



mededelingen opbouwwerk

SOCIALE INNOVATIE IN DRENTHE

De ontwikkeling van de Stichting Opbouw Drenthe (1924-1972)

bijlage bij het
themanummer

juli/augustus '87
nummer 56

RIJKSUNIVERSITEIT TE GRONINGEN

Proefschrift

ter verkrijging van het doctoraat in de sociale wetenschappen aan de Rijksuniversiteit te Groningen op gezag van de Rector Magnificus Dr. E. Bleumink in het openbaar te verdedigen op donderdag 2 juli 1987 des namiddags te 16.00 uur

door

Henricus Antonius Cornelius Broekman geboren te Amsterdam.

SOCIALE INNOVATIE IN DRENTHE

De ontwikkeling van de Stichting Opbouw Drenthe (1924-1972)

Promotor: Prof. L.H. Mulder

Promotiecommissie:
Prof. M.R. van Gils;
Prof. A.F. Manning;
Prof. W. van Rossum

Inhoudsopgave

	Blz		
Hoofdstuk 1 Beschouwingen vooraf; opzet van het onderzoek; probleemstelling en begrenzing		Hoofdstuk V De "Copernicaanse wending"	
1. Opbouwwerkgeschiedenis	5	1. Inleiding	37
2. Theorievorming rond opbouwwerk	5	2. De wending in hoofdlijnen	38
3. Probleemstelling, vragen, theoretische inbedding, uitgangspunten, beperkingen	6	3. De kleuterscholen	38
4. Nader signalement van de onderzoeksaanpak	7	4. De buurthuizen	39
5. Noten bij Hoofdstuk I	8	5. Samenvatting en toelichting op de beleidswijzigingen	39
		6. Ter afsluiting van de periode 1925 - ± 1928	40
Hoofdstuk II De openlegging van de Zuidoosthoek van Drenthe		7. Noten bij Hoofdstuk V	41
1. Inleiding	9	Hoofdstuk VI Consolidatie 1928 - mei 1940	
2. Voorgeschiedenis	9	1. Periodisering	43
3. De verving en de arbeidende bevolking	10	2. De inrichting van de organisatie	44
4. Ter afsluiting	12	3. Overzicht van de activiteiten	46
5. Noten bij Hoofdstuk II	13	4. Ter afsluiting	55
		5. Noten bij Hoofdstuk VI	57
Hoofdstuk III De verslechtering na W.O.I., het handelen van de betrokkenen en de centrale rol van Linthorst Homan, Commissaris der Koningin		Hoofdstuk VII Oorlogsomstandigheden, herstel en verboden van veranderingen (mei 1940 - juli 1951)	
1. De verslechtering na de eerste wereldoorlog	15	1. Inleiding	61
2. Inzamelingen en het Centraal Algemeen Comité van Steun voor de Noodlijdende Arbeidersgezinnen in de Veenstreken in Drenthe (C.A.C.)	15	2. Bezetting	61
3. Ontwikkelingen rond de gezondheidszorg	16	3. Onder Duitse 'protectie'	62
4. De buurthuizen	17	4. Na de bevrijding: reageren op de directe gevolgen van de oorlog	63
5. Overige contacten	19	5. De draad weer opgepakt	65
6. Enige reflecties van de onderzoeker op de gepresenteerde gegevens	20	6. Verboden van veranderingen	67
7. Noten bij Hoofdstuk III	23	7. Ter afsluiting	68
		8. Noten bij Hoofdstuk VII	70
Hoofdstuk IV Het begin 1925 - ± 1928		Hoofdstuk VIII Inleiding tot het tijdvak 1951 - 1972	
1. De buurthuizen	27	1. Periodisering	73
2. Gezondheidszorg	30	2. Indringende veranderingen	73
3. Economische commissie	30	3. Ter afsluiting	77
4. Aandacht voor de volkshuisvesting	31	4. Noten bij Hoofdstuk VIII	78
5. Tuinbouwactiviteiten en steun pluimvee instituut	32	Hoofdstuk IX De wederopbouw wordt aangevat (1951 - 1954)	
6. De werkzaamheid van de Centrale Commissie, de omzetting naar Centrale Vereniging en externe contacten	32	1. Inleiding	81
7. Ter afsluiting	34	2. Industrialisatie	81
8. Noten bij Hoofdstuk IV	35	3. De industrialisatie, ingekaderd in het ontwikkelingsgebiedenbeleid	84
		4. Het sociale beleid in de ontwikkelingsgebieden	85
		5. Opbouw Drenthe en het ontwikkelingsgebiedenbeleid	87
		6. De overige activiteiten van Opbouw Drenthe in deze periode	88
		7. Ter afsluiting	90
		8. Noten bij Hoofdstuk IX	91

Hoofdstuk X Deskundigheid versus representatie (1955 - 1964)

1. Inleiding	93
2. De herstructurering na de pacificatie van Utrecht	93
3. Ontspanning en educatie	94
4. Het Bureau voor Jeugdzorg en Maatschappelijk Werk	95
5. Participatie en orgaanvorming	96
6. Adviezen	97
7. Onderzoek	97
8. Dorpshuizen	98
9. Zelfwerkzaamheid en extern beleid: nieuwe methoden en conflicten in de dorpsvernieuwing	98
10. Ter afsluiting	101
11. Noten bij hoofdstuk X	102

Hoofdstuk XI Veranderingsjaren (1965 - september 1972)

1. Inleiding	105
2. De vorming van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM)	105
3. De terugval van de samenwerkingsorganen, de opkomst van de functionele raden en het relevante rijksbeleid	105
4. Kritiek en aandacht voor samenwerking in de Provinciale Staten	106
5. Binnen Opbouw Drenthe overbelasting, kritiek op de commissies en strijd binnen de directie	106
6. Finale besprekingen in het Drents Besturenoverleg	107
7. Noten bij Hoofdstuk XI	109

Hoofdstuk XII Terugblik op het tijdvak 1951 - 1972

1. Inleiding	111
2. De kwaliteit van de dienstverlening	111
3. Heeft het verval in het tijdvak 1951-1972 te maken met de manier waarop de organisatie Opbouw Drenthe omging met de omgeving?	112
4. Had het anders gekund?	119
5. Noten bij Hoofdstuk XII	120

Hoofdstuk XIII Reflecties

1. Inleiding	121
2. Organisatie theoretisch raamwerk	121
3. Lessen uit het instellingsbeheer getrokken	123
4. Dilemma's, paradoxen en polariteiten	139
5. Was het allemaal opbouwwerk wat Opbouw Drenthe deed?	141
6. Maatschappij theoretisch oriëntatiekader	142
7. Opbouwwerk als maatschappelijke voorziening	149
8. Noten bij Hoofdstuk XIII	158

REFERENTIES	161
-------------	-----

BIJLAGEN	175
----------	-----

SUMMARY	186
---------	-----

Voorwoord

Het schrijven van een dissertatie zonder een dienstverband met de universiteit of andere wetenschappelijke instelling schept extra handicaps. In mijn geval bracht dit met zich mee dat respectievelijke werkgevers jarenlang overtuigd moesten worden om binnen mijn werkagenda ruimte vrij te houden voor deze onderneming. Zonder faciliteiten welke het Bestuur van de Stichting Werkplaats Opbouwwerk Noord-Nederland mij gedurende vier jaren verleende zou het niet gekund hebben. Een eerste woord van dank aan hen.

Het moet voor de Stichting Opbouw Drenthe een merkwaardige zaak zijn geweest dat plotseling een vreemdeling zich meldde met de mededeling dat hij bezig was hun geschiedenis te boekstaven. Zonder zich ook maar een seconde te willen bemoeien met de inhoud van de tekst heeft het opbouworgaan in de achtereenvolgende jaren de gevraagde bemiddeling en kleine dienstverleningen verleend. Toen enige bottlenecks in de productie dreigden, werd direkt een subsidie verschaft om type- en researchassistentie in te huren. Zodoende kon Eric Canjels t.b.v. de latere hoofdstukken tabellen en enige andere halffabrikaten samenstellen.

Bij het werken aan dit boek werd uitgebreid gebruik gemaakt van het Rijksarchief in Assen. Daar ligt het geïnventariseerde archief van de Stichting Opbouw Drenthe. Niet alleen was het er immer plezierig toeven, de inventaris bleek even doorzichtig en consistent als de medewerkers behulpzaam en deskundig.

Lambert Mulder, heeft als promotor mij trefzeker weten te ondersteunen en stimuleren. De combinatie van groot vertrouwen in de goede afloop met een kritische blik op de concept-teksten, werkte voortreffelijk.

Diverse personen hebben in de loop der tijd hoofdstukversies van commentaar voorzien. Drie bondgenoten wil ik met name noemen: Herman Nijenhuis, Theo Wortel en Paul Dekker. Van hun zakelijke en preciese kritiek heb ik veel geleerd en van hun documentatie heb ik dankbaar gebruik gemaakt. Met elk op een eigen manier, bleek het tevens een genoegen het oneens te zijn.

In het productieproces vormden Jannie Kuindersma, Gerda van Varick en Siepie Latuheru een onmisbare schakel. Dank voor de wijze waarop zij mijn handschriftkrabbels omzetten in schone getypte vellen.

Een apart woord van dank tenslotte aan de Provincie Drenthe, het Ministerie van WVC, de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn, de Werkplaats Opbouwwerk Noord-Nederland en het Landelijk Platform Opbouwwerk voor de subsidie die deze uitgave mogelijk maakte.

Groningen, april 1987.

Hoofdstuk I Beschouwingen vooraf, opzet van het onderzoek, probleemstelling en begrenzingen.

1. Opbouwwerkgeschiedenis

De geschiedenis van het Nederlandse welzijnswerk werd tot nu toe slechts fragmentarisch en schetsmatig beschreven. Met name geldt dit voor de subcategorie 'opbouwwerk'. In de vier meest gebruikte overzichtsteksten besteden de auteurs wel enige aandacht aan het verleden, doch dit gebeurt en passant. Het hoofdaandachtspunt is telkens anders.¹⁾ Onder de titel van Pepers' boek 'Vorming van welzijnsbeleid - evolutie en evaluatie van het opbouwwerk' blijkt het met name te gaan om een beleidsanalyse van het departementaal optreden vanaf ± 1952. Jo Boer benadrukt methoden-ontwikkeling in 'Opbouwwerk'. Van Tienen en Zwanikken plaatsen het opbouwwerk in de toentertijd (1972) sterk in opkomst zijnde andragogische kennisleer. En Schuyt (1985) is vooral geïnteresseerd in modelbouw, minder in het opgraven van historische wortels.

Weliswaar zijn er een handvol historische artikelen²⁾, waarvan sommige gebaseerd op primair bronnenonderzoek, maar de conclusie geformuleerd in 1974 dat er weinig verschenen is, geldt nog steeds.³⁾ Ten detrimente voor het vak. Het verzamelen en interpreteren van historische data is - naast beheerste experimentatie en systematische vergelijking - een belangrijk middel voor de ontwikkeling van een discipline.

Deze studie volgt die historische route. Doch, ter vermindering van misverstanden, ook dit boek behandelt niet de geschiedenis van het Nederlandse opbouwwerk.

Slechts één van de constituerende elementen wordt in beschouwing betrokken.⁴⁾ Eén instituut wordt in zijn ontstaan (1924) en ontwikkeling gevolgd (tot 1973). Het betreft 'Opbouw Drenthe', het Drentse provinciale opbouworgaan.

Waarom juist deze instituutsgeschiedenis als onderwerp gekozen? Opbouw Drenthe is het oudste en gedurende lange tijd het meest omvangrijke opbouworgaan van Nederland. De term 'opbouwwerk' werd daar geïntroduceerd; de buurthuizen die Opbouw Drenthe stichtte, werden in de jaren dertig voorbeelden voor Limburg en Groningen; de organisatie kwam als model ter sprake wanneer na de tweede wereldoorlog andere provinciale opbouworganen opgericht werden. In dit instituut deed Jo Boer haar inzichten op. Zij heeft samen met departementsambtenaar G. Hendriks de theorievorming van het Nederlandse opbouwwerk gestalte gegeven en tot het begin van de jaren zestig gedomineerd.

Kortom, Opbouw Drenthe is decennia lang gezichtsbepalend geweest voor deze maatschappelijke activiteit.

2. Theorievorming rond opbouwwerk

2.1. Omschrijving vooraf

Waar vroeger auteurs zich veel moeite gaven 'samenlevingsopbouw' en 'opbouwwerk' terminologisch te scheiden wordt dat hier niet gedaan. Onder opbouwwerk worden processen verstaan welke bij anderen onder 'samenlevingsopbouw' zowel als onder 'opbouwwerk' vallen⁵⁾. Hier wordt opbouwwerk als volgt opgevat:

Opbouwwerk is een beroepsmatige activiteit, bedreven met publieke middelen door privaatrechtelijke organisaties, gericht op het leveren van organisatieadvies en -bijstand aan groepen burgers en instellingen welke sociale verandering wensen. Meer in het bijzonder gaat het om de volgende processen van sociale verandering:

- acties vanuit de woon- en leefomgeving van de burger
- gemeenschapsvorming
- samenwerking tussen (welzijns)voorzieningen
- uitbreiding dienstbetoon van instellingen
- het ondersteunen van zelfbeheer.

Kenmerkend voor deze processen is, dat burgers en overheden in organisatie en gestructureerde interactie verbetering zoeken voor de woon- en leefomstandigheden van een deel van de burgerij. Kenmerkende doelen in dit streven betreffen de zelfwerkzaamheid, het verleggen van zeggenschap en/of het verbeteren van onderlinge betrekkingen. Kenmerkende bijdragen van opbouwwerkers betreffen advies en praktische bijstand, meer in het bijzonder rond de vragen: wat is politiek de beste besluitvorming en wat is organisatie-technisch de passende route voor de gekozen verandingsdoelen? De bedoelde beroepsmatige bijdragen worden vanuit particulier-initiatief instellingen verricht. De subsidiërende overheid stelt eisen aan de instellingen.

2.2. Constanten in de werksoort

Nadat de geschiedenis van Opbouw Drenthe beschreven is, zal aan het eind van deze studie nader ingegaan worden op theorie van het opbouwwerk. Vooruitlopend hierop kan gesteld worden dat in de literatuur een aantal telkens terugkerende thema's opduiken. Het betreft vraagstukken waar opbouwwerkinstellingen in hun beleidsvorming onherroepelijk tegen aan lopen.⁶⁾ Deze constanten in het opbouwwerk kunnen in vraagvorm aldus geformuleerd worden:

1. Wie profiteert er vooral van de inspanningen van de opbouwwerkinstelling?
2. Welke onderwerpen worden op de werkagenda gezet?
3. Welke specifieke bijdragen denkt men in samenwerking met anderen te realiseren?

4. Met welke middelen en methoden kan het opbouwwerk een bijdrage leveren?
5. Op grond van welke theoretische en politieke "dekking"?
6. Verandert de instelling zichzelf tijdig en genoeg?

Het spreekt vanzelf dat bij de beschrijving van de ontwikkeling van Opbouw Drenthe deze aandachtspunten ook zullen worden behandeld. Bovendien komt de vraag aan de orde of al wat Opbouw Drenthe deed, opbouwwerk was.

2.3. Constanten qua instellingsbeheer

Behalve deze constanten zijn er andere, algemenere opgaven waar een concrete organisatie mee te maken krijgt. Kwesties als

- hoe kunnen de geschikte bronnen verworven worden (geld, gezag, kennis, medewerking, toestemming, erkenning, steun)?
- hoe de organisatie te structureren?
- hoe kan de kwaliteit bevorderd worden en
- op welke wijze overleeft de organisatie?

Bij het analyseren hoe Opbouw Drenthe met deze vragen rond instellingsbeheer is omgegaan, wordt gebruik gemaakt van de organisatieleer. Deze 'body of knowledge' richt de blik en helpt bij het selecteren en systematiseren van de vele gegevens over de organisatie.

Als referentiekader wordt hierbij het gedachtengoed van de auteurs Thompson⁷) en Pfeffer & Salancik⁸) genomen.

Centrale thema's in de analyse zijn: effectiviteit als resultaat van adequaat bronnenbeheer. De samenhang tussen organisatie en omgeving als opgave en dilemma. Alsmede de rol van strategische herordeningen bij het overleven.

3. Probleemstelling, vragen, beperkingen

3.1. Probleemstelling

De bovengenoemde aandachtspunten leiden tenslotte tot de volgende probleemstelling voor dit onderzoek:

Hoe is Opbouw Drenthe ontstaan, welke bijdragen aan sociale veranderingsprocessen heeft deze instelling geleverd en wat is de betekenis hiervan in het licht van de vraag:

Welke organisatieprincipes zijn instrumenteel om in een veranderende samenleving een positieve bijdrage als opbouwwerkinstelling te blijven leveren?

3.2. Vragen

Deze probleemstelling impliceert een driedovoudige opdracht. Beschrijf het ontstaan van Opbouw Drenthe.

Van belang worden dan vragen als:

- Wanneer is de organisatie ontstaan?
- Wie waren de initiatiefnemers?
- Wat was de voor geschiedenis?

- Welke omgevingsproblemen vormden de aanleiding?
- Hoe verwierf men de noodzakelijke bronnen?

Beschrijf de *ontwikkelingen* die dit instituut doormaakte en realiseerde.

- Hoe veranderde de omgeving van het instituut?
- Hoe werd gereageerd op een veranderende omgeving bij het richten, inrichten en leidinggeven aan het instituut? Meer in het bijzonder:
- Hoe behield/vergrootte men de noodzakelijke bronnen?
- Hoe ging het instituut om met vragen van kwaliteitsbewaking, zelfvernieuwing en legitimatie?
- Zijn crisismomenten tijdig onderkend en werd daar adequaat op gereageerd?
- Welke problemen werden aangepakt?
- Welke dienstverlening stelde men zich ten doel?
- Hoe en op grond waarvan werd dit gedaan?
- Wie profiteerden van het instituut?

Distilleer uit de ervaringen van Opbouw Drenthe *waar mogelijk, aanbevelingen* voor contemporaine opbouwwerkorganisaties.

- Op welke wijze levert deze empirie commentaar op gangbare opvattingen over opbouwwerk?
- In hoeverre zijn de gedane organisatiekeuzes generaliseerbaar en (aanbevelenswaardig naar contemporaine opbouwwerkinstellingen?

3.3. Beperkingen bij het interpreteren

Bij het weergeven van het verhaal van Opbouw Drenthe is getracht de principiële poly-interpretabiliteit van (voorbij) gebeurtenissen recht te doen. Het organisatie-theoretisch kader richt de blik wel, maar dwingt het relaas niet één richting in. Analooq aan een tendensroman zou men kunnen spreken van een 'tendensrapportage'. Dit is hier nadrukkelijk getracht te vermijden, door de systematiek van bronnenstudie, aan de hand van de vragen uit de probleemstelling.

Bij het verlenen van betekenis aan de geconstateerde verschijnselen wordt het volgende in acht genomen:

1. Er is sprake van 'wisdom from hindsight'. Inzicht in hoe iets gegaan is, impliceert nog niet een methode om zulke zaken het te voorspellen of te voorkomen.
2. Het heden is niet gelijk aan het verleden. De zaken moeten bezien worden 'in de context van de tijd'. Immers de tevredenheid, of ontevredenheid met een situatie is niet constant, evenmin als de appreciatie van de oplossingen. De waardering voor autoritair institutioneel optreden is in 1972 anders dan in 1922.

3. Provinciaal opbouwwerk is niet gelijk aan alle opbouwwerk. Er vindt in termen van klantengroepen, typen opgaven, verantwoordingskaders, een differentiatie plaats al naar gelang het samenlevingsverband waarbinnen een instelling opereert. Een buurtwerkinstelling in een grote stad kan per definitie niet aan streekontwikkeling doen.
4. Het Drents provinciale opbouwwerk kan niet vereenzelvigd worden met het provinciale opbouwwerk. Alleen al het gegeven dat Opbouw Drenthe reeds voor de tweede wereldoorlog voluit functioneerde, onderscheidt het van het opbouwwerk in de overige provincies. Desalniettemin, in weerwil van deze differentiaties is er voldoende samenhang in de breedte; en in weerwil van historische verschillen is er voldoende continuïteit om vanuit de activiteiten van Opbouw Drenthe opmerkingen te maken die het huidige Nederlandse opbouwwerk aangaan.

4. Nader signalement van de aanpak van het onderzoek

4.1. Vormaspecten

Het is een *exploratieve* studie. De pretentie is niet om hypothesen te toetsen. De organisatieleer verschijnt als hulpmiddel om de blik te richten en suggesties voor verklaringen te verschaffen. Wel wordt getracht (zie de probleemstelling) duidelijke antwoorden op van te voren gestelde vragen te krijgen. Doch de pretentie is niet om zich tot het forum van organisatie-wetenschappers te richten met een fundamentele bijdrage. Volstaan zal worden met het verhelderen van een aantal specifieke problemen van een opbouwwerkorganisatie, als exemplaar van de soort non-profit dienstverlenende organisaties met eigen kenmerken en problemen. Voorts wordt gepretendeerd de theorievorming over het Nederlandse opbouwwerk een stapje verder te brengen met informatie uit deze Drentse geschiedenis en met de beschouwingen die dit uitlokt.

Het is een *gevalstudie*. De ontwikkelingsgang van één instituut wordt geanalyseerd. Van der Zwaan⁹) geeft twee functies van dit type onderzoek: a) verkenning of oriëntatie in een nog onvoldoende gekend probleemveld of organisatie, b) verdieping van gegeven kennis door middel van verklaring en interpretatie van processen. Bij het vertellen van het verhaal wordt vooral functie a) waargemaakt: In de laatste twee hoofdstukken zal de geschiedenis geïnterpreteerd worden.

Het is een *longitudinale* studie. Als groot nadeel van de gevalstudie noemt Van der Zwaan de gebrekkige generaliseerbaarheid vanwege het eenmalige, unieke karakter.

ter. Als middel om deze handicap te verminderen noemt hij de longitudinale studie, waardoor vergelijkingen in de tijd mogelijk worden. En processen in hun werking betraapt kunnen worden.

Ook Kimberly houdt een warm pleidooi voor longitudinale studies ter verbetering van de organisatietheorie. Eén van de intrinsieke problemen echter, betreft de keus van de meetpunten. Hoe vaak, welke en wanneer?

"The answer, then to how many data points is complex. Ideally, the number involved should be suggested by the nature of the problem being investigated and the theoretical perspective".¹⁰)

Er is in deze studie geen sprake van "meetpunten" of kwantitatieve methoden. Er wordt gewerkt met primaire, historische bronnen en een afgebakende episode uit het verleden van een instituut.

Bij het leggen van accenten in de *detaillering* speelt ook de volgende overweging een rol. Over de allereerste periode, met name over voorafgaande condities en aanleidingen alsmede de werkzaamheid in de eerste vijf à tien jaar, tot nu toe is weinig bekend. De bestaande geschiedschrijving begint telkens pas uitvoerig te worden vanaf ± 1928. Daarom - voorzover de bronnen dit toelaten - een sterker vergrootglas op de eerste periode, grofweg de twintiger jaren.

4.2. Bronnen

De voornaamste bronnen waren archiefbescheiden. Vanzelfsprekend werden daarnaast secundaire bronnen geraadpleegd: vakliteratuur over opbouwwerk, Opbouw Drenthe, Drenthe en maatschappelijke ontwikkeling in Nederland. Voorts werden de Handelingen van Provinciale Staten 1920 t/m 1939 en 1945 t/m 1973 doorzocht.

Alle directeurs die Opbouw Drenthe gekend heeft, konden worden geïnterviewd. Ook werden enkele medewerkers aangesproken, alsook vraaggesprekken gevoerd met diverse functionarissen uit de omgeving van Opbouw Drenthe (in totaal niet meer dan een dozijn personen en twintig gesprekken). Hoe nuttig ook, het primaat wordt gegeven aan de schriftelijke bronnen, met name die welke voor intern gebruik waren.

Zie Bijlage ARCHIEVEN.

4.3. Periodisering

Hierover kunnen drie, elk te verdedigen standpunten ingenomen worden. Een nieuwe periode breekt aan als de direct betrokkenen zulks van mening waren. Bij de tweede mogelijkheid wordt niet de (subjectieve) voorgrond als richtinggevend beschouwd, maar de achtergrond. Dus maatschappelijke veranderingen, zoals die zich kunnen manifesteren in beleidsombuigingen bij overheden. Of in de geld- en tijds

bestedingsveranderingen van de modale Drent. Een derde weg is te letten op belangrijke en samenhangende veranderingen binnen de organisatie. Mogelijk vallen periodebreuken samen, de drie afzonderlijke methoden kunnen hetzelfde resultaat opleveren. Dit hoeft echter niet zo te zijn. Zo kan bijvoorbeeld de organisatie nalaten zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Of de organisatie kan veranderen zonder een directe dwang vanuit de omgeving. Bij het vertellen van deze geschiedenis worden grote, samenhangende instituuetsvernieuwingen als markeringspunten gebruikt. De tweede wereldoorlog, wordt overigens behandeld als een intermezzo, niet als een breuk tussen twee periodes. Dit slechts ter inleiding. Met name in het begin van Hoofdstuk VI worden keuzes omstandiger verantwoord. Het afbreekpunt is meer arbitrair bepaald. Gekozen wordt voor het begin van de jaren zeventig. Later eindigen zou betekenen dat de actualiteit te dicht genaderd wordt. Opbouw Drenthe functioneert heden ten dage ook als een provinciale opbouwwerk-instelling. Niet alleen werkt een bijziendheid vertekend, analyses en commentaren kunnen doorkruisend werken op het hedendaagse functioneren. Delen van dit boek worden geschreven op een moment dat de onderzoeker zelf bij een opbouwwerkinstelling werkt. In hoeverre heeft deze persoonlijke betrokkenheid de rapportage überhaupt beïnvloed? Dat valt moeilijk te zeggen. Wel wordt vanuit een positieve 'grondhouding' dit soort activiteiten benaderd. Dus het is geenszins de bedoeling aan te tonen dat opbouwwerk zinloos of passé is. Evenmin echter, is het boek bedoeld als een pleitrede. Primaire drijfveer is nieuwsgierigheid. De probleemstelling en organisatie-theoretische inkadering dwingen verder tot een zakelijk betoog.

Noten Hoofdstuk I

1. Het betreft:
Jo Boer 1970
Peper 1972
Van Tienen & Zwanikken 1972
Schuyt 1985
2. Zie bijvoorbeeld:
Ebbinge-Wubben 1974
Schuyt, v.d. Beek en Bakker 1974
Nijenhuis en Schouwman 1980
Vermeir 1980
Middel 1981
Hendriks 1983
Vos 1985
Raspe 1986 april
3. **Ebbinge-Wubben** 1974.
4. Er zijn vele andere geschiedenissen te schrijven. Om er enkele te noemen: de bijdrage van het Nederlandse opbouwwerk aan de industrialisatie na W.O.II; de omgang vanuit het opbouwwerk met a-sociaal bestempelde medeburgers; de invloed van Amerikaanse oplossingsmodellen op de Nederlandse praktijk; de historische fluctuaties in bestuurlijke appreciatie.
5. Voor een uitvoerige uiteenzetting van de historie van deze begrippen kan men te rade gaan bij **Visser** 1980.
6. Volgens **Raspe & Vos** 1985 zijn er anno 1984 \pm 330 instellingen van waaruit opbouwwerk bedreven wordt, met \pm 1.000 beroepskrachten.
7. **Thompson** 1967.
8. **Pfeffer & Salancik** 1978.
9. **Zwaan, van der** 1984.
10. **Kimberly** 1976, blz. 338

Hoofdstuk II De openlegging van de zuid-oosthoek van Drenthe

1. Inleiding

Opbouw Drenthe was het eerste en gedurende geruime tijd ook het enige provinciale opbouworgaan. De voorloper van de latere 'Stichting Opbouw Drenthe' werd al ingesteld door de Commissaris van de Koningin in 1925. De meeste andere opbouworganen werden pas in de tweede helft van de jaren veertig gecreëerd, in het kader van de wederopbouw na de tweede wereldoorlog. Deze unieke voorsprong van Drenthe kan niet goed begrepen worden zonder te letten op een unieke achterstand. Opbouw Drenthe ontstond in reactie op de extreme nood in de toenmalige veenkoloniën van Zuid-Oost Drenthe. Dit gebied omvatte de veengedeelten van de gemeenten Odoorn, Emmen, Schoonebeek en Sleen.¹⁾ Visscher betitelde Zuid-Oost Drenthe als de "Zuidenveldsche Zak".²⁾ Inderdaad had het gebied de kenmerken van een fuik. Dit laatste veengebied werd in het oosten ingeklemd door de Duitse grens en aan de zuid- en westkant door landbouwbedrijven van Overijssel en de Hondsrug. Aan de noordkant lag het veengebied dat reeds afgegraven was. In de loop van de jaren twintig en dertig hoopte zich hier een enorm arbeidspotentieel op. Landelijke crisis, plaatselijk arbeidsoverschot en afname van vraag naar turf zorgden voor een erbarmelijke arbeids- en inkomenssituatie. De hoofdoorzaak lag in de sterk verminderde vraag naar turf door de opkomst van steenkool. De situatie was zo ernstig dat de overheid optrad. Niet alleen op economisch gebied - direct door subsidies aan de ondernemers, indirect door infrastructurele maatregelen - maar ook op het gebied van emigratie, gezondheidszorg en sociaal-culturele voorzieningen. Binnen deze context ontstond Opbouw Drenthe.

2. Voorgeschiedenis

Geografisch en bestuurlijk heeft het oude Drenthe de langste tijd van zijn bestaan in een isolement verkeerd. Het zandplateau waarop boeren hun gemengd bedrijf uitoefenden was aan alle zijden omringd door veen en daarmee moeilijk toegankelijk. Over land waren er slechts drie toegangspoorten: het vestingstadje Coevorden, Meppel en Groningen. Voor de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden vormde het gebied vooral dankzij de uitgestrekte veenmoerassen een buffer tegen invasies uit het Oosten. Sociografisch overheerste het patroon van verspreide dorpen op het zand. De boeren leefden in een gesloten gemeenschap. Ze kenden een afwijkend rechtstelsel dat, in weerwil van inlijving van het gebied als provincie in het Koninkrijk der Nederlanden in 1815, zijn werking bleef hebben.³⁾ Het kleinschalige boerenbedrijf op het

zand liet weinig kapitaal of arbeidskracht over voor bedrijfsmatige exploitatie van het veen. Uitgestrekte vlakten bleven onbevoerd en onbewoond. Commerciële exploitatie op grote schaal van het veen kwam in het begin van de 17e eeuw op gang. Het was Hollands koopmanskapitaal dat zich een belegging zocht. Niet alleen naar de droogmaking van polders in eigen streek strekte deze ondernemerszin zich uit, maar ook naar Drenthe. Sindsdien werden steeds meer stukken ontgonnen en gekoloniseerd. Vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw verheugde zich de belangstelling voor de exploitatie van het laatste Drentse hoogveenpakket. Het betrof de veengebieden rond het dorp Emmen. Deze streek was altijd moeilijk bereikbaar geweest, maar kostprijsberekeningen rond 1850 lieten zien dat een kanaal vanaf de Drentsche Hoofdvaart commerciële perspectieven opende. Het veenpakket kwam aan snee. De gemeente Emmen kende aan het begin van de verving \pm 2500 inwoners, geconcentreerd in enkele zanddorpen. Het was tot 1925 een immigratiegebied. De bevolking zwol aan tot 45.000 inwoners en verspreidde zich al naar het patroon van de opeenvolgende kolonisaties. Daarna: 55.000 in 1949, 65.000 in 1959, 90.500 in 1981. Ruimte was er genoeg. De gemeente had een oppervlakte van 29.090 hectare en was daarmee op één na de grootste van Nederland.⁴⁾ Nieuw-Amsterdam was de eerste veenkolonie in dit gebied, gesticht in 1851 door een in Amsterdam gevestigde concessionaris (de 'Drentsche landontginningsmaatschappij'). Van vele kanten stroomden de arbeiders binnen: veenwerkers uit reeds afgegraven veengebieden van Drenthe zelf, maar ook van Friesland en Groningen. Ook kwamen zij uit Noordelijk Overijssel en uit de Duitse grensstreken.

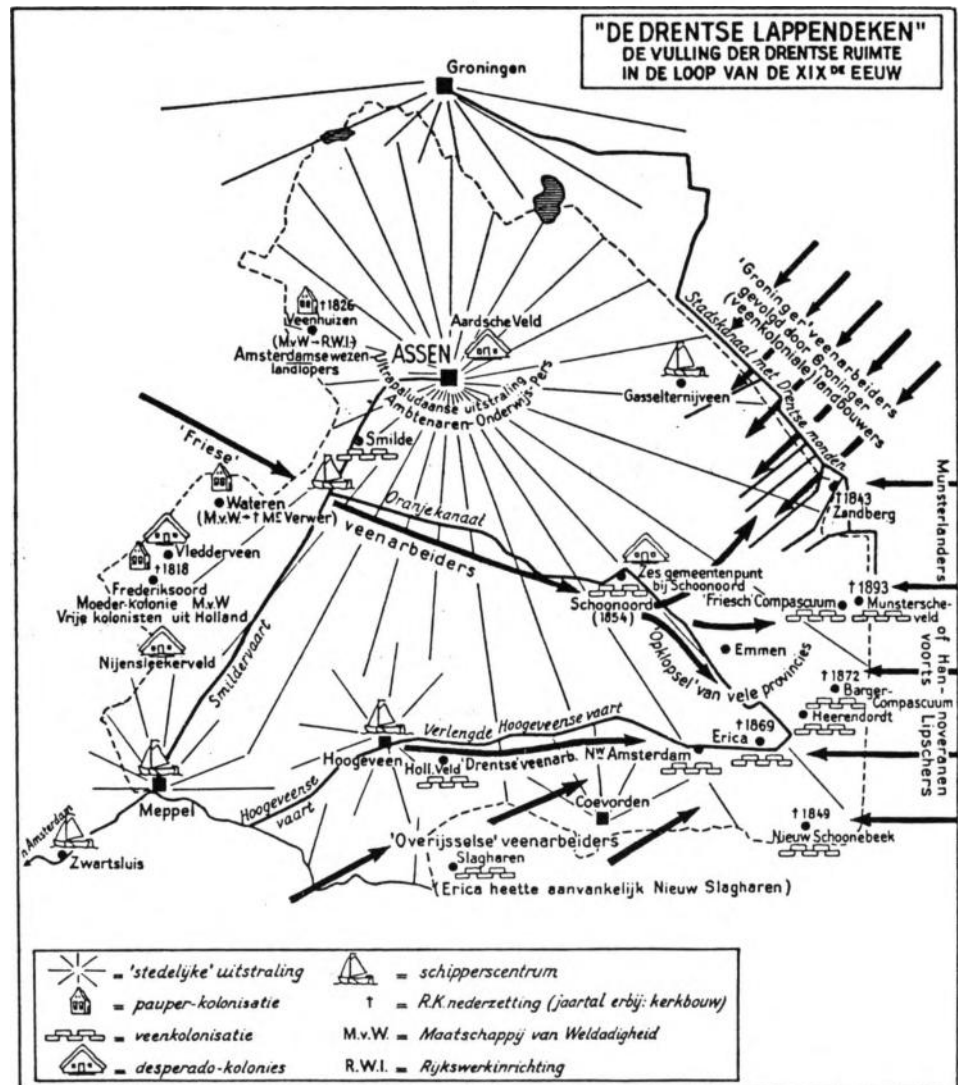
Prakke toont in het kaartje op de volgende pagina waar vandaan en langs welke wegen de 'externe' veenarbeiders Zuid-Oost Drenthe introkken. Er waren vier stromen: uit Overijssel, uit Duitsland en uit de overige twee Noordelijke provincies en dan met name Friesland. Ook na de 19e eeuw bleven de mensen uit deze richtingen toestromen.

Deze snelle immigratie gaf een cultureel verscheiden populatie. De mensen namen hun eigen geloof en vrijgevochten aard mee. Hun economische binding met de streek was geheel anders dan die van de autochtone zand-keuter. Veel minder aan één plek gebonden en voor en erna het veenseizoen desnoods ook buiten de provincie de kost verdienend. Zuid-Oost Drenthe stond voor een metamorfose. Antropologisch is de geschiedenis van deze verving een aparte studie waard. Zoiets valt echter buiten het bestek van dit boek.

3. De vervening en de arbeidende bevolking

De levensomstandigheden van deze binnentrekkende schare waren bijzonder. Hieronder wordt deze situatie enigszins aangegeven.⁵⁾ De productieomstandigheden van de turfwinning bepaalden in hoge mate de levensomstandigheden in Zuid-

eerst drogen. Dat gebeurde in de open lucht door zon en wind. De turven werden in bulten gestapeld en van tijd tot tijd gekeerd. De voorraad werd dan met behulp van kruiwagens in de schepen gereden en opnieuw gestapeld. De jongste kinderen werden meegenomen naar de veenplaats. De oudere vielen onder de leerplicht doch verzuimden vaak de lagere school. Zij pas-



(Uit Prakke, 1969 4)

Oost Drenthe. Veenarbeid was *gezinsarbeid, seizoenarbeid, sterk arbeidsintensief, op steeds andere lokaties*. Het was een zeer arbeidsintensieve industrie doordat de voornaamste energie van spierkracht kwam en de vele bewerkingen plaats moesten vinden met voornamelijk handgereedschap.⁶⁾ De mannen deden het grondwerk, de vrouwen zetten de turven op het land, keerden, stapelden en laadden. Voordat de turf verscheept kon worden moest deze

ten op de kleinen of hielpen in het veld; bewaarscholen ontbraken. De gezinnen waren twee-generatiegezinnen. Een opa en oma ontbraken in de huishoudens, dit in tegenstelling tot de boerenbedrijven op het Drentse zand. De werktijden waren lang. De dag begon voor de veenarbeider tijdens het seizoen al vóór vier uur 's ochtends. De eerste schaft was om acht uur, soms voorafgegaan door koffie om zes uur. De vrouwen gingen eerder weg: ± drie

uur 's middags. De mannen volgden tegen vijf of zes uur. De campagne liep van begin maart tot eind juni.7) Graven buiten de lente had geen zin daar de turf niet op tijd voor de winter droogde. En dit laatste was essentieel want vorst doet de vezelstructuur veranderen en daarmee de calorische opbrengst.

Het verwerven van een inkomen buiten deze tijd betekende voor de man in de meeste gevallen ver van huis gaan. Niet iedereen kon geplaatst worden bij het graven van wijk en kanalen voor een volgende vervening. (Wijken zijn zijkanalen op het hoofdkanaal. Ze vervullen een tweeledige functie in de vervening. Eerst ontwateringskanaal, later transportroute.) Het was dus aardappelen rooien of hooien in de drie noordelijke provincies en ook wel daarbuiten, bijvoorbeeld in Noord-Holland. Ook werd bij de weg- en waterwerken in de Zuiderzee, waaronder aan de Afsluitdijk, werk gevonden. Of in Duitsland: aanleg van spoorwegen, rioleringen, wegen en werk in de landbouw.

Na de turfwinning bood de grond slechts aan een fractie van de arbeiders een inkomen. De grond kon wel in cultuur gebracht worden na een extra bewerking door grondarbeiders. Dit leverde tijdelijk werk voor een gedeelte van de arbeiders buiten de veenproductie. De ontstane landbouwgrond echter, verschaftte veel minder arbeidsplaatsen. Gaarlandt stelde dat de turfproductie op dezelfde hectare twintig maal meer arbeiders vergde dan landbouw na afgraving en bewerking.8) Bovendien waren het grotendeels Groninger boeren die over het geld en de kennis beschikten om dit areaal in cultuur te brengen. Daarmee herhaalde zich de geschiedenis. De winsten van het veenbedrijf werden niet geïnvesteerd in arbeidsintensieve productie in de streek. En de met overheidssubsidies gewonnen landbouwgronden kwamen weinig in handen van de toenmalige veenarbeiders.

Deze situatie van een zich verplaatsend arbeidsleger gaf slechte woontoestanden. Verveniers stelden doorgaans voor hun vaste arbeiders een woning beschikbaar, die, althans gedeeltelijk, uit stenen bestond. Ging het gezin bij een andere veenbaas werken dan verliet het de woning om op de andere vervening te gaan huizen. Op het eind werd de woning afgebroken. Er was geen behoefte meer aan. Door deze korte levensduur werd er goedkoop gebouwd en op het onderhoud bezuinigd. De snelle immigratie maakte echter dat veel gezinnen in (nog slechtere) krotten of hutten huisden. Gebouwd van planken, pluggen en met een enkel raam. Een gat in het dak was de afvoer. Het kroost lag opeengepakt in de bedsteden, niet zelden met slechts vossen als dekbed. Turf was onmiddellijk beschikbaar en gratis - al dan

niet achterover gedrukt. Naast deze direct verkrijgbare energiebron was een ongeschreven regel van de veenkoloniën van belang voor het overleven. Deze ongeschreven regel hield in dat als een gezin er in slaagde in één nacht tijds haar behuizing op te trekken, het bouwsel gedoogd werd.9) Ook binnen de woningen kon de armoe hard toeslaan. Uit een onderzoek in 1937 onder steuntrekkende gezinnen bleek dat het bezit van volwassen mannen in het algemeen uit niet meer bestond dan één jas, één broek, twee hemden. Vrouwen hadden één jas, één rok en één jurk. De meisjes beschikten over enkele jurkjes extra. Qua ondergoed was er dikwijls slechts één stel verschoning. Bij de grote gezinnen (minimaal tien personen) had 70% van de mannelijke leden en 40% van de vrouwen geen overjas of mantel. Op het gebied van schoeisel was er hetzelfde beeld. Het meest navrant was de situatie echter in bed. Men lag door de kleine behuizing bij elkaar, in gezamenlijke slaappleaatsen. Zo'n gezamenlijke nachtrust was op zich in die tijd niet vreemd. Het aantal dekens per slaappleaats bleek echter gemiddeld 1.72 en 1.76 voor gezinnen van 2-9 resp. 10-14 personen. Dus per persoon dikwijls minder dan één deken. Hiermee was de absolute ondergrens in ons klimaat aangegeven van noodzakelijk beddegoed in onverwarmde, tochtige en lekkende ruimten, zo stelde de toenmalige rapporteur.10)

Over de voeding merkte Mindert Aardema op: "Menigeen at bij het eten raapolie met vatjes vet, dat werd in de pan lekker gebraden met voor ieder een mooie aardappel erin gebakken, heerlijk bruin. Dat was dan ons vlees. Lekker! Voor de zondag werd er een 20 cents krentebroodje gekocht. Dan was het feest. De andere dagen was het roggebread, meest besmeerd met gebakken raapolie en vet. Suiker werd per ons gekocht, soms hadden we een ons kandij (klontjes). Het smaakte allemaal lekker."11) Verder noemt hij nog paardebonden, geitemelk, varkensvlees en zelf gevangen vis, met name paling uit het kanaal. Veel veenarbeiders konden beschikken over een lapje grond. Uitgebreide moestuinen leverde dit niet op, tuinbouw en tuinbouwproducten waren in het veen schaars en onbekend. De vele broers en zusjes maakten de porties klein voor de kinderen. Ook het eenzijdige dieet zal bijgedragen hebben aan ondervoeding en slechte gezondheid. De gemeente Emmen bekostigde naast schoolkleding ook schoolvoeding - overigens in geringe mate.12)

In veel publikaties komt het overmatige drankgebruik naar voren. En dan praktisch altijd in combinatie met baldadigheid, agressiviteit of criminaliteit. Een typerend citaat:

"Het was een wilde wereld hier. Een jeneverwereld. Met een grote papepel zopen

ze het spul uit wasketels Al die jenever heeft heel wat teweeggebracht. Er was zoveel armoede en dan verzopen ze het werkgeld ook nog. Dat je maar van de ellende af was, daarom was er dat zuipen. En wat kregen de vrouwlou soms een klappen van de mannen dan".13)

De drank was diep ingebed in het dagelijks leven. Winkeliers hadden bijvoorbeeld de fles als vorm van klantenbinding schenkbaar staan. Ook tijdens het werk, met name bij het schepen inladen en wijken graven, werd er geschonken door de opdrachtgever.14)

De vrouwen hadden het om andere redenen ook niet gemakkelijk. Zeer veel taken en zorgen belandden op haar schouders. Naast het huishouden hadden ze een volwaardig aandeel in de turfbereiding. Niet zelden werkten zij zwanger mee op het veld. Voor een bevalling stond negen dagen.15) Het kind ging daarna mee in een kruiwagen. De verveners stimuleerden een groot kindertal. Grote gezinnen verwerkten meer turf waarmee de kosten van gratis brandstof en woning gedrukt bleven.

Een extra handicap voor de vrouwen vormde het gebrek aan vaardigheden als breien, naaien, verstellen. Ook de meest elementaire hygiënische kennis ontbrak in de gezinnen. Standaarduitrusting in veel huishoudens was bijvoorbeeld de skötteldoek: één lap voor vaat, vloer en vieze kinderneuzen.

Riolering en waterleiding ontbraken nagenoeg geheel. Men betrok het water uit een gat gegraven naast de deur of een nabij kanaal. Bij warm weer was dit een bron van maag- en darmstoornissen. Het wegennet was primitief, de afstanden waren lang:

"afgelegen huisjes waren zoo moeilijk te bereiken dat doktoren bij ziekenbezoek aanwijzingen gaven voor een aantal dagen aanpassend aan een ongeveer verloop der ziekte, omdat spoedig herhaald bezoek onmogelijk was en dat bij sterfgevallen in de afgelegen woningen de lijkschouwing eerst plaats had op den dag der begrafenis op oogenblik dat de lijkstoet, op weg naar het kerkhof, door het dorp trok".16)

Bij ziekte en bevallingen vormde burenhulp de belangrijkste steun. Wichertjes wees op het verband tussen de burenhulp en de oprichting van Groene Kruisafdelingen.17)

Dr. Tuntler, rijksinspecteur van Volksgezondheid in Groningen en Drenthe, stelde op ministerieel verzoek, uitgelokt door de Tweede Kamer, een rapport op over de gezondheidstoestand in de venen. Van dit rapport worden hier slechts de conclusies samengevat: de gezondheidstoestand was slecht, er heerste vrij hoge kindersterfte, t.b.c. kwam veelvuldig voor, de hygiënische gewoonten waren primitief.18) In Hoofdstuk III zal nader ingegaan worden op de rol van Dr. Tuntler, een man die zeer belang-

rijk zal blijken te zijn voor de beginjaren van Opbouw Drenthe. Beginjaren welke in het teken stonden van de bestrijding van de hier geschetste armoedeverhsijnselen.

4. Ter afsluiting

Wil men de communis opinio over de kwaliteit van de levensomstandigheden in dit veengebied van 1850 tot 1940 aangeven, dan leidt dat ongeveer tot het volgende:

- het was een hard, primitief en karig bestaan;
- In Nederland in andere veengebieden, in zand Drenthe, in sommige jaren op sommige plekken was de toestand even slecht of minder;
- Niet alleen Boekholt in zijn recente, uitvoerige studie naar de jongste geschiedenis van Drenthe, ook Hartmann als ooggetuige en Gerding als veenspecialist, relativieren de nood in de venen. Boekholt wijst erop dat schriftelijke meldingen van hongersnood ontbreken;19)
- de eerste wereldoorlog zorgde voor plotselinge welvaart, de jaren '20 en '30 erna voor een zware inzinking. Er is nooit sprake geweest van een rampsituatie, wel van armoede op uitgebreide schaal. 20)

Hartmann, ex-wethouder van Emmen zegt 't zo:

"Ik heb er bezwaar tegen dat er altijd gesproken en geschreven wordt van de bittere armoede in deze streken. Als ik dan de achterbuurten van India en zo zie met mensen met dikke buiken en bijna geraamten. Dat is bittere armoede. Dat hebben wij niet gekend. Armoede t.o.v. het Westen, dat klopt. Maar nooit zoals men op de plaatjes liet zien. De mensen kregen zat te eten. Er is een analyse van armoede nodig." 21)

Noten Hoofdstuk II

1. De aanduiding van het veengebied in Zuid-Oost Drenthe verschilt. Simons betreft er ook gedeelten van de gemeenten Borger en Buiten bij, niet Schoonebeek. **Van Schaik** spreekt over delen van Emmen, Odoorn, gedeelten van Dalen, Coevorden en Schoonebeek (blz. 159, deel 1). In een brief van 1924 (Kabinet no. 624) spreekt de CdK in Drenthe over "zeer arme veenbevolking" en doelt dan op de veengebieden binnen de gemeenten Emmen, Odoorn, Schoonebeek en Sleen. Elk van deze gemeenten kent ook zandgedeelten. Daar liggen de oude hoofddorpen die de naam aan de gemeenten geven. Vooral voor Emmen geldt in de hier beschreven periode dat qua oppervlak en inwonertal, maar ook qua problematiek het veengebied domineert.
2. **Visscher, 1940.** Het dikwijls gebruiken van gegevens over de gemeente Emmen om de situatie in de Zuid-Oosthoek toe te lichten kwam voort uit de volgende overwegingen: Zuid-Oost Drenthe, meer specifiek het veengebied van Zuid-Oost Drenthe, bestaat niet als aggregaatsniveau in de statistiek. (Althans niet in die periode, voor andere dan geografische data). Emmen herbergde absoluut de meerderheid van de veenarbeiders. Over Emmen is relatief veel verzameld, zie bijvoorbeeld de uitgebreide studie van dr. Visscher. In de beginjaren van Opbouw Drenthe schreef de subsidiërende minister voor dat de subsidie slechts in Emmen aangewend mocht worden.
3. In 1813 kwam de 'Landschap' Drenthe bij het Koninkrijk der Nederlanden. De Grondwet van 1814 gaf deze nog een aparte status, doch bij de Grondwetsherziening van 1815 werd deze bestuurlijke eenheid een provincie, gelijk aan de andere. (Grote Winkler Prins, 7e druk, steekwoord Drenthe). Het genoemde rechtstelsel betrof onder andere het gemeenschappelijk eigendom van de woeste gronden rond de boerennederzettingen. De gezamenlijke boeren van het dorp (boerschap, buurtschap) gebruikten deze onbebouwde en onverdeelde gronden (marken) voor jacht, veeteelt, houtbehoefte, turf voor eigen gebruik en naar behoefte voor nieuw aan te maken landbouwgrond. **H.J. Prakke** schrijft uitvoerig in "Deining in Drenthe" over de problemen die deze rechtsvorm met zich mee bracht voor het openleggen van de Drentse ruimte. (blz. 60-65 en 113-117).
4. Volgens gegevens van **Meintema** (toenmalige gemeentearchitect), 1917. **F. Prakke** spreekt in zijn artikel van 1982 over een oppervlak van 28.058 hectare; **Gaarlandt** van "bijna 28.000 ha ... na Apeldoorn en Ede de grootste gemeente in Nederland".
5. Geïntroduceerd worden die aspecten welke later aangrijpingspunt zouden worden voor overheidsingrijpen. Dit impliceert een somber beeld dat op drie manieren aangevuld zou moeten worden. Armoede en gebrek waken soms. Bovendien, gelet op het immigratiekarakter van het gebied, was het voor deze arbeiders elders niet beter. Ten slotte kan gewezen worden op het gegeven dat veel 'herinnering-auteurs' ook -en niet in geringe mate- melding maken van vreugde, camera-die en verzet. Voor uitvoerige beschouwingen zie: **Aardema, Boekholt, Dubbelboer, Van Houten, Van der Hoek, H.J. Prakke, Tiesing, De Weerd, Wichertjes.**
6. De bronnen spreken alle over gemiddeld 80% loonkosten voor het veenbedrijf. Meer uitgewerkt: Afhankelijk van het soort turf en de produktiewijze geeft de S.D.A.P.-brochure getallen van 65-78% (**Wetenschappelijk Bureau S.D.A.P.**, blz. 22). **Hx.**, 1927 noemt 80% evenals **Visscher** de eerste wereldoorlog kwamen stoommachines op het veld. De oorlog betekende een katalysator voor de mechanisatie. Door perstufmachines, locomobielen en jacobsladders werd een produktiviteitsverhoging van honderden procenten behaald. Er was sprake van enkele honderden werkzame locomobielen tijdens de hoogtij van de turfcampagne. (**Tiesing**, 1921, blz. 231.) Locomobielen zijn verplaatsbare stoommachines. In de winter werden deze gebruikt o.m. voor het dorsen van graan. Nooit echter werd de gehele campagne gemechaniseerd en naast deze moderne wijze van turf bereiden, bleven de arbeidsintensievere, oudere vormen van het handwerk bestaan, ook na de tweede wereldoorlog. Dit had te maken met de kwaliteit van het aanwezige veen en het gebruiksdoel van de turf. Ook was de mechanisatie niet volledig doordat de vervening niet louter een zaak was van grootschalige concessies met veel kapitaal. Er waren allerlei tussenvormen. Naast de grootvervener (maatschappij) met honderden arbeiders in dienst waren er kleine verveners van verschillend pluimage, zoals 'opgewerkte' onderbazen en verveners-winkeliers. Daarnaast waren er arbeidersverveners of boerenverveners die met één of enkele gezinnen een kleine 'plaats' met spaargeld in concessie hadden genomen.
7. De vermelding van begin en eindpunt van de veencampagne verschilt per deskundige, zelfs per artikel. Een staalkaartje:
Sybolts (1959): april t/m juli,
Tiesing (1929): maart tot juni,
Meintema (1927): medio maart tot eind juli,
Tiesing (1922): medio maart/primò april tot eind juni of iets langer, (2e helft juli), afhankelijk van begin korenoogst, **Hemel** (1925): half maart - (tot half maart),
Prakke, F.: (1982) circa 15 maart tot 15 juni,
Kraemer, P.E. & J. Haveman (1953): circa half maart - eind juni.

Waarschijnlijk was **Tiesing** in 1922 het meest precies in zijn artikel Werkloosheid en Werkverschaffing in Drenthe. In een gunstig voorjaar (= droog, niet koud) wordt er gestart in de eerste helft van maart, in minder gunstige 1 april. Het eind ligt in de periode einde juni - midden juli. En een toeloop van veel arbeiders kan het seizoen bekorten.
8. **Gaarlandt**, 1959, blz. 968.
9. Desalniettemin, om voorbeelden te stellen liet het gemeentebestuur van Emmen in de jaren 1924-1927 enkele tientallen krotten afbreken. Het hielp niet. De hutten bleven 's nachts gebouwd worden. In het karige gezinsbudget was geen plaats voor huurlasten.

10. "Onderzoek naar den toestand van kleding, dekking en huisraad in arbeidersgezinnen in de gemeente Emmen", gemeente Emmen 1937. Te vinden onder no.413 Archief Opbouw Drenthe.
11. **Aardema**, 1981, blz. 27.
12. Gebaseerd op een opmerking in de raadsnotulen van 19/1/25 van de gemeenteraad van Emmen. Zie **Flikkema-van Schaick**, 1980, blz. 5.
De gemeente was even arm als haar inwoners, een gevolg van het toenmalige belastingstelsel in Nederland dat het inkomensniveau van het gemeentebestuur veel directer dan thans, afhankelijk stelde van het welvaartsniveau van de ingezetenen.
Enkele relatieve cijfers over de gemeentefinanciën van Emmen in die periode. In 1926 bedroeg het budget slechts 24% van het landelijk gemiddelde. (Dit getal werd genoemd in een brief van B & W Emmen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Landbouw, d.d. 13/4/26, Gemeente Archief Emmen 1926, no. 177.85)
Enkele inkomensgegevens leveren ook de tabellen 58/60 uit Visschers monografie. Het aantal aangeslagenen 1930-1931, voor de inkomstenbelasting (Rijk) bedroeg voor het gehele land 24% (100 = alle inwoners). Voor Drenthe kwam 13% en voor gemeente Emmen 6% boven de aanslaggrens uit. Het bedrag per aangeslagene was daarenboven opnieuw gemiddeld lager dan in de provincie of het Rijk. Het inkomen zou nog verder zakken. De bevolking bleef tussen peildata 1920-1930 qua aantal min of meer gelijk. Desalniettemin vond er een halvering van de opbrengst plaats en vielen van elke tien inkomstenbelastingbetalenden van 1921-1922 er zes in 1930-1931 onder de grens van aanslag.
13. Uit **Van der Hoek**, 1978, blz. 17.
14. Het drinken tijdens het werk was en is een steen des aanstoots voor drankbestrijders. Doch fysiologisch gesproken, is het innemen van alcohol bij zware lichamelijke arbeid functioneel, want het verschaft aanvullende calorieën, dus spierkracht. Wijken graven met slechts schop en kruiwagen in het drassige veen was zeer zware arbeid, nog vermoeiender dan het turfsteken zelf. Zie **Van der Hoek** 1984, blz. 76-79 voor details, over de inbedding van drank bij de rituelen rond het wijkgraven.
15. Genoemd bij **Dubbelboer**, 1981 (blz. 134). Hij voegt er aan toe dat niet zelden een vrouw het werk in het veen slechts drie á vier dagen onderbrak om de inkomsten niet te missen.
16. **S.R.** (initialen ondertekend), 1928.
17. **Wichertjes**, 1945, blz. 30.
18. Het rapport van **Dr. Tuntler** is te vinden in de kabinetsstukken van de CdK in Drenthe 1924, onder no. 541.
19. **Boekholt**, 1985.
20. Gerding M.A.W., provinciaal historicus van Drenthe, pers. meded. aan de auteur, 1986.
21. Hartmann in **Dekker** 1982, blz. 77.

Hoofdstuk III De verslechtering na de eerste wereldoorlog, het handelen van de betrokkenen en de centrale rol van linthorst homan, commissaris der koningin

1. De verslechtering na de eerste wereldoorlog

Globaal werden de levensomstandigheden geschetst van het gebied waar Opbouw Drenthe ontstond. Intensieve armoede tijdens het interbellum was gezichtsbepalend. Met name vanaf 1920 was er sprake van een extreme terugval. Het is deze terugval in het Emmer veenbedrijf die de directe aanleiding vormde voor tal van maatregelen, waaronder het begin van het opbouwwerk. Hoe ontstond deze specifieke crisis?

Het brandstoffentekort in de eerste wereldoorlog zorgde eerst voor een geweldige ervaring. De Rijksoverheid steunde opvoering van de turfproductie. Onder andere werden toeslagen aan verversers uitgekeerd voor het graven van meer wijken. Aan arbeiders werden extra levensmiddelen verstrekt. De prijs van turf steeg, de lonen gingen omhoog, vele werkkrachten stroomden naar deze veenstreek.

Na deze korte hausse in en door de eerste wereldoorlog kon terugslag niet uitblijven, de oorzaken waren te specifiek.¹⁾ Bovendien, de regering intensiverde de steenkoolproductie en subsidieerde de vracht ervan door de Nederlandse Spoorwegen. De vraag naar turf zakte diep, de lonen en de werkgelegenheid daalden navenant. Er ontstond een gigantisch arbeidsoverschot, gericht op een bedrijfstak die alleen nog maar verder achteruit kon gaan. Subsidie op vracht, subsidie op productie van fabrieksturf, subsidie voor research, nieuwe toepassingen, nieuwe produktiemethoden, dit alles kon het turfbedrijf niet meer redden.²⁾

Er was weinig vraag. De concurrentie van de steenkolen was te krachtig. Weldra werd er meer afgegraven met het oog op vrijkomende dalgrond, en daarmee ontginning, dan voor de turfverkoop.³⁾

De arbeiders ondergingen deze verslechtering geenszins lijdelijk. Integendeel, het gebied kende een traditie van wederkerende opstandigheid. Elk voorjaar waren er onderhandelingen over het loon in de komende veencampagne. Dit leidde geregeld tot verspreide acties en uitstel van verving. Massaal kwamen de arbeiders in het voorjaar van 1921 en 1925 in verzet. Beide keren werd er in het parlement uitvoerig gesproken over deze uitbarstingen van ongenoegen. De landelijke pers volgde een en ander.⁴⁾ In reactie hierop besloot de landsregering tot het organiseren van weg- en waterwerken in de werkverschaffing. Dat ging eerst op kleine schaal en als een ad hoc maatregel, later grootscheeps en blijvend.⁵⁾ Andere maatregelen: - bevordering van de emigratie naar Eindhoven,⁶⁾ de textielindustrie in Twente en de mijnen in Limburg; - het geven van subsidie aan particuliere ontginners; - het

verstrekken van goedkope leningen voor arbeiders die zich als kleine boer wilden vestigen; - het treffen van bijzondere financiële regelingen met de gemeente Emmen in verband met de geringe financiële draagkracht. Bovendien, en voor ons van bijzonder belang, het financieel en anderszins ondersteunen van de pogingen van de Commissaris van de Koningin tot uitbreiding en centralisatie van de hulpverlening op hygiënisch en sociaal-cultureel gebied. Daaruit zou Opbouw Drenthe ontstaan.

2. Inzamelingen en het Centraal Algemeen Comité Van Steun voor de Nood lijdende Arbeidersgezinnen in de Veenstreken in Drenthe (C.A.C.)

Winter 1921/1922 was de nood in de venen zo hoog dat er comités werden gevormd die charitatieve inzamelingen organiseerden. De wijze van werken van deze comités bestond uit het plaatsen van een oproep in de landelijke bladen, het openen van een girorekening voor het gevraagde geld en het inrichten van een magazijn voor de te ontvangen goederen. Bovendien werden plaatselijke subcomités gevormd. De onderlinge verdeeldheid, de strijd om aandacht en de kans op dubbele of juist geen bedeling, staken de Commissaris der Koningin. Het Centraal Algemeen Comité (C.A.C.) werd opgericht om dit te vermijden, dan wel te verminderen. Centralisatie zou bovendien imago-verbeterend zijn voor Drenthe. In de loop van zijn bestaan werden door het C.A.C. vele goederen en gelden aangetrokken. Het opereren van kleine comités van particulieren in de veenstreken kon evenwel niet voorkomen worden. Hieronder wordt daar nader op ingegaan. Daarmee zal tevens duidelijk worden dat er directe contacten tussen rijksoverheid en Commissaris der Koningin gelegd werden die voorbereidend inwerkten op de totstandkoming van Opbouw Drenthe. In de winter van 1921 werd de eerste oproep van het C.A.C. geplaatst, te midden van andere. Februari 1922 werden hierover in het parlement vragen aan de minister van Binnenlandse Zaken gesteld.⁷⁾ Was deze steun niet nodeloze geldverspilling, moest de minister er niet tegen optreden? Daarbij werd tevens gesuggereerd dat de nood lang niet zo groot was als meestal beweerd werd. De minister verzocht de Commissaris der Koningin om inlichtingen. Het pas gevormde comité kwam nu goed van pas en zond, te zamen met 3 andere comités en de Emmer Commissie voor steunverlening, een verontwaardigd en beargumenteerde antwoord. Ook werd een verdedigingsschrift aan de pers aangeboden. De minister weerlegde de beschuldigingen in de Tweede Kamer. Toch heeft de regering het comité gevraagd die winter geen op-

roep meer in de bladen te zetten. Er was tot dan toe f 75.000,- verzameld. Dit werd in de zes gemeenten die in het comité vertegenwoordigd waren, uitgedeeld in de vorm van kleding en beddegoed. De Koningin had drie keer een gift gezonden. Het comité was voor één winter bedoeld maar bleef bestaan. Winter 1923/1924 schreef Roodvoets, secretaris van het C.A.C. aan de Commissaris der Koningin in diens functie van algemeen voorzitter van het C.A.C., dat steeds meer comiteetjes, o.a. van arbeiders, oproepen in bladen plaatsten. Roodvoets vroeg de Commissaris der Koningin zijn gezag aan te wenden om de burgemeester van Emmen (Kootstra) te steunen als deze tegen de verdeeldheid optrad. Dit gebeurde inderdaad, door middel van een persbericht van het C.A.C.8) Onduidelijk is het of het C.A.C. zelf in de winter van 1923/1924 een oproep geplaatst heeft. Winter 1924/1925 wel, overigens temidden van andere oproepen van steuncomités. Bij de begrotingsbehandeling van het ministerie van Arbeid in de Tweede Kamer, herfst 1924, kwam de nood in de velen aan de orde. Minister Aalberse stelde in antwoord daarop f 10.000,- beschikbaar via het Koninklijk Nederlands Steuncomité (K.N.S.C.). In overleg met dit Koninklijk Nederlands Steuncomité, de Commissaris der Koningin en het C.A.C. werd besloten het geld door te sluisen naar het Groene resp. Rode Kruis voor de t.b.c.-bestrijding. Er is een tweede f 10.000,- op komst, zo werd meegedeeld in de bijeenkomst van het C.A.C. op 6 november 1924. Dit zou gebruikt kunnen worden voor de plannen van de Commissaris der Koningin tot centralisatie van het maatschappelijk werk, "welke steeds vastere vormen aannemen". Hiermee werd bedoeld op het overlegorgaan dat later in 1925 geconstitueerd zou worden en bekend werd onder de titel 'Centrale Commissie'. Op 22 mei 1925 schreef de Commissaris der Koningin een brief aan de voorzitter van de K.N.S.C. met het verzoek die tweede f 10.000,- te bestemmen voor de "geconcentreerde organisatie van het maatschappelijk werk in Drenthe". Het K.N.S.C. ging akkoord. Diezelfde dag kwam het C.A.C. voor het laatst bijeen, overigens zonder zich nog op te heffen. Daarvoor was het waarschijnlijk nog te vroeg. De Commissaris der Koningin had zijn plannen nog niet klaar en er moest nog uitgedeeld worden. Toen de winter voorbij was, stelden de leden Kootstra en Ten Hothe de Commissaris der Koningin voor het C.A.C. op te heffen. Hij ging akkoord en schreef terug de f 6.000,- die nog in kas was, aan de Centrale Commissie te geven. Berichten van bezwaar ontbreken in de archieven. Uit de staat van ontvangsten over 1925 blijkt dat ook deze f 6.000,- naar de Centrale Commissie is gegaan.9)

3. Ontwikkelingen rond de gezondheidszorg

In het veengebied en omtrek ontbraken ziekenhuizen en specialistische medische zorg. Naast de huisartsen waren de kruisverenigingen en de Drentsche Vereeniging tot Bestrijding van Tuberculose de belangrijkste organisaties. De verzuiling had ook hier toegeslagen in die zin dat er naast het Groene Kruis ook levensbeschouwelijk kruisverenigingswerk gedaan werd. De wijkverpleegsters verstrekten verplegingsartikelen, verzorgden thuis de zieken en gaven advies over hygiëne. Later, vanaf de tweede helft van 1920 nam, mede dankzij de bakersopleiding in Assen, de kraamzorg toe.10) Buiten het verband van Groene Kruis, maar gesteund door het ministerie van Arbeid, verrichte een actieve verpleegster (zr. Hartjens) met enkele assistenten activiteiten op het gebied van zuigelingen-zorg.11) Op t.b.c.-bestrijdingsgebied was er voorts sinds 1923 een districtsconsultatiebureau voor geheel Drenthe. In diezelfde tijd richtte Kootstra, burgemeester van Emmen, samen met de arts in Nieuw-Amsterdam (Lodewijks), een commissie op met als doel het stichten van een sanatorium in Emmen. Maar verreweg de belangrijkste rol in de verbeteringen speelde J.H. Tuntler, arts.

Hij was werkzaam bij het staatstoezicht op de volksgezondheid, dat ressorteerde onder het ministerie van Arbeid. Zijn inspectierayon besloeg Groningen en Drenthe. Als inspecteur was hij belast met de hygiëne van het kind, later ook belast met het toezicht op de t.b.c.-bestrijding. Toen begin 1922 het C.A.C. f 75.000,- bijeen wist te bedelen, wilde Tuntler een deel van dat geld besteden aan volksgezondheidsmaatregelen. Hij haalde zijn (toenmalige) hoofdinspecteur naar de veenstreken. Samen wisten zij hun minister te overtuigen. Deze bepleitte op zijn beurt bij de minister van Binnenlandse Zaken dat een deel van het geld zou worden besteed voor de voeding van zwakken en zieken, zogende moeders en kinderen alsmede voor uitzending van kinderen naar kolonies. Tevens vond hij dat Tuntler opgenomen zou moeten worden in het C.A.C. De hoofdinspecteur (en dus Tuntler) gaf ook kritiek op verrichte werkzaamheden van het C.A.C. Linthorst Homan antwoordde de minister van Binnenlandse Zaken met een ietwat nijdige afwijzingsbrief: "De wenschen van den heer Hoofd-Inspecteur zijn ook de mijne en ook die van het C.A.C., maar zonder Rijkssteun tot zeer aanzienlijke bedragen valt hier niet anders dan partieel werk te doen. Ik wil niet nalaten op te merken, dat deze Hoofd-Inspecteur de oplossing in Emmen ziet in het verstrekken van versterkend voedsel, een ander in het verschaffen van betere woningen, nog een ander in het verbieden

van het gebruik van alcohol, terwijl zij niet geheel ongelijk hebben die meenen, dat, hoe vaster men door goede zorgen de arbeidersbevolking aan Emmen bindt, hoe moeilijker men aan den toestand van overbevolking een eind zal zien komen. Maar het opgerichte steuncomité is er, vooral uit geldelijk oogpunt, in ieder geval niet op berekend al dat werk, dat in hoofdzaak tot de taak der Overheid behoort, over te nemen'. 12)

Met de overheid bedoelde de Commissaris der Koningin waarschijnlijk de rijksoverheid, in ieder geval rijksfinanciering. Zolang deze ontbrak bleef de relatie met Tuntler moeilijk. In 1924 wijzigden de omstandigheden zich. De t.b.c. nam dusdanige vormen aan dat in de landelijke pers een golf van publiciteit ontstond. Via zijn collega van Arbeid informeerde de minister van Binnenlandse Zaken bij Tuntler naar de ernst van de situatie. Tuntler stelde een lang rapport samen waarvan de essentie luidde: dat op basis van de hem ter beschikking staande cijfers de situatie niet abnormaal ernstig leek. Doch tevens werd hij sterk gehandicapt door te weinig en onbetrouwbaar cijfermateriaal.13) Voorts gaf hij aan dat de armoede en meer specifiek de woningtoestanden, voedingsgewoonten, alcoholisme en primitieve hygiëne sterk gezondheidsbedreigend waren. Centraal in zijn aanbevelingen stond de zorg voor het kind:

- uitzending van kinderen naar kolonies en gastgezinnen
- kleuterzorg,
- aanstelling van kinder- en schoolartsen,
- uitbreiding van de wijkverpleging.

Tenslotte pleitte hij voor meer aanbouwkamermetjes en ligten om de verpleging der langdurig bedlegerige t.b.c.-patiënten thuis te verbeteren.

De Commissaris der Koningin kreeg dit rapport voor advies van Binnenlandse Zaken. Hij was het in algemene zin eens met de inspecteur en onderschreef diens sociaal-geneeskundige observaties. Vanwege de slechte toestand op t.b.c.-gebied was reeds f 10.000,- K.N.S.C.-geld ontvangen voor de Kruisverenigingen. Maar er is blijvende rijkssteun nodig zo concludeerde de Commissaris der Koningin. Met name op het gebied van de zorg voor het kind: zuigelingen- en kraamzorg.14) In november 1924, een maand hiervoor, had de Commissaris der Koningin een bespreking gehad met de chef van Tuntler, de directeur-generaal voor de volksgezondheid, Lietart Paerbolte. Aan hem deed de Commissaris der Koningin het verzoek Tuntler gunstig te stemmen voor de centralisatieplannen. Deze interventie via de chef had effect. Eind 1924 kwam het tot besprekingen tussen Tuntler en de Commissaris der Koningin. Zij besloten een pre-constituerende vergadering te beleggen voor een "commissie

voor de hygiëne van moeder en kind". Na deze vergadering werd Tuntler op diens verzoek door commissielid mevrouw Bähler-Boerma uitgebreid voorzien van voorstellen hoe het hygiënisch werk aan te pakken.15) In een tweede vergadering werden deze voorstellen besproken en er werd vervolgens een werkdocument opgesteld. Uit dit werkdocument blijkt hoe gevoelig de verhoudingen lagen en welke ingewikkelde weg bewandeld werd om rijks- en provinciale overheid te koppelen aan het particulier initiatief, waarbij zorgvuldig een primaat gegeven (gelaten) werd aan het Groene Kruis. Dit laatste gold zowel de samenstelling van de commissie als de constituering. Th. van Reemst, voorzitter van het Groene Kruis, installeerde de groep als commissie. Op de eerste officiële vergadering van 23 april 1925 werden er vier subcommissies benoemd (overigens ook weer commissies geheten):

- de commissie voor de propaganda,
- de commissie voor moedercursussen,
- de commissie voor het bakerbureau en voor de opleiding van bakkers en kraamverzorgsters,
- de commissie tot oprichting van consultatiebureaus voor zuigelingen.16)

4. De buurthuizen

Als zodanig ingerichte en erkende ontspanningslokalen waren er nauwelijks. Het veen was er primair om te werken. Traditioneel waren er wel café's en illegale dranklokalen. Kruidenierszaken en kerken vormden eveneens vaste ontmoetingsplaatsen. Maar uitgaande van hedendaagse maatstaven was het voorzieningenpatroon gering. In totaal waren er vier dorpshuizen in Drenthe. Oppericht door de plaatselijke bevolking en geheel en al beheerd door vrijwilligers. Ze stonden in Eelde (ook bekend als dorps huis Eelde-Paterswolde), Smilde, Roden en Nieuw-Amsterdam. Ze waren respectievelijk geopend in 1915, 1922, 1922 en 1924. Meyboom, voorzitter van het dorps huis te Eelde, citeerde met instemming de volgende algemene karakteristiek: "Doel is, het platteland op geestelijk gebied beter bewoonbaar te maken en begrippen omtrent hygiëne meer algemeen ingang te doen vinden. Het dorps huis wil dus zijn het geestelijk centrum van de omgeving, waar men boeken zoowel voor ontwikkeling als voor ontspanning kan vinden, waar cursussen voor vrouwen en meisjes worden gegeven in naaien, knippen en verstellen van kleding, fraaie handwerken, koken en innaken, zuigelingenenz.; waar voor mannen en jongens onderwijs wordt gegeven in land- en tuinbouwvakken, over het gebruik van electriciteit, enz.; waar verder gelegenheid bestaat om les te nemen in kleinvee-teelt, boekhouden, talen, handelscorresponden-

tie, enz. zoodat men beter kan concurreren met hen, die in een groote stad alle mogelijke gelegenheid hebben om op gemakkelijke wijze de noodige kennis op te doen, ten einde later goed beslagen de maatschappij binnen te treden. Het dorps-huis wil dus de volksuniversiteit zijn van het platteland, waar dus óók voordrachten over allerlei onderwerpen worden gehouden. Hier moet men de wijkzuster kunnen raadplegen en worden alle inlichtingen omtrent zuigelingenverpleging enz. gegeven. Verder bemoeit het dorps-huis zich met de kinderen van de rijpere jeugd; door zangonderwijs, lessen in houtsnijwerk, figuurzagen, cartonwerk enz., houdt men dezen bezig en ontwikkelt hun smaak en fantasie'.¹⁷⁾

Kenmerkend was een brede aanpak. Zorg, educatie en recreatie vonden er plaats voor alle gezindten, beide sexen, kinderen en volwassenen. Voorbeelden vormden de volkshuizen in de arbeidersbuurten van Amsterdam, Rotterdam en Leiden. Deze stadse ideeën over volksopvoeding werden vertaald naar plattelandsbehoeften en -mogelijkheden. Vandaar een accent op gezondheidszorg, tuinbouw en landbouwhuishoudcursussen.

Eerder kwam mevrouw Bähler-Boerma ter sprake. Zij was de initiatiefneemster van het dorps-huis Eelde-Paterswolde. Qua programmering, recrutering van werkrachten, naamgeving en andere aspecten van de opzet heeft zij Linthorst Homan in de beginperiode beslissend geadviseerd.¹⁸⁾ Begin 1922 correspondeerden die twee al over een zogenaamd "Drents Dorps-huisenplan". Daarover had de Commissaris der Koningin al met verschillende personen gesprekken gevoerd. Het voornaamste knelpunt was volgens Linthorst Homan het ontbreken van geld. In 1922 had hij ook contact met mevrouw Vicq-de Pabst, een bemiddelde dame uit Nieuw-Amsterdam, die iets voor de arbeiders wilde doen. Zij dacht aan een U.L.O. maar de Commissaris der Koningin raadde haar een dorps-huis aan. In 1924 was het zo ver: de Commissaris der Koningin verrichtte de opening, waarbij hij fel uithaalde naar ongenoemde personen en/of instanties. Zijn klacht was dat er zeer weinig samengewerkt werd op het gebied van het "maatschappelijk werk".¹⁹⁾

Oktober 1924 vroeg de Commissaris der Koningin het programma op van Eelde en stelde aan mevrouw Bähler-Boerma voor de vier bestaande dorps-huizen samen te brengen in één bond, die de kern zou kunnen vormen waaruit "vermeerdering plaats zou kunnen vinden". Mevrouw Bähler vond het een goed idee. Op 18 november nodigde de Commissaris der Koningin de besturen van de vier dorps-huizen uit voor een overleg. Op de agenda stonden twee onder-

werpen, samenwerking en uitbreiding aantal der dorps-huizen.

Een verslag van de vergadering ontbreekt. De dag na de vergadering stuurde mevrouw Bähler een lange brief waarin zij de term "buurthuisjes" naar voren schoof en onder meer ook nadrukkelijk stelde dat het geen eenmansposten moesten zijn gezien de zwaarte van het werk. Wel moest, gelet op de aard van het werk, de leiding uit vrouwen bestaan.

Op 28 november 1924 antwoordde de Commissaris der Koningin. In deze brief komen de volgende aspecten naar voren:

- gezien de beraadslagingen in de Tweede Kamer was rijks-geld voor het plan te verwachten,
- hij zag de huizen "allereerst in de venen, straks of dadelijk over de gehele provincie",
- hij ging akkoord met de opmerkingen over de "bevrouwing", alsmede met de suggestie van de naam buurthuizen of buurthuisjes,
- de bedoeling was om deze buurthuizen dépendances of filialen van de (Bond van) Dorps-huizen te maken.

Vervolgens werd in een commissie gewerkt aan de statuten en bestuurssamenstelling van de Bond van Dorps-huizen. Tevens werd er intensief gezocht naar geschikte barakken.²⁰⁾ Eind december leverde mevrouw Bähler een werkplan en een concept-begroting voor 5 grote en 5 kleine buurthuizen. Hoofdzaken van werkprogramma en begroting waren:

- in de huizen moest ruimte zijn voor gezondheidszorgdiensten voor moeder en kind en t.b.c.-bestrijding,
- er moest een aanbod zijn van vakonderwijs, waaronder een tuinbouwcursus,
- er moest een kinderbewaarplaats komen waar de moeders peuters en kleuters kwijt konden onder werktijd,
- voorts konden landbouwhuishoudonderwijs en een naaicursus geboden worden.

Het leren koken, schoonmaken, verstellen was gericht op "eigen aanwending" maar vooral op het verkrijgen van een dienstje als dienstbode in het westen van het land. Voorts werden de buurthuizen voorzien van plaatselijke commissies van toezicht. Mevrouw Bähler aan de Commissaris der Koningin:

"Het lijkt me een draaikolk van meningen in O.Drenthe en Uw plannen zullen het snelst tot resultaat komen indien U de plaatselijke comités vormt en ons (de dorps-huizenbond h.b.) om hulp vraagt als het werkelijk aan uitvoering toe is."²¹⁾

Op 7 maart 1925 werd de Bond van Dorps-huizen opgericht. De beoogde voorzitter, de heer Horch, industrieel uit Nieuw Amsterdam, werd te elfder ure vervangen door de theoloog Prof. H.U. Meyboom, voorzitter van het buurthuis te Eelde.

Voorts werd afgezien van de gedachte dat de Bond van Dorpshuizen verantwoordelijk zou worden voor de exploitatie van de buurthuizen.²²⁾ Op 7 mei 1925 werd het eerste buurthuis te Nieuw-Dordrecht geopend.

5. Overige contacten

In de voorlaatste paragraaf van dit hoofdstuk zal nagegaan worden welke andere contacten de Commissaris der Koningin legde op basis waarvan hij in februari/maart 1925 de Centrale Commissie en de overige (sub-)commissies kon realiseren. Het betreft opnieuw contacten met bestuurders, ook weer voor een belangrijk deel buiten Drenthe welke over één of meerdere steunbronnen beschikten: geld, gezag en medewerking.

In 1922, zo bleek, liep de Commissaris der Koningin reeds rond met plannen voor dorpshuizen in het veen. Tussen 1922 en midden 1924 zal hij andere personen of instanties daarover aangesproken hebben. Schriftelijke sporen daarvan liggen echter niet in zijn kabinetsarchief.

Het handelen lijkt in de 2e helft van 1924 in een stroomversnelling geraakt. Zo wendde in oktober 1924 de Commissaris der Koningin zich tot alle 34 burgemeesters in zijn territorium met het verzoek tot opgave van verenigingen, instellingen, activiteiten op gebied van gezondheidszorg, maatschappelijk werk en opvoeding. Tot het eind van het jaar druppelden de opgaven binnen. Zij laten een levensbeschouwelijk gedifferentieerd en versnipperd beeld zien. Eerder had de Commissaris der Koningin de gemeente Emmen een opgave gevraagd van commissies, verenigingen op geestelijk gebied: diaconieën, evangelisaties e.d. Dit gebeurde met het oog op het aanstaand bezoek van Koningin Wilhelmina en Prins Hendrik aan de veenstreken, 5 en 6 juni 1924. Niet uitgesloten moet worden geacht dat Koningin Wilhelmina, oog in oog met de ellende, haar eerste dienaar in dit gewest stimuleerde tot daden.²³⁾

Voorts, in augustus 1924, had de Minister van Binnenlandse Zaken bezorgdheid geuit over de heersende honger en het arbeidersprotest. Moet daar niet wat aan gedaan worden, zo vroeg hij Jongbloed, de inspecteur voor de werkverschaffing in Drenthe. De Commissaris der Koningin hoorde in september daaropvolgend over deze correspondentie. In oktober liet hij de minister weten dat hij probeerde eenheid tot stand te brengen in de initiatieven, waarbij hij van enkele R.K. geestelijken, van representanten van de S.D.A.P., van enkele voor- aanstaande christelijk-historischen, van enkele gereformeerden en van meerdere vrijzinnigen "toezegging heeft gekregen tot volkomen medewerking".²⁴⁾ Later in oktober ging hij naar Den Haag en verwierf de

medewerking van de Inspecteur-Generaal chef afdeling Nijverheidsonderwijs, departement van Onderwijs, voor zijn plannen. In november volgde een soortgelijke missie naar de Directeur-Generaal Volksgezondheid - met soortgelijke toezeggingen als resultaat.

In december werd er in de Tweede Kamer gedebatteerd over de werkloosheid in de venen. Socialistische kamerleden drongen aan op het instellen van een rijkscommissie om de economische situatie in het gebied te verbeteren. In brieven aan de minister van Binnenlandse Zaken en aan het Tweede Kamerlid Schaper (SDAP) stelde de Commissaris der Koningin dat hij en Gedeputeerde Staten van mening waren dat een rijkscommissie er niet hoefde te komen, maar wel een *centrale provinciale* commissie. En deze moest omvattender zijn dan slechts een economische commissie.²⁵⁾

In december vond een gesprek plaats tussen V.d. Walle, secretaris van het Nederlandsch Verbond van Vakverenigingen, en Linthorst Homan. Eind januari stuurde deze secretaris de Commissaris der Koningin een uitgebreide nota waarin deze N.V.V.-topman uiteenzette wat er zijns inziens moest gebeuren aan de nood in de venen. Uit aantekeningen op het gearcheiverde typoschrift kan begrepen worden dat op de dag van de binnenkomst de Commissaris der Koningin opdracht gaf tot het direct overtypen van dit rapport in een aantal kopieën. Kopieën werden gezonden aan de ministeries van Arbeid, Binnenlandse Zaken en Financiën. Linthorst Homan was dus tevreden met de inzichten van het N.V.V. Dat is niet vreemd want deze visie correspondeerde nagenoeg volledig en in details met inzichten en genomen maatregelen van de Commissaris der Koningin. Het N.V.V. drong vooral aan op:

- Snellere ontginningen en oprichting van nieuwe waterschappen voor kanalen- en wegaanleg. In verband hiermee waren ook spoedonteiningsprocedures nodig,
- Landbouwbevordering, in cultuur brengen van de ontgonnen gebieden.
- Emigratiebevordering,
- Industrievestiging slechts ten bate van de landbouwontwikkeling,
- Landbouw- en vakonderwijs,
- T.b.c.-bestrijding,
- Verbetering van de woningtoestanden,
- Oprichten van een overkoepelende provinciale commissie,
- Verwerven van financiële medewerking voor een en ander bij de rijks-overheid.²⁶⁾

Op 12 januari 1925 werd een bijeenkomst belegd om de economische en andere plannen te bespreken. (De uitnodigingslijst stemde nagenoeg overeen met de latere ledenlijst van de Centrale Commissie). Als resultaat van deze bijeenkomst kon de

commissaris der Koningin een dag later aan het ministerie van Binnenlandse Zaken schrijven dat hij een provinciale commissie zou instellen, waarin samenwerking op het gebied van het *maatschappelijk werk* tot stand zou worden gebracht. Op 30 januari 1925 schreef de minister van Binnenlandse Zaken terug dat hij hieruit begreep dat een commissie werd beoogd die onder meer de *economische ontwikkeling* van de provincie tot haar taak had. 27)

In een brief van diezelfde dag aan enkele Tweede-Kamerleden schreef deze minister dat hij niet met hen van mening was, dat er een rijkscommissie voor economische ontwikkeling moest komen. Wel een *provinciale* commissie voor economische zaken. Op 2 februari antwoordde de Commissaris der Koningin de minister van Binnenlandse Zaken. De commissie zou ook op economisch terrein gaan werken. Hij had dat echter niet op de voorgrond willen schuiven omdat hij gevaren zag voor een bemoeienis op dit gebied, wanneer dit geschiedde vanuit een ander niveau dan dat van gemeente of provincie. Op 3 februari 1925 belegde de Commissaris der Koningin een vergadering met het doel het vakonderwijs te organiseren vanuit een commissie. Op 19 februari 1925 schreef de Commissaris der Koningin aan de ministers van Arbeid, Financiën, en Binnenlandse Zaken dat hij overgegaan was tot instelling van de "Centrale Commissie voor den Cultureelen en Economischen Opbouw van Drenthe, Speciaal van de veenstreken". 28) Voorts had hij een economische commissie ingesteld (om als subcommissie onder bovengenoemde centrale commissie te werken). Hij verzocht het ministerie van Binnenlandse Zaken een vertegenwoordiger aan te wijzen (dit zou Jongbloed worden). Behalve uit het gegeven dat de hygiëne nog niet werd opgenomen in de naam, hoewel daar al vergevorderde voorbereidingen toe getroffen waren, is er nog een verrassende aanwijzing dat de Commissaris der Koningin zich onder druk gezet voelde. De economische commissie werd ingesteld en samengesteld voordat de leden formeel hun toestemming hadden gegeven. De mededeling aan de minister over de samenstelling van de commissie én de brieven aan de desbetreffende personen om zitting te nemen in de commissie, werden op dezelfde dag, 19 februari, verzonden. Alle aangezochten bewilligden overigens na verloop van tijd. Zij zullen dan ook wel op eerdere overleggen, bijvoorbeeld van 12 januari 1925 geraadpleegd zijn geweest. Maar het blijft vreemd en correspondeert niet met het beeld van Linthorst Homan als stapsgewijs voorbereider.

Uit de ledenlijst blijkt het bestuurlijke karakter van de Centrale Commissie (zie bijlage BESTUUR). Het is een bestuurlijke-professionele elite. In de subcommissies

werden deze gezaghebbenden aangevuld met enkele, wat wij nu zouden noemen, uitvoerende werkers. Nergens een venarbeider of een vakbondsvertegenwoordiger. Het eerste zou voor die tijd ongebruikelijk zijn geweest. Het tweede is opvallender gezien de goede contacten met het landelijk N.V.V. En gezien het feit dat in de Provinciale Drentsche Emigratievereniging Linthorst Homan wel met Drentse vertegenwoordigers van de vakverenigingen samenwerkte.

6. Enige reflecties van de onderzoeker op de gepresenteerde gegevens

6.1. Ontstaansdatum

Op basis van de brief van 19 februari 1925 aan drie ministeries zou men geneigd zijn de ontstaansdatum van Opbouw Drenthe vóór of op 19 februari 1925 te leggen.

Doch, Tuntler, en ook Meyboom beiden direct betrokken, stelden dat in maart 1925 de Centrale Commissie in het leven werd geroepen. 29)

Uit diverse er stukken over 1925-1926 kan opgemaakt worden dat a) op 3 februari 1925 op het provinciehuis een *werkcommissie* werd ingesteld die een rapport moest opstellen dat als basis diende voor het instellen van een Centrale Commissie, b) op 3 maart 1925 de Commissaris der Koningin alle leden van de Centrale Commissie schreef dat er een vergadering was en dat alle kandidaat-leden zitting wilden nemen in de commissie, c) op 3 maart 1925 de "onlangs ingestelde" economische commissie geïnstalleerd werd, d) 9 maart 1925 de Centrale Commissie geïnstalleerd werd, en haar eerste vergadering hield, nu met de volle naam "Centrale Commissie voor den cultureelen, hygienischen en oeconomischen opbouw Drenthe, speciaal voor de veenstreken", e) 9 maart 1925 subcommissies *ingesteld* werden voor de hygiëne van moeder en kind; vakvoorbereiding; volkshuisvesting; oprichting van dorpshuizen. De economische commissie zou als subcommissie van de Centrale Commissie gaan werken. 30)

Het exacte geboortemoment van de Centrale Commissie en de economische commissie zijn dus niet bekend. Als op 3 februari 1925 een werkcommissie ingesteld wordt die een nota voor de oprichting moet maken, dan is het onwaarschijnlijk dat ruim 2½ week daarna de nota er ligt en besproken is, zodanig dat 19 februari de beoogde Centrale Commissie kan worden ingesteld. 31) Deze nota is ook nergens te vinden, is misschien nooit gemaakt. De Centrale Commissie, evenals de economische commissie lijkt in een stroomversnelling geraakt tussen 3 en 19 februari 1925. Heeft de Commissaris der Koningin tussen 3 en 19 februari mondelinge toezeggingen

vergaard en voorgegeven aan de minister dat de instelling van de werkcommissie, de instelling van de Centrale Commissie betrof? We weten het niet.³²)

Hoewel de feiten het moeilijk maken te concluderen lijkt het 't meest geschikt de geboortedag van Opbouw Drenthe te leggen op 9 maart 1925. Als argumenten gelden: Het was de eerste bijeenkomst van de Centrale Commissie en op die dag trad deze Opbouw-commissie voor het eerst publiekelijk naar buiten. In de beleving van twee dicht er bij staande personen, lag in maart het oprichtingsmoment. Tenslotte, voor andere data: 19 februari 1925 of 21 oktober 1926 (= formele oprichting Centrale Vereeniging) zijn nog minder argumenten.

6.2. Gebezigde terminologie en accenten

De creatie van het commissiestelsel lijkt niet alleen onderhevig aan tijdsdruk en tegengestelde belangen, ook het denkproces van Linthorst Homan lijkt van tijd tot tijd andere accenten te bevatten.

Uitgebreide of restrictieve actie?

In paragraaf 3 werd al aangegeven dat bij Linthorst Homan een vrees bestaan heeft dat hulpverlening een tegendraads effect zou kunnen hebben. Structureel zou zo'n maatregelenpakket indruisen tegen een andere beleidslijn, de bevordering van migratie.

In een brief aan mevrouw Bähler-Boerma, zag Linthorst Homan de buurthuizen "alleerst in de venen, straks of dadelijk over de gehele provincie" verspreid.³³) Ook figureerde in de eerste stukken bij de naam van de Centrale Commissie de toevoeging: "speciaal voor (van) de veenstreken". Deze toevoeging verdween al snel.

De aanwijzingen zijn schaars, maar het lijkt niet onwaarschijnlijk dat de Commissaris der Koningin gaandeweg met zijn gecreëerde bestuurlijk orgaan het aanvankelijke beperkte werkdoel en het beperkte territoir, wilde overstijgen. Een instrument dus voor de opbouw van de gehele provincie. Die gedachte lijkt in de jaren 1925/1926 al aanwezig te zijn.

Coördinatie of ontwikkeling?

Verwant met het voorgaande ligt er de vraag: wordt slechts het bestaande gebundeld of wordt tevens de groei van dit werk bevorderd. Op gebied van maatschappelijke zorg streefde hij in de eerste plaats naar bundeling, gezamenlijk overleg en gecoördineerde actie. Een planmatiger aanpak zouden we tegenwoordig zeggen. Tevens echter waren z'n bezigheden gericht op *uitbreiding van zorg*, ook via het particulier initiatief. Dat laatste werd beoogd door in eerste instantie de Bond van Dorpshuizen de verantwoordelijkheid te geven voor het werk in de buurthuizen. Ook de ingewikkelde samenwerking met het Groene Kruis

wijst op een ontwikkelingsgericht overheidsbeleid. Deze centralisatie, zoals de Commissaris der Koningin zijn bezigheden noemde, heeft verschillende achtergronden. Hij stoorde zich aan de versnippering en tegenwerking van personen en instanties op maatschappelijk terrein. Hij wilde uitbreiding van de interventies ten gunste van een betere infrastructuur en levenspeil. Hij wilde ook een antwoord formuleren op het negatieve beeld dat zijn provincie in de pers door de nood in de venen had gekregen. En dit te zamen vereiste verdergaande initiatieven dan slechts samenbundelende.

Accent op gezondheidszorg, educatie, of een omvattende aanpak?

In oktober 1924 bezocht Linthorst Homan, samen met zijn vrouw en de griffiersvrouw, Jongbloed. Hij verzocht vooraf of mevrouw Jongbloed de dames zou kunnen ontvangen om "den cultureelen opbouw vanuit haar gezichtspunt eens met elkaar te bespreken".³⁴) Een maand later, in een briefje aan de Hoofdinspecteur van de Volksgezondheid gebruikte hij de term "centralisatie van het maatschappelijk werk".³⁵) In een brief aan Kootstra (burgemeester van Emmen) vloeiden de doelstellingen ineen. Zijn plannen noemde hij: "nog niet uitgewerkte plannen om in verschillende dorpen in de provincie dorpshuizen of andere vaste inrichtingen te vestigen als centraal punt voor het maatschappelijk werk op hygiënisch en intellectueel gebied".³⁶)

In een brief aan mevrouw Bähler-Boerma benadrukte hij sterk de gezondheidszorg in zijn project. Dat is het ogenblikkelijke doel.³⁷) Deze nadruk lijkt tijdelijk, mevrouw Bähler ontraadde het hem ook ten sterkste.³⁸) De Commissaris der Koningin stemde ook in met een werkplan en begroting waarin dit sterke accent als zodanig niet aanwezig was en dat veel meer een typisch dorpshuizenprogramma weerspiegelde.

Aan het wisselend woordgebruik van Linthorst Homan moet niet teveel betekenis gehecht worden. De man zocht naar een vorm en een naam die het best pasten bij de omstandigheden. Niettegenstaande dit gegeven is er één moment geweest waarop Linthorst Homan sterk de gezondheidszorg naar voren schoof en onder meer kraamzusters in de buurthuizen wilde hebben. Dat is vlak na de bespreking met Lietart Paerbolte, Hoofdinspecteur van Volksgezondheid. Mevrouw Bähler-Boerma heeft zich hiertegen krachtig en goed beargumenteerd verzet. Zou zij dit niet gedaan hebben, dan zou de kenmerkend brede aanpak van het buurthuiswerk (zorg, educatie en maatschappelijke hulpverlening) zich niet hebben kunnen manifesteren. Anders gezegd, in plaats van opbouwwerk te creëren, zou er gezondheidszorg bedreven zijn.

6.3. Landelijke ontwikkelingen op de achtergrond

Scholten schrijft over Nederland in die periode:

"Over het algemeen maakt de periode van 1918 tot 1933 geen aangename indruk. De bekwaamheid van de leidende figuren is zeker niet geringer dan in het tijdperk dat eraan voorafging. Maar de vraagstukken waren groter en men trachtte deze vaak op te lossen volgens vroegere schema's onder invloed van vroegere tegenstellingen. Men miskende daarbij meermalen het dualistische karakter van de Nederlandse staatsvorm, waardoor de zwakte van de politieke partijen zich ook deed gevoelen in het gezagsapparaat. Bovendien was het verantwoordelijkheidsbesef der partijen voor het algemeen beleid niet evenredig gegroeid met de ontwikkeling van hun feitelijke macht. De kiezer voelde zich gemediatiseerd door de partij-organisatie. Een algemeen gevoel van onbehagen, veroorzaakt door gemis aan regeerkracht, deed twijfel rijzen aan de juistheid van het beginsel der democratie, zoals men dat in de eerste jaren na de Wereldoorlog tot ontwikkeling had willen brengen..."³⁹⁾

Ook wanneer men in acht neemt dat wat hierboven voor het centrale bestuursniveau geldt, niet per definitie voor het provinciale en gemeentelijke niveau hoeft te gelden; en zelfs als men in beschouwing betreft dat Zuid-Oost Drenthe sociaal-economisch en demografisch a-typisch is, dan nog lijkt een belangrijk deel van Scholtens analyse op te gaan voor Zuid-Oost Drenthe in die tijd. Immers, als provinciaal bestuurder zag Linthorst Homan het Emmer college van B & W krachten te kort komen. Dit door snelle bevolkingsgroei, nieuwe verantwoordelijkheden zoals de uitvoering van de recente lager onderwijswet of geldgebrek vanwege de explosie van steunaanvragen. Bij die schoksgewijze belasting voor het gemeentebestuur kan ook nog gevoegd worden de veranderde verhoudingen in de gemeenteraad sinds het algemeen kiesrecht voor mannen en vrouwen, ingevoerd respectievelijk in 1917 en 1919.

In de veenstreek kon wat door De Jonge genoemd werd de "kleine crisis der democratie" duidelijk waargenomen worden: het achterblijven van de staatsapparaten bij de eisen van de tijd. Zichtbaar was het gebrekkig functioneren van overheden ten opzichte van de eisen die aan het bestuur gesteld werden, in casu de economische crisis aldaar. Als één van de antwoorden op het gemis aan bestuurskracht en overheidsinitiatief schiep Linthorst Homan een structuur welke nieuwe mogelijkheden bood.⁴⁰⁾ Daarbij wist hij knap gebruik te maken van zijn qualitate qua goede toegang tot de rijksoverheid. Zijn liberale beginselen beletten hem niet om verregaande overheidsinitiatieven te nemen, als hij

het particulier initiatief te kort zag schieten. Gebrek aan specifieke kennis op het voor hem vreemde terrein van het maatschappelijk werk compenseerde hij niet door een amateurisme of vrijblijvendheid, maar met het geven van ruimte aan adviseurs.

In het volgende hoofdstuk wordt beschreven hoe deze opvallende bestuurlijke daadkracht, eenmaal vorm gegeven in het commissiestelsel, zijn eerste werkingen krijgt.

Noten Hoofdstuk III

1. Visscher geeft de inleiding tot het verval als volgt aan:
Over 1915: "Toch bleef de veenderij dat jaar nog winstgevend. Ook de volgende jaren leverden ruime winsten op. In 1919 waren de arbeidslonen met 285%, de prijzen der fabrieksturf met 250% gestegen. Hieruit blijkt wel, dat er in de veenkolonien gedurende den wereldoorlog een ongekeerde welvaart heerschte. Toen kwam in 1920 de groote kentering. In dat jaar werd slechts 1/5 van de jaarlijksche hoeveelheid turf verkocht. De vastgestelde maximumprijs bedroeg toen nog f 140,- per dagwerk. In 1921 was de prijs reeds tot f 75,- gedaald. De voornaamste oorzaak van deze prijsdaling was de aanwezigheid van voldoende steenkool. De produktie in 1922 werd sterk ingekrompen, hetgeen weer een gunstige invloed uitoefende op de in 1923 geproduceerde turf. In 1924 echter zette de groote daling der steenkolenprijzen in, wat tot gevolg had, dat de fabrieksturf voor het grootste gedeelte onverkocht op het veld bleef staan. De prijzen daalden verder en bereikten in 1925 ongeveer het niveau van 1914, terwijl de lonen in verhouding tot de kosten van het levensonderhoud gedaald waren tot beneden die van 1914". (Visscher blz. 184-185)
Het percentage loondaling in deze crisis was volgens Harkema: \pm 30% lager van 1920 op 1921, van 1921 op 1922 nog eens 10 à 20%. En voor 1925 weer 30 à 42% lager. Hemel bevestigt deze cijfers van Harkema, behalve voor de meest recente daling van 1924 naar 1925 geeft hij 20%.
2. Het algemene gebrek aan inzicht in de conjunctuur destijds gold ook voor veendeskundigen: Hallema stelde terwijl de steenkool al in opmars is: "De malaise tengevolge van den momenteel geringen aftrek van het afgewerkte veenproduct heeft naar wij hopen slechts een tijdelijk karakter".
Nog zo'n voorbeeld levert de brochure van het Departement van Landbouw, Nijverheid en Handel. Daar wordt in 1922 gezegd op de laatste pagina: "Een globale berekening wijst aan dat men in Drenthe nog wel gedurende ongeveer 100 jaren turf kan graven". (Sandberg, 1922).
3. In de jaren dertig verdwijnt voor Zuid-Oost Drenthe de veenderij als de primaire arbeidsbron. Volgens het **Wetenschappelijk Bureau der S.D.A.P.** is er gemiddeld op jaarbasis werk ter grootte van 2500 manjaren in het veenbedrijf; 3800 in landbouw. Over blijft 3800 in werkverschaffing/werkloosheid. Fabrieken waren er nauwelijks. Met de landbouw gaat het ook slecht in de crisistijd. Het zijn de steun aan de turf, de richtlijnen voor de roggeprijs en aardappelteelt, de normen voor steun en werkverschaffing, die voor een goed deel de inkomsten van de bewoners van Emmen bepalen. In 1959 werken nog 3000 mensen in de gemeente Emmen in de veenverwerking, voor een belangrijk deel betreft het actieve koolfabricage met deels uit Duitsland geïmporteerd veen. **Van Schaik** geeft voor 1964 een getal van \pm 900 arbeidsplaatsen in de turf voor Zuid-Oost Drenthe (blz. 161). Het loopt sinds die tijd nog verder af.
4. Een uitvoerige beschrijving van de ellende verscheen in *Het Volk*, januari 1925. De auteur was Mevrouw **H. Brok-Troelstra**, zuster van de socialistische voorman, echtgenoot van een Drentse S.D.A.P.-er die als gedeputeerde nauw betrokken zal worden bij de opbouwplannen. In deze studie wordt niet nader ingegaan op dit bewogen onderdeel van de Drentse sociaal-politieke geschiedenis. Een grondige beschrijving van de opstand van 1921 leveren **Gastel en Kalter** 1980, Zie ook **Buning** 1976.
5. Buischool in een artikel gepubliceerd in een relatief onbekende uitgave (propagandaboek verschenen tijdens de nazi-bezetting, de onderzoeker ter inzage gegeven door de Noordelijk Economisch Technologische Organisatie te Groningen) is het meest uitvoerig en gedetailleerd over de werkverschaffing. Buischool legt het begin van de centrale werkverschaffing in 1922, als de rijksinspecteur Jongbloed ook aangesteld wordt. Daarvoor was de werkverschaffing een gemeentelijke zaak. Een deel van de kosten kon bij het Rijk gedeclareerd worden. Na 1922 neemt de werkverschaffing een grote vlucht.
Zie ook **Kruitbosch** 1923, **Tiesing** 1922, **Hemel** 1925, **Jongbloed** 1924 en **Van Loo** 1981 (blz. 165-166).
6. **Simons** schreef in 1960 een boeiende monografie over de Drentse enclave in Eindhoven. **Teulings** verschaft over de werkgever enige pikante details:
"Zo komen hele gezinnen uit Drenthe over. Vader mag een boerderijtje huren op het Brabantse platteland, via de vereniging 'Thuis best' op voorwaarde dat hij tenminste drie dochters tussen 14 en 20 jaar meebrengt, die bij Philips komen werken en op voorwaarde dat in de toekomst nog enige uitbreiding van het aantal arbeidskrachten kan worden verwacht. Het aantal gezinnen dat op deze wijze wordt geëmigreerd bedraagt in 1928 140, in 1929 253 en in 1930 161. Gemiddeld bezitten deze gezinnen 8,44 kinderen waarvan 3,52 m en 4,92 v" (blz. 69)
De fijne handen van de dochters bleven niet altijd in trek. Begin jaren dertig bood Philips Drentse arbeidersgezinnen ter verzachting van ontslag een gratis terugreis Drenthe aan. Er is slechts in één bron een vermelding aangetroffen dat Opbouw Drenthe meehielp bij de migratie van gezinnen in 1925-30. (Dit wil zeggen direct mee hielp bij concrete verplaatsingen, dus anders dan bij de overigens nauwelijks effectieve dienstbodeopleiding, of uitzending van enkele tientallen boeren-nechts in spe. Zie BiZa-A voor brief CdK 26/03/29 waar gesteld wordt dat in 1928 hiermede nagenoeg gestopt is. Bij de timmercurussen voor de jongens bleef plaatsing buiten Emmen wel een nevendoel).
Bovendien betreft deze referentie een overzichtsartikel van een buitenstaander. De kans is miniem dat Opbouw Drenthe direct aan migratie meewerkte. Het was vooral een activiteit van de arbeidsbureaus en de Provinciale Drentsche Emigratievereniging Die bron is de journalist **Van de Bospoort** die in de propagandabrochure van het gemeentebestuur van Emmen in 1932 tamelijk vaag aldus over migratie schrijft: "De buurthuis-leidsters, dames die voor maatschappelijk werk opgeleid waren, verleenden bemiddeling bij plaatsing

- elders in den lande van dienstboden en boerenknechts uit deze streek, evenals de Centrale Vereeniging medewerkte aan verplaatsing van gehele arbeidersgezinnen naar industriecentra waar gelegenheid was om in eigen onderhoud te voorzien". (blz. 75)
7. De namen van de twee meest betrokken ministeries, dat voor binnenlands bestuur en voor volksgezondheidsaangelegenheden, wijzigen zich in de beschreven periode. Hieronder een overzicht. In dit en de volgende twee hoofdstukken geven we met Binnenlandse Zaken (BiZa) altijd het Ministerie voor Binnenlands Bestuur aan, met Arbeid het departement waar volksgezondheid onder valt.
 - Kabinet Ruijs de Beerenbrouck, 1918-1922: *Binnenlandse Zaken en Landbouw* Ruijs de Beerenbrouck (RKSP) *Arbeid, Handel en Nijverheid* Aalberse (RKSP)
 - Kabinet Ruijs de Beerenbrouck, 1922-1925: *Binnenlandse zaken en landbouw* Ruijs de Beerenbrouck (RKSP) *Arbeid, Handel en Nijverheid* Aalberse (RKSP)
 - Kabinet Colijn, 1925-1926: *Binnenlandse Zaken en Landbouw* De Geer (CHU) *Arbeid, Handel en Nijverheid* Koolen (RKSP)
 - Kabinet De Geer, 1926-1929: *Binnenlandse Zaken en Landbouw* Kan (partijloos) *Arbeid, Handel en Nijverheid* Slotemaker de Bruïne (CHU)
 8. In dit persbericht werd voorts gespeculeerd op de angst voor het rode gevaar. Gesuggereerd werd dat dit af te wentelen zou zijn door steunverlening. Dat ging als volgt: (fragment)

"Een op sobere wijze in het leven houden eener gansche veenbevolking zal niemand wagen als geldverspilling te qualificeren, tenzij men van oordeel mocht zijn, dat slechts daar hulp en steun geoorloofd is, waar het tot omstandigheden en uitersten gekomen is als thans in Rusland het geval is." (Archief C.A.C.)

Overigens blijkt uit dit persbericht dat de volledige naam van het C.A.C. gewijzigd is: "Het Centraal Algemeen Comité tot steun aan de noodlijdenden in de veenstreken van Drenthe". Eerder heette het "Centraal Algemeen Comité van steun voor de noodlijdende arbeidersgezinnen in de veenstreken van Drenthe".
 9. BiZa-A 30/10/26, Declaratie van de Centrale Commissie over 1925.
 10. Zie voor een overzicht van de werkzaamheden van het Groene Kruis: **N. Wessels-Boer** 1956.
 11. Het jaarverslag 1924 van deze commissie is te vinden in het Gemeente Archief van Emmen onder no. 1924 - doss. 184.271.
 12. Brief 4/3/22 Kabinet CdK zonder nummer.
 13. Het rapport is te vinden in kabinetstukken CdK 1924, no. 541. In een artikel, gepubli-
- ceerd 1929, geeft hij cijfers waaruit blijkt dat de situatie inmiddels niet ernstiger is dan in de rest van het land. **J.H. Tuntler, 1929.**
14. In een brief d.d. 11/12/24 kabinet CdK 1924, no. 623.
 15. Archief BB no 292 en 295, brief d.d. 18/1/25.
 16. De formele status van deze commissie voor de hygiëne van moeder en kind is onhelder. Er zijn vier mogelijkheden a) het is een commissie van het Groene Kruis b) een commissie sui generis c) een subcommissie van de C.C. d) een combinatie van deze mogelijkheden.

Voor het eerste pleit het feit dat de voorzitter van het Groene Kruis de Commissie installeert. Tuntler was voorzitter. Deze laatste verheugt zich over de goede samenwerking en hij spreekt de wensch uit, dat deze Commissie zich voor haar arbeid in het bijzonder zal wenden tot de plaatselijke afdelingen van "Het Groene Kruis". In zijn artikel van 1926 schrijft **Tuntler** dat deze commissie een commissie van het Groene Kruis is. Toch is dit vreemd, de vertegenwoordigers van het Wit-Gele of - het ook aanwezige - Rode Kruis, zouden zich nooit scharen onder de orde van de tegenvoeter. In een enkel stuk komt men de omschrijving subcommissie van de C.C. tegen. Doch overheersend is de betiteling zonder sub- ervoor.

Het alternatief commissie sui generis lijkt formeel het meest juist, maar doet bij nadere beschouwing de nadrukkelijke band met het Groene Kruis geen recht. In de praktijk zal de combinatiemogelijkheid geleefd hebben, maar dat is bestuurlijk/juridisch eigenlijk onmogelijk.

Deze formele onhelderheid zullen we later in de bezigheden van Linthorst Homan bij zijn commissiestelsel terug zien. Daar zijn twee interpretaties mogelijk. De man interesseerde zich (hier) niet voor procedurele bezigheden. En de betrokkenen eisten geen helderheid. Dan wel dat Linthorst Homan de formele status expliciet in het midden liet, juist vanwege niet opgeloste competentiekwesties. Deze onderzoeker neigt naar de 2e interpretatie.
 17. **H.U. Meyboom**: De Bond van Dorpshuizen. In de Nieuwe Drentsche Volksalmanak 1927, blz. 13 t/m 22. Zijn citaat komt uit "De Veldbode" van 26/9/1925.
 18. Een uitgebreide correspondentie tussen haar en de CdK is bewaard gebleven. Daaruit blijkt dat Mevrouw Bähler van grote betekenis is geweest in het voorbereidingsproces. Althans wat betreft de realisatie van de plannen om in het veen veldposten voor sociaal-culturele en sociaal-hygiënische volksopvoeding te openen. Deze correspondentie is deels aan te treffen in het archief van Opbouw Drenthe onder de no's 12 en 148, deels in de kabinetstukken van de CdK 1922/1925. Alsmede in het archief van het Dorpshuis Eelde-Paterswolde onder de no: 292-295. Zie ook **Boer 1955** en **Bähler-Boerma 1930**.
 19. De exploitatie van dit dorpshuis zal zodanige zorgen baren dat de C.C. herhaald zal aanbieden het huis "over te nemen". Mevrouw Vicq wil dit wel maar wil ook - terwijl zij in het gebied omstreden is - een dusdanige grote zeg-

- genschap houden dat de CC. er daarom herhaald van afziet. (Op te maken uit brief CdK d.d. 22/4/26, kabinet no. 85 aan Baron Van Geen, secretaris van Wilhelmina, die vanwege een financieel verzoek van mevrouw Vicq om inlichtingen vroeg).
20. Mevrouw Bähler attendeerde de CdK op een leeggekomen marechasseekazerne van de grensbewaking in Roswinkel als mogelijk onderkomen. Deze barak zal te zijner tijd niet het eerste buurthuis te Nieuw Dordrecht herbergen, wel een soortgelijke barak uit Barnflair bij Vlagtwedde. Die voor een bedrag beneden de marktwaarde gekocht was van het ministerie van Financiën.
 21. Brief Bähler-Boerma aan de CdK d.d. 22/12/24 AOD 148.
 22. Uit een brief van mevrouw Bähler aan de CdK van 31/3/25, (AOD 155) kan begrepen worden dat dit besloten werd in april 1925. Dit enerzijds vanwege een opponerende Horch, anderzijds vanwege ingewikkeldheden in de gezagsverhoudingen rond de buurthuisleidster. Door de Bond van Dorpshuizen niet meer verantwoordelijk te laten zijn werd het aantal instanties dat iets over het werk in en vanuit het huis te zeggen had, verminderd met één.
 23. In een lezing, in 1927 in Den Haag, zei Linthorst Homan dat Hare Majesteit hem toen "opdroeg al datgene te doen wat dienstig zoude kunnen zijn aan het verkrijgen van betere toestanden" (AOD 17).
 24. Brief CdK, d.d. 1/10/24 kabinetstukken CdK 1924 no. 434.
 25. Kabinetstukken CdK 1924, nos. 623 en 677. Dit is voor het eerst, en overigens één van de weinige keren dat Gedeputeerde Staten in de beginjaren genoemd worden. Als College lijkt het geen rol gespeeld te hebben, wel hebben twee collegeleden naast de CdK actief deelgenomen: Brok (SDAP) en Schuurman (ARP).
 26. Kabinet CdK 1925 no. 52. Op 31 januari en 2 februari 1925 schreef hij antwoordbrieven aan v.d. Walle (BiZa-A 510).
 27. In AOD 12.
 28. Let wel: hygiënische opbouw is nog niet toegevoegd, blijkbaar zijn de onderhandelingen nog niet zo ver, dat de CdK hier op kan prelude. De toevoeging 'speciaal van de veenstreken' verdwijnt al snel in de loop van 1925/1926.
 29. Tuntler in **J.H. Tuntler 1926**: pag. 924-926. **Meyboom** zie noot 17.
 30. De jaarverslagen over de periode 1925/1932 ontbreken in het archief van Opbouw Drenthe, zijn misschien ook niet altijd gemaakt. In het Gemeentearchief van Emmen liggen uit de vooroorlogse periode jaarverslagen van 1929, 1930 en 1931. In Archief B.B. die van 1930, 1934, 1936, 1937, 1938. In AOD 1933, 1934, 1937 en 1938. Gehanteerd werden voor deze reconstructie stukken uit AOD 6 en 19.
 31. Herman Nijenhuis attendeerde de onderzoeker op de mogelijkheid dat in die jaren, met veel meer informele en impliciete besluitvorming zo iets wel heeft gekund in dit snelle tempo. Het blijft betwifelbaar.
 32. Ook het belangrijkste dagblad, de Provinciale Drentse en Asser Courant biedt - in weerwil van enkele relevante berichten - geen opheldering over de datum waarop de CdK de Centrale en/of de Economische commissie instelde, danwel de leden benoemde.
 33. Brief CdK aan Bähler-Boerma d.d. 28/11/24, AOD 148.
 34. Kabinet CdK 1924, brief d.d. 13/10/24, no. 455.
 35. Kabinet CdK 1924, brief d.d. 10/11/24, no. 520.
 36. Kabinet CdK 1924, brief d.d. 6/12/24, no. 601.
 37. Brief CdK aan Bähler-Boerma, d.d. 28/11/24, AOD 148.
 38. Brief Bähler-Boerma aan CdK d.d. 22/12/24, AOD 148.
 39. **L.W.G. Scholten**, blz. 224-225.
 40. en even beknopte als stijlvolle schets van leven en werk van J.T. Linthorst Homan schreef **W.J. Werkman** in 1957. Drie elementen uit deze beschrijving vallen in het kader van de hier gepresenteerde daden van Linthorst Homan op. Diens grote kennis en interesse voor de landbouw (ontginnigen). De jarenlange blikverbreding door internationale contacten (Linthorst Homan informeerde bij het gemeentebestuur te Basel naar de organisatie van het maatschappelijk werk aldaar). Een grote werklust en inzet voor zijn provincie, die volgens Werkman, zijn ontijdige dood (in 1932) veroorzaakten. In 1931 volgde R.H. Baron de Vos van Steenwijk hem op als CdK en derhalve ook als voorzitter van de CV.

Hoofdstuk IV Het begin 1925 - ± 1928

De Centrale Commissie gaat aan de slag, buurthuizen worden geopend, de subcommissies komen bijeen. Achtereenvolgens worden in dit hoofdstuk aan de orde gesteld: de ontwikkeling van de buurthuizen, de economische commissie, de gezondheidszorg, de tuinbouw, de volkshuisvesting en de verrichtingen van de Centrale Commissie, inclusief de gedaanteverandering in Centrale Vereeniging.1)

1. De buurthuizen

1.1. De oprichting

In 1925 en 1926 werden vier buurthuizen gesticht:

- mei 1925 te Nieuw Dordrecht,
- augustus/september 1925 te Zwartemeer,
- augustus 1926 te Emmerschans,
- december 1926 te Emmererfscheidenveen.

In het geval van Nieuw Dordrecht en Emmerschans is bekend dat het buurthuis doelbewust geplaatst werd te midden van de meest verpauperden.2) Over de specifieke plaats van de andere twee is de achtergrond niet bekend. De gebouwen waren eigendom van de Centrale Commissie (later Centrale Vereeniging). Opbouw Drenthe zorgde ook voor onderhoud, financiering van de activiteiten en het salaris van de beroepskrachten. De Commissaris der Koningin verzocht in 1926 formeel mevrouw Bähler-Boerma zich te belasten met het toezicht op de gang van zaken in de buurthuizen. In de praktijk behelsde dit overleg over de aanschaffingen, aanstellingen en programmering. De bedoeling was de plaatselijke commissies te helpen het beheer over te nemen. Mevrouw Bähler-Boerma nam die rol op zich omstreeks juni 1926, doch verloor deze gaandeweg weer toen in januari 1927 een adjunct-secretaris benoemd werd. En op den duur, in 1928, werd duidelijk dat er voor haar leidinggevend optreden geen plaats meer was. Het streefgetal van op te richten buurthuizen was tien, al genoemd in de conceptbegroting die mevrouw Bähler-Boerma rond de jaarwisseling van 1924/1925 opstelde.3) In 1925 waren er al plannen om naast de twee bestaande (Nieuw-Dordrecht en Zwartemeer), in totaal vier nieuwe huizen op korte termijn te stichten.4) Ook andere gegevens wijzen op een getal van in totaal zes als richtsnoer voor de allereerste jaren. In een vertrouwelijke brief van 18 november 1926 stelde de Commissaris der Koningin dan ook voor om "de organisatie, speciaal voor wat betreft het personeel, te perfectioneren alvorens daaraan uitbreiding te geven".5) Problemen van praktische en financiële aard kunnen een rol van betekenis gespeeld hebben bij het beperkt houden van het aantal vestigingen. Tenslotte, dit wordt in het volgende hoofdstuk behandeld, stapte Opbouw Drenthe in de perio-

de ± 1927/1930 af van het buurthuiswerk, tot dan de voornaamste bezigheid van de instelling. Bij de beschrijving beperken we ons in eerste instantie tot de vier in 1925 en 1926 gestichte huizen. Vanzelfsprekend is er variatie in programmering en leiding. Hieronder wordt de grootste gemene deler geschetst.

1.2. Leiding en recrutering beroepskrachten

De leidsters, twee per huis, werkten met een aantal vaste programmaonderdelen en deden voorts wat hun hand te doen vond. Dit gebeurde in samenwerking met de plaatselijke commissie van toezicht en subcommissies van de Centrale Commissie met name die voor vakvoorbereiding en voor hygiëne van moeder en kind. De leidsters waren doorgaans gediplomeerden van een School voor Maatschappelijk Werk. Met name in het begin was er een relatie met mevrouw E.C. Knappert van de Amsterdamse School voor Maatschappelijk Werk. Zij was toentertijd één van de belangrijkste personen op het gebied van het maatschappelijk werk. De titel van de leidsters was directrice en adjunct-directrice. Zorgvuldig werden kandidaten geselecteerd op hun politiek-godsdienstige oriëntatie. Nooit twee rechtse of twee linkse dames in één buurthuis. Dit niet zozeer omdat het tussen hen dan saai zou worden, maar met het oog op acceptatie door de politiek-godsdienstige bovenlaag in de omgeving van het buurthuis.

1.3. Programma

Het programma werd op centraal niveau vastgesteld en omvatte een kinderbewaarplaats, recreatie, vakonderwijs en de dienstbode opleiding.

Kinderbewaarplaats

Het buurthuis kende een kinderbewaarplaats, waar moeders hun kleuters brachten, veenarbeid was immers gezinsarbeid. De leidsters pasten op deze kinderen. Beter gezegd: zij belastten zich met de pedagogische zorg en aandacht, iets waar hun opleiding hen toe geëquipeerd en bevoegd had. Mevrouw Went-Goekoop, zelf één van de eerste leidsters, vertelt hierover:

"De bewaarschool is voortgekomen uit de idee de verwaarlozing der niet-leerplichtige jeugd en het veelvuldige schoolverzuim der oudere kinderen tegen te gaan. Immers als de moeders in het veen werken, moeten zij, òf wel de jonge kinderen meenemen, òf wel de oudere kinderen last geven de school te verzuimen om op de jongeren te passen. De belangstelling was groot: reeds na een week waren er dagelijks een dertigtal kleuters. 's Winters bleven zij wegens tijdgebrek van ons van 9-12 uur, 's zomers mochten zij den geheelen

dag blijven, daar dan de moeders pas laat uit het veen kwamen.

Ze aten om 12 uur met ons mee en leerden zoo groenten kennen. Een jongetje dat ernstig ziek werd kwam volgens den medicus de ziekte te boven, omdat hij in het buurthuis zooveel beter gevoed was. Den kinderen werden de eerste begrippen van reinheid bijgebracht: we leerden ze handen wasschen, neusje snuiten, enz. We hielden de kinderen bezig met fröbelwerk, gymnastiek, zang en spelletjes."6)

Recreatie

In sommige huizen was er een uitleenbibliotheek. Er werden jeugdclubs georganiseerd. De jeugd kon zich daar bezighouden met figuurzagen, handwerken en knutselen met pitriet. Ook was er een zangkoor en gymnastiek.

Vakonderwijs

Naast de economische commissie, de commissie voor de volkshuisvesting, de hygiënische commissie en de Centrale Commissie werd in de begrotingstoelichting van 1925 melding gemaakt van de commissie voor opvoeding en ontwikkeling. Deze commissie lijkt nauwelijks bijeengekomen te zijn. Wel werd er in de buurthuizen aan haar doel gewerkt: er werd vakonderwijs gegeven, zowel aan jongens als aan meisjes. De jongens kregen tekenen, timmeren, metselen, alsmede onderricht op tuinbouwgebied. Ambulante leraren onderwezen deze vakken. De produkten vonden hun weg in de streek, bijvoorbeeld wiegjes. Winter 1927/1928 werd een leerlingenstelsel op touw gezet. De Centrale Vereeniging - als opvolger van de Centrale Commissie - ging met bouwondernemers contracten met een looptijd van drie jaar aan. Hierbij werd overeengekomen dat de ondernemer ("patroon-onderwijzer") de leerling een beroepsscholing gaf, door hem te laten werken in zijn ploeg arbeiders. De ondernemer werd hiervoor betaald, de leerling kreeg zakgeld.

Met de vader (of diens plaatsvervanger) werd eveneens een contract gesloten. Hij verplichtte zich de zoon voor drie jaar in de leer te doen en zag erop toe dat deze het herhalings- en tekenonderwijs zou volgen. Zo werden enkele tientallen jongeren geplaatst. De cursussen werden in het begin gegeven onder supervisie van de commissie voor de vakvoorbereiding. In 1930 werden de tekencursussen, die relatief duur waren, overgedragen aan de Vereeniging ter bevordering van het ambachtsonderwijs in Drenthe, waar al eerdere contacten mee waren. De meisjes kregen les in koken, naaien en huishoudelijk werk. Dit gebeurde door de buurthuisleidsters en ambulante leerkrachten van het Nijverheids Onderwijs voor meisjes. Ook getrouwde vrouwen konden naai onderricht krijgen.

Dienstbode-opleiding

De lessen koken, naaien en huishouden aan de meisjes stonden in de eerste jaren vooral in het teken van de dienstbode-opleiding. Deze dienstbode-opleiding werd geen succes: veel meisjes keerden na korte tijd weer terug van hun dienstje.

Het is achteraf ietwat naïef om te veronderstellen dat de meisjes na een cursus van slechts enkele maanden zouden kunnen wennen aan een nette mevrouw, in een groot huis in wereldsteden als Rotterdam en Den Haag. Typische voorvallen werden gemeld zoals van dat meisje dat volhield met haar kleren aan naar bed te gaan of geen trappen bleek te kunnen lopen: boven aan de trap staande gooide zij eerst vegeer en blik naar beneden om dan met beide handen strak om de leuningenvoetje voor voetje af te dalen. Mevrouw Went-Goekoop, die zelf in het begin leidster in Emmererfscheidenveen was, zei hierover:

"Er bleek weldra, dat de geringe ontwikkeling der meisjes het haast onmogelijk maakte hen in drie maanden tot bruikbare dienstmeisjes om te tooveren. Toch kon de termijn van drie maanden in het algemeen niet worden verlengd, daar anders de meesten weer in het veen gingen werken. Enkele voorbeelden mogen de moeilijkheden aangeven, waarmede wij te kampen hadden. Sommige meisjes kenden het verschil niet tusschen zakdoek, handdoek en stofdoek. De meeste groenten waren nieuw voor hen: Zé hun maag verdroeg in den beginne slechts aardappels. Ter eere van een verjaardag maakten we een chocoladepudding; lag het aan onze kookkunst of weer aan de ongewone voeding - zeker is, dat alle meisjes daarna ziek werden. Een kraan was een wonder, evenals het bestaan van een trap. Op de klok kijken konden er weinigen; sommigen niet lezen en schrijven. In beide gevallen trachtten wij hen eenigszins te ontwikkelen".7)

De kosten voor het uitzetje voor de nieuwe werkkering kwamen voor rekening van de Centrale Commissie. Het feit dat deze nieuwe kleding behouden mocht worden bij ontslag, bevorderde niet dat de meisjes tegen hun zin toch bleven dienen. In de denkbeelden van Ritmeester, de eerste secretaris, stond de dienstbode-opleiding ook in het teken van bevolkingspolitiek: "Waar de meisjes in het veen veel te vroeg trouwden en de bevolkingsaanwas daardoor onnodig werd vergroot, heeft de dienstbode-opleiding mede tot doel, die meisjes, in ieder geval tijdelijk te doen emigreren".

1.4. Aansluitingsproblemen en de plaatselijke commissies

In het vorige hoofdstuk kwamen de plaatselijke commissies van toezicht ter sprake, samengesteld uit lokale sleutelfiguren uit

het kerkelijk en particulier organisatiewezen. Over de motieven om die lokale commissies in het leven te roepen werden geen definitieve aanwijzingen in de stukken gevonden. In algemene zin ligt het voor de hand te stellen dat deze commissies gevormd werden om de aansluiting tussen buurthuis en plaatselijke bevolking te bevorderen. Een verdergaande veron-

derstelling kan echter zijn, dat ze vooral in het leven zijn geroepen om te vermijden dat de buurthuisactiviteiten speelbal zouden worden van plaatselijke tegenstellingen. In tegenstelling tot de vier reeds bestaande dorps huizen, in Eelde, Roden, Smilde en Nieuw Amsterdam kwamen de buurthuizen niet voort uit plaatselijk initiatief. Het waren onderdelen van een groter

Ten bate van de Centrale Commissie tot den Cultureelen, Hygiënischen en Economischen Opbouw van Drenthe, Voorzitter de Commissaris der Koningin in die provincie, Mr. Linthorst Homan, welke ten doel heeft door

Verschaffing van Werkgelegenheid

verbetering te brengen in de heerschende toestanden onder de Drentsche Veenbewoners, is door het Amsterdamsch Comité „Drentsche Venen” het plan opgevat, een besloten liefdadigheidsfeest te organiseren, het

DRENTHE-FEEST,

hetwelk zal plaats vinden op Zaterdag, 11 December 1926, des avonds 9 uur in de speciaal daartoe ingerichte zalen van het Paleis voor Volkswijf, alhier (ingang Westeinde).

Door verschillende kunstenaars en kunstenaressen werd medewerking toegezegd tot het geven van cabaretnummers, enz., terwijl een tiental onzer bekendste actrices in een door de firma Hirsch & Cie gearrangeerden

mode-show

de laatste creaties op modegebied zullen demonstreeren.

Eenige bekende professional- en amateur-„bands” zullen doorlopend zorgen voor dansmuziek in de groote danszaal, welke voor dezen avond door een onzer vooraanstaande tuinarchitecten in een

palmen- en bloementuin

van ongekeerde pracht zal worden herschapen.

In plaats van een vast souper zullen koude buffetten ingericht worden, waarvan de leiding in zeer deskundige handen gelegd is, terwijl champagnetenten, cocktailbars, een Indische Theetent enz. enz. de gasten zullen laven.

In verband met het besloten karakter van dit feest zullen slechts aan genoodigden van het nevenstaande feestcomité en ^{hunne} hare introducé(e)s toegangsbewijzen tegen fl. 5.— per persoon worden afgegeven.

Avondtoilet verplicht.

Uitnodiging voor een liefdadigheidsfeest t.b.v. Opbouw Drenthe (zie § 6.3)

geheel - geen voorzieningen van de plaatselijke bevolking, maar voorposten van de Centrale Vereeniging.

Een stelregel voor de activiteiten in het buurthuis was, dat slechts die dingen op touw gezet werden waarover de levensbeschouwelijk gedifferentieerd samengestelde plaatselijke commissie het eens werd. Dat lukte natuurlijk niet altijd en de beroepskrachten zullen hun professionele inzichten en gebondenheid aan de werkgever ook wel hebben laten gelden. In de notulenboeken van de plaatselijke commissies komt dit hier en daar ter sprake, in samenhang met het probleem dat de plaatselijke commissies niet zo goed raad wisten met hun positie en formele bevoegdheden. In *Nieuw Dordrecht* ontstonden fricties tussen het comité en leiders als ook tussen comitéleden onderling over zeggenschap over het werk. Eén van de knelpunten betrof voetbal en korfbal op zondagmiddag en het gemengd zangkoor op een tijdstip dat er ook catechisatie werd gegeven.⁹⁾

Ook in andere buurthuizen waren er soortgelijke perikelen. In *Emmer Erfscheidenveen* gaf de op neutraal/openbare leest opgezette gymnastiekvereniging problemen. 10) Op 30 november 1927 schreven B en W van Emmen aan de Centrale Vereeniging een brief met de mededeling dat de plaatselijke commissie van toezicht van *Emmerschans* nog nooit bijeen was gekomen na de installatie en ook niet wist wat te doen.

11) Mejuffrouw Oosthoek, leidster in dit huis schreef op 3 november 1927 aan Ariëns, secretaris van de Centrale Vereeniging dat de buurtbewoners dachten dat het huis een soort van armenhuis was, waar geld uitgedeeld zou worden. De bewoners wilden ook nieuwe kinderkleren hebben want ze schaamden zich om hun kinderen zo te sturen. En de naailessen draaiden slecht. Ook mevrouw Went-Goekoop maakt meer dan één keer melding van wantrouwen bij de plaatselijke bevolking jegens de bedoelingen van het buurthuis.¹²⁾ In een interne notitie van de Centrale Vereeniging staat het volgende hierover: "Wel is er een commissie van toezicht voor het buurthuis, maar wegens gebrek aan een concreet doel is vergaderen bijkans niet mogelijk. Dit heeft ten gevolge dat vele van de commissieleden - hoewel ten onrechte - het gevoel hebben slechts voor de vorm gevraagd te zijn en meenen overal buiten te worden gehouden. Het resultaat is, dat de commissie ontaardt in een college waar enkel eventuele bezwaren - bijkans steeds op gissingen etc. berustend - worden geuit". Deze concrete aanwijzingen van conflict en gebrek aan aansluiting, roepen het beeld op van een voorziening die van bovenaf gedropt is, zoals dat tegenwoordig genoemd wordt, waarna de leiding moeite heeft het vertrouwen te winnen van de bevolking. Duidelijk is dat, ondanks de plaat-

selijke commissies, de buurthuizen in deze periode verstrikt raakten in tegenstellingen welke de Commissaris der Koningin juist zo verfoeide en trachtte te overbruggen. De beleidswijziging van 1927/1928 moet mede in dit licht gezien worden.

2. Gezondheidszorg

Over de werkzaamheid van de commissie voor moeder en kind in de jaren 1925 en 1926 het volgende. In januari 1926 werd een propagandaweek gehouden. Op 49 plaatsen in Drenthe werd met lezingen, lichtbeelden en filmvoordrachten de bevolking warm gemaakt voor kinderbescherming, consultatiebureaus voor zuigelingen, bakerzorg en kinderuitzending. Deze actie bracht ook f 3.000,- aan collectes in kas. De buurthuizen leverden de lokalen voor de consultatiebureaus voor zuigelingen en voor eenvoudige medische behandelingen van kinderen. Er werd veel werk gemaakt van het uitzenden in het Westen van zwakke kinderen, naar gezinnen en vakantiekolonies. Deze werden dan een aantal weken in gezinsverband opgenomen om aan te sterken.¹⁴⁾ Duidelijk is wel dat de commissie met enkele handicaps gewerkt moet hebben. In 1925 en 1926 werd de aangevraagde rijkssubsidie voor de gezondheidszorg niet gehonoreerd. Er was dus weinig ruimte voor het hygiënisch werk. De Centrale Commissie kon voor 1926 slechts f 2.500,- ter beschikking stellen. De loonkosten van de provinciaal docente voor de moedercursussen nam het Groene Kruis voor zijn rekening. Een tweede handicap waren de ingewikkelde communicatielijnen en onduidelijke gezagsverhoudingen. Zoiets roept wrijving op.¹⁵⁾ Een derde handicap zal zijn geweest dat de Commissaris der Koningin, sleutelfiguur en trait-d'union in het commissiestelsel, winter 1925/1926 door ziekte lang in het buitenland moest verblijven. Eventuele geschillen waren zo niet direct op te lossen, inspiratie om toch met het werk door te gaan hoewel er geen geld was, kon niet geboden worden.

Vanaf 1927 lukte het voor de Centrale Vereeniging jaarlijks een vaste post op de begroting van het Ministerie van Arbeid geplaatst te krijgen. Met het geld werd de bakeropleiding in Assen gesteund, een Provinciale Kinderarts aangesteld, districtsartsen en -bureaus voor t.b.c.-bestrijding gefinancierd. Voorts werd het netwerk van wijkzusters uitgebreid, waarbij kruisverenigingen ingeschakeld werden.¹⁶⁾ Vanaf november 1927 kon de Centrale Vereeniging twee schoolartsen in dienst nemen die als werkgebied Emmen, Schoonebeek, Sleen en Odoorn hadden.

3. Economische Commissie

Opbouw Drenthe heeft in haar bestaan drie

keer een economische commissie gestart: in 1925, 1933 en 1945. In alle gevallen werd getracht de economische infrastructuur te verbeteren door deskundigen uit overheid en bedrijfsleven plannen te laten beramen of te bespreken. Ook werden ondernemers gestimuleerd in Drenthe, met name de Zuid-Oosthoek, een vestiging te openen. In Hoofdstuk II werd beschreven hoe de eerste commissie tot stand kwam: min of meer afgedwongen door druk uit 'Den Haag'. Onduidelijk is wanneer die commissie eigenlijk ophield. Over de werkzaamheden op economische terrein het volgende. Er werd onder meer advies uitgebracht over: een vestiging van kledingateliers; rendementshogende experimenten bij turfproductie; vestiging van een tuinbouwvoelbedrijf; kredietmaatregelen ter vergroting van het land- en tuinbouwareaal. Enige actie werd ondernomen om lichte industrie naar de streek te halen, zoals mandenvlechterijen, cocosmatten-, klompen- of aardewerkproductie. Veelal lag dat niet boven het niveau van informatie inwinnen. Beradslaagd werd er over plannen voor een turfgestookte electriciteitscentrale. De werkzaamheden zullen ook wel geremd zijn geweest door de verwachting van de leden over de resultaten. In een stuk in AOD 549 dat een lijst van mogelijke aandachtsvelden bevat, staat dat de overbrenging van de industrie naar de veenstreken nauwelijks zal lukken: de infrastructuur ontbreekt, kunstmatig zullen de levenskansen van (groot-)industrie niet verhoogd kunnen worden. Daarom wel stimulering van vakonderwijs en tuinbouw. Uit dat laatste kon dan wellicht een conservenfabriek voortvloeien. Zoals eerder aangegeven, correspondeerde deze visie met die van de Commissaris der Koningin. In diverse brieven, ook aan fabrikanten en handelsondernemingen ging hij uit van de vrije ondernemingswijze productie en gaf vestiging een geringe overlevingskans. Eén speciaal geval speelde zich in die tijd af. Mede door bemiddeling van de Commissaris der Koningin vestigde een ondernemer uit het Westen een aantal kledingateliers in het veengebied en in Coevorden. Het leverde een klassiek voorbeeld van uitbuiting en misbruik van overheidssteun op. De lonen waren zeer laag. Door bemiddeling van de Commissaris der Koningin werden opdrachten van de rijksoverheid verworven (uniformen). Toen het verzet tegen de lonen toenam en het perspectief van vette rijksorders afnam, sloot de ondernemer de zaak. De winst was binnen, de naaisters werden werkloos.

4. Aandacht voor de volkshuisvesting

De erbarmelijke woontoestanden uitten zich in veel gevallen van dubbele bewoning, dus twee gezinnen in één eengezins-

woning. Daarnaast waren er honderden plaggenhutten en verkrotte optrekjes. Had de gemeente Emmen in 1926 het tekort aan redelijke woningen willen doen verdwijnen, dan was een contingent van 1000 nieuwe woningen nodig geweest. In de praktijk wist Emmen in de periode van 1927/1938 slechts in 262 gevallen een keet te vervangen door een woning.¹⁸⁾ Eerst via de commissie voor de volkshuisvesting (1925), vervolgens door de zogenoemde Huurgarantietcommissie (1927) werd hierop ingespeeld.

4.1. De Commissie voor de volkshuisvesting

Deze subcommissie van de Centrale Commissie noemde zich ook wel Provinciale Woningcommissie en kwam in wisselend gezelschap bijeen.¹⁹⁾ Voor het eerst op 26 januari 1925, dus reeds vóór de instelling van de Centrale Commissie. De concrete aanleiding voor oprichting was een circulaire van 5 januari 1925 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarin werd subsidie in het vooruitzicht gesteld voor goedkope nieuwbouw. De feitelijke bouw van zulke woningen was een gemeentelijke zaak en dat moest zo blijven. De commissie kon plannen maken en advies geven.

Al spoedig kwam de commissie in een vrij ernstig conflict met de Gemeente Emmen. Het college van B. en W. had over deze circulaire gesproken met de minister en begreep dat deze niet bij voorbaat afwijzend zou staan tegenover een aantal van 2 à 300 nieuwe woningen. De commissie echter wilde niet verder gaan dan slechts 10 à 20, omdat voor de gemeente exploitatietekorten zouden optreden. Bovendien was het niet zeker dat de keetbewoners hun armzalige behuizing wilden verruilen voor een mooie nieuwbouwwoning: een keet kende geen huur.²⁰⁾

Burgemeester Kootstra van Emmen kwam door dit standpunt van de commissie in een moeilijk parket. Hij onderhandelde namens B. en W. met de minister over het contingent en bijbehorende gunstige exploitatiesubsidies, maar in de commissie voor de volkshuisvesting kreeg hij de wind van voren. De Commissaris der Koningin correspondeerde ook apart hierover met de rijksinspecteur. De laatste vond het getal van 2 à 300, en zeker 5 à 600 dat ook in Emmen politieke kringen genoemd werd, evenzeer als de Commissaris der Koningin onzin. De rijksinspecteur betwistte ook de interpretatie die Emmen gaf van de toezeggingen van de minister. De minister loste de zaak op door de aanvraag van Emmen aan te houden en Emmen uit te nodigen in overleg te treden met de Centrale Commissie om een proef-contingent te bouwen. Emmen stelde vervolgens een proef van 200 voor, de Centrale Commissie kwam uit op 20. Emmen accepteerde deze proef

niet, omdat de minister niet alle financiële risico's weg wilde nemen bij de gemeente. De Centrale Commissie stelde toen voor dat zij dan die proef nam en de woningen nabij de buurthuizen zou plaatsen en daarbij de buurthuisleidsters te belasten met de woninginspectie. (Uit andere AOD-stukken is bekend dat er plannen waren om een woninginspectrice te benoemen.) De woningen werden nooit gebouwd. Wel trad in 1929 bij de gemeente Emmen een woninginspectrice in dienst. Eén van haar taken was het toezicht op de gezinnen in de nieuwbouw van 50 woningen, die in de jaren 1929 en 1930 gerealiseerd werd. Haar eerste verslag aan B & W over haar "opvoedend en opbouwend werk" onder de bewoners, besloot zij met de verzuchting: "Ondanks goede resultaten zou men de dingen toch nog véél gauwer voor elkaar willen hebben. Doch dan heeft men hieraan te denken dat het beste timmerhout nooit komt van bomen die snel groeien".²¹⁾

4.2. De Huurgarantiecommissie

Deze werd juli 1927 opgericht. Twee ministeriële maatregelen bepaalden het werk van de Huurgarantiecommissie: 1) de verantwoordelijkheid voor het afbreken van krotten en keten werd Emmen uit handen genomen; 2) er was een garantie dat van 90% van de gederfde huur vergoed zou worden als ex-krotbewoners niet in staat bleken om de huur van de hen opgedrongen woning te betalen.

De Huurgarantiecommissie stelde een uitvoerend lid aan, de Centrale Vereeniging gaf hem een vergoeding. Deze functionaris bemiddelde tussen (particuliere) eigenaars en potentiële huurders. Hij selecteerde 'betrouwbare' huurders en onderzocht in hoeverre een garantie effectief moest worden. Sanering van de "ketenboel" geschiedde met behulp van een opschuifstelsel. Keetbewoners uit de allerslechtste keten moesten naar betere keten. De bewoners daaruit naar eenvoudige huizen, de bewoners daar weer uit naar de duurdere huizen. Emigratie en nieuwbouw maakten dat er 'lege plekken' kwamen. Met dwang, huurgarantie en opschuifstelsel werden zo de keten afgebroken. Het geheel werkte, maar de bevolkingsaanwas mede door remigratie en immigratie, bracht met zich mee dat er honderden keten en krotten bleven staan.

5. Tuinbouwactiviteiten en steun pluimvee-instituut

Eind 1924 of begin 1925 besloten een aantal particulieren uit Zuid-Oost Drenthe een *tuinbouwvereniging* op te richten. Kort daarna in 1925 werd een *voorbeeldbedrijf* te Nieuw Amsterdam gesticht. De Minister van Binnenlandse Zaken stelde voorschotten be-

schikbaar voor grond en materiaal. In 1926 liet de vereniging een *veiling* bouwen, de teelt was immers het eerste jaar voor spoedig gegaan. Binnenlandse Zaken - in het kader van werkloosheidsbestrijding - financierde de bouw. Later in 1926 kwam deze tuinbouwvereniging, *Spes Nostra* genaamd, in financiële moeilijkheden.

Op dat moment werd de Centrale Vereeniging ingeschakeld om de initiatieven te redden. De minister stelde een reorganisatiecommissie in. Deze werd in overleg met de Centrale Vereeniging samengesteld. Er werd een nieuwe tuinbouwvereniging gecreëerd die de oude naam van *Spes Nostra* aannam (1927). Het bestuur van de Centrale Vereeniging was hierin vertegenwoordigd. Het veilinggebouw was in eigendom overgegaan naar de regering. Deze droeg dit eigendom direct weer over aan de Centrale Vereeniging. Deze verhuurde vervolgens het veilinggebouw aan *Spes Nostra* tegen een vast bedrag en de helft van de winst per jaar. De Centrale Vereeniging nam ook het voorbeeldbedrijf over en liet er enkele kassen bouwen. De supervisie op de bedrijfsvoering berustte bij bovengenoemde (reorganisatie-)tuinbouwcommissie. De teelt ging voorspoedig totdat in het begin van de jaren dertig de prijzen van land- en tuinbouwproducten daalden. Weldra verkocht de Centrale Vereeniging de kassen en stootte het voorbeeldbedrijf af.

In dezelfde periode (1928) stichtte de Centrale Vereeniging een *lagere tuinbouwschool*. Het geld voor aanschaf en inrichting van het gebouw kwam van een Amsterdams steun-comité. De rijksoverheid financierde de exploitatie. De tuinbouwleerling had tevens de dagelijkse leiding van het voorbeeldbedrijf, dat nabij de school gelegen was. Ook hier uitte de crisis zich: na een goede start werd het moeilijker leerlingen te vinden, er werd verzuimd en er waren moeilijkheden bij het betalen van het schoolgeld. Dit laatste leidde ertoe dat in 1935 door het Dagelijks Bestuur van de Centrale Vereeniging aan de politie een rapport gevraagd werd over het niet (kunnen) betalen van het lesgeld. Er zijn plannen geweest om de school over te dragen en volgens Veenstra werden die in 1936 gerealiseerd. Desalniettemin bleef de Centrale Vereeniging nog enkele jaren zorg en aandacht aan de school geven.²²⁾ De Centrale Vereeniging heeft voorts tezelfdertijd een initiatief van Mr. Bouma gesteund. Deze was burgemeester te Emmen, opvolger van Kootstra. Door een schenking van het Drentse geslacht Oosting kon Bouma een voorbeeld-kippenfokkerij stichten. De Centrale Vereeniging gebruikte haar contacten in Rotterdam om geld te verzamelen, waardoor onder andere bij een tiental scholen kippenhokken geplaatst werden. Eerder had de Centrale Vereeniging scholen al gestimuleerd moestuintjes aan te leggen.

6. De werkzaamheid van de Centrale Commissie, de omzetting naar Centrale Vereeniging en externe contacten

6.1. De Centrale Commissie en het verzet van Colijn

Begin april 1925 had de Commissaris der Koningin een onderhoud met Colijn (Min. van Financiën ARP) en Aalberse (Min. van Arbeid RKSP) in Den Haag over de plannen en de subsidiëring van de Centrale Commissie. April 1925 werd de subsidieaanvraag aan de Ministers van Arbeid en Binnenlandse Zaken verzonden. Bovendien kreeg Koningin Wilhelmina de subsidieaanvraag toegezonden met het verzoek "het wel daarheen te willen leiden, dat (aan de Centrale Commissie) een subsidie van f 50.012,- worde verleend".²³ Als kostensoorten in deze aanvraag werden opgevoerd: de buurthuizen, de commissie hygiëne moeder en kind, de tuberculosebestrijding en de uitgaven voor de Centrale Commissie.

Antwoord kwam niet spoedig binnen en de Commissaris der Koningin zond naar de Minister van Arbeid een telegram met als strekking: schiet op met de beslissing, anders lopen mijn medewerkers (= commissieleden h.b.) weg. Begin mei hoorde de Commissaris der Koningin dat de Minister van Financiën (Colijn) bezwaar had tegen subsidiëring. De politieke wil bij Colijn ontbrak.²⁴ Mogelijk dat Linthorst Homan toen Wilhelmina benaderd heeft, want op 6 juni 1925 berichtte haar secretaris dat zij een nader bericht over de ontwikkelingen had bestudeerd.²⁵ In ieder geval, op 15 juni 1925 berichtte de minister van BiZa dat hij de buurthuizen en de Centrale Commissie wilde subsidiëren.²⁶ Later, op 1 oktober 1925 werd door BiZa subsidie toegezegd voor de oprichting en exploitatie van zes buurthuizen in 1926.²⁷ Verder verzet van Colijn maakte dat noch in 1925 noch in 1926 de gevraagde subsidie aan de hygiënische commissie werd verstrekt. Hij stond dat de Minister van Arbeid niet toe. Hij vreesde precedentwerking ten opzichte van andere arme plattelandsgebieden. Hij vond dat de staatsuitgaven omlaag moesten. En tenslotte mochten er geen volksgezondheidsgelden besteed worden aan werkloosheidsbestrijding, zo stelde hij.²⁸ In maart 1926 was er een kabinetswisseling. Mr. Kan, de partijloze voormalige secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken, met wie de Commissaris veel correspondeerde, werd Minister van Binnenlandse Zaken. Colijn werd op Financiën vervangen door De Geer (CHU) en op Arbeid kwam Slotemaker de Bruïne (CHU). Naar aanleiding hiervan schreef Schuurman aan de Commissaris der Koningin op diens hersteladres aan de Riviëra dat hij wel steun van deze nieu-

we bewindslieden verwachtte.²⁹ Terecht, zo blijkt uit de rekening en verantwoording 1927. De buurthuiskosten werden geaccepteerd en voor het hygiënisch werk werd nu ook subsidie verworven.³⁰

6.2. De omzetting naar Centrale Vereeniging

Op 21 oktober 1926 besloot de Centrale Commissie zichzelf als zodanig op te heffen en het werk onder te brengen in de rechtspersoon van een vereniging. Over de motieven hiertoe vonden we geen enkele aanwijzing. Ook een analyse van de statuten (zie Bijlage STATUTEN) leverde nauwelijks aanknopingspunten. Een huishoudelijk reglement werd nooit gemaakt. De statuten impliceerden geen of weinig beleidswijziging met het recente verleden. Doel en middelen waren dezelfde, zij het anders, en zeker strijdbaarder geformuleerd. Essentieel was natuurlijk dat de ledenvergadering per definitie het hoogste gezag vormt in een vereniging. Doch een te grote invloed werd op diverse plekken in de statuten geweerd (zie bijvoorbeeld artikelen 12 en 14). Het provinciaal bestuur en de rijksoverheid verkregen een belangrijke positie, ook tot uitdrukking gebracht in de samenstelling van het Dagelijks en Algemeen Bestuur. Aannemelijk is dat het Ministerie een rechtspersoon eiste als ontvanger van het subsidie. Tegenwoordig zou men in zulke gevallen een stichtingsvorm kiezen, toendertijd was de vereniging gebruikelijk. De statuten werden 11 mei 1927 bij Koninklijk Besluit goedgekeurd en gepubliceerd in de Staatscourant van 17/18 juni 1927.

In het Dagelijks Bestuur zaten in 1927 de Commissaris der Koningin, Secretaris Ariëns, Brok, Schuurman en de penningmeester De Muinck, met adjunct-secretaris Cramer toegevoegd. Het eerste volledige overzicht van het Algemeen Bestuur dat gevonden kon worden, leverde het jaarverslag van 1929.³¹ In de loop van de tijd veranderden de personen wel, maar de recruitment qua functie of levensbeschouwing niet. Duidelijk is dat Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur van de Centrale Commissie qua personen en functies door de Centrale Vereeniging gekopieerd werden. Doch er werd per 1 januari 1927 een adjunct-secretaris als gesalarieerde kracht aangesteld. (Zie Bijlage BESTUUR voor de lijst van Algemeen Bestuursleden).

De Centrale Vereeniging stelde er prijs op, opnieuw door de Minister van Binnenlandse Zaken erkend te worden als centrale instantie om gelden en goederen te vergaren. De minister had eerder (1926) aan Gedeputeerde Staten gevraagd zoveel als doenlijk was de steunactie te coördineren. De minister stemde in met het voorstel van Gedeputeerde Staten om de Centrale Vereeniging ermee te belasten. Opnieuw

werd een persbericht verzonden met als strekking: indien de lezer steun wilde betuigen, late hij/zij dit doen via de Centrale Vereeniging. Ook werden burgemeesters van enkele belangrijke gemeenten geattendeerd op de noodzaak van centralisatie van collectes. Na 1927 hielden deze coördinerende bezigheden van de Centrale Vereeniging op.

6.3. Contacten in Holland

In de grote steden van het Westen waren er plaatselijke comités van sympathisanten van de Centrale Vereeniging. Deze vervulden een rol bij het inzamelen van gelden via acties en feesten. Het waren sociaal voelende, gegoede burgers, die gealarmeerd door kranteberichten iets wilden doen. Voor een deel waren het ex-Drenten. Zij begeleidden de uitzending van zwakke kinderen naar vakantiekolonies en vingden de dienstboden op. Ook steunden zij aparte projecten: Rotterdam en Den Haag de pluimveeteelt, Den Haag ook de kleuterscholen, Amsterdam de lagere tuinbouwschool te Nieuw-Amsterdam. In het Haagsch Comité brak na verloop van tijd een conflict uit, tussen met name de mannelijke en de vrouwelijke bestuursleden. De vrouwen wilden het geld blijven besteden aan de kinderuitzending. De mannen wilden structurele hulp bieden, zoals we dat nu zouden noemen. Aparte lobby-reizen naar de autoriteiten werden daartoe zelfs ondernomen. De mannen wonnen: het pluimveeteeltinstituut te Emmen werd gesteund.

Het plaatselijk comité in Amsterdam sleepte de Centrale Vereeniging in 1928 mee in een avontuur met ernstige financiële gevolgen. Er werd in Amsterdam een Drenthetentoonstelling georganiseerd. Een vorm van Drenthe-promotie dus, met waarschijnlijk de bedoeling ook gelden in te zamelen. Het werd een financieel fiasco: er bleef een schuld over van f 20.000,-. Deze schuld drukte in 1928 en 1929 op de Centrale Vereeniging.³²⁾

6.4. Hoog bezoek en Koninklijke steun

Herhaaldelijk kwamen ministers en andere hooggeplaatsten op bezoek. De organisatie en aanpak van Opbouw Drenthe vormden een unicum dat zij van nabij wilden zien. Later, in het algemene bezuinigingsklimaat in de crisisperiode dienden de invitaties ook om het werk bij telkens nieuw aantredende bewindslieden veilig te stellen. Het Koninklijk Huis was ook welkom bij Opbouw Drenthe. In 1927 kwam Prins Hendrik en bekeek toen ook één van de buurthuizen. Maar het hoogtepunt moet het bezoek op 28/29 augustus 1928 van Koningin Wilhelmina, Prinses Juliana en Prins Hendrik aan de veenstreek zijn geweest. Zij bezochten onder andere de model-kleuterschool in Nieuw Dordrecht. ³³⁾

De rol van Wilhelmina in de jaren twintig ten aanzien van het opbouwwerk in deze streek was zeer groot. Zij was aanwezig op de achtergrond. Niet alleen drong zij tijdens haar bezoek in 1924 bij de Commissaris der Koningin aan op maatregelen, zij steunde ook de C.A.C. met geld en goederen.³⁴⁾ Het is niet uitgesloten dat veenarbeiders koninklijke kleren hebben gedragen. Op een gegeven moment (1924), zo blijkt uit de kabinetstukken, waren twee wagons met kleding afkomstig van het Koninklijk Huis onderweg naar het depot van de C.A.C. te Coevorden. De eerste begroting van de Centrale Commissie uit 1925 werd haar gezonden gelijk toen deze naar de ministers ging. Haar secretaris Baron van Geen, correspondeerde veel met de Commissaris der Koningin over individuele verzoeken van burgers die hun nood klaagden en daarbij hun laatste hoop op de Koningin gevestigd hadden. Regelmatig ontving Wilhelmina de Commissaris der Koningin met Schuurman (G.S.lid) in audiëntie zoals ze dat overigens met alle provinciebesturen deed. Tenslotte is het mogelijk dat zij de buurthuizen via particuliere giften ook steunde. In het notulenboek van Nieuw-Dordrecht werd op 16 april 1925 gesteld dat de ingrediënten voor de kook- en naaicursus voor rekening van H.M. de Koningin kwamen.

Het opbouwwerk in Nederland is dus reeds zeer vroeg koninklijk goedgekeurd!

7. Ter afsluiting

Gesteund door een rijkssubsidie werd door en vanuit de commissies een veelheid van activiteiten ontplooid. Centraal stond het werk in de vier buurthuizen, door professionele krachten verricht. Daarnaast werden de Groene Kruisverenigingen ingeschakeld. Toch maakte het commissiestelsel geen homogene indruk. Er waren enerzijds competentieproblemen, anderzijds lijkten de economische commissie en de commissie voor de volkshuisvesting op zichzelf te staan. Ook kwamen er vrij spoedig signalen dat de buurthuizen problemen hebben in de zin van gebrek aan aansluiting bij de doelgroep. Desalniettemin werd er een unieke constellatie van deskundigheid, vrijwillig enthousiasme, provinciaal bestuursgezag, financiering en relaties gevormd. Bijeen gebracht op een uitzonderlijk program voor de uitzonderlijke situatie in Zuid-Oost Drenthe. Beslissend voor de toekomst lijken te zijn: onderlinge afstemming van de onderdelen van het werk; goede ideeën; respons bij de veenarbeidersgezinnen en tenslotte het vasthouden van de verworven financieringsbronnen.

Noten Hoofdstuk IV

1. Een belangrijke handicap bij het beschrijven van deze periode vormde het ontbreken van de notulen van het Algemeen Bestuur, maar vooral van het Dagelijks Bestuur. Slechts een fragment is aanwezig van de zittingen in de periode 1925-1929. Met enig puzzelwerk kon met in het AOD verspreid liggende stukken en de overige bronnen, toch vrij veel gereconstrueerd worden. Uit het AOD werd vooral gebruik gemaakt van de nummers 6, 12, 148-58. Deze nummers betreffen respectievelijk de mappen voor A.Bstukken, D.Bstukken en stukken met betrekking tot de buurthuizen. Voorts de nummers 539 t/m 553 voor de volkshuisvesting, tuinbouw en economische commissie.
2. AOD 414b.
3. In 1928, in een brief aan het "Spakler-fonds" werd een streefgetal van tien opnieuw genoemd, maar dan in een andere context - ook zo in een stuk van april 1929, AOD 414a.
4. Brief aan Koningin Wilhelmina, d.d. 30/6/26, ondertekend Homan en Ritmeester, afschrift in BiZa-A.
5. BiZa-A, d.d. 18/11/26, CdK aan de leden D.B.
6. **Went-Goekoop**, 1930, blz. 92.
7. **Went-Goekoop**, 1930, blz. 91
Een andere getuige uit die tijd:
"Van een huishouding hebben ze" - de meisjes die voor dienstboden worden opgeleid - 'al heel weinig idee. Een bed goed opmaken kent eigenlijk geen enkele. 't Is een heele toer, om ze de logische gedachte bij te brengen, dat een laken er is om de dekens te beschermen, daar het vaker gewassen wordt. Telkens weer leggen ze eerst de dekens, dan het laken. Of een laken wordt in vieren gevouwen. In 't begin lijken ze echter het onhandigst. 't Lijkt je toe, of je daar nooit iets in krijgt; 't duurt allemaal zoo lang! Maar dit alles wordt begrijpelijk, als men bedenkt, wat een overgang het Buurthuis voor de meisjes is. Ze verstaan ons eerst eenvoudig niet. 'Anthraciet', ze hebben er nooit van gehoord. 'Schuimspaan', dat is zoo'n gek woord, daar repeteeren ze drie dagen over en 'gefiltreerde' koffie wordt als gereformeerde koffie betiteld. Dan al die doeken in de keuken: kopjesdoek, glazendoek, bordendoek en mes-sendoekje. Thuis kunnen ze het best met één doek af, en dan mag je 'waschdoekje' er in vele gevallen nog wel bijvoegen. Het is voor de meisjes dan ook in de eerste maand een groote inspanning. Daardoor zijn ze vaak uiterst gevoelig. Ze moeten leeren nadenken, en dat gaat niet zoo gemakkelijk. Eerst vragen ze alles, de meest vóór de handliggende dingen. Maar na een maand gaat het werk al veel vlugger. Ze krijgen er zelfs plezier in. Over 't geheel zijn de meisjes prettig om mee om te gaan...
En dan, wat de kinderen betreft: we beginnen 's morgens met de neusjes te snuiten. Elk kind behoort een zakdoek mee te brengen. Ze moeten nog leeren, die te gebruiken. Zei je tegen een kind: snuit je neusje, dan greep ze naar haar schort. Nu weet ze, dat daarvoor het zakdoekje is".
Ontleend aan **Meyboom**, 1927.
8. **Ritmeester**, 1926.
9. AOD 156.
10. AOD 153.
11. AOD 152.
12. **Went-Goekoop**, 1930, bijv. blz. 96:
"Wat de ouderen betreft, na het moeilijk begin om het wantrouwen te overwinnen, kregen we dikwijls verzoeken om raad. En al waren we misschien dikwijls wat jong om voor hun moeilijkheden een oplossing te vinden, het feit onzer belangstelling gaf soms reeds eenige verlichting in de eenzaamheid hunner ellende. Dat ging niet dadelijk. Pas eigenlijk na anderhalf jaar was er sprake van werkelijk contact tusschen de bevolking en ons".
13. AOD 148, notitie over het vakonderwijs. Daarin wordt overigens in algemene zin over de plaatselijke commissies gesproken, er wordt niet op één specifiek buurthuis gedomd.
14. **Tuntler**, 1926.
15. Enkele voorbeelden van punten van wrijving. Drie dagen voor de oprichting van de C.V. zond de secretaris van de C.C., Arriëns, aan de CdK op diens verzoek, een uittreksel van de D.B-notulen van de C.C. van 18/12/25. Daarin wordt een competentiegeschil tussen de C.C. en "de commissie voor de hygiëne voor moeder en kind" beschreven. Blijkbaar wilde de CdK geen herhaling van problemen bij de creatie van de C.V., want de commissies werden bij die gelegenheid ook opgeheven. Zie Archief BB no 292 rondschriften n.a.v. creatie C.V. Een ander voorbeeld, op plaatselijk niveau: in het notulenboek van de plaatselijke commissie voor het buurthuis in Nieuw Dordrecht staat begin 1926 een aantekening over geschillen tussen deze commissie en de wijkzuster van het Groene Kruis. Tuntler, in zijn artikel uit 1926, is overigens duidelijk over de status van de commissie. Het was een commissie van het Groene Kruis. Arriëns, in een stuk dat waarschijnlijk een overzicht is voor de leden van de C.V., stelde dat de commissie voor moeder en kind de meest zelfstandige was van de sub-commissies. (12/11/26, AOD 19).
16. Uit stukken in AOD 12, 7/1/28 en 20/3/33, kan opgemaakt worden dat de C.V. deze gelden van het ministerie bestemd voor de algemene hygiëne doorschoof: "De verdeling van dit bedrag berust bij de provinciale vereeniging Het Groene Kruis. Hiervoor draagt de Centrale Vereeniging geen verantwoording". Voor dit doorschuifstelsel, zo deelde Mr. Cramer mede, gold wat ook voor de school-artsen gold: het was een constructie om precedentwerking voor subsidieaanvragen elders in het land tegen te gaan.
17. AOD 540.
18. Gegevens ontleend aan **Visscher** (1940), blz. 279 e.v. Hieruit blijkt dat de toestand slecht bleef in de periode tussen de eerste en de tweede wereldoorlog. Op 1/1/1931 waren er nog ± 600 keten en krotten, in mei 1938 nog 425. In de jaren dertig waren voor de bevol-

kingsaanwas alleen al \pm 200 nieuwe woningen per jaar nodig. Feitelijk was de nieuwbouw in Emmen over die periode 1921 t/m 1935 151 per jaar, waarvan 130 arbeiderswoningen. Nadere kwalitatieve informatie over het woningbestand is te vinden bij **Meintema** (1927) en **Ottevangers** (1947).

19. De vaste kern - althans voorzover dit uit de aanwezige stukken (AOD 541) blijkt - bestond uit de CdK, Brok (gedeputeerde) voorzitter, Kootstra, burgemeester Emmen, Meintema, gemeente-architect Emmen, Doornbos (burgemeester Westerbork), secretaris, Gualtérie van Weezel, rijksinspecteur volkshuisvesting.
20. Zowel Visscher als Meintema geven aan dat in 1927 99 huurwoningen leeg stonden. Overigens ter toelichting: een keet is de bestuurlijke term voor een woning die zonder vergunning is gebouwd. Niet elk krot was een keet, een huis ooit met vergunning gebouwd kon ook in verval raken.
21. "Verslag Volkshuisvesting", J. Floor, 25/6/30, Gem. Archief Emmen, volkshuisvesting 177.85.
22. **Veenstra**, 1978. En AOD no 6, bijv. 16/4/40: de tuinbouwschool heeft een nieuw verfje nodig.
23. brief d.d. 22/4/25. AOD 12 aan H.M. de Koningin.
23. AOD 12, d.d. 12/7/25.
24. AOD 12, brief CdK d.d. 12/5/25 aan Min. van Financiën.
25. AOD 12, brief d.d. 6/6/25, Baron Van Geen aan CdK.
26. BiZa-A, 15/6/25.
27. Dit was conform de aanvraag: f 67.030,-. Zie afrekening 1926 in BiZa-A.
28. brieven van Min. van Financiën aan Min. van Arbeid.
29. Kabinet CdK 1926, no 73.
30. AOD 71.
Overigens, in 1925 en 1926 verkreeg de C.C. wel geringe bedragen voor de gezondheidsmaatregelen. In 1925 f 1.000,- en in 1926 f 3.050,-. Gevraagd was resp. \pm f 27.000,- en f 37.000,-.
31. Niet aanwezig in Archief Opbouw Drenthe, wel in gemeentearchief Emmen onder no. 301/689 Algemene Zaken.
32. In het jaar 1928 werd bezuinigd op de uitgaven. Er werden geen nieuwe buurthuizen in exploitatie genomen of gebouwd. En er werd een eigen bijdrage van bezoekers en cursisten winter 1927/1928 ingevoerd, vooral, zo werd gesteld, vanuit overwegingen van methodische aard. Toen de jaarrekening opgemaakt werd, bleek dat in 1928 totaal slechts was uitgegeven: f 38.297,-. Er was een begroting van f 69.200,- gemaakt ten laste van de Binnenlandse Zaken-subsidie. De adjunct-secretaris kreeg nu opdracht de minister te

vragen het deficit van de tentoonstelling te verevenen met de niet opgesoupeerde subsidie. In AOD 284 ligt een stuk waaruit begrepen kan worden dat de minister gevraagd heeft dit verzoek in te trekken. Hij wilde dus niet. Hoe de C.V. - al dan niet in samenwerking met het Amsterdamsch Comité - deze schuld gedelgd heeft en welke invloed het heeft gehad op het functioneren, is niet bekend. Wel werd gesteld in een brief aan de Minister Binnenlandse Zaken 1/10/1929, dat de C.V. hierdoor in zeer ernstige moeilijkheden was gekomen. Gesuggereerd werd dat de continuïteit in gevaar was, doch daar is achteraf eigenlijk weinig van te merken. Ook financiële stukken in AOD 71, 72 en 86 geven geen uitsluitsel. Mr. Cramer kon ook geen inlichtingen dienaangaande verschaffen, hij had destijds geen actief aandeel in de organisatie van deze tentoonstelling. Als de minister volhard heeft in zijn weigering en de schuld kwam ten laste van de C.V., dan is het uit de particuliere middelen bekostigd, hetgeen een indicatie geeft van de 'fund-raising capacity' van de Centrale Vereeniging. (Een bevestiging van dit laatste kan gevonden worden in AOD 71: de rekening en verantwoording 1927 laat zien dat er in dat jaar ad f 42.000,- aan particuliere middelen zijn verzameld).

33. AOD 63.

34. Mogelijk drong Hare Majesteit ook aan op maatregelen bij haar bezoek in december 1921. Immers, begin 1922 begon de CdK intensief te confereren over een Drents dorps-huizenplan. Ook na haar bezoek van juni 1924 valt een sterke toename in de activiteiten van de CdK te constateren op dit onderwerp. Tussentijds is Koningin Wilhelmina niet langs geweest en was de CdK ook minder actief. (Zie ook noot 23, Hoofdstuk III, voor een vermelding van aandrang in 1924).

Hoofdstuk V De "Copernicaanse wending"

1. Inleiding

Rond 1928 vond er in het opereren van de Centrale Vereeniging een fundamentele beleidswijziging plaats. De Centrale Vereeniging werd van een buurthuiswerkinstelling met enkele coördinerende taken een coördinerende opbouwwerkinstelling met nog enkele uitvoerende taken. Deze wending is overigens niet begonnen en ook niet beperkt gebleven bij het buurthuiswerk, al zijn hier de gevolgen het duidelijkst te zien. Deze wending kan geschreven worden op het conto van Mr. Jaap Cramer. Hier volgen eerst enige achtergronden van deze adjunctsecretaris.

Hij werd geboren in 1899 te Heukelum, waar zijn vader arts was. De familie trok naar Utrecht toen vader geneesheer-directeur van het Diaconessenhuis werd. In politiek en maatschappelijk opzicht onderscheidde Cramer sr. zich in progressieve richting. Zo was hij geabonneerd op Het Volk en ondertekende hij in 1914 het dienstweigeringsmanifest. In kerkelijk opzicht behoorde vader echter tot de ethisch-orthodoxe richting.

Jaap Cramer bezocht het Christelijk Gymnasium en studeerde daarna rechten in Utrecht. Met zijn klasgenoot Gerard Slotemaker de Bruïne (het latere Eerste Kamerlid voor de P.S.P.) en Piet Lieftinck (Ministerie van Financiën tijdens de wederopbouw) organiseerde hij op het eind van zijn studietijd een petitie. Deze was gericht tegen het instellen van een hoogleraarschap Indologie wegens te sterke banden met het bedrijfsleven, in casu Koninklijke Olie. Tijdens zijn studie raakte hij bevriend met J.J. Buskes, later actief in de P.v.d.A. en een "rode" dominee. En ook met Nico Stufkens, destijds bekend als secretaris van de Nederlands Christen Studenten Vereniging en na de tweede wereldoorlog lid van de Tweede Kamer voor de P.v.d.A.

Belangrijk voor zijn vorming is een verblijf geweest op Woodbrooke - het studiecentrum van de Quakers in Engeland. Jongeren uit de hele wereld verdiepten zich daar in sociale, politieke en levensbeschouwelijke vragen. "Alle herinneringen" - zo zei Mr. Cramer het in 1981 - "worden overschaduwd door de sfeer, de sfeer van oecumene, van openheid, van grensoverschrijdend internationalisme".¹⁾

In 1926, pas afgestudeerd, solliciteerde Cramer naar de post van adjunct secretaris bij Opbouw Drenthe. Het verhaal over de sollicitatie zoals Cramer dat in 1981 aan Chris van der Veen vertelde, is te mooi om ongeciteerd te laten.

"Wat zijn 't toch kleine dingen die iemands lot kunnen bepalen. Stelt u zich voor, ik was afgestudeerd en ik moest op de een of andere manier aan het werk. Op een ochtend zitten we aan het ontbijt en mijn vader krijgt een brief of de Bond van Diacones-

senhuizen niet een diacones kon afstaan voor het werk in de Drentse venen. Dat was toen helemaal in de picture, hè, de elende in de Drentse venen. Mijn vader vroeg me toen of er in dit gebied niet iets op maatschappelijk gebied voor mij te doen zou zijn. Nou, toen heb ik om m'n vader te gerieven maar een brief aan de heer Commissaris der Koningin gestuurd, niet wetend dat Opbouw Drenthe toen net een paar maanden bestond. Wat wil het geval? In de universiteitsbibliotheek kom ik mijn klas- en studiegenoot Gerard Slotemaker de Bruïne tegen die me vertelde dat hij een brief van Binnenlandse Zaken had waarin hem gevraagd werd naar Drenthe te komen. Nou, zijn eerste reactie was: ik trek me terug, maar dat vond ik niet nodig.

Toen zijn we allebei naar Assen geweest, samen. Nou, Gerard, zoon van de minister van Sociale Zaken, blijft drie kwartier bij de commissaris binnen. Achteraf prijs ik nog altijd de hoffelijkheid van Linthorst Homan, de commissaris, dat hij mij ook nog zo'n tien minuten te woord wilde staan. 't Was natuurlijk volkomen duidelijk: hij werd 't en niet ik. Wat wil echter het geval, Gerard krijgt een baan bij Philips aangeboden en neemt 't aan. Nou, toen dacht ik dat 't mijn beurt was, maar ik hoorde niks uit Assen. Ik weer een brief gestuurd dat ik ook wel half-time wilde komen. Tot mijn verwondering hebben ze me toen aangenomen. Voor die tijd was dat heel bijzonder, want ze wisten dat ik SDAP stemde. Dat was eigenlijk griezelig, hè, kun je wel nagaan. Geen enkele gemeente in Drenthe had een SDAP-burgemeester. En toch werd ik 't, adjunct-secretaris van Opbouw Drenthe, nou ja, zeg maar directeur." ²⁾

Naast het objectieve gegeven dat er nu een full-time kracht kwam die het werk kon uitbouwen, is de aanstelling van Cramer een gouden-greep geweest van het bestuur. Door zijn achtergrond kon hij de complicaties van het bonte geestelijk leven in het veengebied goed aanvoelen. Hij was geen man van binnen de organisatie. Hij kwam uit de Randstad en had tijdens zijn verblijf op Woodbrooke een veelzijdige vorming opgedaan. Omdat hij ook niets met de Centrale Commissie te maken had gehad, kon hij met een frisse kijk de dingen tegemoet treden. Hij bleek tevens te beschikken over de capaciteit nieuwe projecten op te zetten en tot een goed einde te brengen, alsmede het vermogen om geld los te peuteren. De manier waarop hij fondsen wierf, was als volgt.

Eerst verwierf hij adressen van gegoede burgers in het Westen. Daartoe beschikte hij onder andere over een boekje waarin alle miljonairs van Nederland stonden vermeld. De Commissaris der Koningin schreef een introductiebrief aan de beoogde schenkers. Cramer maakte een afspraak, meestal in het weekend, als hij

toch in Utrecht bij zijn ouders logeerde. Bij de potentiële geveer schetste hij de nood in de venen en schoof het goede werk van het Drents opbouwwerk naar voren. Dit beroep op de charitatieve reflexen van de bourgeoisie heeft vele duizenden guldens opgeleverd. Deze bron droogde echter op, direct na de Beurskrach van 1929. Cramer switchte toen over naar middelbare scholen. Hij praatte op de leerlingen en docenten in en deze organiseerden een fancy-fair of collecteerden anderszins.

In latere hoofdstukken zullen de gedachtenwereld en de initiatieven van de adjunct secretaris nader aan de orde komen. Hier kort nog enkele feiten uit zijn levensloop. Zomer 1942 ging Cramer in de illegaliteit; hij werd opgenomen in de leiding van Vrij Nederland en nam zitting in het college van Vertrouwensmannen. Na de bevrijding was hij tot juli 1951 directeur van Opbouw Drenthe. Tevens Eerste Kamerlid voor de P.v.d.A. Van 1951 tot 1964 Commissaris van de Koningin in Drenthe en voorzitter van Opbouw Drenthe.

2. De wending in hoofdlijnen

In de inleiding werd het reeds aangekondigd: vlak na de oprichting van de Centrale Vereeniging maakte de organisatie een grote verandering door. In plaats van uitvoerend werk in enkele buurthuizen zelf te doen werd op provinciaal vlak coördinatie en ondersteuning geboden aan diverse organisaties. Bij zo'n fundamentele beleidswijziging is het goed een onderscheid te maken tussen de herkomst, de voordelen boven de oude formule en de doorwerking ervan in de praktijk.

2.1. Het ontstaan van het idee

Naar eigen zeggen is Cramer de bedenker en organisator geweest van de nieuwe aanpak. Dit wordt ook bevestigd door Jo Boer. 3) Het lag ook voor de hand: Cramer had niet gewerkt aan de bestaande situatie en beschikte over een onafhankelijk oordeel. In de loop van 1927 rijpten bij hem een aantal gedachten over het werk van de Centrale Vereeniging in de buurthuizen. Deze gedachten kristalliseerden zich het eerst uit in een nota over de bewaarplaatsen van kleuters in de buurthuizen. Hij duidt deze verandering aan met de term: 'de Copernicaanse wending'.

2.2. De voordelen ervan

Essentiële bezwaren van de aangetroffen organisatie waren voor Mr. Cramer:

1. Het rendement. Het geld van de begroting van de Centrale Vereeniging kwam maar in vier buurthuizen terecht. Deze waren relatief kostbaar. Immers per buurthuis waren er twee gesalarieerde krachten. Was dit de meest optimale besteding van deze gelden?

2. De geringe reikwijdte. Met deze aanpak werd slechts een zeer klein gedeelte van de getroffen bevolking bereikt. De nood was veel en veel uitgestrekter dan de buurt rond de vier centra. Zo werden maar \pm 120 kleuters bereikt uit het tien- à twintigvoudige bestand van Zuid-Oost Drenthe.
3. Het principiële bezwaar. In een milieu waar het jeugd- en kleuterwerk een sterk kerkelijke binding heeft, hoort een semiofficieel lichaam niet eigen uitvoerende activiteiten op touw te zetten. De taak moet niet zijn een concurrerend aanbod te doen, maar het ondersteunen van het bestaande particulier en kerkelijk initiatief. Daarbij ging hij uit van het principe van geestelijke vrijheid en het primaat van de op eigen grondslag gevestigde organisaties van de bevolking.

2.3. De verwezenlijking

Deze bezwaren ging Cramer steeds scherper zien. Hij besloot eerst het kleuteronderwijs aan te pakken. In een nota aan het D.B. legde hij zijn plannen voor. Men ging akkoord.

De volgende stap behelsde een wijziging in het patroon van werken in de buurthuizen. De bevolking ging zelf het werk organiseren, ambulante krachten van de Centrale Vereeniging kwamen voor advies en de cursussen.

De Copernicaanse wending werd voltooid toen de Centrale Vereeniging besloot in geen van de huizen zelf nog uitvoerend werk te doen, maar een provinciaal service instituut te worden. De directrices en adjunct directrices specialiseerden zich en gaven leiding aan afzonderlijke service-instituten. Deze opereerden niet alleen in en voor Zuid-Oost Drenthe, maar in de gehele provincie.

Tot zover de beleidswijziging in hoofdlijnen. In dit hoofdstuk volgt de werking ervan voorzover het de kleuteractiviteiten en de buurthuizen betreft. Het sluitstuk: de creatie van de provinciale diensten zal in hoofdstuk VI beschreven worden.

3. De kleuterscholen

Met name tijdens de zomertijd waren de vrouwen actief in het veen. Dit combineerde slecht met de zorg voor de peuters en kleuters. Zij namen die mee naar het werk of belasten oudere kinderen met de zorg ervoor. Behalve dat dit leidde tot ernstig schoolverzuim werden de kleinsten eigenlijk min of meer aan hun lot overgelaten tussen de veenbulten. Om een pedagogisch verantwoord milieu te bieden werden in de buurthuizen bewaarklasjes gesticht die geleid werden door de buurthuisleidsters. Zij hadden zo'n dertig kinderen onder hun hoede.

In de nota over het kleuteronderwijs werd

een andere aanpak voorgesteld. De taak van de Centrale Vereeniging zou moeten zijn het stimuleren, verbeteren en ondersteunen van kleuterscholen die dorpen zelf creëerden. Een vijftal beleidsinstrumenten werd daartoe ontwikkeld door de Centrale Vereeniging:

1. Een subsidie van f 6,- per jaar per kind.
2. Een bouwkundig ontwerp voor nieuw te stichten kleuterscholen, als mede een tegemoetkoming in de bouwkosten.
3. Legale dwang in de zin van afkeuring van bouwvallige of ongezonde, bestaande kleuterscholen.
4. Creatie van een opleidingsinstituut zodat meisjes uit het veen gediplomeerd kleuterleidster konden worden.
5. Het opzetten van een inspectie op deze kleuterscholen.

De gebouwen voor het kleuteronderwijs waren dikwijls in slechte hygiënische conditie, het lager onderwijs had voorrang. (Pas na de tweede wereldoorlog zou er een wet op het kleuteronderwijs komen, inclusief bekostigingsregelingen.)

Besturen van kleuterscholen werd geadviseerd nieuwbouw te plegen. De Centrale Vereeniging beschikte over een ontwerp. De bouwkosten bedroegen ongeveer f 4.000,-. De Centrale Vereeniging was bereid à fonds perdu maximaal ± f 2.000,- bij te dragen aan de stichtingskosten. Plus de f 6,- per kind per jaar. Op deze wijze zijn in de veenstreek ± 30 kleuterscholen opgericht en gefinancierd.⁴⁾

De bedelacties van Mr. Cramer vormden de grondslag voor de financiering van dit pakket. Een meer structurele oplossing kwam in 1938 toen een legaat van f 50.000,- beschikbaar kwam voor dit doel.

Niet alle besturen waren direct te bewegen voor zo'n vernieuwing, mede vanwege de noodzaak ongeveer de helft van de bouw te moeten financieren. De Centrale Vereeniging bracht toen de rijksinspecteur voor de volksgezondheid (Tuntler, lid Algemeen Bestuur) in stelling. Er was namelijk een wetsartikel in de wet op het lager onderwijs gevonden, dat het mogelijk maakte gebouwen voor het kleuteronderwijs af te keuren als deze niet voldeden aan hygiënische normen. Er kon dus met legale dwang bedreigd worden en dit gebeurde zo nodig. Als onbevoegd leerkracht stonden meisjes uit de buurt van de kleuterschool voor de klas. Part-time zaten ze zelf in Nieuw Dordrecht op school: waar mejuffrouw De Haan, inspectrice, in samenwerking met één andere leerkracht, hen opleidde voor het erkende diploma. Deze ongebruikelijke opleidingsmethode werd van ambtelijke zijde en in kringen van de landelijke examencommissie terauwer-nood geaccepteerd. Slechts de extreme sociaal economische situatie in het veen deed hen dit tolereren.⁵⁾

4. De buurthuizen

Geleidelijk werd de nieuwe opzet in de onderscheiden buurthuizen doorgevoerd. De huizen werden meer een ruimte waar diverse verenigingen activiteiten aanboden, dan het centrale beleidsinstrument van de Centrale Vereeniging ter leniging van de nood. Jeugdclubs werden door de diverse organisaties van de buurtbevolking gedraaid. Daarnaast gebruikte het Groene Kruis lokalen voor de consultatiebureaus, ambulante leerkrachten van de Centrale Vereeniging gaven er nijverheidsonderwijs, de Provinciale Drentsche Vereeniging voor Ambachtsonderwijs bood timmercursussen aan.

Deze opzet werd het eerst doorgevoerd in de twee nieuwe huizen waar de Centrale Vereeniging van het Spaklerfonds in 1928/1929 geld voor kreeg. Het betrof Barger Compasuum en Witteveen.⁶⁾ Naast de hierboven genoemde functies kregen enkele van de buurthuizen daarenboven een bestemming als kantooruimte.

5. Samenvatting en toelichting op de beleidswijzigingen

Essentieel waren een drietal elementen: Er werd overgegaan tot *spreiding van activiteiten* buiten de buurthuizen, eerst in de veenstreek, later over geheel Drenthe. Met hetzelfde geld kon meer gedaan worden, werden meer mensen bereikt. De buurt-huysleidsters konden zo ook achter het kookfornuis vandaan en hun capaciteiten voor lokale (jeugd-)leiders aanwenden. Tot half 1935 moesten ze echter in de veenstreek blijven wonen, omdat formeel de subsidie van Binnenlandse Zaken slechts voor Emmen gold. Na een bezoek van Minister Slotemaker de Bruïne werd deze regel niet meer gehandhaafd. Hoewel het geen nadrukkelijk punt van overleg was geweest, wees de minister de verspreiding ook niet af. De feitelijk gegroeide situatie, het ondersteunen van maatschappelijk/cultureel werk in de gehele provincie, was vanaf die tijd gelegitimeerd en werd openlijk verder ontwikkeld.

Hiermee was een toestand bereikt waar Linthorst Homan mogelijk al op uit was met zijn constructie van commissies. Op sommige momenten beperkte hij het werkingsgebied van de Centrale Commissie tot de veenstreek, inzonderheid Emmen. Op andere momenten wilde hij een centraal orgaan voor hygiënisch, cultureel (en economisch) werk voor de gehele provincie. Bij de naamgeving bleek dit al: boven de conceptbegroting van 1925 stond nog toegevoegd: "Speciaal voor de veenstreken". Doch deze toevoeging verdween al snel. (De statuten noemden de provincie Drenthe als werkgebied)

Een tweede element in het pakket beleidsmaatregelen hield in een *actieve erkenning van de geestelijke verscheidenheid*, in plaats van een negatie ervan of een tolereren ervan via minimale consensus in de plaatselijke commissies. Dus in plaats van zelf een (neutrale) zuil te worden in het verzuilde organisatiewezen, accepteerde de Centrale Vereeniging de waarde van het kerkelijk en particulier initiatief en trachtte de activiteiten daarvan te versterken, uitgaande van het principe van geestelijke vrijheid en het primaat van de eigen levensbeschouwelijke organisaties van de bevolking.

Dit laatste geeft al het derde element aan: eigen uitvoerend werk als meest bepalend kenmerk werd vervangen door diensten aangeboden vanuit een *veelvoudig service-instituut*. Het eigen uitvoerend werk dween overigens niet geheel of direct. Zeker in de overgangsfase werd nog jeugdwerk gedaan. Het nijverheidsonderwijs bleef georganiseerd door de Centrale Vereeniging, evenals de tuinbouwschool. En ook daarna initieerde de Centrale Vereeniging eigen activiteiten als zij dit nodig achtte en het kerkelijk en particuliere initiatief een en ander niet tot haar domein beschouwde.

6. Ter afsluiting van de periode ± 1925 - ± 1928

Een bestuurlijke en professionele elite ging werken aan de geconstateerde nood. Dit gebeurde vanuit het gouvernementsgebouw in Assen met een aantal posten op lokatie. Daarbij wisten de pioniers zich gesteund door de rijksoverheid. Veel geringer was de rol van de mensen om wie het te doen was. Moeilijker lag ook de centralisatie, of gecoördineerde aanpak zoals dat tegenwoordig genoemd wordt. De wending welke in 1928 aan de activiteiten gegeven werd is, achteraf bezien, voorwaarde geweest, niet zozeer voor het voortbestaan als wel voor de groei van het werk.⁷⁾ De buurthuizen dreigden "eilandjes in een zee van ellende" te worden. Met de Centrale Commissie werd een structuur geschapen die nieuwe ontwikkelingen mogelijk kon maken. In 1928 werd de structuur zo veranderd, dat opnieuw ontwikkeling en grotere effectiviteit mogelijk worden.

Het was frappant om tijdens het beschrijven van deze episode te stuiten op een overzichtsartikel over 'community development'. Legt men de empirie van Linthorst Homans optreden naast de omschrijvingen van Daane dan blijkt een verrassende overeenkomst tussen deze Drentse aanpak en de ervaringen tientallen jaren later, uitgeprobeerd in honderden projecten:

"We kunnen bij community development

organisaties dus van een geïntegreerde aanpak van de onderontwikkeling spreken. Hierbij worden de volgende doelen in onderlinge samenhang door één organisatie nagestreefd:

(a) *economische doelen* - Boven zijn reeds economische doelen als voedselvoorziening, werkgelegenheid, etc. genoemd. Dit hoopt men te bereiken door verbetering van de infrastructuur, voorlichting, oprichting van coöperaties voor crediet- en andere inputverschaffing, etc.

(b) *sociale doelen* - Hieronder rekenen we onderwijs en volksgezondheid. Meestal vormt het onderwijs aan volwassenen één van de componenten van een community development programma en wil men met dit programma ook het lager onderwijs uitbreiden. Aan de volksgezondheid wordt vooral gewerkt door het voorkomen van ziekten door verbetering van de hygiëne, inenting, etc. en door voorlichting op huishoudelijk gebied.

(c) *politieke doelen* - Tenslotte kan een overheid politieke doelen hebben met het oprichten van een community development organisatie. Sommige organisaties zijn b.v. opgericht om de desbetreffende overheid een progressief aureool te geven, maar kampen met een chronisch gebrek aan fondsen, andere schijnen te dienen als excuus om geen fundamentele problemen te hoeven aanvaarden. Weer andere worden door de aan de macht zijnde partijen gebruikt voor patronagedoelen.⁸⁾

Het vergroten van de beheerskracht van het Drents openbaar bestuur was hier een politiek motief. Ook kan een motief verondersteld worden dat gericht was op het vermijden van verlies aan kiezersstemmen, wanneer er onvoldoende gereageerd zou worden op noodsignalen in pers en parlement. Hoe alert de onderzoeker er verder ook op heeft gelet, hij heeft geen directe relatie kunnen vinden tussen de eerder genoemde arbeidsonlusten in het veen en de oprichting door de autoriteiten van het opbouwwerkstelsel. Er werd geen schriftelijk spoor aangetroffen waaruit zou blijken dat het opbouwwerkstelsel een gewelddempende of onrustonderdrukkende maatregel is geweest van hetzij het Rijk, hetzij de Commissaris van de Koningin. Maatregel in de zin van weloverwogen tactische zet in een ad hoc pacificatie strategie. Indirect is er waarschijnlijk wel een verband: de armoe kwam des te duidelijker over in de krant, de gezagsdragers konden steeds moeilijker nalaten om, naast het zenden van politietroepen en marechaussee, ook opbouwende maatregelen te nemen.⁹⁾ Deze aanpak was vooral een persoonlijke keuze van de Commissaris der Koningin. Hij had het kunnen laten bij gezondheidsmaatregelen en voorts een rijkscommissie voor economische maatregelen kunnen laten doodbloeden. Toch kwam deze autono-

me wilsact van Linthorst Homan niet uit de lucht vallen. Hij kon voortbouwen op het kerkelijk en particulier initiatief dat al enigszins werkzaam was in de veenstreken, er was het voorbeeld van de dorpshuizen, de steun van Bähler-Boerma en Koningin Wilhelmina maande hem.

Ook op andere facetten lijken de gebeurtenissen plaats te vinden binnen het kader van waarden, normen en opvattingen van die tijd. Van Loo wijst er bijvoorbeeld op, dat op het gebied van de armoedebestrijding rond de eerste wereldoorlog het dominante denken zich wijzigde. Naast de 19e eeuwse idee van individueel falen van burgers, naast de particulier-charitatieve aanpak, werd overheidsingrijpen steeds meer als legitiem beschouwd.¹⁰ Wel kan de coördinerende arbeid van de Commissaris der Koningin gezien worden als een oorspronkelijke en voorlopig niet geduplicateerde bijdrage om, zoals dat toen werd genoemd, de kleine crisis van de democratie - het tekortschieten van de staatsapparaten - te bestrijden.¹¹ Het lukte hem beperkingen van het provinciaal staatsapparaat aan te vullen.

Gebrek aan samenhang - of zelfs onderlinge strijd - bij het kerkelijk en particulier initiatief vormden een steen des aanstoots voor Linthorst Homan. Dit kon zijn Centrale Vereniging echter niet overbruggen. Vóór de Copernicaanse wending had ze daar een onvoldoende antwoord op. In het volgende hoofdstuk zal onderzocht worden hoe het nieuwe beleid en de achterliggende filosofie betere kansen voor doelgerichte opbouw creëerden.

Noten Hoofdstuk V

1. **Chris van der Veen**, De commissaris vertelt, deel 1, Drenthe, 1981, pp. 42-43. Voorts aangevuld met persoonlijke mededelingen van Mr. Cramer aan de auteur.
2. **Chris van der Veen**, De commissaris vertelt, deel 2, Drenthe, 1981, pp 89-91.
3. Zie bijvoorbeeld het tweede interview met **Chris van de Veen**, 'Drenthe', mei 1981.
Alsmede:
Jo Boer: 24 + 13 = 37 jaar Mr. Cramer en Opbouw Drenthe. In Drenthe, februari 1964, blz. 8.
4. In AOD 414a ligt een stuk van april 1929 waarin staat dat er dan al 30 kleuterscholen gesubsidiëerd werden. Gezien de kosten voor de CV. van ± f 45.000,- mag hieruit niet begrepen worden dat dit allemaal nieuwe gebouwtjes betrof. De nieuwbouw zal geleidelijk plaats hebben gevonden.
5. AOD 6, 19/1/38.
6. In AOD 151 ligt een brief van Mr. Cramer (19/11/28) aan - waarschijnlijk - de CdK waarin sprake is van een tiental nieuwe buurthuisbarakken, conform de gedecentraliseerde opzet. Daarbij zal het te stichten buurthuis in Barger Compasuum model staan. Op dat moment kan men dus een overgang tussen het oude model van eigen eerstelijns buurthuiswerk zien en de latere volledig gedecentraliseerde opzet van Provinciale Diensten. Kenmerkend voor Barger Compasuum (en later Witteveen) was immers dat daar geen full-time Opbouw directrices waren. Het buurthuiswerk werd door de plaatselijke bevolking op touw gezet. Wel bood de CV. hier zijn cursussen aan. Het tiental nieuwe buurthuizen is er nooit gekomen. De gedachte eraan markeert duidelijk een tussenstap: net als in het doorgevoerde nieuwe model zou Opbouw Drenthe in deze constructie indirect opereren. Maar de buurthuizen als voorname beleidsinstrument waren nog niet losgelaten. En dat gebeurde wel toen de Copernicaanse wending voltooid was.
7. De Copernicaanse wending werd niet van de ene op de andere dag ingevoerd. In het geleidelijke proces is wel een duidelijk omslagmoment aan te geven. Dat is het jaar 1928. Hieronder enkele aanwijzingen voor deze stelling.
 - In de uitgestelde vergadering van het A.B. 11/4/29 (AOD 6) stelde de voorzitter:
"In 1928 moest feitelijk het werk grondig herzien worden, aan de hand der opgedane ervaringen. Hij geeft een overzicht waaruit blijkt dat o.m. de buurthuizen eerder excentrisch dan concentrisch moesten werken".
 - In het notulenboek van Nieuw-Dordrecht staat op 2 oktober 1928 een verwijzing naar de nieuwe wijze van werken.
 - Mevrouw De Haan, de opleidster van de kleuterleidsters, kwam ook in 1928 werken in Nieuw-Dordrecht, overigens in het voorjaar al.
 - Uit een stuk van de secretaris (AOD 12) d.d. 7/1/28, dat waarschijnlijk een verslag is ten behoeve van de leden van de CV.

(of t.b.v. A.B-leden), kan begrepen worden dat op de A.B-vergadering van 9/12/27 besloten werd tot het subsidiestelsel van f 6,- per kind per kleuterschool.

Mr. Cramer, met name in gesprekken met hem, lokaliseert de wending snel na zijn komst, nog in 1927. Daarbij wijst Cramer op de nota over het Kleuteronderwijs als markeringspunt. Deze nota verscheen in 1927. Hij kon niet gevonden worden in één der archieven.

Jo Boer (1964) noemt 1929 als omslagmoment. Zij benadrukt vooral de brede doorwerking van de nieuwe principes in het hele beleid van de C.V., inzonderheid het buurthuiswerk.

8. **Daane**, 1976, blz. 9/10.
9. Zie voor enkele krant artikelen: Het Volk, 16, 17 en 19 januari 1925; Het Handelsblad van 5/7/26 of De Telegraaf van 25/2/26.
10. **Van Loo**, bijv. blz. 128 e.v.
11. De provincie als bestuursorgaan had toen nagenoeg uitsluitend een toezichhoudende taak op gemeenten en waterschappen. De griffie was gering van omvang en vooral juridisch-administratief gericht. De grotere wendbaarheid door het semi-officiële karakter wordt in eigen publicaties van de C.V. dikwijls als voordeel naar voren geschoven.

Hoofdstuk VI Consolidatie 1928-mei 1940

1. Periodisering

De start van de nieuw te behandelen periode was niet moeilijk te bepalen. In het voorgaande hoofdstuk werd aangetoond dat er inderdaad zoiets is geweest als een 'Copernicaanse wending' rond 1928. Het werk werd hiermee uit de buurthuizen gehaald en omgezet in een stelsel van provinciale diensten en ad hoc projecten.

De uitgangspunten van deze periode waren op belangrijke onderdelen verschillend van het allereerste begin. Linthorst Homan stond aan het hoofd van een onuitgekristalliseerd commissiestelsel met enkele buurthuizen als veldposten. Er was geen structurele financiering, er was in dat allereerste begin ook een nadruk op volksgezondheidsinitiatieven en economische verbeteringen. Na enkele jaren was duidelijk geworden dat de economische plannen en verlangens moeilijk te realiseren waren.

Doch op volksgezondheidsgebied kon met name door het Groene Kruis en de aangehaakte schoolartsen veel gedaan worden dankzij blijvende subsidiëring. De bezigheden van Tuntler en de Commissaris der Koningin betekenden een structurele uitbreiding van deels al bestaande kaders en voorzieningspatronen. Voor de Centrale Vereeniging lag hier nog weinig emplooi. Wanneer tekent zich het eind van die nieuwe periode af? In ieder geval niet eerder dan na het uitbreken van de tweede wereldoorlog. De jaren dertig leveren voor de Centrale Vereeniging geen wijziging van decor. Bestuurlijk, cultureel en economisch is het een stabiele - doch ook voor de Drenten - trieste periode. Uitbouw van een provinciaal service-orgaan was de vaste koers na de wending. De organisatie vertoonde in die tijd wel een sterke groei, maar geen principiële beleids- of structuurwijziging.

Voor de hand liggend is het om de tweede wereldoorlog als breukpunt te nemen. De oorlog maakte inderdaad een einde aan het optreden van de organisatie. In 1942 werd de situatie zo onhoudbaar dat de organisatie ontmanteld werd.

In recente studies werden echter zwaarwegende bezwaren aangedragen tegen het gezichtspunt om de oorlog te zien als breukpunt in de Nederlandse verhoudingen. Er zijn sterke argumenten die wijzen op een continuïteit, die doorloopt tot begin jaren vijftig.

Ellemers stelt het aldus:

"Alhoewel de tweede wereldoorlog diepe emotionele en traumatische sporen heeft achtergelaten in het persoonlijk leven van mensen, is daar aanvankelijk betrekkelijk weinig van gebleken in het maatschappelijk en publiek leven".1)

Blom is zeer uitgesproken:

"If there is a watershed in the most recent history of the Netherlands, then this may be

located in the sixties, rather than in the period of occupation".2)

De Liagre Böhl neemt in diverse publicaties stelling tegenover dit standpunt. Hij wijst enerzijds op de intensieve discussies en machtsconflicten in de jaren direct na de bevrijding rond herordening en planning van de economie. Anderzijds vormen de jaren '45/'50 volgens hem een unieke periode van divers a-politiek verzet waar onder meer de vakbonden, bestuurlijke instanties met man en macht bestreden.3)

Ook auteurs die specifiek de geschiedenis van het welzijnswerkterrein behandelen, zijn verdeeld over de vraag in hoeverre de bevrijding een nieuwe periode inluidde.

Tjeenk Willink en Treurniet in hun geschiedschrijving van de wederopbouw van de koepel der koepels: de Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk, gaan in 1958 nog uit van expliciete veranderingen na 1945.4) Neij - hedendaags historicus van diezelfde NRMW - is echter heel duidelijk: "De oorlog was, achteraf gezien, 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".5)

Ook Jo Boer vertoont dezelfde tweeslachtigheid. In haar geschriften is zij heel duidelijk. Zowel voor Drenthe als het Nederlandse opbouwwerk in het algemeen, ziet zij het begin van de jaren vijftig als de start van een nieuwe periode. 6) Doch met haar pratende over die tijd verzette zij zich sterk tegen een behandeling van 1928-1950 als één periode: "De inval van de Duitsers was een caesuur, een snijpunt in onze beleving. Ons waardensysteem paste niet onder de naziterreur. We gingen door, hielden ons voornamelijk stil, maar de koffers stonden al die tijd gepakt. De eerste 1½-2 jaar na 1945 werden we overrompeld door de zorg voor achtergebleven kinderen, daarna probeerden we zo goed als mogelijk was in die tijd de organisatie weer van de grond te laten komen. Het einde van Volksherstel en de komst van andere provinciale opbouworganen rond 1947/1948 maakten de situatie reeds anders. En rond 1950 kwamen we meer en meer tot de conclusie: het moet anders, we zitten de zaak weer op te zetten naar het model van de jaren dertig terwijl de wereld om ons heen veranderd is".7)

De oorlogsomstandigheden en de aansluitende periode figureren in haar optiek als een tussenfase.

Het is het standpunt dat deze auteur ook kiest. De jaren veertig markeerden voor het Drentse opbouwwerk een overgangperiode. De organisatie kon niet functioneren zoals ze zelf zou willen, door de nazilaars, de verwoestingen en ontregeling.8)

De discussie over positie en taak van de opbouworganen was nog niet uitgekristalli-

seerd in de tweede helft van de jaren veertig. Hoewel in 1948 de statuten gewijzigd werden en vanaf dat jaar Provinciale Staten structureel de organisatie ging meefinancieren, was het allemaal nog niet geheel anders. De jaren vijftig vormden wel een groot contrast. Juli 1951 trad Cramer als directeur af en volgde Jo Boer hem op. Zij zou in een totaal veranderende situatie de organisatie gaan leiden. Deze directeurswisseling biedt een pragmatische reden een caesuur daar te leggen. Ergo: Hoofdstuk VI loopt van 1928-mei 1940, Hoofdstuk VII loopt van mei 1940-1951.

2. De inrichting van de organisatie

Waarin verschilt de thans te beschrijven periode 1928/mei 1940, met de voorafgaande? Er werd door de Centrale Vereeniging een groter aantal en vooral ook diverser samengesteld pakket van taken uitgevoerd. Het werkingsgebied breidde zich uit tot geheel Drenthe. Qua beleidsfilosofie en positieafbakening vond er een scherpere profilering plaats. Niet zozeer het aantal functionarissen maar de diversiteit hunner bekwaamheden, nam toe. De interne organisatie werd complexer, in plaats van buurthuizen als belangrijkste instrument kwamen de 'diensten'. In deze periode werd de organisatie ook steeds meer bekend onder haar roepnaam: 'Opbouw Drenthe'. In de tekst hiernavolgend wordt daar bij aangesloten. Er wordt niet meer over de Centrale Vereeniging gesproken, nog slechts over Opbouw Drenthe.

2.1. Bestuur, formele status en functionarissen

Zoals beschreven, was de rechtsvorm die van een vereniging. Dus met een Algemeen Bestuur (A.B.), een Dagelijks Bestuur (D.B.) en een algemene ledenvergadering (A.V.). In de praktijk functioneerde de vereniging nauwelijks. Het voorschrift om elk jaar bijeen te komen werd niet nageleefd. Ook het A.B. kwam infrequent bijeen en zeker niet elk half jaar. De discussies op de A.V. en A.B. vergaderingen waren globaal en fragmentarisch. De werkelijk belangrijke discussies speelden zich dan ook af in het D.B. De vereniging kende ongeveer 100 leden, waarvan een klein aantal van buiten Drenthe. Er zijn plannen geweest voor een ledenwerfactie. Er werd zelfs een propagandaboekje gedrukt met een aanmeldingsformulier, maar de werving is nooit serieus aangepakt.⁹ In de vergadering van de vereniging van 1929 werd opgemerkt dat niet alle leden van het D.B. lid zijn van de vereniging, "hetgeen ietwat ongerijmd genoemd mag worden".¹⁰ Het aantal van de functionarissen bleef min of meer constant. Na de wijzigingen in hun takenpakket door de Copernicaanse wending veranderde dit niet meer. In deze pe-

riode werd de titulatuur van Cramer aangepast. Per 1 januari 1927 was hij aangesteld als adjunctsecretaris. Een aanstelling als assistent dus, het zwaartepunt zag men toentertijd qua beleidsontwikkeling liggen bij het D.B. Doch Cramer ontpopte zich als een actief en initiatiefrijk functionaris. Hij wilde dat ook erkend zien. In 1930 deed hij een eerste poging. In de D.B. vergadering stelde de secretaris voor, de adjunct tot directeur te benoemen. Het argument was dat Cramer het leeuwenaandeel deed, waarmee de verdeling der functies niet overeenkomstig de werkelijkheid was. Linthorst Homan zei het te zullen overwegen. Het kwam er niet van, blijkbaar vond de voorzitter het geen prudent bestuursbeleid.¹¹ Zes jaar later stelde D.B.-lid Brok het opnieuw voor in de D.B. vergadering van 19 november 1936. Nu besloot men Cramer de titel van directeur te geven: "Zowel voor de standing van de Centrale Vereeniging als voor het representatief optreden van Mr. Cramer voor de Vereeniging acht men het gewenst. De vergadering juicht dat voorstel toe en zij is van mening dat de nieuwe titulatuur meer overeenkomt met hetgeen de heer Mr. Cramer van en voor de Centrale Vereeniging is".¹²

Wanneer we de schoolartsen, de assisterende leerkracht bij de modelkleuterschool, de directeur en de administrateur buiten beschouwing laten, dan was opbouwwerk destijds vrouwenwerk. Bureau, Instituut, de cursussen en de modelkleuterschool, dit alles werd gedaan door vrouwelijke beroepskrachten. In de diverse commissies en het Dagelijks Bestuur haalden de mannen hun achterstand in. Desalniettemin, vanaf het begin (Mevrouw Bähler-Boerma) tot en met het aftreden van Jo Boer (1969) liep er een ongebroken lijn van trendsetend opbouwwerk van en door vrouwen. In recente publikaties een volstrekt verwaarloosd gegeven.¹³

2.2. De organisatie van het activiteitenpakket

Het meest kenmerkende van deze periode betrof het vormen van Diensten. De bezigheden op de diverse terreinen werden uit de buurthuizen gehaald en als volgt in gespecialiseerde suborganisaties ondergebracht:

- bewaarschool kleuters: Dienst voor het kleuteronderwijs, met een modelkleuterschool en een inspectrice.
- hygiënisch werk: schoolartsendienst met twee artsen
- dienstbodenopleiding: Nijverheidsonderwijs met een wisselend aantal ambulante leerkrachten.
- jeugdwerk: Instituut voor Jeugd- en Ontwikkelingswerk met op den duur drie vaste krachten.
- gezinsproblemen: Bureau voor Jeugdzorg en Maatschappelijk Werk.

Deze diensten werden niet gelijktijdig opgericht, wel direct na elkaar in een periode van vier jaar. Geleidelijk aan ontwikkelden de Diensten een standaardpakket van activiteiten. Verder werden deze diensten ingezet voor incidentele zaken. De aandacht voor de tuinbouw bleef, evenals voor de economische opbouw: dit werd gedaan vanuit commissies.

Voorts werden ook ad hoc commissies ingesteld door het Bestuur of participeerden functionarissen in externe commissies.

Daarnaast bleek er toch altijd nog ruimte voor bijzondere projecten, bijvoorbeeld in het kader van de jeugdwerkloosheidsbestrijding.

Zie binnenkant achteromslag een organisatieoverzicht dat gemaakt werd rond 1940.14)

2.3. Financiën

Rijk

Met ingang van 1927 zou Opbouw Drenthe structureel subsidie ontvangen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken én van het Ministerie van Arbeid.15) Toen in 1933 het Ministerie van Sociale Zaken gevormd werd, nam dit ministerie de subsidiëring van Binnenlandse Zaken over.

De subsidiebedragen betroffen in 1927: *Binnenlandse Zaken* f 53.200,-, *Arbeid*: f 37.500,-. De Binnenlandse Zaken post schommelde vervolgens als de bouwkosten van nieuwe buurthuizen niet meer begroot hoefden te worden, rond f 35.000,-. In de wandeling heette deze subsidie van Binnenlandse Zaken: de buurthuisbegroting.16) Daarnaast gaf Binnenlandse Zaken (later Sociale Zaken) jaarlijks een bijzondere subsidie van f 5.000,-, later f 3.000,-, weer later f 2.000,-. Het was een potje voor ad hoc subsidiëring door Opbouw Drenthe. De bestede subsidies moesten apart goedgekeurd worden door het Ministerie en de werkloosheidsbestrijding dienen. Dit leverde wel eens een afwijzing op van een voorgenomen subsidiëring door Opbouw Drenthe. Binnen het Departement Binnenlandse Zaken viel Opbouw Drenthe onder de afdeling Armwezen, onderdeel Werkverschaffing en Steun. Het Ministerie van Arbeid gaf per jaar ± f 37.000,- waarvan ± f 15.000,- loonkosten der schoolartsen, de rest ging naar Groene Kruis en t.b.c.-bestrijding.

Er waren meer rijkssubsidiestromen. Via het Ministerie van Onderwijs Kunsten en Wetenschappen werd krachtens de Onderwijswet het nijverheidsonderwijs betaald. En reeds vanaf 1925 werd de tuinbouwleerbaar betaald door de rijksoverheid. De kosten van exploitatie van de tuinbouwschool kwamen ook voor rekening van het Rijk. De financiering door de rijksoverheid was - evenmin als in de allereerste jaren - tijdens de crisisjaren vast en zeker. Met name vanaf de begroting 1933 werd de eis gesteld te bezuinigen. Bij kabinetwisselin-

gen werd de nieuw aantredende minister telkenmale op excursie genodigd. In het zicht van de ellende van de venen zou hij wel nalaten de subsidiëring te stoppen. Het bleek een probaat middel.

Structurele uitgaven ten laste van het Rijk betroffen vooral de lonen, administratie, reiskosten en de gebouwen. De subsidiëring van kleuterscholen vormde de belangrijkste structurele uitgavenpost die uit de particuliere middelen betaald moest worden. (Het salaris van de inspectrice, die tevens les gaf aan de modelkleuterschool kwam uit de buurthuisbegroting, dit werd geboekt bij de posten van Nieuw Dordrecht).

De particuliere geldbronnen

Deze bestonden uit:

- Eigen bijdragen van cursisten - sinds 1927/1928.
- Bedelacties van Mr. Cramer.
- Enkele tientallen lidmaatschappen. Deze leverden zeer weinig op: tussen de f 100,- en f 400,- per jaar.
- Financiële steun van Comités in het Westen des lands.
- Schenkingen door fondsen of uit legaat verkregen.

Provincie en gemeente

Afwezige subsidiënten vóór 1948 waren provincie en gemeenten. Er was een uitzondering: vanaf 1933 betaalden gemeenten een kleine bijdrage voor nijverheids- en onderwijscurssussen als die in hun gemeente gegeven werden. De gemeenten konden dit bedrag declareren bij het Rijk. De gemeenten waren arm, dikwijls zodanig dat buitengewone rijkssteuning nodig was. Zij waren, de jure of de facto 'gesaneerd'. (Thans vergelijkbaar met status ex artikel 12 Gemeentewet.)

De provincie - zo luidde het excuus - was ook te arm om Opbouw Drenthe financieel te steunen. Dat bleef zo tot aan 1948.17) Vanaf dat moment kwam er - dankzij een unaniem, zonder hoofdelijke stemming aangenomen besluit van Provinciale Staten - een jaarlijkse subsidie. In 'natura' subsidieerde de provincie in het begin wel: Mr. Cramer mocht gebruik maken van kantoorruimte op de griffie en een griffiemeewerkster aanspreken voor typewerk. In 1930 werd de organisatie in dit opzicht zelfstandig toen er een eigen kantoorruimte, telefoon en klerk kwamen.

2.4. Beleid, beginselen, positieafbakening, eigen werkzaamheid, gezag

Wat voor opvattingen had Opbouw Drenthe over haar plaats en functioneren na de Copernicaanse wending? Wat was haar zelfbeeld en welke ontwikkelingen deden zich hierin voor in het tijdperk ± á 1928/mei 1940?

Nadat eerst hieronder getracht wordt het zelfbeeld als zodanig weer te geven, wordt aan het eind van dit hoofdstuk een commentaar hierop geformuleerd.¹⁸⁾

Beginnelsen en beleid

In het jaarverslag over 1933 werden de grondslagen van Opbouw Drenthe als volgt beschreven:

"1. De Centrale Vereeniging staat tegenover het maatschappelijk leven in al zijn vormen en schakeeringen als *semi-overheids lichaam*.

2. De Centrale Vereeniging is geroepen niet hier of daar incidenteel in te grijpen maar heeft tot taak een streek *in haar geheel* economisch, sociaal en cultureel te beïnvloeden.

3. De Centrale Vereeniging heeft zich bij de organisatie van haar werk steeds te realiseren, dat de ernst der tijden meer dan ooit tot de *meest nauwgezette en sobere wijze van besteden der beschikbare gelden dwingt*.

4. De Centrale Vereeniging voor den Opbouw van Drenthe bearbeit een overwegende *plattelandsstreek*."¹⁹⁾

Reeds in 1931 benadrukte Cramer in een lezing voor het Nut het beginsel "positieve neutraliteit".²⁰⁾ Dit beginsel hield in dat daar waar kwesties van geestelijk-religieuze aard in het geding waren, Opbouw Drenthe niet zelf de activiteiten ontplooid, maar voorwaarden schiep opdat de onderscheiden stromingen in het volksleven zich op het terrein van jeugdwerk en educatie konden ontplooiën. In een artikelenreeks in het Nieuwsblad van het Noorden over Drents en Gronings opbouwwerk benadrukte Cramer deze positiviteit in neutrale zin opnieuw.²¹⁾ Daarmee werd beoogd dat Opbouw Drenthe "in" het volksleven stond en niet er "naast". Ook werd zo vermeden dat Opbouw Drenthe streefde naar een overkoepeling van de geestelijke en politieke stromingen "welke onder haar opperleiding in een bedding zouden worden gedrongen". Dit beginsel werkte door in het aanstellingsbeleid, waar zorgvuldig een evenwicht tussen "linkse" en "rechtse" functionarissen werd bewerkstelligd. Ook kregen de leidsters van de bewaarscholen gelegenheid zich voor een christelijk dan wel algemeen diploma voor te bereiden. De plaatselijke commissies van het Bureau voor Jeugdzorg en Maatschappelijk Werk waren geestelijk pluriform samengesteld. Vat men dit samen dan komt men uit op het volgende beeld dat de organisatie van zichzelf in de openbaarheid presenteerde:

* Een nadruk op *effectiviteit en efficiëntie*, onder meer door het benadrukken van zuinigheid en het tegengaan van versnippering/ isolement van de onderscheiden organisaties op sociaal-cultureel terrein (*samenhang*).

* Het benadrukken van het *plattelandska-*

rakter van het werkgebied, uitmondend in een pleidooi voor zelfwerkzaamheid, en de erkenning van andersoortige organisatievormen dan in de grote steden.

- * Een *alomvattende* aanpak: een gehele streek in vele facetten werd aangepakt.
- * Een benadrukken van geestelijke vrijheid en geestelijke verscheidenheid ("*positieve neutraliteit*").
- * Dienend de overheid zowel als het kerkelijk en particulier initiatief (*semi-officieel lichaam*).

3. Overzicht van de activiteiten

De terreinen waarop Opbouw Drenthe zich begaf waren de volgende: 1. jeugdwerk 2. educatie 3. maatschappelijk werk 4. hygiënisch werk 5. economische activiteiten, en tenslotte 6. overige activiteiten.

3.1. Jeugdwerk

Het Instituut voor Jeugd- en Ontwikkelingswerk

In de zomer van 1930 werd Mejuffrouw Jo Boer als directrice van het buurthuis te Emerschans aangesteld. Zij was van plan slechts enkele seizoenen te blijven maar in totaal gaf zij 39 jaar van haar leven meer dan full-time aan de instelling. Daarna, ook ver na haar pensioenering leefde ze actief mee, tot haar dood in 1985. Hieronder enkele biografische details.

Op vier punten is er een frappante overeenkomst met Jaap Cramer.

- * Zij kwamen uit een protestants milieu. Haar vader was vrijzinnig dominee.
- * Jo Boer werd geboren in Vierpolders (1906) doch groeide op in de kop van Noord-Holland en Den Haag. Ook Cramer kwam uit het Westen des lands en had, evenmin als zij een welzijnsopleiding.
- * Zowel de vader van Cramer als die van Jo Boer hadden een ontwikkeld oog voor ongelijkheid en positieverbetering door organisatie. (De vader van Jo was actief lid en later secretaris van de Nederlandse Bond van Predikanten).
- * Jo Boer koos, evenals Jaap Cramer voor de vrijzellenstatus. Dit betekende, luttelend op 't type werk en functie, automatisch een structurele verlenging van de arbeidsdag.

Zij bezocht van 1926 - 1929 de School tot Opleiding van Leerkrachten Kinderverzorging en Opvoeding te Rotterdam, het eindexamen daarvan werd later gelijkgesteld met de acte NXX. Daarnaast doorliep ze van 1934 - 1937 de cursus M.O. Pedagogiek. In de winter van 1929 werd zij vanuit Assen reizend lerares, verbonden aan diverse huishoudscholen in het Noorden. Op één van haar treinreizen ontmoette ze Cramer die haar vroeg in de weekends de sociaal-culturele activiteiten in het werklozenkamp te Witteveen te verzorgen. Ze zag hiertoe

geen kans naast haar drukke banen. In de loop van dat seizoen 1929 - 1930 leerde ze het werk van Opbouw Drenthe opnieuw kennen via een klasgenoot die volontair was in één van de buurthuizen. Op een tweede aanzoek van Cramer, in 1930, ging ze wel in.

Vanaf haar komst bij Opbouw Drenthe was het de bedoeling dat zij zich zou gaan wijden aan de organisatie van wat eerst de 'Jeugdwerkcentrale' heette. In mei 1931 werd deze tak van dienst formeel door Opbouw Drenthe opgericht. In 1931 of 1932 werd de naam veranderd in 'Instituut voor Jeugd- en Ontwikkelingswerk'. In een brochure, achteraf te dateren op 1931(22), werden twee leemten genoemd die reden waren voor oprichting van deze tak van dienst. Zowel technisch als pedagogisch konden de vrijwillige jeugdleiders zich op het platteland nauwelijks bekwamen. Daarom werd vanaf september 1931 het volgende dienstenpakket aangeboden:

- een collectie voorbeeldmodellen voor handenarbeid,
- een bibliotheek, met daarin ook tijdschriften,
- cursussen voor jeugdleiders op gebied van handenarbeid, sport, spelleiding, pedagogieken, kinderlectuur,
- adviezen op technisch en praktisch gebied,
- vergemakkelijken van centrale inkoop van materiaal ten behoeve van handenarbeid.

Dit aanbod sloeg aan. Zowel de cursussen als de hulpmiddelen werden gretig afgenomen. In 1934 werd in Assen een filiaal gesticht om Noord- en Midden-Drenthe te kunnen voorzien. Rond het Asser filiaal werd een contactcommissie ingesteld bestaande uit leidinggevende personen uit vrijwel alle in die streek voorkomende jeugdorganisaties. De staf van het Instituut - na enkele jaren bestaande uit drie full-time medewerkers - kreeg bestuurs-adviserende functies aangeboden. Het betrof provinciale en later ook landelijke jeugdwerkinstellingen van diverse gezindten. Dit was voor Opbouw Drenthe een teken van toenemende acceptatie door deze instellingen. Het Instituut wilde voor alle gezindten toegerust zijn. Daarom werd er bij het geven van cursussen sterk op gelet dat cursusleidster en cursisten van gelijke gezindte waren.²³ Een zeer in de belangstelling staand onderdeel was de 'Costuumcentrale': dit was een toneelkleding-verhuurbedrijf. In 1937 bijvoorbeeld werden 2400 kostuumuitleningen gerealiseerd. Niet alleen bracht dit geld en goodwill in het laatste, Opbouw Drenthe kwam via dit onderdeel op een eenvoudige wijze in contact met het verenigingsleven. En ving op deze manier op wat er onder de mensen leefde qua ideeën en behoeften op sociaal-cultureel terrein. De kostuums werden voor

een deel in eigen beheer vervaardigd. Onder andere door vrijwilligsters die gewonnen werden via de vrouwenorganisaties in Drenthe. Tevens beschikte het Instituut over een bibliotheekje met toneelwerken. In 1937 werd begonnen met smalfilmverhuur. Dit was niet iets vanzelfsprekends. Er werd hierover gedelibereerd in het D.B. van Opbouw Drenthe, omdat de bioscoop niet algemeen pedagogisch acceptabel geacht werd. Doch "om op dit moderne gebied de behoefte van de massa om zich te ontspannen enigszins te reguleren" werd het toegestaan.

In het verlengde van de jeugdleiderscursussen, waarop veel onderwijzers kwamen, werd een lezingencyclus gestart in de winter van 1937/1938. Dit werd een groot succes, dat op een typerende wijze werd verwerkt. De activiteit werd uitgebreid en voorzien van een ring van adviserende deskundigen:

"De grote belangstelling uit de onderwijzerswereld voor sociale en sociaal-pedagogische vragen, welke uit het drukke bezoek aan de cursussen valt af te leiden, deed de Centrale Vereniging voor de Opbouw van Drenthe tot de oprichting van een curatorium besluiten dat in overleg met enkele functionarissen der Centrale Vereniging zal nagaan op welke wijze ook in de toekomst het werk van het Instituut voor Jeugd- en Ontwikkelingswerk het best dienstbaar kan worden gemaakt ten behoeve van de onderwijswereld in de provincie Drenthe."²⁴

In dit curatorium namen o.a. zitting: Prof. Pompe (criminoloog), Prof. Dr. Schermerhorn, Stufkens (vriend en geestelijk inspirator van Cramer) en Prof. Waterink (psycholoog). De nabije oorlog smoorde het werk van dit curatorium. De mobilisatie van het Nederlandse leger gaf het Instituut een nieuwe taak erbij. Voor de militairen van de grensbataljons werd ontwikkelings- en ontspanningswerk georganiseerd.

Ontwikkelings- en ontspanningswerk voor jeugdige werklozen

Vanzelfsprekend werd de Opbouw Drenthe geconfronteerd met de toenmalige jeugdwerkloosheid. Op eigen initiatief reageerde de organisatie op diverse manieren. Zo werd een educatief en recreatief aanbod gerealiseerd. Dit 'ontwikkelings- en ontspanningswerk' had ten doel de schadelijke gevolgen van de werkloosheid tegen te gaan. Het D.B. besloot in september 1932 tot een pakket van drie maatregelen:

1. maximaal 24 x f 100,- per aanvraag voor spullen per vereniging of instantie die iets wilde organiseren;
2. het geven van kadercursussen voor leiders die zich in het jeugdwerklozenwerk wilden scholen;
3. in bruikleen materiaal verschaffen: modellen handenarbeid, timmergerei, als-

mede gezamenlijke inkoop van materiaal.

Opbouw Drenthe organiseerde zelf geen activiteiten, haar werk ging via initiatief van anderen. In het ontspanningsgebouw in Witteveen werd wel overdag vanuit het Instituut ontwikkelingswerk georganiseerd. Opnieuw - we spreken nu van 1937/1938 - stelde Opbouw Drenthe haar buurthuizen open voor meisjes die een dienstbodecurus wilden volgen.

Andere vormen van betrokkenheid: in 1933 gaf Opbouw Drenthe, een garantstelling aan gemeenten die activiteiten voor jeugdige werklozen wilden organiseren. Een garantstelling bedoeld om de lastige en onzekere periode te overbruggen waarin bij het ministerie een begroting ingediend maar nog niet goedgekeurd was, terwijl de uitvoerders stonden te trappelen om te beginnen. Incidenteel ontving in 1933 de gemeente Emmen van Opbouw Drenthe f 1.000,- subsidie voor een werk-sport-ontwikkelingskamp. Voorts vielen bestuurlijke functies aan Opbouw-functionarissen toe van provinciale en districtscommissies op het terrein van de bestrijding van gevolgen van de jeugdwerkloosheid. Ook stelde Opbouw Drenthe in 1936 een commissie in, die werkprojecten moest selecteren.

3.2. Educatieve activiteiten

Kleuterschool

Er waren in deze periode een tweetal momenten waarop de Opbouw Drenthe bouw of verbouw van kleuterscholen stimuleerde: de eerste keer rond 1929, de tweede keer rond 1939. Het ging dikwijls om verbouwingssubsidie om de ernstigste gebreken aan te kunnen pakken. Naast de al genoemde bedelacties van Cramer en een in 1938 ter beschikking gesteld legaat, werden met succes particuliere fondsen aangeschreven: de fundatie 'Van den Santhouvel Sobbe'; het 'M.G. de H.'fonds; 'Hulp na Onderzoek'. In totaal werden zo enkele honderdduizenden guldens verkregen. De Opbouw Drenthe-subsidie per kind betrof overigens niet alle kleuterscholen in Drenthe, doch een bestand van ± dertig scholen in de Zuid-Oosthoek. Met name in de latere jaren '30 komt het voor dat wel de nieuwbouw, maar niet de exploitatie werd gesubsidieerd. Blijkbaar was de kapitaal-investering voor de besturen van kleuterscholen het voornaamste knelpunt. Geldelijke steun voor de kleuterscholen werd altijd gekoppeld aan instructies over bouw, inrichting en voorwaarden van de exploitatie. Onderdeel van de exploitatievoorwaarden was, dat de lokaliteiten niet voor andere doeleinden gebruikt mochten worden (dit om de hygiëne op een hoog peil te houden). Een dorp kreeg er dus geen 'multifunctionele' ruimte door. En de leidsters moesten zich scholen voor het landelijk erkende diploma. De bemoeienis

van Opbouw-Drenthe gold niet slechts de gesubsidieerde kleuterscholen.

Kleuterschoolbesturen buiten subsidieverband die kleuters onder primitieve - gezondheidsbedreigende - omstandigheden bewaarden, bleven een doorn in het oog van Opbouw Drenthe. Preventief werd getracht hier iets aan te doen door een brief aan alle gemeentebesturen te zenden met het verzoek Opbouw Drenthe te verwittigen als er nieuwbouwplannen waren. Dan kon Opbouw Drenthe een inspectrice zenden opdat afkeuring vermeden werd.²⁵) Subsidie en daarmee de subsidievoorwaarden konden niet opgedrongen worden, waarmee het repressief toezicht onvolkomen was.

"Aan het feit dat acceptatie van C.V. toezicht nog niet ten volle gelukt was en met name aan het feit, dat bij in overtreding zijnde scholen geen sancties werden toegepast, is het voor een groot deel toe te schrijven dat toch ook nog in de provincie Drenthe nog een aantal scholen tekort bleef schieten in de hygiënische en pedagogische verzorging van toevertrouwde kleuters."²⁶)

Ook het middel van afkeuring was niet altijd toereikend:

"In vele gevallen moet eindeloos geconfeerd worden om het Bestuur zo ver te krijgen, dat tot nieuwbouw wordt besloten. De grootste moeilijkheden doen zich voor, wanneer de lokaliteiten niet zo slecht zijn dat de inspecteur van de Volksgezondheid op grond van de L.O.-wet tenslotte tot afkeuring zou kunnen overgaan. In die gevallen hangt alles af van overreding, ofwel mede de omstandigheid dat besturen zich niet bewust zijn, dat uiteindelijk de Centrale Vereniging in deze geen stok achter de deur heeft. Gelukkig is men tot heden vrijwel steeds tot een bevredigend resultaat kunnen komen."²⁷)

Nijverheidsonderwijs

In het begin werd gesteund op een formele relatie met het Drentsch Landbouw Genootschap. In samenwerking met de betrokken rijksinspectrice was besloten dat het Drentsch Landbouw Genootschap (DLG), dat zelf ook nijverheidsonderwijs organiseerde, ten behoeve van de Opbouw-cursussen op zou treden als bevoegd gezag. In de eerste helft van 1930 kwam een eind aan de samenwerking met het DLG, mede vanwege conflicten over het opbouwwerkterrein. Opbouw Drenthe wilde "braakliggende" dorpen met cursussen en leraressen bedienen waar het DLG (onder een nieuwe directeur) dezelfde plannen had. Opbouw Drenthe was er op gespist meer dorpen te bedienen omdat de DLG niet altijd aansluiting wist te vinden bij de veenarbeiders. Deze boerenorganisatie vertegenwoordigde te veel de gezeten boerenstand, identificeerde zich weinig met

(de leerbehoeften van) veenarbeidershuishoudens. Opbouw Drenthe won dit conflict, mede door de goede contacten met mejuffrouw G.C. Smit, landelijk inspectrice bij het landbouwhuishoudonderwijs.

Naast de feitelijke leiding en organisatie gaf het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen per 1 januari 1932 de formele bevoegdheid aan Opbouw Drenthe voor de door haar gegeven cursussen. De financiering steunde in grote lijnen op de volgende inkomsten:

- a. een kleine eigen bijdrage van de cursisten,
- b. een 100% loonkostensubsidie door het Ministerie van O.K.W.,
- c. 70% subsidie overige kosten door het Ministerie van O.K.W.

Dit betekende dat Opbouw Drenthe \pm 30% overige kosten moest opbrengen. Vanaf 1933 werden die gedeclareerd bij de gemeenten waar de cursussen draaiden. Deze konden op hun beurt het Ministerie van Binnenlandse Zaken erop aanspreken.

Op grond van bovengenoemde financieringsbronnen konden bevoegde krachten ingehuurd worden. Leraressen die op den duur ook tweejarige cursussen aanboden. Er werden plaatselijke commissies voor dit nijverheids- en landbouwonderwijs ingesteld, onder meer om de aansluiting met het bestaande onderwijs te vergroten en verzuim tegen te gaan. Per jaar werden in de jaren dertig \pm 300 cursisten bediend.

Provinciale Commissie voor Huishoudelijke Voorlichting ten Plattelande

Niet alleen aan de dochters, ook aan de moeders werd huishoudonderwijs gegeven. De formele structuur bood daarvoor de landelijke Stichting Huishoudelijke Voorlichting ten Plattelande, van regeringswege in de winter van 1934/1935 opgericht. Het bestuur van deze stichting bestond uit vertegenwoordigers van landbouworganisaties (rooms-katholiek, protestant-christelijk en neutraal), het Groene en Wit-Gele Kruis, de landarbeiders- en de boerinnenbond, alsmede het Ministerie van O.K.W. Najaar 1934 was in elke provincie een soortgelijk samengestelde provinciale commissie opgericht. In Drenthe werd de Commissaris van de Koningin voorzitter, Cramer secretaris. Doel van deze landelijke organisatie was steun aan de boerinnen en plattelandsarbeidersgezinnen om de crisistijd beter door te kunnen komen, in de woorden van de Drentse commissie:

"Voorlichting te verstrekken aan die groepen van de plattelandsbevolking, welke deze behoeven tot afweer van de ongunstige hygiënische en maatschappelijke gevolgen van de economische crisis ... voor die plattelandsvrouwen die zich ten gevolge van de huidige crisis in hun huishouding voor een moeilijke taak zien gesteld en die niet in staat zijn andere cursussen te volgen."28)

Het waren korte cursussen, gesubsidieerd door het Ministerie van O.K.W. en het particuliere Prophylaxe-fonds (volksgezondheid). De cursussen betroffen kook- en naailessen. Deze werden gegeven door bevoegde landbouwhuishoud- en naaldvakleerkrachten. De cursussen waren gratis. Bij de werving van deelnemers werden plaatselijke commissies van plattelandsvrouwenorganisaties ingeschakeld. Deze beschikten over speciaal hiertoe samengestelde folders welke onder meer via koffievisites verspreid werden.29) Het jaarverslag over 1938 lijfde deze activiteit als volgt bij het maatschappelijk werk in: "Deze commissie organiseerde met medewerking van plaatselijke autoriteiten in het afgelopen jaar 71 cursussen. Het aantal gegeven cursussen stelt duidelijk in het licht, dat dit stuk maatschappelijk werk zich in de onverflauwde belangstelling van de vrouwen uit arbeidersgezinnen mag blijven verheugen. Niet enkele sociaal-hygiënisch, maar ook cultureel moeten deze cursussen hoog worden aangeslagen. De vrouwen uit genoemde milieus, op wier schouders in deze moeilijke tijden een zo zware taak en verantwoordelijkheid rusten, komen voor één avond in de week er eens uit, spreken met elkander en met de lerares over de moeilijkheden, welke aan het besturen van een huishouding in deze tijden verbonden zijn."30)

3.3. Het maatschappelijk werk

Late start

Bij de terreinen waarop Opbouw Drenthe zich richtte hoorde in eerste instantie niet de individuele hulpverlening. Er was toentertijd geen enkele beroepskracht op dit terrein werkzaam in Zuid-Oost Drenthe. Waarom deze ogenschijnlijke lacune in het opbouwprogramma? Er zijn een drietal mogelijke redenen te noemen:

1. Er lag op het gebied van de materiële zorg een wettelijke structuur met daarin ook omschreven taken voor gemeentebesturen. In deze wettelijke ordening kon, en wilde Opbouw Drenthe niet treden.
2. Voorts waren er op het gebied van individuele zorg diverse particuliere organisaties, dikwijls met een kerkelijke signatuur. De kerken waren beducht dat de overheid - of wat daar maar op leek - hun terrein van geestelijke bearbeiding betrad. Bij de ontwikkeling van het buurthuiswerk werd reeds geconstateerd dat dit kerkelijk en particulier initiatief met verve claims op dit werk legde.
3. Opbouw Drenthe zal in het begin, ook gezien deze claims en de wettelijke regels, niet te veel hooi op de vork hebben willen nemen. Desalniettemin, de opbouwfunctionarissen zullen geconfronteerd zijn geworden met individuele

nood, waar onvoldoende zorgaanbod tegenover stond. Het paste dan ook bij de expansie van de organisatie, dat na de succesvolle oprichting van het Instituut voor Jeugd- en Ontwikkelingswerk een soortgelijk initiatief voor de zorgsector tot stand gebracht werd.

Het Bureau voor Jeugdzorg en Maatschappelijk Werk

Aldus werd binnen Opbouw Drenthe een deelstructuur tot stand gebracht die uit verschillende lagen bestond. De eerste laag vormden de plaatselijke commissies, die enkele malen per jaar bijeen kwamen. In de plaatselijke commissies zaten sleutelfiguren van dorp of gemeente. Het ging om hoofden van scholen, geestelijken, armoogden, wethouders, wijkzusters, "kortom ieder die door werk of persoon in aanraking kwam met dat deel van de bevolking, dat voor speciale hulp in aanmerking kwam". Bij de samenstelling werd gestreefd naar politieke en godsdienstige verscheidenheid.³¹⁾

De tweede laag vormde het Bureau voor Jeugdzorg en Maatschappelijk Werk, bestaande uit enkele maatschappelijk werksters in dienst van Opbouw Drenthe. De maatschappelijk werksters hadden elk een eigen rayon. Zij hielden contact met de plaatselijke commissies, gemeentelijke autoriteiten en externe instanties op zorggebied.

De derde laag vormde een conglomeraat van gestructureerde contacten met professionals en bestuurders. Zo was er de grote Provinciale Commissie van het Bureau voor Jeugdzorg en Maatschappelijk Werk. In deze commissie zaten personen en functionarissen die qualitate qua enigerlei bemoeienis of raakvlak hadden met de zorgfunctie van het Bureau. Deze grote commissie was een log lichaam. Deels ernaast, deels ter vervanging werden nog twee commissies in het leven geroepen: een kleinere Contactcommissie en de Commissie Moeilijke Gevallen. Geen enkele commissie was formeel opdrachtgever van de functionarissen van het Bureau. Dat was en bleef Opbouw Drenthe, als werkgever. De taak van de plaatselijke commissies was: opsporing en begeleiding van zorg-gevallen. De Provinciale Commissie en Contact Commissie boden advies en vormden een platform voor samenspraak. De Subcommissie Moeilijke Gevallen nam beslissingen over gecompliceerde of netelige zorggevallen.

Dit stelsel werd met vaart uitgebouwd. Alleen al in de gemeente Emmen functioneerden na enkele jaren acht plaatselijke commissies waaronder één gemeentelijke. Deze laatste had de Wethouder van Sociale Zaken als voorzitter. Ter illustratie enkele voorbeelden, zoals beschreven in het jaarverslag van 1933:32)

1. Een predikant roept hulp in voor een ontslagen gevangene, die van beroep machine-bankwerker is. Indien de man niet aan werk geholpen wordt, is de kans groot dat hij weer in de gevangenis terecht komt. Overleg wordt gepleegd met enkele industriëlen.
2. Een armbestuur vraagt hulp voor een zeventienjarig meisje, dat na een eenjarig verblijf voor t.b.c. uit een sanatorium ontslagen is. Meisje heeft geen thuis en mag geen zware dienst hebben. Geschikte dienst wordt gevonden.
3. Voogdijraad Assen vraagt vóór onderzoek inzake gezin N.N. te B. Vader geen ongunstig type, maar drinkt vaak uit zwakheid. Er zijn negen kinderen, oudste zestien jaar, jongste zes weken oud. Woningtoestand uitermate slecht. Voogdijraad overlegde in te grijpen. Bij onderzoek bleek dat vader wel voor verbetering vatbaar was. Het hoofd der school interesseert zich voor het gezin, wordt bereid gevonden als raadsman voor het gezin op te treden en tracht thans het echtpaar N.N. van den drank af te houden. Intussen gaat door tusschenkomst van den kinderarts het jongste kind wegens slechte woningtoestand naar het Ziekenhuis te Assen (kosten Burgerlijk Armbestuur). Door het bureau wordt de medewerking van het gemeentebestuur ingeroepen om gezin nieuwe woning in buurt van den raadsman te verschaffen, zoodat deze zijn morele steun kan blijven verleen. Het kind kan daarna weer uit het Ziekenhuis naar huis terug keeren.
4. Plaatselijke commissie te N. brengt in haar vergadering het gezin N.N. onder de aandacht van het Bureau. Tien kinderen, waarvan oudste tien jaar. Ouders geen begrip van hun verantwoordelijkheid ten aanzien van de kinderen. Moeder vuil en slordig. Vader zorgeloos. Kinderen doorlopend onrein en hoofd-uitslag, en meest aan zich zelve overgelaten. Rapporten worden door bureau gevraagd van schoolarts, hoofd der school, woninginspectrice en politie. Dit dossiertje in handen van Voogdijraad gesteld met het verzoek gezin onder toezicht te stellen van een door bureau opgegeven gezinshoofd.
5. Plaatselijke Commissie te E. wijst op volgende geval: N.N., weduwnaar, heeft negen kinderen. Oudste meisje vijftien jaar. Vader fabrieksarbeider, vaak nachtdienst, zoodat kinderen aan zich zelf zijn overgelaten. Vader oppassend maar niet in staat kinderen leiding te geven. Een lid der plaatselijke commissie Mej. N.N., is bereid om contact met gezin te zoeken en het oudste meisje wat bij te staan in de zorgen voor het gezin.
6. Pastoor N.N. te K. vestigt aandacht bureau op een meisje (zeventien jaar) van

zijn parochie, hetwelk in de stad is gaan dienen. Het meisje bezoekt dancings en bioscoop. Om aan het hiervoor noodige geld te komen, pleegt zij kleine diefstallen. Zwerft zoo van eene dienst in andere, tot politie er zich mede gaat bemoeien. Pastoor deelt mede, dat meisje vroeger thuis ook reeds dingen wegnam. Bureau treedt in overleg met Voogdijraad; getracht zal worden het meisje eenigen tijd in een observatiehuis te doen opnemen.

7. Provinciale Commissie A.V.O. (Arbeid voor Onvolwaardigen) vraagt bureau om de ouders van twee achterlijke kinderen te S. te bezoeken en met deze te overleggen, wat zij in de toekomst voor hun kinderen denken te kunnen doen. Getracht zal worden hen te laten testen."33)

Het Bureau werkte nauw samen met de Voogdijraad en de Kinderrechter, beide waren juridische organen ten behoeve van de kinderbescherming. De plaatselijke commissies en de maatschappelijk werksters assisteerden deze - door de getroffen ouders niet geliefde - instanties met het aanbrengen, rapporteren over of toezien op de gevallen.³⁴⁾ Opbouw Drenthe had voorts in de Achterhoek (Gelderland) gastgezinnen gevonden, meestal op boerenbedrijven. Moeilijk opvoedbare kinderen werden daar geplaatst. Het betrof kinderen over wie een wettelijke uithuisplaatsing was uitgesproken. Maar ook 'vrije' pupillen: Bureau en ouders waren in dit geval overeengekomen dat het kind - meestal een jongen - beter af was elders dan in het eigen gezin. Voor een deel betrof het debiele of randdebiele jongeren. "Het zijn meestal die gevallen die nog niet ernstig genoeg zijn om er de Voogdijraad in te kennen, maar die toch op den duur zouden vastlopen, indien niet zou worden ingegrepen".³⁵⁾ Men noemde dit een buitenplaatsing. Eén van de maatschappelijk werksters van het bureau deed deze 'Buitendienst'.

Niet alleen de Kinderrechter en Voogdijraad raadpleegden het Bureau, ook vele andere zorginstanties binnen en buiten Drenthe deden dit.³⁶⁾ Samen met de plaatselijke commissie vervulde het Bureau dus een intermediaire en werkingskrachtverhogende rol voor interne en externe zorginstanties. Het werkte onder andere voor individuele gevallen en gezinnen. Dit was dus een anderssoortige activiteit dan die welke vanuit het Instituut of de Economische commissie of bij de bestrijding van de jeugdwerkloosheid gedaan werd. Nadrukkelijk echter werden in de loop van de dertiger jaren door het Bureau enkele zaken in de collectieve sfeer aangepakt. Hieronder volgen ter afsluiting enkele voorbeelden, die tevens aangeven in wat voor bestuurlijke besluitvormingsketen, Bu-

reau en plaatselijke commissies een schakel vormden. Het betreft de slechte kwaliteit van het sanatorium te Norg en de woningtoestanden in Norg.

Via het Bureau raakte Opbouw Drenthe op de hoogte van klachten over een sanatorium in de gemeente Norg. De kwaliteit van de verpleging was slecht. Zo slecht dat het D.B. een brief stuurde naar de voorzitter van het bevoegd gezag, te weten de vereniging "Morgenlicht". De verbeteringen bleven uit. Tenslotte schreef Baron de Vos van Steenwijk op titel van Commissaris der Koningin, de Drentse gemeentebesturen dat het geen aanbeveling verdiende burgers uit deze gemeenten te doen opnemen in dit sanatorium.

Schoonoord was een grensgebied van maar liefst zes gemeenten, te weten Rolde, Borger, Odoorn, Sleen, Zweeloo en Westerbork. Dus iedereen en niemand was verantwoordelijk voor hetgeen zich afspeelde in zo'n toevluchtsoord voor malcontenten. De woontoestanden waren er nog slechter dan elders. Op 31 mei 1935 richtte de Minister van Sociale Zaken zich per brief hierover tot Ir. Liebert, inspecteur van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid, afdeling Volkshuisvesting. (De Minister was geattendeerd op deze situatie door dominee Faber, werkzaam in dit gebied.) Liebert participeerde onder meer in de Huurgarantiecommissie en zou later deelnemen in de streekplancommissie Zuid-West Drenthe, en was dus goed bekend met het opbouwwerk. Liebert schakelde Cramer in. Deze legde de zaak voor aan het D.B. Besloten werd dat de plaatselijke commissie van het Bureau ter plekke de chaos zou inventariseren. Er volgde een rapport en er werd een excursie ondernomen, waarbij ook provinciale autoriteiten aanwezig waren. De Commissaris der Koningin riep voorts de zes burgemeesters bijeen en zei dat het zo niet langer kon en stuurde hen naar huis met een ontwerp-raadsverordening ter regulering van de situatie. De plaatselijke commissie stelde zich voorts voor een woningstichting te vormen, in overleg met de zes gemeenten.

3.4. Hygiënisch Werk

De Schoolartsdienst

Toen de regering aan het eind van de jaren twintig de financiering van schoolartsen ter hand begon te nemen, besloot zij Drenthe de primeur te geven van de eerste districtsschoolartsdienst op het platteland. Dit gebeurde in het rayon omvattende de gemeenten Emmen, Odoorn, Schoonebeek en Sleen. Opmerkelijk was dat niet een intergemeentelijk orgaan of de rijksoverheid zelve de werkgever werd. Die functie werd toebedeeld aan Opbouw Drenthe. Rijksinspecteur Tuntler zorgde hiervoor. Hij wist de minister te overtuigen, dat schoolartsen beter pasten in het pakket van hygiënische

taken en diensten van Opbouw Drenthe. Op 1 november 1927 kwamen twee artsen in dienst. Zij hadden alle kinderen van openbare scholen onder hun hoede. De bijzondere scholen konden facultatief meedoen. Bij de gesubsidieerde kleuterscholen was toezicht van de schoolarts een subsidievoorwaarde. Naast de jaarlijkse controle voerden de schoolartsen aparte onderzoeken uit. In 1933 werd bijvoorbeeld de voedingstoestand van de kinderen onderzocht. Daarbij bleek ongeveer de helft van de kinderen van de eerste klas van het lager onderwijs ondervoed te zijn. Overige activiteiten van de schoolartsen betroffen: keuringen onderwijzend personeel, EHBO-lessen, zuigelingen- en kleuterbureaus, lezingen voor Groene Kruis afdelingen of op ouderavonden. Voorts gaven ze onderwijs in gezondheidszorg aan de kleuterleidsters in opleiding.

De psychiatrische Voor- en Nazorg

Een goede voorziening vóór en na opname in een psychiatrische inrichting ontbrak. Dit was (en is) een handicap voor zorginstellingen. In 1937 kreeg Opbouw Drenthe van Gedeputeerde Staten het verzoek advies uit te brengen over een centrale organisatie op dit gebied. Het provinciebestuur kwam tot deze adviesaanvraag na herhaalde besprekingen hierover in de Provinciale Commissie van het Bureau voor Jeugdzorg en Maatschappelijk Werk. Besloten werd eerst onderzoek te doen naar aard en aantal van lichamelijk en geestelijk gebrekkigen. Het Bureau voor Jeugdzorg en Maatschappelijk Werk belastte zich met de organisatie. Het stelde hiertoe een aparte commissie in met ook deskundigen van buiten Drenthe (met onder andere Dr. P. Muntendam en Dr. F.S. Meijers). Een diepgravend, statistisch goed gedocumenteerd rapport werd op 27 november 1939 uitgebracht. 37)

3.5. Economische activiteiten

Economische Commissies

Twee verschillende economische commissies kende Opbouw Drenthe binnen een tijdsbestek van acht jaar. De eerste werd reeds in 1925 ingesteld door Linthorst Homan. Er is veel informatie over het ontstaan ervan, weinig over haar doen en laten en nauwelijks iets over het moment van niet meer bijeenkomen (zie Hoofdstuk III paragraaf 5 en 6 en Hoofdstuk IV paragraaf 4). Er zijn aanwijzingen dat deze eerste commissie in 1929 al niet meer bijeenkwam. In het propagandaboekje van omstreeks dat jaar werd onder 'Economische Opbouw' slechts gerept over de tuinbouwactiviteiten.

In 1933 werd opnieuw een economische commissie ingesteld. Bij de oprichting ervan is er geen besef van continuïteit: men deed alsof het de eerste keer was dat zo'n

suborgaan tot leven werd gewekt. Cramer werd secretaris van deze economische commissie, de Commissaris der Koningin voorzitter. Voorts zaten er in, Dagelijks Bestuurleden van Opbouw Drenthe, vertegenwoordigers van betrokken departementen, de provincie en de gemeente Emmen. Plannen van fabrikanten, noodzakelijke infrastructurale voorzieningen, voorgenomen activiteiten van de drie bestuurslagen werden besproken. Verbetering, vervanging van de veenkoloniale turfproduktie stond vanzelfsprekend met name in de crisisjaren op de agenda. Maar noch op dit terrein, noch op enig ander was deze commissie succesvol.³⁸⁾

Geheel anders was dit bij de activiteiten van Cramer in het kader van de jeugdwerkloosheidsbestrijding, te weten de bouw van een jeugdherberg en de aanleg van het fietspadennet.

Jeugdherberg

Een van de twee werkprojecten die door Opbouw Drenthe opgezet werden, betrof het bouwen van een jeugdherberg door werkloze jongeren in Emmen. Slechts die jongeren werden gerecruiteerd die een ambachtsschool of tekencursus bezocht hadden. De projecten hadden als doelstelling: de vakbekwaamheid van jongeren zoveel mogelijk behouden. In de keus voor het bouwproject speelde verder een rol dat het geen concurrentie betekende voor de werkverschaffing. Daar zou men zo'n bouwproject niet nemen. Bovendien werd gekozen voor een jeugdherberg omdat het geen concurrentie aandeed aan de bestaande vraag- en aanbodsituatie. Daarom, zo werd geconcludeerd was ook geen tegenwerking te verwachten van de vakbonden.³⁹⁾

De jongeren kregen fietsgeld, werkkleding, gereedschappen en een warme maaltijd. In ruil voor hun arbeidskracht werd een voortgezette scholing, maar geen uitkering of ondersteuning gegeven. De dienst gemeentewerken van Emmen en de Emmer Ambachtsschool zorgden voor de scholing. De grond werd op billijke voorwaarden van de gemeente verworven, financiering moest verder plaats vinden door de Minister van Sociale Zaken en in te zamelen particuliere middelen.

Het enthousiasme van de betrokkenen er iets moois en groots van te maken leidde tot financiële perikelen. De begroting was eerst gezet op een beddenaantal van 50, maar dit werd 70.

Juni 1934, toen het gebouw bijna klaar was, bleek dat de bouwkosten de begroting aanzienlijk hadden overschreden. Slotemaker de Bruïne (minister van Sociale Zaken) en De Vos van Steenwijk (CdK) corresponderden hierover, de minister was niet gelukkig met het voldongen feit van de begrotingsoverschrijding. Overigens de hoog-

geplaatsten tutoyeerden elkaar, en Cramer kreeg weliswaar oktober 1934 een knorrig briefje van de minister hierover, maar met de aanhef "amice Jaap". Binnen Opbouw Drenthe gaf de begrotingsoverschrijding spanningen.40)

Ook met de Nederlandse Jeugdherbergcentrale, (NJHC) die garant zou moeten staan voor (de tekorten op) de exploitatie, leidde de begrotingsoverschrijding tot geprikkelde communicatie, neergeslagen in juridisch zeer ingewikkelde afspraken. Slotemaker de Bruïne zwichtte trouwens. Zijn ministerie fourneerde aanvullend f 6.000,-. Hij opende het gebouw op 2 november 1934 en gaf het de naam de "Hunnenhoek". In het jaarverslag staan enkele openingswoorden:

"Nadat de Minister de plechtigheid van de naamgeving had verricht sprak Zijne Excellentie er zijne verheugenis over uit, dat de jongens niet min of meer aangenaam bezig zijn gehouden, maar aan maatschappelijk waardevolle arbeid zijn te werk gesteld. De Minister sprak tenslotte de hoop uit, dat met Gods hulp uit de verschrikking der werkloosheid iets zegenrijks geboren mag worden ook voor de aan deze jeugdherberg te werk gestelde jongens."41)

Van één geval weten we dat de hoop van de minister vrucht heeft gedragen. Berend Klein vermeldt in zijn biografische notitie dat hij geprofiteerd heeft van dit werkproject. Hij schoolde zich om tot metselaar, hetgeen decennia later tenslotte leidde tot een eigen metselbedrijf.42)

Fietspaden

Een tweede groot werkproject betrof het aanleggen van fietspaden. Met name ging het om een recreatief fietspadennet door verschillende gemeenten, met de jeugdherberg te Emmen als één der rustplekken.

Opbouw Drenthe zag mogelijkheden waar anderen vastliepen. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) afdeling Drenthe, had een plan voor ± 100 kilometer fietspad, maar kon dit bij de Minister van Sociale Zaken niet onder de werkverschaffing gefinancierd krijgen. Opbouw Drenthe stelde voor het met jeugdige werklozen te doen. Hun zakgeld was makkelijker op te brengen dan de meerkosten van de werkverschaffing aan gezinshoofden. De verantwoordelijken voor de uitvoering werden in een commissie bijeengebracht, in casu de burgemeesters van de betrokken gemeenten. Een technisch ambtenaar van Provinciale Waterstaat werd als tekenaar enkele maanden bij Opbouw Drenthe gedetacheerd. Deze provinciaal bestuurlijke medewerking was niet alleen goedkoop, maar ook efficiënt vanwege het overleg met de betrokken gemeenten.

In de herfst van 1937 werd dit oorspronkelijke VNG-plan uitgevoerd. Opbouw Dren-

the zag nog meer kansen. Er was een pad van 65 kilometer extra denkbaar dat veel natuurschoon ontsloot voor fietsers en jeugdherbergen interprovinciaal verbond. Een vervolgproject werd geëntameerd. Een nieuwe uitvoeringscommissie werd ingesteld, met daarin naast burgemeesters ook vertegenwoordigers van ANWB en NJHC. De provinciaal tekenaar leverde de blauwdrukken, Opbouw Drenthe liet de uitvoering aan de gemeenten over, maar voorzag dat enkele onwillige gemeenten de keten zouden kunnen verbreken. Daarom nam Opbouw Drenthe het initiatief om enkele plaatselijke commissies voor jeugdige werklozen op te richten. Zo konden de plannen niet in gemeentelijke doofpotten verdwijnen.

In de zomer 1938 was dit recreatieve pad klaar. In 1940 richtte Opbouw Drenthe de Drentse Rijwielpadvereniging op, die aansluiting zocht bij de Federatie van Nederlandse Rijwielpadenverenigingen. Daarmee werd de zorg voor het onderhoud van deze in principe bovenlokale voorziening elders ondergebracht. Dit onderhoud bleef ook de Rijwielpadenvereniging zorgen baren: "Verdoorn (secretaris/penningmeester h.b.) deelt mede dat het vorig jaar verschillende gemeenten, die aan het bestaande net liggen, geen sintels bij ons besteld hebben ondanks ons daartoe strekkend aanbod, waarbij wij, aan de hand van het ons uitgebrachte rapport de hierbedoelde gemeenten op de gebreken van het pad hebben gewezen; het wordt hoog tijd dat wij briefpapier krijgen met een briefhoofd, waarin nadrukkelijk staat vermeld dat de Commissaris der provincie Beschermerheer onzer Vereeniging is".43)

3.6. Overige activiteiten

De buurthuizen

In het begin van deze periode (1929) werden nog enkele buurthuizen gesticht. De beleidswijziging van 1928 bracht echter met zich mee dat de activiteiten aldaar, volgens een nieuwe opzet geschieden. De nadruk lag op eigen werkzaamheid van de plaatselijke bevolking. Vanuit het Instituut voor Jeugd- en Ontwikkelingswerk werd assistentie verleend. Deze nieuwe buurthuizen stonden in Barger Compasuum en het ontginningsdorp Witteveen. In Witteveen bouwde Opbouw Drenthe voorts een vergader- en ontspanningszaal, die in de winter van 1931-1932 geopend werden.

Wat is er van de buurthuizen geworden na de Copernicaanse wending? Welke rol speelden deze gebouwen en activiteiten verder in de totale werkzaamheid van Opbouw Drenthe?

In de eerste plaats werden de gebouwen gebruikt voor Kleuteronderwijs, Nijverheidsonderwijs en als consultatiebureau van het Groene Kruis. Dus lokaliteiten waar ter plekke activiteiten door of vanuit Op-

bouw Drenthe aangeboden werden. In de tweede plaats werden de gebouwen geëxploiteerd als verenigingsgebouw voor de streek. Dit gebeurde onder leiding van een plaatselijke commissie en met een inwonend conciërge. In 1954 kenden Emmerfseidenveen, Emmerschans en Zwartemeer nog huisbewaarders die enigerlei vergoeding van Opbouw Drenthe ontvingen. Overigens, ook al werden de buurthuizen geëxploiteerd door plaatselijke commissies, Opbouw Drenthe behield supervisie en stelde regels en richtlijnen vast voor het gebruik.⁴⁴⁾

In de derde plaats kregen de buurthuizen onderscheiden functies:

- Nieuw-Dordrecht werd vanaf 1928 modelkleuterschool en opleidingsinstituut.
- Emmerschans werd sinds ± 1930 de plek waar het Instituut voor Jeugd- en Ontwikkelingswerk was gevestigd (expositie, magazijn, administratie). Dit tot het moment van onderduiken (1942). Daarna verliet het Instituut het buurthuis, dat een functie als verenigingsgebouw kreeg. In het begin van de jaren zestig stootte Opbouw Drenthe het gebouw af naar een plaatselijk comité.
- Emmerfseidenveen fungeerde eerst voor een deel van dit gebouw nog als woonhuis van enkele ambulante leidsters. Het wonen in Zuid-Oost Drenthe der leidsters vormde tot eind 1934 principieel beleid.⁴⁵⁾ Het gebouw diende daarna enerzijds als lokatie voor Groene Kruis en Nijverheidsonderwijs, anderzijds als verenigingslokaal.
- Buurthuis Zwartemeer had net als de drie andere z'n oorspronkelijke functie verloren, maar nog geen nieuwe gekregen. Vanaf het winterseizoen 1934/1935 verhuurde Opbouw Drenthe het gebouw aan de Ned.Herv. Evangelisatie die een eigen jeugdgebouw zocht.
- Barger Compasuum en Witteveen waken niet af van het algemene patroon. Opbouw Drenthe bleef beschikken over de gebouwen, droeg zorg voor inrichting en onderhoud, organiseerde zelf geen club- of buurthuisactiviteiten (wel cursuswerk en kleuterschool), maar gaf het gebouw in exploitatie aan het verenigingsleven ter plaatse.

In de jaarverslagen worden na deze reorganisaties de buurthuizen nog slechts vermeld onder het hoofdje 'Gebouwen'.

Onderzoek

In de onderhavige periode incorporeerde Opbouw Drenthe reeds onderzoek in haar bezigheden. Daarbij wordt niet in de eerste plaats bedoeld op onderzoek als standaardelement van diagnose door schoolartsen of door de maatschappelijk werkers van het Bureau. Doch veeleer om onderzoek door externen gedaan in opdracht van Opbouw Drenthe. En onderzoek verricht door

opbouwwerk functionarissen, voor eigen of andermans organisatie.

In 1938 verrichtte het Criminologisch Instituut van de Universiteit van Utrecht een inventariserend onderzoek naar spreiding en omstandigheden van wetsovertreding op zand en veen in Drenthe. Hoewel het rapport ook nu nog boeiende lectuur biedt en destijds in de vakpers geprezen werd, is niet duidelijk wat Opbouw Drenthe met de resultaten nu precies wilde, of anders gezegd waartoe de studieopdracht eigenlijk verleend werd. In ieder geval hebben de oorlogsomstandigheden elke beleidsdoorwerking van het rapport onmogelijk gemaakt.⁴⁶⁾ Hetzelfde lot trof een onderzoek naar Drentse woningtoestanden. In het kader van een op te stellen streekplan voor Zuid-West Drenthe werden onder meer verkeerstellingen gedaan en een sociologische enquête afgenomen om inzicht te krijgen in de levensomstandigheden van de gezinnen.

Voorts was er bezorgdheid over excessief drankgebruik en bijbehorende wantoestanden in dancings te Drenthe. Het Bureau voor Jeugdzorg en Maatschappelijk Werk wilde een rapport over 'het café- en dancingvraagstuk' samenstellen. Gegevens van het Staatstoezicht van volksgezondheid werden hierover aangevraagd. Dit leverde (in 1937) een uitvoerig rapport op met materiaal over drankgebruik binnen Drenthe en de rest van Nederland.⁴⁷⁾ Hieruit kwam naar voren: dat er nog altijd flink gedronken en geschonken werd, ook illegaal. Voorts, dat het met het dancingvraagstuk - behalve de w.c.-voorzieningen - nogal mee viel. Er waren geen excessen althans. Overigens bleek dat de toenmalige rapporteur-rijksinspecteur nadrukkelijk oog had voor de slechte sociale omstandigheden als medeoorzaak van het innemen. Door Opbouw Drenthe werd geen actie ondernomen.

Het onderzoek naar de behoefte aan psychiatrische voor- en nazorg had, een gemengd karakter. Deels werd dit door Opbouw-functionarissen gedaan, deels werden hier externen bij ingeschakeld.

Vrouwelijke Hulpverlening

Het hier gepresenteerde overzicht van suborganisaties van Opbouw Drenthe wordt afgesloten met het moeilijk te categoriseren onderdeel Vrouwelijke Hulpverlening. Dit was in essentie een coördinatiestructuur voor externe, onafhankelijke vrouwenorganisaties. Vrouwelijke Hulpverlening bestond uit twee geledingen. Er waren plaatselijke comités die werden gevormd door vertegenwoordigsters van de lokale afdelingen van vrouwenorganisaties. De burgemeestersvrouw was voorzitter. Op *provinciaal* niveau was er een soortgelijk comité waar de leden gerecrueteerd werden uit de provinciale besturen van de

vrouwenorganisaties. De echtgenote van de Commissaris van de Koningin was voorzitter. Opbouw Drenthe leverde de stafkracht voor het secretariaat.

Vrouwelijke Hulpverlening kan gezien worden als een contactcommissie. Het doel was door gezamenlijke actie grotere slagkracht te bereiken. De doelen van de afzonderlijke organisaties konden door incidentele of projectgebonden samenwerking extra of beter gerealiseerd worden. Drense of externe instanties die iets met vrouwen op touw wilden zetten, konden via dit gelede orgaan efficiënt en effectief medewerking zoeken.

De oorlogsomstandigheden waren aanleiding tot de creatie van deze coördinatiestructuur en bepaalden ook het functioneren in de eerste jaren. Meer concreet vormde een verzoek van de territoriaal bevelhebber van de gemobiliseerde grenstroepen in Drenthe de aanleiding tot de oprichting (1939). Zijn manschappen hadden het koud. Het Nederlandse leger beschikte niet over voldoende warme kledingstukken. Kon er niet iets gebreid worden? Opbouw Drenthe stelde plaatselijk en provinciaal de comités in. Onder leiding van burgemeestersvrouwen werden er allereerst polsmoffen, mutsen, dassen en slippers gebreid, zowel individueel als in verenigingsverband. Daarna hielpen de plaatselijke comités bij de Sinterklaas- en Kerstviering van de soldaten en werden de barakken gezellig gemaakt. Het Instituut voor Jeugd- en Ontwikkelingswerk hielp hierbij. 48)

Een omvangrijke actie vond plaats begin 1940. Dit was de zogenoemde Dekenactie. Het doel was gezinnen die daar behoefte aan hadden te voorzien van één à twee dekens. De Plaatselijke Comités van Vrouwelijke Hulpverlening organiseerden daartoe naallessen. De vrouwen uit de arme gezinnen maakten hun eigen deken(s), 12.000 stuks in totaal, daarbij onder meer door de ambulante nijverheidsleraresen onderzocht. De Stichting Huishoudelijke Voorlichting ten Plattelande assisteerde.

4. Ter afsluiting

4.1. Positie en gezag

Gedurende de gehele beschreven periode plaatste Opbouw Drenthe zich tussen overheid en particulier c.q. kerkelijk initiatief. Het was geen orgaan van de overheid, maar toch iets anders dan een puur kerkelijke of neutrale vereniging. Linthorst Homan, vanaf 1931 Baron de Vos van Steenwijk, ondertekende alle belangrijke brieven, met dubbele titulatuur: Commissaris der Koningin, Voorzitter der Centrale Vereeniging. De werkzaamheid was niet bij de wet geregeld, zoals de Raad van Arbeid, evenmin was het een publiekrechtelijk orgaan zoals de waterschappen. Het was

geen onderdeel van de griffie, kreeg zelfs geen cent provinciale subsidie. Wel arbeidde Cramer de eerste jaren vanuit het provinciehuis en kreeg daar ook administratieve ondersteuning. Niet alleen de bestuursamenstelling reflecteerde een grote oriëntatie op de overheid, ook organisatorische elementen als de lokatie (principiële in Assen, terwijl de eerste tien jaren zeker het zwaartepunt van het werk in de Zuid-Oost Drenthe lag), de ordening van het archief 49), de benaming van de suborganisaties ('Diensten', 'Bureau', 'Inspectrice', beëdiging tot 'agente' van de Voogdijraad), wazen op een sterke identificatie met de overheid. Het is dan ook niet vreemd dat Cramer in zijn lezing voor het Nut in 1931 stelde:

"De Centrale Vereeniging is een semi-overheidslichaam waarvan de overheid zich bij het treffen van tal van maatregelen in Z.O.-Drenthe bedient terwijl het werk der Centrale Vereeniging ook slechts mogelijk is door den steun van den kant van den Overheid". 50)

Later heette het: "de realisatie van de door haar ontworpen plannen is immers niet afhankelijk van de merites der plannen zelve, maar ook van de kracht en het gezag waarmee deze plannen worden voorgedragen". 51)

Of ook: "Het semi-publiekrechtelijk of semi-officieel karakter is met het oog op de uit te oefenen functies de aangewezen vorm. De voordelen van de vrije maatschappij (soepelheid, bewegelijkheid, gevoeligheid) en de overheid (gezagselement) zijn voor een lichaam als de Centrale Vereniging noodzakelijke elementen". 52)

Conclusie: Opbouw Drenthe leunde sterk aan tegen de (provinciale) overheid en verhulde dit niet in openbare zelfbeschrijvingen.

4.2. Bestendinging

Het loslaten van de buurthuizen als voor naamste medium is inderdaad een mees-terzet geweest. De volgende stap, uitbreiding van het werkerterrein naar de gehele provincie, was een logisch vervolg. Belangrijk is ook geweest dat de koppeling aan werkloosheidsbestrijding impliciet werd losgelaten. Het ministerie dat deze eis nadrukkelijk stelde aan Linthorst Homan bij het begin, heeft dit overigens nooit formeel losgelaten, evenmin werd het later expliciet verzocht. De relatieve verzelfstandiging van onderdelen in Diensten, met eigen leiding en kantoor was één van de bestendinging bevorderende principes. Een ander betrof het incorporeren van vrijwilligers in de vele commissies in het Opbouwverband. In de derde plaats heeft Cramer vermeden dat Opbouw Drenthe fijngemalen werd in controverses tussen kerkelijk en particulier initiatief. Het benoemingsbeleid, en alge-

mener, het leerstuk van 'positieve neutraliteit', waren in deze functioneel. Tegelijkertijd heeft het provinciebestuur nooit getracht het apparaat binnen de griffie te trekken, waardoor het speelbal zou worden van politieke en bureaucratische krachten. Wel is Opbouw Drenthe opgetreden als complement en remplaceant voor de beperkte administratieve apparaten. De organisatie was ook dusdanig flexibel dat Drenthe bij calamiteiten over een netwerk van helpers en leiders beschikte.

4.3. De organisatie als Gestalt

De geringe middelen werden cumulatief gebruikt. Zichtbaar was de werking van het principe: het geheel is meer dan de som der delen. Het Nijverheidsonderwijs kon in de reeds bestaande buurthuizen gegeven worden, waardoor de vaste lasten verlicht werden. De meisjes waren later in te schakelen bij acties (Vrouwelijke Hulpvereniging). De ambulante leraressen hoorden via Huishoudelijke Voorlichting bijvoorbeeld ook wie in aanmerking kwam voor het rusten herstellingsoord De Berkenhof (zie Hoofdstuk VII). Via de Costuumcentrale en toneelbibliotheek raakte men goed op de hoogte welke kadercursussen nuttig konden zijn. De manier waarop het Bureau voor Jeugdzorg en Maatschappelijk Werk georganiseerd was, maakte dat informatie van vele maatschappelijke instellingen bijeenkwam en gekoppeld werd. Meer voorbeelden zijn te geven. Waar het om gaat is dat het ene onderdeel van het andere kon profiteren. Centrale regie en het gemeenschappelijk beheer zorgden ervoor dat dit ook gebeurde.

4.4. Gedifferentieerd aanbod

Het opbouworgaan had vele gezichten. Het verschafte een laagdrempelig maar hoogwaardig educatief aanbod. Het creeerde nieuwe voorzieningen op gebied van zorg. Het bood een service-apparaat voor het particulier en kerkelijk sociaal-cultureel verenigingsleven. Het trad op als een voorloper van staatsoptreden. En ook als verlengstuk bij een reeds aanwezige mogelijkheid tot overheidsingrijpen. Voorbeelden hiervan waren de inspectiefunctie kleuteronderwijs, de activiteiten ten behoeve van Voogdijraad, de Huurgarantiecommissie, de economische commissie, de kwestie Schoonoord, etc. Bovendien was het opbouworgaan voor Drenthe een verbinding met de rest van Nederland. Scherper gezegd: het verschafte toegang tot professionele en institutionele kennis, anders dan via de eigen religieuze of politieke kanalen en organisaties. Deze functie - die merkwaardigerwijze nergens, ook niet in de eigen stukken van Opbouw Drenthe zo aangeduid werd - moet gelet op het eeuwenlange isolement van Drenthe van grote betekenis worden beschouwd. Onvermoei-

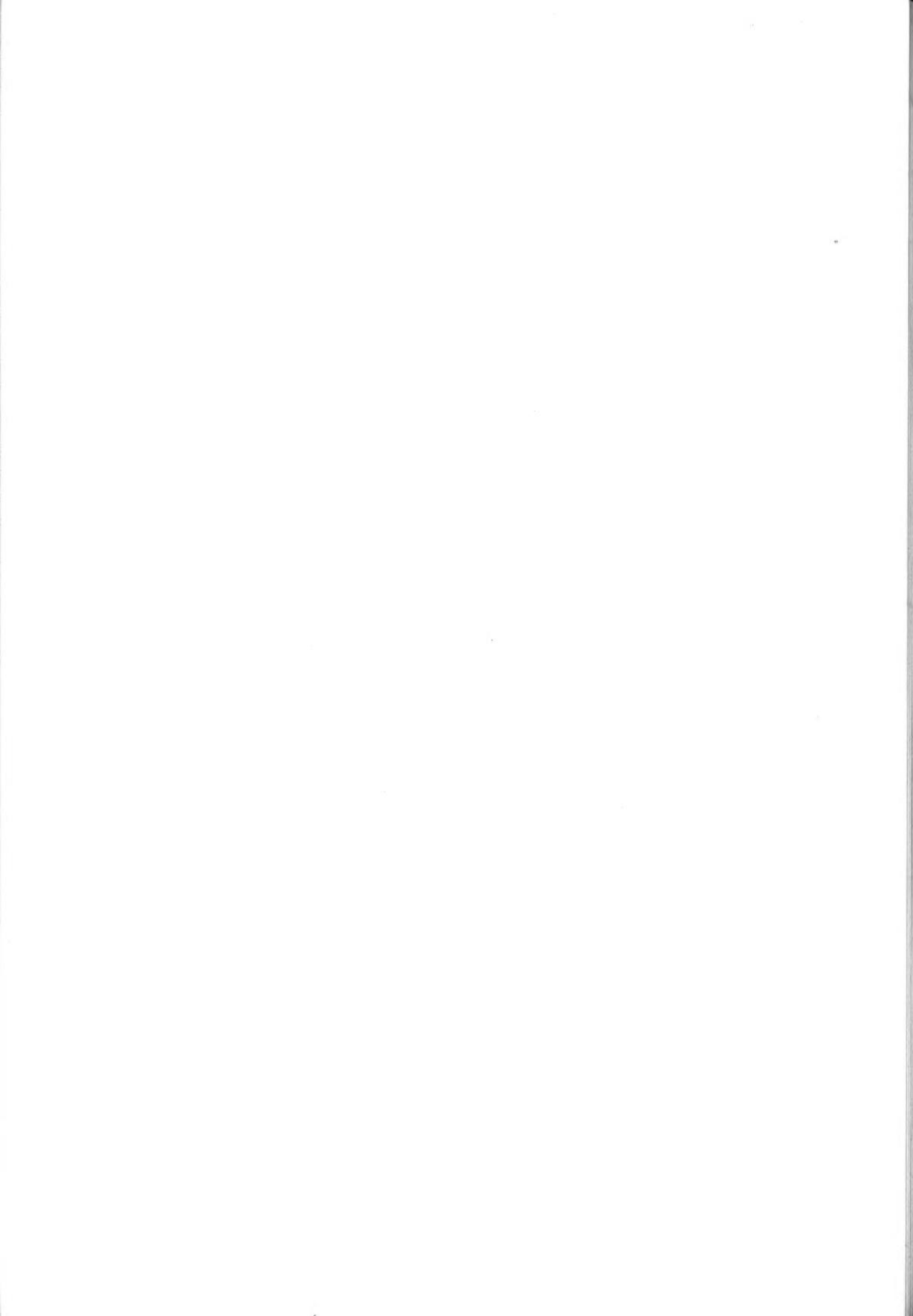
baar waren Cramer en Boer - zelf afkomstig uit de Randstad - als het ging om de beste deskundigen uit het land (tijdelijk) in te schakelen. Een stoet van hoogleraren en (latere) topfunctionarissen werd uitgenodigd voor advies, lezingen, onderzoek of commissiewerk. Voor het uitvoerend werk heeft men van meet af aan gediplomeerde krachten aangesteld. De kleuterkweek leidde op voor het landelijk erkende diploma en de kleuterscholen moesten aan strenge hygiënische eisen voldoen. Terecht waren Cramer en Boer van mening dat achterstand en gebrek aan middelen nooit opgelost konden worden door te bezuinigen op kwaliteit.

Noten hoofdstuk VI

1. **Ellemers, J.**, in Kooy, 1980, blz. 14.
2. **Blom, 1977**, Citaat blz. 229.
Overeenkomstige opinies leven er bij **Kooy, G., 1980**.
Lijphart, A., 1979 3.
Daudt, H., 1980, blz. 178-198.
Bosmans, J., 1981, blz. 29-54.
Klein, P., 1981, blz. 86.
3. **De Liagre Böhl, H., J. Nekkers, L. Slot 1981**, blz. 44.
De Liagre Böhl, H., 1985, pag. 12.
4. **Tjeenk Willink, M. en A. Treurniet, 1958**.
5. **Neij, R., 1984**, blz. 17.
6. Zie **Boer, J., 1970**, blz. 155 en **Boer, J., 1965**, blz. 18.
7. Persoonlijke mededeling J. Boer - H. Broekman, december 1984.
8. Zomer 1942 legden bestuur en functionarissen hun taken neer vanwege aangekondigde naziconrole en beïnvloeding. De bezetter, via zijn Nederlandse vazallen, probeerde de instelling wel voort te laten bestaan, doch had minimaal resultaat. Puin ruimen en of sociaal en cultureel gebied orde op zaken stellen vlak na de bevrijding, brachten ook voor Opbouw Drenthe een uitzonderlijk takenpakket met zich mee.
9. In de Algemene Bestuursvergadering van 11/4/29 werd gezegd dat dit propagandaboekje in een oplage van 10.000 gedrukt zou worden. Eind april, begin mei 1929 is dit boekje hoogstwaarschijnlijk verschenen. Het werd in een brief van 26 maart 1929 aan de min. van BiZa al op een termijn van "een dezer dagen" aangekondigd. (BiZa-A)
In de D.B.-vergadering van 24/7/29 stelde Schuurman niet zeer te hechten aan een groot aantal leden met kleine contributie. Cramer antwoordde dat in verband met de vakantietijd niet veel werk van de ledenwerwing wordt gemaakt.
Er is geen enkele exemplaar van dit propagandaboekje bewaard gebleven in het archief van Opbouw Drenthe. Dit doet twijfelen aan een gerealiseerde oplage van 10.000. In de bibliotheek van het Rijksarchief in Drenthe zijn echter twee exemplaren aanwezig. Bij het lezen ervan werd een vondst gedaan.
Voor het eerst, op de laatste bladzijde, werd het zelfstandig naamwoord 'opbouwwerk' aangetroffen. Men mag aannemen dat daarmee de huidige welzijnswerksoort zijn doopnaam verkreeg. Overigens op een omineuze manier: "Tenslotte de toekomst van het werk van de Centrale Vereeniging, voor een niet onaanzienlijk deel is deze te herleiden tot de finantieele vraag: hoe worden voor het Opbouwwerk de noodige fondsen gevonden?". (blz. 23)
10. Jo Boer in haar artikel van 1977 zegt hierover kort: "De voornaamste reden was wel dat de verenigingsvorm ongeschikt was. Men kon namelijk Opbouw Drenthe niet besturen als vereniging. Ook waren er praktisch geen leden". **Jo Boer, 1977**, blz. 171, noot 17.
11. AOD 6, 27/2/30.
12. AOD 6, 9/11/36.
13. Zie bijvoorbeeld: **Biemans, Van den Boomen, Janssen**: Opbouwwerk in vrouwenhanden; Stichting Welzijnspublicaties, Utrecht, 1983; of **Jongerius, Nooren**: Vrouwen en opbouwwerk; Stichting Werkcentrum Opbouwwerk Zuid-Holland, Dordrecht, 1983.
14. AOD 60.
15. De bemoeienis van het Ministerie van Arbeid bleef op het beleidsterrein van de volksgezondheid.
16. De buurthuisbegroting werd gesubsidieerd onder het nadrukkelijk beding dat het geld voor werkloosheidsbestrijding in de gemeente Emmen besteed moest worden. In de jaren dertig werd hier de facto door Opbouw Drenthe van afgeweken. De oorspronkelijke, eerste subsidie van 1925 kwam ook van het begrotingsartikel "Werkverschaffing en ondersteuning".
17. Overigens er is wel een vroege poging ondernomen om geld van de provincie te krijgen. Dat gebeurde in 1928 door de sociaal-democratische fractie in de Provinciale Staten. Door middel van een verhoging van provinciale opcenten op de belasting met 1%, zou een structurele bijdrage voor Opbouw Drenthe gevonden kunnen worden. Het voorstel werd door G.S. ontraden. Enerzijds om principiële redenen (terughoudende taak van de overheid), anderzijds vanwege de druk op de belastingbetaler. Het voorstel haalde het niet: 21 tegen, 11 voor. De Opbouw Drenthelieden die in P.S. zitting hadden, stemden verdeeld. Jongbloed en Brok stemden voor, Bouma en Schuurman tegen. Ook de CdK toonde zich een tegenstander.
Handelingen Provinciale Staten van Drenthe, winterzitting 1928, 4 december, blz. 15 t/m 27.
18. De belangrijkste bronnen hiervoor zijn de jaarverslagen. Met name dat over 1933, waarin expliciet beschouwingen over een en ander te lezen vallen. Daarnaast public relations materiaal en de eigen geschiedschrijving van Meijuffrouw Boer. **Boer, J., 1959; 1977**.
19. Jaarverslag 1933, AOD 19.
20. **Cramer, J., 1931**.
21. Nieuwsblad van het Noorden, Groningen, 4, 5, 6, 8 en 9 januari 1940.
Zie voor een beschrijving van het Groningse provinciaal opbouwwerk dat in navolging van Drenthe in 1930 werd gesticht, **Van Erve, z.j.**
22. AOD 259.
23. Mej. Kamphuis schrijft hierover dat de leidsters van het Instituut er plezier in hadden bij de samenstelling van de bibliotheekadviesgids "zo nu en dan over te steken en in het inrichtingsgewaad van de ander te kruipen". Haar artikel is één van de schaarse bronnen over de "binnenwereld" van Opbouw Drenthe. Met gegevens over de informele sfeer, contacten en besluitvorming. **Kamphuis, 1984**. (citaat blz. 319)

24. Jaarverslag 1938, blz. 6.
25. AOD 334, 12/5/38.
26. Uit een begeleidend schrijven bij de aanbieding van het nationale kleuterscholenonderzoek, 1949, AOD 414 h.
27. Notitie ten behoeve van D.B-leden, d.d. 12/4/1940, AOD 12.
28. Uit een interne nota, opgesteld ten behoeve van 25-jarig jubileum dezer cursussen in Drenthe, AOD 330.
De verhouding van de Commissie voor Huis-houdelijke Voorlichting met de C.V. lag ingewikkeld. Een aantal feiten:
a. Provinciaal waren er commissies: dat waren organen met vertegenwoordigers van boerenbonden en gezondheidszorg organisaties, ingesteld op instigatie van mej. G. Smit, Inspectrice N.O., belast met landbouwhuis-houdonderwijs van het ministerie van O.K.W. (najaar 1934).
b. Februari 1935 werd een rechtspositionele parapluie gecreëerd: de Stichting voor Huis-houdelijke Voorlichting te Den Haag.
c. Voorzitter van de in Drenthe opgerichte Provinciale Commissie was de Commissaris van de Koningin in Drenthe, Cramer werd secretaris. Administratief en organisatorisch liep het cursuswerk via het apparaat van de C.V. (Nijverheidsonderwijs.) De H.V.P. betaalde, de provinciale commissie bepaalde, de dagelijkse leiding berustte bij het Hoofd van de dienst Nijverheids onderwijs van de C.V. Deze functionaris verzorgde tevens het secretariaat van de provinciale commissie. Voorts was het zo dat de werving van deelnemers aan de commissies liep via de plaatselijke commissies van Vrouwelijke Hulpverlening. Deze bereidden in sommige gevallen de cursus voor. De bekostiging via HVP werd begrensd door de Rijksbegroting.
29. Zie **Van Drie, 1985**, pag. 20 e.v. voor gedetailleerde informatie over de cursussen.
30. Jaarverslag Opbouw Drenthe, 1938, pag. 5. (AOD 19)
31. Het stelsel van commissies van het Bureau vond een aanzet in enkele plaatselijke commissies die waren gevormd uit bezorgdheid over Drentse dorpskinderen, die naar de grote stad trokken om daar werk te vinden. Die kinderen kwamen niet altijd goed terecht. Leidinggevende personen uit zo'n dorp braken zich het hoofd, te zamen met Opbouwfunctionarissen, hoe ongelukken bij deze emigratie te voorkomen of op te vangen. Het is mogelijk dat zo'n plaatselijke commissie, bijvoorbeeld die van Barger Compasuum reeds in 1929 functioneerde. Deze plaatselijke emigratiecommissies als zodanig werden niet doorgezet. Zie Cramer, 1931, blz. 22, voor een korte vermelding ervan. Zie ook AOD 148, stuk getiteld "Het maatschappelijk werk van de buurthuizen van de C.V. voor de opbouw van Drenthe", d.d. 13-6-30. De oprichting van het Bureau vond plaats in 1933.
32. In AOD 167 ligt een maandrapportage van het Bureau (nov/dec 1934). Daar worden enkele tientallen gevallen beschreven. In tegenstelling tot het jaarverslag 1933 heeft dit geen public relations bedoelingen. Toch wijken zowel de probleemgevallen als de toon waarmee beschreven wordt, weinig van het jaarverslag af. In het jaarverslag komen wat vaker grote gezinnen naar voren, in het maandverslag ongehuwde moeders.
33. Jaarverslag 1933, Opbouw Drenthe, blz. 27/28, AOD 19.
34. In het jaarverslag van 1938 staat te lezen dat de bevolking ten opzichte van deze taak getuigt van een ontstellend wantrouwen. Sporen van afkeer vond de heer Reint Meijer, als opbouwwerker in de jaren '70 opererend in de veenstreek rond Emmen, nog terug. Hij vermeed na enkele negatieve ervaringen het woord opbouwwerk in de gesprekken met lokale bewoners. Te vaak was de reactie geweest: "Oh je werkt voor dat instituut dat onze kinderen komt weghalen". (Persoonlijke mededeling R.Meijer aan L.H. Mulder).
35. **Cramer, J. 1940** blz. 108.
36. Bijvoorbeeld organisaties uit één van de grote steden in het Westen, die voor geëmigreerde Drentse meisjes in moeilijkheden, een oplossing zochten. In 1937 kwamen 281 nieuwe 'zorg-gevallen' binnen, die aangebracht werden door plaatselijke commissie, provinciaal bestuur, armbesturen, diaconieën, de zuster van maatschappelijk werk van het Academisch Ziekenhuis in Groningen, Voogdijraden, de kinderrechtter, voogdijverenigingen, vereniging voor meisjesbescherming, voor hulp aan ongehuwde moeders. Qua probleem en behandelingsplan werden deze gevallen als volgt verdeeld (jaarverslag 1937):
- | | |
|-----------------------------------|----|
| Armenzorg en Maatschappelijk werk | 4 |
| Ongehuwde moeders | 27 |
| Pro Juventute Reclassering | 19 |
| Onvolwaardigen | 57 |
| Voogdijraad | 23 |
| Vrije pupillen | 69 |
| Gezinsvoogdij | 18 |
| Diversen | 27 |
37. Voor die tijd was zo'n grootschalige inventarisatie bij het ontbreken van onderzoekservaring, onderzoeksinstrumenten en gelden, een gedurfde opgave. Naast systematische informatieverzameling binnen inrichtingen werd besloten in een twintigtal representatieve dorpen of gemeenten, een zestal vragenlijsten uit te zetten. Plaatselijke commissies speelden hierbij een belangrijke rol en hielpen ook bij de invulling van de lijsten.
38. Deze in 1933 ingestelde Economische Commissie valt te zien als de Drentse variant van een Economisch Technologisch Instituut. In essentie waren dit provinciale platforms voor overleg, studie en onderzoek. Particulieren uit bedrijfsleven, openbaar bestuurders en economische intelligentsia sloten zich aaneen om de industrialisatie te bevorderen. Voor het eerst in 1932 in de provincie Limburg. In 1937 werd beraadslaagd over een gezamenlijk Economisch Technologisch Instituut met de provincies Groningen en Friesland. Er was al een naam voor: Noordelijk Economisch Technologische Organisatie (NETO). De gesprekspartners waren verdeeld. De knoop werd doorgeslagen: de NETO ging slechts voor Groningen door.

39. Zie voor de jeugdherberg AOD 266 & 267 en jaarverslag 1934.
40. De penningmeester maakte aan Cramer grote verwijten tijdens de D.B. vergadering van 19/7/35: "Sedert de kwestie van de jeugdherberg is de verhouding anders geworden". De penningmeester en Cramer besloten te praten en op 28/11/35 werd de penningmeester teruggewezen door het D.B.: "hij had ten onrechte beschuldigingen geuit over onregelmatigheden bij de gang van zaken voor de jeugdherberg". Cramer verklaarde in 1983 dat De Muinck hem op niet geheel doorzichtige gronden beentje wilde lichten. Zoiets doen naar aanleiding van de jeugdherbergoverschrijding was onverstandig daar Cramer, zo stelde hij, alles had besloten in overleg met het D.B. Ruim een jaar later, in 1937, deed het overlijden van de penningmeester de geprikkelde sfeer oplossen. (Persoonlijke mededelingen J. Cramer - H. Broekman).
41. Jaarverslag 1934, blz. 13.
42. In: **Van der Hoek, 1979**, blz. 32.
43. AOD 544, notulen 9 april 1942 van de Drentse Rijwielpadenvereniging.
44. Nota van Cramer aan D.B. d.d. 26/2/32, AOD 157.
Nota van Cramer aan D.B. d.d. 25/11/35 AOD 6 en Notulen buurthuiscommissie Emmererfscheidenveen, AOD 153, d.d. 25/11/36.
45. Tot aan de komst van en het verloop van de gesprekken met Minister Slotemaker de Bruïne (Sociale Zaken), in november 1934, verkeerde het D.B. in onzekerheid of de Minister de verspreiding van het werk buiten Zuid-Oost Drenthe accepteerde. Na dit tijdstip verdween deze onzekerheid en konden de leidsters een andere standplaats en domicilie zoeken.
Zie AOD 6, notitie d.d. 17/11/34.
46. **Kempe, G.T. en J. Vermaat, 1939**
47. AOD 163, rapport d.d. 10/1/37.
48. **Jo Boer** geeft in haar artikel "Opbouw Drenthe in de veranderende Drentse samenleving 1926-1965", een meer ideologische versie van het ontstaan. Ons wat meer pramatisch ontstaansverhaal is gebaseerd op AOD 361 en 362 (zie ook AOD 69 en 358). Let bovendien op de notulen van het D.B. op 30/11/39 (AOD 6), waar er dan nog sprake is van de 'brei-commissie'.
Over het karakter van het orgaan nog het volgende. In de jaarverslagen werd het stelselmatig gerubriceerd onder de Diensten. De structuur was echter hybride: net als bij het Bureau waren er plaatselijke organen. En net als bij Bureau en Instituut was er een provinciale commissie. Maar voor de plaatselijk comités en de provinciale commissie, was het lidmaatschap van een andere organisatie de grondslag en aanleiding. Daar werd ook het mandaat voor de vertegenwoordiging gegeven. Het secretariaat bestond ook slechts uit één parttime kracht. Het lijkt dus eerder een hulpconstructie van het particulier initiatief, Opbouw Drenthe en de overheid te zamen, dan een uitvoerende eenheid van Opbouw Drenthe.
49. Zie AOD 12, brief 2/1/31.
50. **Cramer, 1931**, blz. 20.
51. Niet gedateerd stuk van Opbouw Drenthe (waarschijnlijk rond 1946), doch in ieder geval de vooroorlogse tijd kenschetsend. AOD 62.
52. AOD 60, stuk gedateerd 1940.



Hoofdstuk VII Oorlogsomstandigheden, herstel en verboden van veranderingen (mei 1940-juli 1951)

1. Inleiding

De onderhavige periode werd reeds aangekondigd als een tussenperiode in het bestaan van Opbouw Drenthe. Na een beleid van waakzaam doorgaan, ontmantelde de leiding het apparaat en doken de functionarissen onder. Nazi-zetbazen probeerden er vervolgens drie jaar wat van te maken, zonder succes. Direct na de bevrijding keerden de Opbouw-functionarissen terug om Drenthe en de eigen instelling weer op te bouwen. Het duurde tot eind 1946 voordat Opbouw Drenthe weer enigszins normaal kon opereren. De tijd na begin 1947 betekende vooral het weer oppakken van de oude taken. En daarnaast het enigszins integreren en vormgeven van vernieuwingen. Bij dit laatste moet vooral gedacht worden aan de opkomende industrialisatie en het gegeven dat in andere provincies ook provinciale opbouworganen gesticht werden. Opbouw Drenthe werd in een verband gevoegd dat later een sterke werking op het functioneren ging uitoefenen. Een verband overigens, waaraan Opbouw Drenthe het nodige bijdroeg. Een van de gevolgen hiervan was dat in 1948 de vereniging omgezet werd in een stichting. Dit overigens niet na enige discussie in de boezem van het bestuur. Sommigen achtten het coöptatiekarakter van een stichting in eerste instantie een onoverkomelijk bezwaar. Toch werd de ongeschikt geachte verenigingsvorm vervangen, mede doordat bij de oprichting van opbouworganen in andere provincies de stichtingsvorm geprefereerd werd. Er circuleerden daartoe model statuten, waar Opbouw Drenthe gebruik van maakte. Zie voor de nieuwe statuten de Bijlage STATUTEN. Ongeveer tezelfdertijd nam het D.B. de gelegenheid waar Opbouw Drenthe "meer te verbinden met de Drentse bevolking", door met name het Algemeen Bestuur sterk uit te breiden met extra sleutelfiguren en vertrouwenspersonen. Zie Bijlage BESTUUR.

Sinds 1948 trad, nadat reeds in 1947 subsidie was verstrekt voor enkele suborganen, de provincie op als medesubsidiënt. Deze periode was tot halverwege 1951 ook een tussenperiode waar het ging om de directie. Vlak na de bezetting moest Cramer veel in het Westen van het land zijn, vanwege functies voortvloeiend uit zijn actieve verzetsperiode. Opbouw Drenthe werkte toen kort met een waarnemend directeur: de heer P.J. Duinkerken, onderwijzer en bestuurslid Opbouw Drenthe. Jo Boer werd in 1945 tot adjunct-directrice benoemd. In maart 1950 volgde een bevordering: "gezien de uitzonderlijke positie van de directeur en de adjunct-directrice, gezien bovendien de uitzonderlijke positie van Opbouw Drenthe als 'voorbeeldbedrijf'" werd besloten Jo Boer aan te stellen als Directri-

ce en Cramer als Algemeen Directeur.1) Vanwege zijn benoeming tot Commissaris der Koningin in Drenthe trad per 1 juli 1951 Cramer af, waarbij tegelijkertijd Jo Boer zijn functie als leider van de organisatie overnam, met de titel van Directrice.

2. Bezetting

Op bestuursniveau werd in april 1940 op de Duitse inval gepreludeerd. In de D.B.-vergadering 16 april 1940 vroeg de secretaris hoe te handelen bij een eventuele bezetting. Besloten werd de functionarissen vrij te geven en hen achter de waterlinie bij familie of kennissen onderdak te laten zoeken. Ook werd voor hen een maand salaris afgezonderd. Na de Duitse inval besloot men echter door te werken. Op 10 mei 1940 stelde Opbouw Drenthe zich in dienst van het Rode Kruis. "Het Bureau werd hieraan als hoofdkantoor afgestaan, geholpen werd verder bij de inrichting van een noodziekenhuis, het transport van verplegingsartikelen, het opzetten van een inlichtingendienst en ander direct noodwerk".2)

Direct na de bombardementen reisde Cramer naar Rotterdam om de kinderuitzending te regelen. Tijdens de oorlog hebben 1200 à 1400 kinderen³⁾ een pleeggezin gevonden, dankzij actief bemiddelen van Opbouw Drenthe-functionarissen. Ondergronds en officieus werd de begeleiding hiervan tijdens de bezetting voortgezet. Als dank hiervoor werd na de bevrijding voor Drentse kinderen een logeerpunt in Rotterdam op touw gezet. Opnieuw was het de Vrouwelijke Hulpverlening die plaatsing en begeleiding mee hielp organiseren. Ook werd in 1941 voor hen weer een dekenactie op touw gezet.⁴⁾

In 1941 werd Opbouw Drenthe ingeschakeld bij de hulpverlening aan oorlogsslachtoffers. Het ministerie van Sociale Zaken bewerkstelligde dat in elke provincie zo'n overkoepelend orgaan ontstond om op oorlogsslachtoffers en schade te kunnen reageren. Opbouw Drenthe fungeerde als Drents middelpunt, registrerend en coördinerend tussen gemeenten, het betrokken departement en particuliere fondsen. Getracht werd zoveel mogelijk door te gaan met het werk. Het woningonderzoek in de gemeente Emmen werd vervolgd. De inventarisatie lichamelijke en geestelijke gebrekkigen werd in conceptvorm opgesteld en ook de nieuwbouw van de kleuterscholen werd niet stopgezet. De Voeren Nazorgdienst werd verder voorbereid. In januari 1941 besloten Gedeputeerde Staten een dergelijke zorgvoorziening in het leven te roepen, als onderdeel van Opbouw Drenthe. Maar daar bleef het tijdens de bezetting bij. En behalve een mededeling dat het Instituut voor Jeugd- en Ontwikkelingswerk in de winter van 1940/1941

minder zal kunnen doen en chicanes rond de Jeugdherberg, zijn er overigens weinig schriftelijke sporen van belemmeringen in de bronnen te vinden. Uit veiligheidsoverwegingen kan veel verzwegen zijn, althans niet opgeschreven, of vernietigd.

"Langzaam aan werd echter steeds duidelijker, dat de dagen van Opbouw Drenthe waren geteld, dat het niet mogelijk was het werk geschoeid op de leest van een democratische samenleving voort te zetten in een genazificeerde maatschappij. Eerst werden allerlei zaken bemoeilijkt, doordat maatregelen afkwamen, waaraan men zich niet wilde en kon onderwerpen (uitsluiting van Joodse vrouwen en meisjes van cursussen, aansluiting van het Instituut voor Jeugd- en Ontwikkelingswerk bij de Kulturkamer, dreigende inbeslagneming van de jeugdherberg te Emmen, waarin Rotterdamse kinderen waren gehuisvest), totdat tenslotte in de zomer van 1942 het plotselinge einde kwam door het bericht dat een Nazifiguur als gemachtigde over het bestuur van Opbouw Drenthe was aangesteld. Dit was voor het bestuur het teken om af te treden en voor de functionarissen om onder te duiken, nadat nog snel aan alle steunpunten in de provincie bericht was hoe de zaken stonden".5)

De Duitsers accepteerden dit aftreden niet zonder slag of stoot. In juli 1942 kondigde de 'gemachtigde' Meelker zich aan en eiste een gesprek. Dit vond plaats met Cramer die de overdracht weigerde. Op 29 juli 1942 vervolgens schreef de 'gemachtigde' de Commissaris der Koningin en stelde dat hij thans de baas was. Op 8 augustus 1942 schreef het D.B. de Commissaris voor de niet Commerciële Verenigingen en Stichtingen in Den Haag een brief. Daarin werd medegedeeld dat, aangezien er een gemachtigde was aangesteld, het D.B. aannam dat het "gedefungeerd" was. Waarbij alle vaste stafkrachten minus de schoolartsen over wie al besloten was dat zij in gemeentediens zouden overgaan, ontslag aanboden. Stukken en bescheiden had Opbouw Drenthe voor een groot deel elders ondergebracht.

"Men denke hierover niet te licht. De consequenties aan het onderduiken verbonden, waren namelijk niet gering: van de ene dag op de andere zonder werk, zonder inkomen, zonder vaste woonplaats, zonder levensmiddelenbonnen.

Een van de medewerkers (...) was van oordeel dat het zover niet hoefde te komen. Zij was van mening dat ze de Duitse instanties zou kunnen overtuigen, dat ze aan de medewerkers van Opbouw Drenthe niets zouden hebben, omdat de functionarissen het werk onmogelijk op een andere grondslag zouden kunnen voortzetten. Het zou volgens haar voor de Duitse instanties beter zijn ons met rust te laten. Zij toog derhalve met haar verhaal naar de Sicherheits-

dienst in Assen. Haar betoog werd welwillend aangehoord. Het gesprek eindigde echter met de woorden: "Aber jetzt werden wir Ernst". Op deze woorden volgde de mededeling dat de Duitsers zonder meer verwachtten dat alle functionarissen onmiddellijk hun arbeid zouden hervatten. Zo niet, dan zouden ze bedreigd worden met Arbeitseinsatz in Duitsland. Slechts met list kon de betreffende functionaris haar aftocht dekken, om vervolgens haar collega's van een en ander op de hoogte te stellen. Hiermee was de teerling geworpen. Onderduiken was de enig mogelijke beslissing en wel buiten het Drentse territoir, waar iedereen iedereen kende en zeker de functionarissen van Opbouw Drenthe die de provincie dagelijks doorkruisten."6)

Op 10 augustus 1942 trad de gemachtigde in functie. De eerste dag dat hij er was, schreef de gemachtigde aan Baron de Vos van Steenwijk dat het D.B. zijns inziens niet buiten functie was. Aanvragen voor ontslag moesten bij hem ingediend worden en iedereen moest weer aan het werk.

De Vos van Steenwijk nam contact op met de secretaris-generaal van Sociale Zaken en deze overlegde met het Commissariaat voor de niet commerciële Verenigingen en Stichtingen. Er werd vervolgens verder gecorrespondeerd en getelefoneerd. De Commissaris der Koningin wilde aftreden maar blijkbaar waren de verhoudingen dusdanig dat dit zo maar niet kon. De onder nazi-protectie opererend gemachtigde wilde een intacte organisatie in plaats van "een lege huls".7) De secretaris-generaal van het ministerie van Sociale Zaken en de Commissaris der Koningin schoven echter het semi-publiekrechtelijk karakter van het opbouworgaan naar voren. Als hoogste openbaar bestuur functionaris in Drenthe kon hij niemand boven zich hebben, zo stelde De Vos van Steenwijk. Sociale Zaken gebruikte dit argument tegen de annexatie. Het baatte gedeeltelijk, formeel werd toegestaan dat de Commissaris der Koningin als voorzitter aftrad, Opbouw Drenthe werd wel gelijkgeschakeld.

3. Onder Duitse "protectie"

Veel hebben de gemachtigden (eerst Meelker, later Mulder) niet klaar kunnen maken. Talrijke plaatselijke commissies van het Bureau stopten, een meerderheid van de gesubsidieerde kleuterscholen weigerde op den duur subsidie, mede daartoe aangezet door een ondergedoken oud-Opbouwfunctionaresse. Er werd getracht een Voorlichtingsdienst in het leven te roepen (nazi-propaganda) en Drents-volkseigen cultuur te bevorderen. De pogingen schoten weinig wortel, in weerwil van het feit dat Sociale Zaken bleef subsidiëren en nieuwe functionarissen werden aangesteld voor het Instituut en de Dienst der Kleuterscholen.8)

Materieel kwam de organisatie niet berooid uit de oorlog. De gemachtigde liet onderhoudswerk aan de buurthuizen verrichten en verkocht de Jeugdherberg met f 15.000,- winst aan de NJHC. (Sociale Zaken eiste met succes de f 13.000,- eertijds gegeven subsidie op toen het departement hier lucht van kreeg.) In totaal was de waarde van contanten en effecten, aangetroffen in het safe-loket na de bevrijding, 10% minder dan vóór de overname.⁹⁾ Minder dan op een respectvol beheer, lijkt dit te wijzen op een gebrek aan doelgerichte bestedingsmogelijkheden door de bezetters.

4. Na de bevrijding: reageren op de directe gevolgen van de oorlog

Toen de oorlog voorbij was, bleek de schade aan het produktieapparaat in Nederland groot. De achterstandssituatie van Drenthe en de minder ontwikkelde infrastructuur maakten dat dit landelijke beeld hier minder ongunstig was. Doch ook hier heerste schaarste, woningnood en een tekort aan verkeersmiddelen. Het improvisatietalent van Cramer zorgde ervoor dat er vrij spoedig een aantal fietsen voor de medewerkers kwam en ook de wagen van de zaak dook weer op.

Ook in Drenthe was het op politiek-bestuurlijk vlak na de oorlog een chaos. Militair Gezag en Binnenlandse Strijdkrachten oefenden gezag uit, naast de oorspronkelijke staatsrechtelijk verantwoordelijken. Tussen al die instanties door probeerden Jo Boer en D.B.-lid Duinkerken de gebouwen en bezittingen van Opbouw Drenthe terug te krijgen. Dat lukte gaandeweg. Cramer, vanwege actief verzetswerk opgenomen in het college van Vertrouwensmannen, was elders in het land bezig orde op zaken te stellen.¹⁰⁾

Vanzelfsprekend bestond het eerste pakket taken van Opbouw Drenthe na de bevrijding uit het bestrijden van schaarste, herstellen van contacten en het opvangen van getroffen.

4.1. Bijzondere Jeugdzorg

De eerste en zeer zware opgave was de Bijzondere Jeugdzorg. Om haar in deze voldoende bevoegdheden te geven werd Jo Boer 2e (reserve) luitenant in het Nederlandse leger, met instandhouding van het werkverband met Opbouw Drenthe, onder het Militair Gezag belast met de organisatie van de kinderopvang in Drenthe. Hoofdmoot van deze kinderen vormde het achtergebleven kroost van gearresteerde N.S.B.-ouders. Bij het naderen van het eind van de oorlog waren veel N.S.B.-gezinnen gevluht naar Duitsland waar ze verbleven op de Lüneburgse Heide. Vlak voor de bevrijding stroomden deze 'Lüneburgers' Drenthe binnen alwaar ze geïnterneerd en

na de bevrijding gearresteerd werden. Acuut moesten ± 2.000 kinderen opgevangen worden. Ook de kinderen die tijdens de oorlog gastvrijheid in Drentse pleeggezinnen hadden gevonden, moesten weer naar het Westen getransporteerd worden. Voeg bij dit alles een gebrek aan zeep, textiel, voedsel en adequaat onderdak dan wordt duidelijk dat het een zeer zware opgave was, welke in 1945, en 1946 ook nog, nagenoeg het hele apparaat van Opbouw Drenthe belastte.

De afwikkeling, nadat de grote bulk verwerkt was, leverde nog een conflict op tussen Opbouw Drenthe en de rijksoverheid. In december 1945 werd het Militair Gezag opgeheven. De dienst Jeugdzorg ging naar het ministerie van Justitie, afdeling Bijzondere Jeugdzorg.

Toen kwamen er plannen vanuit Den Haag om een nieuw netwerk van tien ambtelijke streekinspectrices op te zetten om toezicht op pleeggezinnen te houden.

"Slechts met grote moeite is het gelukt dit onheil af te wenden. Immers het zou niet alleen een volkomen onverantwoorde geldverspilling geweest zijn, maar een stukje met zorg opgebouwd, door vrijwillige krachten verricht maatschappelijk werk, zou afgebroken worden en het verantwoordelijkheidsgevoel voor elkaar, dat in de plattelandssamenleving van Drenthe nog aanwezig is, zou genegeerd en opzijgeschoven worden".¹¹⁾

4.2. Volksherstel op het Drentse erf

In 1944 confereerden zowel in bezet Nederland als in Londen diverse personen over de organisatie van de hulpverlening na de bevrijding. Uit deze besprekingen kwam de landelijke organisatie Nederlands Volksherstel naar voren. Deze had een nationaal bureau in Den Haag en vertakkingen op plaatselijk en provinciaal niveau. De regering steunde in aanzienlijke mate deze particuliere organisatie met geld, goederen en bevoegdheden. Als te ondernemen activiteiten golden coördinatie en daadwerkelijke uitvoering van de hulpverlening. Bij dat laatste ging het om repatriëring, opvangen onderduikers, financiële hulp oorlogsslachtoffers, steun aan de zorg en subsidieverlening aan sociaal-culturele organisaties.¹²⁾ Het sprak vanzelf dat met zulk een doelstelling er spanningen ontstonden tussen Volksherstel en Opbouw Drenthe. Daarbij werd getracht conflicten te minimaliseren door vanuit Opbouw Drenthe de Haagse top van Volksherstel te beïnvloeden.¹³⁾ Overleg met het landelijk bestuur leverde als oplossing op dat waarnemend directeur Opbouw Drenthe (Duinkerken), directeur van het uitvoerend bureau van Drents Volksherstel werd.

Een voorname activiteit van Volksherstel was het financieel ondersteunen van oorlogsslachtoffers. In essentie verschaften

plaatselijke commissies bijstand aan 'noodgevallen' die in de eerste jaren van de bevrijding niet, of nog niet, of te weinig, door andere instanties financieel geholpen werden. Ook andere instellingen deden dit - met name kunnen genoemd worden de Stichting '40-45 en het Centraal Bureau Verzorging Oorlogsslachtoffers, een instantie van de rijksoverheid.

Later zouden met name de gemeentelijke Sociale Diensten adequater ondersteuning gaan geven - één van de redenen waarom het o.m. door collectes gevormde fonds voor bijstand, steeds minder aangesproken behoefde te worden. Op 1 oktober 1947 hief Drents Volksherstel zich op.¹⁴) Haar taken en financiën werden overgedragen aan Opbouw Drenthe.

Dit geschiedde feitelijk per 1 oktober 1947. Volksherstel bracht - afhankelijk van waarderingsmethode - 2 à 3 ton in. In januari 1948 splitste Opbouw Drenthe het fonds van Volksherstel in drie parten:

f 150.000,- voor bijstand aan oorlogsslachtoffers

f 43.000,- apparaatskosten (met name maatschappelijk werkster en auto)

f 23.000,- fonds maatschappelijk werk.

Dit was bij elkaar zoveel 'eigen' geld dat het Ministerie van Sociale Zaken de reguliere financiële afwikkeling opschortte. Deze opschorting bracht Opbouw Drenthe in een financieel precaire situatie die pas in 1948 glad getrokken werd door het ministerie, waarbij Opbouw Drenthe uiteindelijk akkoord ging met een gedeeltelijke, incidentele dekking van het begrotingstekort uit de Volksherstel-gelden.

Steeds minder hoefde een beroep gedaan te worden op de f 150.000,- pot - veel geld bleef over.¹⁵) Dit overschot werd besteed om één activiteit van Volksherstel met vaart uit te bouwen: vakantieweken voor vermoeide huisvrouwen. "Gezinsherstel is Volksherstel", zo was de slogan immers.

Voor ± f 81.000,- werd een buiten gekocht, de Berkenhof te Zuidlaren waar nog tientallen jaren huisvrouwen uitrustten.¹⁶) Naast het werk voor de "vaak oververmoeide en afgesloofde huisvrouw" bracht Volksherstel een andere traditie in: de Oktobermaandcollecte. Voor charitatieve doeleinden werd in de hele provincie gecollec-teerd. Van 1945 t/m 1947 in de maand november, daarna vast in oktober. Via Vrouwelijke Hulpverlening verleende Opbouw Drenthe assistentie. Een deel van de jaarlijkse opbrengst kwam ten goede aan activiteiten waarin Opbouw Drenthe participeerde.

4.3. Politieke Delinquenten

Cramer werd benoemd tot voorzitter van de Stichting Toezicht Politieke Delinquenten, een reclasseringsorgaan voor gestraften die 'fout' waren geweest in de oorlog. Er werd bij de behandeling van de geval-

len nauw samengewerkt met het Bureau voor Jeugdzorg en Maatschappelijk Werk, met name de plaatselijke commissies ervan.

4.4. Gezinssoorden

Na de oorlog werden ook in enkele Drentse kampen zogenoemde a-sociale gezinnen heropgevoed. De regering had na de bevrijding besloten deviante arbeidersgezinnen, deels intact, deels ontwricht, verblijvend in zeer slechte woningen, of dakloos, te interneren. Of, zoals in Maastricht, af te zonderen in enkele straten en dit getto om te dopen tot 'woonschool'. De bewoners werden uitgebreid object van zorg, inclusief psychiatrische aandacht.

Het is hier niet de plek om bij deze sociaal pedagogische interventie van het Ministerie van Sociale Zaken, later Ministerie van Maatschappelijk Werk stil te staan.¹⁷)

Volstaan wordt met het signaleren van Opbouw Drenthes betrokkenheid. Die betrof de deelname aan de subcommissie "moeilijke gevallen" van de Commissie voor onmaatschappelijke gezinnen en het geven van nijverheidskursussen. Over deze laatste arbeid meldt het jaarverslag 1945/50 dat het niet zo goed liep.

"Van geregeld bezoek van de vrouwen aan de cursus, die in het kamp gegeven werd, was geen sprake, men bleef bij de geringste moeilijkheid weg. Een remmende factor was naar het oordeel van de leraren ook, dat de isolatie van de vrouwen in de kampen voor a-socialen in haar huidige structuur een weinig verheffende invloed uitoefent. Meer belangstelling was bij de jongere meisjes te bespeuren, al zat bij haar vooral de gedachte voor om met zo weinig mogelijk moeite iets af te krijgen. Het meest kenmerkende verschil met de gewone voorlichtingskursussen is wel dit, dat de vrouwen en meisjes alleen maar oog hebben voor het directe voordeel van de lessen (bijv. gereedkomen van een kledingstuk voor eigen gebruik), maar geen idee hebben, dat ze hier voor de toekomst iets kunnen leren. Kortom de ervaring met deze cursussen opgedaan heeft geleerd eensdeels, dat huishoudelijke scholing bij vrouwen en meisjes uit a-sociaal milieu broodnodig is; andersdeels dat hierbij in pedagogisch en didactisch opzicht eigen wegen moeten worden gedaan, en vooral ook, dat sociaal-paedagogische beïnvloeding weinig uithaalt, wanneer het milieu, waarin de vrouwen en meisjes verkeren, niet aan minimale eisen op sociaal-hygiënisch en sociaal-cultureel gebied voldoet." ¹⁸)

4.5. De commissie "Jeugdverwildering"

De gezinssoorden vormden één uiting van een autoritair moreel besef na de bevrijding. Er kunnen meer vormen van dergelijk denken en doen in het toenmalige

Nederland worden gegeven. De Liagre Böhl spreekt in dit verband van een beheersingsmechanisme dat als kern een vijftal moraliseringsthema's had. Het tegenaan van vrijere sexuele opvattingen; zwarte handel; arbeidsschuweheid; wangedrag bij de behandeling van collaborateurs en het zedelijk verval van de jeugd.¹⁹) Dit alles in twee woorden samengevat: gezinsontwrichting en onmaatschappelijkheid moesten bestreden worden.

In Drenthe klonk zulk een verontwaardiging over de vrijere geest des tijds al snel. Kerkelijke hoogwaardigheidsbekleders - vereend in het InterKerkelijk Overleg Z.O.-Drenthe(I.K.O.Z.O.-Drenthe) - wendden zich per brief tot de Commissaris der Koningin (1946). Deze functionarissen noemden in hun brief voorbeelden van moreel verval en verwildering van de jeugd. De Commissaris der Koningin belegde hierop een vergadering met als partners het eerdergenoemde I.K.O.Z.O.-Drenthe, het D.B. van de afdeling Drenthe van de VNG en vertegenwoordigers van Opbouw Drenthe. Dit overleg verzocht de laatste het vraagstuk verder te bestuderen.²⁰) Opbouw Drenthe besloot vervolgens twee commissies in te stellen, een sociaal-pedagogische en een juridische.

De sociaal-pedagogische commissie kwam niet tot een afgerond rapport.

Heel anders trad de juridische commissie op. Haar rapport werd zelfs door de landelijke VNG zo interessant bevonden dat het via dat kanaal aangeprezen en uitgegeven werd (1947). De commissie bestond uit negen heren: twee vertegenwoordigers van Opbouw Drenthe, twee pastores, vier burgemeesters en de Commissaris der Koningin als voorzitter. De commissie boog zich over de volgende klachten en wensen van het I.K.O.Z.O.-Drenthe:

- Ongeoorloofd schoolverzuim,
- Overtredingen op het gebied van de publieke eerbearheid,
- Overtredingen betreffende de zondagsrust,
- Uitingen van tuchteloosheid en brutaliteit,
- Handhaving voorschriften cafébezoek,
- Openbare en besloten dansgelegenheden;
- Beperking van de gemakkelikheden in het algemeen en van openbare en besloten dansgelegenheden in het bijzonder.

Al deze kwesties werden gezien als ernstige problemen waartoe juridisch-bestuurlijke maatregelen getroffen moesten worden zoals ander politieoptreden, nieuwe (regels voor) plaatselijke verordeningen en ander rechterlijk optreden. Het tot stand gekomen rapport was een gedocumenteerd en juridisch uitgewerkt pleidooi voor een uitgebreider repressief bestuurlijk instrumen-

tarium. Dit was niet zo vreemd wanneer het volgende uitgangspunt was voor de Commissie:

"Onmiskenaar is toch het feit, dat de nihilisering van de jeugd, die reeds voor de oorlog had ingezet en zich geenszins tot de grote steden beperkte, na de bevrijding steeds verder voortschrijdt en wel onafhankelijk van de factoren, die door de oorlog bepaald zijn. Het behoeft geen nader beoog, hoezeer deze nihilisering van de jeugd en het optreden van de massamens, dat wil zeggen van de mens, die zichzelf geen eisen stelt, en geen roeping kent, maar wiens driften en instincten leven, de hoogste "norm" is, ons democratische volksbestel en de grondslagen van de West-Europese cultuur bedreigt".²¹)

5. De draad werd weer opgepakt

Een tweede pakket taken dat Opbouw Drenthe verrichtte na de oorlog bestond uit het weer laten functioneren van de diensten en commissies.

Het vooroorlogse aanbod werd weer verwezenlijkt en aangepast aan de veranderende omstandigheden.

5.1. De kleuterschoolactiviteiten

Na 1945 werd de exploitatiesubsidie van f 6,- per kind per jaar niet meer gegeven. Gemeentebesturen bleken toen in staat deze jaarlijkse bijdrage over te nemen. Wel stimuleerde Opbouw Drenthe rond 1948 opnieuw de bouwactiviteiten. Dit keer was er minder sprake van nieuwbouw als wel van verbouw. Nieuwbouw was te duur geworden, zeker gelet op de geboortegolf welke een wassende vloed van aanvragen zou veroorzaken. Ter financiering van deze vernieuwingen werd weer geld ontvangen van particuliere fondsen. Verder vormden de oktober-collectes een nieuwe bron voor de financiering van bouwactiviteiten, verspreid over de gehele provincie.

In 1949 werd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen een vergelijkend onderzoek gehouden in alle provincies naar de toestand van het kleuteronderwijs. Op alle belangrijke punten, te weten: bouwkundige voorzieningen, inrichting lokalen, bevoegde leiders, hygiënische voorzieningen, kwam Drenthe als best geëquipeerde provincie uit de bus.²²) Het stelsel van bemoeienissen was kenmerkend effectief. Desondanks werd er gepoogd een publiekrechtelijk fundament te leggen onder de inspectie. In april 1940 gingen de gedachten uit naar een model-gemeenteverordening. De oorlogstoestand heeft dit plan doorkruist. Na de oorlog werd een commissie kleuteronderwijs door Gedeputeerde Staten ingesteld met de bedoeling een provinciale verordening op dit te terrein te ontwerpen. Consultatie ten departemente leerde echter snel dat zo'n verorde-

ning ongrondwettelijk zou zijn (art. 201 lid 5 zou dit niet toestaan). Men liet het plan varen, de commissie ging verder als bouwadviescommissie. In 1948 kwam er een rijksregeling voor de inspectie en de Opbouwinspectrice werd de eerste rijksinspectrice kleuteronderwijs voor het rayon Drenthe/Overijssel.

Per 1 januari 1956 trad de wet op het kleuteronderwijs in werking. Als gevolg daarvan verzelfstandigde in de loop van 1957 de opleiding in Emmen zich tot kleuterweek en werden opleidingscursussen in Assen en Meppel per september 1958 overgedragen.

5.2. De Psychiatrische Voor- en Nazorg

In juli 1949 opende de psychiater Van Ree aan huis te Assen een consultatiebureau voor psychiatrische patiënten. Sinds 1937 was deze tak van dienst van Opbouw Drenthe voorbereid. De oorlog doorkruiste eerst een snelle realisatie. Daarna had men pech want meer dan één aangezochte kandidaat voor de functie Hoofd van de Dienst, bedacht zich op het laatste moment. Cramer moest tenslotte zijn invloed in regeringskringen aanwenden, om te vermijden dat Van Ree juist op dat moment zijn dienstplicht in Nederlands-Indië zou moeten vervullen.²³⁾

5.3. De Provinciale Demobilisatieraad

Politionele acties in Indië gaven Opbouw Drenthe ook een taak ten opzichte van de terugkerende militairen. Op verzoek van Prins Bernhard werd analoog aan een Landelijke Raad door Opbouw Drenthe een Provinciale Demobilisatieraad opgericht. Op 5 maart 1948 was de eerste vergadering, met Cramer als voorzitter.²⁴⁾ In de Raad waren ook vertegenwoordigd Gewestelijke Arbeidsbureaus en de Stichting '40-45.

Het Bureau en de Voor- en Nazorgdienst verleenden medewerking. Doel was het opvangen en hulp bieden (woning en werk) aan de terugkerende militairen, in de woorden van Z.K.H. Prins Bernhard: "het terugvoeren en inpassen van de demobiliserende militair in het hem toekomende levens- en werkmilieu, en wel onder zulke omstandigheden en met zulke voorwaarden, dat uit deze enorme groep zich niet ontwikkelt een anti-maatschappelijke klasse van ontevreden, doch een sterke stroom van krachtige Nederlandse burgers".²⁵⁾

Er werd een feestelijke en grootscheepse ontvangst voorbereid voor het Drentse Bataljon. Aan de kosten van dit feest droeg Opbouw Drenthe ± 10% bij. Er werd een voorlichtingsbrochure ontworpen, advies uitgebracht over plaatsingsmogelijkheden en er werd bemiddeld bij de verdeling van woonruimte. Volgens de notulen gaf het bezoeken van instanties en bedrijven veel re-

sultaat. Wellicht kwam dit ook vanwege het uitgangspunt: "Er zal drastisch worden opgetreden tegen mobilisanten, die geen passend werk willen aanvaarden".²⁶⁾

Ook het coördinerend orgaan Vrouwelijke Hulpverlening participeerde in deze taak. Eerst had het een boeken- en prentbriefkaartenactie naar Indië op touw gezet. Gerepatrieerden werden daarna tijdelijk door bemiddeling van de comités ondergebracht in Drentse gezinnen.

Op 27 augustus 1952, toen ook de golf van de tweede politionele acties verwerkt was, hief de Raad zich op.

5.4. Vrouwelijke Hulpverlening en Huis-houdelijke Voorlichting ten Plattelande

Deze sub-organen hadden sterk te lijden onder twee problemen. Schaarste aan materiaal en slechte verkeersvoorzieningen. Doch in de winter van 1946/1947 werden weer lommen en afdankertjes voor arme gezinnen opgeknapt. En de HVP verzorgde het seizoen daarop weer matrassencursussen. Gaandeweg werden de werkzaamheden onder normale omstandigheden voortgezet, nu ook voor Vrouwelijke Hulpverlening in nationaal verband.

Buiten Drenthe bestond een soortgelijke organisatie: de Unie van Vrouwelijke Vrijwilligers (UVV). Deze had een zelfde ontstaansgeschiedenis: Vrouwen organiseerden zich plaatselijk om directe oorlogsnood te verhelpen. Het was een voortzetting van de plaatselijke korps(en) Vrouwelijke Vrijwilligers. In 1945 kwam Opbouw Drenthe met het landelijk bestuur van de UVV. overeen dat Vrouwelijke Hulpverlening als zodanig zou blijven bestaan, doch dat er een nauw contact met de landelijke UVV. onderhouden zou worden. De UVV. richtte geen eigen plaatselijk commissies op maar bediende zich in het kader van landelijke acties in Drenthe van Opbouw Drenthe. De voorzitter van Vrouwelijke Hulpverlening werd lid van het hoofdbestuur van de UVV., individuele leden van plaatselijke comités bezochten de UVV.-landdagen en abonneerden zich op het UVV. verenigingsblad.

5.5. Het Instituut voor Jeugd- en Ontwikkelingswerk

Langzamerhand begon het Instituut na de oorlogsverwoestingen weer te functioneren. Men richtte zich hier ook op de vertrouwde taken. Dus het geven van jeugdleiderscursussen, lezingen en adviezen en het beschikbaarstellen van materiaal. Voorts werd assistentie verleend aan onderzoeksactiviteiten.²⁷⁾ Hoewel materiaal verloren was geraakt, kon de bibliotheek op orde gebracht worden. Belangrijker nog, de kostuums van het toneelkledingverhuurbedrijf waren behouden. Een tijdgebonden fenomeen was de behoefte om in verenigingsverband het Nederlands lied te zin-

gen. Het Instituut leverde koorleiders. Op een ander tijdsgebonden fenomeen kon men minder goed een antwoord formuleren, namelijk de opkomst van de ongeorganiseerde jeugd. In interne besprekingen werd gezocht naar nieuwe aanpakken, doch het lukte niet een adequate expertise op te bouwen. Zowel in 1949 als in 1951 werd de directie hierop geattendeerd. De drie vaste krachten van het Instituut stelden dat Opbouw Drenthe gezag en bereik aan het verliezen was, doordat het Instituut zich te weinig vernieuwde en verdiepte.²⁸) Deze noodkreten van de staf leidden niet tot fundamentele verbeteringen. Dit kwam vooral doordat een traditioneel beleid doorgezet werd: de levensbeschouwelijke differentiatie van de staf werd belangrijker geacht dan inhoudelijke specialisatie.

6. Voorboden van veranderingen

Na het 'puin ruimen' bouwde Opbouw Drenthe zo snel mogelijk haar apparaat op om weer op de oude voet verder te gaan. Dat gelukte, maar niet alles bleef bij het oude. Niet alleen kwam dit tot uitdrukking in het gebrek aan antwoord van het Instituut op de ongeorganiseerde jeugd. Ook op andere momenten tekenden zich veranderingen in de omgeving af. Bijvoorbeeld bij het Bureau.

6.1. Het Bureau voor Jeugdzorg en Maatschappelijk Werk en zijn plaatselijke commissies

Was er in de eerste jaren na de bevrijding nog een groei te zien van het aantal plaatselijke commissies en van hun bemoeienissen, in de jaren daaropvolgend werd deze deelstructuur op het gebied van zorg bedreigd door elkaar versterkende ontwikkelingen.

Deze ontwikkelingen waren:

- Een toenemende behoefte van de kerken om zich op het gebied van de maatschappelijke zorg te profileren ten opzichte van de eigen achterban.
- Een opkomend rijkssubsidiebeleid dat dit mogelijk maakte.
- De toename van geschoolde maatschappelijk werkers welke behalve bij het kerkelijk particulier initiatief ook meer en meer bij gemeenten in dienst traden.
- De nadruk op het beroepsgeheim die de maatschappelijk werkers minder verantwoordelijk maakten om gevallen te bespreken met leden van de plaatselijke commissies.
- Deze maatschappelijk werkers zagen de plaatselijke commissies meer en meer als een overbodige tussenschakel. Een standpunt dat gedeeld door vele directeurs van gemeentelijke sociale diensten, die als chef optraden van gemeentelijke maatschappelijk werkers.

Opbouw Drenthe bezag de achteruitgang

van de Plaatselijke Commissies overigens niet in lijdelijkheid. In 1947, 1949 en 1951 verschenen er nota's waarin standpunten werden ingenomen. Rond 1950 maakt Cramer een reis langs alle plaatselijke commissies. Instructies over de wijze van opereren en samenwerken werden aan de Bureau-krachten gegeven. En het kwaliteitsniveau van plaatselijke commissies werd verhoogd. Cramer had, gelet op de interne analyses, een scherp oog voor deze ontwikkelingen. Desalniettemin verkeerde hij in de veronderstelling dat het werk in en met de plaatselijke commissies een toekomst had en niet alleen in Drenthe. Daartoe was wel een informeel opereren noodzakelijk. In een brief aan Mejuffrouw 's Jacob, directrice van het opbouworgaan in Utrecht, schreef hij:

"Je ziet ook hier weer de opzet: geen publiekelijke uiteenzettingen, maar officieus contact zoeken met personen, die op het onderhavige terrein een gezaghebbende naam hebben. Dit is, het zij herhaald, de enige reële weg, om het instituut der plaatselijke commissies langzaam maar zeker ingang te doen vinden, ook bij de andere Opbouw Organen".²⁹)

Uit deze stellingname sprak een geloof in overtuigingskracht en in de waarde van persoonlijke relaties. Deze principes werden sterker geacht dan de elkaar versterkende politiek-bureaucratische, maatschappelijke en professionele invloeden.

6.2. De oprichting van andere provinciale opbouworganen

Niet alleen direct - via de Drentse afdeling - ook indirect had Nederlands Volksherstel invloed op Opbouw Drenthe in deze periode. In 1945 werd vanuit Volksherstel een Studiecommissie ingesteld.³⁰) Daarin werden gesprekken gecontinueerd die reeds tijdens de bezetting geëntameerd waren. Het ging over een meer permanente herstructurering van het maatschappelijk werk in provinciale stichtingen. De Studiecommissie lette bij haar adviezen op de drie bestaande provinciale opbouworganen in Drenthe, Gelderland en Groningen. In 1946 kwam de Studiecommissie tot een eerste taakomschrijving, in 1947 tot modelstatuten. De rijksoverheid zegde financiële steun toe, waarna Overijssel, Brabant, Zeeland en Utrecht in 1947, Limburg en Zuid-Holland in 1948 en Noord-Holland in 1952 deze provinciale organen stichtten.³¹) Hiermee werd langzamerhand een verband zichtbaar waar Opbouw Drenthe zich steeds meer in zou moeten voegen. Dat verband werd gevormd tussen de provinciale opbouworganen, de landelijke overheid en het landelijk kerkelijk en particulier initiatief. Dit groeiende verband liet de eigenheid van Opbouw Drenthe intact en stond een uitzonderingspositie (qua terreinen, subsidiestromen en uitvoerende werk-

zaamheden) toe. Wanneer bijvoorbeeld in 1949 de directeuren van de provinciale opbouworganen vijf stellingen formuleerden die èn de essentie van hun werk en de onderlinge overeenkomst omvatten, dan kon Cramer het Dagelijks Bestuur mededelen dat dit geschrift volstrekt parallel liep met de eigen statuten.³²⁾ Dit impliceerde niet dat binnen het verband van de Opbouworganen iedereen het met elkaar eens was. Nationale debatten sijpelden door in de vergaderzaal van het maandelijkse 'Directeurenoverleg' van de Opbouworganen. Zo was binnen het milieu van de provinciale opbouw directeur Van Loon van het Brabantse orgaan een protagonist van ordening. In een pre-advies ten behoeve van het directeurencontact in 1948 zag hij de provinciale opbouworganen duidelijk verordenende bevoegdheden krijgen. Cramer verzette zich hier heftig tegen. Dit niet alleen vanwege een diepgewortelde overtuiging over geestelijke vrijheid, ook vanuit praktisch standpunt. Een optimaal samenspel tussen particulier initiatief en overheid was niet mogelijk als de provinciale opbouworganen voorschreven in plaats van vrijwillig stimuleerden. Buiten zijn eigen gewest kregen de ideeën van Van Loon geen kans.³³⁾

Het verband was vooralsnog nuttig voor Opbouw Drenthe en niet knellend. Het bood een vergelijkingskader waarin Opbouw Drenthe op vele punten een voorsprong innam. Die voorsprong gebruikte Cramer bij de onderhandelingen over de hoogte van de subsidiëring en het salaris van de directie.

6.3. De Economische Commissie

Het persbericht uit 1945 waarin de hervatting van het werk werd aangekondigd, preludeerde al op een andere werkwijze: "Deze economische commissie zal tevens als economisch technologische organisatie voor Drenthe fungeren".³⁴⁾ In 1946 werd een begroting gemaakt voor een uitvoerend apparaat van de commissie: het Drentsch Economisch Technologisch Instituut (DETI). Spoedig daarna werd dit operationeel onder de voortvarende leiding van Drs. C. Voormolen, eerder werkzaam als econoom-geograaf bij de provinciale streekplandiens. In 1950 verzelfstandigde het DETI zich in een eigen rechtspersoon, die overigens met Opbouw Drenthe, maar nog meer met het Provinciebestuur, nauwe banden onderhield. Met deze verzelfstandiging eindigde de directe bemoeienis van Opbouw Drenthe met industrievestiging. Omgekeerd werd de invloedsrelatie juist sterker. Vlak voor, tijdens en de eerste jaren na de oorlog bleek de turf weer een gewild artikel. De kolenproductie stagneerde en de distributie ervan was niet goed georganiseerd. Doch dit verbeterde alengs, ten detrimente voor de turfafzet.³⁵⁾

Duidelijk was in ieder geval dat èn voor Nederland èn voor Drenthe slechts een krachtig economisch en financieel beleid blijvende verpaupering kon keren.

6.4. Regionale invulling van het industrialisatiebeleid

Een van de maatregelen om er bovenop te komen was een actieve industrialisatiepolitiek. Onderdeel van het industrialisatiebeleid was een regionaal beleid. De regering was van mening dat de industrialisatie het best kon geschieden door landelijke spreiding van 'concentratiegebieden'.

Hoewel er nationaal gezien grote bezwaren kleven aan het achterblijven van bepaalde regio's, was de intense vervlechting van industrialisatiebeleid en regionaal beleid - in die mate en van meet af aan - geenszins vanzelfsprekend. Opnieuw lijkt een bezoek van een hooggeplaatste aan de Drentse vennen aanleiding tot deze, op den duur landelijke beleidsinnovatie. Minister Van den Brink bezocht in oktober 1948 Drenthe.

"Hij trof het veenkoloniale gebied in een verpauperde en desolate toestand aan. Het moet wel indruk gemaakt hebben, want de dag na het werkbezoek werd onder leiding van de Directeur Generaal voor de industrialisatie, dr. A. Winsemius, begonnen met een onderzoek naar de mogelijke verbeteringen in de economische structuur van de regio."³⁶⁾

In 1949 werd een 'Welvaartsplan' opgesteld, met daarin een prioriteitenlijst van specifieke maatregelen.³⁷⁾ Twee jaar later keurde de Tweede Kamer het plan goed, nadat de Marshall-fondsen hiertoe verkregen waren. Tegenover de Amerikaanse gevers werd daarbij de volgende argumentatie onder meer gehanteerd: "Lastly the importance of the social raising of the population should not be underestimated, since poverty and discontent provide a fertile soil for communism".³⁸⁾

Van toen af aan kwam er een brede geldstroom op gang om achterstandsgebieden, waaronder Zuid-Oost Drenthe en vanaf 1959 geheel Drenthe, mee te laten profiteren - en bij te laten dragen - aan de nationale welvaart.

7. Ter afsluiting

Niet alleen voor de Drentse bevolking, maar ook voor het opbouworgaan betekende de oorlog een zware proef. Gesteld mag worden dat Opbouw Drenthe deze goed heeft doorstaan. Niet alleen vanwege haar principiële houding tijdens de bezetting, ook vanwege de inzet en flexibiliteit erna. En daarbij ging het niet alleen om bestuur en functionarissen, ook de plaatselijke commissies reageerden zuiver en trefzeker. De bijzondere omstandigheden brachten Opbouw Drenthe en de diverse overheden dichter bijeen, er werd intensief sa-

mengewerkt met autoriteiten. Nog meer dan voorheen verkreeg de organisatie nationale contacten, verzoeken tot medewerking en financiën. Opvallend is ook dat bij (minimaal twee) niet onaanzienlijke competentieconflicten Opbouw Drenthe won. Bijzondere Jeugdzorg werd niet vanuit Den Haag verder bestierd en Volksherstel kreeg niet de kans Opbouw Drenthe weg te drukken.

Het bleef gaan om geestelijke vrijheid, positieve neutraliteit en respect voor het kerkelijk en particulier initiatief. In 1950 werd de eigen werkzaamheid van het opbouworgaan overigens naar buiten toe minder opvallend gepresenteerd. Er bleef voorts een sterk accent op ondersteuning van vrijwilligers en aandacht voor de specifieke plattelandsituatie. In de periode 1945/1950 leidde dit dan tot een zich afzetten tegen centralistische tendenties uit Den Haag.

Het sierde Opbouw Drenthe dat het zich slechts in geringe mate heeft laten meeslepen in de toenmalige wijdverbreide zwartgalligheid. Die overigens minder met verval, criminaliteit of ontwrichting te maken had, als wel met het onvermogen van een intellectuele en bestuurlijke bovenlaag om de snelle en gretig geabsorbeerde culturele vernieuwingen te accepteren. Desalniettemin, delen van het optreden van Opbouw Drenthe werden er door gekleurd. Er werd een commissie voor a-socialenzorg opgericht, politieonderzoek werd gestimuleerd om mogelijk concubinaat te betrappen (vanuit de commissie tot voortzetting van het Volksherstelwerk) en Cramer onderschreef de verregaande disciplineringsvoorstellen welke door de Commissie Jeugdverwildering werden opgesteld.

Doch, gesteld kan worden dat de praktische inslag van de directie Opbouw Drenthe behoedde voor een cultuurpessimisme. Er trad in de onderhavige periode een verbreding van het draagvlak op, zowel financieel als bestuurlijk. De provincie werd medesubsidiënt, Jo Boer adjunctdirectrice en naast een D.B. als leidinggevend orgaan werd een zwaar en breed samengesteld Algemeen Bestuur geïnstalleerd. Het semi-officiële karakter werd hiermee overigens niet gewijzigd. Het orgaan was noch 'van' het provinciaal bestuur, noch 'van' het kerkelijk en particulier organisatiewezen. De term 'sui generis'karakter raakte in zwang om deze positie aan te duiden.

In de omgeving kondigden zich een viertal ontwikkelingen aan met elk een zichtbare betekenis voor het werk, maar nog zonder decisieve invloed. Het betrof het ontstaan van het verband der 11 provinciale opbouworganen, de opkomst van de industrialisatie, de groei van het kerkelijk en particulier initiatief en de professionalisering van het maatschappelijk werk. Vooral wat de laatste twee tendenties aangaat, zocht Opbouw Drenthe naar de juiste aanpassin-

gen onder benadrukking van de kwaliteit van het oude. Zoekt men naar een generale typering dan lag het accent in deze periode eerder op het voortborduren op het reeds bestaande dan op inhoudelijke vernieuwing. En bij de nieuwe dingen ging het eerder om activiteiten welke uit de omgeving aangereikt werden dan om autonoom gekozen innovaties. Dit is te zien bij de gezinszorg, de bijdragen aan de Demobilisatieraad en Commissie Jeugdverwildering, de onderzoeksassistentie op aanvragen van buiten, de voortzetting van het Volksherstelwerk. Afgezien van de zorgen rond het Instituut en het Bureau leek de organisatie te bloeien. *Wat de hand te doen vindt, was nuttig en voldoende*, zo zou achteraf de zelfappreciatie van de organisatie getypeerd kunnen worden.

Noten Hoofdstuk VII

1. AOD 21, 10/3/50.
2. **Jo Boer, 1965**, pag. 16.
3. Het cijfer 1200 à 1400 werd gebaseerd op D.B. notulen 11/10/40.
4. De mededeling dat ook in 1941 deze actie plaatsvond, is gebaseerd op notulen D.B. d.d. 4/3/41 (AOD). Volgens jaarverslag 1940/1945 (blz. 57) werd ook in 1942 nog de dekenactie gevoerd. Zie voorts AOD 330 voor nadere gegevens.
5. **Jo Boer, 1965**, pag. 16.
6. **Chris van der Veen**, De commissaris vertelt, deel 11, Drenthe 1982, pp. 88-91, citaat pag. 89.
7. De term zoals gebruikt in jaarverslag 1945-1950, blz. 6.
8. In AOD 19 liggen enige kwartaaloverzichten van de werkzaamheden onder de gemachtigde. Verspreid in andere archiefmappen is er enige informatie te vinden over het kleuteronderwijs. Voorts zijn er investeringslijsten van de buurthuizen en over roerende goederen van het nijverheidsonderwijs. Verder ontbreekt schriftelijke informatie over deze periode. Gelet ook op andere indicaties en pertinente mededelingen van Cramer en Boer (jaarverslag 1945-1950; **Jo Boer 1959; 1977**) lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de nazigemachtigden weinig op touw zetten. En in ieder geval weinig weerklank vonden. In hun eigen stukken klaagden ze daar ook over.
9. Deze bewering wordt gebaseerd op een accountantsrapport d.d. 12/5/45, AOD 12. Bij deze berekening werd zowel buiten beschouwing gelaten de waardedaling van het onroerend goed door achterstallig onderhoud, als het verlies bij de roerende bezittingen, waaronder het lesmateriaal van de cursussen nijverheidsonderwijs. Bovendien kan schade gedurende de bezetting de waardevermeerdering door eventuele onderhoudsbeurten weer hebben verminderd. Tenslotte, naast de mededeling van de gemachtigde dat er onderhoudswerk verricht werd (AOD 19 rapporten 1942-1943) is er sprake in een rapport van Cramer AOD 20 16/7/48 van ernstige verwaarlozing door de bezetters.
10. Zie voor het College van Vertrouwensmannen **De Jong 1982**. En voor details van Cramers ondergronds opereren de serie interviews met **Chris van der Veen** in maandblad Drenthe, vanaf interview 8, jan/febr. 1982.
11. Jaarverslag 1945-1950, blz. 80.
12. Voor een overzicht en analyse van Nederlands Volksherstel zij verwezen naar **Tjeenk Willink (1985)** en **Nijenhuis en Schouwman (1980)**.
13. Zo ligt er in AOD 391 een brief waaruit blijkt 1) het landelijk bureau van Volksherstel Opbouw Drenthe vroeg Volksherstel in deze provincie te organiseren 2) het reeds gevormde en voor een belangrijk deel uit het verzet

afkomstige voorlopige Drentse Volksherstelbestuur wilde dat niet 3) evenzeer werd door hen een voorstel afgeslagen van Opbouw Drenthe. Dat voorstel behelsde een zelfstandige tak van dienst te worden binnen het opbouworgaan, doch werkend aan de hand van nationale richtlijnen.

14. Dit ging geenszins van een leien dakje. Er werden vele bezwaren naar voren gebracht:
 - Het opbouworgaan was te links. De Commissaris der Koningin bestreed deze aantijging door onder andere het kerkgenootschap van bestuursleden en functionarissen te vermelden. De aantijging had ook niet veel grond: de afgelopen twintig jaar had Opbouw Drenthe zorgvuldig vermeden dat de directrices van de buurthuizen, de medewerkers van het Bureau, de medewerkers van het Instituut, de docenten van het Nijverheidsonderwijs en modelkleuterschool, uit slechts één politieke of geloofsrichting kwamen. Bij het verdelen van subsidiegelden en het toelatingsbeleid der vergaderingen in de gebouwen, bleek opnieuw dat Opbouw Drenthe niet van één zuil was. De organisatie manifesteerde zich wel veranderingsgezind en werd daarmee voor behoudzuchtigen snel verdacht.
 - Als tweede bezwaar werd de vraag gesteld of, wanneer Opbouw Drenthe de taken overnam van Volksherstel, de verzorging van oorlogsslachtoffers dan niet in gevaar zou komen. Dit, doordat Opbouw Drenthe ook in haar vaandel vele andere zaken op het vlak van maatschappelijk en cultureel werk had. Of, in iets minder nettere termen werd eigenlijk gezegd: Gaat Opbouw Drenthe niet mooi weer spelen met het geld, moeizaam bijeengebracht voor de getroffen gezinnen? Toen dit bezwaar in de provinciale vergadering van Volksherstel aan de orde kwam op 7 juni 1947, gaf Cramer een spectaculair antwoord:
"Mr. Cramer, de directeur van de Centrale Vereniging, neemt alle twijfel weg met de mededeling dat de C.V. zich niet voor 6 jaar verbindt (het bestuursvoorstel van Volksherstel h.b.) maar *tot in lengte van jaren* om voor oorlogsslachtoffers te zorgen. Voor zijn woorden staat niet alleen de organisatie borg, maar ook de handtekening van de Commissaris der Koningin." Het vermetele van dit voorstel was niet dat Cramer een zo lange last op zich nam - hij was immers op de hoogte van de hoeveelheid geld die Volksherstel inbracht. Dit fonds was ook door anderen voor 10 à 12 jaar verplichting ingeschat. Daarnaast kende Cramer ook de ontwikkeling van de sociale wetgeving en conjunctuur door zijn vele nevenfuncties en Haagse contacten. Nee, achteraf is opzienbarend, dat een particulier zo duidelijk, spontaan en in het openbaar, de hoge autoriteit van de Commissaris der Koningin verplichtte. Zo iets kon eigenlijk alleen vanuit een positie van kracht, gezag en vertrouwen.
 - Een derde bezwaar betrof de afwezigheid van invloed van eigen plaatselijke commissies in de nieuwe opzet. In Drents Volksherstel hadden de eigen plaatselijke kernen (met daarin verzetsmensen) een zekere autonomie en invloed op het Pro-

- vinciaal Bestuur. Conform de bestuursopzet van Opbouw Drenthe was er geen plaats voor zulk een medebeslissingsbevoegdheid van plaatselijke commissies. Voor dit bezwaar werd een bestuurlijke oplossing gevonden waarna Volksherstel besloot tot liquidatie en overdracht. Zie AOD 391 notulen provinciale vergadering Volksherstel d.d. 7/6/47. Citaten ontleend aan notulen 'Financiële Commissie tot steun aan Drents maatschappelijk werk'. Deze Commissie was de opvolger van Drents Volksherstel en noemde zich later ook 'Commissie tot voortzetting van het Nederlands Volksherstelwerk'. AOD 491 en AOD 392.
15. Op 30 december 1964 liquideerde de "Commissie tot voortzetting van Nederlands Volksherstelwerk" zich. Niet alleen werd per 1/1/65 de Bijstandswet van kracht, er waren welgeteld nog slechts twee weduwen die een uitkering ontvingen.
 16. In 1961 werd gestopt met het vakantiewerk en kreeg de Berkenhof het karakter van een rust- en herstellingsoord op permanente basis.
 17. In de 'kleurenbijlage' van Vrij Nederland 9/2/85 wordt uitgebreid ingegaan op deze zwarte bladzijde van Nederlands welzijnswerksgeschiedenis. Interviews met hen die in Drentse kampen zaten worden aangevuld met schetsen over beleid en methoden.
 18. Jaarverslag 1945/1950, blz. 63.
 19. **De Liagre Böhl 1985.** Deze auteur stelt dat ook in links progressieve kringen sterk op deze moraliseringsthema's werd gehamerd. Hij ontvouwt dan de stelling dat deze trend in de publieke opinie tot gevolg had dat politieke radicaliseringstendenzen de kop in werden gedrukt. De doorbraakbeweging zou er mede door tot stilstand zijn gekomen zodat in gezapigheid en stabiliteit de wederopbouw ter hand genomen kon worden.
 20. Hiermee betrad Opbouw Drenthe deels bekend terrein. In de tweede helft van de dertiger jaren vormde café- en dancingbezoek een bron van zorg voor het D.B. Het nodigde bijvoorbeeld de Inspecteur van de Volksgezondheid, afdeling dranktoezicht, uit om te rapporteren over de toestand (rapport 10/1/37, AOD 163). Ten behoeve van een bespreking tussen Koningin Wilhelmina en alle CdK's werd nog eens voortgebouwd op dit thema. Een actief, openbaar optreden op Opbouw Drenthe vóór de tweede wereldoorlog, daar was echter geen sprake van. Het rapport van de inspecteur gaf daar ook weinig grondslag voor (hetgeen overigens in het belang van zo'n inspecteur was: extern optreden zou betekenen dat hij niet voldoende toezicht hield). Weerstanden en plaatselijke belangen kunnen ook een rol gespeeld hebben bij het terughoudende feitelijke beleid. Uit een brief van Cramer aan de CdK: "Ik heb maar niet gesproken van het café- en dansingsvraagstuk, omdat men dan direct de hele caféwereld in Drenthe in rep en roer krijgt. Vandaar dat ik de hele kwestie maar heb samengevat onder het hoofd: 'vermaaksleven'". (AOD 12, d.d. 29/3/36).
 21. Geciteerd uit de aanbiedingsbrief van Cramer aan de CdK bij de verschijning van het rapport van de 'Juridische Commissie' (= subcommissie van de commissie 'Jeugdverwildering'). AOD 439, d.d. 23/3/48.
 22. Dat er zulke grote interprovinciale verschillen bestonden was gelegen in het feit dat er geen wettelijke regeling bestond en ook dat van een actief rijksbeleid overigens geen sprake was. De wet op het kleuteronderwijs werd in de eerste helft van de jaren '50 geconcipieerd en trad in werking per 1/1/56. Vanaf die datum was er pas sprake van gelijke financiering voor alle provincies.
 23. Overigens reeds vanaf 1947 draaide de dienst voorlopig, doch slechts met een maatschappelijk werkster als functionaris. In 1953 werd deze dienst verzelfstandigd tot de Stichting "Sociaal Psychiatrische Dienst voor Drenthe".
 24. Dit voorzitterschap was opnieuw een onderstreping van het gezag van Opbouw Drenthe en dat van de functionaris Cramer. In de omliggende provincies Groningen en Friesland waren de respectievelijke Commissarissen der Koningin voorzitter van deze raad.
 25. Aangehaald in jaarverslag Opbouw Drenthe 1945-1950, blz. 75.
 26. Notulen Provinciale Demobilisatieraad, 5/3/48, AOD 492.
 27. Na W.O. II assisteerden functionarissen van het Instituut voor Jeugd- en Ontwikkelingswerk bij een O.K.W.-onderzoek naar begaafde kinderen, bij de nationale kleuteronderwijs-enquête van 1949 en bij een enquête over ongeorganiseerde jeugd ingesteld door het Sociologisch Instituut te Groningen.
 28. Uitgebreide beschouwingen en besprekingsverslagen zijn te vinden in AOD 256 d.d. 24/2/49 en 17/5/51. Overigens, toen niet en thans nog niet beschikt(e) het sociaal-cultureel werk in Nederland over methodieken om met de massa-jeugd of randgroepjongeren adequaat om te gaan.
 29. Brief d.d. 3/1/51 Cramer aan Meijffrouw C. 's Jacob, directrice Provinciaal Opbouworgaan Utrecht. In Utrecht werkte men ook met zulke plaatselijke commissies, evenals in Zuid-Holland. In 1959 bestonden deze nog als overlegorganen van vrijwilligers uit instellingen. Zie 's Jacob 1959, blz. 8. Brieven als deze van Cramer aan 's Jacob zijn zeldzaam, überhaupt is correspondentie (afgezien van formeel uitgebrachte adviezen) schaars in het archief. Blijkbaar verliep veel overleg mondeling of bewaarde men zulke correspondentie niet, of niet bij de overgebrachte archiefstukken naar het Rijksarchief.
 30. Deze commissie stond bekend onder verschillende namen. 'Organisatiecommissie' (**Tjeenk Willink 1985** blz. 45). 'Studiecommissie reorganisatie maatschappelijke zorg, voornamelijk ten plattelande' (brief Nederlands Volksherstel 19/8/46 aan Ministerie Sociale Zaken). De commissie was ingesteld op initiatief van het Landelijk Bureau

- van Volksherstel, in september 1945. Afgekort ook: 'Studiecommissie'. (De eerdere betiteling van deze commissie als 'Commissie Maatschappelijk Werk ten Plattelande', in **Broekman, Nijenhuis en Schouwman 1982**, berust op een vergissing).
31. In de Studiecommissie en de eerste jaren na de oprichting van de nieuwe provinciale opbouworganen concentreerde de discussie zich op de volgende kwesties:
 Moeten de provinciale opbouworganen een wettelijke status hebben?
 Hoe wordt de verhouding tussen de provinciale opbouworganen en de stedelijke armenraden?
 Hebben de provinciale opbouworganen een uitvoerende functie naast een stimulerende en coördinerende?
 Hebben de provinciale opbouworganen een ordenende functie, dat wil zeggen kunnen zij samenwerking in enigerlei vorm dwingend voorschrijven?
 Hoe wordt het bestuur samengesteld, met name welke positie wordt hierbij geschapen voor het kerkelijk en particulier initiatief?
 Ligt het werkterrein slechts op het sociaal- of sociaal- culturele vlak? Hoe wordt de naamgeving van deze organisaties?
 Opbouw Drenthe - bij monde van Cramer - had op twee van bovenstaande punten uitgesproken meningen. Uitvoerend werk mag zolang organen van kerkelijk en particulier initiatief dit nog niet kunnen doen. Dwingende bevoegdheden waren uit den boze. In Drenthe waren geen stedelijke armenraden dus hierover hoefde niet actief een standpunt ingenomen te worden. Minder dan een hang naar een expliciete juridische status werd door Opbouw Drenthe het eigensoortige karakter tussen particulier initiatief en overheid benadrukt.
 Opbouw Drenthe opteerde voor een brede doelomschrijving, dus ook aandacht voor culturele opbouw. In andere provincies, bijvoorbeeld Friesland waar een actieve 'Kultueried' bestond, beperkte men zich tot het maatschappelijke werkterrein. In haar modelstatuten stelde de organisatiecommissie van Volksherstel als naam voor: "Stichting (naam van de provincie) voor Maatschappelijk Werk". Slechts in een minderheid van de gevallen nam men dit over. Er kwamen vele varianten. Opbouw Drenthe codificeerde haar roepnaam in 'Stichting Opbouw Drenthe'.
 Hornstra, bij wie net als bij Tjeenk Willink (1985), veel details te vinden zijn over de oprichting van de diverse provinciale opbouworganen, was verstoord over de uiteenlopende naamgeving: "De conclusie ... is, dat het werk van de organisatiecommissie uniformerend heeft gewerkt, maar slechts ten dele en dat is te betreuren, want de propagandistische invloed van gelijke of vrijwel gelijke namen is grotendeels onnodig teloor gegaan, terwijl hier voor de toekomst allerlei bezwaren uit zullen voortvloeien". **Hornstra 1948**, pag. 313.
32. Notitie d.d. 28/3/1949 Mr. Cramer aan DB van Opbouw Drenthe. AOD 21.
33. AOD 489 discussie vervat in de notulen van het Directeurencontact, september/november 1948.
34. Zie AOD 546, persbericht te dateren op 1945. Samenstelling 1933: voorzitter R.H. Baron de Vos van Steenwijk/ secretaris J. Cramer/leden voorts: Bouma, burgemeester Emmen; K. Brok, G.S. Drenthe (lid DB. C.V.); J.G. Lodder, industrieel; H.A. Meyering, hoewel voorzitter Drentsch Landbouwgenootschap wordt deze slechts gevraagd als "agrariër"; F. de Muinck, accountant (penn. C.V.); H.A. Stheeman, voorzitter Kamer van Koophandel en Fabrieken, Assen; R. Sijbolts, directeur Rijksturfproefstation.
 Samenstelling 1945: voorzitter R.H. Baron de Vos van Steenwijk/secretaris J. Cramer/leden voorts: Zegering Hadders, wethouder Emmen; P.J. Duinkerken, G.S. Drenthe (lid DB. C.V.); J.G. Lodder, industrieel; J. Homan (onbekend); Ir. J. de Boer, provinciale griffie; C. Voormolen, idem; Ir. W. de Maas en J. Otten, onbekend; R. Sijbolts, rijksnijverheidsconsulent.
35. **Pen J., 1980**, blz. 1452: "Nederlands herrijzenis vond plaats op basis van kolen". Pregnanter kan het gebrek aan toekomst voor Zuid-Oost Drenthe niet gesteld worden.
36. **Hoogstraten, P., 1983**, blz. 35.
37. De naam van het voorstel werd waarschijnlijk ontleend aan het door de Noordelijk Economische Technologische Organisatie in 1941 reeds uitgebrachte 'Welvaartsplan'. Dit plan werd opgesteld voor de gemeente Emmen, op verzoek van burgemeester Bouma. (gem. archief Emmen, no 1.82)
38. **Hoogstraten, P., 1983**, blz. 36.

Hoofdstuk VIII Inleiding tot het tijdvak 1951-1972

1. Periodisering

Opbouw Drenthe zal worden beschreven tot in 1972. Het afbreekpunt van de studie wordt gelegd bij wat voor de organisatie een nieuw begin beoogde te zijn. Op 6 september 1972 installeerde Commissaris der Koningin Gaarlandt een nieuw Algemeen en Dagelijks Bestuur van de Stichting.

Was het interbellum een relatief stabiele periode, het tijdvak 1951-1972 was geheel anders. Nederland veranderde snel en Opbouw Drenthe ging daarin mee. De structuur en het beleid van Opbouw Drenthe werden in deze periode aangepast om de uitdagingen van de nieuwe tijd op te vangen. De dienstverlening vereiste meer en andere bekwaamheden, er kwam meer personeel, en het bestuur werd anders samengesteld. De grootste wijziging ten opzichte van de vorige perioden was de sterke en aanhoudende groei. Groei van de begroting, in participanten in commissies, materiële hulpmiddelen, personeel en expertise.

Bekijken we de organisatie vanuit de invalshoek van de beleidsvorming dan dringt zich een periodisering in drieën op. Gedurende drie bepaalde perioden waren de intenties hoe en waar het opbouworgaan heen moest, verschillend. Anders gezegd, in het begin continueerde het koppel Boer-Cramer zijn stempel op het geheel. Dit duurde tot 1955, waarbij hun invloed al getemperd werd door politieke keuzes in 'Den Haag'.

In 1955 werd een wijziging in de samenstelling van het Dagelijks Bestuur doorgevoerd. In deze beslissingskern werden toen representanten van levensbeschouwelijke koepelorganisaties qualitate qua opgenomen. Deze formele vertegenwoordigers vertolkten binnen Opbouw Drenthe het standpunt van hun verzuilde achterban.

Voor Opbouw Drenthe betekende dit geen uitbouw van de eerstelijnsactiviteiten, integendeel. In plaats daarvan kwam veel overleg in provinciale commissies. Opbouw Drenthe verzorgde gedocumenteerde gesprekstafels voor het kerkelijk en particulier initiatief om gesprekken tussen deze en de overheid te vergemakkelijken.

Vanaf 1965 trad een derde en langzaam maar zeker dominantere tendens in. Het ging om de wens de planning van het provinciale welzijnsbeleid te coördineren. Dit in samenwerking met de provinciale functionele raden voor sport, cultuur, volksgezondheid en jeugdangelegenheden. Vanzelfsprekend waren deze drie beleidsaccenten verweven met wijzigingen in de omgeving. Voor de periode 1951-1954 was dit het nationale ontwikkelingsgebiedenbeleid. Voor de periode 1955-1964 was dit het conflict om de betekenis en de strekking van het levensbeschouwelijk primaat in het

uitvoerend werk. Ontzuiling en het verlangen naar integrale welzijnsplanning vormden de achtergrond voor de periode 1965-1972.

Redactie

De drie perioden verschaffen elk een hoofdstuk, respectievelijk Hoofdstuk IX (1951 t/m 1954), Hoofdstuk X (1955 t/m 1964) en Hoofdstuk XI (1965 t/m 1972). Deze trits heeft een Inleiding (dit is onderhavig Hoofdstuk VIII) en een Uitleiding: Hoofdstuk XII. Tenslotte zij opgemerkt dat, om der wille van samenhang in de thematiek, de periodegrens in enkele paragrafen overschreden zal worden.

2. Indringende veranderingen

De maatschappelijke ontwikkeling in de periode 1951-1972 en de globale doorwerking er van op Opbouw Drenthe worden nu aangegeven onder vijf thema's. Deze zijn min of meer analoog aan de vijf 'categorieën van krachten' welke De Vries identificeerde om samenlevingsverandering op langere termijn te bestuderen.¹⁾ Hieronder diens reeks van werkzame krachten en daarnaast de in dit hoofdstuk gehanteerde terminologie.

<i>De Vries</i>	<i>Deze studie</i>
Economische krachten	Meer welvaart
Politieke krachten	Meer overheidsbemoeienis
Spirituele krachten (= godsdienstige overtuigingen en filosofisch gedachten-goed)	Meer kerkelijk en particulier initiatief
Technologische krachten	Meer expertise
Socio-culturele krachten	Dynamische cultuurpatroon

2.1. Veranderingen door meer welvaart

Tussen 1948 en 1973 werd Nederland $2\frac{1}{2}$ keer rijker.²⁾ Dit onder meer door een krachtige industrialisatiepolitiek. De overheid kreeg steeds meer middelen te verdelen, ook Drenthe profiteerde hiervan. Industrialisatie en veranderingen in de agrarische bedrijfsvoering verminderden verder de verschillen tussen veen en zand, stad en platteland. Er verrezen nieuwbouwwijken en bejaardenhuizen, in de zanddorpen vestigde zich een importbevolking, die forensde en als 'noaber' veel minder beschikbaar was.³⁾ De opleidingsmogelijkheden werden talrijker en de beroepen diverser. Wat men de bijbehorende veranderingen samen dan kan worden gesteld dat de gedragsalternatieven voor man, vrouw en kind groter werden. Minder dan vroeger bepaald door woonplek of afkomst en kerkelijke binding. Meer door scholing en gebruik van communicatie- en vervoersmog-

lijkheden. Minder door gebrek aan geld, meer door de beschikbaar gekomen publieke voorzieningen.

Meer financieën voor Opbouw Drenthe
Het laatste kan ook gezegd worden van Opbouw Drenthe. Na de tweede wereldoorlog kwam er meer ademruimte. De werkomstandigheden ten opzichte van de situatie in het interbellum werden comfortabeler, het activiteiten-aanbod en de dienstverlening mochten meer kosten. Door een betere financiering kwam er meer personeel en waren er ook nieuwe zaken mogelijk. De Berkenhof zou vóór de tweede wereldoorlog nooit gedraaid kunnen hebben, zelfs als men het gebouw om niet had verkregen. En de onderzoeksactiviteiten hadden nooit een zo grote vlucht kunnen nemen zonder de royale rijks- en provinciesubsidie. (zie volgende bladzijde) Vatten we de situatie samen, dan was het beeld als volgt:

<i>Interbellum</i>	<i>Na W.O. II</i>
Zuinigheid troef	Meer ademruimte
Twee rijkssubsidiestromen	Twee plus enkele aanvullende rijks-subsidiestromen; later één grote.
Geen gelden lagere overheden	Belangrijke structurele subsidies provincie en ook gemeenten.
Een vast patroon qua omvang en aard van de financiering	Een dynamisch geheel.
Particuliere bronnen belangrijk en min of meer ad hoc verkregen	Particuliere bronnen relatief minder essentieel doch min of meer permanent
'Op is op'	Vorming van een eigen vermogen als buffer.
Contributies	Retributies

Bekwaam heeft Opbouw Drenthe in deze periode haar positie uitgespeeld. Zij verschaft zich de middelen die haar min of meer 'automatisch' toekwamen op grond van de subsidieregeling voor de provinciale opbouworganen. Doch daarnaast eiste ze bij de subsidiërende rijksoverheid met succes een uitzonderingsbehandeling op, op grond van haar verleden en voorbeeldpositie. Gedurende de hele periode was de personeelsbezetting aanzienlijk omvangrijker dan de standaard conform de rijks-subsidieregeling. En deze mensen konden uitstekende arbeidsvoorwaarden geboden worden.

In opbouwwerkkringen wordt tegenwoordig gesproken van sponsoring in het welzijnswerk, analoog aan de Amerikaanse situatie. Ook hier was Opbouw Drenthe z'n tijd vooruit. De Nederlandse Aardoliemaatschappij en de Algemene Kunstzijde Unie gaven elk enkele duizenden guldens per jaar. En het Koningin Julianafonds gaf aanzienlijke steun bij het opknappen van de buurthuizen, of later de aanschaf van video-apparatuur voor het Instituut. Ook werd er bij de viering van het 25 jarig jubileum geld ingezameld, waardoor het mogelijk werd de aankoopfinanciering voor het eigen kantoorpand rond te krijgen. De bestedingsbeperking (algemene bezuinigingsronde van de regering in 1957) stelde de verbouwing van dit pand twee jaar uit. Doch daarna zou Opbouw Drenthe geen financiële zorgen meer kennen. Pas eind jaren zeventig traden deze weer op.

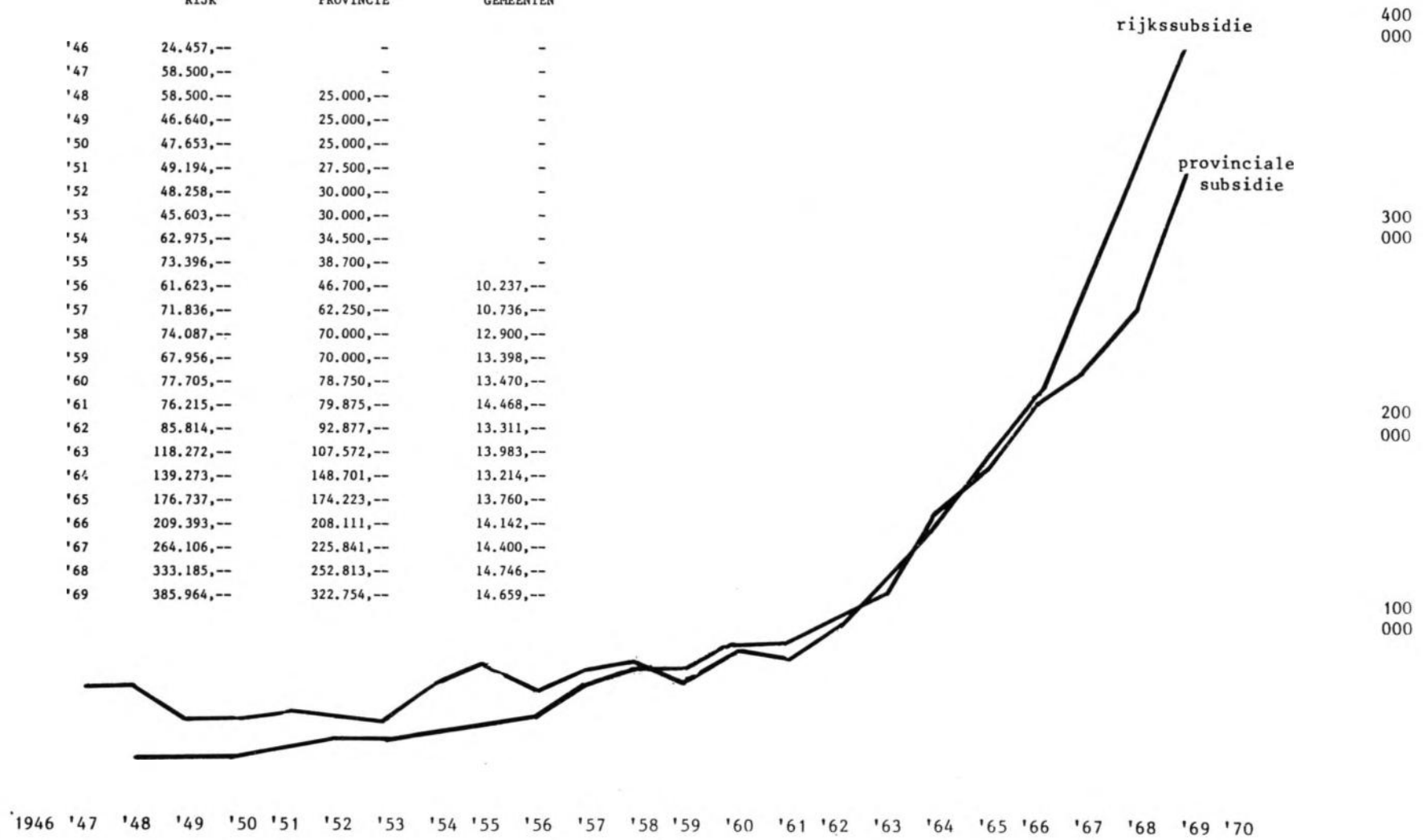
2.2. Meer overheidsbemoeienis

Nederland werd een verzorgingsstaat. Niet alleen manifesteerde zich dit op het gebied van de sociale zekerheid. Via regelgeving en inhoudelijke stimulansen poogden overheden een samenhangend welzijnsbeleid te realiseren. Gedurende de hele periode waren de drie overheidslagen, het Rijk voorop, actief in het creëren of ondersteunen van verzorgingsarrangementen. Dit alles in onvergelijkelijk grotere mate dan in het interbellum. Er kwam een apart welzijnsministerie in 1952, het Ministerie van Maatschappelijk Werk. Vanaf die tijd werd het stelsel van subsidiemaatregelen omvangrijker en gedifferentieerder. Zeker op het terrein van het opbouwwerk volstonden de ambtenaren niet met passief gelden toewijzen en administreren.⁴) Via gesprekken met functionarissen en bestuurders, radiopraatjes, publicaties in vakbladen en conferenties werd getracht richting te geven aan het particulier initiatief.⁵) Rond 1960 was de belangstelling bij het departement zelfs zo groot dat aan de provinciale opbouworganen de eis gesteld werd halfjaarlijks een 'jaarverslag' uit te brengen. Ook politici toonden grote belangstelling. Bij de begrotingsbehandelingen kregen ministers en ambtenaren met name in de beginjaren uitgebreide colleges in het parlement over hoe het wel en hoe het niet moest. In dit tijdvak traden wel accentverschillen en zijlijngevechten op, maar het primaat van het particulier initiatief bleef overeind.

Meer specifiek wat de provinciale opbouworganen aangaat, deze stonden in het begin wel, later minder in de belangstelling bij de begrotingsbehandeling. Na 1960 ongeveer werd er nog slechts sporadisch aandacht aan geschonken door de kamerleden. Het nieuwe was er van af en de verhoudingen waren duidelijk gemaakt. Beleidsuitgangspunten van het welzijns-

ONTVANGEN SUBSIDIE VOOR ALGEMENE DOELEINDEN

	RIJK	PROVINCIE	GEMEENTEN
'46	24.457,--	-	-
'47	58.500,--	-	-
'48	58.500,--	25.000,--	-
'49	46.640,--	25.000,--	-
'50	47.653,--	25.000,--	-
'51	49.194,--	27.500,--	-
'52	48.258,--	30.000,--	-
'53	45.603,--	30.000,--	-
'54	62.975,--	34.500,--	-
'55	73.396,--	38.700,--	-
'56	61.623,--	46.700,--	10.237,--
'57	71.836,--	62.250,--	10.736,--
'58	74.087,--	70.000,--	12.900,--
'59	67.956,--	70.000,--	13.398,--
'60	77.705,--	78.750,--	13.470,--
'61	76.215,--	79.875,--	14.468,--
'62	85.814,--	92.877,--	13.311,--
'63	118.272,--	107.572,--	13.983,--
'64	139.273,--	148.701,--	13.214,--
'65	176.737,--	174.223,--	13.760,--
'66	209.393,--	208.111,--	14.142,--
'67	264.106,--	225.841,--	14.400,--
'68	333.185,--	252.813,--	14.746,--
'69	385.964,--	322.754,--	14.659,--



ministerie voor de opbouworganen bleven: -uitvoerend werk hoorde niet tot de taak der provinciale opbouworganen; -particulier initiatief en provinciale overheid waren samen de baas; -provinciale opbouworganen waren coördinatieorganen zonder dwingende bevoegdheden; -in de provincies konden de levensbeschouwelijke organisaties vanzelfsprekend hun eigen overkoepeling en samenwerking kiezen. Profiteren van de rijkssubsidie impliceerde ook zich voegen naar de opvattingen op nationaal beleidsniveau. Dit had voor- en nadelen. Zo kon Opbouw Drenthe niet geheel in eigen tempo en wijze de relatie met de levensbeschouwelijke samenwerkingsorganen gestalten geven, alsmede het eerstelijns-werk doen of laten naar eigen inzicht. De invoering had ontegenzeggelijk ook voordelen: er was een grote zekerheid over de binnenstromende middelen en het Rijk bedacht nogal eens beleidsmaatregelen waarin een rol voor de opbouworganen was weggelegd. Diverse commissies en onderzoeken van Opbouw Drenthe dankten hun bestaan direct aan een actuele rijksmaatregel.

2.3. Meer kerkelijk en particulier initiatief

De vormgeving van het welzijnsbestel in de jaren vijftig en zestig geschiedde geenzins met de overheid als enige dominerende kracht. Integendeel, welzijnszorg werd nog altijd gezien als mogelijk terrein van kerkelijke zorg. Verzuiling, hier opgevat als het scheppen en instandhouden van op levensbeschouwelijke grondslag gebaseerde, wettelijke gelijkberechtigde maatschappelijke organisaties, welke de respectievelijke achterbannen hiërarchisch binden aan de eigen levensbeschouwelijke leiding en gedragsnormering, manifesteerde zich nadrukkelijker op welzijnsterrein. Dit was voor Opbouw Drenthe niet nieuw. Het uitvoerend maatschappelijk werk bijvoorbeeld, moest voorzichtig werken om levensbeschouwelijke leiders niet te bruskeren. Maar wat het huidige tijdvak anders dan vroeger maakte, was de combinatie van groei van de levensbeschouwelijke instellingen met een krachtige, landelijke gestuurde afscherming van de eigen achterban. En dit mogelijk maakte, door een actief subsidiebeleid van de rijksoverheid. De vertrouwde omgangsvormen van Opbouw Drenthe met het georganiseerde christendom bleken niet meer toereikend. 6) In de commissies van Opbouw Drenthe kwam dit sterk tot uitdrukking.

Het commissiewezen

We telden in de onderhavige periode 27 commissies van Opbouw Drenthe. (zie Bijlage COMMISSIES).

Bij het in leven roepen en laten functioneren van die commissies werkte Opbouw Drenthe met enkele vaste principes. Zij ont-

leenden hun bevoegdheden aan het bestuur van Opbouw Drenthe en waren daaraan verantwoording schuldig. In een interne notitie van 1962 stond het nog scherper geformuleerd: voorkomen moest worden "dat de commissie een geheel eigen leven gaat leiden en een beleid gaat voeren, dat afwijkt van het bestuursbeleid".7)

Bij de samenstelling werd gestreefd naar het representeren van de levensbeschouwelijke differentiatie van het kerkelijk en particulier initiatief. Voorts was het streven deskundigen en ambtenaren op te nemen. Dit leidde tot 20 á 30 leden doorgaans. Grondregel was, dat in de commissies (met name de overleg- en begeleidingscommissies) bestuurlijke gezagsdragers zaten. Dus geen vertegenwoordiging op functionarisseniveau. De commissies werkten in samenspel met directie en medewerkers. Zo mogelijk was een Dagelijks Bestuurslid de voorzitter van een commissie. Ook via het Dagelijks Bestuur liepen benoeming en ontslag van de leden. Een commissie mocht niet beslissen over haar eigen samenstelling of opdracht. Kwesties van rechtspositie van het personeel of beschikking over de financiën gaf het Dagelijks Bestuur van Opbouw Drenthe nooit aan een commissie uit handen.

Het bestuur van Opbouw Drenthe bepaalde de taak en opdracht van de commissie. Doelen waren in het algemeen samenwerking & samenwerking, brede opinievorming en democratisering. Enigzins op gespannen voet met zulke idealistische doelen stond het beleid zoals dat nog in het jaarverslag 1968 kort en krachtig werd aangegeven: "Deze commissies (de vaste h.b.) zijn te beschouwen als instrumenten om de in de statuten omschreven doelstelling en de daaruit voortvloeiende functies te helpen realiseren".8) In deze visie werd geen ruimte geboden om op grond van gezamenlijke reflectie en expertise te komen tot een zelfstandig standpunt, neen, de leden zaten er om de doelen en doelinterpretatie van Opbouw Drenthe van dienst te zijn.

Cramer sprak in deze zin wel van de periode der 'overbabbeling': "Wat was nu het karakteristieke van de werkwijze van Opbouw Drenthe in de periode '50-'70. In een zin: Vergaderen, vergaderen en nog eens vergaderen."9)

2.4. Meer expertise

Met name de technologie van onderzoek is instrumenteel geweest voor Opbouw Drenthe. Belangrijk waren ook de ideeën over sociale planning, tijdens de wederopbouwperiode zo nadrukkelijk naar voren geschoven door sociologen en beleidsmakers. Voorts werden beroepskrachten toonaangevend in het uitvoerende werk, steeds vaker werd opleiding een subsidievoorwaarde. Ook ontstonden er meer speciali-

saties. Naast het Algemeen Maatschappelijk Werk kwamen een Medisch Opvoedkundig Bureau, Alcoholbestrijdingsinstanties en Pro Juventute (kinderbescherming). Het brede terrein van het maatschappelijk werk werd ook in de theorie steeds meer verkaveld. Populair werd een indeling in drie vormen. Te weten: social casework (een op het individu gerichte benadering, sterk geïnspireerd door psychoanalytische therapiemodellen), social groupwork (om processen in groepen beter te kunnen hanteren), community organization (een stelsel van regels, aandachtspunten en veranderingstechnieken om de gemeenschapszin te verwezenlijken). Voor elk van deze drie gold Amerika als bakermat. Aan de introductie, vertaling en ontwikkeling van community organization heeft Jo Boer, in belangrijke mate bijgedragen. In 1949 reeds mocht zij op rijkskosten een studiereis maken naar Amerika. Sindsdien bleef zij met grote aandacht de ontwikkelingen volgen en participeerde zij in diverse rollen in nationale en internationale studieconferenties. In 1957 verscheen de Nederlandse vertaling van het toenmalig standaardwerk over opbouwwerk.¹⁰ In 1960 publiceerde Jo Boer het eerste oorspronkelijke Nederlands handboek. Het feit dat zij weinig gelegenheid kreeg van haar Dagelijks Bestuur om deze ideeën en methoden in het Drenthe van de zestiger jaren uit te voeren, was een aanwijsbare bron van spanning tussen haar en de verzuilde instellingen.

2.5. Wijzigend cultuurpatroon

Door Banning werden in algemene zin de volgende sociaal-culturele effecten van industrialisatie genoemd. Toename van *rationaliteit* in de samenleving: minder patriarchale en familiale verhoudingen. Meer *contractrelaties*: het gezin staat een deel van de socialisatie af aan andere instituties. *Secularisatie*, en vele nieuwe vormen van vrije *tijdsbesteding*.¹¹ Wat dat laatste betreft, kan worden gewezen op de opkomst van de televisie, sportvelden en vermakelijkheidsinstellingen in Drenthe.¹² Van Dijk behandelde deze tendenzen voor Drenthe, welke ook zichtbaar worden wanneer het lezingen-en cursuspakket van de educatieve diensten van Opbouw Drenthe over deze jaren beschouwd worden. Naast Opbouw Drenthe manifesteerde het Drentsch Genootschap (Culturele Raad voor Drenthe) zich vooral op dit terrein. Van Dijk legde overigens een specifiek verband tussen Drentse volksgebruiken en het institutionele optreden van Opbouw Drenthe.

"Zo zwierf ik in de zomer van 1955 op een zaterdagmiddag in de omgeving van Roswinkel, en op die zaterdagmiddag was een aantal mannen bezig een schuur te bouwen (...).

Wat ik daar bij Roswinkel op die zaterdag-

middag in 1955 zag, dat was nog een voorbeeld van de oude vorm van Drentse Opbouw. Dat was een stuk 'beewerk', hetgeen kortweg zeggen wil, iets samen doen ten bate van de ander. Als er n.l. vroeger iets gebeuren moest in een Drents dorp, dat boven de krachten ging van de enkeling en zijn huishouding, dan ging men in het dorp 'beden', oftewel verzoeken op hulp. En die hulp was dan weer burenplicht; men kon deze met goed fatsoen niet weigeren op straffe van buiten de gemeenschap te raken."

Modern opbouwwerk vergt organisatie zo stelt hij verder, daar het grootschalig opereert. Door de organisatie kan het snel en zakelijk helpen, maar komt tegelijkertijd minder gemeend, spontaan over:

"En bovendien zet de moderne opbouw zich vaak in voor dingen, die voor de oude Drenthen 'vrömd' zijn en waar men dus(!) achterdochtig tegenaan ziet.

Daar staat echter tegenover, dat de nieuwe opbouwers eigenlijk vergeten hebben om bij de oude beewerders in de leer te gaan en daarom begrijpt men elkaar misschien wel eens minder goed dan mogelijk is. Maar zakelijk bekeken, doet Opbouw Drenthe in het groot, wat vroeger de noabers in het klein deden."¹³

3. Ter afsluiting

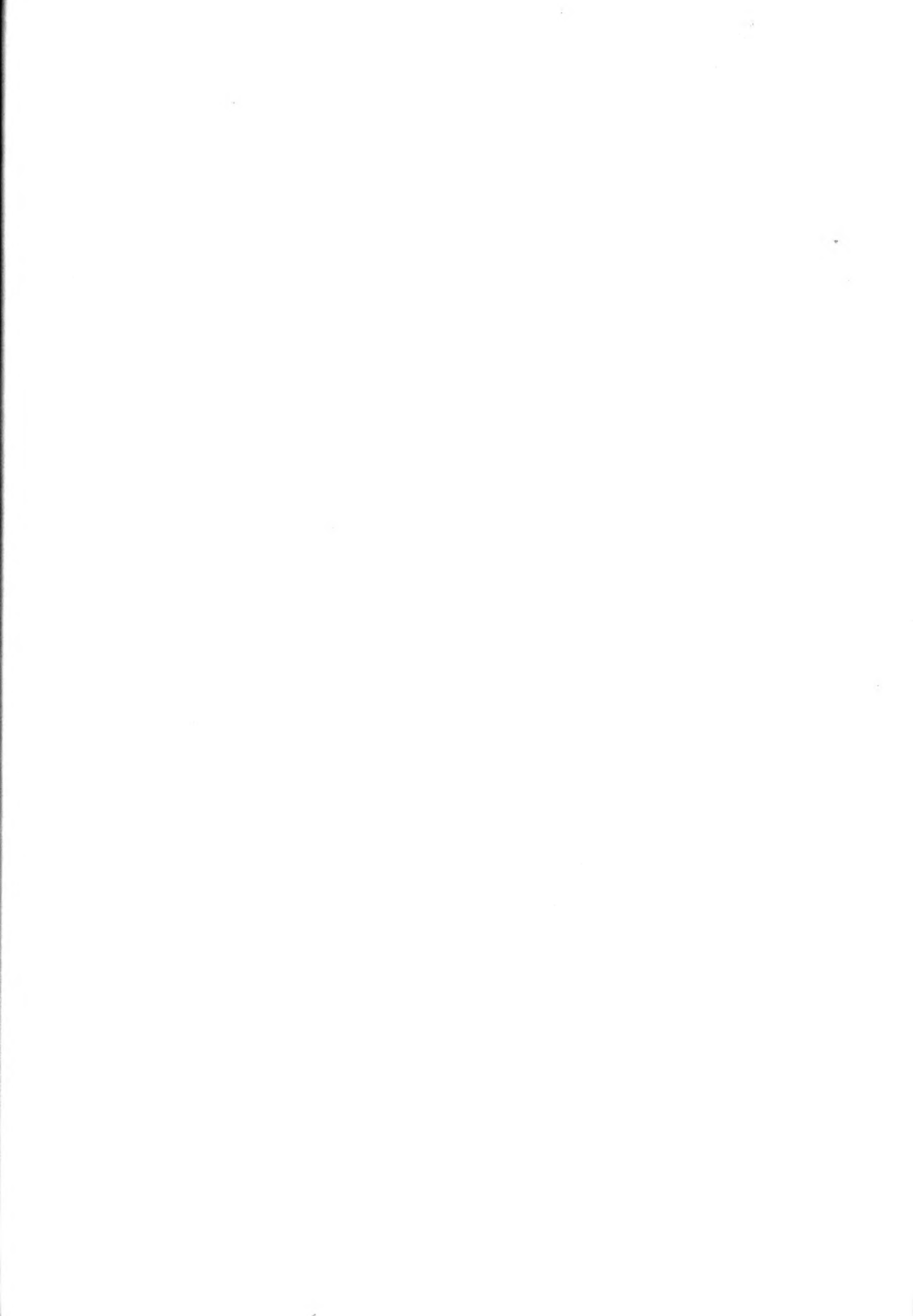
H.J. Prakke vatte de wijzigingen in een lyrische gemoedsstemming als volgt samen: "Naar oud-Drentse begrippen is het leven in de Olde Lantschap in het huidige tijdsgewricht bepaald uitbundig geworden. Uitbundig- in creatieve werkdrijf en speels vertier. Zwaaiend met de nieuwe, eigen sterren-en-strepen-vlag van Mr. Bontekoe (oes Drentse woapenmeister), treedt het voormalig 'stiefkind Drenthe' zelfverzekerd naar voren. Het heeft het bedelkleed van het 'arme Drentse veenkind' uit de 30'er jaren afgelegd, en verlangt vrijmoedig gelijkberechtiging en erkenning in zijn eigen waarden. Het presenteert zich in de economie van het land, in de sport, in de wetenschap en in het culturele leven. Het presenteert zich daar met grote nieuwe fabrieken, met een verbazingwekkende export (ook in Soedan drinkt men graag DOMO-melk), met z'n NAM-olie; met z'n nieuwe circuit van Drenthe (de Drentse Nürnberg-Ring), en recreatie-mogelijkheden en -inrichtingen zonder tal; met unieke praehistorische vondsten (het oudste vaartuig van West-Europa 8000 jaar oud; werktuigen van tijdgenoten van de Neandertaler -55000 jaar oud en een nóg ouder 'oerders'); met z'n gloednieuwe astronomische apparatuur in Dwingeloo, Roden en Hooghalen; met culturele manifestaties van nationaal, zo niet Europees 'niveau' in de Emmer Nieuwe Aula; met z'n Johan Willem Friso-kapel in fleurig 'groot tenue'; met z'n kleurrijke nieuw-

ingekomen Ambonese bevolking; met gemeentelijke ere-burgerschappen aan eigen kunstenaars en provinciale culturele prijzen; met z'n Shakespeare-spelende dorpe-lingen (de dominee in de Hamlet-rol), z'n Asser Rhythm and Bluesgroep Cuby and the Blizzards, Edison-prijswinnaars 1967. Met provinciale uitgaven voor culturele doeleinden, van onderaan in vergelijking met omliggende drie provincies (in 1952 nog) tot bóvenaan van alle elf (in 1956) en bijna het dubbele van het Nederlandse ge-middelde.....Uitbundigheid naar vele zijden!" 14)

Noten Hoofdstuk VIII

1. **De Vries**, 1961.
2. Deze bewering werd gebaseerd op gegevens uit de tabellen 1, 3 en 92 uit het boek van **Fortuyn** (1983). De uitkomst betreft het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking tegen netto marktprijzen. Het idee om de trend in de welvaart zo samen te ballen werd ontleend aan **Nentjes** (1980).
3. Het begrip 'noaber' verwijst naar de traditie van onderlinge burenhulp. Dit noaberschap kende in Drenthe, met name in de zanddorpen een eeuwenoude geschiedenis. De wederzijdse hulp betrof niet alleen geboorten, ziekte, huwelijksfeest of begrafenis, maar ook die aspecten van het boerenbedrijf en de dorps huishouding waarvoor vereende krachten nodig waren. (zie **Boesjes** 1955 en **Kleyn** 1955
De veenbevolking kende een eigen vorm van burenhulp, die echter eveneens afkalfde. "In de vorige eeuw, toen de vervening er toe leidde dat men meer op elkaar was aangewezen, was er een uitgebreider en steviger systeem van onderlinge hulp; echter niet in de zin van de noaberplichten van de zandboeren, die immers op oude tradities zijn terug te voeren, maar gebaseerd op de harde noodzaak van onderlinge hulp in de kolonistensamenlevingen."
(Interdepartementale commissie Ontwikkelingsgebieden 1955, blz. 17).
4. Wat hield in de loop der jaren die ideologische drang richting opbouwwerk, met name naar de provinciale opbouworganen in? In de meest algemene zin: het geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Voorts de overtuiging dat samenlevingsverandering dringend noodzakelijk was.
In de visie van het ministerie fungeerde het opbouwwerk als middel om een gezamenlijke inzet tot samenlevingsverandering te realiseren. Het opbouwwerk richtte zich op het bewerkstelligen van goede relaties tussen mensen en groepen, met het oog op het ter plekke verkrijgen van nuttige sociale en culturele voorzieningen.
Peper (1972) onderkende hierin twee leerstukken. Het leerstuk van de aanpassing en het leerstuk van de participatie. "Gedurende de gehele beleidsperiode (van het welzijnsministerie) kan men de gedachte terugvinden, dat een zeer belangrijke reden voor beleidsactiviteit is: het verschil in tempo waarin onderscheiden maatschappelijke sectoren zich ontwikkelen. Dat wil zeggen, dat bepaalde sectoren voorop lopen in de ontwikkeling in andere sectoren (of groeperingen) of dit tempo niet bij kunnen houden of op zijn minst een 'time lag' vertonen." (blz. 194)
Niet alleen gaat het hier om gebieden als de ontwikkelingsgebieden maar ook "zijn er allerlei groeperingen als Ambonnezen, Antillianen, gerepatrieerden, buitenlandse werknemers, bewoners van oude stadswijken (...), die de snelle maatschappelijke ontwikkeling door hun speciale achtergrond en problemen - niet zonder begeleiding kunnen volgen." (blz. 195).
Dit is het leerstuk van de aanpassing. Over het leerstuk van de participatie stelt Peper: "Rond het midden van de jaren zestig wordt

- de betrokkenheid van de bevolking, die voor die tijd vooral werd gezien als middel om bepaalde veranderingen door te voeren, meer en meer als zelfstandige beleidsdoelstellingen geïntroduceerd. Vooral het bevorderen van de participatie als zodanig krijgt een prominente plaats toegewezen. Participatie en fundamentele democratisering worden de sleutelwoorden. Het samenleven als zodanig wordt problematisch. De snelle technisch-economische ontwikkelingen bedreigen de kwaliteit van het bestaan welzijn geheten. Het is om die reden dat er iets gedaan moet worden." (blz. 233-234)
5. Eén wapenfeit uit deze overtuigingsstrategie. De literatuurlijst van Dr. Gradus Hendriks, van 1949-1983 eerstverantwoordelijke ambtenaar voor het beleid van de rijksoverheid voor het opbouwwerk, telt 204 nummers. (**Andriessen**, 1985)
 6. Deze waren:
 - nadrukkelijk letten op godsdienstige variatie bij de stafbezetting;
 - in het bestuur levensbeschouwelijke sleutelfiguren op persoonlijke titel aanstellen;
 - samenwerking op vrijwillige basis naar voren schuiven;
 - het primaat erkennen van levensbeschouwelijke organisaties, op welzijnsterrein.
 7. AOD 21, d.d. 5/3/62.
 8. Jaarverslag Opbouw Drenthe 1968, blz. 27.
 9. **Veen, van der**, 1986, blz. 15.
 10. **Murray Ross**, 1957.
 11. **Banning**, 1950.
 12. Welke parameter men ook kiest en of het nu gaat om club- en buurthuizen, bibliotheken, dorpshuizen, bezoek bioscoop en theater, voorzieningen voor bejaarden, cursusaanbod, instellingen voor maatschappelijk werk, deelname aan vervolg- en beroepsopleiding, aan volkshogescholen en vormingscentra: de aantallen voor Drenthe stijgen aanzienlijk tussen eerste en elfde jaargang (1961-1972) in het Statistisch Zakboek van het Noorden.
 13. **Dijk, K. van**, 1957, blz. 54-57.
 14. **Prakke, H.J.**, 1969, blz. 360-363.



Hoofdstuk IX De wederopbouw wordt aangevat (1951-1954)

1. Inleiding

Juli 1951 was voor Drenthe een belangrijke maand. Het parlement besloot het Welvaartsplan voor Zuid-Oost Drenthe goed te keuren. En Cramer werd benoemd tot Commissaris der Koningin.1) Met deze rijksbeslissingen brak voor Opbouw Drenthe een nieuwe periode aan, met een versterkte, weldra driekoppige leiding. Want naast Cramer in zijn nieuwe positie als voorzitter en Jo Boer als directrice kwam vanaf november 1951 de pas afgestudeerde 27-jarige socioloog Van Burg de directie versterken.2)

Werd in 1948 en 1950 het Algemeen Bestuur sterk uitgebreid, in 1951 werd het Dagelijks Bestuur vergroot van zeven tot negen leden. De omvang van het Algemeen Bestuur was omgekeerd evenredig aan zijn invloed - wanneer daar een opmerking over gemaakt werd, dan beaamde Cramer dit: het was een ornament, maar wel een 'schoon' ornament. De lange lijst van leden (zie Bijlage BESTUUR) weerspiegelde een legitimatiedrang naar vooraanstaande personen, of functionarissen als het ambtenaren betrof. De wijziging welke geformaliseerd werd in 1955 betrof niet de omvang, het recruteringsveld of de toegemeten invloed. Wel de benoemingsformule: men zocht *bestuurlijke representanten*, voorgedragen door hun organisaties.

Mocht het Algemeen Bestuur een applausclub zijn, het Dagelijks Bestuur was dit geenszins. Vanouds kon men daar de beslissingskern lokaliseren van Opbouw Drenthe. In deze vergaderingen, waarvan overigens de notulen gesloten bleven voor het personeel, werd het beleid bepaald. Een beleid dat nadrukkelijker dan voorheen rekening moest houden met invloeden van buiten Drenthe.

In deze jaren kondigde zich aan, wat zich vlak na de bevrijding op economisch gebied aftekende. Een nadrukkelijker opererende rijksoverheid, die zich nu ook op welzijnswerkgebied een steeds omvattender staatstaak stelde. En ruimhartige subsidiëring bewerkstelligde dat het kerkelijk en particulier welzijnsstelsel zich vermeerderde en professionaliseerde.

2. Industrialisatie

"Het is van algemeen standpunt bezien ongewenst, dat de burgers met activiteit en capaciteit uitsluitend trekken naar één landstreek waar zich zowel in economisch als cultureel opzicht alle ondernemingsdrang, begaafdheden -afkomstig van de bevolking uit alle provinciën- en welvaart concentreren, met als noodzakelijk gevolg ook een te eenzijdig op dit landsdeel geconcentreerde overheidszorg." 3)

Het bij de Tweede Kamer ingediende wetsontwerp 'Welvaartsplan Zuid-Oost Drenthe'

omvatte derhalve een aantal maatregelen, waaronder mechanisatie van de turfproductie; turf-research en industrialisatie. Integraal werden deze maatregelen op 13 juli 1951 door het parlement goedgekeurd. De reeds ingezette mechanisatie werd hierdoor uitgebreid. De turf-research echter, werd -evenmin als in de crisisjaren- een succes. Het hoge watergehalte van de grondstof bleek niet op een rendabele manier te verwijderen. Ook pogingen om de turf fabrieksmatig te veredelen, zodat deze kon dienen als structuurverbeteraar voor landbouwgronden, mislukten. Noch het veen, noch het boerenbedrijf kon een perspectief bieden voor het arbeidsoverschot. De landbouw onderging wel een productieverhoging door rationalisatie, ruilverkavelingen en mechanisatie, doch dit bracht nauwelijks nieuw emplot. Onder tusschen was Drenthe na Limburg en Brabant de provincie geworden met het grootste geboorteoverschot. Duizenden werklozen bleven te werk gesteld in de cultuurtechnische werken. Het overschot aan arbeidskrachten was groot, emigratie kon dit niet oplossen.

Groei van de bedrijvigheid

De industrialisatie gelukte, ten dele althans. En dit succes was opmerkelijk, gelet op zowel de gebrekkige infrastructuur als op de omvang van de opgave.

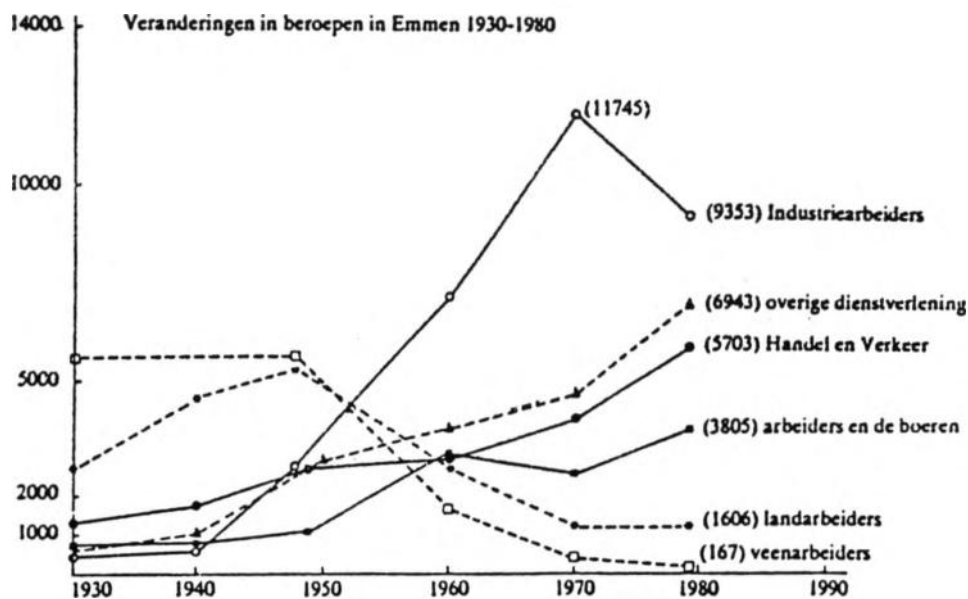
Drenthe bezat immers zeer weinig industrie. En wat er was, bestond voor een belangrijk deel uit bewerking van agrarische halffabrikaten, met name zuivel. Slechte wegen, zwakke bruggen, geen kapitaal en een perifere ligging waren de hoofdoorzaak. Daarom werd drie van de vijf miljoen, die de regering beschikbaar stelde voor het welvaartsplan, besteed aan nieuwe bruggen. Ook de premies voor gebouwen en het bouwrijp maken van terreinen bleken instrumenteel. Tussen 1946 en 1955 vestigden zich ± vijftig nieuwe bedrijven met meer dan tien arbeidsplaatsen in Drenthe. Het arbeidsvolume in de industrie steeg van 6 tot 15 duizend plaatsen. Vrijwel de gehele groei van de beroepsbevolking kwam in de industrie terecht met als voornaamste takken de confectie, metaal, textiel en olie. In Schoonebeek exploiteerde de Nederlandsche Aardolie Maatschappij (N.A.M.) een rijke bron en in Emmen stichtte de Algemene Kunstzijde Unie in 1952 de Enkalonfabriek. Deze laatste groeide in vier jaar van 0 tot 1850 werknemers. Zonder de N.A.M. en Enkalon meegerekend werd er in deze eerste tien jaar f 10.000,- per arbeider in de industrie geïnvesteerd. De groei voor Emmen was met name spectaculair.

In 1940 waren er slechts 10 bedrijven met meer dan 10 werknemers. In 1946 waren dit er 24 en in 1955 41 met in 1940: 723, in 1946: 807 en in 1955: 4.444 arbeidsplaatsen.4) In

de jaren zestig bereikte de groei haar hoogtepunt. Hierna zette de groei nog door, doch minder snel om tenslotte negatief te worden. In de malaise na de eerste oliecrisis (1973/1974) leverde Zuid-Oost Drenthe weer arbeidsplaatsen in.

Beroepsstructuur, werkloosheid en inkomen

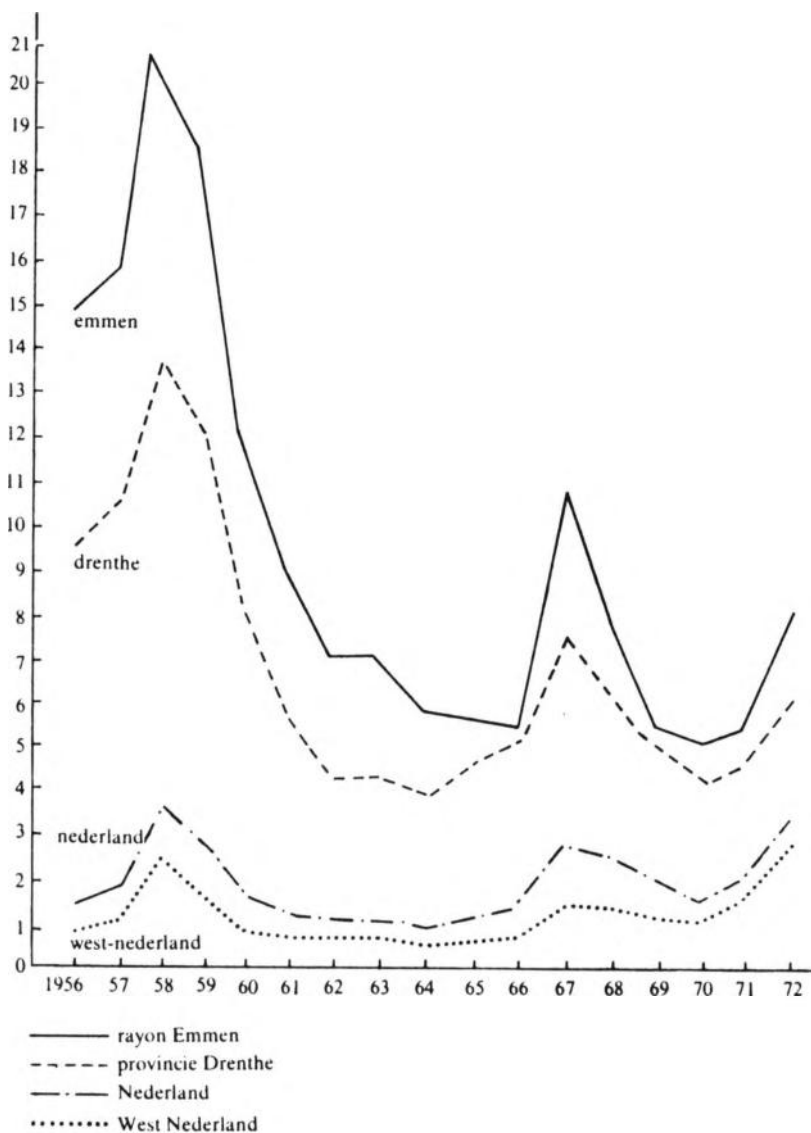
De wijzigingen in Emmen laten zich aan de hand van de volgende grafiek afbeelden.



(Uit: F. Prakke: Industrialisatie in Emmen 1950-1980, Nieuwe Drentsche Volksalmanak 1982, blz. 85-97).

Ondanks alle inspanningen bleef de werkloosheid hoog, ook in vergelijking met andere achterstandsgebieden. In 1950 was in Nederland 2½ % van de mannen werkloos,

in Zuid-Oost Drenthe 15%. In 1957 bedroegen deze getallen respectievelijk 1½ % en 11%. Het verdere verloop bevestigt deze verhouding - zie onderstaande grafiek.



geregistreerde arbeidsreserve van mannen in van de afhankelijke mannelijke beroepsbevolking in %.

Uit: F. Prakke: Industrialisatie in Emmen 1950-1980, Nieuwe Drentsche Volkssalmanak 1982, blz. 85-97.

Wel kon Drenthe de inkomensachterstand inlopen. Bij een constante van 100 voor Nederland bedroeg het indexcijfer voor gemiddeld inkomen in Drenthe achtereenvolgens:

1950 : 79
1955 : 76
1960 : 80
1965 : 84
1972 : 89(5)

3. De industrialisatie, ingekaderd in het ontwikkelingsgebiedenbeleid

In de wederopbouwperiode doordrenkte het economisch beleid het gehele rijksbeleid. Lange tijd waren de vijf doelstellingen van het sociaal economisch beleid, in 1951 door de SER opgesteld, maatgevend voor regeringspolitiek van opeenvolgende kabinetten.⁶ In acht industrialisatienota's (1949-1963) werd deze politiek uitgewerkt. De tweede industrialisatienota (1950) lanceerde de slogan 'landelijke spreiding der industrialisatie door regionale concentratie'. Er werden ontwikkelingsplannen in ontvouwd om gebieden met een groot arbeidsoverschot aan te pakken. De grote nood van Emmen en de reeds ontwikkelde plannen maakten dat dit gebied één jaar vooroefliep. In 1952 werden door het parlement de plannen voor 8 overige "ontwikkelingsgebieden" (en 4 kernen, waaronder Hoogeveen) goedgekeurd. Hieronder een overzicht van deze gebieden met hun respectievelijke werkloosheidspercentages in dat jaar: ⁷

Zuid-West-Groningen	:	6
Oost-Groningen	:	11
Oost-Friesland	:	8
Zuid-Oost-Drenthe	:	15
Noord-Oost-Overijssel	:	7
Oostelijk West-Friesland	:	4
Zuid-West-Brabant	:	12
Noord-Oost-Brabant	:	7
Noord-Limburg	:	9

3.1 De inhoud van het ontwikkelingsgebiedenbeleid en de aanpassingsproblemen

De ontwikkelingsgebieden werden gekenmerkt door structurele werkloosheid. Het ontwikkelingsgebiedenbeleid was dan ook een werkgelegenheidsbeleid, te realiseren door industrialisatie. Via premietoelagen (o.a. 25% op bouwkosten) en infrastructuurle voorzieningen werd getracht industrievestigingen te bevorderen. Die voorzieningen betroffen:

- * bevorderen van industrieterreinen en industriehallen, en hun aansluiting op adequate energie- en verkeersvoorzieningen
- * extra woningcontingenten
- * sociaal-culturele voorzieningen
- * scholingsmaatregelen

Dat laatste was met name voor Emmen van groot belang - het had immers geen industriële traditie en de arbeiders waren openluchtwerkers.

Max Dendermonde somde, als gedenkboekschrijver voor de A.K.U., de aanpassingsproblemen van de veenarbeider als volgt op:

"Aanvankelijk bleven ze een dag gewoon thuis als ze niet wilden werken. Ze werden dan diezelfde dag door ons opgezocht en waren zeer verbaasd, dat wij daar zo'n drukte over maakten. Ze vroegen toch ook geen loon voor zo'n dag?

Er waren veel meer aanpassingsmoeilijkheden: het eten op vaste tijden, het verbod bier te halen bij de kruidenier op de hoek, de verplichting een witte overall te kopen: die werd immers toch maar vuil!" ⁸

Enkalon besteedde veel aandacht aan scholing en gewenningsmaatregelen. Zo konden arbeiders (in de eigen tijd, twee uren per week) een cursus volgen en zich gratis laten manicuren om beter de garens te kunnen hanteren. De directeur, F. Prake, concludeerde dan ook:

"Er zijn zeker bepaalde typen die zich ongelukkig voelen binnen vier muren, ingedeeld in ploegen, werkend volgens welomschreven fabricagevoorschriften, gecontroleerd door een staf van toezichhoudend personeel. ... Heel belangrijk is daarbij de wil van de arbeider om van het nieuwe beroep wat te maken. Deze wil "is in opmerkelijke mate aanwezig." ⁹

Toch was blijkbaar het imago van de veenarbeider bij potentiële fabrikanten niet goed. In de propaganda werd daar opvallend veel aandacht aan geschonken. Bijvoorbeeld door reeds gevestigde bedrijven in een brochure aldus hun waardering uit te laten spreken:

"De Drentse werker is betrouwbaar en stabiel, naar lichaam en geest. Hij is tevens accuraat en kritisch, reden waarom het noodzakelijk is hem de bedoeling van werkmethode-veranderingen duidelijk te maken: is dit laatste eenmaal aanvaard, dan kan in ieder opzicht op zijn loyaliteit worden gerekend." ¹⁰

Of ook: "De arbeidsrust hier is weldadig, de medewerking en hulpvaardigheid der overheid is voorbeeldig." ¹¹

In die tijd werd ook een frappante redenering door Emmen-protagonisten opgevoerd, welke wel een zeer commercieel gebruik van de wet van de remmende voorsprong impliceerde:

"In tegenstelling tot het demoraliserend steuntrekken in de dertiger jaren in meerdere streken van ons land had Drenthe toen het voorrecht zijn werkers in conditie te kunnen houden door het groot aantal ontginningen waarop de arbeiders konden worden te werk gesteld. Hun arbeid onder vaak moeilijke omstandigheden is een zegen geweest voor de ontplooiing van het

gewest, maar evenzeer voor henzelf. Zij bleven flink en gezond naar lichaam en ziel en vormen daardoor een van de aantrekkelijke vestigingsfactoren voor iedere industrie, die flinke mensen - die van aanpakken weten en leren willen - weet te waarderen." 12)

Niet alleen voor de individuele arbeider en zijn gezin was de industrialisatie een belangrijke verandering, ook voor de verdere samenlevingsverbanden waar deze in participeerden. Met name ook in kerkelijke kring werden de gevolgen gevreesd:

"Zo koesteren velen op het ogenblik de zorg, of de plattelandsbevolking sociaal-cultureel weerstandsvermogen zal hebben, om de industrialisatie op te vangen. Het zal blijken, wat de kracht is van de tradities, die het plattelandsleven op het ogenblik nog dragen. Door allerlei omstandigheden zijn deze tradities hier en daar nogal uitgehold en ondermijnd. Zal een groot stuk geestelijke en culturele nood van het platteland en van de afgesloten gebieden niet juist aan het licht treden en zal een vroeger gepleegde verwaarlozing nu niet zichtbaar en tastbaar worden? 13).

De theoloog Banning kwam met een wel zeer origineel aanpassingsvoorstel: "Een bede- en dankdag voor het gewas is in een agrarische maatschappij zinvol - mij is geen voorbeeld bekend in enige industriestad in Nederland van speciale kerkdiensten voor de industriële arbeid, al zou men zowel realistisch als theologisch denkend, best kunnen verdedigen dat de producenten der machine en deze zelfs méér de leiding van Gods geest door mensen nodig hebben dan plant en dier." 14)

Het wetenschappelijk bureau van zijn politieke partij (PVDA) was nuchterder, maar evenzeer overtuigd van complementaire sociale maatregelen.

"Het z.g. industriële klimaat, noodzakelijk voor het welslagen van de industrialisatie, wordt minstens evenzeer bepaald door het aanpassingsvermogen van de arbeiders, de schouwburgzaal voor de employé's, de maatschappelijk werkster, die de brug legt tussen de jongen in de fabriek en zijn besloten boerenfamilie, als door de kosten van vervoer en krachtverbruik van het bedrijf." 15)

4. Het sociale beleid in de ontwikkelingsgebieden

In regeringskringen was er ook een beduchtheid voor de gevolgen. Daarom werd ter vergemakkelijking van de industrialisatie en opvang van de gevolgen hiervan, een sociaal beleid geformuleerd. Nog vóór de oprichting van het Ministerie van Maatschappelijk Werk wist de Partij van de Arbeid in de Tweede Kamer hiertoe 3 miljoen extra te verwerven. 16) Het Ministerie

van Sociale Zaken en Volksgezondheid ontvouwde vervolgens in de Memorie van Toelichting op de begroting van 1953 zijn program van actie op dit terrein. Het Ministerie streefde ernaar systematisch de aanpassing van de bevolking aan de industrialisatie te bevorderen, opdat de achterstandssituatie opgeheven werd. Waar door èn de industrialisatie beter zou verlopen èn de schadelijke repercussies ervan verminderd zouden worden. Het beleid richtte zich op voorzieningen op sociaal, sociaal-hygiënisch en sociaal-cultureel terrein en onderzoek.

"Teneinde ten deze tot een zo verantwoord en doelmatig mogelijke opzet te geraken, zal deskundig onderzoek onontbeerlijk zijn. Gedacht wordt hierbij aan samenwerking tussen sociologisch geschoolde krachten in dienst van de betreffende Opbouworganen (Provinciale Stichtingen voor Maatschappelijk Werk) als uitvoerders van het onderzoek en het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk. Daarnaast gaan, wat de organisatorische zijde van het vraagstuk betreft, de gedachten uit naar het instellen van regionale commissies." 17)

De verdeling van het geld en de bevoegdheden bij de uitvoering van dit sociaal beleid leverde strijd op tussen de drie overheidslagen, politieke partijen en onderscheiden maatschappelijke instellingen. Wat dat laatste aangaat, het was een uitdaging waarop zowel de in opkomst zijnde sociologie, als de kerken en de provinciale opbouworganen zich wilden storten. Deze strijd werd nooit in zijn geheel beschreven, al leverden Hamers, Gastelaars, Pepper, Hoogstraten, de Liagre Böhl/ Nekkers/Slot belangrijke fragmenten. Ook hier zal deze geschiedenis niet beschreven worden. Volstaan wordt met de voor Drenthe relevante uitkomsten die sterk bepaald werden door de komst van de KVP minister voor het Ministerie van Maatschappelijk Werk.

4.1. Het Ministerie van Maatschappelijk Werk en de Interdepartementale Commissie Ontwikkelingsgebieden

Hoewel er ambtelijk al aan gedacht werd en kabinetsformateur Beel uit andere hoofde er eerder over gesproken had, 18) kwam het toch voor velen als een verrassing dat per 1 september 1952 het Ministerie van Maatschappelijk Werk (MaWe) gevormd werd. Beel droeg zelf, gedurende één week de ministerssteek, daarna nam Van Thiel deze over. Het ministerie stuitte op een zekere scepsis of argwaan. Bijvoorbeeld bij mej. Tjeenk Willink - secretaris van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk - die als lid van de Eerste Kamer voor de Partij van de Arbeid de minister begroette met de volgende woorden: "... het Ministerie van Maatschappelijk

Werk is geboren uit een politieke dwangpositie en niet uit een maatschappelijke behoefte (...). Mijn fractie wil echter duidelijk stellen, dat de aanvaarding van een ministerie als politiek feit niet zijn zakelijk bestaansrecht voor de toekomst impliceert (...) (Een en ander) maakt ons afkering van verdere uitbreiding van een ministerie, van welks bestaansrecht we niet overtuigd zijn." 19)

In 1954 wist het Ministerie van Maatschappelijk Werk het secretariaat te veroveren van de Interdepartementale Coördinatiecommissie Ontwikkelingsgebieden. Dit orgaan was in mei 1953 op initiatief van het Ministerie van MaWe samengesteld uit vertegenwoordigers van betrokken ministeries bij het ontwikkelingsbeleid. Op provinciaal (in plaats van regionaal) niveau werden er pendanten van deze sturende commissie opgericht: de Provinciale Plan Commissies. De kerntaak van deze commissies was het ontwikkelen van een beleid dat de veranderingen samenhangender en meer geaccepteerd maakten. Om dit goed in kaart te brengen, moest sociologisch onderzoek worden verricht. De provinciale opbouworganen wilden dit zelf doen, maar ook na een pittige discussie liet het nieuwe ministerie dit niet toe.²⁰⁾ Levensbeschouwelijk gedifferentieerd, herhaald en op centraal niveau gecoördineerd werden de ontwikkelingsgebieden door sociologen doorgelicht. Niet alleen het sociologisch onderzoek in de gebieden ging aan de neus van de provinciale opbouworganen voorbij, ook een automatisme dat zij de secretaris leverden voor de Provinciale Plan Commissie trad niet op. Van Thiel was gevoelig voor de bezwaren van confessionele zijde die in een dergelijk automatisme een onterechte versterking van de provinciale opbouworganen zagen. De minister koos voor de formule dat Gedeputeerde Staten het maar moesten bepalen. In de meeste gevallen kwam dit toch neer op een secretaris vanuit het provinciale opbouworgaan. De ontplooiing van dit ministerie en de vormgeving van het ontwikkelingsbeleid brachten op provinciaal niveau voorts een wijziging van verhoudingen door de komst van de respectievelijk het Bureau Landelijk Contact en de Landelijke gecommiteerden.

De Landelijke Contactfunctionaris van het Ministerie van Maatschappelijk Werk
In de provincie verschenen er dependances, oog en oor voor het departement. Zo kwam er ook in Drenthe een Bureau Landelijk Contact. In kringen van de opbouworganen was men hiermee niet onverdeeld gelukkig. Want het ministerie, i.c. de gedecentraliseerde functionaris, werd gezien als een concurrent met betere uitrusting.

De functionarissen van Landelijke Contact stimuleerden namelijk de oprichting van stichtingen en konden rammelen met de geldbuidel. In Den Haag (later Rijswijk) bedacht men subsidieregelingen en begrootte budgetten. Vervolgens werden de Landelijke Contactfunctionarissen er op aangezien als in hun gebied er te weinig gebruik van werd gemaakt.

Cramer vond bijvoorbeeld het Bureau Landelijk Contact zo onnodig in het begin, dat hij het Bureauhoofd in het openbaar, tijdens een receptie meed. Ook het sociologische onderzoek in het ontwikkelingsgebied Emmen (door het ministerie sterk gepousseerd) was in zijn ogen volstrekt overbodig. Hij wist alles al. Later draaide hij enigszins bij wat betreft onderzoek en werd het Bureauhoofd Diemers een zeer gewaardeerde gesprekspartner die, zo deelde Cramer de onderzoeker mede, nadrukkelijk oog had voor de belangen van Drenthe, ja, van Drenthe hield en dat liet blijken.

De Landelijk gecommiteerden

In 1954 overlegde minister Van Thiel met vertegenwoordigers van kerkelijke en levensbeschouwelijke organisaties op welzijnswerkterrein. Onderwerp van bespreking vormde de manier waarop in de ontwikkelingsgebieden het bestaande kerkelijk en particulier initiatief mede vorm kon geven aan de modernisering. Er werd besloten vier gecommiteerden te benoemen, voor elke verzuilde koepelorganisatie één.²¹⁾ Het ministerie verschaft de functionarissen en zorgde er voor dat deze functionarissen tijdig op de hoogte geraakten van nieuwe plannen en subsidiemogelijkheden. Deze gecommiteerden vormden een schakel tussen plaatselijke diaconieën, parochies, verenigingsleven aan de ene kant en de door de overheid beschikbaar gestelde subsidiëringmogelijkheden aan de andere kant. Zij jutten hun achterban op om ter plekke hiervan gebruik te maken.

4.2. Vormgeving, inhoud, uitbreiding en algemene resultaten van het landelijk beleid

Het sociale beleid werd gerealiseerd door het ontwikkelen van nieuwe samenwerkingsvormen en procedures. De decentraal ontwikkelde voorstellen doorliepen de volgende lijn:

Plaatselijke ideeën en subcommissievoorstellen gingen naar de Provinciale Plan Commissie, vandaar naar Gedeputeerde Staten voor advies, dan naar het Ministerie van Maatschappelijk Werk en tenslotte naar het departement deel uitmakend van de Interdepartementale Coördinatiecommissie Ontwikkelingsgebieden, op wiens terrein het voorstel zich bevond. In Drenthe fungeerde het opbouworgaan als tussenschakel, daar werd het advies aan of

van Gedeputeerde Staten voorbereid. In de dorpen, gemeenten en wijken werd getracht de burgers te stimuleren zelf voorstellen te ontwikkelen. Deels liep dit via territoriale kaders, deels door inschakeling van kerkelijke verbanden en Humanitas. De participatie van de burgers in deze planvorming was een nadrukkelijke intentie. Doch:

"Echte deelneming van de bevolking is bijna steeds een fictie geweest. De provinciale plancommissies, evenals de lokale overheden wilden de financiële voordelen van de ontwikkelingsgebieden niet afhankelijk stellen van een moeizaam op gang te brengen proces van medewerking van de bevolking." 22)

Om de burgers en hun plaatselijke samenleving aan de nieuwe situatie te laten wennen, maar ook om hen te laten profiteren van de welvaart werd een nieuwe financieringssysteem ontwikkeld. Die kwam er op neer dat de barrière van een eigen bijdrage in investerings- en exploitatiekosten drastisch verlaagd werd. De subsidie werd verdubbeld, zodat de gebruikers nog slechts 10 à 20% uit eigen zak hoefden te

Resultaten

Qua voorzieningencreatie slaagde het beleid. Zie onderstaande tabel.24)

	In probleemgebieden	Elders in Nederland
Dorps- en buurtcentra (per 1-1-66)	60	40
Culturele centra, schouwburgen en concert-zalen (per 1-10-66)	26	74
Sociale werkplaatsen per 30-6-65)	36	64
Zwembaden (per 1-10-66)	35	65
Sportvelden (per 1-9-63)	47	53
Gymnastieklokalen (per 1-9-63)	24	76

Procentuele verdeling aantallen investeringsprojecten over de stimuleringsgebieden en overig Nederland. De probleemgebieden telden 21% van de Nederlandse bevolking.

De voorzieningen betroffen voorts instellingen voor o.a. gezinsverzorging, maatschappelijk en cultureel werk.

In een interne, "strikt vertrouwelijke" evaluatienotitie van de landelijk secretaris van de Interdepartementale Commissie Stimuleringsgebieden werd onomwonden gesproken over het mislukken van het aspect *samenhangende, planmatige* beleidsvoering. 25) Maar is het Ontwikkelingsgebiedenbeleid instrumenteel geweest voor de hoofddoelstelling: de industrialisatie te doen slagen? In de zevende industrialisatienota werd zulks ontkend in algemene zin. En in Emmen bleef de werkloosheid hoog. Zuid-Oost Drenthe behield ongunstige vestigingsvoorwaarden, het ligt perifer ten opzichte van producenten- en consumentencentra. Zoiets is enigszins, maar nooit fundamenteel op te lossen.

betalen. Zonder deze maatregel zou weinig van de grond zijn gekomen, immers ontwikkelingsgebieden waren per definitie arm.

Sociologisch onderzoek zou behulpzaam zijn bij het opsporen van 'verstroevingsmechanismen' zodat de beleidsmakers meer zicht zouden krijgen op knelpunten. En de plaatselijke bevolking kon zo een nieuwe kijk op hun eigen samenleving verwerven.23)

Rond 1959 werd het bereik van dit beleid uitgebreid met nieuwe gebieden. Men ging toen spreken van probleemgebieden. Gehele provincies, waaronder Groningen, Friesland, Drenthe en Zeeland vielen er toen onder. Voor Drenthe betekende dit een grote stimulans om voorzieningen van de grond te krijgen. En aangezien de realisatie hiervan eerst en vooral door levensbeschouwelijke organisaties gedaan moest worden, die landelijk gecoördineerd werden door hun koepels en gecommiteerden, betekende dit een aanzienlijke versterking van andere ontwikkelingsinstellingen op sociaal en cultureel terrein naast Opbouw Drenthe.

5. Opbouw Drenthe en het Ontwikkelingsgebiedenbeleid

5.1. Vormgeving en resultaten van het sociaal beleid

De politieke ingrepen van Van Thiel hadden een direct effect op de positie en bezigheden van Opbouw Drenthe. In de winter van 1952/1953 reageerde Jo Boer op de aankondigingen van onderzoek en ontwikkelingsbeleid uit Den Haag, met het vervaardigen van een sociaal plan. De essenties van dit voorstel voor een Zuid-Oost Drentse aanpak waren a) de beleidsobservaties en -uitgangspunten werden gedeeld. Maar wat de instrumentatie van het beleid betreft, werd gezegd dat er b) geen behoefte was aan een nieuw breed onderzoek c) Er vooral praktisch geopereerd

moest worden, uitgaande van de reeds bestaande kennis en ervaring d) daarom naast een socioloog werden een maatschappelijk werkster en een sociaal-pedagoog aanbevolen e) voorts werd de regie opgedragen aan een gemeentelijke, Emmer commissie. Op 16 mei 1953 meldde het college van B & W van Emmen dat het akkoord ging met de voorstellen.

Het nieuwe ministerie trok echter zijn eigen koers: in januari en februari 1954 streken uit de diverse levensbeschouwelijke landelijke onderzoeksinstellingen de onderzoekers in Emmen neer. 26) En Gedeputeerde Staten werden vervolgens verzocht een provinciale plancommissie in te stellen. Dit geschiedde op 15 augustus 1956. De commissie bestond bij de installatie uit twee leden van G.S., twee keer vier vertegenwoordigers van de Drentse levensbeschouwelijke koepelorganisaties op welzijnsterrein en zeven burgemeesters. Cramer was voorzitter, Jo Boer en Diemers waren adviseurs.

Er kwamen onderwerpsgebonden subcommissies en er werden plaatselijke plancommissies gevormd. Deze laatste waren het voornaamste medium om de participatie van de bevolking te stimuleren. Getuige een interne notitie lukte dit slecht. 27) Bovendien: "Bijzonder moeilijk bleek het te zijn om een gedetailleerde planning op te zetten voor het sociaal-culturele gebied. De noodzakelijke ontwikkelingen op dit terrein laten zich bij de huidige informatie kennelijk niet goed voorzien en kwantificeren." 28)

Beter ging het met het gebruiken van subsidiepotten.

"Via de Sociale Planning zijn de volgende projecten tot stand gekomen, danwel zover op gang gebracht dat realisatie op korte termijn kan worden verwacht:

- 18 dorpshuizen
- 1 badhuis
- 2 buurthuizen
- 20 Kruisgebouwen
- 1 cultureel centrum
- 10 open zwembaden
- 1 centrale plattelandsbibliotheek
- 16 kleed- en clublokalen
- 1 openbare leeszaal en bibliotheek
- 1 sociale werkplaats
- 1 regionaal paardensportcentrum
- 1 sportveld
- 5 overdekte instructiebaden

Voorts werden aan de Centrale Plattelandsbibliotheek en zes plattelandsbibliotheeken en leeszalen extra subsidies verstrekt, terwijl veertien jeugdwerkorganisaties, alsmede zes buurthuizen en achttien organisaties voor maatschappelijk werk en gezinszorg voor extra exploitatiesubsidies in aanmerking kwamen." 29)

5.2. De komst van Ds. L. Alons

In de herinnering van alle - ook niet Drentse - betrokkenen springt één van de vier gecommitteerden er uit. Dat was Ds.

Alons, vanaf het begin (1954) de hervormde gecommitteerde. Hij kende Emmen al uit eigen ervaring, vlak na de oorlog had hij zich er gevestigd als predikant.

Eenmaal betrokken in het ontwikkelingsgebiedenbeleid cumuleerde hij een aantal functies. Naast zijn landelijke taak had hij zitting in de Provinciale Plan Commissie.

En ook in de plaatselijke Emmer commissie. In 1949/1950 was Mr. Cramer al eens bij hem langs geweest om hem te vragen mee te werken - vanuit zijn kerkelijke verbanden - aan de opbouw van de Drentse samenleving. In 1953 werd ds. Alons opge-

genomen in het Algemeen Bestuur van Opbouw Drenthe, in 1955 in het Dagelijks Bestuur. Hij werd voorzitter van de Opbouw Drenthe commissie voor de gezinsverzorging: de Provinciale Raad voor de Gezinsverzorging. Hij bleef verbonden aan Opbouw Drenthe tot hij in 1964 zijn functie van landelijk gecommitteerde verruilde voor die van landelijk secretaris van de Diaconale Raad der Hervormde Kerk te Utrecht. Ds. Alons profileerde zich al een intelligent, goed geïnformeerd en onverschrokken pleitbezorger. In het Dagelijks Bestuur van Opbouw Drenthe was hij zeer nadrukkelijk aanwezig, niet zelden in de oppositie. Hij verdedigde met verve de stelling dat soci-

aal-culturele modernisering van Drenthe eerst en vooral impliceerde dat de bestaande kerkelijke groeperingen zich op maatschappelijk terrein manifesteerden en equipeerden. Via hem, zijn collega-gecommitteerden, de Drentse levensbeschouwelijke koepels en de nationaal politieke steun, kreeg Opbouw Drenthe geduchte tegenstand als het eigen uitvoerend werk wilde vasthouden of een niet-verzuilde aanpak propageerde. Dat op den duur het Dagelijks Bestuur van Opbouw Drenthe steeds meer trekken ging vertonen van een ideologische arena in plaats van een amicale binnenwereld is mede aan Ds. Alons te danken.

6. De overige activiteiten van Opbouw Drenthe in deze periode

6.1. Sociologisch Onderzoek

Waren juristen bepalend voor het gezicht van het Ministerie van Justitie, economen voor dat van Economische Zaken, sociologen gingen het gezicht van het Ministerie van Maatschappelijk Werk bepalen. Met name gold dat door het directoraat Maatschappelijke Ontwikkeling, waar sociograaf Hendriks en socioloog Laansma op de voorgrond traden. Voor hen beiden waren de provinciale opbouworganen uit-

voerders van samenlevingsverbetering, diende de sociologie als voornaamste *inspiratiebron en hulpmiddel* en was opbouwwerk een *belangrijke methode* hierbij. Deze gedachten werden ook materieel gemaakt, onder andere door in een vroeg stadium een functionaris (later meer dan één) voor sociologisch onderzoek op te nemen in de *subsidiabele personeelsbezetting* van de provinciale opbouworganen.

Op diverse manieren maakte Opbouw Drenthe hiervan gebruik. De reeks van aan te bieden activiteiten en methoden breidden zich uit en het kwalificatieniveau van de staf werd hoger.

Vormde onderzoek doen in het interbellum een uitzondering, in deze periode werd het een omvangrijk onderdeel van het repertoire van mogelijkheden. Daarbij ging het niet alleen om desk-research ten behoeve van externe beleidsinstanties zoals 'Muzikale Vorming in de provincie Drenthe' (1955). Of om beleidsgegevens voor de commissie voor het fabrieksmeisjeswerk (1953). In twee gevallen ging het om een inzicht te krijgen in de situatie van een specifieke bevolkingsgroep: gerepatrieerden (1954) en blinden (1954) met het oog op te nemen maatregelen op rijks- en provinciaal niveau. Voorts werd in Smilde in 1954 een onderzoek gedaan naar de sociaal-culturele omstandigheden, inclusief bewonerskenmerken.

Overigens: de sociologische wetenschappers van de opbouworganen werden in een ondergeschikte positie gehouden. Als de gezamenlijke sociologen van de opbouworganen maandelijks vergaderden, zat een directeur van een opbouworgaan voor en was het niet toegestaan over beleidskwesties te spreken. En de eerste socioloog, Van Burg, inspirator van dit sociologenoverleg, zag zich vrij spoedig gedwongen bij Opbouw Drenthe ontslag te nemen. Hij was tevens adjunct directeur, doch hij kreeg onvoldoende ruimte om initiatieven te ontplooiën. Hij kwam ook in aanvaring met Boer en Cramer die hem het directievak weinig leerden en onwennig, respectievelijk sceptisch stonden ten opzichte van deze 'sociale bouwkunde'.³⁰ Pas met de komst van Wanninkhof in 1956 als onderzoeker werd de relatie van Opbouw Drenthe met de sociologie geaccepteerd en daarna innig.

6.2. Educatieve ondersteuning van de veranderingen

Het realiseren van een plattelandsbibliotheekcentrale was één van de vernieuwingen. In snel tempo wist een Opbouw Drenthe Commissie, mede met behulp van een enquête zo'n voorziening uit de grond te trekken. Daarnaast werd het huishoudonderwijs aangepast. De veranderde dagindeling en arbeidssituatie van de meisjes vormden geen argument om de vormings-

cursussen te staken. Integendeel:

"Vele meisjes, die vroeger thuis bleven en zodoende nog wel enig inzicht in de huishouding kregen, gingen nu na de beëindiging van de leerplicht hele dagen in de bedrijven werken (...). Het werk in de industrie, hoewel in veel opzichten een vooruitgang bij de ruwe veenarbeid, biedt op zichzelf de meisjes geen kans op een vrouwelijke ontwikkeling."... 31)

"De gevaren, verbonden aan het feit dat deze meisjes zonder enige vorming op jeugdige leeftijd huisvrouw en moeder worden, zijn evident. Evenzeer duidelijk zijn de gevaren van verwaarloosde gezinnen voor de industrialisatie." 32)

In 1948 werd een eerste cursus in Emmen gegeven voor fabrieksmeisjes. Allengs breidde zich dit uit: meer bedrijven, meer deelneemsters, meerjarige cursussen, alsmede ook vakantiecampen/excursies als onderdeel van het pakket. De omstandigheden waaronder de cursussen geboden werden waren niet optimaal. De afstand van huis naar de fabriek was dikwijls lang, zodat de meisjes dikwijls van zeven uur 's ochtends tot zeven uur 's avonds van huis weg waren. Wanneer er 's avonds cursus gegeven werd, was het verloop vrij groot. Om dit tegen te gaan, stelden de werkgevers, de ene meer, de andere minder, de cursisten met behoud van loon enkele uren overdag vrij. Langzamerhand werden de programma's van de bedrijfs cursussen uitgebreid met lessen in handenarbeid, kinderverzorging en opvoeding, hygiëne, huiselijke sfeer en levensvragen, waarvoor plaatselijk docenten werden gezocht. De directeur van de Enkalonfabriek F. Prakte was gedurende korte tijd ook voorzitter van de begeleidende Commissie van Opbouw Drenthe voor dit werk en nam zitting in het Dagelijks Bestuur.

6.3. Commissiewerk

Het oprichten en onderhouden van commissies door Opbouw Drenthe stond voor een deel nadrukkelijk in verband met de industrialisatie. Voor een ander deel betrof het commissies die de integratie van een minder gesocialiseerd bevolkingssegment beoogde. Commissies, zoals de Provinciale Commissie voor de Gerepatrieerdenzorg; de Provinciale Commissie voor de A-socialenzorg en de Provinciale Commissie voor het Vacantie-Recreatievraagstuk. Deze commissies hadden een tijdelijk karakter. Dat was niet voorzien. Althans, het tijdstip en de manier waarop de commissies gestaakt werden, waren anders dan gedacht.

De Provinciale Commissie voor de Gerepatrieerdenzorg.

Bij de gerepatrieerden uit Indonesië wonnen de christelijke koepelorganisaties de slag wie hen mocht opvangen. Direct na

de start (1951), toen een groot aantal gepatriëerden ondergebracht werd in een woonoord, kon Opbouw Drenthe nog crisisopvang verrichten en coördineren. De reorganisatie van 1955 maakte een bemoeienis van provinciaal bestuur en/of Opbouw Drenthe niet meer nodig.

Provinciale commissie voor de a-socialenzorg.

A-sociale gezinnen hadden blijkbaar een dusdanig afwijkende woon- en levensstijl dat de autoriteiten overal in den lande zich bezonnen op de juiste disciplinerende. Door Opbouw Drenthe werd eind 1952 een adviesorgaan, gesprekscentrum en onderzoeksinstantie ingesteld. Deze commissie, samengesteld uit 21 vertegenwoordigers en overheidsdienaren van kerkelijk en particulier initiatief, kwam niet tot grote werkzaamheid.

"Men beseftte, dat het geven van adviezen aan enkele gemeenten en het oplossen van bepaalde incidentele problemen van waarde is, maar dat er slechts van een methodische heropvoeding van maatschappelijk onaangepaste gezinnen sprake kan zijn, wanneer men hieraan zijn volle tijd en kracht kan geven." 33)

De Provinciale Commissie voor de A-socialenzorg beëindigde haar adviesbezigdheden in 1955, toen een rijkssubsidieregeling voor dit werk afkwam. Dat was de regeling voor "gespecialiseerd gezins- en wijkwerk". De commissie bewerkstelligde de oprichting van een provinciale stichting hiertoe.

De commissie voor het Vacantie- en recreatievraagstuk.

Deze commissie werd opgericht naar aanleiding van een nota van de kant van de Provinciale Planologische Dienst getiteld: 'Voorlopige beschouwingen betreffende de vakantie-recreatie'. Na een nuttige en praktische start: het aandragen van oplossingen voor een in moeilijkheden geraakt vakantiecetrum, verliep de commissie geheel en al.

6.4. Adviezen

Mr. Cramer als Commissaris der Koningin, stimuleerde sterk het uitbrengen van adviezen aan provincie en gemeenten. Met name het provinciebestuur werd door Opbouw Drenthe uitgebreid met raad bijgestaan. Het betrof dan vooral de volgende zaken:

- advies toestemming te verlenen aan gemeenten met het oog op investerings- of exploitatiesubsidie voor kleuteronderwijs, gezinszorg, dorpshuizen, bejaardentehuizen.
- zogenaamde 'verdubbelingsgoedkeuringen' voor de extra financiering in het kader van het ontwikkelingsgebiedenbeleid.

- Cramer vroeg en kreeg informatie over gemeenten waaraan hij een werkbezoek als Commissaris ging afleggen.

Dit laatste was overigens geen routine-aangelegenheid. Het werk voor het Provinciaal Studiefonds was dit wel. Alle kinderen werden in de 6e klas van de lagere school getest. Daarop werd door het Hoofd van de School mede een doorleeradvies gebaseerd. Arme kinderen met knappe koppen konden zonder financiële steun niet door leren. Samen met een griffieambtenaar reisde Van Burg zand en veen af om ouders te stimuleren de stap te wagen. Of, wanneer reeds een aanvraag voor het studiefonds was ingediend, ter plekke de zaak door te spreken.

7. Ter afsluiting

In vrij korte tijd werd Drenthe bevolkt door experts die over kennis, geld of (politieke) achterban beschikten en met behulp daarvan Drenthe moderniseerden. Opbouw Drenthe kwam steeds meer in situaties terecht waarin het niet meer te ontrafelen was in hoeverre de organisatie zelf haar lot bepaalde danwel bepaald werd door de ontwikkelingen. Duidelijk was wel dat het primaat van het kerkelijk en particulier initiatief met zich meebracht dat Opbouw Drenthe een secundaire rol speelde in de sociaal-culturele ontwikkeling van Emmen. Ex aequo waren er dan ook nog het Bureau Landelijk Contact met de geldbuidel, de gemeente Emmen met een uitdijend bestuurlijk apparaat en de Provinciale Plan Commissie met een directe lijn naar Gedeputeerde Staten en het Ministerie. In dit ontwikkelingsgebiedenbeleid voor Emmen kon men grootschalig die beleidsoverwegingen en instrumenten aantreffen welke Linthorst Homan al concipieerde met zijn Centrale Commissie. Juist omdat initiatief en dominantie nu buiten de provinciale overheid lagen en levensbeschouwelijk bestierd werden, was er voor Opbouw Drenthe als voortvloeiende van een twintig jaar eerder gevoerd ontwikkelingsbeleid rond Emmen, een geringere plaats. Nu de turf bijna op is en de nieuwe fabriekspijpen de horizon bestoken, lijkt ook het perspectief van Opbouw Drenthe enigszins beroet.

Noten Hoofdstuk IX

1. Mr. Cramer deelde de onderzoeker mede dat hij het ambt van Commissaris der Koningin niet had geambieerd. Toen hij gevraagd werd schoof hij eerst de socialist Schermerhorn naar voren. Deze wilde zijn wetenschappelijke carrière niet opgeven. Toen vroeg Cramer Jonkman, de latere Eerste Kamer-voorzitter. Jonkman vond dat hij te eenzijdige bestuurservaringen (in Indië vooral) had opgedaan. Tenslotte besloot Cramer het idee te laten varen dat hij beter op zijn plaats kon blijven zitten als directeur van Opbouw Drenthe en liet zich benoemen.
2. Cramer vervulde vanaf 1951 tot begin 1954 een dubbelfunctie. Hij werd qualitate qua als CdK voorzitter van het Dagelijks en Algemeen Bestuur. Doch daarnaast bleef hij 'voorzitter van het college van directeuren'. Dit was bedoeld als overgangmaatregel maar Cramer bleef tot het vertrek van de eerste adjunct onder Jo Boer, hun vergaderingen bijwonen.
In jaarverslag 1950/1954 heet het aldus: "Doordat de nieuwe voorzitter tevens voorzitter van de directie is, bestaat de zekerheid dat de opperste leiding van het opbouwwerk ook in de nieuwe situatie in veilige handen is." (AOD 28)
3. **Winsemius, J.** 1951, blz. 6 (overdruk)
4. Getallen ontleend aan **Voormolen, z.j.**
5. Het gemiddelde inkomen gerekend per inwoner. Bron: Statistisch Zakboek voor het Noorden des Lands, 16e jaargang, blz. 122 (1977)
6. Kort samengevat waren dat: economische groei, volledige werkgelegenheid, een evenwichtige betalingsbalans, een redelijke inkomensverdeling en een stabiel prijsniveau.
7. **Van Doorn**, 1960, blz. 25.
8. **Dendermonde, M.**, blz. 140.
9. **Prakke, F.**, 1955, blz. 5
10. **DETI**, 1953, blz. 61.
11. Maandblad der Vereniging Nederlands Fabrikaat, 1957, jan., blz. 13.
12. Drenthe industrialiseert, 1953, blz. 31. Ook **F. Prakke**, 1955 en Winsemius hanteerden dit argument.
13. **Schippers**, 1955, blz. 170.
14. **Banning**, 1950, blz. 41-42.
15. **Dr. Wiardi Beckman Stichting**, 1953, blz. 4.
16. Handelingen der Tweede Kamer, zitting 1951-1952, gedrukte stukken blz. 1689-1690.
17. Memorie van Toelichting, rijksbegroting dienstjaar 1953, hoofdstuk XII, artikel 271, lid 3.
18. **Nijenhuis**, 1987, blz. 197.
19. **Hueting en Ney**, 1985, blz. 77, blz. 82.
20. Zie notulen vergadering Directeurenoverleg provinciale opbouworganen 29/4/1953 (AOD 489)
21. De gecommiteerden waren respectievelijk: Loe Hijmans, Nederlandse Vereniging voor maatschappelijk werk 'Humanitas'.
Ds. L. Alons, Commissariaat voor Maatschappelijk en Cultureel Werk vanwege de Nederlands Hervormde Kerk.
Dr. W. Ottow, Gereformeerde Stichting voor Sociale Arbeid.
Dr. L. Schneiders, R.K. Sociaal Cultureel Charitatief Centrum
22. **Van Tienen en Zwanikken**, blz. 18.
Zie ook **Van Hoogstraten** (blz. 105) voor een soortgelijke conclusie over het participatiefacet. Als belangrijke oorzaak van het falen wijst de laatste op het verschijnsel dat de subsidies voor lokale projecten moesten lopen via de verzuilde koepels in het welzijnswerk. Die letten meer op prestige en aantallen, dan op specifieke lokale behoeften en omstandigheden. Plaatselijk initiatief dat niet in deze centralistische aanpak opgenomen kon worden, had geen kans en werd daarom ook niet opgewekt of versterkt.
23. **Doorn, J. van**, 1960.
24. **Van Tienen en Zwanikken**, 1972², blz. 39.
25. Interdepartementale Coördinatie Commissie, bijlage no. 1185 d.d. 11/1/1965 "Het beleid in de stimuleringsgebieden", bij brief zonder no. aan de secretarissen plancommissies d.d. 16/11/1965. (PPC, no. 44C1)
26. De vier onderzoekinstellingen waren:
 - Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk (ISONEVO)
 - het Katholiek Sociaal Kerkelijk Instituut (K.S.K.I.)
 - het Sociologisch Instituut der Nederlands Hervormde Kerk
 - het Landbouw Economisch Instituut (L.E.I.)Het onderzoeksteam dat in Zuid-Oost Drenthe het veldwerk deed bestond uit Mevrouw M.J. van Doorn-Janssen (ISONEVO), Ph. Daniëls (K.S.K.I.), drs. H. de Tombe (Soc. Inst. Ned. Herv. Kerk) en ir. E. Tonkens (L.E.I.) Het rapport over Drenthe verscheen in 1955 onder de titel "Sociaal Onderzoek Ontwikkelingsgebieden, rapport Zuid-Oost Drenthe". Op verzoek van de gemeente Emmen brachten **Kraemer en Haveman** eerder een onderzoeksrapport uit in 1953: "Het nieuwe Drenthe in wording", uitgave van het Sociologisch Instituut der Ned. Herv. Kerk).
27. "Ervaringen met de sociale planning in de Drentse Ontwikkelingsgebieden", z.d., z.a. (PPC 41A3).
28. **Maden, F. van der**, blz. 42.
Deze auteur was de secretaris van de Drentse provinciale plan commissie vanaf 1959, het moment dat dit secretariaat bij Opbouw Drenthe werd ondergebracht. Daarvoor berustte het bij de griffie, in handen van Drs. H.M. Franssen, chef derde afdeling.

29. Citaat uit notulen Algemene Bestuursvergadering Opbouw Drenthe d.d. 3/5/1965, blz. 5/6. Aan het woord is de secretaris van de Provinciale Commissie. (AOD 20)
30. **Jonker, E.** 1981, blz. 559.
31. AOD 306, interne nota.
32. **DETI**, 1953, blz. 49.
33. AOD stukken no 456-458.

Hoofdstuk X Deskundigheid versus representatie (1955-1964)

1. Inleiding

In een periode die te boek stond als conservatief - het interbellum - toonde Opbouw Drenthe zich een vernieuwende instelling. Hoe zou dat gaan in een era van vernieuwing zoals die met de wederopbouw was aangebroken? Zou Opbouw Drenthe in de zich wijzigende omstandigheden voldoende gezag blijven behouden en voldoende medewerking verkrijgen? Dat lag geenszins voor de hand daar de voorwaarden voor effectieve vernieuwing essentieel anders werden:

- * In plaats van vertrouwenspersonen uit levensbeschouwelijke kring kwamen er gedelegeerden van respectievelijke achterbannen in de adviserende en besluitvormende organen. Welke uitwerking had dat?
- * Opbouw Drenthe had een traditie van deskundigheid en initiatief. Wat kwam daarvan terecht temidden van toeneemende christelijke verantwoordelijkheid voor eigen welzijnsvoorzieningen?
- * Opbouw Drenthe had een traditie van lokale, probleemgerichte oplossingen gericht op samenwerking. Was dit een voldoende krachtig bod in een landelijk gestuurde innovatie langs andere lijnen, van christelijke koepelorganisaties en het rijk?

Deze aandachtspunten worden in dit hoofdstuk geïntroduceerd aan de hand van een overzicht van de activiteiten.

2. De herstructurering na de pacificatie van Utrecht

2.1. Overkoepeling

In elke provincie kwamen aparte organisaties voor gereformeerd, hervormd, rooms-katholiek en humanistisch maatschappelijk werk. Niet alleen gold dit voor het Algemeen Maatschappelijk Werk, maar ook voor jeugdwerk, gezinszorg en andere werksoorten. Niet alleen op uitvoerend vlak gebeurde dit, maar ook - en dat was voor de positie van Opbouw Drenthe zeer belangrijk - gebundeld en overkoepeld op provinciaal en nationaal niveau.1) Was de situatie in het interbellum zo dat er naast Opbouw Drenthe slechts enkele kleine eerste-lijnsinstellingen waren, vanaf de jaren vijftig kwamen er honderden uitvoerende instanties en tientallen provinciale koepels, alle met beroepskrachten. Opbouw Drenthe werd zo één van de vele, in plaats van nagenoeg de enige.

Bovendien was het organisatieprincipe van het kerkelijk welzijnswerk anders. Er was sprake van nationale afstemming en sturing naar parochies en diaconieën. Christelijke provinciale koepels oriënteerden zich sterk op elkaar en de respectievelijke kerkelijke hiërarchieën. De gezagslijnen lagen deels

buiten Drenthe en in ieder geval principieel buiten het bereik van Opbouw Drenthe.

2.2. Strijd tussen levensbeschouwelijke koepels en opbouworganen

De provinciale opbouworganen waren akerkelijk en vormden dus vanuit kerkelijk opzicht bezien een handicap. In kerkelijke kring werd hier van meet af aan over beraadslaagd. Op een katholieke conferentie werd bijvoorbeeld gesteld: "Het grootste gevaar, dat in de Opbouworganen schuilt, is het gevaar voor machtsmisbruik, doordat, steunend op de invloed in de provincie en bij de overheid, niet voldoende beseft wordt, dat zij geen doe-organen zijn. De opbouworganen dienen echter nimmer op te treden als uitvoerend orgaan, door zelf deel te nemen aan het sociaal-charitatieve werk, dus ook niet ter voorziening in z.g. leemtes. Ook het oprichten door of namens het Opbouworgaan van instellingen die zich met een bepaalde uitvoerende taak bezighouden, behoort m.i. niet tot de taak van het Opbouworgaan. Tenslotte dient het Opbouworgaan zich te onthouden van het organiseren of stimuleren van het plaatselijk werk."2)

Maar ook in het parlement konden herhaaldelijk zulke geluiden gehoord worden. Deze kwamen er in principe op neer, dat het primaat voor de uitvoering en ondersteuning lag bij de levensbeschouwelijke organisaties. Belangrijke woordvoerders van dit standpunt waren ook te vinden in de 'Samenwerkingsorganen', ook wel 'topapparaten' genoemd. Deze samenwerkingsorganen kregen in 1955 en 1956 een sterke stimulant toen het Ministerie van Maatschappelijk werk eerst de levensbeschouwelijke dependances in de provincie ging subsidiëren en een jaar later het uitvoerend maatschappelijk werk. Zo kwamen er tien hervormde, elf gereformeerde, twaalf katholieke en tien humanistische samenwerkingsorganen op het gebied van maatschappelijk werk. In elke provincie in principe één per zuil en landelijk per zuil gebundeld. De landelijke 'samenwerkende samenwerkingsorganen' nodigden op 2 september 1954 de gezamenlijke Opbouworganen uit voor een gesprek. Daarna, tot 10 oktober 1955 volgden nog enkele gesprekken en nota's. De verzuilde topapparaten wilden niets minder dan een overgave van de provinciale opbouworganen:

- geen vertegenwoordiging van de overheid in de besturen
- geen orgaan van samenwerking maar samspreking
- benoeming bestuurlijke vertegenwoordigers door de samenwerkingsorganen
- de samenwerkingsorganen leveren de voorzitter voor de secties van de provinciale opbouworganen

- unanimitieit in het bestuur bij voorstellen om iets anders te doen dan het bevorderen van samenwerking

Tenslotte sloten de gesprekspartners in 1955 de, door Nijboer zo genoemde, 'pacificatie van Utrecht' 3) waarbij de Opbouworganen verklaard werden tot orgaan van particulier initiatief, "waarbij de overheid niet gemist kan worden". 4)

Doorverwerking van deze strijd in Drenthe
In de vergadering van het Algemeen Bestuur van juni 1955 bracht Jo Boer verslag uit. Zij eindigde met de constatering: "dat het werkelijk een zaak is van leven en dood voor de Opbouworganen om een en ander goed op te zetten." 5)

In deze Algemene Bestuursvergadering bleek dat in Drenthe de zaak niet gepolariseerd lag: Cramer en Boer wilden nadrukkelijk de samenwerkingsorganen betrekken bij en na de reorganisatie, de Drentse levensbeschouwelijke organisaties waren niet tegen de inbreng van de overheid. Opbouw Drenthe sloot aan bij de landelijke afspraken. In het Dagelijks en Algemeen Bestuur werden levensbeschouwelijke tegenwoordigers opgenomen, voorgedragen door hun achterban. Dit leverde voor het Dagelijks Bestuur een andere vergadercultuur op. Was het eerder zo dat Cramer en Boer steun vonden bij gelijkgezinden voor de uitwerking van min of meer vaststaande plannen/ideeën, thans moest zorgvuldig gezocht worden - soms in langdurige procedures met achterbannen - naar een consensus in een veld van belangen. Was het Dagelijks Bestuur eerder een impliciete, deels ook amicale binnenwereld, thans werd het een formele arena met ambivalente bindingen.

Jo Boer moest nu bij voor haar vanzelfsprekende zaken, toestemming vragen, waarover soms heftig en langer dan een half jaar getwist werd in het Dagelijks Bestuur. Het ging dan met name om zaken met een levensbeschouwelijke inslag en dat waren er veel. Bij de Vorming Bedrijfsjeugd zorgde dit bijvoorbeeld voor langdurige verwickelingen, welke in principe niets te maken hadden met niveau en kwaliteit van de lessen aan de leerlingen.

Tot 1965 groeide het verzuilde organisatie-
wezen. In tal, subsidiepercentage en claims over cliënten.6) In acceptatie binnen de provincie. En in steun vanuit Den Haag. Terugblikkend op die periode zei Jo Boer: "De frustratie van die tijd was dat alles moest worden besproken met de achterbannen van de zuilen. Verzuilde organisaties met directeuren en medewerkers, ze moesten allemaal van voren af aan beginnen ... Ik geloofde niet zo erg in de opzet van het werk ..."7)

De inhoudelijke expertise waarmee de levensbeschouwelijke instellingen begon-

nen, was minder dan wat Opbouw Drenthe kon bieden. De bestuurlijke wijzigingen van Opbouw Drenthe waren ook van buiten af opgedrongen. Vonden hun aanhechtingspunt wel degelijk onder het Drentse kerkvolk, hun herders en gedelegeerden. Maar deze laatsten hadden onvolledig vertrouwen in de gaande gang van zaken bij Opbouw Drenthe. Niet alleen het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur werden aangepast aan het nationale compromis, ook de commissies werden samengesteld met een scherp oog op de zuilenverhouding. Algemene gevolgen: een formalisering van de betrekkingen, een hiërarchisering van de verhoudingen, met een explicitering van de opperste macht bij het Dagelijks Bestuur en het recht van de levensbeschouwelijke gedogers'8) om hun achterban te raadplegen indien gewenst.

3. Ontspanning en educatie

3.1. Vorming Bedrijfsjeugd

Dit vormingswerk had twee facetten welke als zodanig verandering en overleg opriepen. Het betrof de socialisatie van de jeugd en was daardoor levensbeschouwelijk niet neutraal. En het ging om uitvoerend, eerste lijnswerk. Voor dit laatste gold de stelregel dat zoiets slechts gedaan mocht worden totdat anderen in staat waren het over te nemen. Hoewel de levensbeschouwelijk gevoelige vakken (waaronder kinderverzorging) door docenten uit eigen kring werden aangeboden, wenste het kerkelijk en particulier initiatief op den duur meer mogelijkheden om de jeugd christelijk te vormen. Hiertoe werden allerlei tussen-, nood- en definitieve oplossingen op organisatorisch vlak gekozen om enerzijds de lessen door te laten gaan en anderzijds het christelijk karakter ervan te vergroten. De bemoeienis van Opbouw Drenthe met de Vorming Bedrijfsjeugd werd gaandeweg kleiner. In 1967 tenslotte kwam er een einde aan de lange geschiedenis van huishoudelijke equipering en vorming van jonge vrouwen door Opbouw Drenthe.

3.2. Huishoudelijke voorlichting

"De pluspunten van onze moderne samenleving worden zonder de nodige voorlichting alras tot minpunten in een doolhof van moderne (technische) verworvenheden."9) Om dit te voorkomen werd huis aan huis gefolderd. Huisvrouwen werden uitgenodigd om mee te doen aan een cursus van de Huishoudelijke Voorlichting ten Platte-land. De kern bestond uit naai- en kookcursussen. Doch daarnaast waren er cursussen als "Gratie en charme", "Beter bewegen", "Bloemschikken" en "Tuinbouw". De diepvrieskeuken werd geïntroduceerd, tegen het afbetalingsstelsel werd gewaarschuwd, via quizzes werden vernieuwingen verspreid.

De cursus "Beter bewegen" (gymnastiek) die vanaf 1957 op het programma stond, was een program voor huisvrouwen. In 1964 werd het idee gelanceerd om deze cursus ook speciaal voor bejaarden te ontwikkelen. Wat begon als experiment werd een groot succes: in 1966 bijvoorbeeld waren er 44 cursussen met 3275 cursisten in 33 gemeenten. Het Ministerie van CRM gaf vervolgens structureel subsidie. De cursus had een landelijke voorbeeldfunctie, in andere provincies kreeg het lessenpakket navolging. Aan de Academie voor Lichamelijke Opvoeding in Groningen werd de didactiek verdiept. Van Dalen, de 'uitvinder', werd een veelgevraagd spreker en propagandist. De cursus gaf in Drenthe ook aanleiding tot een reeks aanhangende activiteiten waaronder "Volksdansen voor Ouderen".

3.3. Instituut voor Jeugd- en Ontwikkelingswerk

Vanaf 1959 financierde de provincie het weggefallen rijkssubsidie-deel. Het rijk vond dit onderdeel niet meer passen bij een provinciaal opbouworgaan. En met name van levensbeschouwelijke zijde werd getracht het Instituut beperkt te houden. Bij vacatures was er van de zijde van de Hervormden weerstand, met het oog op het eigen Jeugdleiders-ondersteuningsinstituut dat vanuit Zuid-Oost Drenthe opereerde. Bij de aanstelling van medewerker Lütze de Jong in 1958 werd zelfs bepaald - bij wijze van compromis - dat hij aangesteld mocht worden op voorwaarde dat hij niet in de regio Emmen zijn diensten aanbood. Het educatief aanbod verloor meer en meer het karakter van achterstandsbestrijding. Er werd thans een omvangrijk en goedkoop pakket diensten en activiteiten aangeboden aan hen die daarom vroegen, onafhankelijk van hun economische of culturele positie. Een pakket dat op voorpraak van Cramer wel door het provinciebestuur gesteund werd, maar weerstanden opriep met name bij Dagelijks Bestuurslid Alons en zijn Hervormde achterban. Het Instituut koos een viertal wegen bij haar aanbod:

- * lezingen, cursussen, vormingsweekends
- * Het aanbieden van materiaal uit het hulpmiddelendepôt
- * het geven van adviezen en het participeren in andermans commissies

In 1957 bijvoorbeeld kon wat betreft *lezingen en cursussen* gekozen worden uit: - pitriet/- handenarbeid/- spontaan vertellen; zang; spel; clubtechniek/- volksdans/- bestuurstechniek/- opvoeding van oudere meisjes/- omgangsvormen/- 'Opbouw Drenthe'/- levenstaak.

Dit repertoire veranderde weinig. 'Bestuurs-techniek' werd 'Verenigen en vergaderen'. 'Omgangsvormen' en 'Levenstaak' vielen

af. 'Jazz', 'mime', 'spreken in het openbaar' kwamen erbij. Afnemers waren: leiders en bestuurders van jeugdwerkclubs, vrouwenorganisaties, toneelverenigingen, dorpsverenigingen, ouderverenigingen van scholen, bejaardenorganisaties. Voor een deel werd dit aanbod gerealiseerd door een vaste staf, voor een ander deel, met name in de jaren zestig, door part-time medewerkers/free-lancers.

Het hulpmiddelendepôt omvatte al geruime tijd de toneelbibliotheek, de studiebibliotheek, de kostuumcentrale, de poppenkast (met daarbij bediening indien gewenst) en de handenarbeidmodellen. Later kwamen daarbij de grammofoon met volksdansmuziek, de bandrecorder, film met filmstrokenverhuur, dia-apparaat en tenslotte (in 1970) de videoapparatuur. Rond die audiovisuele hulpmiddelen werden ook cursussen gebouwd. Adviezen werden gegeven over dezelfde onderwerpen die reeds genoemd werden bij het cursus- en lezingaanbod, doch ook over films, verhalenkeus, regieproblemen, bonte avonden-, en jaarfeestorganisatie, vakantiespelen, bejaardenontspanningswerk, speeltuin- en dorpshuiswerk, het opstellen van winterprogramma's. Ondanks de continuïteit in het aanbod waren er accentverschuivingen. Minder werden in de loop der jaren:

- * algemene adviezen over clubleiding en vrije tijdsbesteding
- * spel, zang, volksdans, poppenkast, uitleening costuums en toneelboekjes
- * algemene onderwerpen zoals 'levens-taak', 'verhouding jongen/meisje', 'smaak in onze kleding'.

Daarvoor in de plaats kwamen:

- * voorlichtingsmappen over televisie, verenigingstechniek, bejaardenrecreatie
- * een accent op beeldende vorming
- * het werken met audio-visuele apparatuur.

4. Het Bureau voor Jeugdzorg en Maatschappelijk Werk

In het Bureau concentreerde zich de stafsector die verantwoordelijk was voor de maatschappelijke dienstverlening. Het Bureau steunde op plaatselijke commissies van vrijwilligers.

4.1. Het teruglopen van de plaatselijke commissies

Eind 1954 bedroeg het aantal plaatselijke commissies 41, waaronder 9 in de gemeente Emmen. In alle of nagenoeg alle gemeenten was er zo'n plaatselijke commissie. In 1962 bestond het Bureau nog slechts uit één maatschappelijk werkster die de twaalf overgebleven plaatselijke commissies begeleidde. Toen werd ook de 'Buitendienst' (plaatsing en begeleiding van Drentse kinderen in de Achterhoek, zie

Hoofdstuk VI, paragraaf 3.3.) opgeheven. De wegen en middelen van de Kinderbescherming waren anders gaan lopen. De plaatselijke commissies namen in tal en belang verder af.

Dit eerder ingezette verval van de plaatselijke commissies werd door de Opbouw Drenthe-functionarissen betreurd. Zowel Cramer als Jo Boer hadden zich altijd sterk gemaakt voor deze plaatselijke commissies. In 1960 nog verdedigde Jo Boer in het Dagelijks Bestuur de plaatselijke commissies en stelde dat met de komst van de nieuwe kracht (Mejuffrouw Broesder) een nieuwe impuls aan de werkzaamheid gegeven kon worden.¹⁰) Doch tevergeefs, het plaatselijk vrijwilligerswerk kon niet meer concurreren met de beroepskracht, zijn beroepscode en zijn levensbeschouwelijke achterban of gemeentelijke opdrachtgever.

4.2. Studiedagen en supervisie als service aan de instellingen

Een gunstiger omgeving troffen de maandelijkse studiedagen voor maatschappelijk werkers in Drenthe. Sprekers belichtten actuele onderwerpen. Er was gelegenheid voor discussie en één keer per jaar een excursie. Een werkgroep van werkers bereidde op den duur het programma voor, dat de instemming vereiste van de Provinciale Commissie. De bezigheden mochten immers niet de eigen bijscholings/ oriëntatieprogramma's vanuit de levensbeschouwelijke ondersteuningsinstellingen overlappen. Ook na de onderhavige verslagperiode ging deze activiteit nog door.

In 1962 werd een nieuwe vorm van dienstverlening gecreëerd: Supervisie. De functionaris in Algemene Dienst mejuffrouw Ribberink had haar supervisie-opleiding afgesloten en Opbouw Drenthe bood vervolgens deze scholingsmogelijkheid aan. Per 1 januari 1963 subsidieerde het ministerie deze service, eerst op experimentbasis, later structureel.

4.3. Een Commissie van toezicht en overleg

Minister Klompé verzocht in januari 1958 Opbouw Drenthe ter begeleiding van het werk van de Bureaufunctionarissen een commissie in te stellen. Dit verzoek werd nog eens herhaald in een brief van juli 1958. Het Bureau was uniek voor de Opbouworganen en viel - juist vanwege de uitvoerende bezigheden - niet alleen buiten het vigerende subsidieschema maar ook buiten de dominante opvattingen over de taakverdeling tussen het kerkelijk en particulier initiatief en de opbouworganen. Minister Klompé deed dit verzoek toen een poging om door middel van een financieringsstop een eind aan maatschappelijk werk door Opbouw Drenthe te maken, mislukt was. In een bespreking op het departement over het plan om Opbouw Dren-

the binnen vijf jaar qua subsidie gelijk te stellen aan de andere opbouworganen, binnen welk plan deze subsidiestop voor het Bureau een onderdeel vormde, was Cramer in zo'n laaiende woede ontstoken dat Klompé, bezorgd, hem per dienstwagen naar de trein liet brengen. Zij bond enigszins, maar niet geheel, in.

De Provinciale Commissie voor Algemeen Maatschappelijk Werk werd in maart 1959 ingesteld en kwam in januari 1960 voor het eerst bijeen. Naast de 'begeleiding' (= helpen bij beëindiging) van het Bureau, ging het om overleg en samenwerking. In de praktijk betekende dit de voornemens van het kerkelijk en particulier initiatief voor uitbreiding in de diverse gemeenten in vrijblijvende zin doorpraten. Alsmede het adviseren aan Koningin Juliana Fonds, Gedeputeerde Staten e.a. en het delibereren over de verhouding gespecialiseerd - algemeen maatschappelijk werk. Beraad was er ook over de arbeidsvoorwaarden en het tekort aan opgeleide krachten. Dit leidde tot een verzoek aan het Ministerie om een zogenaamde 'eenzaamheidstoelage' boven het subsidiabele salaris uit te keren, aan hen die op het platteland werkten. Het verzoek werd afgewezen.

Eind 1965 maakte de secretaris (de heer W. Wolters) de balans op van enkele jaren werk van de Provinciale Commissie Algemeen Maatschappelijk Werk. Op de laatste dag van het jaar overviel deze medewerker in algemene dienst een vrijmoedigheid welke zelden in de stukken van Opbouw Drenthe voorkwam: "De voorgaande vellen zijn niet met groot enthousiasme volgeschreven. Gedurende alle uren, die hieraan werden besteed was namelijk het gevoel aanwezig werk van zeer beperkt nut te leveren. Grondoorzaak van het niet bevredigend functioneren van de Commissie voor Algemeen Maatschappelijk Werk is ons inziens het ontbreken van de overtuiging, dat een zo goed mogelijke hulpverlening aan mensen in moeilijkheden een commissie als deze en gezamenlijk beraad noodzakelijk maakt (...). Indien in de komende gesprekken de zoëven genoemde noodzakelijkheid niet wordt aangetoond, dan hadden deze vellen, en de vele die in de loop der jaren reeds werden gevuld, beter meegegeven kunnen zijn aan het oude jaar 1965".¹¹)

In de loop van 1966 werd aan de evaluatienota wel veel aandacht gegeven door de commissie, maar zonder dat dit tot nieuwe bindingen, ideeën, gezamenlijke planning, of besluiten aanleiding gaf.¹²)

5. Participatie en Orgaanvorming

Opbouw Drenthe boette vlijtig mee aan het netwerk van welzijnsvoorzieningen dat over de provincie in en na de wederopbouw werd verspreid. Gedoeld wordt op de par-

ticipatie in ruim dertig genootschappen, raden en stichtingen - grotendeels op provinciaal niveau in Drenthe. Daarnaast, niet te vergeten, de tientallen commissie en stichtingen die de functionarissen mee van de grond tilden op lokaal vlak.

Het Drents Technologisch Instituut (DETI), de psychiatrische voor- en nazorgdienst, de provinciale bibliotheekdienst, de Stichting voor gespecialiseerd gezins- en wijkwerk in Drenthe. Dit waren alle voorbeelden van instituties die door de bemoeienis van Opbouw Drenthe geschapen werden. Soms beheerde Opbouw Drenthe enkele jaren zo'n voorziening, soms werd zo'n orgaan direct formeel-juridisch zelfstandig. In dat laatste geval kreeg het nieuw gevormde orgaan dikwijls nog intensieve steun van Opbouw Drenthe in de vorm van het voeren van de administratie, het adviseren van de staf of het verrichten van secretariaatsbezigheden. Het beschikbaar komen van een nieuwe subsidiemogelijkheid waar een (exclusief) levensbeschouwelijk antwoord niet geschikt leek, vormde dikwijls een aanleiding tot het mede-oprichten van zo'n nieuwe voorziening.

Drenthe was en is een dunbevolkte provincie, qua kerkgang gedifferentieerd. Met name voor gespecialiseerd maatschappelijk werk gaf dit problemen. Was er al een doelgroep van voldoende omvang, dan woonde deze in ieder geval verspreid. Hoe in het geval van de extramurale opvang van zwakzinnigen en hun ouders de zaak toch levensbeschouwelijk te organiseren? De provinciale kerkelijk en particulier initiatief toeporganen kwamen er onderling niet uit en legden in 1959 hun probleem voor aan Opbouw Drenthe. In 1960, na enige vergaderingen, wist Cramer als voorzitter van een commissie, gesteund door suggesties vanuit Opbouw Drenthe, een ingewikkeld compromis aanvaard te krijgen. In 1961 werd een stichting opgericht welke, simpel gezegd, in federatief levensbeschouwelijk verband de zaak zou aanpakken.

6. Adviezen

Het uitbrengen van adviezen vormde één van de hoofdtaken van Opbouw Drenthe in deze periode. Naast het Koningin Juliana Fonds en het Rijk waren gemeenten en provincies - inclusief de Provinciale Plan Commissie, de voornaamste afnemers. De adviezen gingen nagenoeg alle over voorgenomen uitbreiding van welzijnsvoorzieningen in de provincie. Een negatief advies was een uitzondering. Van 1955 tot 1965 werd slechts vier keer een advies aan het Rijk uitgebracht, het betrof voorgenomen (subsidie) regelgeving. Per jaar namen de gemeenten gemiddeld twintig schriftelijke adviezen af, de provincie veertig. Deze adviezen kostte de directrice veel werk. In juni 1960 stelde zij aan het Dage-

lijks Bestuur de volgende vraag: Als de secretarissen van commissies een advies aan Gedeputeerde Staten schrijven, moest zij dan nog wel alles ondertekenen? Zij gaf met andere woorden aan dat zij vertrouwen had in de medewerkers. Het Dagelijks Bestuur antwoordde dat Jo Boer moest blijven tekenen. Bij 'andere provinciale diensten', o.a. de DETI werden alle adviezen en belangrijke stukken ook door de directeur van de dienst getekend, zo luidde het argument. De komst van een adjunct directeur (A. Hijmans) in 1961 verlichtte haar taak. De procedure van het uitbrengen van adviezen werd gecompliceerder doordat steeds meer rekening gehouden moest worden met de levensbeschouwelijke kaders. Adviezen werden voorgelegd aan de commissies. Maar bij routinezaken of spoedeisende gevallen werd daar van afgeweken. Deze werden dan achteraf gesanctioneerd of soms ook overruled. Bovendien passeerden de adviezen alle de directie. In gevoelige kwesties, bijv. het begin van de subsidiëring van het christelijk jeugdwerk in Zuid-Oost Drenthe werden de adviezen ook voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur. Dit alles was behalve tijdrovend, ook procedureel onhelder. Niet alleen Jo Boer, maar ook medewerkers die de commissie-secretariaten deden, werden door de aanvragers tot spoed gemaand, waardoor drukkende dilemma's ontstonden. Daarnaast hadden de medewerkers soms het idee dat tegenover hun deskundigheid en de wens het algemeen belang te dienen, de belangenbehartiging van levensbeschouwelijke mandatarissen stond: "Er zijn commissieleden, die niet als zodanig optreden, maar alleen als beheerder van de eigen bundeling. Gezamenlijk kan men zo - als een soort pressuregroup - optreden en het grootst mogelijke voordeel behalen." 13)

Hoewel formeel elk uitgebracht advies voor verantwoording van het Dagelijks Bestuur kwam, bracht de praktijk van delegatie met zich mee dat "commissies zichzelf oppermachtig gaan voelen en dat hun advies als bindend geldt. Formeel is dit echter niet zo". 14)

7. Onderzoek

Sinds het vertrek van Van Burg in 1954 zat Opbouw Drenthe als enige der opbouworganen zonder sociologisch onderzoeker. Met de komst van F.J. Wanninkhof in 1956 kon de achterstand in een voorsprong omgezet worden. Deze socioloog bleek zeer productief en gaf voortvarend leiding aan de onderzoeksafdeling. In de loop der jaren kreeg deze onderzoeker enkele medewerkers onder zich, incidenteel werden stagiaires van de Rijksuniversiteit te Groningen in de gelegenheid gesteld veldwerk te doen en hij legde contacten met

het Institute of Social Studies in Den Haag. Bekwaam wisten hij en de directie het onderzoek buiten levensbeschouwelijke twisten te houden. Er bleek een grote vraag naar onderzoek te zijn.¹⁵) De jaarverslagen van Opbouw Drenthe maakten gestaag melding van overbezet zijn van de onderzoeksstaf en latere oplevering rapporten. Dit kwam niet alleen doordat de onderzoekers hun eigenlijke stiel uitoefenden. De eerdere onderzoeker was tevens adjunct directeur. En Wanninkhof was avond aan avond op pad om dorpshuizen van de grond te trekken, zijn medewerkers deden ook secretariaatswerk voor commissies.

De onderzoekers ontmoetten doorgaans grote medewerking van de aangezochte respondenten. De dekkingspercentages van de enquêtes zijn niet zelden hoog tot zeer hoog, meer dan 80 of 90%. Deze hoge responsiegraad komt wellicht deels door motiverende werking van de vrijwilliger-enquêteur. Of een combinatie van gezagsgetrouwheid van de modale Drent en het prestige dat zowel van Opbouw Drenthe als van sociologische methoden in die tijd uitging.

Zowel gelet op de onderwerpen, de vragen om onderzoek als de dikwijls toegespitste aanbevelingen (verwijzing naar een subsidiemogelijkheid) is het niet onvoorzichtig te stellen dat het onderzoeksapparaat bij een breed publiek een gewaardeerd onderdeel van Opbouw Drenthe vormde.

8. Dorpshuizen

De overheden en Opbouw Drenthe hebben sinds 1955 veel bijgedragen aan de totstandkoming van dorpshuizen. Twee opvattingen stonden in het rijks- en daaraan gekoppelde provinciale en gemeentelijke beleid, centraal:

1. de plaatselijke verenigingen moesten gezamenlijk een dorpshuis willen. Zonder samenwerking in een dorpshuisbestuur dat door de gehele plaatselijke samenleving geaccepteerd werd, kwam een dorpshuis er niet. De verenigingen constitueerden een vereniging of stichting. Deze werd eigenaar en het bestuur van zo'n nieuwe stichting/vereniging werd belast met het beheer.
2. Een dorpshuisbestuur moest zich beperken tot een zorgvuldig beheer van het gebouw en zich onthouden van andere, i.c. programmatische, dan beheersactiviteiten.

Deze principes te zamen werden de 'lege huls' theorie genoemd. Een dorpshuis moest gevuld worden door het brede plaatselijke initiatief, in tolerantie voor elkaars activiteiten. De verenigingen stelden programma's op, gebruikten het dorpshuis als vergaderlokaal en beslisten over extern ge-

bruik, bijvoorbeeld het spreekuur van een ambtenaar in buitendienst van de sociale dienst.

Als een soort toets op de plaatselijke bereidheid fungeerde een bijdrage van de dorpsbewoners in de stichtingskosten. Door middel van inzamelingen en acties door de verenigingen kwam dit geld bijeen. De subsidieverordening eiste formeel 10%, doch dit werd minder als het grondwerk in de aanneemsom door spierkracht van de dorpelingen verwezenlijkt werd. Voor dit dorpshuizenwerk was Wanninkhof vaak weg, zo vaak zelfs dat de reiskostenregeling speciaal voor hem aangepast werd door het Dagelijks Bestuur. In de jaren 1963-1965 had hij *per jaar* 140 vergadercontacten met dorpshuisinitiatiefnemers. De helft van zijn werkweek besteedde hij aan de dorpshuisadvisering.¹⁶) Wat hield dit in? In principe tijdens enkele vergaderingen trachten de deelnemers op één lijn te krijgen en zo te organiseren dat de formalisering, financiering, bouw en beheersplanning goed verliepen. Hij omschreef zijn werk aldus: "Begeleiding is een door deskundigen te verlenen hulp aan initiatiefnemers, die zich de stichting van een dorpshuis ten doel stellen. Steun wordt verleend in alle fasen van de totstandkoming en ook eventueel nadat het gebouw is gerealiseerd (...). Vertaald in termen van het maatschappelijk werk: het is een vorm van maatschappelijk opbouwwerk." ¹⁷) Geleidelijk aan namen beleidsmakers afstand van de lege huls theorie. Met name op rijksniveau zag men deze lokalen als middel tot samenlevingsopbouw: "Zo zijn deze centra niet alleen een doel op zich; zij zijn een middel gebleken tot het bereiken van een verdergaande vernieuwing van het sociaal-cultureel leven."¹⁸)

9. Zelfwerkzaamheid en extern beleid: nieuwe methoden en conflicten in de dorpsvernieuwing

Drie verwante termen waren in zwang voor het begeleiden van vernieuwingen in de dorpen. Het ging om sociale planning, bewonerszelfonderzoek en community organization. Binnen Opbouw Drenthe was Jo Boer de specialiste wat het laatste betreft, Wanninkhof en zijn staf als het ging om 'community self survey' en Van der Maden (secretaris van de Provinciale Plan Commissie) deed de sociale planning. De drie begrippen werden verwarrend en verschillend t.o.v. elkaar afgebakend, de processen die er door gedekt werden, leken op elkaar. Maar er was wel verschil. Vooral in beroepswerelden die er zich onderscheidelijk mee identificeerden.

9.1. Community self survey

Later in de Nederlandse taal ingeburgerd onder de namen 'bewoners zelfonderzoek' en 'sociale kaartgroepen' werd deze vorm van onderzoek door Opbouw Drenthe veel gebruikt.¹⁹ Hierbij inventariseerden bewoners knelpunten met behulp van enquêtes, interviews, groepsgesprekken en bronnenstudie. Heden, verleden en toekomst van dorp en streek kwamen aan bod met het oog op verbeteringen. Het initiatief voor een dergelijk onderzoek kwam doorgaans van het college van B & W dat zocht naar een onderbouwde en geaccepteerde wijze van het realiseren van vernieuwingen. Na het onderzoek, dat dikwijls uitmondde in een aanbeveling over aan te trekken voorzieningen, bleef de betrokken bewonersgroep vaak gemotiveerd om door te gaan. Community self survey werd dan community organization:

"Wanneer een plattelandsvrouw, een 'meesterse', een schoenmakerwinkelier, een oud B.O.D.-er, een kerkeraadslid, een bouwvakarbeider-raadslid en nog enkele andere dorps-prominenten waaronder een dominee, een burgemeester en een wethouder, er in slagen een soort continu gespreks-centrum te vormen, dan mag men ieder zo'n levensverrijkende ervaring toewensen. Hier vindt in principe al een stuk 'community organization' plaats, dat op deze wijze gestart en onder Nederlandse verhoudingen op den duur rijke vruchten kan dragen".²⁰)

9.2. Sociale Planning

Het hoofd afdeling planning en onderzoek van het ministerie van Maatschappelijk Werk zei er het volgende over in 1957:

"De vraagstukken waarmee het sociale beleid te maken heeft, worden ingewikkelder. De mogelijkheden van ongewenste sociale ontwikkelingen worden groter. De noodzaak van (bege)leiding van de totale ontwikkeling wordt dringender. Bovendien vraagt de toenemende betekenis van het planmatig handelen op economisch en ruimtelijk gebied om een adequaat 'antwoord' op sociaal gebied. Planning dus... Door toepassing van de techniek van sociale planning kan het beleid dus, objectief gezien, de sociale ontwikkeling of een bepaalde sociale ontwikkeling in een samenleving beïnvloeden. Zij zal dit doen door, op grond van de voorhanden kennis van factoren die de beoogde ontwikkeling bepalen, te trachten deze factoren te beheersen." ²¹)

Groenman vatte de sociologische pretenities bij de opening van het provinciaal opbouworgaan van Noord-Holland in 1954 aldus samen: "De man van het sociale beleid moet door de sociograaf een sociale kaart laten maken. Eerst dan kan hij verantwoord handelen." ²²)

De voorzitter van de Interdepartementale

Commissie Ontwikkelingsgebieden, Gradus Hendriks, achtte sociale planning evenzeer geschikt om beleidsvernieuwingen te realiseren, als om spontane actie en informeel leiderschap te stimuleren.²³)

Ook buiten de Ontwikkelingsgebieden werd sociale planning gezien als een complement van technische, economische en ruimtelijke planning. Het was een methode van beleidsmakers om vernieuwingen verwezenlijkt te krijgen. In de praktijk bestond het uit de volgende reeks:

1) Uitgaande van een bestaand beleidskader, globale sociale problemen aanduiden in een bepaald territorium. 2) Het opstellen van een lijst van knelpunten en prioriteiten ter oplossing. 3) Het bewerkstelligen van de participatie van de bevolking hierbij. 4) Het naar voren schuiven van nieuwe voorzieningen en subsidiemogelijkheden op welzijns(werk)gebied ter versterking van de infrastructuur van het gebied.²⁴)

Via plaatselijke commissies, de Provinciale Plan Commissie, de adviezen van de landelijk gecommiteerden en de nationale financiering verkregen de dorpen zo nieuwe voorzieningen. Jo Boer had een scherp oog voor het vage en intrinsiek tegenstrijdige karakter van het idee 'sociale planning'. Planning was een instrument van externe beleidsmakers. Deskundigen die een, door hen en 'de politiek' vastgelegd, doel wilden realiseren. Waarmee de bezigheden gestuurd werden door vastgelegde politieke beslissingen, subsidiair ingegeven werden door rationele overwegingen van beleidsimplementatie. En niet door de wensen van de mensen, bijeen in een ad hoc buitenparlementair verband. In haar boek Maatschappelijk Opbouwwerk schreef ze er concluderend aldus over: "Over het begrip 'sociale planning' bestaat noch in de internationale literatuur, noch in de Nederlandse situatie eenstemmigheid. Dit maakt een plaatsbepaling en functieomschrijving, en eventuele vergelijking met eveneens omstreden, vage en gecompliceerde begrippen moeilijk." ²⁵)

Ook uit andere stukken van Opbouw Drenthe bleek dat Jo Boer op dit punt enerzijds bescheiden was over de fundamentele kennis op grond waarvan iemand op gelijke voet met economen en planologen wetenschappelijk verantwoord mee kon plannen,²⁶) anderzijds benadrukte zij dat sociale planning vooral ook participatie van de bevolking bij de plannenmakerij diende te impliceren: "Dit soort activiteiten kan niet van bovenaf gedropt worden, met en door de bevolking moeten veranderingen tot stand gebracht worden." ²⁷)

9.3. Community Organization

Jo Boer zag voor het inschakelen van de bevolking wel mogelijkheden, maar dan in de vorm van een community organization proces:

"Op het terrein van de sociale planning staan we tussen twee uitersten, die geen van beide bevredigen, enerzijds: de zaak maar overlaten aan de deskundigen en de beroepsmatige planners, anderzijds: de bevolking geheel op eigen houtje te laten plannen. Hier tussen in ligt echter een oplossing, in de vorm van een 'community organization-proces, waarbij uit het samenspel tussen bevolking en deskundigen plannen kunnen ontstaan, die deskundig en technisch verantwoord zijn, voorzien in werkelijk gevoelde behoeften en uitvoerbaar blijken." 28)

Essentieel verschil met het idee van sociale planning lag in het gegeven dat de bevolking invloed kon uitoefenen op de doelen van het veranderingsproces alsook dat community organization als welzijnswerk-methode voor andere zaken ingezet kon worden dan het implementeren van beleidsopties. Tenslotte mocht bij 'community organization' de gewenste samenwerking (als middel en subdoel) niet afgedwongen worden. 29)

Jo Boer begeleide in de periode 1957-1960 een aantal community organization groepen in Peize, Havelte en Elim Hollandscheveld. Dit werk geschiedde onder de noemer van bijscholing door 'learning on the job'. En het werd aldus aangekondigd:

"Bestudeerd werd op welke wijze de in het Amerikaanse Maatschappelijke Werk toegepaste methodieken en technieken van de community organization toegepast worden bij het werk in Drenthe. De directrice maakte van dit onderwerp een speciaal-studie, waarna besprekingen plaatsvonden in een studiegroep gevormd uit functionarissen en andere belangstellenden, welke in hun dagelijkse werk met deze problematiek geconfronteerd worden. Met enkele plaatselijke commissies o.a. de Commissie voor Sociale en Culturele zorg te Peize werd getracht volgens deze inzichten te werken." 30)

De studiegroep kwam enkele malen bijeen, het boek van Jo Boer verscheen in 1960, de plaatselijke werkzaamheden gingen door. Er werd heel summier daarover gerapporteerd, in het archief is over deze bezigheden van Jo Boer weinig tot niets te vinden. Waarom het licht zo onder de korenmaat gehouden?

In de eerste plaats was dit plaatselijk opbouwwerk uitvoerend werk. En dat hoorde niet bij het opbouworgaan, zo vonden zowel het ministerie als de levensbeschouwelijke mandatarissen in het Dagelijks Bestuur. Maar er was een tweede, meer specifieke reden waarom community organization extra weerstanden opriep. Jo Boer was pragmatisch, gericht op het vinden van oplossingen in een samenlevingsverband door zelfwerkzaamheid van de betrokkenen. De groepen werden gemengd samengesteld met het oog op de aan de orde

zijnde problematiek. Versterking van levensbeschouwelijke kaders als zodanig of het vergroten van invloed van de kerk op de achterban (of vice-versa) was niet haar doel. En daarmee kwam zij te staan tegenover pleitbezorgers van het christelijk organisatiewezen, die dit nu juist wel in het ontwikkelingsgebiedenbeleid wensten.³¹⁾ Met als meest uitgesproken woordvoerder Ds. L. Alons, de landelijk gecommiteerde, woonachtig in Emmen en lid o.m. van het Dagelijks Bestuur van Opbouw Drenthe. Voor hem bleef het onjuist om met community organization een algemeen kader ter plaatse te creëren met voorbijgaan aan bestaande -kerkelijke- verbanden. Het ging er immers om, de coöperatieve potenties van een lokale gemeenschap te versterken door het verstevigen en gebruiken van bestaande verbanden. Versterking van de levensbeschouwelijke organisatievormen i.p.v. een nieuwe, tijdelijke algemeenheid te creëren, dat was het middel om Drenthe weerbaar te maken in de ontwikkelingen van de wederopbouw. Ook bij de gereformeerden was er een afkeer van algemene formules, bijvoorbeeld rond gezamenlijke stichtingen voor maatschappelijk werk en gezinszorg. Versterking van het eigene versus nieuwe probleemgerichte kaders, was de inzet van wrijvingen tussen levensbeschouwelijke mandatarissen en Jo Boer wanneer zij haar opbouwwerkkennis en -kunde in de praktijk wilde brengen. Op het hoogtepunt van de roem die zij oogstte voor haar boek 'Maatschappelijk Opbouwwerk' braken er tussen haar en het Dagelijks Bestuur in 1961 en 1962 twee harde conflicten hierover uit, welke zij beide verloor.

Het een betrof het verzoek in Dalen een community organization experiment te mogen opzetten als uitbreiding van het aan de gang zijnde streekverbeteringsprogramma. Niet alleen stonden hierbij de levensbeschouwelijke mandatarissen afwijzend, ook de betrokken standsorganisaties in de landbouw waren tegen. Deze laatste vonden dat ze in het kader van de agrarische sociale voorlichting al voldoende sociale aspecten in de daar gaande ruilverkaveling verrichtten. De kwestie sleepte maanden. Noch de burgemeester van Dalen, noch Cramer, noch topambtenaar Hendriks van het Ministerie van MaWe, noch de agrarisch-sociale voorlichter ter plekke konden dit verzet breken.

Het andere geval betrof het aantrekken van een gespecialiseerd opbouwwerker om met name in de Zuid-West Hoek de follow up te organiseren met de enthousiast geraakte plaatselijke groepen die een community self survey hadden gedaan. In plaats daarvan zou een supervisor t.b.v. het maatschappelijk werk benoemd worden door het D.B. Aan het eind van 1962 werd Jo Boer ziek en het gehele jaar daarna zou zij

afwezig zijn doordat zij na haar herstel studieverlof aanvroeg en verkreeg.

"Uit frustratie ben ik toen wel met die studie over Zweeloo begonnen, met als thema sociale veranderingen in een plattelandssituatie." 32)

Eufemistisch voegde zij bij het afscheid van Ds. Alons uit Opbouw Drenthe hem in 1964 toe: "Door de heer Alons werd men dezerzijds geconfronteerd met het feit dat bepaalde dingen moeilijker waren dan zij leken..." 33)

Ongeschokt bleef haar geloof echter in overleg, samenwerking en deskundigheid: "Opbouwwerk doen betekent inderdaad (...) kiezen voor de evolutie, voor de langzame geduldige weg naar verandering (...). Opbouwwerk doen betekent verder geloven in de mogelijkheden van discussie en redelijk overleg en afwijzing van middelen als geweld en dwang." 34)

In toenemende mate zocht zij expressie voor haar capaciteiten buiten de deur, of via publikaties. Ze had immers een grote werkdrijf, verantwoordelijkheidsgevoel en zelftucht. Het verzuilde Drenthe gaf haar echter slechts beperkte mogelijkheden voor vakinhoudelijke ontwikkeling.

10. Ter Afsluiting

In 1951 konden Cramer en Boer met recht en rede stellen dat zij een krachtige en actieve organisatie van de grond hadden getrokken, die ook veel uitvoerend werk verrichtte. En alles op een deskundig niveau, met veel relaties, ook in de dorpen. Hoewel Cramer en Boer realistisch genoeg waren om midden jaren vijftig nauwer te gaan samenwerken met de samenwerkingsorganen, leefde bij de laatste het idee dat dit niet altijd van harte ging. Feit is dat de uitvoerende takken van dienst: - Bureau, Instituut, HVP, Berkenhof en ook het Nijverheidsonderwijs, nog lang behouden werden. Cramer en Boer verdedigden dit dusdanig dat conflicten en conflictjes - met name rond Bureau en Instituut - telkens terugkeerden. Gehechtheid aan wat zij van de grond hadden opgebouwd, moet wel hebben meegespeeld.

Evenzeer hadden zij zich sterk gemaakt voor de rol van de vrijwilliger. Vrijwilligers vormden onder andere het kader van de jeugdclubs, de leden van de plaatselijke commissies van het Bureau en de deelnemers aan Vrouwelijke Hulpverlening. Thans was de beroepskracht in opmars. In andere provincies gaf dit minder problemen voor het opbouworgaan dan in Drenthe. Elders was er geen sprake van verdringing. In Drenthe ontstond echter de situatie dat Opbouw Drenthe nog slechts gedeeltelijk en gradueel een kennisvoorsprong had - althans voor zover het het terrein van methoden en technieken van jeugd- en maatschappelijk werk betrof. Dit kwam mede

doordat ondersteuning en bijscholing van uitvoerende werkers vanuit levensbeschouwelijke instellingen aangevat werden. Door de gewijzigde financiële, politieke en beroepsmatige omstandigheden schrompelden de drie grote diensten: Bureau, Instituut en Kleuterschooldienst ineen of verdwenen. Daar stond een sterke toename van 'algemene advisering' op welzijnsterrein tegenover. Dit ten dienste van de provincie, KJF, andere fondsen en instanties, met name daar waar het de oprichting/equiperings van Drents welzijnswerk betrof. Onderzoek werd een veelgevraagd middel om lokale modernisering te begeleiden. Waar eerder Cramer nogal eens pionierde met bijzonder projecten (rijwielpadennet, jeugdherberg) daar was nu (relatief) minder ruimte voor. Ook geïnstitutionaliseerde eigen werkzaamheid in permanente zin zoals DETI, Voor- en Nazorgdienst en het Nijverheidsonderwijs werden vooral afgebouwd/overgedragen. Eigen werkzaamheid manifesteerde zich vooral door commissies op te richten (van Opbouw Drenthe) met daarin vertegenwoordigers van domeinnabije instellingen.

Daar staat tegenover dat er, veel meer dan in het interbellum, gelegenheid was om een voorziening toe te voegen aan het geheel van welzijnsinstellingen in Drenthe. Er was in het interbellum slechts geld voor een enkele (para-)medische functionaris (Bakeropleiding Assen; schoolartsdienst) of woninginspectrice in Emmen.

Voorts: het klantenbestand wijzigde zich in deze periode.

Men zou kunnen stellen dat er een verschuiving optrad van eerste naar tweede lijn (commissiewerk). En ook van particulier initiatief naar overheid (adviezen). Ogenscheinlijk zou dit samengevat kunnen worden als: Opbouw Drenthe verwijderde zich nog meer van het grondvlak, de individuele burger en zijn plaatselijke organisaties. Edoch, hoewel de toppen veel met elkaar vergaderden en de adviezen steeds meer verschriftelijkten, gingen de functionarissen van Opbouw Drenthe zeker niet exclusief met beleidsmakers om. Vanuit het Instituut, de Vrouwelijke Hulpverlening, het onderzoek en het dorpsshuizenwerk bleef een sterke band met 'gewone' mensen - of de 'nulde lijn' zoals deze in het moderne welzijnsjargon genoemd worden.

Dus de wijze waarop met de plattelandsbewoners contact werd gehouden, bleef deels hetzelfde (Vrouwelijke Hulpverlening bijvoorbeeld) en werd deels anders, dorpsshuizen ad hoc kwamen in de plaats van plaatselijke commissies van het Bureau. De omvang van de produktie was groot met vooral een sterke expansie in de breedte. De functionarissen waren veel weg voor een vergadering elders. Minder zichtbaar zijn kwaliteitsverbeteringen - eerder het tegenovergestelde, de worsteling

om bij te blijven bij een verscheidener aanbod.

Zo rond 1963 gingen enkele andere provinciale opbouworganen een andere weg, daartoe gestimuleerd door het Ministerie van Maatschappelijk Werk. Het ministerie gaf aanbeveling om, gelet op de noodzaak van samenlevingsverandering, minder te letten op beperkte groepsbelangen in het bestuur en: "structuur en werkwijze van de stichting op zodanige wijze (te) herzien dat de zich voordoende problemen op deskundige en slagvaardige wijze kunnen worden aangepakt."35)

In een stafbespreking toonde adjunct directeur Hijmans zich voorstander van zulk een vernieuwing waarbij een vergelijking met enkele collega-instellingen gemaakt werd: "Opbouw Zeeland, Brabant en nog enkele leggen thans meer de nadruk op de deskundigheid van de functionarissen. De commissies krijgen een secundaire taak.

De heer Van der Maden en mejuffrouw Boer zijn het met deze nieuwe werkwijze niet eens."36)

Ondanks de gezamenlijke constatering ook in deze stafvergadering gedaan dat de mandatarissen een gebrekkige relatie met hun achterban hadden, koos Jo Boer, ondanks haar eigen verlies, voor een overheersing van het geloof boven professionele deskundigheid. En zeker op dat moment, tien jaar na de pacificatie van Utrecht, toen ook in Drenthe de kerken leger worden, hoefde dit niet meer.

Noten Hoofdstuk X

1. De vier levensbeschouwelijke provinciale organisaties waren:
De Provinciale Diaconale Commissie van de N.H. kerk.
De Gereformeerde Stichting voor Maatschappelijk Werk.
Het Provinciaal Sociaal Charitatief Centrum.
De Vereniging Humanitas.
2. Landelijk Sociaal Charitatief Centrum, Verslag van de Studiedagen over de provinciale opbouworganen op 10-11 januari 1950 te Laag-Soeren, blz. 19.
3. **Nijboer**, 1986, blz. 21.
4. Andries de Jong spreekt niet zozeer van pacificatie maar van eensdeels strijd, anderdeels vergeetachtigheid. Strijd was er bijvoorbeeld ook over het lidmaatschap van de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk. Eerst waren de opbouworganen lid van deze koepel der koepels. Maar bij de herstructurering van 1956 werden ze uit de vereniging gezet en kregen nog slechts een adviserende stem. Deze depreciatie door de levensbeschouwelijke top bood kansen voor de rijksoverheid om juist op dat terrein beleid te gaan voeren.
"De levensbeschouwelijke organisaties hadden in 1956 de sociale raden aan de kant geschoven. De levensbeschouwelijke toporganen zagen in het opbouwwerk ook niet veel en vergaten het te 'confessionaliseren'. Vooral op dat terrein ontplooidde het departement een eigen activiteit. Het gaf (...) de provinciale opbouworganen een nieuwe impuls." **De Jong**, 1980, blz. 170.
5. AOD 20, juni 1955, blz. 4.
6. Wanneer hier en hieronder gesproken wordt van een principiële stellingname van de levensbeschouwelijke Samenwerkingsorganen moet - in ieder geval voor Drenthe - een onderscheid gemaakt worden voor Humanitas en de anderen. Humanitas zag versterking van eigen verenigingen slechts als het mindere, hopelijk tijdelijke alternatief. Humanitas was voorstander van de gezamenlijkheid. Geen betere illustratie voor dit feit is te vinden dan de expliciete uitnodiging van Jo Boer in 1964 aan Wolters, directeur van Humanitas Drenthe om bij Opbouw Drenthe medewerker in algemene dienst te worden. Hij solliciteerde en werd aangenomen.
7. Drenthe, 1985, no. 1, blz. 18.
8. "Gedogers zijn organisaties of personen die geen direct belang hebben bij de normale functionering van het bedrijf. Ze komen pas in het geweer wanneer er iets is dat hen niet bevalt." **Heijnsdijk**, 1984, blz. 15.
9. Jaarverslag Opbouw Drenthe 1963, blz. 33.
10. AOD 21, d.d. 21/11/60.
11. AOD 478, nota december 1965.
12. In 1970 schortte de commissie haar werkzaamheden op nadat een werkgroep was samengesteld die de Raad voor Maatschappelij-

ke Dienstverlening ging voorbereiden. Hoewel nooit officieel opgeheven (althans zo naar buiten gebracht) verdween het Bureau als afscheidbare eenheid van rapportage in de jaarverslagen sinds 1968. Als eenheid van stafleden werd het nog 2 jaar zo genoemd bij de verschillende werkonderdelen. Daarna keren dezelfde stafleden terug onder het hoofdje 'Afdeling Maatschappelijke Dienstverlening'. Deze tak van Opbouw Drenthe wordt tenslotte per 1 januari 1975 overgedragen aan de Raad voor Maatschappelijke Dienstverlening.

13. AOD 59, d.d. 14/1/65, blz. 2.

14. Als noot 13.

15. AOD 414. Als hier over 'onderzoek' gesproken wordt, dan is dit onderzoek in de enge betekenis van het woord. Dit wil dan zeggen: het door middel van veldwerk verzamelen van nieuwe gegevens door bevraging van respondenten of het meten van variabelen. Deze systematische op veldwerk gebaseerde onderzoeksrapportage wordt hiermee afgegrensd van 'desk research' of 'beleidsrapportage' waar het gaat om verzamelen, hergroeperen en interpreteren van bestaande cijfers en inzichten. Deze laatste activiteit deden de onderzoekers van Opbouw Drenthe ook. Zo gaven zij adviezen aan gemeentebesturen naar aanleiding van structuur- en/of bestemmingsplannen, werkten zij mee aan nota's voor de Provinciale Plan Commissie, verrichtten zij interne advisering naar de directie van Opbouw Drenthe etc.

In het archief liggen 41 onderzoeksrapporten in de enge betekenis van de term.

6 in de periode 1949-1954;

17 in de periode 1955-1964;

18 in de periode 1965-1970.

De helft hiervan (20) beoogde inzicht te geven in de situatie op dat moment, c.q. in de verwachte behoefte aan welzijnsvoorzieningen. Dus op grond van demografische cijfers, voorzieningengebruik, enquêtes en interviews werd bezien of er behoefte was aan een bejaardentehuis, jeugdservicevoorziening, dorpshuis of ziekenhuismaatschappelijk werk. Een accent lag hierbij op bejaardenproblematiek. Bij deze 20 kunnen worden opgeteld de 12 bevolkingszelfonderzoekingen die in de jaren zestig gehouden werden. (De rest vormt een variarubriek.)

Deze onderzoeksstroom werd verricht voor gemeentebesturen (20), voor diverse particulier initiatief organisaties (8), ten behoeve van suborganen (6) en 1 onbekend.

16. Wanninkhof deed dit werk overigens in nauwe samenwerking met beleidsmedewerker W.A. van Opijnen van CRM-LC Assen. In 1969 kon Wanninkhof zijn taken overdragen aan een speciaal aangetrokken consultant, tevens werd een subcommissie ingesteld voor beoordeling van de bouwplannen.

17. Wanninkhof 1963, blz. 258.

18. Citaat uit het Ten geleide van de nota: "Het dorps- of wijkcentrum in de lokale samenleving", ondertekend door C.R.M., de bewindslieden Egas en Vrolijk. Zij waren in 1965 ook langs geweest in Drenthe. Voor hun geestesoog zagen zij de dorpshuizen een

netwerk vormen ten behoeve van cultuurspreidende activiteiten. Een Drentse functionarissenwerkgroep bracht vervolgens onder auspiciën van de Culturele Raad een nota uit: "Culturele vulling van de dorpshuizen" (1968). De beleidsaanbevelingen waren van het type waarmee het probleem naar anderen/de lange baan/een diepe la geschoven werd. In de praktijk bleef de 'lege huls-theorie' werkzaam. **Verdoes**, 1965.

19. Zie voor een weergave van de opzet bijvoorbeeld de inleiding op het samenvattend rapport over de 8 onderzoekingen in Zuid-West Drenthe. AOD 414 dd of **Wanninkhof** 1964.

20. **Edel**, 1957, blz. 12.

21. **Laansma**, 1957, blz. 356-357.

22. **Groenman**, 1954, blz. 27.

23. **Hendriks** 1964.

24. Het idee van sociale planning was geen tijdelijke of louter Nederlandse zaak. In 1974 beschreef Rothman in een gezaghebbend geworden artikel sociale planning als een van de drie basismodellen voor de praktijk van het opbouwwerk. In 1983 was het voor Thomas een van de vijf typerende sociale activiteiten waaraan opbouwwerkers zinvol konden bijdragen. En in 1985 behandelde Schuyt in zijn proefschrift sociale planning als een van de drie grondvormen van het hedendaagse opbouwwerk in Nederland.

25. **Boer, J.**, 1970³, blz. 109 en 110.

26. Zie bijvoorbeeld **Boer, J.**, 1965, blz. 41.

27. **Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk**, blz. 371.

28. **Boer**, 1960, op blz. 7 van dit artikel.

29. Hoekstra over het verschil: "Opbouwwerk als werkmethode van samenlevingsopbouw in een groep, buurt, streek etc. heeft tot doel, de betrokken bevolking door voorlichting, overleg en motivering zo veel mogelijk hun eigen beslissingen te laten nemen en uit te voeren (zelfbepaling en zelfwerkzaamheid), terwijl bij sociale planning de beleidsbeslissingen door anderen worden genoemd." **Hoekstra**, 1970, blz. 158).

30. Jaarverslag Opbouw Drenthe, 1957, blz. 7.

31. **Houttijn Pieper** heeft deze tegenstelling in algemene zin onderkend wanneer hij stelt dat community organization als *Amerikaanse methode* in Nederland onvoldoende kan werken. Immers, zo schreef hij: "(a) De neiging tot zelfwerkzaamheid ten dienste van het tot stand komen van collectieve voorzieningen is bij de Nederlander veel kleiner dan bij de Amerikaan. Nauw verwant hiermee is het feit dat de Nederlander veel minder dan de Amerikaan geneigd is gebruik te maken van zijn formele recht op medezeggenschap bij de vorming van een beleid, dat de categorie of de groep waartoe hij behoort raakt. Ook is de bereidheid tot het dragen van verantwoordelijkheid in een bestuur, of dit nu een overheids- of een verenigingsbestuur is, veel geringer.

(b) De Amerikaanse samenleving kent nauwelijks het verschijnsel van de zuilen. Het samenwerkingsideaal dat een belangrijk onderdeel van de community organization ideologie vormt, steunt op de impliciete overtuiging dat elke mens openstaat voor een appèl tot samenwerking en op de expliciet verkondigde mening dat verwezenlijking van deze samenwerking een kwestie van begrip, geduld en de juiste rationele argumenten is. Dit gaat bij de zuilen niet op.

(c) Het lokale overheidsbestuur heeft in Nederland een veel grotere invloed op het dagelijkse leven dan in Amerika. Dit heeft o.a. tot gevolg dat in Nederland veel meer initiatieven op lokaal niveau afhankelijk zijn van door legale macht gesanctioneerde overheidsbesluiten. Bovendien betekent het, dat samenwerking bij de ontwikkeling van een groter gebied in grote mate afhankelijk is van intergemeentelijke samenwerking. Het instituut van de gemeente heeft onzes inziens een aantal kenmerken dat intergemeentelijke samenwerking in sterke mate in de weg staat." **Houttuijn Pieper**, 1966, blz. 128-129.

32. Drenthe, 1985, no. 1, blz. 18.
Voor het boek over Zweeloo zie **Boer, J.**, 1975.
33. AOD 22, d.d. 6/7/64.
34. **Boer, J.**, 1973, blz. 206.
35. **Hendriks**, 1963, blz. 28.
36. AOD 59, d.d. 14/1/65.

Hoofdstuk XI Veranderingsjaren (1965 - september 1972)

1. Inleiding

De discussies over richting en inrichting van het opbouworgaan domineerden in deze periode het werk. Binnen de directie ontstond hierover een conflict dat beslecht werd in het voordeel van het jongere directielid (Hijmans). Als slotstuk van al de discussies intern en met Drentse organisaties en overheidsinstellingen, werd in 1972 het opbouworgaan geheel geherstructureerd. Er kwam een nieuw bestuur, voor een nieuwe taak. Ook het commissiestelsel werd aanzienlijk verkleind om samenhangende beleidsvoorbereiding in Drenthe te realiseren op een breed terrein van welzijnszorg.

Deze nieuwe opzet en de voorafgaande debatten speelden zich af tegen de achtergrond van een steeds actiever optredend Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, dat als opvolger van het Ministerie van Maatschappelijk Werk in 1965 gevormd werd. Van belang was ook de langzaam maar steeds kritischer wordende Provinciale Staten waar twijfels over het doen en laten van Opbouw Drenthe manifester werden. En de afkalvende machtsbasis van de samenlevingsorganen.

2. De vorming van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM)

Midden jaren zestig nam de aandacht voor de niet-economische kwaliteiten van het bestaan toe. Het kabinet Cals (april 1965-april 1967) vormde het draaipunt. Dit kwam tot uiting in de verbreding van het Ministerie van Maatschappelijk Werk naar CRM, en de regeringsverklaring waarin het welzijnsbeleid één van de hoekstenen van het kabinet genoemd werd. In de troonrede van 1965 legde Koningin Juliana een accent op cultuur en welzijn vóór economische ontplooiing.1) En in de eerste Memorie van Toelichting heette het: "De instelling van het departement is een uiting van het groeiend besef dat naast voorzieningen inzake de welvaart meer voorzieningen voor het cultureel en maatschappelijk welzijn nodig zijn. Er is een krachtig op cultureel en maatschappelijk welzijn gericht beleid noodzakelijk teneinde een evenwicht tussen welvaart en welzijn te bevorderen". 2) Deze eerste begrotingspresentatie bracht de anti-revolutionaire staatkundige Hoogendijk ertoe zich af te vragen of: "Het ministerie van CRM, gelet op de wijze waarop het zijn taak aanvat, niet in zekere zin zelf als een opbouworgaan, doch dan van nationale allure, aangemerkt kan worden".3) Het ministerie zou dit niet worden, daartoe werd in 1966 het Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw (NIMO) in het

leven geroepen. Maar wel zou het én nieuwe voorzieningen én samenhang bepleiten. Het ministerie had de socialist Vrolijk aan het hoofd, die expliciet bij de kabinetsformatie een breder ministerie had opgeëist dan Maatschappelijk Werk. In zijn portefeuille had hij onder meer de subsidiëring voor de provinciale raden voor sport, cultuur en jeugdzaken. Gezien zijn afkomst: socialist met belangstelling met name voor cultuur en educatie mocht verwacht worden dat, nu meer dan voorheen, tussen functionele raden, de opbouworganen en de levensbeschouwelijke samenwerkingsorganen afstemming plaats zou vinden.

3. De terugval van de samenwerkingsorganen, de opkomst van de functionele raden en het relevante rijksbeleid.

De samenwerkingsorganen werden gesubsidieerd ten behoeve van:

- de ontwikkeling en verdieping van het maatschappelijk werk
- het stimuleren van nieuwe activiteiten
- het voeren van overleg met andere instellingen op maatschappelijk terrein en met de overheid
- het bieden van advies en voorlichting aan besturen en beroepskrachten
- het geven van leiding aan beroepskrachten en vrijwilligers ten aanzien van het uitvoerend werk.4)

Sinds de eerste subsidieregeling van 1955 waren in Drenthe deze organen actief en zoals geconstateerd werd, nadrukkelijk aanwezig (vanaf 1956) in de beslissingskern van Opbouw Drenthe, het D.B. Hier en in de commissies verdedigden zij de belangen van hun achterban, dus een zo groot mogelijke ruimte om eigen welzijnsvoorzieningen te realiseren. Drie factoren maakten de invloed van deze samenwerkingsorganen in Drenthe en op Opbouw Drenthe op den duur minder.

1. Een tendens tot ontkerkelijking en afnemende acceptatie van hiërarchische verhoudingen. Dit maakte dat de mandatarissen steeds minder namens bevolkingsgroepen konden spreken en organiseren. Dit gegeven werd nog sterker toen eind jaren zestig een fusie- en schaalvergrotingsproces gestimuleerd werd door het Rijk. Deze 'veralgemening' bevorderde het ontstaan van 'professionele bureaucratieën'.
2. Het gegeven dat er door de gescheiden levensbeschouwelijke circuits inmiddels veel en versnipperde voorzieningen waren gerealiseerd maakte dat Minister Klompé maatregelen nam. Als minister van MaWe, deed zij in februari 1965 een memorandum over de samenwerking van samenwerkingsorganen verschijnen met het oog op een andere taakstelling.5)

3. Haar opvolger, minister Vrolijk van C.R.M., bepleitte ook grotere samenwerking. Hij zag toekomst in coördinatie en verbetering van het voorzieningenpatroon door *provinciale, publiekrechtelijke adviesraden* voor jeugd-, sport- en culturele aangelegenheden. Deze advieslichamen voor de overheid (functionele raden) ging hij versterken. Zo kregen in Drenthe de Culturele Raad, de Raad voor Jeugdaangelegenheden en (later) de Sportraad meer mankracht en financiering.

4. Kritiek en aandacht voor samenwerking in de Provinciale Staten

Ook in de Provinciale Staten van Drenthe kondigden zich wijzigingen aan. Tot aan 1963 was het beeld van de behandeling van Opbouw Drenthes subsidieaanvraag stereotiep. In het ambtelijk advies werd wel gemopperd over de relatieve ondoorzichtigheid van het werk, of twijfel uitgesproken over het tempo waarmee Opbouw Drenthe taken afstootte. Steevast echter, zonder hoofdelijke stemming of aanmerking, stemde de Provinciale Staten in met de jaarlijks toenemende subsidie. In 1963 en 1964 werden door Gedeputeerde Staten enkele schoten voor de boeg afgevuurd: er moest een eind komen aan de subsidiestijging - zonder resultaat overigens. In 1965 steeg de subsidie-aanvraag weer en naar aanleiding van een opmerking, nu van Statenleden, dat het toch wel erg moeilijk te beoordelen was hoe Opbouw Drenthe in elkaar stak, werd besloten een excursie te laten organiseren.

Deze excursie werd grondig voorbereid en succesvol uitgevoerd. Desalniettemin, in 1965 vroegen Gedeputeerde Staten zich af of Opbouw Drenthe niet onnodig veel naar zich toe trok en te weinig van zich afschoof. In 1966 werd voor het eerst openlijk in de Statenzaal uitvoerig kritiek op Opbouw Drenthe uitgeoefend (door A.R.P.-vertegenwoordiger Hollenbeek Brouwer en P.v.d.A.-lid Wilmans). Dit vormde aanleiding voor Gedeputeerde Staten om Opbouw Drenthe te verzoeken nadere samenwerking te starten met de Culturele Raad en de Jeugdraad. Dit resulteerde in een Besturenoverleg. Deze samenwerkingsgesprekken op bestuurlijk niveau werden ook gestimuleerd door een brief van minister Vrolijk in juli waar hij alle Gedeputeerde Staten van Nederland vroeg hoe 't zat met de samenhang en samenwerking van de provinciale welzijnsorganen. Deze aandrang maakte, dat het Besturenoverleg het Instituut voor Jeugd- en Ontwikkelingswerk en het onderzoeksapparaat van Opbouw Drenthe onder één gezamenlijke regie probeerde te brengen. Dit gelukte in de praktijk nauwelijks. De begeleidingscommissie

voor het Instituut kwam er niet en het Curatorium voor onderzoek verrichte nauwelijks enig werk. De partners van Opbouw Drenthe leken niet wezenlijk geïnteresseerd in het dragen van verantwoordelijkheid in deze.

5. Binnen Opbouw Drenthe overbelasting, kritiek op de commissies en strijd binnen de directie

Binnen Opbouw Drenthe kwamen signalen van overbelasting en onvrede in de staf. In het D.B. werd melding gemaakt van een petit comité dat de overbelasting moest tengaan door taken anders te verdelen. De directie had te weinig tijd om stil te staan bij en te filosoferen over het werk. Zelfs in het jaarverslag werd geklaagd over te weinig tijd. In 1967 namen deze signalen van overbelasting toe en er was sprake van ernstige uitval wegens langdurige ziekte van zowel Jo Boer, als adjunct directeur Hijmans en administrateur Wessels.

De terugkeer van Jo Boer in augustus luidde voor het D.B. een periode in van bezinning op taken, functies, interne organisatiestructuur en personeelsbezetting.

Het commissiestelsel

Onvrede was er over het functioneren van de commissies. De opkomst was slecht en het rendement moeilijk meetbaar. In 1965 en 1966 werd hierover vergaderd in een Drents directeuren overleg. Deelnemers waren de directeuren van Opbouw Drenthe, van de provinciale raden, van de samenwerkingsorganen en het Bureau Landelijk Contact CRM-Drenthe. Er werden ideeën gelanceerd over verbeteringen, maar daar bleef het voorlopig bij. In 1968 en volgende jaren werd de onvrede over het commissiestelsel groter. In een vertrouwelijke directienota van Opbouw Drenthe, stond dat de grote commissies "niet zelden vrij gebrekkig (werken)". Maar ook, dat Opbouw Drenthe bij gebrek aan beter toch zo door moest gaan.⁶⁾ De commissie-secretariaten legden ook een aanzienlijk beslag op de medewerkers. Wanninkhof bijvoorbeeld moest onderzoek deels laten schieten ten behoeve van zulke secretariaten. Veel creativiteit en deskundigheid werden zo gebonden, betere zaken waard: "het slecht functioneren van de commissies valt samen met het onbehagen van de secretarissen".⁷⁾ De leden van commissies bleken veel afwezig te zijn. De huidige verbinding tussen bestuur en commissie was "een veelal niet operationele", en het grondvlak voelde zich niet meer werkelijk vertegenwoordigd door institutioneel overleg, zo werd een vergadering later in het secretarissenoverleg gesteld. Dit interne werkbeleid van commissie secretarissen was be-

doeld om van elkaar en met elkaar te leren. Het werd ook een verzamelplaats van klachten en niet gerealiseerde verbeteringsvoorstellen.

Conflict binnen en rond de directie.

Doch daarnaast speelde er intern een ruzie binnen de directie. In 1968 ontvlamde een smeulende onvrede in een laaiend vuur. Inzet was de feitelijke toebedeling van verantwoordelijkheden van Jo Boer aan Hijmans. En de noodzaak van ingrijpende aanpassingen met het oog op de nabije ontwikkelingen.

Hijmans vond dat Jo Boer meer bevoegdheden aan hem (en andere medewerkers) moest afstaan. In de D.B. vergadering van 25 maart 1968 stelde zij dat zij wel wilde delegeren maar niet wist hoe dit te doen. Haar afwezigheid zonder principiële overdracht van verantwoordelijkheden, deed natuurlijk wel het apparaat van Opbouw Drenthe stroever functioneren. En zij was veel weg. Bijvoorbeeld eind 1968 onderhield Jo Boer 21 provinciale bestuurslidmaatschappen binnen en 11 buiten de provincie. Minder dan de helft van deze bestuurlijke functies vloede rechtstreeks voort uit haar directeurschap. De rest kwam voort uit persoonlijke belangstelling en was op persoonlijke titel. Dit bracht met zich mee dat ze vaak afwezig was. Opbouw Drenthe-stukken bleven daardoor wel eens lang liggen en noodzakelijk overleg kon niet, of laat gevoerd worden. Hijmans accepteerde dit niet langer. Hij vond dat hij meer armslag moest krijgen om vernieuwingen te realiseren. Het aanbod van het D.B. dat hij die zou krijgen, doch dat Jo Boer nog drie jaar (tot haar pensioen) formeel en feitelijk het hoofd bleef, wees hij af. In september 1968 kondigde hij aan te zullen vertrekken. Toch, en dat gaf Jo Boer zelf ook binnenskamers toe, was er twijfel of zij mede gelet op haar gezondheid voldoende kracht had om de steeds dringender herstructurering te leiden. Het D.B. besloot een advertentie te plaatsen voor een nieuwe opvolger. Kandidaten werden opgeroepen, maar niemand werd goed genoeg bevonden. Inmiddels waren enkele D.B. leden nog eens met Hijmans gaan praten. Dit leidde er toe - nadat in oktober Jo Boer haar visie op de toekomst had gegeven - dat Hijmans een wervende 'improvisatie' over taak en toekomst Opbouw Drenthe in december mocht afsteken. Kern van deze speech was dat de samenleving steeds onoverzichtelijker was geworden en de traditionele bestuurlijke kaders onvoldoende toegerust waren om democratisering en inhoudelijke vernieuwing tot stand te brengen.⁸⁾ Dit pleidooi voor vernieuwing maakte indruk. Dit in tegenstelling tot de ietwat fletse toekomstbeschouwing van Jo Boer. Wat nu? Lente 1969 werd intensief overlegd, waarbij het langzamerhand

steeds duidelijker voor het D.B. werd, dat een elegante wijze van aftreden van Jo Boer de sleutel tot de oplossing was. Het ministerie van CRM bleek bereid daaraan mee te werken. Per 1-9-1969 nam Hijmans het roer over. Sans rancune namen Opbouw Drenthe en Jo Boer afscheid. Zij zou nog slechts enkele supervisie taken op zich nemen en met behoud van salaris enkele andere werkzaamheden verrichten, waaronder het beschrijven van de geschiedenis van Opbouw Drenthe en haar studie over de veranderingen in het dorp Zwelloo.⁹⁾ Hoewel met deze oplossing een hoofdprobleem binnen Opbouw Drenthe opgelost was, siste er een probleem achteraan. Hijmans vond, gelet op de zwaarte van de directietaken, dat hij recht had op een adjunct-directeur. Binnen het D.B. bleken er felle tegenstanders: Opbouw Drenthe moest straks meer samenwerken met de raden. Deze hadden geen adjunct en in een toch al ongelijke situatie verwachtte men te veel dominantie van een zware Opbouw Drenthe directie. En als er een adjunct moest komen, dan liever later, op een moment dat de functionele raden vanuit het nieuwe bestuur deze mee konden benoemen. Mede met steun van dhr. Diers, directeur Landelijk Contact-CRM Drenthe, wisten Boer en Hijmans het D.B. te overtuigen. In 1970 kwam adjunct-directeur G. Walinga de algemene leiding versterken.

Tegen deze diverse achtergronden vonden een reeks van gesprekken plaats tussen de Drentse functionele raden en Opbouw Drenthe. Ook werden hierin betrokken de provinciale overheid, LC-CRM en de samenwerkingsorganen. Inzet vormde een nieuwe taak, een nieuwe structuur, nieuwe bestuursleden en nieuwe verhoudingen met raden en levensbeschouwelijke koepelels voor Opbouw Drenthe. Ter tafel lag een nieuwe conceptie, gestimuleerd door het ministerie en in Drenthe krachtig bepleit door Hijmans. De inhoud viel met de volgende woorden samen te vatten: meer beleidsplanning en het realiseren van medeverantwoordelijkheid van de functionele raden voor Opbouw Drenthe.¹⁰⁾

6. Beslissende besprekingen in het Drents Besturenoverleg

Zo was er in 1969 beraad over de nieuwe concept-rijkssubsidieregelingen voor de Raden en opbouworganen. En ook over een gemeenschappelijke huisvesting van deze instellingen, maar een doorbraak in de wat afwachtende houdingen vond niet plaats. In 1970 kwamen de tegenstellingen hard naar voren. Met name op het eind van het jaar nadat door Opbouw Drenthe een concept plan ("Proeve") voor samenwer-

king en herstructurering werd voorgelegd. Deze "Proeve" was reeds meer dan een jaar binnen Opbouw Drenthe zelf besproken. Daar bleek het grootste probleem te zijn, de sterk teruggedrongen rol van de samenwerkingsorganen in het bijzonder, en die van kerk en levensbeschouwing in het algemeen. Mede daarom werd er een intensieve overtuigingscampagne binnen Opbouw Drenthe gevoerd om de bestuursleden te laten wennen aan de nieuwe opzet en koers. Zowel in 1969 als in 1970 werden sprekers van buitenaf op de A.B. vergadering geïnviteerd om het idee van samenhangende, geïntegreerde voorbereiding van het welzijnsbeleid te propageren. De Raden hadden andere bezwaren. Deze kwamen er in het kort op neer dat zij zich veel gekortwiekten achtten in hun beleidsvrijheid, zonder dat zij voldoende mogelijkheden hadden om het opbouworgaan nieuwe stijl te kunnen beïnvloeden. De besprekingen in 1970 vonden plaats in een geprikkelde sfeer en vanuit een harde opstelling bij de Raden. Typerend voor de situatie was de volgende stellingname: "De heer Oldebanning zegt, dan men zich binnen de Culturele Raad heeft afgevraagd wat het doel van deze vergadering is..... Daarom heeft de Culturele Raad al eerder gevraagd een studiecmissie in te stellen om via die weg tot de oprichting van een orgaan voor overleg en advies in Drenthe te komen. In bedoelde studiecmissie zou dan gepraat kunnen worden over vragen, als:

- is er behoefte aan een dergelijk orgaan,
- welke vorm zou dat orgaan kunnen krijgen,
- hoe zou de bezetting er uit moeten zien,
- welke taken zou zo'n orgaan moeten hebben.

Of Opbouw Drenthe dan het geëigende orgaan is, behoeft niet zonder meer met ja te worden beantwoord, aldus spreker. Spreker heeft bezwaar tegen het automatisch overgaan van Opbouw Drenthe in een orgaan van overleg en advies".¹¹⁾

Tussen augustus 1970 en mei 1971 vergaderde vervolgens een commissie van overleg uit dit Besturenoverleg zeven keer over de herstructurering van het welzijnsbeleid en van zijn voorbereidende instellingen. Leden van de commissie waren de vier directeuren en telkens twee bestuursleden van de respectievelijke organisaties. Gedeputeerde Hollenbeek Brouwer was voorzitter. Zijn vertrouwdheid met de materie en bekendheid met de deelnemende personen had hij opgedaan in z'n vorige functies van directeur van het gereformeerde samenwerkingsorgaan en lid van de Provinciale Staten. Zijn overtuigingskracht en politieke, potentiële invloed op de subsidies, deden uiteindelijk de partijen tot een gezamenlijk besluit komen. Midden 1971 rapporteerde deze commissie. Toen bleek dat

er nog een aantal strijdpunten waren, maar deze stonden een nieuwe opzet niet in de weg. Kern van die nieuwe opzet was het onverlet laten van een eigen domein en beslissingsbevoegdheid van de functionele raden bij een medeverantwoordelijkheid van deze voor Opbouw Drenthe nieuwe stijl. Belangrijk was voorts dat Opbouw Drenthe het Instituut voor Jeugd- en Ontwikkelingswerk afstoten zou, alsmede de uitvoerende taken op het gebied van het maatschappelijk werk. Terwijl ook een Raad voor de Maatschappelijke Dienstverlening gecreëerd moest worden. De strijdpunten betroffen het nieuwe bestuur. De Raden wilden geen D.B., een kleiner bestuur met meer invloed van de functionele raden en de mogelijkheid om functionarissen als bestuurslid aan te wijzen. Deze strijd over de herstructurering leek ook overgewaaid naar de vergaderzaal van de Provinciale Staten waar eind december 1971 voor het eerst in de geschiedenis na de tweede wereldoorlog, gestemd werd over Opbouw Drenthe. Slechts met 21 voor en 16 tegen haalde het oorspronkelijke voorstel det. (Het betrof de vervulling van een openstaande vacature.)

Het duurde nog tot de zomer van 1972 eer het bestuur van Opbouw Drenthe aftrad. De installatie van de nieuwe leden vond plaats in september 1972. Verzet van de levensbeschouwelijke vertegenwoordigers en hun achterban binnen het D.B. van Opbouw Drenthe was daar debet aan. Inhoudelijk hadden ze weinig argumenten tegen de ideologie van planning en integrale beleidsvoorbereiding. Maar ze waren niet van hun stoel weg te branden. Langdurig moest op hen ingesproken worden, langs vele wegen en in vele vergaderzalen, om macht los te weken. Nog ver na het jaar 1966, waar Hijmans het zenith van de verzuiling in Drenthe lokaliseerde,¹²⁾ bleef de invloed van de samenwerkingsorganen bestaan. Maar ze waren niet meer dominant. Extern hadden de gesprekken irritaties nagelaten: de Raad voor Jeugdaangelegenheden schreef zelfs lente 1972 nog een brief dat er geenzins reden was tot feestgedruis bij de installatie. De functionele raden bleven vasthouden aan eigen contacten met de overheid en de instellingen op hun domein. Voorts werd erkend dat de functionele raden een *eigen* verantwoordelijkheid behielden, inzonderheid voor advisering, planning en programmering. Voeg hierbij dat het bestuur van Opbouw Drenthe voor 50% zou gaan bestaan uit functionele raden vertegenwoordigers, (incl. die van de sectoren volksgezondheid, maatschappelijke dienstverlening en onderwijs) dan was duidelijk dat de condities om een samenhangend beleid te ontwikkelen, minimaal waren. In een evaluatie enkele jaren later werd dit ook pijnlijk duidelijk. Opbouw Drenthe stelde zelf: er was onvoldoende

samenhang gecreëerd tussen de functionele raden en Opbouw Drenthe, "waarin ook door verandering van de provinciale structuur, weinig verandering zal kunnen komen".¹³) Pessimistischer kon het niet.

Noten Hoofdstuk XI

1. De betreffende passage luidt: "Met deze voorzieningen gericht op het welzijn van heel ons volk, en met haar plannen tot hervorming en modernisering van ons recht, wil de Regering voor iedere Nederlander de mogelijkheden vergroten om zowel in materieel als in geestelijk opzicht tot volle ontplooiing te komen. Dit geldt evenzeer op sociaal-economisch gebied, waar de Regering streeft naar een zo rechtvaardig mogelijke verdeling der bedrijfsresultaten en naar versterking van de plaats van de arbeid in de onderneming. De individuele burger en zijn vrijheid in een goed geordende samenleving staan bij dit alles in het middelpunt". **Blokker**, 1981, blz. 109.
2. Geciteerd bij **Snijders**, 1983, blz. 17.
3. **Hoogendijk**, 1966, blz. 85.
4. Omschrijvingen conform herziene subsidieregeling 1962.
5. Na vier jaar overleg met het veld verscheen in juni 1969 een Nota Samenwerkingsorganen gevolgd door een nieuwe subsidieregeling in 1971 voor twee, gescheiden functies. Te weten een managementfunctie voor 't uitvoerende werk en daarnaast samenlevingsopbouw met de eigen achterban. Coördinatie en uitbouw van het voorzieningenpatroon waren hiermee goeddeels verleden tijd.
6. AOD 482 nota d.d. 12-3-1968.
7. AOD 482 notulen d.d. 25-11-1970.
8. AOD 22 d.d. 2-12-1968.
9. Eén van de taken welke zij hierna opvatte was het voorzitterschap van de Ned. Federatie van bejaardenbonden. In 1985 bij het 70-jarig bestaan van het dorps huis Eelde Paterswolde, hield ze een redevoering over het buurthuiswerk als inspiratiebron. Zij speelde toendertijd met het idee om de geschiedenis van dit dorps huiswerk door haar voorganger mev. Bähler-Boerma te boekstaven. Haar overlijden datzelfde jaar maakte dit onmogelijk.
10. Deze beleidsconceptie, door het ministerie vastgelegd in het 'Memorandum' en in een samenstelsel van (concept) subsidieregelingen voor de opbouw- en samenwerkingsorganen en de functionele raden, impliceerde een andere opzet van de provinciale opbouworganen. Het zouden Provinciale Raden voor Overleg en Advies moeten worden, waarin de provinciale raden een meerderheid verkregen. Taak van die 'provinciale opbouworganen nieuwe stijl' was het voorbereiden van een samenhangend provinciaal welzijnsbeleid en het uitoefenen van een aantal, 'generale functies' (voorlichting, onderzoek, planning, overleg & advies en opbouwwerk- ondersteuning). De volledige naam luidde:

Memorandum voorbereiding wetgeving maatschappelijk en cultureel welzijn, 1970, Ministerie van C.R.M.

11. AOD 22 d.d. 31-8-1970.
12. In een niet gepubliceerd interview, afgenomen in het kader van de publicatie van Schuyt, Van de Beek en Bakker.
13. Citaat van blz. II-2 van de Gedeputeerde Staten-nota 'het functioneren van de Provinciale Raden', d.d. 1 april 1976.

Hoofdstuk XII Terugblik op het tijdvak 1951 - 1972

1. Inleiding

Hiervoor werd het reilen en zeilen van Opbouw Drenthe in het tijdvak 1951-1972 opgesplitst in drie opeenvolgende periodes. Het grote voordeel van het zo groeperen van de gebeurtenissen was, dat de draad van het verhaal - dat is de chronologie - intact kon blijven. Bovendien konden opgetreden veranderingen door de periodisering uitgelicht worden. Aspecten van samenhang en continuïteit in de organisatie kwamen echter minder aan bod. Met een 'uitleiding' op het tijdvak van 1951-1972 wordt nu een complement geboden waardoor ruimte ontstaat voor analyse en interpretatie. Vragen die centraal staan in dit hoofdstuk betreffen niet zozeer incidentele ingrepen maar het reguliere functioneren. De centrale vragen zijn:

- Heeft de dienstverlening van Opbouw Drenthe aan kwaliteit ingeboet in het tijdvak 1951-1972?
- Heeft een en ander te maken met de

manier waarop de organisatie zich aanpaste aan de omgeving?

- Had het anders gekund?

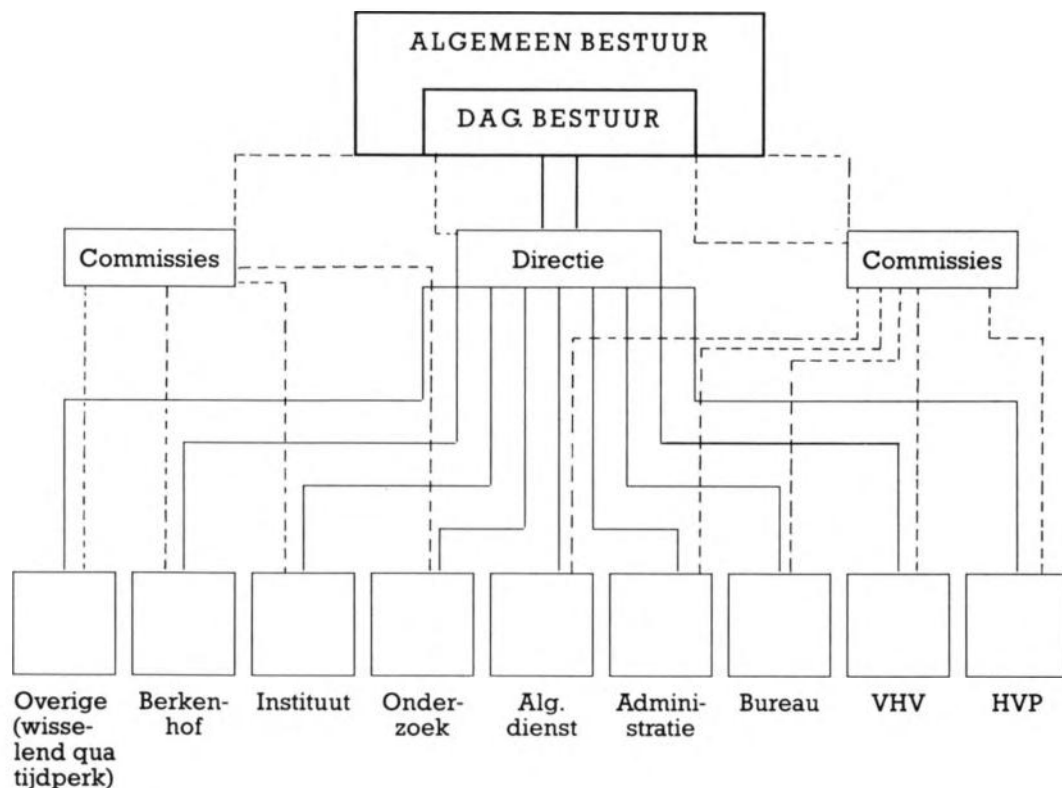
2. De kwaliteit van de dienstverlening

2.1. Waarschuwing vooraf

Vanzelfsprekend kan er geen enkelvoudig of simpel antwoord gegeven worden op de vraag: Heeft de produktie van Opbouw Drenthe in dit tijdvak aan kwaliteit ingeboet? Brood, de archivaris van het overgedragen archief, beschreef Opbouw Drenthe in zijn inleiding tot de inventaris reeds als volgt:

"Het gehele complex lijkt op een inktvis met vele tentakels, die alle verschillende activiteiten ontplooiën (en dus archief vormen) en als enige gemeenschappelijke eigenschap hebben dat ze aan één romp zitten." 3)

Een organogram lijkt inderdaad een beetje hierop:



———— Primaire bevelslijn
----- Secundaire bevelslijn

2.2. Globale typering

Deze stellige bewering van differentiatie door Brood geldt zeker voor dit tijdvak en vormt een waarschuwing vooraf bij een beoordeling. Daarom eerst een korte typering van de kwaliteit van de afzonderlijke bedrijfsonderdelen (de tentakels). Daarbij zal niet zozeer iets nieuws beweerd worden alswel voortgebouwd worden op de hoofdstukken IX t/m XI. van de 'Diensten' bleven HVP en Vrouwelijke Hulpverlening constant. Bureau en Instituut gingen achteruit, het Bureau dan vooral gezien vanuit de niet gehonoreerde wens om het uitvoerend maatschappelijk werk (met vrijwilligers) te mogen blijven doen. Hetzelfde gold voor het Nijverheidsonderwijs: er is nog een poging gewaagd om dit uit te breiden (jongenswerk) maar dat mocht niet van het kerkelijke en particulier initiatief.

Het Instituut kampte langdurig met vacatures, onzekerheid over de toekomst op het eind en slinkende acceptatie bij levensbeschouwelijke koepels welke vergelijkbare dienstverlening in hun pakket hadden. Dit bemoeilijkte optimaal functioneren.

Van de vijf typische 'tweedelijns' opbouwwerktaken: commissiewerk, onderzoek, adviezen geven, 'orgaanvorming' en sociale planning verliepen onderzoek en het oprichten van voorzieningen goed. Sociale planning en de adviezen boden een ambivalent beeld. Boer en Cramer wensten een andere, belangrijker positie in het ontwikkelingsgebiedenbeleid. En toen dit eenmaal anders geregeld werd, bleekt het aspect participatie van de bevolking dubieus. Maar het resultaat voor Drenthe was, in termen van gerealiseerde voorzieningen, bevredigend. De adviezen werden veel gevraagd en de medewerkers waren zeker deskundig. Maar bij het doornemen van de decimeters dikke pakken adviezen be kroop de onderzoeker toch het gevoel dat er veel routinematige zaken tussen zaten. Daarnaast werd hem in de interviews duidelijk gemaakt dat veel adviezen een 'verplicht' of 'voorgekookt' karakter hadden. Opbouw Drenthe fungeerde dan als het zoveelste formele station in een procedure waar alle beslissers informeel al tot overeenstemming waren gekomen. (Een overigens niet ongebruikelijke situatie in het openbaar bestuur) Het negatieve oordeel over het commissiestelsel werd èn gebaseerd op zelfevaluaties van Opbouw Drenthe (met name in de periode 1965-1972) èn de appreciatie van de onderzoeker. Bij het lezen van de notulen kwam hij zeer zelden een initiatief tegen waarvan bleek dat dit essentieel of uniek was geworden. Dit gold niet voor het dorpsshuizenwerk: hier lijkt de inzet van Wanninkhof beslissend bijgedragen te hebben aan deze bewonersactiviteit. De beknotting van Jo Boer op het terrein van community organization werd eerder behandeld.

2.3. Verval

Hoewel dit overzicht een eerste benadering van het kwaliteitsprobleem biedt, worden twee fenomenen er niet inzichtelijk door. Dat zijn a) achteruitgang als proces en b) de niet gedane zaken.

1951-1972 omvatten twee decennia en het zou vreemd zijn als - juist in deze dynamische twintig jaar - de kwaliteit constant bleef. Het tegendeel is waarschijnlijker en de gegevens wijzen ook in die richting. Gedurende het hele tijdvak en toenemend vanaf midden jaren zestig, was er sprake van achteruitgang.

Whetten onderscheidt twee soorten achteruitgang 'cutback' (terugloop) en 'stagnatie'.²⁾ Het eerste impliceert een slinken van de organisatie en haar output. Dit trad bij Opbouw Drenthe niet op. De reden was simpel - het was een non profit organisatie welke in een tijdvak van hoogconjunctuur beschikte over zeer goede relaties met de subsidiegevers, gebaseerd op traditie, charisma en wederzijds dienstbetoon. Stagnatie is een vorm van achteruitgang welke volgens Whetten juist in een situatie van overvloed kan optreden. Kenmerken zijn een klimaat van bureaucrativering, het niet realiseren van nieuwe produkten, ongevoeligheid voor de belangen van de werknemers of (maar dat is in deze studie over Opbouw Drenthe niet gebleken), ongevoeligheid voor de wensen van de cliënten.

Bureaucrativering, uitblijvende vernieuwing en intern geredekavel, met name in de tweede helft van dit tijdvak, wijzen wel op stagnatie bij Opbouw Drenthe.

3. Heeft het verval in het tijdvak 1951-1972 te maken met de manier waarop de organisatie Opbouw Drenthe omging met de omgeving?

Niet alleen op dit moment, maar vanaf het begin was duidelijk dat Opbouw Drenthe's functioneren in sterke mate bepaald werd door de omgeving.

Miles, Snow en Pfeffer noemen vijf typen beslissingen in de aanpassing aan de omgeving. Het gaat om keuzes t.a.v. 1. het domein; 2. de hoofdstrategie qua aanbod van diensten; 3. de technologie; 4. de structuur en 5. continuïteitswaarborgen.³⁾

Jacobs noemt vijf punten van afhankelijkheid van een organisatie t.o.v. de omgeving: a. input acquisition; b. output disposal; c. capital acquisition; acquisition of production factors en e. acquisition of a labor force.⁴⁾

Voegen we deze lijsten te zamen dan besluiten we te letten op de volgende onderdelen:

* Doel en/of domeinbepaling;

- * Keuze van en accenten binnen de dienstverlening;
- * De geregelde toevoer van bronnen;
- * De samenstelling van A.B. en D.B. + de inrichting van de organisatie;
- * Bekwaamheden en bevoegdheden der medewerkers, inclusief directie.

3.1. Doel en domeinbepaling

De statuten van 1956 gaven als doelstelling: de bevordering van de sociale, sociaal-culturele en sociaal-hygiënische belangen van Drenthe- voorzover dit niet door andere organen geschiedt. Het enige verschil met de statuten van 1948 was dat toen nog de economische belangen opgenomen waren. De doelen als zodanig werden in het tijdvak 1951-1972 niet ter discussie gesteld. Wel het domein waarin Opbouw Drenthe deze wilde realiseren. (Onder 'domein' wordt hier verstaan dat deel van de omgeving dat de organisatie als haar gebied, haar werkveld, beschouwt om de dienstverlening te realiseren)

Hall onderscheidt drie aspecten van domeindebatten tussen organisaties a) het gaat om klanten, b) het gaat om taakverdeling (trachten overeenstemming te bereiken over wat de een doet en de ander laat) en c) er spelen altijd ideologische kwesties mee.⁵ Juist door het secundaire karakter van Opbouw Drenthe (anderen hebben voorrang) laiden zulke domeindebatten in dit tijdvak inderdaad op. De tegenstelling tussen professionele expertise van de staf versus het levensbeschouwelijk primaat in het bestuur was hier debat aan. Maar er was een tweede reden, gelegen in de beleidsopvattingen van de directrice. Zij conformeerde zich aan 'de bestaande verhoudingen', in casu de elementen: mandatering, commissiestelsel en consensus in besluitvorming. Maar innerlijk was zij het niet altijd eens met het beleid. Met name waar het ging over het afstoten of laten liggen van taken. In een gesprek met de onderzoeker kenmerkte zij dit tijdvak spontaan en enigszins zuur als de periode waarin de beleidsbepaling door het D.B. vooral impliceerde het aangeven wat niet mocht. Tegenstand werd niet alleen binnen de beslissingskern aangetroffen. Cramer heeft in de vijftiger jaren tevergeefs getracht de Stichting Maatschappelijk Werk ten Platte-land - een centraal gestuurde maatschappelijk werk organisatie, overblijfsel van de crisismaatregelen van het Rijk ten behoeve van de kleine boeren - van het Drentse erf te bannen. Ook het Drents Landbouw Genootschap (concurrent qua cursusaanbod) en de Culturele Raad (= Drents Genootschap) hielden Opbouw Drenthe in de peiling. Tenslotte, de Samenwerkingsorganen en het Ministerie van Maatschappelijk Werk wensten dat Opbouw Drenthe haar uitvoerende bezigheden in het maatschappelijk werk stopzette.

Veel aandacht vergden de onderlinge relaties. Van een monopoliepositie op provinciaal welzijnsterrein was geenszins sprake: "Er ontstond in de eerste plaats een concurrentiesituatie waarbij op sommige terreinen de kerk het opbouwwerk verdrong in het eerstelijnsnetwerk, juist door professionalisering. In de tweede plaats was er een afhankelijkheidsrelatie: het kerkelijk en particulier initiatief kwam, in 1955 structureel, in bestuur en D.B. In de derde plaats was er een samenwerkingsrelatie. Opbouw Drenthe nam een supervisor voor de maatschappelijk werkers van het k.p.i. in dienst en organiseerde maandelijkse studiedagen, vanaf 1955 voor elke maatschappelijk werk(st)er. Verder was er natuurlijk samenwerking in eigen of externe provinciale commissies, bijvoorbeeld t.b.v. bejaarden- of zwakzinnigenzorg. In de vierde plaats was er een omgekeerde afhankelijkheidsrelatie (door de subsidieverzoeken van het k.p.i., waarover Opbouw Drenthe advies uitbracht aan de geldgevers)." 6)

De juiste domeinbepaling vergde eigenlijk door zijn gecompliceerdheid dagelijkse aandacht en maakte dat Opbouw Drenthe ook veel met zichzelf bezig was (afstemmingskwesties tussen de organen; discussies binnen de organen, waaronder D.B. en directie).

3.2. Keuzes en accenten in de dienstverlening

Het secundaire karakter van Opbouw Drenthe (primaat van dienstverlening lag bij anderen, zie art. 3 en 4 van de statuten) bracht een drievoudig keuzeprobleem met zich mee toen de Drentse ruimte gevuld raakte met andere (overkoepelende) welzijnsinstellingen. Keuzemogelijkheden waren:

- doorgaan met bestaande taken;
- afstoten van taken;
- het ontsluiten van nieuwe terreinen.

Hoe een en ander geschiedde en in welk tempo, was eerder het resultaat van dwang dan van zelfbepaling. Opbouw Drenthe had niet een koers, een concept, een positief geformuleerde 'major mission'. Het resultaat van overleg en onderhandeling gaf een conglomeraat van taken. Het rijtje van dertien taken (zie paragraaf 2.2) dat overbleef na het maken van aftreksommen, vormde een hybride verzameling die zware eisen stelde aan het omspanningsvermogen van de directie. Bovendien: het zorgvuldig overdragen van af te stoten taken kostte veel tijd in verband met de belangen van het personeel en de gebruikers. Geen wonder dat er te weinig bezinning was op nieuwe taken, op kwaliteitsverbetering. Maar ook was er in de tweede helft van dit tijdvak veel uitval wegens ziekte bij dat zwaarst belaste directielid: Jo Boer. Waarom was deze hybride verzameling zo belastend?

Ziekenhuizen, bijvoorbeeld, zijn toch ook min of meer toevallige verzamelingen van specialistische afdelingen, net als universiteiten? Hoe uiteenlopend de vakbekwaamheden in universiteiten of ziekenhuizen ook, het gaat om homogene taken. Te weten onderzoek en onderwijs, respectievelijk genezen volgens het medisch model. De spanwijdte van het conglomeraat Opbouw Drenthe was echter te groot: verpleging/verzorging in de Berkenhof, toezicht op moeilijke kinderen binnen een juridisch kader van kinderbeschermingsinstanties, gemeenschapsvorming in de dorpen, sociologisch onderzoek, bejaardengymnastiek, kookcursussen, toneelkostuums, supervisie, subsidiëringvraagstukken, sociale planning, verstrekken van bouwadviezen etc. De expertises, waarden en normen van al deze bezigheden waren uiteenlopend. Bij afwezigheid van een centrale conceptie werd coördinatie al snel cumulatief van ad hoc maatregelen en was kwaliteitsontwikkeling moeilijk.

Opbouw Drenthe, hoe raar dit ook mag klinken gelet op de paginalange lijsten van commissieleden, geraakte in Drenthe in een betrekkelijk isolement in dit tijdvak. Want:

- * Het was geen onderzoeksinstituut als zodanig, wel werd er veel onderzoek gedaan door sociologen. Maar zonder structurele band met de universiteit.
- * Het was geen gezondheidszorginstelling, toch exploiteerde het de Berkenhof.
- * Het was geen administratiebureau, toch werd voor externe instanties de administratie gedaan.
- * Het was geen koepelorganisatie van of voor het particulier initiatief. Zulke koepelorganisaties manifesteerden zich steeds machtiger en omvangrijker op terreinen waar Opbouw Drenthe vroeger een relatief monopolie had.
- * Het was geen onderdeel van de griffie, maar verrichtte de typische activiteit van de griffie: het uitbrengen van adviezen. En werd door velen wel sterk geassocieerd met de provinciale overheid, behalve door de griffie afdelingen die jaar in jaar uit kritiek naar voren brachten bij de begrotingsbehandelingen.
- * Het was geen eerstelijnsinstituut, maar deed dit werk wel en werd hiervoor o.a. vanuit het rijk gekapitteld.
- * Tenslotte was het ook geen provinciaal ondersteuningsinstituut voor het jeugd- of club- en buurthuiswerk. Daar waren er in de provincie inmiddels diverse van, met directe toegang tot het uitvoerend werk. Toch behield Opbouw Drenthe haar jeugd- en ontwikkelingswerk.

Deze opsomming van specialismen zonder kenmerkend geheel kan nog uitgebreid worden. Het gevolg was een onduidelijke, enigszins geïsoleerde positie. Kon voor een

levensbeschouwelijke emancipatiebeweging nog gesteld worden: in isolement ligt onze kracht, bij een dienstverlenende instelling als Opbouw Drenthe, die nagenoeg geheel afhankelijk was van vrijwillige medewerking/aanvragen, kon dit niet. Buiten Drenthe, nationaal en internationaal, bestonden er overigens vele goede contacten. Zo was het Opbouworgaan ingebed in het geheel van provinciale opbouworganen met hun Directeurencontact. Veel steun kon hier niet bij gevonden worden, expliciet hielden alle betrokkenen deze nationale organisatie van de provinciale organen beperkt, zowel naar doel als naar ondersteunend apparaat. Voorts werden ideeën, werkvormen en vakmatige reflecties ver buiten de provincie uitgezaaid. Dit door middel van boeken, congresoptredens en invitaties.

Er is - dit bij wijze van voorbeeld vermeld - berekend dat deze ontvangsten 1/3 fulltime staffunctionaris in beslag namen (1952). Ook later werd door medewerkers geklaagd over de belasting die dit gaf: het hield hen van het werk af. De bezoekers gaven wel wat terug: politiek-ambtelijke steun, bevestiging en inspiratie, maar nooit machtsbronnen om een homogener takenpakket te realiseren.

3.4. Bronnen

Financiën

Opbouw Drenthe werd door het Rijk financieel goed bedeeld, de subsidieregeling voorzag niet in alle wensen, maar bood adequate steun. Profiteren van de rijkssubsidie impliceerde echter zich voegen naar de opvattingen op nationaal beleidsniveau. Dit had voor- en nadelen. Zo kon Opbouw Drenthe niet geheel in eigen tempo en op eigen wijze de relatie met de levensbeschouwelijke samenwerkingsorganen gestalten geven, alsmede het eerstelijnswerk doen of laten naar eigen inzicht. Deze band had ontegenzeggelijk ook voordelen: er was een grotere zekerheid over de binnenstromende middelen en het Rijk bedacht nogal eens beleidsmaatregelen waarin een rol voor de opbouworganen was weggelegd. Diverse commissies en onderzoeken van Opbouw Drenthe dankten hun bestaan direct aan een actuele rijksbeleidsmaatregel.

De financiële mogelijkheden werden lang niet altijd volledig benut. Eind vijftiger jaren zat het Opbouworgaan, na het gedwongen vertrek van de socioloog/adjunct directeur Van Burg en voor de komst van Wanninkhof, als enige van de elf zonder sociologisch onderzoeker. Ook de dikwijls optredende vacatures bij het Instituut bleven soms lang open. En op het eind van dit tijdvak was Opbouw Drenthe het laatste provinciale opbouworgaan dat de nieuwe subsidiemogelijkheid voor een medewerker 'advisering welzijnsaspecten ruimtelijk

ke ordeningsplannen' benutte. Dit alles leidde tot verlies van capaciteit en versterkte daarmee een overbelasting of beperkte onnodig het aanbod.

Overige bronnen

Ten opzichte van het gemak waarmee geld verschaft werd, stond de moeizaamheid waarmee andere essentialia voor het opereren verkregen werden. Het ging dan niet om informatie, apparatuur of - tot op zekere hoogte te kopen - expertise. Het betrof veeleer samenhangende zaken als gezag, steun, medewerking en legitimatie. Zaken die als volgt nader te omschrijven zijn: *Steun*: daadwerkelijke bijstand van andere actoren om gelegitimeerde doelen te kunnen verwezenlijken.

Legitimatie: acceptatie door betekenisvolle andere actoren van het dienstverleners op een bepaald terrein.

Gezag: de indruk bij betekenisvolle anderen dat de actor in kwestie bekwaam is in het realiseren van gemeenschappelijke waarden.

Medewerking: het begrensd in tijd en middelelen poolen van doelbereiding door twee of meer actoren.

ad Steun

De steun van de rijksoverheid was meer dan gewoon, maar niet onbegrensd. Klompé heeft toch het Bureau weten te beperken en met de medewerker van CRM Bureau Landelijk Contact Drenthe, Van Opijnen, ontstond begin jaren zeventig een conflict. Het betrof de opzet van een nieuwe commissie (Hij schoof evaluerend, snel deskundig en inhoudelijk opereren naar voren, Opbouw Drenthe het beginsel van representatie en overleg).

Moeilijker lag het bij de levensbeschouwelijke organen. Zij onthielden vooral steun. In die zin dat ze zelf de 'klanten' van welzijnsvoorzieningen wilden gaan bedienen. Daarnaast gebruikten ze het Opbouw Drenthe-apparaat ten eigen bate. Het D.B. en de commissies waren een middel om adviezen te sturen en bij anderen begrip te kweken voor hun positie. Het overleg in de commissies en de standpuntsbepaling in het D.B. fungeerden ook als onderling bindmiddel. (Bij de samenkomsten in de 'zuilenclub' - zo werd het overleg van de directeurs van de Drentse samenwerkingsorganen genoemd - was het voorbespreken van de agenda van het D.B. van Opbouw Drenthe, een vast onderdeel van het beraad.) Tenslotte werd door de levensbeschouwelijke organen toch ook in geringe mate steun gegeven. Maatschappelijk werkers mochten gesuperviseerd worden door mej. Ribberink, medewerkster van Opbouw Drenthe; er werd incidenteel een beroep gedaan op het Instituut en waar nodig, werd geholpen om een dorpshuisinitiatief door plaatselijke weerstanden te sluizen.

ad Legitimatie

Vanaf het eind van de jaren veertig openbaarden zich problemen in de plaatselijke commissies en rond de Bureau-medewerkers. Vervolgens werden vele andere zaken levensbeschouwelijk geoormerkt. Dit leidde tot een strategie van 'input' legitimatie. Dit wil zeggen het ranticiperen op weerstanden door het structureel binden van mogelijke tegenstanders in de besluitvorming vooraf. Vele commissies en D.B. leken 'zuilengalerijen' een term die destijds gangbaar was om de getalsmatig-uitgewogen, levensbeschouwelijke differentiatie aan te duiden. Deze zorgvuldigheid qua samenstelling was iets anders dan een actief kwaliteitsbeheer qua output.

Provinciale politici werden eveneens in de commissies opgenomen, doorgaans betrof dit een gedeputeerde, op titel van lid D.B. Algemener, onder Commissaris der Koningin Cramer kon vanuit het provinciehuis nog een actieve bescherming geboden worden. Maar toen hij weg was en het Ministerie van C.R.M. de functionele raden ontdekte als beleidsinstrument, ontstond er qua politieke steun een dubbelzinnige situatie. Er werd niet principieel gekozen voor het opbouworgaan als voornaamste provinciale welzijnsinstelling. In de Staten waren er protagonisten van en het levensbeschouwelijke organisatiewezen en de Raden en Opbouw Drenthe. Deze hielden elkaar tot ± 1965 in evenwicht. Daarna deed de ontzuiling er één afvallen, maar bleven twee affiniteiten werkzaam. In dit klimaat was het gedrag van de onderhandelaars namens de functionele Raden voorspelbaar.

Benson onderscheidt vier "basic action orientations of managers dealing with other agencies":

- 1) de wens om het eigen programma voluit te willen blijven realiseren.
- 2) het handhaven van een eigen domein.
- 3) het onderhouden van een ordelijke en betrouwbare toevoer van middelen en steun.
- 4) het vasthouden, of zelfs uitbuiten van de specifieke gewaardeerde kenmerken van de instelling.7)

Dit rijtje geeft een exacte beschrijving van het gedrag van de Raden-onderhandelaars in het Besturenoverleg. Reden waarom de herstructurering van 1969-1972 zo lang duurde.

ad Medewerking

Niet alleen steunden de gemeenten Opbouw Drenthe sinds 1956 financieel, ook participeerden zij in het bestuurlijk werk (A.B. commissies). Medewerking werd soms nadrukkelijk gezocht, met name door kleine gemeenten, zoals Havelte, Roden, Peize, Ruinen en Dalen. Vooral in de periode vóór 1965 werd veel medewerking verkregen van het rijk en de provincie. De gemeenschappelijke belangen overheersten.

Een goed werkend Opbouw Drenthe scheelde een hoop ambtenaren bij de provincie en bewerkstelligde een betere overgang van het oude naar het nieuwe Drenthe. Voor het Ministerie was Opbouw Drenthe ook een pronkjuweel dat ze graag aan buitenlandse gasten lieten zien. En in de periode dat ten departemente door middel van een Memorandum integrale welzijnsbeleidsplanning omhelst werd, waarbij aan de provinciale opbouworganen uitgebreide functies toebedeeld werden, was het beoedigend voor de directeur-generaal maatschappelijke ontwikkeling Hendriks, maar vooral voor de directeur samenlevingsopbouw Laansma, dat niet zoals elders in den lande bij uiteenlopende deskundigen zware kritiek op deze voorstellen werd gegeven. Hijmans pousseerde zelfs nadrukkelijk een aantal kerngedachten binnen en buiten zijn bestuur. Zo hielpen de directeuren elkaar bij elkanders herstructureringen.

Veel moeilijker was de samenwerking met de functionele Raden. Met de Provinciale Jeugdraad ging het goed zolang deze beperkt van opzet was en Opbouw Drenthe nog voor deze het secretariaat voerde. Later, met de komst van een eigen, nieuwe secretaris (Kl. de Vries) werd een zelfstandiger en actiever beleid ontwikkeld, met de C.R.M.wind in de zeilen.

Ook werden, zo vanaf 1965, vanuit de Culturele Raad de geluiden sterker, dat Opbouw Drenthe af en toe op haar terrein dreigde te komen. Overleg en anticipatie wisten te vermijden dat er domeinruzies ontstonden. Dit overleg heeft overigens een afwerende houding van de Culturele Raad tijdens de periode 1969-1972 niet weten te voorkomen. Zowel op bestuurlijk als uitvoerend niveau wilden de Raden hun eigen gang blijven gaan. Zij deden slechts iets samen met Opbouw Drenthe op momenten dat het moest, door rijk of provincie uitgelokt.

ad Gezag

Het gezag van Opbouw Drenthe werd minder, in ieder geval relatief. Deels kwam dat doordat er zoveel andere deskundigen en instellingen in Drenthe gekomen waren, deels kwam dit, doordat de provincie als bestuurslichaam, zoals alle overheidslichamen, minder direct ontzag inboezemde. Jo Boer gold als één van de weinige Nederlandse opbouwdeskundigen, doch bij de medewerkers van Opbouw Drenthe was haar gezag na, zeg 1965, tanende.

Dat kwam door haar onvermogen inhoudelijke en organisatorische vernieuwing te realiseren. Dat er voorts iets van glamour en het lichtende voorbeeld dat Opbouw Drenthe was, weg was, bleek wanneer er een opvolger voor haar gezocht moest worden. In de sollicitatieronde die volgde nadat Hijmans weigerde, kwam geen enkele

kandidaat naar voren die voldoende capaciteiten had, naar het oordeel van de sollicitatiecommissie. (Ook als de commissie het te hoog in de bol heeft gehad, indi-ceert het - subjectief althans - een gebrek aan gezaghebbende steun.) Bij de medewerkers was er voorts twijfel over het gezag van de commissies. Het secretarissen-overleg fungeerde eerder als monitor van problemen dan als oplossingsinstrument. Secretarissen accepteerden steeds minder de consequenties van levensbeschouwelijke representatie als leidend beginsel. Ook extern werd het gezag van commissies niet altijd hoog geschat. Zo lukte het bijvoorbeeld niet om Professor Gadourek te strikken voor de begeleiding van het onderzoek. Evenmin lukte het een begeleidingscommissie voor het Instituut rond te krijgen. En werd in Emmen hardop gevraagd wat nu eigenlijk de status en bevoegdheden van de bouwcommissie van de Provinciale Commissie Dorps- en Wijkcentra was, als deze een contrair advies formuleerde over de bouw van een nieuw centrum. In zo'n conflict bleek de bouwcommissie niet veel macht te bezitten, iets wat de secretarissen ook bij andere commissies signaleerden.

Samenvattend over de bronnen

De organisatie kampte niet met geldproblemen. De immateriële bronnen werden moeizamer of minder verkregen.

Typerend voor dit tijdvak is eigenlijk dat Opbouw Drenthe zich zo afhankelijk maakte van de goedkeuring van anderen voor haar doen en laten. Bedrijfskundig gesproken: als effectiviteit impliceert het blijven verkrijgen van de bronnen, dan heeft Opbouw Drenthe op de een of andere manier haar positie ondermijnd.

Pfeffer en Salancik noemen acht factoren die sociale controle op organisatie mogelijk maken.

Door:

- 1) de aanwezigheid van een bron
- 2) het belang van deze bron voor de organisatie
- 3) de onmogelijkheid de bron elders te verkrijgen
- 4) de zichtbaarheid van het te beheersen gedrag
- 5) de mogelijkheid van allocatie, gebruik of toegang tot de bron te beheersen
- 6) de mogelijkheid van de organisatie om te handelen
- 7) het ontbreken van tegenmacht (tegenbronnen)
- 8) het bestaan van een adequate manier om de controle over te brengen

Al deze factoren werden door de betekenisvolle actoren (overheden, samenwerkingsorganen, functionele Raden) in werking gezet. Doorslaggevend lijken de factoren 3) en 7): De organisatie was gebonden aan deze Drentse partners, ook al gelet op

haar statutaire opdracht. Het tegenbod van onderzoek, overleg of vrijwillig aan te vragen dienstverlening, was te zwak voor een evenwichtig machtsspel.

3.5. De inrichting van de organisatie

Child omschrijft de structuur van een organisatie als het resultaat van de toewijzing van onderscheiden werkkrollen en de bestuurlijke mechanismen die voor beheersing en integratie zorgdragen.⁹) Het gaat dus om taakverdeling en afstemming met het oog op het leiden, coördineren en uitvoeren van de dienstverlening. Hoe ging dit bij Opbouw Drenthe? De directie coördineerde het werk van de diverse afdelingen (Diensten) en tussen deze en het Bestuur. Het Bestuur stelde het beleid vast en de Diensten voerden dit uit. Deze gebruikelijke verhouding kreeg een extra dimensie door de vele commissies. Het Algemeen Bestuur vergaderde in deze periode regelmatig en wel 2x een dag per jaar. Eén keer voor de vaststelling van de begroting van het afgelopen jaar en één keer voor de opstelling van de begroting voor het komende jaar. Aansluitend aan de ochtendzittingen was er een lezing over een beleidsthema. Het Dagelijks Bestuur vergaderde ongeveer maandelijks. In principe kwamen alle niet routinematige zaken waarvan de directie vond dat deze haar bevoegdheid overschreed, hier aan de orde. Het D.B. had een deel van haar beleidsvormende taak gedelegeerd aan deze commissies. Het was regel (tot 1970), dat in de commissie een directielid opgenomen was, dat de voorzitter een D.B.lid was en het secretariaat gevoerd werd door een medewerker. Kortom, een complementaire miniaturisering van de bevelsverhoudingen binnen de organisatie. Dit partiële duplicaat was min of meer succesvol, als het ging om het vermijden van opdrachtsonduidelijkheden voor de medewerkers.¹⁰)

Medewerkersvergaderingen

Voor de concrete uitvoering van het werk waren er afdelingsvergaderingen, formeel en informeel. Regel was dat een directielid of diens vervanger de vaste, formele afdelingsvergaderingen bijwoonde. De drukte van het werk bewerkstelligde dat deze regel niet altijd gehandhaafd werd, evenmin als de regelmaat van bijeenkomen. Het laatste gold ook voor de individuele werkbespreking tussen de medewerkers en een directielid.

Meteen bij haar aantreden als directrice stelde Jo Boer het Hoofden van Dienst overleg in.¹¹) Later heette dit de stafvergadering, weer later de medewerkersvergadering. Lettend op de frequentie van samenkomst kende het beraad twee keer een inzinking en drie keer een opleving. In 1956 en 1957 viel de eerste inzinking, de tweede in 1966. De oplevingen van 1958 en 1970

waren echte oplevingen, 1967 leek eerder een herstel na een interruptie. In de hiërarchische en verkokerde traditie van Opbouw Drenthe was dit overleg een afwijkend element. Op het eind, rond de overname van het directeurschap, werden status, deelname en bevoegdheden van dit overleg onvaster. Er werd in 1970 gesproken van 'effectieve participatie in de besluitvorming over relevante zaken', vanuit dit overleg. Daarvóór was duidelijk dat dit overleg voor beleidszaken geen enkele beslissingsbevoegdheid had. Voor het regelen van huishoudelijke zaken fungeerde het orgaan nog het beste. Eén van de bedoelingen van dit stafoverleg was het vergroten van kennis van elkaars bezigheden en identificatie met het geheel. Hoewel zulks zeker zal zijn verwezenlijkt, werden gezamenlijke plannen, ideeën of innovaties zelden in of door dit overleg geboren. Tenslotte valt op dat medewerkers samen niet, of bij hoge uitzondering publiceerden. Een intellectuele kruisbestuiving vond weinig of niet plaats. Opbouw Drenthe was geen 'think-tank'. Het Dagelijks Bestuur moedigde dit ook niet aan. Vernieuwing was niet primair beleidsmotief. Veeleer ging het om het uitbouwen van een voorzieningenstelsel langs kerkelijk organisatorische inzichten. De functionarissen van Opbouw Drenthe dienden dit te bevorderen, niet te bemoeilijken door experimenten of eigenzinnige expertise. Ook de jaarlijkse bezinningsweekends met de DETI-medewerkers erbij, hebben dit probleem niet doen oplossen.

Streng instructies

Wat verder opvalt, zijn de strenge instructies voor de huishoudelijke gang van zaken binnen Opbouw Drenthe. Lange teksten met regels en aanwijzingen bestonden er over :

- reizen - documentatie
- telefoneren - advies uitbrengen
- kopiëren - archiveren

Hieronder een typerend citaat uit de instructies over het gebruik van het kantoor:

1. Denk bij het binnenkomen van het gebouw aan de volgende dingen: fietsen worden in de fietsenstalling of schuur geplaatst, auto's van functionarissen op de parkeerplaats, achter het huis.
VOETEN VEGEN!!!!
Jassen en hoeden op de kapstokken, op de etage waar men werkt.
2. Ieder werke in zijn/haar eigen kamer. Onnodig heen en weer geloop dient vermeden te worden.
Bewoon deze kamer zo netjes mogelijk!
Pas op voor vlekken en krassen op alle nieuwe spullen.
Laat bij het beëindigen van de dagtaak een *opgeruimd bureau* achter, zodat de schoonmaakploeg vlug kan werken.

3. *Verwarming en ventilatie*: wanneer het bij voortdurend in Uw vertrek te koud of te warm is, melde men dit bij mejufvrouw C.B. Nortier.

Het is ten strengste verboden zelf aan de thermostaten te komen en aan de radiatoren in de kamers, waar de thermostaten zijn.

Wanneer het in Uw vertrek te warm wordt, mag men de eigen radiator tijdelijk afdraaien.

Zorg voor ventilatie in Uw vertrek, frisse lucht is noodzakelijk.¹²⁾

In dit onderzoeksverslag wordt de noodzaak van instructies in een dergelijk grote organisatie niet betwist. En voorts was er natuurlijk immer een afwijking tussen norm en normhandhaving. Maar wat blijft hangen bij het lezen van al die reglementen, zelfs wanneer beseft wordt dat schriftelijke instructies ipso facto autoritair klinken, is een indruk van een overmatige beheersingsdrang. Hetgeen bevestigd werd in gesprekken met directbetrokkenen. Zij maakten melding van een strenge, afstandelijke stijl van de directrice.¹³⁾ (Die in weerwil van haar autoriteit in dit tijdvak zelf meermalen gekapitteld of teruggefloten werd door het Dagelijks Bestuur).

Structuurwijzigingen

In 1969 werden de activiteiten van de medewerkers in zes afdelingen ondergebracht. Elk van de afdelingen had een Hoofd. De directie coördineerde. Doch het onvermogen van Jo Boer om te delegeren werd, zuiver bedrijfskundig gerekend gevolgd door het onvermogen van Hijmans om in de periode 1969-1972 met vaart en verve die wijzigingen door te voeren welke hij noodzakelijk achtte. Hij moest heen en weer rennen tussen arena's en de herstructurering op bestuurlijk niveau doorkruiste het saneren van het commissiebestand, het vernieuwen van het Instituut of algemener, het beleid op vele andere plekken binnen de organisatie. Wel slaagde hij in een structuurwijziging, maar als zodanig leidde dit niet tot inhoudelijke verbeteringen.

3.6. Personeel

Opbouw Drenthe heeft nog zeer lang haar traditie van uitvoerend orgaan behouden. Zetten we de aantallen personeelsleden van directie + algemene dienst + onderzoek (= algemeen) af tegen al het andere personeel minus werksters, conciërges, administratiepersoneel en de secretaresse V.H.V. (= uitvoerend) dan was het beeld als volgt:¹⁴⁾

	Algemeen		Uitvoerend
1953	3	:	22
1960	6	:	26
1965	6	:	21
1973	8	:	11

- In de loop van de tijd verdubbelde administratie/secretariaat zich: van 6 plaatsen in 1953 naar 11 in 1973.
- Er was een sterke afname van de component maatschappelijk werk: van 9 functionarissen in 1951 naar 3 in 1973.
- Er was een sterke verzwaring van de component "Berkenhof" van 3 personeelsleden naar 12 in 1971.
- Er trad eb en vloed op bij de educatieve bezetting. Als bijeengeteld worden de personeelsleden van Instituut, Nijverheidsonderwijs, Vorming Bedrijfsjeugd en de H.V.P., dan was het patroon als volgt:
1953: 9; 1959: 21; 1965: 13; 1974: 4.
- Er was een langzame opbouw van onderzoekers:
1951: 1; 1955: geen; 1958: 2; 1966: 3; 1973: 5.

Er was dus veel en verscheiden personeel. Tegelijkertijd, met name vanaf de tweede helft van de jaren zestig lijkt het telkens niet voldoende. Er werd geklaagd over overbelasting en onvoldoende gelegenheid tot bezinning. Nergens blijkt dat de toename van personeel geleid heeft tot een toename over de gehele linie van satisfactie met de kwaliteit. Er werd kortom veel werk verricht maar op het eind van de periode groeide de twijfel aan de effectiviteit ervan.

Het eerstelijns accent in de stafbezetting contrasteerde met het nadrukkelijk verlangen van provincie, rijk en samenwerkingsorganen die Opbouw Drenthe in principe steeds minder een taak op uitvoerend vlak zagen hebben. Zo'n contrast vergt veel overleg en bindt capaciteit die daarmee niet ingezet kan worden voor het aanboren van nieuwe terreinen of technieken. De tabel hierboven laat ook zien waarom de faam welke Opbouw Drenthe opgebouwd had met vernieuwende welzijns-werkinitiatieven niet gecontinueerd kon worden. De personeelsbezetting was er niet op ingericht. Het segment generalisten en onderzoekers was te klein om naast het secretariaatswerk en de begeleiding van het uitvoerend werk aanzienlijke vernieuwingen tot stand te brengen.

3.7. Evaluatie

Gesteld werd dat Opbouw Drenthe verkord en dubbel hiërarchisch was ingericht. Met een veelvormigheid van terreinen en methodieken en een directrice die een onvermogen tot delegeren paarde aan een grote afwezigheid en afstandelijke stijl. Tenslotte waren er weliswaar integrerende substructuren (medewerkersvergaderingen, jaarlijks weekend, individuele besprekingen) maar deze hadden weinig invloed op het beleid en leidden zelden tot innovaties qua inhoud.

Liggen in deze opsomming al kiemen voor verval, er waren drie fermenten:

- 1) Er was een sterke dynamiek gaande op het Drentse erf. De organisatie bevond zich in een turbulente omgeving. Juist dan - zo luidt een algemenere organisatie-theoretische aanbeveling - moet door een lossere wijze van leiding geven creativiteit en andere overlevingsvermogens, gestimuleerd worden.
- 2) Een en ander gold des te meer daar Opbouw Drenthe steeds meer hoger opgeleide professionals kreeg. Deze raken gedemotiveerd als zij hun expertise te weinig tot gelding kunnen brengen: "Sturing van professionele instellingen zal wezenlijk rekening moeten blijven houden met het feit dat professionals (evenals veel andere werknemers trouwens) hun primaire arbeidsvreugde beleven aan het zo uitoefenen van hun dienstverlening, dat deze èn vakmatig goed is èn mogelijkheden biedt aan de professional zijn individuele kwaliteiten tot zijn recht te laten komen. Daarvoor hebben ze het vak gekozen, niet om in een ambtelijk bureaucratisch corset te functioneren."15)
- 3) Tenslotte, enkele dezer professionals werden op het eind van dit tijdvak geraakt door de wervelwind van anti-autoritair protest en radicale vernieuwing die na mei 1968 ook in Drenthe in kracht toenam. Zo kregen Hijmans en zijn adjunct Walinga er een extra probleem bij: de wens van medezeggenschap van (delen van) het personeel en het verlangen om vanuit Opbouw Drenthe aan sociale actie te gaan doen. De toen (lopende) herstructurering was gekoppeld aan geheel andere processen, waarden en machtsidentificaties. Vandaar dat er wel intern wrijving ontstond, maar geen koerswijziging. Wrijving betekende opnieuw capaciteitsverlies.

4. Had het anders gekund?

Was het verval onherroepelijk - in de mate en de wijze waarin het zich manifesteerde. Of levert "wisdom from hindsight" inzicht in verweermogelijkheden? Zo'n vraag valt slechts zinvol te beantwoorden wanneer deze eerst opgesplitst wordt in parten en tevens, toch zo dicht mogelijk bij de feitelijke omstandigheden gebleven wordt. Eén premisse bijvoorbeeld is het accepteren van de statutaire conditie dat een primaat van het particulier initiatief t.a.v. welzijnsvoorzieningen voorschreef. Ook de wijze waarop de pacificatie van Utrecht in 1956 geïntepreterd werd, staat hier niet ter discussie. (Dit geschiedt wel in het volgende hoofdstuk). Tenslotte worden in onderstaande analyse hoofdrolspelers als Cramer, Boer, Alons en Hijmans niet van het toneel verwijderd.

Onder deze premisses luidt het antwoord op de vraag of het anders had gekund: Op hoofdzaken niet, op onderdelen wel. Immers de omgevingsdeterminatie was massief. Naast reeds genoemde invloed als

- secundaire taakstelling verankerd in de Statuten.
- de twee pettencultuur in de beslissingskern (D.B.)
- politieke steun uit Den Haag voor samenwerkingsorganen en functionele raden
- de uitbreiding van ambtelijke expertise bij gemeente en provincie
- het kwetsbare concept van vrijwillige samenwerking of van het levensbeschouwelijk neutrale community organization, kunnen genoemd worden:
- de toenemende depreciatie van de vrijwilliger in de dienstverlening
- het verminderen van de territoriale binding van de klanten
- de verminderde aanleiding tot zelfwerkzaamheid door de toestroom van voorzieningen met professionals.

Drie factoren welke juist de kracht van Opbouw Drenthe uitmaakten. De wijzigingen betekenden een onherroepelijk einde voor Opbouw Drenthe als geheel van provinciale, uitvoerende Diensten. De stap naar veelvormig service apparaat ten behoeve van het particulier initiatief was onvermijdelijk. De vraag rijst dan wel of de oude, traditionele diensten als Bureau, Instituut, Berkenhof, VHV, en HVP niet als consequentie sneller afgestoten hadden moeten worden. Zij vergden hoe dan ook veel aandacht en hadden weinig ontwikkelingspotentie.

Zeker is dat zij bijdroegen aan een grote omspanningswijdte voor de coördinerende directie die het met het begeleiden van het commissiestelsel en zichzelf toch al druk had. Wat echter vooral bijgedragen heeft tot het verval is het gegeven dat Opbouw Drenthe te weinig of te laat inhoudelijk de bakens verzette. De organisatie liet zich teveel in het defensief dringen. De gebeurtenissen werden teveel bepaald door een afreksom van wat niet mocht. Te weinig door een assertief zoeken naar nieuwe perspectieven. Die kansen waren er. Gewezen werd reeds op de departmentale stimulansen van 1963 om deskundigheid meer voorop te stellen, zodat van die kant de wind in de zeilen zat. En ook Drenthe ontzuilde verder, waardoor ontzag voor de levensbeschouwelijke mandatarissen minder nodig werd. Ruwweg waren er drie kansen voor inhoudelijke vernieuwingen:

- a) het doen of in opdracht laten verrichten van een toekomstgericht onderzoek naar de ontwikkeling van Drenthe. Zo'n prospectief onderzoek legt een fundament ook onder het formuleren van een eigen, nieuwe koers, naast het indiceren van witte vlekken of kansrijke initiatieven.

- b) nadat samenwerking, uitvoerend werk en community organization als inhoudelijke accenten te weinig wervings- en bindingskracht boden, hadden andere concepten en expertises ontwikkeld kunnen worden.
Bijvoorbeeld het incorporeren binnen de organisatie van organisatieadvieskunde. Nuttig, want eind jaren zestig kwam de schaalvergroting/algemenering van het Maatschappelijk Werk op. De bijbehorende fusieperikelen vragen dikwijls om externe, deskundige assistentie.
- c) tenslotte, Opbouw Drenthe deed veel voor het bestaande patroon van voorzieningen. Dit hield in het organiseren van samenspraak en het discussiëren over subsidieregelingen. Dit geschiedde met een bestuurlijke optiek, nadrukkelijk ook met bestuurders. Die oriëntatie op bestuurlijke zaken had vervangen kunnen worden - eerder en principiëler - door een oriëntatie op *kwaliteits* verbetering met professionals. Opbouw Drenthe dus als inspiratiebron, think-tank voor vakverbetering en vernieuwende experimenten.
Dat dit niet gebeurde, had te maken met vermoeidheid van Jo Boer, de interne herstructurering en identificatie van Hijmans met externe beleidsvorming, alsmede met een D.B. dat vernieuwing niet of nauwelijks bevorderde. Waarmee de cirkel rond is. De vraag: Had het anders gekund, is een gedachtenexperiment, niet meer.

Noten Hoofdstuk XII

1. Rijksarchief in Drenthe, blz. 11.
2. **Whetten**, 1981, blz. 346.
3. **Miles, Snow en Pfeffer**, 1974, blz. 246-247.
4. **Jacobs**, 1974, blz. 50.
5. **Hall**, 1982, blz. 250.
6. **Broekman, Nijenhuis en Schouwman**, 1982, blz. 178.
7. **Benson**, 1975, blz. 232/233.
8. **Pfeffer en Salancik**, 1987, blz. 260.
9. **Child, J.**, 1972, blz. 2.
10. Nooit werden financiële of rechtspositionele bevoegdheden gedelegeerd aan commissies, evenmin de benoeming van leden der commissies.
11. Deze Hoofden van Dienst droegen deze titel meer als passend bij hun salariëring, dan als passend bij feitelijk gedelegeerde beleidsverantwoordelijkheden.
12. Uit: "Wonen en Werken in het gebouw Stationsstraat 11" AOD 21 (1961).
13. Zelf zei ze hierover:
"Ja, die distantie was er misschien wel. Ongewild. Die zit misschien ook wel in mij op bepaalde punten. (...) Ik geloof dat ik voor medewerkers wel moeilijk was. Ik dacht dat ik erg goed wist hoe het moest." (Uit: **Dekker**, 1985, blz. 18).
14. Bron: jaarverslagen + financiële rekening en verantwoording. De peildata zijn niet uniform in verband met zich wijzigende begrotings- c.q. verslagsystematiek. In de jaren vijftig hebben tientallen docenten van de 3 kleuter- kweekscholen in Assen, Meppel en Emmen op de loonlijst van Opbouw Drenthe gestaan. Na verzelfstandiging van deze opleidingen verdwijnen deze weer uit de boekhouding. Ze zijn hier niet in de tabel opgenomen.
15. **Van der Krogt en Verhaaren**, 1986, blz. 447.

Hoofdstuk XIII Reflecties

1. Inleiding

Het materiaal werd geleverd, de ontwikkelingen werden beschreven, er is nu gelegenheid tot interpretatie.

Ter herinnering worden hieronder nog eens de vragen voortvloeiend uit de probleemstelling gepresenteerd. In 3.2 van hoofdstuk I werd gesteld dat deze probleemstelling een drievoudige opdracht impliceert. Te weten:

Beschrijf het ontstaan van Opbouw Drenthe. Van belang worden dan vragen als:

- 1) Wanneer is de organisatie ontstaan?
- 2) Wie waren de initiatiefnemers?
- 3) Wat was de voorgeschiedenis?
- 4) Welke omgevingsproblemen vormden de aanleiding?
- 5) Hoe verwierf men de noodzakelijke bronnen?

Beschrijf de ontwikkelingen die deze instelling doormaakte en realiseerde.

- 6) Hoe verwierf/behield men de noodzakelijke bronnen?
- 7) Hoe veranderde de omgeving van de instelling?
- 8) Hoe werd gereageerd op een veranderende omgeving bij het richten, inrichten en leidinggeven aan de instelling? Meer in het bijzonder:
- 9) Hoe ging de instelling om met vragen van kwaliteitsbewaking, zelfvernieuwing en legitimatie? En:
- 10) Zijn crisismomenten tijdig onderkend en werd daar adequaat op gereageerd?
- 11) Welke problemen werden aangepakt?
- 12) Welke dienstverlening stelde men zich ten doel?
- 13) Hoe en op grond waarvan werd dit gedaan?
- 14) Wie profiteerden van de instelling?

Trek conclusies

- 15) Op welke wijze levert deze empirie aanleiding tot commentaar op gangbare opvattingen over opbouwwerk?
- 16) In hoeverre zijn de gedane organisatiekeuzes generaliseerbaar en aanbevelenswaardig?

Vraag 1 t/m 8 en 11 t/m 14 kwamen aan de orde in de voorafgaande hoofdstukken. In dit Hoofdstuk XIII zullen vraag 9, 10 en 16 alsmede vraag 15 behandeld worden.

Dit hoofdstuk valt in twee delen uiteen. In het eerste gedeelte (2 en 3) worden conclusies getrokken, aanbevelingen gegeneerd op grond van de empirie van Opbouw Drenthe. Deze organisatie wordt opgevoerd als inspiratiebron voor contemporaine opbouwwerkinstellingen. Op grond van een analyse en evaluatie worden aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen gaan richting instellingbeheerders van opbouwwerkinstellingen en zijn bedoeld om het huidig functioneren van zulke

instellingen te ondersteunen. Daarbij zal enerzijds uit de organisatietheorie, anderzijds uit het kennisbestand van en over het hedendaags opbouwwerk geput worden om de aanbevelingen te funderen.

In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk (6 en 7) staat opbouwwerk als soort in de schijnwerper en fungeert de empirie van Opbouw Drenthe meer als aanleiding. De vraag staat centraal: wat heeft dit arrangement de maatschappij te bieden? Anders geformuleerd: bij wat voor vraagstukken is het opbouwwerk van nut als antwoord op maatschappelijke problemen en behoeften aan veranderingen?

Als intermezzo tussen beide delen wordt in 4 en 5 een korte achteraf beschouwing gegeven naar aanleiding van het gebruik van de organisatietheorie voor opbouwwerkinstellingen en komt de vraag aan bod: was het allemaal opbouwwerk wat Opbouw Drenthe deed?

Hiermee wordt de inrichting van dit hoofdstuk als volgt:

Deel A

- § 2. Organisatiethoretische uitgangspunten aan de hand van Thompson en Pfeffer & Salancik.
- § 3. Het richten, inrichten en leiding geven aan opbouwwerkinstellingen doorgelicht aan de hand van het geval Opbouw Drenthe.

Intermezzo

- § 4. Dilemma's, paradoxen, polariteiten.
- § 5. Was het allemaal opbouwwerk dat Opbouw Drenthe deed?

Deel B

- § 6. Het model van Streeck en Schmitter als uitgangspunt van analyse.
- § 7. Positie, bijdrage en nut van opbouwwerk als arrangement in de samenleving.

2. Organisatiethoretische uitgangspunten aan de hand van Thompson en Pfeffer & Salancik

2.1. Thompson¹⁾

Thompson vroeg zich af: organisaties handelen, maar wat bepaalt hoe en wanneer ze dit doen? De redenering die hij opzette, was als volgt.

1. Een organisatie streeft ernaar *resultaten* te bereiken op de doelen die zij zich gesteld heeft. In die zin is een organisatie een 'problem-facing and problem solving' phenomenon.
2. De noodzaak van actie, noodzaak ook vanwege verwachtingen van buitenaf om resultaten te bereiken, dwingt tot *keuzes*.

3. De situatie is echter *onzeker*, de alternatieven zijn onduidelijk, althans de consequenties ervan.
4. Er worden *adaptieve processen* op touw gezet voor het zoeken, leren en beslissen in deze onzekerheid.
5. Deze processen worden in principe door *begrensde rationaliteit* gestuurd.
6. Die begrenzings komen van binnenuit of kunnen van buitenaf opgelegd worden (Over de invloed van deze extra-rationele overwegingen bij het nastreven van doelen, is Thompson voorts weinig expliciet).
7. Een belangrijke set van rationaliteitsprincipes voor de organisatie is vastgelegd in de *technologie* die ze tot haar beschikking heeft of wil verkrijgen.
8. De technologie vormt de neergeslagen kennis en kunde om de onzekerheid op één niveau van de organisatie aan te kunnen: de bewerking van het materiaal om de beoogde resultaten te bereiken.
9. Naast technische rationaliteit is er organisatorische rationaliteit. "Technical rationality is a necessary component but never alone sufficient to provide organizational rationality, which involves acquiring the inputs which are taken for granted by the technology and dispensing outputs which are again outside the scope of the core technology."²)
10. Bijdragend aan die organisatorische rationaliteit (ook te zien als het inrichten, beheren en richten van rond doelbereiking gegroepeerde produktie-activiteiten) zijn processen op coördinerend en institutioneel niveau als:
 11. – Het veroveren van een domein door de organisatie en het vaststellen van de doelen.
 12. – Het verwerven van bronnen.
 13. – Het differentiëren van omgevingen in termen van selectieve aandacht.
 14. – Het voeren van samenwerkings- en competitieve strategieën om de afhankelijkheid van de omgeving te beheersen.
 15. – Het omgaan met 'constraints' (voorwaarden) en contingencies (afhankelijkheden).
 16. – Het structureren van proceseenheden in taakeenheden.
 17. – Het letten op de effectiviteit van de onmiddellijke produktie.
 18. – Het zorgen dat er ook in de toekomst geopereerd kan worden (oog voor overleving).

Met deze punten is getracht de voornaamste categorieën te schetsen welke Thompson hanteerde. Het geheel vormt nadrukkelijk geen samenvatting van het in omvang beperkte, maar qua inhoud rijke boek 'Organizations in action'. Er is gekozen voor het introduceren van analyse eenheden en gezichtspunten die *in het kader*

van de studie van Opbouw Drenthe van belang blijken te zijn.

2.2. De afhankelijkheid van bronnen

Thompsons theorievorming kan beschouwd worden als een tussenstap in de ontwikkeling van de organisatieleer. Lange tijd zijn organisaties bestudeerd als zijnde min of meer gesloten eenheden. De blik van onderzoekers was gericht op intra-organisationale dynamieken en men wist vrij zeker hoe een ideale organisatie eruit zag. Specifieke interessen waren in dit verband managementgedrag, rendementsmaximalisatie door interne structuurverandering en de invloed van werkomstandigheden en motivatie op de produktie van de werker. Thompson haalde echter de omgeving in de analyse en benadrukte de samenhangen tussen interne en externe onzekerheden. Mede doordat empirisch niet altijd de voorgestelde verbanden van Thompson aangetroffen worden, alsmede zijn relatief verwaarlozen van machtsaspecten, maar meer nog door de toenemende maatschappelijke institutionalisering, ligt het accent voor het verklaren van organisatiegedrag in latere literatuur nog meer op de omgeving. Daarbij accentueert men de afhankelijkheid van bronnen en de werking van machtsfactoren in de samen- en tegenwerking met andere organisaties.

2.3. Pfeffer & Salancik³

Binnen deze laatste literatuurstroom zijn het vooral Pfeffer en Salancik die met hun 'resource dependency' model de tweede inspiratiebron vormen om het handelen van opbouwwerkinstellingen te bezien. Deze auteurs buigen zich eveneens over de vraag: wat zet organisaties aan tot actie. Wat zijn de determinanten van het organisatiegebeuren?

Ook deze auteurs gaan, net als Thompson, uit van een open systeem model. Dus van een stelsel van onderlinge verbonden en begrensde activiteiten dat in wisselwerking met de omgeving staat. Net als Thompson, zien zij voor het organisationeel gebeuren het streven naar afhankelijkheidsreductie als kenmerkend. De organisatie wordt daarbij geconfronteerd met een omgeving die zich beperkend of beheersend presenteert. Tenslotte, ook Pfeffer en Salancik onderkennen ook dat het beschikken over en afstemming van de organisatiemiddelen, veel aandacht vergt. Desondanks, doen Pfeffer en Salancik uitdrukkelijk moeite om zich te onderscheiden van het type organisatiedenken waar Thompson een representant van is. Hoewel hun begrippenapparaat grote mate van overeenkomst vertoont met dat van Thompson, benadrukken zij dat er bij de interpretatie en analyse geheel andere accenten gelegd moeten worden. Zij onderstrepen het zeer grote belang van de omgeving: "to understand the behavior of

an organization, you must understand the context of that behavior ... organizations are inescapably bound up with the conditions of their environment".4) Een nadruk dus niet op technologie, onzekerheidsreductie of doelbereiking. Deze intra-organisatorische 'motivatieleer' vervangen zij door een externe gedragsleer met een nadruk op het verkrijgen van hulpbronnen in plaats van het aanwenden ervan. Groot belang wordt gehecht aan de werking van de omgeving alsmede het idee dat organisaties zelf 'markten' zijn, waar de deelnemers in vraag en aanbodrelaties staan, waar coalities voortvloeien op basis van belangenposities. Overleving én effectiviteit worden belangrijk geacht.

Het bestaan van organisaties is niet vanzelfsprekend, overleven integendeel, is een voortdurende zorg en verandering van tijd tot tijd een noodzaak:

"Our position is that organizations survive to the extent that they are effective. Their effectiveness derives from the management of demands, particularly the demands of interest groups upon which the organization depend for resources and support.....

The key to organizational survival is the ability to acquire and maintain resources.....

The fact that organizations are dependent for survival and success on their environments does not, in itself, make their existence problematic. If stable supplies were assured from the sources of needed resources, there would be no problem. If the resources needed by the organization were continually available, even if outside their control, there would be no problem. Problems arise not merely because organizations are dependent on their environment, but because this environment is not dependable.

Environments can change, new organizations enter and exit, and the supply of resources becomes more or less scarce.

When environments change, organizations face the prospect either of not surviving or of changing their activities in response to these environmental factors".5) Zo komen zij tot de beweringen dat:

"Because the organization do not control the resources it needs, resource acquisition may be problematic and uncertain. Others who control resources may be undependable, particularly when resources and scarce. Organizations transact with others for necessary resources, and control over resources provides others with power over the organization. Survival of the organization is partially explained by the ability to cope with environmental contingencies; negotiating exchanges to ensure the continuation of needed resources is the focus of much organizational action... How an organization learns about this environment, how it attends to the environment, and how it selects and processes information to give

meaning to its environment are all important aspects of how the context of an organization affects its actions."6)

Dit selectief aandacht schenken aan omgevings-elementen is een van de conflictpunten in de belangenstrijd van de participanten. Binnen organisaties, zo stellen zij, is het geenszins *pais en vree*. Datgene wat dikwijls voor het interorganisatorische verkeer geldt, gaat evenzeer op voor het binnengebeuren:

"Organizations are coalitions of varying interests. Participants can, and frequently do, have incompatible preferences and goals. The question of whose interests are to prevail in organizational actions is crucial to determining those actions... Participants attempt to exchange their own resources, their performances, for more control over the collective effort, and then, they use that control to initiate actions for their own interests. In organizations as in other social systems, power organizes around critical and scarce resources. To the extent participants furnish resources that are more critical and scarce, they obtain more control over the organization."7)

Zo komen zij ook tot een kernachtige uitspraak over effectiviteit: "Effectiveness and organizational performance can be evaluated by asking whose interests are being served."8)

Zijn Pfeffer en Salancik's opvattingen op die van Thompson afgestemd of daarmee in strijd? De beantwoording van de vraag hangt sterk af van de positie van de antwoordgever. In deze studie willen we de ideeën van deze organisatie deskundigen gebruiken. Het gaat ons niet om 't ten principale bepalen wie gelijk heeft. Zo wordt er dus niet naar Opbouw Drenthe gekeken als 'proof of the pudding' -of in methodologische termen: geen cruciale proef waar elkaar uitsluitende hypothesen getoetst worden aan het materiaal. Dit pragmatische standpunt maakt dat de twee verschillende perspectieven (nadruk op technologie en contingency versus nadruk op omgeving en bronnen) hier in elkaars verlengde worden gezien. Wat Thompson en Pfeffer & Salancik van elkaar onderscheidt is een heuristische strategie bij het verklaren van organisatiefenomenen. Thompson kijkt eerst naar binnen en Pfeffer & Salancik naar buiten.9)

3. Lessen uit het instellingsbeheer getrokken

De analyse geschiedt aan de hand van de punten die hiervoor geselecteerd werden uit Thompsons werk. Aanvullend zullen vooral de ideeën van Pfeffer en Salancik gebruikt worden, naast andere feiten en meningen uit het kennisbestand van de organisatieleer. Deze globaliserende door-

lichting heeft tot doel bij te dragen aan het goed instellingsbeheer van opbouwwerkorganisaties. De evaluatie van Opbouw Drenthe werpt een licht op de sterke en zwakke kanten van het gevoerde bewind.

3.1. De organisatie streeft ernaar resultaten te bereiken op de doelen die zij zich gesteld heeft. In die zin is de organisatie een fenomeen dat problemen tegenkomt en problemen oplost

Na de pacificatie van Utrecht in 1955 kwam naast het nadrukkelijk resultaat gerichte karakter van de organisatie een ander principe op: vrede met de levensbeschouwelijke groeperingen te bewerkstelligen door in de beslissingskern hun mandatarissen te plaatsen. Daarvoor was hoge kwaliteit en veel dienstverlening een basiskenmerk van de gehele organisatie. De eerste vijftig jaar heeft Opbouw Drenthe ook meer vrijheid gehad die problemen aan te pakken, waarvan men het idee had dat de instelling ze aankon. Die vrijheid was niet onbegrensd, maar kon door voorzichtig manoeuvreren soms ook uitgebouwd worden (de eis zich louter in de gemeente Emmen met werkloosheidsbestrijding bezig te houden, bijvoorbeeld). Wat verder opvalt is dat er zo weinig mislukt lijkt te zijn in die periode. Misschien ontstaat zo'n indruk doordat geaborteerde projecten, of doodgelopen initiatieven juist niet gearchiveerd worden. En wanneer er bij navraag ook niet veel naar boven kwam, kan dit defensief geïdentificeerd worden. Ondanks deze slagen om de arm, is de indruk ontstaan dat Cramer een knap entrepreneur was. Hij zag tijdig nieuwe uitdagingen en wist, waarschijnlijk door zijn goede geïnformeerdeheid, de capaciteit van de organisatie in te zetten op kansrijke projecten/dienstverleningen. Dit kansen verkennende, kansen schattende, initiatiefrijke gedrag, kan nog altijd als voorbeeld dienen voor directeuren van opbouwwerkinstellingen. Het is echter niet alleen belangrijk resultaten te bereiken, je moet ze ook rondbazuïnen. Toen Hijmans directeur werd, was één van de eerste dingen die hij op poten zette, een public relations beleid. Er werd o.a. een brochure gemaakt met als titel 'Wat je aan Opbouw Drenthe kunt hebben'. Zowel wat betreft de publiciteit als het 'scoren' was er toen een achterstand in te halen. Niet alleen bij Opbouw Drenthe. De Amerikaan Kramer kwam bijvoorbeeld in zijn zorgvuldige studie over het Nederlandse opbouwwerk in de tweede helft jaren van de jaren zestig tot de conclusie dat, alle mooie woorden over participatie en fundamentele democratisering ten spijt, het opbouwwerk vooral een vorm van voorzieningsmakelaardij (amenity brokerage) was.¹⁰ Ook Traas, deels op grond van het zelfde materiaal, deels zich baserend op andere observaties, stelde in 1970 dat er "nauwelijks sprake was van "werkelijke

steun aan acties van de bevolking die tegen de overheid of tegen de bestaande machtsstructuren zijn gericht.... Over het algemeen blijkt ook dat vooral besturen van opbouwwerkinstellingen geneigd zijn zich te distantiëren van alle activiteiten die in de samenleving controversieel zijn."¹¹) Een reactie kwam twee jaar nadat in 1972 Peper het toenmalige opbouwwerk vanwege zijn niet gerealiseerde pretenties had gestriemd. Besteman ontwierp zijn Probleem Project Methode, een handleiding om vooral praktische resultaten met bewonersorganisaties te bereiken.¹²) Het bewustzijn binnen het opbouwwerk om via concrete probleemaanpak zich te bewijzen, kreeg daarna een tweede impuls door de bezuinigingen en steeds nadrukkelijker wordende gemeentelijke controle op het werk. Deze gegevens geven ook op een gedeeltelijke verklaring voor het relatief ingeslapen karakter van Opbouw Drenthe in de jaren zestig. De financiering was immers verzekerd door enerzijds het gezag dat Jo Boer had ten departemente, anderzijds door de nadrukkelijke samenwerking met de provinciale levensbeschouwelijke top, hetgeen in de Provinciale Staten de politieke steun voor subsidiëring veiligstelde. Een van de overlevingsstrategieën die opbouwwerkinstellingen in de jaren tachtig kiezen, is het opnemen van plaatselijke politici in het bestuur. Dat kan een veilig gevoel geven, maar leidt op zich nog niet tot spectaculairder prestaties door de organisatie. Opbouw Drenthe laat zien welke nadelen aan zulke coalities vast kunnen zitten.

3.2. De noodzaak van actie - ook vanwege verwachtingen van buiten de organisatie om resultaten te bereiken, dwingt tot keuze

Een van de belangrijkste hulpmiddelen om tot resultaten te komen is het hanteren van een positief geformuleerde visie waar de organisatie voor staat. Wanneer dat ontbreekt, dreigt voor dienstverlenende instellingen met een potentieel breed aanbod, een ad hoc beleid, dat bepaald wordt door toevallige wensen en het krachtenspel binnen en om de organisatie. Zo'n duidelijk geformuleerd geheel van regie-opvattingen kan als oriëntatie en bindmiddel binnen de organisatie fungeren. En geeft de kans assertief in te springen op wijzigende omstandigheden. Zo'n duidelijk geformuleerde visie is geen garantie voor succes en kan een aangrijpingspunt voor tegenstand zijn. In die zin fungeerde Hijmans' concept van geconcentreerde, integrale beleidsplanning. Ook community organization was zo'n mikpunt van verzet. Een duidelijk geformuleerde visie is echter altijd een hulpmiddel om te zien welke coalities te sluiten zijn. Lijkt dit in een belangenspel te weinig medewer-

king en steun op te leveren, dan ligt daarin een belangrijke aanwijzing voor her-overweging van een en ander.

Voor opbouwwerkinstellingen zal de operationalisatie van zo'n visie met minimaal vijf aspecten rekening moeten houden. Allereerst een opvatting of men vooral zelforganisatie, zelfbeheer wil versterken van burgers of daarentegen bij machtshebbers andere beslissingen, verdelingen wil afdwingen. Kiest men ervoor om beide routes (de horizontale versus de verticale) in het interventierepertoire op te nemen, dan zal nagedacht moeten worden wat een optimale keuze of mix is in gegeven omstandigheden. In de praktijk zal bij de uitvoering van projecten in de meeste gevallen zo'n mix nodig zijn.

Een tweede aspect impliceert dat de organisatie een standpunt inneemt op de dimensie conflict of integratie. Welke conflicten wil men aan, tot welke prijs, met wie en waarom? Teveel conflicten tegelijkertijd rijt de organisatie uiteen en fungeert als catalysator voor het sluiten van coalities door tegenstanders. Altijd kiezen voor het integreren van achtergestelde groepen in de bestaande orde maakt dat een opbouwwerkinstelling vereenzaamt van zijn doelgroep. In concrete acties zullen overleg, en compromissen sluiten naast het aangaan van strijd, in combinatie aanbevelenswaardig zijn. Dit is geen aanbeveling in de zin van 'handel naar bevind van zaken' Het is een oproep tot het vaststellen van grenzen en het van te voren niet alleen duidelijk maken waar de organisatie voor staat, maar ook in te schatten welke problemen dat kan gaan opleveren.

Een derde identiteitsaspect betreft een opvatting over wat de opbouwwerkinstelling onderscheidt van overheid, de marktsector, politieke partijen, andere ideeële organisaties en de bevolkingsgroepen waarmee men het werk doet. Zo kan een sterke/zwakte balans opgemaakt worden. En komen opnieuw, de nodige coalitiepartners in het vizier.

Een vierde keus betreft het specialisme dat de organisatie op wil bouwen. Is dat een specialisme qua terrein(en) van dienstverlening, van processen die men wil begeleiden, of van de vorm waarin men de dienstverlening wil aanbieden. Veel voorkomende vormen van sociale verandering waarin het opbouwwerk een bijdrage kan leveren zijn

- acties vanuit de woon- en leefomgeving van de burger
- gemeenschapsvorming
- samenwerking tussen voorzieningen
- uitbreiding dienstbetoon van instellingen
- het ondersteunen van zelfbeheer

Een vijfde onderdeel van een visie is tenslotte de keuze wie van de dienstverlening het meest hoort te profiteren.

"Als men het welzijnswerk beziet dan kan men constateren dat veel organisaties niet meer functioneren op basis van de vraag voor wie men werkzaam is maar in feite hun bestaan zijn gaan ontleen aan die werkzaamheden zelf, zonder daarbij te weten wie daar nog behoefte aan heeft. Dat maakt organisaties kwetsbaar. Men moet dus een keuze maken voor wie men beschikbaar is".¹³⁾

Dit is een fel bediscussieerd thema binnen het vak, waarbij prescriptieve en descriptieve uitspraken jammer genoeg dikwijls met elkaar vermengd zijn. Hieronder een tour d' horizon langs de standpunten. Er lijken zich drie stromingen af te tekenen.

Stroom I

Deze auteurs zijn van mening dat de overheid het meest profijt heeft van het opbouwwerk. Sommige auteurs betreuren dit, andere vinden dat het zo hoort. Stevens¹⁴⁾ vindt deze mening vooral een heuristisch vruchtbare benadering. Raspel¹⁵⁾ laat het bij een constatering. Hamers¹⁶⁾ bestudeert de rol van het opbouwwerk tijdens de wederopbouwperiode. Hij komt tot de conclusie dat deze werksoort hier vooral de centrale industrialisatie-doelstellingen van de overheid hielp realiseren, meer dan het versterken van de belangen van de betrokken bewoners in de achtergebleven regio's. Vertegaal¹⁷⁾ pakt een stapel literatuur en concludeert dan dat het opbouwwerk met succes door de overheid is aangewend als een instrument om een crisis in de legitimatie van haar beleid te overwinnen. Overigens is de instemming van de bevolking maar in geringe mate verkregen nadat het opbouwwerk is ingeschakeld, zo stelt Vertegaal - en eerder, Houttuintjinn Pieper¹⁸⁾ en Peper¹⁹⁾. Nauta en Kraemer²⁰⁾ zien het motief tot beheersing van maatschappelijke processen als meest dominant de facto. Van Ruller²¹⁾ ziet opbouwwerkdirecteuren bestuurders helpen als deze er samen niet uitkomen. Op het terrein van werkloosheid/werkgelegenheid, blijkt deze visie: opbouwwerk als hulp bij bestuursnood, bij wethouders nog zeer actueel (zie Berntsen ²²⁾). Het ministerie van CRM suggereerde dikwijls dat het opbouwwerk pas goed begonnen is toen het welzijnsdepartement het structureel ging subsidiëren. Zo wordt in de nota 'Sociale planning en samenlevingsopbouw in Nederland' duidelijk gemaakt dat opbouwwerk een instrument van beleid is.²³⁾

Peper en Kuypers, ieder op een eigen wijze, benadrukken het niet te ontlopen primaat van de overheid in het opbouwwerk. Peper bestudeert de vormgeving van deze beleids categorie ten departemente en bekritiseert zowel de nadruk als het mislukken van deze overheidsinterventie.²⁴⁾ Kuypers stelt dat de enige overlevingsplek

voor het opbouwwerk zich bevindt aan de rand van beheersingsstrategieën van de overheid.25)

Stroom II

Een tegenovergestelde visie wordt vooral verwoord door Snel, Mul, Bezemer en De Kleijn. Deze auteurs zien opbouwwerk als instrument van bewonersorganisaties, gericht op duurzame beleidsbeïnvloeding (Snel26), 't zichtbaar maken van vergeten belangengroepen (Mul27) of confrontatie (De Kleijn28) en belangenstrijd (Bezemer29). Bij de begrotingsbehandeling 1981 van CRM neemt de toenmalige staatssecretaris (Mevrouw Kraaijeveld-Wouters) ook het standpunt in, dat opbouwwerk een bewonersinstrument is30). Dat vindt een recente beroepsprofielcommissie ook.31)

Stroom III

De tussenpositie wordt impliciet verwoord door de (anonieme) auteurs van de brochure "Opbouwwerk als een lokale voorziening".32) Van het instrument opbouwwerk wordt, naast bewonersgroepen, de 'lokale gemeenschap als geheel' als evenwaardig gebruiker genoemd.

Schuyts proefschrift is een uitvoerig pleidooi om het opbouwwerk in een eigenstandige intermediaire positie te zien.33) Een visie door Middel met blijdschap ontvangen en als perspectief voor de toekomst voorgehouden.34)

In onze optiek, zal het profijt van een opbouwwerkinstelling altijd tweezijdig moeten zijn, wil de organisatie overleven. Niet alleen met de belangen van de cliënten zal rekening gehouden moeten worden, ook met die van de financiers. In 6 en 7 zal dit nader uitgewerkt worden.

3.3. De situatie is echter onzeker; de alternatieven zijn onduidelijk, althans de consequenties ervan

&

3.4. Er worden adaptieve processen op touw gezet voor het zoeken, leren en beslissen in deze onzekerheid

Gegeven een keus voor een bepaald dienstverleningspakket manifesteert de onzekerheid zich vervolgens in twee gedaanten. Hoe in te spelen op een veranderende omgeving? En: hoe kan onder gegeven omstandigheden de beste werkverdeling intern gezocht worden?

Child onderscheidt drie kenmerken van omgevingsverandering:

- de frequentie van veranderingen in relevante omgevingsveranderingen;
- de mate van verschil bij elke wijziging;
- de diversiteit van betrokken omgevingsaspecten.35)

Emery en Trist noemen twee centrale dimensies in omgevingsveranderingen:

- de mate van complexiteit;

- de dynamiek van de veranderingsprocessen.36)

Keuning adviseert daarnaast te letten op de mate van afhankelijkheid van de organisatie van de veranderingen.37)

Dessler tenslotte wijst op het belang van goede informatie over de verandering. De mate van onzekerheid wordt van invloed door - de betrouwbaarheid van beschikbare informatie; - de lengte van de feedbackweg bij reacties.38)

Vertaald naar de situatie en kenmerken van opbouwwerkinstellingen gaat het om een zevental punten waar de organisatie rekening mee moet houden bij het anticiperen en integreren van omgevingsveranderingen:

- 1) Welke omgevingsaspecten veranderen en
- 2) Hoe uiteenlopend is dit geheel
- 3) Hoe vaak verandert er wat
- 4) Hoe groot is het verschil met de eerste situatie
- 5) hoe afhankelijk is de organisatie van deze aspecten
- 6) Is relevante informatie betrouwbaar en beschikbaar
- 7) Wat is de reactie van de omgeving bij een respons.

Het maken en bijhouden van zo'n lijst lijkt een nuttige zaak voor opbouwwerkinstellingen die hun dienstverleningsaanbod blijvend willen laten aansluiten bij behoeften en noden in de maatschappij. Sterker nog, vanuit een studie over de vraag: wat is nu het meest belangrijk in het kader van het overleven van een organisatie (als systeem) komt Terryberry tot de volgende cruciale variabelen 1) voorkennis over veranderingen 2) procedures en structuren voor actieve zoekprocessen in de omgeving 3) adequate verwerkingscapaciteit voor de opgedane kennis.39) Cramer incorporeerde in zijn handelen van meet af aan dit actieve zoekgedrag. Zo wist hij ontwikkelingen binnen de provincie te koppelen aan vernieuwingen elders. Ook latere medewerkers 'sondeerden' en 'scanden' veel. Maar in de jaren vijftig en zestig lijken er geen systematische structuren en procedures vanuit de organisatie in z'n geheel te bestaan, om de individueel vergaarde kennis over kansen en mogelijkheden te verwerken. Wat betreft de tweede vraag: Hoe kan onder gegeven omstandigheden intern de beste werkverdeling tot stand komen, richten we ons hier niet op een behandeling van de juiste "standing operation procedures" maar op technieken om binnen de organisatie in te spelen op veranderingen van buitenaf. Bell classificeerde deze als volgt.40)

- a. 'Buffering'-technieken zijn aan in- en/of uitvoerzijde toe te passen om omgevingsinvloeden te absorberen, waardoor de verwerkingsprocessen zo ongestoord

mogelijk kunnen verlopen (voorraadvorming, preventief onderhoud, training, indoctrinatie, stellen van levertijden).

- b. 'Leveling'-technieken reduceren fluctuaties in omgevingsinvloeden in plaats van het absorptievermogen, bijv. door middel van speciale tarieven gedurende piekperiodes.
- c. 'Rationing'-technieken: het metterdaad onder beheersing brengen van situaties of partijen in de omgeving of het verkleinen van afhankelijkheid van dergelijke partijen of situaties (cfr. Thompsons competitieve en coöperatieve strategieën).
- d. 'Dominating'-technieken: het metterdaad onder beheersing brengen van situaties of partijen in de omgeving of het verkleinen van afhankelijkheid van dergelijke partijen of situaties (Thompson's competitieve en coöperatieve strategieën).
- e. 'Changing boundary'-technieken: verlegging van de grenzen van de taakomgeving door positieve ontwijking of uitbreiding (cfr. Thompsons domeinverdedigingsstrategieën).
- f. Anticipatietechnieken. Door de instelling van grensbewakingseenheden- 'monitoring' of 'boundary scanning units' of boundary role-functionarissen- trachten men de toekomst te voorspellen, te anticiperen op fluctuaties in de omgeving, door tijdig aanpassing tot stand te brengen (o.m. via lange-termijnplanning, research en ontwikkeling).

Dit overzicht levert in de eerste plaats het inzicht op, dat bedrijfskundige benaderingen ontwikkeld in de profit-sector zich soms lastig laten vertalen naar de non-profit-sector, in casu het opbouwwerk. Desalniettemin hieronder enkele interpretaties van dit schema voor opbouwwerkingstellingen.

- ad a) Hoe kunnen deze instellingen buffers aanleggen? Bijscholing, uitkristallisatie van identiteit en onderhandelen over tijdslijmieten komen dan naar voren.
- ad b) Het terugbrengen van de eisen kan impliceren dat in plaats van een geheel nieuwe aanpak voor een probleem, aanpassingen/vereenvoudigingen plaats vinden in bekende, min of meer gestandaardiseerde aanpakken. Deze laatste moeten dan wel voorhanden zijn.
- ad c) Hervreiding van de middelen. Op zich een bekend antwoord binnen opbouwwerkorganisaties. Agenda's en programma's kunnen dusdanig ingericht worden dat verschuivingen mogelijk zijn.
- ad d) Deze beheersingstechnieken komen aan bod in 3.14
- ad e) Positieve ontwijking komt voor wanneer getracht wordt een aanvraag of een opdracht door te sluisen naar

een andere instantie. Wil dat lukken, dan moeten er goede relaties zijn. Die impliceren dat men zelf ook wel eens wat van een ander overneemt. Uitbreiding geschiedt wanneer er nieuwe expertises worden binnengehaald of aangehaakt aan de organisatie. Zo fungeerde onderzoek binnen Opbouw Drenthe en hebben in diverse steden opbouwwerkingstellingen in het kader van stadsvernieuwingscorporaties, tekenbureaus opgericht om bewoners in de stadsvernieuwing adequaat bij te kunnen staan.

- ad f) Het actief studeren op de toekomst van het werkgebied of die van de ondersteunde groepering is van groot belang. Een van de problemen van het voornaamste diagnostisch apparaat van het opbouwwerk, het maken van een sociale kaart, is dat de voorhanden modellen zo weinig dynamisch zijn. De resultaten van processen kunnen er goed mee in kaart gebracht worden, maar niet de processen en ontwikkelingen zelf. Simpele vormen van de Delphi techniek kunnen wat dit betreft een alternatief bieden.⁴¹⁾

3.5 Begrensd rationaliteit als voornaamste leidraad voor het handelen

De geschiedenis van Opbouw Drenthe laat zien dat doelgericht, efficiënt handelen wel zeer begrensd kan worden. Van binnen en van buitenaf. In die zin zijn de aanwijzingen van Pfeffer en Salancik dat als je wilt letten op de effectiviteit van een instelling je moet zoeken naar de dominante belangen configuratie, van groot belang.

Maar er is een ander probleem dan de invloed van politiek-ideologische krachten. Kapteyn⁴²⁾ wijst op het ontbreken van het prijssignaal als richtsnoer. Bij marktgerichte organisaties legt dit een knoet over het gebeuren, een hoog rendement is een centrale waarde. Bij structureel gesubsidieerde instellingen ontbreekt zo iets. En de wel beschikbare richtpunten voor het handelen, bieden weinig soelaas. Doelstellingen zijn vaag; doelgroepen moeilijk af te bakenen; maatstaven over effectiviteit zijn buigzaam; en de behoefte aan dienstverlening is opnieuw een politiek-ideologische zaak. Simpele oplossingen zijn er niet. Het beste is om twee aanpakken te combineren 1) daar waar het ook maar enigzins kan, de manier waarop het dienstverleningsaanbod wordt voortgebracht rationaliseren. 2) coalities sluiten met steungevende groepen/instaties/vertegenwoordigers. Opbouw Drenthe deed beide, maar niet altijd van beide evenveel. De Copernicaanse wending kan zo gezien worden als een irrationaliteitsbestrijdende maatregel. De kwaliteit van de dienstverlening liep vast in de buurthuizen en het potentieel van de hoog opgelei-

de maatschappelijk werksters was beter aan te wenden. Vervolgens werden de diensten als sub-organen gecreëerd en kon er een bepaalde vorm van routinisering plaatsvinden. Daardoor kreeg Cramer ook de handen vrij om te pionieren i.p.v. telkens aan crisis-management te moeten doen. Onder Jo Boer zagen we een zwaar stelsel van interne regels en procedures ontstaan (dat op den duur ook contra-productieve effecten had).

Het ontbreken van de prijsprikkel speelt des te sterker naarmate de financiering van een opbouwwerkinstelling veiliger is. Het gevaar dreigt dan dat de organisatie te zeer gaat leunen op legitimatie aan de inputzijde - dus ' bezig zijn met', door 'groot belanghouders' (als variant op grootaandeelhouders) erkende activiteiten. Dus werkdoelen kiezen die door een vaste politiek-ideologische elite geaccepteerd zijn, onder verwaarlozing van kwaliteitsbewaking, vernieuwing of wat in het jargon heet 'output-control' (beheersing van de opbrengsten van de inspanningen). In de toekomst zal een hoge en adequate produktie door opbouwwerkinstellingen nog meer vereist worden. Bezuinigingen en gemeentelijke controle zijn daar debet aan. Belangrijk is daarom dat een opbouwwerkinstelling zelf nadenkt over de eisen die aan haar te stellen zijn en de criteria waaraan effectiviteit gemeten kan worden.

De volgende stap is het gaan onderhandelen over erkenning en steun voor deze normen. Daarbij kunnen wellicht de indicatoren welke Osborn & Hunt⁴³) kozen voor de effectiviteit van Amerikaanse achterstandbestrijdingorganisaties als hulpmiddel dienen. Effectiviteit impliceerde in dit geval:

- 1) de mate waarin de opgestelde programma's gerealiseerd worden
- 2) de reikwijdte en penetratie van de interventies
- 3) het getoonde vermogen extra bronnen van buitenaf in het werkgebied naar binnen te halen
- 4) de mate waarin bestaande bronnen binnen de 'community' (lokale samenleving) herverdeeld worden ten gunste van de doelgroep
- 5) de doeltreffendheid van de gerealiseerde dienstverleningen
- 6) 'Overall effectiveness', hier vertaald als een globale, algemene indruk van het handelen van de organisatie (richten, inrichten en leidinggeven).

3.6. De begrenzingen aan de rationaliteit kunnen van binnenuit komen of van buitenaf

"Organizations are imperfect tools, but the powerful ones appear to do well enough for their masters".⁴⁴) Perrow, van wie dit citaat afkomstig is, ziet organisaties als instrumenten. In handen van een leider of een collectief van leidinggevend. Maar hij is

zich scherp bewust van de interne begrenzingen. Hij noemt maar liefst tien beperkingen van binnenuit, die de vrijheid van beschikken en beslissen van de top begrenzen:

- 1) Het personeel moet goed behandeld worden om een hoge prestatie te krijgen
- 2) Er kunnen vastgelegde competenties zijn ("tenure provisions for management")
- 3) Er zijn grenzen in de mate waarin arbitraire beslissingen geaccepteerd worden
- 4) Technisch is niet alles mogelijk
- 5) Er kunnen interne conflicten zijn over de doelen
- 6) Er zijn grenzen aan de informatieverwerkende capaciteit van de organisatie. Dit leidt tot een beperkte mogelijkheid voor vernieuwing en research
- 7) Het doorwerken van traditie en geschiedenis
- 8) Niet voorziene, ongeplande aanpassingen aan 'de wil van boven'
- 9) Het onvermogen van de leiders zelf om heldere ideeën te bepalen
- 10) Deviante interne strevingen. ⁴⁵⁾

Beperkingen kunnen ook van buitenaf komen. In hoofdstuk 12 figureerden reeds de acht factoren die een controle van buitenaf mogelijk maken volgens Pfeffer en Salancik. Deze factoren werden gebruikt om te bezien hoe Opbouw Drenthe door betekenisvolle actoren beïnvloed werd.⁴⁶⁾ Maar deze en de hierna te noemen factoren kunnen ook een andere betekenis hebben. Als figuur en achtergrond gewisseld worden, verschijnen deze factoren als beïnvloedingsmogelijkheden van een opbouwwerkinstelling op andere organisaties. Pfeffer en Salancik noemen de volgende, plausibele set van voorwaarden die de mate waarin een beheersingspoging kansen heeft mede bepalen.⁴⁷⁾

1. De te beïnvloeden organisatie is zich bewust van de druk die op haar uitgeoefend wordt
2. De te beïnvloeden organisatie is betrokken in een bronnenruilverkeer met de andere actoren
3. Deze bron(nen) vormen een kritisch of belangrijk onderdeel van het functioneren van de te beïnvloeden organisatie
4. Het verkrijgen, de toedeling of gebruik van deze bronnen wordt door de beïnvloedende actor beheerst en uitwijkmogelijkheden ontbreken
5. Omgekeerd ligt deze relatie niet zo, dus de te beïnvloeden organisatie is de zwakke partij in het ruilverkeer
6. Het is zichtbaar of de beïnvloede organisatie toegeeft of niet
7. De te beïnvloeden organisatie zal minder geneigd zijn toe te geven als het in conflict met betekenisvolle derden komt

8. Een tegen-tactiek van de te beïnvloeden organisatie kan inhouden dat de vrijheid van de beïnvloedende organisatie om eisen te uiten, beknot wordt
9. De te beïnvloeden organisatie moet in principe in staat zijn aan het verzoek te voldoen
10. Die organisatie wil overleven.

In dit rijtje zitten - dit bij wijze van voorbeeld vermeld - de factoren opgesloten waarom Opbouw Drenthe de kleuterscholen binnen haar subsidieverband wel kon verplichten, maar andere niet. (Het betreft de regels qua hygiëne). "De grootste moeilijkheden doen zich voor, wanneer de lokaleiteiten niet zo slecht zijn dat de inspecteur van de Volksgezondheid op grond van de lager Onderwijswet tenslotte tot afkeuring zou kunnen overgaan. In die gevallen hangt alles af van overreding, of wel mede de omstandigheid dat besturen zich niet bewust zijn, dat uiteindelijk de Centrale Vereeniging in deze geen stok achter de deur heeft." 48)

Voorwaarden 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 en 10 zijn in dit geval wel vervuld. Een reden om niet toe te geven van het 'verdachte' schoolbestuur kan zijn geweest, dat het vanwege de financiële consequenties in conflict raakt met de dorpsbewoners. Maar de cruciale factor is voorwaarde 8. Als het in twijfelgevallen tot een proces komt, dan is een gouden bestuurlijke regel dat de dwingende partij er van afziet. Wanneer Opbouw Drenthe nu het schoolbestuur wegens nalatigheid voor de rechter zou dagen op grond van de Wet op het Lager Onderwijs, zou dit dikwijls een twijfelgeval betreffen. Opbouw Drenthe liet de sanctie niet toepassen, ook niet bij evidente overtreding, althans zo werd gesteld in een brief. 49) Ergo de afhankelijkheid van inspectiegoedkeuring (= de bron) was er wel, maar die werd niet 'kritisch' gemaakt door de eisen-de partij. Aan het rijtje van tien voorwaarden van Pfeffer en Salancik dienen dan ook enkele toegevoegd te worden: de beïnvloedende organisatie heeft de wil om de bronnen in te trekken als de andere organisatie niet toegeeft. En dit moet ook het beoogde effect hebben, (desnoods slechts via generale preventie) en niet te veel ongewenste neveneffecten. Juist om der wille van de onsympathieke neveneffecten (kleuters op straat, emotionele afwijzingen in brede kringen) zullen de scholen nooit gesloten zijn. Rationaliteit en invloedsuitoefening, zo blijkt opnieuw, hebben zo hun grenzen.

3.7. Een belangrijke set van rationaliteitsprincipes voor de organisatie is vastgelegd in de technologie die ze tot haar beschikking heeft of wil verkrijgen &

3.8. De Technologie vormt de neergeslagen kennis en kunde om onzekerheid op één niveau van de organisatie aan te kunnen: De bewerking van het materiaal om de beoogde resultaten te bereiken

Het grote belang dat Thompson aan technologie hecht, impliceert voor opbouwwerkinstellingen dat ze goed moeten nagaan welke vakkennis benodigd resp. voorhanden is. Daarnaast betekent het dat de organisatie duidelijk maakt wat haar meerwaarde is. Wat voegt ze toe aan de strevingen van actieve groepen? (In het geval van opbouwwerkinstellingen zal 'het materiaal' dikwijls 'informatie' betekenen, of vaardigheden en hulpmiddelen om de diensten te verlenen.) Technologieën verouderen, en belangrijke vaardigheden verliezen snel hun exclusiviteit in een vrije samenleving.

Opbouw Drenthe was zich hiervan bewust, trok echter niet altijd (tijdig) de juiste consequenties.

Van meet af aan lag een nadruk op beroepskwalificatie. In de buurthuizen, bij de Diensten en later bij de stafmedewerkers werd gelet op hun opleiding. Hen werd ook de gelegenheid geboden zich bij te scholen. Via formele cursussen en diplomeringen of via nationale en internationale contacten en conferenties. Blijvende relaties waren er ook met de sociale academies en het sociologisch instituut van de universiteit van Groningen. Aan gastsprekers werden hoge eisen gesteld, en niet alleen inviteerde men bezoekers van heinde en verre om hen de verrichtingen te laten zien maar ook om van hen commentaar te vernemen op het werk. Deze tendens werd niet losgelaten in de jaren 1951-1972. Wel werd de voorsprong op anderen minder vanzelfsprekend. Voor een deel gold dat dezelfde deskundigheid ook verkregen kon worden in eigen levensbeschouwelijke kring. Er waren in die tijd binnen Opbouw Drenthe een aantal superspecialisten maar getalsmatig vormden deze binnen het personeelsbestand geen meerderheid. Hoe belangrijk deze nadruk op professionaliteit ook was, het was slechts één component van een succesvolle formule. Die professionaliteit werd in verbinding gebracht met één of meer van de volgende componenten:

- het gezag van de overheid (bijvoorbeeld de disciplineringsbezigheden vanuit het Bureau of de kleuterschoolinspectie
- de politiek-religieuze oriëntatie van de beroepskracht in kwestie.

Bij de benoeming van kandidaten werd erop gelet dat het evenwicht niet verstoord werd binnen een buurthuis, Dienst of Op-

bouw Drenthe in zijn totaliteit. Dit principe heeft buiten twijfel in het voordeel van Opbouw Drenthe gewerkt.

3.9. Naast technische rationaliteit is er organisatorische rationaliteit

Een organisatie is een samenwerkingsverband, gericht op het bereiken van doelen door het aanwenden van middelen. Er moeten taken worden verdeeld en integratie tot stand gebracht worden tussen delen en deelprocessen. Bij een dergelijke structurering gaat het volgens Paulson⁵⁰) om vragen als

- hoeveel specialisatie en differentiatie bevat het takenpakket?
- hoe regelen we de formele betrekkingen?
- in welke mate kunnen processen gestandaardiseerd worden, welke ruimte is er voor innovatie?
- in hoeverre is de beleidsbepaling te decentraliseren?
- hoe wordt de onderlinge communicatie geregeld?

Pfeffer en Salancik geven voor het ontwerpen van organisaties een algemeen advies:

1. Ontwerp in ieder geval binnen de organisatie eenheden voor het systematische verkennen van de omgeving
2. Zorg er voor dat er een infrastructuur is die tegengestelde, of gedifferentieerde verlangens aankan. Bijvoorbeeld door het creëren van bronnenreserves en het realiseren van een voldoende verscheidenheid in de capaciteiten van de taakeenheden
3. Zorg voor niet al te strakke relaties tussen de eenheden van de organisatie. Doe aan 'loose coupling' (losse koppelingen waardoor de ene taakeenheid niet voor 100% direct afhankelijk is van de vorderingen/kwaliteiten van de andere).⁵¹)

Dat laatste principe in combinatie met de vraag over de hiërarchie is een kwetsbaar en belangrijk punt voor opbouwwerkorganisaties. Men werkt met vrijheidslievend personeel in relatief zelfstandige projecten.

Bovendien, de ondersteunde groepen eisen een grote mate van autonomie op. Die groepen komen echter plaatselijk dikwijls dezelfde machthebbers tegen. De 'machtsspelen' van de afzonderlijke ondersteunde groepen voltrekken zich alleen daardoor al niet geïsoleerd ten opzichte van elkaar.

Een doelgerichte verstoring (disruptive tactics⁵²) kan worden 'verhaald' op een andere groepering of op de centrale, ondersteunende opbouwwerkinstelling.

Een zekere afstemming blijft noodzakelijk, maar teveel verstikt en maakt ook dat het falen van één groep teveel doorwerkt op de andere. Wat is nu optimaal? Aldrich loste die vraag niet op, maar gaf een overzicht van voors en tegens:⁵³)

Argumenten pro tight coupling (sterke afhankelijkheden) in netwerken:

- 1) problemen zijn ondeelbaar
- 2) autonomie is een barrière voor probleemoplossing
- 3) gebruikelijke transacties zijn op andere zaken gericht
- 4) grote, dominante organisaties profiteren meer van losse koppeling

Argumenten pro loose coupling (losse koppelingen):

- 1) er is geen gelegenheid voor maatwerk, grote responsiviteit
- 2) duplicatie en overleg hebben positieve bijdrage
- 3) specialisatie en taakverdeling gaan verloren bij tight coupling
- 4) een accentuering van sterke afhankelijkheden brengt doorgaans met zich mee dat bestaande patronen onveranderd blijven

Leiding geven aan een opbouwwerkinstelling is dan ook een vanuit een optimaliseringsdoelstelling regie voeren over afhankelijkheden.

Mastenbroek formuleerde een aantal ideeën over een zowel realistische als rationele organisatie-inrichting welke hierbij als een optimaliseringsstrategie gezien kunnen worden.⁵⁴)

Principieel hebben organisaties volgens hem een dubbel karakter. Het zijn zowel conglomeraten van met elkaar concurrerende belangenpartijen als sociaal-culturele systemen gericht op samenwerking en gemeenschappelijke doelen. De spanning tussen deze twee dynamieken moet opgevoerd worden om een optimale balans te krijgen. Dit impliceert o.a.:

- het zowel bevorderen van competitie tussen relatief autonome eenheden als
- een grotere vrijheid voor onderling onderhandelen
- het werken aan een gezamenlijke identiteit
- de segmenterende werking van groepsbelangen of carrière overwegingen kunnen constructief gemaakt worden door zulke strevingen te verbinden aan een gezamenlijke reactie op de eisen die vanuit de omgeving aan het geheel gesteld worden.

Binnen Opbouw Drenthe heeft men nooit onderlinge rivaliteit aangemoedigd. Integendeel. Wel ging men te werk volgens het principe: het geheel is meer dan de som der delen. Vanaf Linthorst Homans conceptie tot en met Hijmans' integrale planningsidee, speelde dit een rol. De buurthuizen en de centrale commissies waren knooppunten van activiteiten, gezag en deskundigheid, waardoor een vergroot en vernieuwd zorgaanbod gedaan kon worden. In de latere praktijk ziet men ook de verschillende onderdelen van Opbouw Drenthe elkaar de bal toespelen, bijvoorbeeld in de lijn: Vrouwelijke Hulpverle-

ning-Berkenhof-HVP cursussen en Nijverheidsonderwijs.

Voor zover de onderzoeker bekend, had Opbouw Drenthe geen expliciete, werkzame voorzieningen om dit principe te optimaliseren. Waardoor de *groei* in omvang van Opbouw Drenthe niet gepaard ging met een evenredige *groei* van integratie tussen de onderdelen van de organisatie. En op het eind van de beschreven geschiedenis komen de nadelen van een 'tight coupling' naar voren. De op zich zinvolle verbeteringsvoorstellen van medewerkers van het Instituut bijvoorbeeld, kunnen niet gerealiseerd worden omdat dit de bestuurlijke herstructurering beïnvloedt.

3.10. Bijdragend aan die organisatorische rationaliteit zijn processen op coördinerend en institutioneel niveau

Parsons⁵⁵) onderscheidt drie niveau's binnen de organisatie, elk kent eigen bevoegdheden en bekwaamheden. Er zit tussen die niveau's een kwalitatieve breuk in formele competenties - d.w.z. wat op het ene niveau gebeurt, kan en mag door het andere niveau niet gedaan worden. De respectievelijke bezigheden vullen elkaar aan, veronderstellen elkaar ook. Het zijn:

1. Het institutionele niveau (de hiërarchische top, het bestuur), daar stelt men de doelen vast en bepaalt de prioriteiten
2. Het management, coördinerend niveau (stemt de produktieprocessen horizontaal en verticaal af)
3. Het uitvoerend niveau (verricht de produktietaken, verricht de dienstverlening)

Bij het coördineren, gaat 't om het doelgericht afstemmen van werkdoelen, personen, plekken, processen, werkcapaciteit, bronnentoevoer en -circulatie, alsmede de diverse resultaten. Goed coördineren is moeilijk, zeker in een democratisch milieu met eigenwijze mensen, zoals we dat vaak aantreffen binnen het opbouwwerk. Van Ruiten en Vester⁵⁶) ontwikkelden hiertoe - op basis van studies van Mintzberg - een checklist voor welzijnsorganisaties.

Het probleem met deze - en andere goedbedoelde, rationele aanwijzingen is toch, dat persoonlijke eigenschappen en kwaliteiten van leidinggevende functionarissen, ook in het welzijnswerk een voorname en dikwijls doorslaggevende rol spelen. Leef-tijd, geslacht, sociale klasse, politieke en religieuze oriëntatie spelen naast persoonlijke stijl in het optreden, een aanzienlijke rol. Thans en toen. In die zin pasten Cramer en Boer bij de omgeving. Zij waren protestant, vooruitstrevend, maar niet te identificeren met een politieke of kerkelijke emancipatiebeweging. Toch kan de vraag gesteld worden of hun positieve en integere persoonlijke motivaties: geestelijke vrijheid, geloof in overleg, zoeken naar de bij Drenthe best passende oplossing

i.p.v. via belangenstrijd forceren van politieke oplossingen, niet ook in het nadeel van Opbouw Drenthe hebben gewerkt. Het fatsoen van Jo Boer en haar afkeer van strijd, gekoppeld aan Cramers diep beleden gevoel voor geestelijke vrijheid en taxaties over de provinciale bestuurlijke verhoudingen, kunnen de achteruitgang van de instelling mede in de hand gewerkt hebben. Doordat te veel toegegeven werd aan verlangens die haaks stonden op wat de kracht van de organisatie was. Successen behalen vanuit een organisatie impliceert niet alleen het vertalen van gefundeerde organisatie theoretische principes. Het is ook het bewust hanteren van het geheel van aanwezige persoonlijke kwaliteiten, c.q. te verwachten weerstanden rond personen hun ideeën.

3.11. Domeinen

Domeinen vormen een verzameling claims die een organisatie legt aangaande: 1) problemen die tot haar terrein behoren, 2) doelgroepen, 3) oplossingen/dienstenpakket. Het domein geeft aan op welke punten de organisatie afhankelijk is van de omgeving. Afhankelijk van wat en wie in de omgeving. "The attainment of a viable domain is, in essence a political problem. It requires finding and holding a position which can be recognized by all the necessary 'sovereign' organizations as more worth while than available alternatives. It requires establishing a position in which diverse organizations find overlapping interests."⁵⁷)

Een domein is niet statisch en de overeenstemming er over tussen de organisaties in de omgeving, is zelden constant of volledig.

"Domain consensus defines a set of expectations both for members of an organization and for others with whom they interact, about what the organization will and will not do. It provides, although imperfectly an image of the organization's role in a larger system."⁵⁸)

Vormden de doelen geen strijdpunt bij Opbouw Drenthe, de vaststelling van het domein was dat wel. Het bereiken van consensus of het omgaan met klaarblijkelijke afwezigheid van overeenstemming, is altijd één van de hoofdproblemen geweest. Het bereiken van consensus heeft grote voordelen: er hoeft niet meer onderhandeld of getwist te worden over de dienstverlening op dat terrein. Alle aandacht kan gaan naar de kwaliteit.

Het nadeel is duidelijk. Rust roest, en de organisatie kan zich in een doodlopende straat, een ghetto of op een parkeerterrein laten manoeuvreren bij te veel toegeven in een domein-gevecht. Dat is geen theorie. Begin jaren zeventig leefde de opvatting bij beleidsmakers dat een opbouwwerker zijn

toegewezen territoir niet mocht overschrijden. Zo moesten buurtwerkers zich niet bemoeien met het stedelijk beleid. Beroepskrachten namen daar steeds minder genoegen mee, met succes en terecht. Want zonder invloed te kunnen uitoefenen op de conditionerende en determinerende beslissingen aan de top, resteert aan de basis een 'repeterende' repareerbezigheid.

Opbouwwerkinstellingen - door de breedte van de onderwerpen die zij willen 'coveren', een breedte die voortvloeit uit de samenhang in leefbaarheidscondities in het bestaan van hun cliëntèle -, zullen eerder met partiële consensus/dissensus qua domein moeten leren leven, dan algehele instemming te verwachten.

Een goed opbouwwerker is bemoeizuchtig en accepteert verkokering binnen instanties of tekortkomingen door gebrek aan samenhang tussen instanties, qualitate qua niet.

3.11. Instrumenteel in het rationeel opereren van organisaties is het vaststellen van de doelen en het bepalen van het domein van actie

Zo centraal als doelen staan in Thompsons model, zo minimaal figureren doelen in de conceptie van Pfeffer & Salancik. In de subject-index van hun boek ontbreekt zelfs het lemma 'goal'. Zij willen de blik vooral elders richten en niet in het voetspoor van voorgangers treden. "Rather than dealing with problems of acquiring resources, most writers have dealt with the problem of using resources."59)

Hun waarschuwing is terecht, maar het kind moet niet met het badwater weggegooid worden. Doelen fungeren als checkpoints bij interne evaluaties, als richtpunten voor gecoördineerde actie en als public relations materiaal. Belangrijker nog, zonder een duidelijk en bediscussieerd doel is het moeilijk een positief geformuleerde visie te ontwikkelen. En zonder zoiets wordt een organisatie een speelbal van de omgeving, een vlot op een wilde zee zonder kompas of roer, gestuurd door de krachten rondom.

Maar het is waar: er is in de praktijk een aanzienlijke ruimte tussen activiteiten, bedoelingen, resultaten en doelen. Bovendien de geschiedenis van de jaren zestig van het Nederlands opbouwwerk leert dat doelstellingen, discussies het resultaatgericht werken juist kunnen tegenhouden. En scherp omliggende, exclusieve doelen kunnen een molensteen worden in een veranderende omgeving. In die zin was de vaagheid van de doelen van de Centrale Vereniging instrumenteel bij het inspelen op wisselende kansen en mogelijkheden.

3.12. Het verwerven van bronnen (dit zijn benodigheden om te kunnen werken).

Maakt de organisatie afhankelijk van elementen in de omgeving

Wat zijn nu de voornaamste bronnen binnen het Opbouwwerk? In Hoofdstuk XII noemden we er al vijf: geld, steun, medewerking, gezag en legitimatie. Dit is een minimum zonder welke een opbouwwerkinstelling in zijn functioneren bedreigd wordt. Maar er is meer te wensen. Aldrich onderscheidde fondsen, personeel, informatie en diensten/ goederen.60) White is nog uitvoeriger. Hij noemt er zes: vaardigheden, kennis, geld, materiaal, equipment, klanten/patiënten/cliënten.61)

Een origineel lijstje leverde Burie:62) Het gaat volgens hem om:

1. Alle immateriële en materiële benodigheden om projecten te realiseren. Als voorbeeld neemt hij het realiseren van een nieuwbouwwijk. Daar gaat het om grond, opdrachten, goedkeuringen, onderwerpen, bouwcapaciteit en kapitaal. Duidelijk wordt hiermee, dat het hier niet zozeer gaat om benodigheden van het opbouwwerk - als één der actoren van het besluitvormingsproces - maar om de onderwerpen van het interactieproces tussen de actoren. De knikkers en de regels zagezgd.

2. Informatie.

3. Probleemoplossingen.

4. Identiteit.

5. Goede relaties (Vitamine R.)

Los van de meldingen in de organisatieliteratuur, wordt in de opbouwwerkliteratuur gewezen op een aantal aspecten van de groep waar de opbouwwerkinstelling mee in zee gaat. Deze aspecten zijn onder andere: - een probleembewustzijn, de wil om iets aan het probleem te doen, een idee over het doel. Zonder deze voorwaarden is een opbouwwerkproject niet te doen. Voegen we de lijstjes bij elkaar dan wordt het beeld als volgt: Te verwerven bronnen voor een opbouwwerkproject:

Bij de initiatiefgroep:

- probleembewustzijn
- de wil om er wat aan te doen
- een idee over het doel

Bij Opbouwwerkinstellingen:

- geld
- kennis (w.o. vakbekwaamheden)
- gezag
- identiteit (het moet herkenbaar zijn waar je voor staat)
- legitimatie
- faciliteiten en apparatuur
- medewerking en goede relaties

Extra per project:

- informatie
- specifieke kennis
- toestemming
- probleemoplossingen

Dit is nogal wat en maakt het opbouwwerkinstellingen inderdaad tot zeer afhankelijke organisaties, die in tal van interorganisatorische verbanden moeten opereren om bronnen te verwerven en de doelen te realiseren.

Midden jaren tachtig verschenen er twee Nederlandse publikaties, speciaal gericht op het methodisch hanteren van deze afhankelijkheden in netwerken.⁶³ Daarvoor moest het opbouwwerk het doen met de nauwelijks uitgekristalliseerde methode van het 'intergroepenwerk'. Een methode die eerder was gebaseerd op het bereiken van consensus tussen verzuilde toppen, dan op het intelligent adviseren van initiatiefgroepen hoe in een ingewikkeld stelsel van verhoudingen hun doelen gemaximaliseerd kunnen worden.⁶⁴

Vóór de tweede wereldoorlog was voor Opbouw Drenthe het voornaamste probleem geld, daarna legitimatie en toestemmingen. Triest is, dat actueel en in de nabije toekomst, het opbouwwerk op beide punten kort zal worden gehouden. Door te woekeren met andere bronnen kan dit gedeeltelijk gecompenseerd worden. Maar nooit geheel. Toch zal permanent druk uitgeoefend moeten worden op potentiële financiers en op hen die voor het opbouwwerk nastrevenswaardige domeinen beheren of afschermen. Een strijd om wie wat mag doen met welzijnsinstellingen, lijkt een veel minder acceptabele route in een overlevingsstrategie.

3.13. Omgeving

Het domein vormt een onderdeel van de omgeving. Het laatste fenomeen wordt door Thompson simpel omschreven als: "everything else". Belangrijker is een tweede onderdeel van de omgeving, de taakomgeving. De taakomgeving is het relevante en potentieel relevante deel van de omgeving inzake doelbepaling en doelbereiking. De taakomgeving bestaat uit: 1) klanten, 2) verschaffers van materiaal, arbeid, kapitaal, uitrusting, werkruimte, 3) mededingers naar markten en bronnen, 4) regulerende groepen zowel overheid als interorganisatorische verbanden. Binnen die taakomgeving moet het domein uitgekapt worden.

Thompson en Pfeffer & Salancik geven beiden aan, dat omgevingen nooit zo massief en eenduidig zijn als een watersnoodramp of een neerstortend vliegtuig voor de passagiers. Een organisatie moet betekenis toekennen aan de werkingen van wat er omheen gebeurt en heeft een zekere vrijheid bij het selecteren waar en van wie er invloed uit kan gaan. In die zin vormt de omgeving een selectie en een onderhandelingsresultaat. Tenslotte merken Pfeffer & Salancik snedig op:

"The question, what is the environment should be more properly be, what was the

environment." 65)

De vraag, wat is de taakomgeving van de organisatie? stellen Pfeffer & Salancik niet. Het voor de hand liggende antwoord: "Dat hangt van je doel af", kunnen ze immers niet geven omdat ze dat begrip in hun model buiten haken hebben gebracht. Een tweede vraag: hoe determinerend is de taakomgeving? kan wél beantwoord worden. Dat hangt immers af van de mate waarin andere actoren beschikken over belangrijke en onvervangbare bronnen. Maar hoé deze invloed zich manifesteert is onzeker en berust mede op tegenstrategieën. Daarvan noemen zij er drie:

- 1) invloed uitbreiden in gebieden van de taakomgeving, die vitaal zijn (verticale integratie)
- 2) de andere actor afhankelijk maken (horizontale expansie)
- 3) de afhankelijkheid van één enkele kritische bron reduceren (diversificatie).

ad 3) Om bij het laatste te beginnen: Opbouw Drenthe paste dit veel toe. De diversiteit van dienstverleningen en suborganen maakte dat er een diverse bronnentoevoer ontstond. Rijke aders verschaften reserves voor moeilijk te financieren of moeilijk te realiseren onderdelen. (Het Nijverheidsonderwijs leverde geld op om de kosten van de buurthuizen mede te dekken).

ad 2) Het subsidiesysteem met de kleuterscholen is hier een voorbeeld van, al geschiedde dit vanuit een geheel andere houding en ideologie.

ad 1) Het opnemen van levensbeschouwelijke mandatarissen binnen het D.B. of het zitting nemen in de besturen van het Drentse welzijnswerk kan als voorbeeld dienen. Het laat tevens zien dat strategieën ook niet kunnen werken: "Organizations may underestimate their dependence, or the potency of various external groups or organizations; and, organizations may not even perceive the complex relationships their activities have on other groups in the environment." 66) (zie ook § 4)

Een van de redenen waarom in sommige gemeenten opbouwwerkinstellingen thans zo weinig verweer hebben tegen de bezuinigende overheid is, dat deze instellingen te weinig of te laat andere domeinen dan stadsvernieuwing in kansarme buurten hebben veroverd. Wat eens een groot, uitdagend en kansrijk domein was, dreigt een te exclusief terrein te worden, alleen al omdat tempo, omvang en draagkracht van huurders, op dit gebied slinken.

3.14. Competitieve en coöperatieve strategieën om afhankelijkheid te beheersen

Organisaties vertonen een diversiteit van gedrag om de verschillende afhankelijkheden te beheersen. Coöperatie betekent betrokkenheid tussen omgevingselementen en de organisatie tot stand brengen.

Thompson onderscheidt drie typen coöperatie:

- *contract*
Dit is ruil van toekomstige opbrengsten tussen organisaties
- *coöptatie*
Dit is absorberen van nieuwe elementen ter afwenteling van bedreiging
- *coalities sluiten*
Dit is poolen van belangen met het oog op gezamenlijke besluitvorming in de toekomst

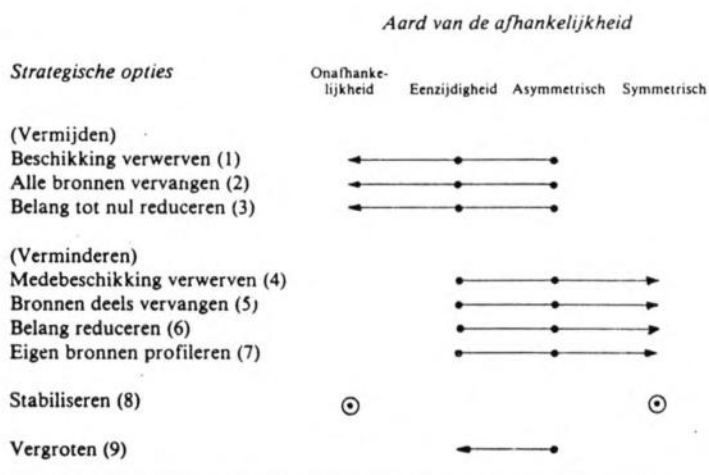
Als competitieve strategieën noemt hij:

- het aanhouden van alternatieven
- het creëren van gezag om steun te verwerven
- het selecteren van die betekenisvolle actoren welke zeggenschap hebben over relevante bronnen.

Sinds zijn publikatie zijn beide rijtjes door

diverse auteurs aangevuld. Een principiële vraag is echter: Wanneer coöperatie, wanneer een competitieve strategie. Of: wanneer toegeven, wanneer verzet? Thompson is hier niet uitvoerig over. Ook Pfeffer & Salancik geven aan deze kwestie niet een belang welke correspondeert met de urgentie van dit praktijkprobleem.

Recent verschenen er in Nederland twee studies over strategieën en hun differentieële toepasbaarheid. Ezerman benoemde zeven typen strategieën en gaf aan onder welke condities van weerstand ze optimaal werken.⁶⁷ Zijn model werd ontwikkeld voor veranderingen binnen organisaties. Snel gaf twee schema's voor interorganisatiele strategieën⁶⁸ (Zie hieronder). Beide auteurs geven voor de praktijk van opbouwwerkinstellingen inzichtelijke toelichtingen.



	<i>Overeenkomst in belangen</i>	<i>Discrepancie in belangen</i>
<i>Afhankelijkheid groot</i>	1 Strategisch gedrag: zoveel mogelijk samenwerken Probleem: informatie-uitwisseling	3 Strategisch gedrag: vechten Probleem: overwicht vinden
<i>Afhankelijkheid klein</i>	2 Strategisch gedrag: zo gunstig mogelijk samenwerken Probleem: informatie-weging	4 Strategisch gedrag: 'graag of niet'-houding Probleem: onafhankelijkheid bewaren

Uit: Snel M., *De Netwerkbenadering*, pag. 56 en 69.

3.15. Beperkingen en afhankelijkheden

De taakomgeving induceert afhankelijkheden en legt beperkingen op. Deze beperkingen (constraints) zijn vastgelegde zaken waar de organisatie niets aan kan doen. Afhankelijkheden zijn factoren die in meerdere of in mindere mate beïnvloed kunnen worden door de organisatie. Thompson heeft niet alleen een set van begrippen geleverd om scherper naar organisaties te kijken, hij attendeert de beschouwer op *samenhangen* tussen fenomenen. Samenhangen waar Thompson normatieve aanwijzingen aan koppelt want: Een rationeel streven naar doelrealisatie (onzekerheidsvermindering) brengt een reeks samenhangende eisen met zich mee. Samengevat onder de structurele eventualiteitenhypothese: specifieke variaties in technologie en omgevingskenmerken vergen specifieke aanpassingen in de structuur van de organisatie. Wordt dit nagelaten dan heeft dit als prijs een geringere effectiviteit. Thompson gebruikt hiervoor de term 'contingencies', te vertalen als 'passende samenhangen'. Anderen wezen in dit verband ook op de rol van de grootte van de organisatie en het specifieke takenpakket. Bijvoorbeeld Lammers: "Al (deze) contingentietheorieën stoelen dus op de grondgedachte dat het ene type organisatiestructuur geschikter is dan het andere om het hoofd te bieden aan problemen welke een bepaald milieu met zich meebrengt. Anders gezegd: al naar gelang hun structuur kunnen georganiseerde samenlevingsverbanden in het ene milieu beter dan in het andere tot een bepaald peil van doelmatigheid en/of doeltreffendheid komen". 69)

Centrale variabelen zijn dus: omgeving - structuur - effectiviteit. Centraal aandachtspunt de noodzakelijke samenhang hiertussen. Dus gewijzigde omgevingscondities vereisen een gewijzigde structuur om de effectiviteit op peil te houden/te verhogen.

Deze contingentie gedachte heeft veel onderzoek en tegenspraak uitgelokt. Van Gils noemde:

- het theorie-arme karakter ervan;
- het verwaarlozen van historische en maatschappelijke aspecten;
- het verwaarlozen van interveniërende persoonlijkheids- en machtsvariabelen bij organisatorische vormgeving;
- het sterk deterministische karakter van de benadering met daarbij een verwaarlozing van de keuze die de vormgevers van organisaties hebben, maar ook van de vraag hoe organisaties hun relevante taakomgeving beïnvloeden;
- de sterke gerichtheid op de omgeving vanuit het 'hier en nu' en niet op de omgeving van de toekomst. 70)

Pfeffer noemt nog andere bezwaren,

respectievelijk detailleert de eerder genoemde als volgt:

- de intermediaire variabele tussen structuur als effect en de determinanten ervan, is onduidelijk;
- empirisch werd het tegendeel ook aangetoond;
- het management is niet altijd gericht op het maximaliseren van het rendement, volgens omschreven doelen;
- wat is nu eigenlijk allemaal contingent van wat?71)

In weerwil van deze bezwaren blijft het idee dat een organisatie op een of andere manier passend moet zijn bij zijn omgeving om goed te functioneren, levend in de literatuur. Er werden dan ook verbeteringen, verfijningen voorgesteld. Zo bijvoorbeeld voor de laatste vraag : wat moet passend zijn met wat, intern en extern, schuiven Burrell en Morgan een elegante oplossing naar voren.72) De eventualiteitenhypothese splitsen zij in twee delen: de congruentiehypothese en de integratiehypothese. De congruentie-hypothese stelt dat het succes van een organisatie afhangt van de passendheid van de verschillende onderdelen t.o.v. eisen uit de omgeving (aan de onderscheiden onderdelen).

"Congruency..is thus a necessary condition for succes but not a sufficient one. It needs to be supplemented by what may be called the integration hypothesis. This postulates that an organization, once differentiated, must achieve an appropriate state of reintegration if it is to be fully effective".....

"Bringing the congruency and integration hypothesis together, therefore the contingency model outlined above postulates that the succes of an organisation dealing with the demands made on it's environment is contingent upon appropriate differentiation characterised by a congruency between subsystem elements and the achievement of an appropriate state of integration". 73) Burrell & Morgan stellen voorts, dat er te onderscheiden subsystemen in een organisatie zijn: het strategisch beheersysteem; het uitvoerend niveau; het management en de kenmerken van de mensen die in de organisatie werken. De eis van contingentie impliceert contingentie met de omgeving en met elk der vier subsystemen, voor een perfecte 'fit'.

Een bespreking van de gehele geschiedenis van Opbouw Drenthe in termen van de contingentietheorie is niet goed mogelijk en zal ook slechts langdradige teksten opleveren. In paragraaf 4 van dit hoofdstuk zal de betekenis van de contingentietheorie voor opbouwwerkinstellingen in zijn algemeenheid gerelativeerd worden. Hieronder toetsen we de hypothesen van Burrell en Morgan aan de hand van de gebeurtenissen in de allereerste jaren (1925-1928), dus de aanloopfase van Opbouw Drenthe.

1. *Waren de mensen contingent (passend) bij de omgeving?*
Het antwoord is ja, de autoriteiten welke Linthorst Homan om zich heen verzamelde, waren aanvaardbaar voor de beoogde medewerkende en legitimerende groeperingen (en voor de financierende rijksoverheid).
2. *Was het strategisch beheerssysteem contingent?*
Eerst wel, later steeds minder. Bij de omzetting van Centrale Commissie naar Centrale Vereeniging werden alle commissies (met uitzondering van de economische) overboord gezet. De commissies als vorm van medezeggenschap/involed bleken te ingewikkelde verhoudingen op te leveren. De dominante coalitie verenigd in Centrale Commissie en later het D.B. van de Centrale Vereeniging kon, alleen gelaten, veel strategischer opereren. De vele commissies waren wel instrumenteel in de voorfase en het allereerste begin, om de noodzakelijke medewerking te verkrijgen.
3. *Het uitvoerend niveau.*
Er kwamen externe maatschappelijk werksters. Die pasten met hun opleiding, werkopvattingen en afkomst eigenlijk niet bij de taak en binnen het hiërarchische systeem van de plaatselijke commissies. De Copernicaanse wending kan ook begrepen worden als een ingreep om deze beroepskrachten een taak en milieu te geven waarin zij zich contingent konden manifesteren.
4. *Het management.*
Dat was er niet en werd node gemist. Tijdelijk nam mevrouw Bähler-Boerma dit waar. Toen Cramer kwam, was dit een verdubbeling. Binnen een jaar verdween dan ook één van de twee bij die taak.
5. *Waren de vier subsystemen op elkaar afgestemd?*
Op den duur lukte dat, Cramer was een bindende factor, in een overzichtelijke wereld. Maar er bleven twee anomalieën: de plaatselijke commissies van de buurthuizen en de 100 leden van de Vereeniging. Die pasten niet in het beheerssysteem. Het ene probleem werd opgelost door het uitvoerend buurthuiswerk van en door de Centrale Vereeniging los te laten en de plaatselijke commissies dit te laten doen. Het andere door de Algemene Vergadering niet meer bijeen te roepen.

Tenslotte, het hele idee van opbouwwerk als provinciale oplossing, ondervond weerstanden in Den Haag met als culminatie het verzet van Colijn als minister van Financiën. Stinchcombe, in zijn analyse van wat er op een gegeven moment minimaal nodig is om een nieuwe organisatie van de grond te krijgen, formuleerde in dit ver-

band de stelling: de initiatiefnemers moeten macht hebben om hen die belang hebben bij de status quo, te verslaan. 74)

Bij de provinciale elite en rijksambtenaren had Linthorst Homan dat wel. De bevolking werd niets gevraagd, maar macht t.o.v. het rijk had Linthorst Homan niet. De kabinetscrisis in 1926 (om het gezantschap bij het Vaticaan) loste dat probleem voor hem op.

Bij deze interpretatie blijkt de contingentiegedachte op te gaan. Niet meer, maar ook niet minder (zie ook paragraaf 4).

3.16. Interne structuur als vehikel voor begrensde rationaliteit

Naast strategieën voor interactie met de omgeving moet een rationele inrichting van de organisatie bijdragen aan het opvangen van de beperkingen en afhankelijkheden. De interne structurering is te zien als het onderscheiden en ordenen van relaties. Binnen de structuur van een organisatie opereert een kern van beslissers, door Thompson de dominante coalitie genoemd. Het idee van coalities binnen de organisatie werd verder uitgewerkt door Pfeffer & Salancik. Coalities kunnen wisselen en vertakkingen ook buiten de organisatie hebben. Bekend is zoiets van een gemeentelijk apparaat.

Bij Opbouw Drenthe daarentegen zijn eigenlijk opvallend weinig en weinig wisselende coalities te zien. Cramer deed jarenlang zaken slechts met het D.B. en eigenlijk ook weer met een segment daarbinnen. Later, na de pacificatie van Utrecht, bepaalden vooral de mandatarissen in het D.B. het beleid. Tenslotte, toen hun gezag tanende was, ontstond er eerder een relatief machtsvacuüm, dan dat er zich fracties binnen het personeel of het A.B. gingen manifesteren en zich aan elkaar meten.

Levert dit een eerste relativisering van het idee 'dominante coalitie' op (er kan een machtsvacuüm zijn) daarnaast kan de mate van overheersing verschillen, zelfs een patstelling kan ontstaan. Tenslotte, de reikwijdte en doordringing ervan in de dagelijkse, concrete uitvoeringspraktijk kan verschillen.

Veel (welzijnswerk)organisaties zijn ten onder gegaan aan elkaar bestrijdende coalities. Maar is een afwezigheid van een aantal coalities binnen een organisatie, niet minstens een indicatie van slecht functioneren?

Is het zelfs in sommige omstandigheden niet een oorzaak van verpietering, verval?

3.17. De beoordeling van effectiviteit

Belangrijk element voor de analyse van een organisatie is de vraag: hoe houdt de organisatie haar prestaties bij? Welke systematiek wordt hierbij gevolgd? Welke referentiegroepen worden aangehouden en wat zijn hun 'standards of desirability'?

"The complex organization is constantly being assessed by a variety of assessors, each inclined to employ a different kind of yardstick and these are often incompatible." 75) Thompson meent in dit verband dat de uiteindelijke opgave is: fitness for the future.

"On the question of fitness of the total organization for future action, then neither of the prime requirements for efficiency measures (cause/effect certainty and crystallized standards of desirability) is present. Organizations must resort to satisfying measures, but from what sources shall they draw their standards of satisfactionaries?" 76)

Er zijn nogal wat omschrijvingen, maatstaven voor effectiviteit in omloop. Dessler geeft negentien varianten waarbij duidelijk wordt dat elke keus voor- en nadelen bevat. 77) Hetgeen niet minder wordt, als meervoudig samengestelde criteria gehanteerd worden. Overigens blijken Dessler en Pfeffer & Salancik na wikken en wegen tot dezelfde keus te komen. Het bekende principe van Yuchtman en Seashore wordt aanbevolen. Een organisatie is effectief als deze een sterke onderhandelingspositie inneemt. Deze wordt verworven als de organisatie haar optreden zodanig stuurt dat er geen gebrek is aan schaarse bronnen (valued resources) voor de produktie.

Het probleem met dit criterium is dat het intentieloos geformuleerd wordt. Dus als organisaties maar over bronnen beschikken voor welke produktie dan ook, dan zit het goed. Ook de toevoeging: "valued resources" vult de leegte niet adequaat. Juist bij ideeële organisaties als opbouwwerkinstellingen, die minder eenvoudig van produkt kunnen switchen dan een markt-handelaar, is een inhoudsloos effectiviteitscriterium onvoldoende. Hetzelfde geldt wanneer overleven als ultieme maatstaf wordt gekozen: een organisme of een instituut kan op vele manieren overleven, riant of geschonden, bloeiend in de oorspronkelijke gedaante of zich reddend via specialisatie of differentiatie. Wanneer nu echter de eis gesteld wordt dat bij het beoordelen van de effectiviteit van bijvoorbeeld Opbouw Drenthe mede inhoudelijke aspecten een rol spelen dan doemen er drie nieuwe problemen op:

- Uit de lijst van Dessler wordt duidelijk dat elke keus een beperkte optie inhoudt.
- De doelen van Opbouw Drenthe werden breed geformuleerd. Gaven gelegenheid tot zeer ruime interpretaties. Of een bepaalde produktie nu bij een bepaald doel past of niet, daarover valt langdurig te twisten.
- Tenslotte komt het meer voor dat non-profit organisaties onder de druk van de omstandigheden (wegvallende steun van

omgeving, uitsterven van cliëntèle) de oorspronkelijke doelstelling, werkgebied en/of cliëntèle loslaten. Maatschappelijk gezien wordt dit zeker niet altijd negatief gewaardeerd.

Wat levert deze uitweiding nu op?

Opnieuw wordt de aandacht gericht op de omgeving, als zijnde van invloed op de vaststelling en interpretatie van doelen en criteria.

Hoewel hier reeds een aanwijzing ligt voor contemporaine opbouwwerk instellingen: let op de waarden en interesse van gemeentepolitici, is er meer aan de hand. Pfeffer & Salancik stelden dat taakomgevingen pluriform moeten zijn samengesteld en actief bewerkt moeten worden. Kortom, de maatstaven van de evaluatoren kunnen in de praktijk aangevuld of genuanceerd worden. Tenslotte, de actuele situatie voor opbouwwerkinstellingen is gecompliceerd. Een opbouwwerker kent kwalitatief verscheiden referentiekaders, met schuivende en ambigue verhoudingen tussen deze. Het zijn:

Plaatselijke overheid:

financiën, bestaanscontinuïteit.

Bestuur:

werkgever en sturing produktie.

Collega's en vakgenoten:

kwalitatief referentiekader.

Probleembetrokken groep:

'inhoudelijk opdrachtgever'.

Achterban:

'verantwoordingskader'.

(Zie ook paragraaf 7)

3.18. Het zorgen dat er ook in de toekomst geopereerd kan worden (oog voor overleving)

Om effectief te blijven functioneren moet een organisatie in haar reactie-repertoire minimaal over twee soorten maatregelen beschikken, om op twee soorten situaties te kunnen antwoorden: Zo is er een gewone gang van zaken, waar dagelijkse uitdagingen en problemen met dagelijkse oplossingen op concreet handelingsniveau beantwoord kunnen worden. En er zijn buitengewone situaties welke momenten van bedreiging in zich dragen welke met supranormale, strategische reacties beantwoord moeten worden.

In een beschouwing over instellingsbeheer en zelfvernieuwing moet er dus aandacht gevraagd worden voor het gewone bronnenbeheer, alsmede voor de buitengewone ingrepen. Deze laatste noemen we in deze tekst 'strategische herordeningen' of 'majeure ingrepen'. Daarmee wordt bedoeld dat samenhangende wijzigingen aangebracht worden in: - doeleinden en/of domein

- structuur en/of samenstelling bestuur en medewerkersbestand
- type dienstverlening

Zo'n totaalingreep poogt door een breuk met het verleden de toevoer van bronnen te verzekeren wanneer dit zo twijfelachtig is geworden dat het gewone kwaliteitsbeheer dit niet meer kon verwezenlijken.

Strategische herordeningen bij Opbouw Drenthe als voorbeeld

Twee grote ingrepen in het reilen en zeilen van de organisatie kenmerken de periode na 1951. Daarvóór zijn er ook twee geweest. Twee? - tot nu toe is immers slechts gesproken over die ene van 1928. Dat is juist, doch met enige vrijheid qua definitie kan het arrangement van commissies dat Linthorst Homan creëerde wel degelijk als een majeure ingreep betiteld worden. Er was toen alleen nog geen 'organisatie' waarbinnen gereorganiseerd werd. Zijn strategische herordeningen in het veld van krachten en coalities, creëerde die - op den duur steeds betere - afgrensbare entiteit welke 'Opbouw Drenthe' als naam ging voeren. We laten dat voor wat het is en stellen de vraag: Zijn demajeure ingrepen van 1928, 1955 en 1970 strategische herordeningen geweest? Ja, want samenhangend werden wijzigingen aangebracht in:

- doeleinden en/of domein;
- structuur en/of samenstelling bestuur en medewerkers;
- en in type dienstverlening.

Rond 1928; rond 1955; rond 1970: deze drie keer achtte de leiding van Opbouw Drenthe het noodzakelijk om (naar eigen zeggen) het roer om te gooien met het oog op effectiviteit, in reactie op een anders waargenomen omgeving.

Nadrukkelijk koos de organisatie voor een metamorfose, uitgaande van 't idee dat Opbouw Drenthe niet "meer van hetzelfde" kon blijven bieden. Om zo'n gewijzigd aanbod te kunnen realiseren moesten de hoofdkenmerken van de organisatie gewijzigd worden. Het meest ingrijpend lijkt de verandering van 1970 - het minst die van 1955. In 1955 werd de besluitvormingsstructuur ten principale gewijzigd. Het inkrimpen van het domein en het nadruk gaan leggen op het concept provinciaal service orgaan, volgden daar geleidelijk uit. In 1928 werd de bestuursstructuur niet gewijzigd, maar volgens Cramer hoefde dat ook niet: hij overlegde vooral met Linthorst Homan en het D.B.-lid Schuurman. Hun instemming met voorstellen werd vooral en vooral gezocht.

In 1928 was 't ook niet de bedoeling de relatie met de Drentse burgerij, overheid en kerkelijk en particulier initiatief drastisch te wijzigen. Integendeel, in 1926 bij de omzetting van de Centrale Vereeniging in Centrale Commissie werden knellende banden juist geslaakt.

Op basis van de in Hoofdstuk III t/m XII geleverde gegevens dringt zich de conclusie op dat de herstructurering van 1928

succesvol was. De majeure ingreep van 1955 leidde niet tot verbeteringen over de hele linie of tot het stuiten van achteruitgang bij belangrijke onderdelen. Voor de strategische herstructurering van 1972 kan een soortgelijke conclusie getrokken worden.

Waarom werkte de strategische herstructurering in het ene geval wel, in de andere gevallen niet?

1. Het grote verschil van 1928 met 1955 en 1972 is, dat in 1928 tegenstellingen buiten de organisatie gelegd werden, terwijl zowel in 1955 als in 1972 ze nadrukkelijk in de beslissingskern gehaald werden. Cramer moet hebben begrepen dat hij nooit vanuit Assen die dorps dynamieken waar de buurthuizen in betrokken werden, kon beheersen. Door centrale, provinciale diensten te creëren konden lossere banden met min of meer uitgekozen andere instellingen gecreëerd worden en zette de organisatie zich niet vast in plaatselijke relaties met een beperkt ontwikkelingspotentieel.

In 1955 en 1972 zocht men juist niet die beweeglijkheid, maar een gestructureerde zware afhankelijkheid van actoren die zich nu juist niet identificeerden met de belangen van Opbouw Drenthe. In beide gevallen was een nadere samenwerking met samenwerkingsorganen resp. functionele raden nodig. Maar dat kan ook anders dan door coöptatie.

2. Een tweede verschil is, dat in 1955 en 1972 nadrukkelijk de herstructurering gezocht werd op het bestuurlijke, hoge niveau van besluitvorming, met verhoopte effecten ook voor de andere partners. In 1928 legde Cramer niet een accent op bestuurlijke vervlechtingen, maar op samenwerking door gezamenlijke werkzaamheden. Zwaan(78) noemt vijf vormen van feitelijke interorganisatiele samenwerking:

- incidentele contacten en hand- en spandiensten
- een procedure ontwikkelen voor regelmatige informatieuitwisseling
- gezamenlijke werkzaamheden en afbakeningen tot stand brengen
- incidenteel gezamenlijke programma's uitvoeren
- permanente gezamenlijke programma's of projecten uitvoeren.

Zowel in 1955 als rond 1972 werden zulke vormen geprobeerd, maar dit bleek vooral op grote schaal telkens weer moeilijk, dit vanwege de drang naar autonomie van de partners, die politiek en maatschappelijk gelegitimeerd was. Het is onder zulke omstandigheden een illusie om te menen dat, als er door de bestuurlijke toppen min of meer gedwon-

gen, veel vergaderd wordt, er veel vernieuwing in samenwerking ontstaat.

3. Een derde verschil tussen 1928 en 1955-1972 betreft het gebruik van de professionele krachten. In 1928 werd hun armslag en effectiviteit vergroot; na 1955 voor een belangrijk deel vastgelegd in commissiesecretariaten waar een groeiende twijfel over ontstond. T.a.v. de herstructurering van 1972 kan de vraag gesteld worden of er binnen Opbouw Drenthe wel voldoende staf capaciteit was om integrale beleidsplanning met ideeën, nieuwe ontwikkelingen te bevruchten. Zonder zulke stimulansen verwordt planning tot een bestuurlijk aan elkaar praten van papier en drukinkt.
4. Wat Cramer in 1928 deed, was ontlastend voor de coördinatie. De beide andere herstructureringen riepen juist een zwaardere belasting op, zonder dat er ingebouwde remmen of stopprocedures waren. Integendeel, de interactie had positieve feedbackloops. Hoe meer samenwerking gezocht werd hoe meer er vergaderd moest worden, in ingewikkelde procedures. Opvallend is bijvoorbeeld dat pas met de komst van Hollenbeek Brouwer, als gedeputeerde met potentiële financiersmacht, er voortgang gebracht kon worden in de laatste herstructurering van de herstructureringen.
5. Tenslotte, essentieel voor het mislukken van de herstructureringen in 1955 en 1972, was, dat gezamenlijke belangen zo abstract waren. Bovendien de realisatie van gezamenlijke belangen zou betekenen dat de partners van Opbouw Drenthe minder beleidsvrijheid zouden hebben. In zo'n geval kan gezocht worden naar nieuwe belangen die de bestaande domeinen intact laten. Community organization, onderzoek, het Instituut voor Jeugd en Ontwikkelingswerk bleken wat dit betreft een te zwak bod.

Deze empirie lijkt de volgende aanbevelingen voor opbouwwerkinstellingen te genereren. De kans dat een strategische herstructurering slaagt is groter indien:

- * de organisatie het initiatief neemt tot het creëren van nieuwe, aantrekkelijke afhandelingskansen.
- * de expertise van het personeel zich meer kan ontplooiën.
- * de draaglast/draagkracht verhouding voor de coördinatie gunstiger wordt.
- * er naast het inleveren van zelfbeschikking, extra bronnen en nieuwe machtsbases ontstaan. En niet dat in het interorganisatieverkeer de totale hoeveelheid tegenstand toeneemt.

INTERMEZZO

4. Dilemma's, paradoxen en polariteiten

Nadenkend over de geschiedenis van Opbouw Drenthe, de waarde van organisatie-theorie voor opbouwwerkinstellingen en de eigenheid van opbouwwerk, stuitte de onderzoeker op een aantal merkwaardige fenomenen die in discussies over de toekomst van het vak meer op zijn plaats zijn dan in de prullebak van de studeerkamer. Hieronder de verzameling.

4.1. De noodzaak van domeingevechten

Thompson beweert het volgende:

"From the point of view of a rational model of organizations, the compromises and maneuvering in defense are disruptive and costly. We would therefore expect organizations subject to norms of rationality to seek to design themselves so as to minimize the necessity of maneuvering and compromise". 79)

Voor opbouwwerkinstellingen kan dit nooit opgaan. Een bescheiden, tevreden opbouworgaan miskent haar taak: het ondersteunen van sociale verandering. Dit zal praktisch altijd met zich meebrengen dat andermans domein betreden wordt. Nederland immers, paart een klein oppervlak aan een grote mate van institutionalisering. Juist ook wanneer opbouwwerk een correctiemiddel is op misstanden en onjuiste verdelingen, zijn domeingevechten niet een nare bijzaak, maar opdracht. Rationaliteit impliceert derhalve zoeken naar wat in termen van draagkracht van de organisatie het maximum aantal conflicten is dat zij in een bepaalde periode aankan. Want, dat is waar, domeinconflicten kunnen zeer belastend zijn. Doch door het aantrekken van nieuwe bronnen kan de slagkracht versterkt worden.

4.2. De contingentie paradox

Toen de onderzoeker in het begin van zijn onderzoeksproces Jo Boer uitlegde wat de contingentie-hypothese inhield, haalde zij haar wenkbrauwen op en zei:

"Dat gebod van passendheid van de organisatie met de omgeving kan voor opbouwwerkinstellingen maar ten dele opgaan. Opbouwwerkinstellingen bestaan bij de gratie van het feit dat de omgeving niet deugt en hebben de opdracht juist om alternatieven te realiseren".

Hier ligt inderdaad een merkwaardige paradox. Hij wordt alleen op formeel niveau opgelost door te stellen dat er blijkbaar ook krachten en instanties in de omgeving zijn die opbouwwerk oproepen en mogelijk maken. Op theoretisch niveau boden Pfeffer en Salancik een voorlopige uitweg door te wijzen op het gegeven dat de werkzame omgeving van een organisatie het resultaat is van toe-eigenings- en

onderhandelings- processen door de organisatie. Dit verlegt het probleem: hoe vrij zijn opbouwwerkorganisaties thans om hun omgeving te construeren, daar waar de gemeentelijke financier dikwijls ook als belanghebbende actor bij de uitvoering van de werkzaamheden figureert? De sleutel voor de oplossing ligt in het besef van gemeenteraadsleden dat voor een levende democratie oppositie nodig is. Uitschakeling van het opbouwwerk impliceert het kwijt raken van extra probleemoplossend vermogen in de gemeente.

4.3. Afhankelijkheid versus onafhankelijkheid

Kenmerkend voor aanzienlijke delen van de organisatietheorie is het idee dat uit oogpunt van effectiviteit, macht, of overleven, de organisatie moet streven naar zo groot mogelijke autonomie. Of naar het verkleinen van de afhankelijkheid t.o.v. anderen. Deze dominante "motivatieleer" voor organisaties staat haaks op de situatie van Opbouw Drenthe. Het primaire aanbod van deze organisatie was samenwerking realiseren. Nooit streefde de organisatie (in de bestudeerde perioden) naar een principiële onafhankelijkheid - eerder naar het optimaal vormgeven van afhankelijkheden t.o.v. de taakomgeving. Wil men de levensloop typeren, dan kan dat door te stellen dat 't een zoeken was naar de juiste vorm van samenwerken. In dit zoekproces drukten belangenpartijen - in interactie en onderlinge afhankelijkheid - hun stempel op het resultaat. Is nu de bulk van de organisatieliteratuur per definitie onnuttig voor opbouwwerkorganisaties? Immers, zij alle bestaan bij de gratie van organiseren, samenwerken en vervlechten? Zo gesteld, ligt er een probleem voor de theorie. Bij nader inzien lijkt Thompson niet alleen 'probleembetrokkene' maar ook 'oplossingsbetrokkene'. Hij stelt als hoofdgave van de besturing van een organisatie:

"The central function for administration is to keep the organization at the nexus of several necessary streams of action. The configuration necessary for survival comes neither from yielding to any and all pressures, nor from manipulation of all variables, but from finding the strategic variables - those which are available to the organization and can be manipulated in such a way that interaction with other elements will result in a viable co-alignment".⁸⁰⁾

Als nu de 'major mission' van opbouwwerkinstellingen is, productievesamenwerkingen tot stand brengen dan verschijnen informatie, contact, medewerking, legitimatie als levensvoorwaarden. "Onafhankelijkheid" impliceert dan een structurele toevoer gegarandeerd hebben van zulke bronnen. En dat impliceert structurele afhankelijkheden, want de van toepassing zijnde informatie, contact, steun, medewerking is

schaars, dikwijls monopolistisch voorhanden. Zo moet ook het Yuchtman-Seashore principe begrepen worden: Het maximale effect wordt verkregen door het optimaliseren van de positie in het ruilverkeer met de bronnenleveranciers. Dit impliceert dan, dat de opbrengst van de vervlechtingen regelmatig getoetst wordt. De paradox tenslotte is niet opgelost, maar veranderd in een vraag, opnieuw, naar de gulden middenweg. Anders gezegd - wanneer verschijnt het zich opzettelijk afhankelijk maken als effectiviteitsbevorderend principe?

4.4. De spanningen tussen samenwerking tot stand brengen en een eigen herkenbaar product leveren.

Kenmerk voor opbouwwerk is het indirecte karakter, een dikwijls voor de buitenwacht onzichtbare, bijdrage leveren aan de werkzaamheid van strevende groepen. Op het optreden namens anderen, rust in Nederlandse vakkringen een taboe. De kwaliteit van de productie moet zich manifesteren via de successen van anderen. Dit is voor opbouwwerkinstellingen in een overlevingsstrijd een probleem, ook al omdat de bulk van de effectiviteitsliteratuur uit gaat van afgeronde, herkenbare, eigen producten. Bovendien, voor een niet onaanzienlijk deel vormen de successen van het opbouwwerk de nederlagen van gevestigde machten. Het gebruik van glimmende kaftjes om jaarverslagen of ingrijpende marketing-technieken lost dit duale probleem van politiek gevoelig en indirect werken, slechts gedeeltelijk en nooit ten principale op.

4.5. De spanning tussen continuïteit van de organisatie versus het ideaal van zelfbepalende burgers.

Dit is een praktijkprobleem dat noch in de vakliteratuur, noch in de organisatieliteratuur (voor zover bekend) goed is opgelost. De opbouwwerker als tijdelijke hulpkracht, de opbouwwerkinstelling als noodvoorziening, werkend met steeds zelfstandiger wordende burgers en zichzelf daarmee steeds minder nodig makende. Profit organisaties, althans grote ondernemingen, zijn schaamtelozer. Willen meer van de markt, hogere rendementen en ten principale een lange levensduur. Is deze ambivalentie van welzijnswerkorganisaties organisatie-theoretisch dusdanig te duiden dat ze -om in het jargon te blijven- productief te maken valt? Of stuiten we hier op de grenzen van de organisatieleer en moeten we te rade bij politicologische beschouwingen over democratie als blijvende opgave?

4.6. Tenslotte een tweetal praktijkproblemen waar voor de organisatiekunde uitdagingen in verscholen zitten.

- Hoe kan een organisatie effectief optreden in een netwerk van hooggeschool-

de tegenkrachten (of 'partners') als vrijwilligerswerk hoog in haar vaandel staat? Vrijwilligers (telkens ook weer nieuwe) vormen het alpha en omega van opbouwwerkpraktijken. Zonder het incorporeren van deze uitgangssituatie zal organisatietheorie voor opbouwwerkinstellingen altijd beperkt bruikbaar zijn.

- Intra organisationele theorieën, Thompson is er een goed voorbeeld van, leggen nadruk op routinisering, standaardisatie. Dikwijls echter wordt van opbouwwerkinstellingen juist maatwerk gevraagd, op onbekende terreinen flexibel inspelen. Dat kost veel tijd en energie en beperkt de omvang, zo niet ook de kwaliteit van de dienstverlening. De vraag is: hoe en in welke mate valt het werk binnen en vanuit opbouwwerkinstellingen te routiniseren - met behoud van kwaliteit?

5. Was het allemaal opbouwwerk wat Opbouw Drenthe deed?

Kan op die staalkaart van activiteiten, uitgevoerd over bijna vijftig jaar de algemene stempel 'opbouwwerk' gedrukt worden? Jo Boer zelf heeft dit herhaalde malen ontkend. Bijvoorbeeld in 1969:

"Maar je moet natuurlijk erg voorzichtig zijn met te zeggen dat het hele pakket van werkzaamheden, dat een opbouworgaan als 'Opbouw Drenthe' deed in 1930, allemaal opbouwwerk was. Want dat zou je nu toch niet allemaal kunnen betitelen met die term. En als het wél opbouwwerk was werd het niet als zodanig beleefd. We deden wat we vonden dat moest gebeuren." 81)

De aarzeling die in dit standpunt vervat is komt mede voort uit het ontbreken van een standaarddefinitie. Noch in termen van methoden, noch in termen van werksoort te midden van andere werksoorten was en is er eenduidigheid. Vanzelfsprekend, er zijn omschrijvingen. In subsidiereregelingen, ambtelijke nota's en niet in de laatste plaats vakliteratuur, waaronder Jo Boers 'Opbouwwerk'. Maar deze geven weinig houvast, zie bijvoorbeeld haar eigen omschrijving voor opbouwwerk. Dat is:

"een verzamelnaam van verschillende activiteiten, welke beogen de socio-culturele omgeving van de mens in gunstig geachte zin op methodische wijze te beïnvloeden, door middel van deskundig begeleide processen, waaraan de betrokken bevolking zelf actief deelneemt". 82)

Zo'n ruime definitie roept vragen op, waar Jo Boer zelf ook niet altijd een consistent antwoord op gaf. Neem het commissiewerk van Opbouw Drenthe. In 1968 stelde zij nog:

"In bovenomschreven commissiewerk vericht Opbouw Drenthe zelf opbouwwerk

doordat namelijk met een representatieve groep uit de bevolking, behoeften en voorzieningen der sociaal-culturele omgeving op elkaar afgestemd worden, doordat een zekere sociale planning plaatsvindt, waarvan een zekere samenwerking en integratie op bepaalde terreinen het resultaat is." 83) Doch in 1974 stelde zij:

"Opbouw Drenthe kreeg tot taak de coördinatie en de samenwerking te behartigen, bovendien de planning en het onderzoek t.b.v. de planning. Verder werden er diverse bijeenkomsten georganiseerd, op provinciaal niveau, waar werkers van verschillende instellingen elkaar konden informeren over de gang van zaken. 'Je kunt je afvragen of dat nog wel allemaal opbouwwerk mag heten.'" 84)

Van een aantal zaken welke Opbouw Drenthe deed, is het glashelder dat het geen opbouwwerk was. Het advieswerk, het rondleiden van bezoekers, de verzorging in De Berkenhof, het beoordelen in de jaren vijftig en zestig van bouwplannen van kleuterscholen of de administratieve dienstverlening voor andere welzijnsinstellingen.

Doch al gauw geraakt men bij het sorteren in een grensgebied. De organisatie van de HVP-cursussen, het aanbieden van lezingen vanuit het Instituut, de maatschappelijk werk supervisie, de Kostuumverhuur-centrale, was dat opbouwwerk? De Kostuumcentrale lijkt op het eerste gezicht niets te maken te hebben met opbouwwerk. Maar ex-medewerker Wolters attendeerde de onderzoeker op het gegeven dat opbouwwerk nooit vanuit een nul-situatie kan starten. "Je hebt altijd ingangen naar de samenleving nodig, je moet aansluiten bij actieve groepen of personen. Het structureel onderhouden van contacten via die toneelkostuums, was instrumenteel in het leggen van relaties en het op de hoogte raken van wat er speelde onder de mensen op sociaal-cultureel terrein." 85)

Ook de bezigheden van Opbouw Drenthe medewerker Van Dalen, met zijn cursussen 'Meer bewegen voor Ouderen' lijken geenszins op opbouwwerk. Maar bij nadere inspectie blijkt deze vorm van bejaardengymnastiek toch een aantal klassieke principes van opbouwwerk in zich te dragen. Het was een innovatie, leidend tot een indrukwekkende infrastructuur compleet met een keuzevak op de Academie voor Lichamelijke Opvoeding in Groningen. Belangrijker nog, er ontstond een netwerk van zelfprogrammerende groepen in dorpen en steden, waaruit ook vele andere activiteiten van, voor en door bejaarden werden georganiseerd zoals wandeltochten en volksdansen.

Een tussenbalans levert thans reeds de volgende gezichtspunten op. Het is moeilijk, zo niet onmogelijk een onvergankelijke definitie van opbouwwerk te geven. In die zin

zal de definitie in § 2.1. van Hoofdstuk I later ook een tijdsgebonden indruk maken. Bovendien, opbouwwerkinstellingen zullen niet altijd opbouwwerk (kunnen) doen. De praktijk is immer harder dan de leer en er kunnen redenen zijn (bijvoorbeeld druk vanuit financiers) om activiteiten op andere grondslagen, bijvoorbeeld die van het vormingswerk, op te zetten. De manier waarop een probleem wordt aangepakt, lijkt belangrijker dan de onderwerpen of terreinen die aangepakt worden. Essentieel, ook voor Jo Boer, is het op systematische wijze bevorderen van de zelfwerkzaamheid van de betrokken bevolking.

De veelvormige inzetbaarheid van opbouwwerk expertise, de aandrag van subsidiegevers, de urgentie van bepaalde problemen en de wisselende uitdagingen van de samenlevingsontwikkelingen brengen dus met zich mee dat er 'vuile handen' gemaakt moeten worden. Dat laatste houdt in dat één of meerdere principes van het vak losgelaten worden, te weten methodische werkwijze, ondubbelzinnige ondersteuning van het belang van de betrokken bevolkingsgroep, via zelfwerkzaamheid gerealiseerd.

Voor een definitief antwoord op de vraag: was het allemaal opbouwwerk wat Opbouw Drenthe deed?, kunnen we te rade gaan bij de theoretici Voogd, Van Oosten en Hoeij. 86) Zij doen veel mist en vaagheid verdwijnen. Hun begrippenapparaat maakt heldere onderscheidingen mogelijk en laat scherp de grenzen van het vak tot uitdrukking komen.

Hun taxonomie is ten onrechte in de vergetelheid geraakt.

Uitgangspunt voor Voogd c.s. vormen streefactiviteiten en strevende groepen in de samenleving. Strevende groepen vormen in hun ogen de ruggegraat van elke democratie. Immers, volledige democratie is meer dan een procedure van besluitvorming, waargenomen door partijpolitieke kaders in parlementaire verbanden. Een versterking en aanvulling van de democratie betekent dat meer mensen de gelegenheid krijgen om hun min of meer vage ideeën scherper te omlijnen en te concretiseren. En ook, dat meer uiteenlopende visies toegang krijgen tot het menings- en besluitvormingsproces. Opbouwwerk is daarom primair een democratiseringsvoorziening. Doch voor een goed begrip ervan moet onderscheid gemaakt worden tussen de streefactiviteiten van de mensen zelf en activiteiten van beroepskrachten. Deze laatste kunnen verschillende vormen en gedaanten aannemen, waarvan er slechts één opbouwwerk genoemd kan worden. Deze diverse vormen zijn:

- a) ondersteuning, begeleiding en advisering van strevende groepen met als richtsnoer de doelen van de mensen zelf.

Dit is opbouwwerk. (Althans in de systematiek levert dit het onderscheidend criterium op. De genoemde aspecten zijn scherp geredeneerd wel noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarden voor opbouwwerk, zie de definitie in Hfd. I, paragraaf 2.1.)

- b) Optreden namens strevende groepen. Voogd c.s. noemen dit: plaatsvervangend werk.
- c) activiteiten waarmee beoogd wordt het welzijn van een bepaalde bevolkingsgroep te verhogen en/of die groep te beïnvloeden, zonder dat die groep invloed heeft gehad op de vaststelling van de inhoudelijke doelen. Voogd c.s. noemen dit: 'verzorgingswerk'. In Angelsaksische termen zou dit 'social planning' en 'social administration' genoemd worden.

Simpel gezegd: bij opbouwwerk gaat het om activiteiten met en vanuit strevende groepen. Bij plaatsvervangend werk gaat het namens hen en bij social administration en social planning gaat het om wat anderen vinden dat goed is voor derden. Op deze manier omschreven, blijkt dat Opbouw Drenthe veel verzorgings- en plaatsvervangend werk heeft verricht. Een opbouworgaan op provinciaal niveau verricht, door de subsidievoorschriften en door de aanwezigheid van plaatselijke instellingen, al snel dit type arbeid.

Hetgeen overigens niet impliceert dat dit niet ten bate is gebeurd van de Drenten en hun voorzieningenpatroon.

EINDE INTERMEZZO

6. Maatschappijtheoretisch oriëntatiekader

6.1. Inleiding

Bart van Steenbergem omschrijft sociale innovatie als volgt:

"Om te beginnen is er sprake van een idee of een ontwerp dat kwalitatief verschilt van de bestaande vormen. Het is een mentale constructie die de uitdrukking is van bepaalde nieuwe behoeften, verlangens en waarden, kortom van een culturele verandering. Als tweede kenmerk kan de verwelkoming van dat idee genoemd worden en dat geschiedt veelal in de vorm van een sociaal experiment, ook al hoeft het die naam niet te krijgen. Dit is dan meestal de eerste stap naar een verdere institutionalisering. Het derde kenmerk is het diffusieproces, de uitstraling naar de omgeving."87)

In deze zin opgevat creëerden Linthorst Homan, Bähler-Boerma en Cramer met hun opbouwwerk een sociale innovatie. Zij schiepen een nieuw verzorgingsarrangement, bedoeld om de gangbare interventies van particulier initiatief en overheid te

coördineren en aan te vullen. Vanaf dat moment beschikte Nederland over een nieuwe mogelijkheid om sociale veranderingsprocessen stelselmatig op gang te brengen of te versterken. Na de tweede wereldoorlog zou van deze 'nouveau' veel gebruik gemaakt worden bij het doelbewust vormgeven aan de samenleving.

Al eerder werd aangegeven dat deze vernieuwing plaats kon vinden door een langzaam sterker wordende opvatting dat de staat zich meer zou horen te bemoeien met het welzijn van de burger. De georganiseerde samenwerking tussen overheid en particulier initiatief kende op andere terreinen voorlopers. Daarom eerst een korte historische excursie.

Nederland kent een lange traditie van particuliere associaties aan wie de behartiging van een openbaar belang werd toegekend. Van oudsher waren er gilden, waterschappen en particuliere armenzorg. Aan het eind van de negentiende eeuw kreeg deze 'oplossing' een impuls toen de overheid zich meer ging richten op de bevordering van het algemeen welzijn en de welvaart. Van een 'nachtwakerstaat' die vooral het politieke aspect van de bestuurszorg op zich nam (bescherming tegen hinder en gevaar), werd Nederland in de twintigste eeuw steeds meer een verzorgingsstaat waar de overheid het algemeen welzijn positief bevorderde. Dit gebeurde voor een belangrijk deel door particuliere organen of gemengde overheid/particulier initiatief organen.

Couwenberg spreekt in dit verband over 'het particuliere stelsel'. Dat is het organisatietype "waarbij de overheid binnen het kader van een zekere speciale bemoeiing, waaruit blijkt, dat zij bij een bepaalde taak een publiek belang betrokken acht, de behartiging van dit belang geheel of gedeeltelijk overlaat aan particuliere lichamen, die de verzorging daarvan spontaan op zich genomen hebben of hiertoe bereid zijn. Wil er dus sprake zijn van een particulier stelsel als type van bestuursorganisatie, dan is hiervoor nodig, dat de overheid door een speciale bemoeiing een bepaalde particuliere werkzaamheid qualificeert als (in zeker opzicht) van publiek belang." (88)

Zo ontstonden er doelcorporaties voor agrarische belangen (kwaliteitsbewaking), energievoorziening (gasbedrijven), onderwijs (scholen), volkshuisvesting (woningbouwverenigingen), volksgezondheid (ziekenfondsen), sociale verzekeringen (bedrijfsverenigingen), verkeerswezen (ANWB), emigratie, maatschappelijke hulpverlening, opbouwwerk, beroepskeuzevoorlichting, vorming buiten schoolverband, kunst, radio-wezen enz.

Deze associaties namen in invloed toe, door een combinatie van toenemende or-

ganisatie en meer erkenning van de overheid dat deze organisaties een algemeen belang dienden, hetwelk ondersteuning verdiende.

"Tussen wat men in het liberale tijdperk de private en publieke sfeer achtte en als zodanig streng gescheiden hield, schuift zich een collectieve sfeer, een laag van nieuwe, uit de vrije maatschappij opgekomen organen, die wegens hun sociale werkdadigheid van steeds groter betekenis worden voor het algemeen welzijn." (89)

Kortom naast het overlaten van het welzijn der burgers aan het vrije spel der maatschappelijke krachten, of het andere uiterste, het bindend regelen door overheidsinstanties, zijn er een viertal andere organisatietypen ontstaan, alle varianten van het toekennen van een zorg voor het algemeen welzijn aan georganiseerde particulieren. De varianten verschillen qua bestuurlijke grondslag (privaat-publiek) en naar samenstelling van de leden (puur privaat - met overheidsdienaars erbij).

Tot zover de historische schets aan de hand van Couwenberg. Deze tendens van differentiatie zette zich door, waarna in het begin van de jaren tachtig de lokale overheid meer terrein probeert te veroveren op het particuliere stelsel. Er is niet alleen een streven naar grotere beheersbaarheid van het particulier initiatief, er is ook een tendens bij gemeenten om het zelf te doen en hier en daar privatisering van enkele diensten.

Als voorbeelden kunnen gelden: het gebruiken van rijksmiddelen voor jeugdwerkloosheidsbestrijding of het belasten van een secretariemedewerker met vluchtelingenverzorging. Ook de politie trekt opbouwwerkers aan in het kader van preventieprojecten. Deze tendens die een depreciatie van het maatschappelijk middenveld kan impliceren, staat haaks op recente beschouwingen waarin juist een versterking van particuliere organisaties, die bemiddelen tussen staat en individueel belang, bepleit wordt. Van Schendelen bijvoorbeeld constateerde dat sinds de ontzuiling intermediaire structuren in het staatsbestel minder in staat zijn politieke besluiten te laten wortelen in de samenleving:

"Politieke partijen en belangengroepen heten in de literatuur zo fraai 'intermediaire organisaties'. Zij transporteren publieke verlangens naar de centra van politieke besluitvorming (de aanvoerszijde) en vervolgens de genomen politieke besluiten vandaar naar de samenleving (de afvoerszijde). De vraag is of dit fraaie transportbeeld onverminderd geldig is.

Van veel organisaties is de positionering in het politieke systeem de laatste jaren gewijzigd en vooral verlegd tot alleen aanvoer- of afvoerszijde. Waar de zuilenorganisaties veeleer 'two-ways-communication-channels' waren, zijn de hedendaagse

organisaties veeleer 'one-way-channels'. De zogeheten intermediaire structuren zijn niet alleen beperkter gepositioneerd in het politieke stelsel, maar ook minder intermediair geworden. Alweer uitzonderingen als de landbouw organisaties daargelaten, hebben de hedendaagse belangengroepen, politieke partijen, media, kerken en andere pressiegroepen een veel zwakkere verbinding met burgers dan hun verzuilde voorgangers. Hun ledental is vaak nauwelijks groter dan toen de Nederlandse bevolking in aantal een derde kleiner was (1955), soms zelfs kleiner dan toen en momenteel niet zelden teruglopend, zoals vakbeweging en partijwereld tonen...

De beroepspolitici en ambtenaren oriënteren zich bij het vormen van hun eigen politieke opinies vooral op deze organisaties. Daarmee gaan zij om en daarmee maken zij afspraken. Deels bij gebrek aan alternatieven zien zij deze organisaties als 'maatschappelijk draagvlak', maar wanneer dit draagvlak onvoldoende verankerd is in de samenleving komen ook de afspraken ermee in het luchtledige te hangen. Dan blijkt een politieke partij plotseling geïsoleerd te staan met een kernwapenstandpunt, een vakbeweging met een loonaccoord, en een ministerie met een verlicht 'law and order'-beleid.'90)

Van Schendelen constateert dan ook dat tussen 'Catshuis en huiskamer' er thans onvoldoende geoliede verbindingsmechanismen bestaan. Hij bepleit een versterking hiervan omdat rechtstreekse benaderingen staatsburger in de praktijk ineffectief bleken.

Hoewel niet zonder meer gegeneraliseerd mag worden in de zin dat de problemen van het Catshuis ook de problemen van het gemeentehuis zijn, laat recent onderzoek toch zien dat de afstand tussen lokale overheid en burger nog altijd aanzienlijk is.91)

Traditioneel werd aan het opbouwwerk een mediërende rol toegekend.

Met name de laatste vijftien jaar is twijfel gerezen niet zozeer aan het nut en de noodzaak van opbouwwerk per se, maar vooral aan de brede verspreiding ervan en de pretenties van de protagonisten. Een kritiek welke ook gevoed werd door een toenemende reserve over het welzijnswerk in het algemeen. En daarnaast door wat de één noemde 'het ter beschikking stellen van soft bodyguards door bewindvoerders'92), een tweede 'de verstatelijking van verzorgingsarrangementen'93), en weer een ander de voortschrijdende 'publikisering'94) van het welzijnswerk.

Kortom het naar binnentrekken van agogische functies binnen het staatsapparaat, als reactie op protestacties en onder invloed van de decentralisatie van rijkstaken naar lagere overheden. Beïnvloed door bovenstaande tendensen en twijfels, worstelen in

de praktijk de gemeenten thans met de vragen: Op grond waarvan continueren we de sociaal-culturele activiteiten ter plaatse en het opbouwwerk daarbinnen? Wat is de waarde van het opbouwwerk?

Deze situatie bracht Theo Schuyt in 1979 reeds tot de exclamatie: "Wat nodig lijkt is een theorie die het kader verschaft aan opbouwactiviteiten en het beleidsmatig handelen van met name de gemeenten."95)

Aan zo'n theorie zullen minimaal drie eisen gesteld kunnen worden

- a) het zal moeten gaan over de verhouding particulier initiatief-overheid
- b) deze zal inzicht moeten verschaffen bij welke sociale en/of bestuurlijke problemen het opbouwwerk van pas kan komen en
- c) de eigenheid van het agogisch interventierepertoire zal er mee aangeduid moeten worden.

Hieronder zal een aanzet tot deze theorievorming geboden worden, waarbij een accent zal liggen op de aspecten a) en b). Voor een uitvoeriger uiteenzetting van het agogisch eigene van het opbouwwerk (methoden en technieken van het vak met name) zij verwezen naar Boer 1970³, Van Tienen en Zwanikken, R. van der Veen, Broekman (1986). Als uitgangspunt voor de theoretische reflecties werd het maatschappijontwerp van Streeck & Schmitter genomen. 96)

6.2. Het maatschappijmodel van Streeck en Schmitter als uitgangspunt

Deze auteurs vragen zich af: Wat maakt dat de moderne samenlevingen geordend functioneren en niet aan belangentegenstellingen of vervreemding ten onder gaan? Zij concluderen dat dit komt door het bestaan en op elkaar inspelen van een viertal principiële verschillende instituties. De instituties worden dikwijls vernoemd naar hun regelgeleid handelen en de centrale instantie die de regels belichaamt en afdwingt. Elk van deze instituties kent voorts verschillende processen, bronnen en toetredingsprincipes, en doet een gedifferentieerd appèl op menselijke behoeften en motivaties. Die vier instituties zijn de overheid, de gemeenschap, de markt en de 'associatie'. Die vierde, de associatie, is meer dan een vluchtig en/of opportunistisch amalgaam van de drie andere. Deze kan daarentegen een blijvende en autonome bijdrage leveren aan het geordend verloop van de samenleving. Het werkingsbeginsel van de associatie is het organiseren van groepen burgers en het op elkaar afstemmen van organisaties. Ter vergelijking: de werkingsprincipes van staat, markt en gemeenschap zijn respectievelijk 'hiërarchische beheersing' (op grond van het geweldsmonopolie), mededinging (op grond van rendementoverwegingen) en spontane solidariteit (op grond van behoef-

te aan affectie en verzorging). Deze vier instituties te zamen als maatschappelijke constructie werken, indien ten opzichte van externen alle deelnemers erdoor beschermd blijken. En daarboven wanneer deze constructie in staat is om een gelijkwaardige en voorspelbare behandeling aan allen te geven.

Meer en meer, zo stellen Streeck en Schmitter, blijkt dit thans onvoldoende te geschieden. Dit komt door het suboptimaal opereren van staat, markt en gemeenschap. Ze spelen onvoldoende in op wensen, behoeften en noden. Tevens, zo stellen zij, (her)ontdekken de moderne staten steeds meer de wenselijkheid van het goed functioneren van associaties:

"it seems that many of the present political controversies in Western industrialized countries can be described and better understood in terms of a search for a new balance not just between community, market and state, but also between these three and a growing realm of associative action."97)

Dit herontdekkingsproces is een goed ding, want zo stellen zij, dit soort instituties - de associaties - beperken de mate waarin staat en markt elkaar dwarszitten, breiden het repertoire van politieke alternatieven uit en vergemakkelijken de aanpak van nieuwe problemen zonder dat er groot-scheepse interne veranderingen plaats moeten vinden - voorts bewerkstelligen associaties minder klasseuitbuiting, meer gelijke verdeling van nastrevenswaardige zaken en vormen zij een pacificatie-instrument.

Om de bekende problemen van 'overvraging van de staat', 'grenzen van het overheidsop treden', 'bureaucratisering' aan te pakken schuiven zij het idee van 'private interest government' (particulier bestuur) naar voren. Het gaat om "Arrangements under which an attempt is made to make associative, self interested collective action contribute to the achievement of public policy objectives. In general terms, this is the case where it is in the interest of an organized group to strive for a 'categoric good' which is partially compatible or identical with a 'collective good' for the society as a whole."98)

Het grote voordeel van deze strategie boven de strategieën: 'terug naar de markt' of 'terug naar de gemeenschap' (in Nederland bekend onder de term 'privatisering' en de slogan 'de zorgzame samenleving') is het appeleren aan het welbegrepen eigenbelang van sociale groepen en het gebruik van organisaties als instanties die individuele belangen aggregeren. Essentieel hierbij is het onder bepaalde voorwaarden toekennen van een politiek gelegitimeerde status aan deze associaties, vanwege het openbaar belang dat zij mede vormgeven. Zij besluiten met de volgende waarschuwing:

"Private interest government is not to replace community, market and state. Even when a large share of public policy is made by and implemented through intermediary associations, these are always to some important extent dependent on community values and cohesion, kept in check by economic and political market forces, and subjected to hierarchal control, political design and the pressure of possible direct state intervention. Moreover, not all social groupings and political issues lend themselves equally well to associational self-regulation, and there are undoubtedly social order problems in modern societies for which the three competing institutions offer more appropriate solutions."99)

Voor dit model werd gekozen op grond van overwegingen welke in een viertal rubrieken te ordenen zijn.

- a) onvrede met gangbare modellen;
- b) actuele maatschappelijke ontwikkelingen;
- c) Nederlandse traditie;
- d) aansluiting bij vakliteratuur over het opbouwwerk en zwakgeïstitutionaliseerde belangengroepen.

ad a) Politicologische of macro-sociologische modellen gaan veelal uit van een beperkt aantal entiteiten in de samenleving, waartussen dan dikwijls een problematische verhouding bestaat. Hoewel zulke schema's zeker inzicht verschaffen in die zin dat ze verwijzen naar kansen en belemmeringen om tot een betere samenleving te komen, blijkt dikwijls dat de institutie opbouwwerk moeilijk te plaatsen valt. En ook dat met het beperken van het aantal entiteiten er toenemend informatieverlies optreedt, Marx' begrippenpaar opbouw-bovenbouw of Habermas' systeem en leefwereld concept bieden voor een plaatsbepaling van het opbouwwerk weinig aanknopingspunten. Hetzelfde kan gezegd worden van Schuyts100) triade van overheid, bevolking, particulier initiatief. In zulke gevallen komt men er snel toe om voor opbouwwerk een eigenstandige, specifieke plaats in te ruimen, hetgeen het beschrijvend en verklarend karakter van zo'n model reduceert.

In deze studie wordt veeleer het heuristische principe aangehouden dat overeenkomsten en verschillen door de modelkeus geïndiceerd moeten worden. De uniciteit van opbouwwerk als institutie is immers relatief.

Het is een exemplaar binnen een soort, het gesubsidieerde particuliere voorzieningstelsel.

ad b) De meest relevante, actuele ontwikkelingen voor het opbouwwerk zijn het problematischer worden van de verzorgingsstaat in het algemeen en de relatie

met de gemeentelijke overheid in het bijzonder. Een model moet niet alleen deze actualiteit kunnen inkaderen, gewenst is ook dat er oplossingsrichtingen zichtbaar worden. Daarom eerst een introductie op de actuele problemen van de verzorgingsstaat.¹⁰¹)

De verzorgingsstaat zouden we willen omschrijven als een sterke staat met als doelstellingen het garanderen van het welzijn van de burgers en het tot stand brengen van een rechtvaardige verdeling van basisgoederen (inkomen, kennis en macht). Na een grote bloeiperiode tot het midden van de jaren '70 is de verzorgingsstaat in de problemen geraakt.

Pregnant geformuleerd komen in de literatuur telkens de volgende naar voren:

- De verzorgingsstaat is onbetaalbaar geworden. Dit is een gevolg van zowel het sterk toegenomen beroep op de sociale uitkeringen als van de uitbreiding van het aantal en de omvang van de verzorgingsarrangementen (gezondheidszorg, welzijnsector, etc.).
- De verzorgingsstaat is onbeheersbaar geworden. Ze heeft een eigen dynamiek gekregen, waardoor het vrijwel onmogelijk is geworden om te beslissen wat wel en wat niet nuttig is voor het welzijn van de burgers. De bureaucratie en de zorgsectoren gaan hun eigen gang, zonder effectieve politieke controle.
- De verzorgingsstaat bereikt haar doeleinden niet. Ondanks alle inspanningen blijft de sociale ongelijkheid groot, profiteren niet altijd de kansarmen het meest van de geboden voorzieningen en is het zorgaanbod niet altijd afgestemd op de behoeften.
- De verzorgingsstaat heeft een aantal ongewenste neveneffecten. De belangrijkste hiervan zijn de uitholling van primaire leefverbanden (mensen zorgen niet meer voor elkaar, maar laten dat aan de staat over) en het beletten van het goed functioneren van de economie (bijvoorbeeld: door de hoge sociale uitkeringen wordt de werking van de arbeidsmarkt verstoord).

Deze problemen worden teruggevoerd op twee oorzaken.

De eerste en meest genoemde is dat de staat teveel is gaan ingrijpen in het maatschappelijk leven en teveel taken of subsidiëring op zich heeft genomen. De oplossing ligt voor de hand: de staat moet terugtrekken en plaats maken voor de gemeenschap (de zorgzame samenleving: mantelzorg, vrijwilligerswerk, e.d.) en/of de markt (privatisering).

Als tweede oorzaak wordt wel aangegeven dat de staat inefficiënt en op de verkeerde plaatsen ingrijpt. Het staatsapparaat functioneert niet optimaal maar vooral: de staat wacht teveel totdat er problemen ontstaan, om daarvan vervolgens de symptomen te

bestrijden, in plaats van ze te voorkomen. Volgens deze analyse moet het staatsapparaat verbeterd worden door decentralisatie en betere coördinatie of moet de staat eerder ingrijpen, bijv. in de economie om grote werkloosheid te voorkomen.

Overigens sluiten beide benaderingen elkaar natuurlijk niet uit. Het zal inmiddels duidelijk zijn dat simpele oplossingen als minder (of juist meer) staat niet werken. Staat, markt, primaire leefverbanden en particulier initiatief beïnvloeden elkaar. Het gaat er dus niet alleen om dat de staat meer of minder ingrijpt, maar vooral ook hoé en wáár ze dat doet.

Deze crisis van de verzorgingsstaat manifesteert zich ook op gemeentelijk vlak. Uitkeringsgerechtigden lopen te hoop tegen de sociale dienst, de lust om aan stadsvernieuwing mee te doen daalt vanwege de grotere huurlasten, gemeenten bezuinigen op het welzijnswerk en het verdere voorzieningenpatroon. De ruimte om gunstiger condities voor achterstandsgroepen te scheppen is afgenomen. De crisis schiept echter ook prikkels voor vernieuwing. Zelfbeheerexperimenten in het kader van gemeentelijk beleid voor de woonomgeving verschijnen als aantrekkelijker alternatief dan privatisering of het eenvoudigweg beëindigen van gemeentelijke dienstverlening.

ad c) Aan Streeck en Schmitters model kan een drievoudige betekenis toegekend worden. Het is een handzame beschrijving van kerninstituten in de samenleving. Het is voorts een pleidooi voor het intensiveren en vernieuwen van onderlinge betrekkingen tussen deze.

Tenslotte is het een neocorporatistisch pleidooi om staatsbevoegdheden te spreiden. Zeker op het terrein van welzijnsbevordering is het laatste mogelijk en zinvol.

Verzorgingsarrangementen vanuit het particulier initiatief kennen een sterke traditie in Nederland. Samenhangend hiermee was er een neiging de eerste tien jaren na de tweede wereldoorlog verheugd te kiezen voor corporatistische¹⁰²) 'oplossingen' om private en publieke belangen te verenigen. Corporatistische maatschappijvormgeving kent echter nadelen (voor een aanduiding hiervan: 7).

Een plaatsbepaling van opbouwwerk ten opzichte van corporatistische modellen hoort met deze nadelen sterk rekening te houden. Zo zal ook in de hiernavolgende paragrafen met klem ontraden worden dat opbouwwerkinstellingen zelve bindende of voorschrijvende bevoegdheden gaan claimen.

Neo-corporatistische auteurs, waarvan Streeck en Schmitter uitgesproken representanten zijn, wijzen echter op een aantal elementen waar Nederland eerder voordeel mee behaald heeft.

De ernst en doordringendheid van de crisis van de verzorgingsstaat noodzaakt tot een zakelijke afweging van voor- en nadelen. Ter stimulering van het debat in opbouwkringen wordt daarom, in deze studie die oplossingsdenkwijze geïntroduceerd.

ad d) Daarbij speelt nog een vierde, aparte overweging.

Van verschillende zijden, vanuit onderscheiden motieven wordt gepleit voor een grotere aandacht, respectievelijk betere equipering van zwak geïnstitutionaliseerde actieve groepen. Gradus Hendriks hield o.a. in het kader van een congres 'Opbouwwerk in de tachtiger jaren' een eloquent pleidooi om 'terug naar de mensen te gaan'.¹⁰³⁾

De Swaan¹⁰⁴⁾ ontwierp een verzorgingsmodel van categorale belangengroepen (congregaties), de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid schoof 'spontane initiatieven' naar voren.¹⁰⁵⁾ Tenslotte in hun overzicht van nieuwe sociale bewegingen en culturele veranderingen maken Steenbergen en Van der Loo melding van stromingen binnen 'sociale bewegingen' die wijzen op een gedifferentieerde interesse in het 'ingroeien' binnen gevestigde kaders:

"Met name de vrouwen- en de milieubeweging, maar ook de vredes- en werkbeweging hanteren bij het realiseren van hun doeleinden een 'dubbelstrategie': enerzijds trachten zij langs de geijkte parlementaire en buitenparlementaire kanalen, en door middel van een 'lange mars door de instanties', de politieke besluitvorming te beïnvloeden. Anderzijds tracht men deze besluitvorming ook onder druk te zetten door alvast zelf aan het werk te gaan en door een meer wantrouwende en dissociatieve houding ten opzichte van politieke en maatschappelijke machthebbers te etaleren."¹⁰⁶⁾

Streeck en Schmitters' model biedt niet alleen de mogelijkheid om na te denken over de plaats en equipering van zulke groepen in het kader van samenlevingsverbetering. Ook de rol van het opbouwwerk ten opzichte van deze associatievormen kan er mee verhelderd worden.

Zo levert Heinze een voorbeeld uit Berlijn hoe het niet moet. Via het gevestigde particuliere initiatief werden in een neo-corporatistische strategie 'spontane initiatieven' ondergeschikt gemaakt aan de stadspolitiek:

"Das Problem 'Kooperation oder Konflikt' zeigt sich deutlich in Berlin, wo in den letzten Jahren viele Alternativ-, Frauen- und Sozialprojekte entstanden sind, die vom Senat finanzielle Mittel für ihre Arbeit und autonome Mittelverwendung fordern. Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie hat dort versucht, die intermediäre Stellung der Wohlfahrtsverbände zu nutzen und die

geforderten Mittel nicht direkt dem Trägerverein der selbstorganisierten Projekte, sondern dem Berliner Zentralausschuss der Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege (Deutscher Caritasverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Arbeiterwohlfahrt, Jüdische Gemeinde) zu übergeben, der die Mittel nach vorgelegten Kriterien des Senats vergeben sollte... Damit ist den zuständigen Politikern die Möglichkeit gegeben, sich von der politischen Verantwortlichkeit zu entlassen und gleichzeitig darauf hinzuweisen, dass damit eine 'Entbürokratisierung' verbunden ist."¹⁰⁷⁾

Zinvoller zijn Nederlandse voorbeelden waar binnen gemeenten, het welzijnswerk, de overheid, het bedrijfsleven en werkloze mensen economische initiatieven van de grond trekken door gezamenlijke bronnen (waaronder bevoegdheden) te poolen. Ook stadsvernieuwingscorporaties als technisch ondersteuningspunt voor in federatief verband opererende bewonersgroepen, hebben op vele mogelijke manieren de stadsvernieuwing mee gerealiseerd.

Tien jaar geleden formuleerde Beck het volgens hem centrale probleem in deze: "de vraag is, hoe sterk de omvormingsdynamiek is van wat wij met Castells sociale bewegingen willen noemen".¹⁰⁸⁾

Via het principe van belangenbehartiging via zelforganisatie, samenwerking met de vakbeweging en financiering via de vermogensaanwasdeling kwam hij tot de volgende stellingname:

"Wanneer samenlevingsopbouw achter het doel staat, achtergestelde groepen te ondersteunen bij hun strijd tegen hun achtergestelde situatie, is een partijdige positiekuus van de werkers onontkoombaar. In een verruimde vakbondsstrategie zoals boven aangeduid zou de opbouwwerker een wijkvakbondswerker kunnen worden. Daarin kan hij noch de rol van intermediair, noch die van deskundige in het opheffen van communicatiestoornissen spelen. Hij is duidelijk en onbetwistbaar advocaat van een belangenbehartigingsorganisatie."¹⁰⁹⁾ Hij noemde dit een concrete utopie. Inmiddels heeft het no-nonsense tijdperk afgerekend met zulke idealen en lijkt eens te meer een rationeel onderzoek naar samenwerking van opbouwwerk, strevende groepen, overheid en markt zinvol. Emancipatie immers manifesteert zich niet alleen in strijd, maar ook in het gebruiken van macht en delen van verantwoordelijkheid. Anders gezegd: naast verzet verschijnt innovatie opnieuw als opportuun alternatief voor het opbouwwerk.

6.3. Commentaar

Om de betekenis van de opvattingen van Streeck en Schmitter voor het hedendaagse

opbouwwerk te kunnen bepalen, is eerst enige toelichting geboden.

Orde of verandering?

Een schijnbare handicap in hun theoretisch model is het accent op sociale orde, als dat wat de maatschappij bijeenhoudt. Een dergelijke interesse staat haaks op het hoofdoel van opbouwwerk: sociale verandering tot stand brengen. Een relativering van dit contrast kan op twee manieren. In de eerste plaats: orde en verandering zijn betrekkelijke grootheden. Wat de één als ordelijk en 'normaal' beschouwt, bijvoorbeeld kraken, is in de ogen van de ander een uiting van wanorde. Wat de 'één als een oplossing ziet, is voor de ander een probleem (bijvoorbeeld kruisraketten). Zo kan ook de stelling verdedigd worden dat de oplossing van een sociaal probleem altijd weer een nieuw sociaal probleem genereert. Tenslotte, een zekere orde is in de samenleving onontbeerlijk. De vraag is echter, wiens orde en welke orde, tot welke prijs? Het meest belangrijk echter is, dat Streeck en Schmitter in hun pleidooi voor een groter gebruik van associaties, een pleidooi lanceren voor gerichte sociale verandering. Het is een dynamische theorie, gericht op verbetering, door het honoreren en inschakelen van het particulier initiatief.

Pleidooi voor een corporatistische natie?

Het gebruiken van ideeën van Streeck en Schmitter en Couwenberg roept licht misverstand op. Daarom in enkele punten een nadere positie-aanduiding. Corporatisme zou men bondig kunnen omschrijven als een ruil tussen staat en particuliere instanties van, aan de ene kant bevoegdheden en faciliteiten voor regulering en aan de andere kant binding van afhankelijke burgers. Voor dat laatste aspect - het inleveren van vrijheden en het dwingen van particulieren door particulieren, wordt hier geen pleidooi gehouden. Wel wordt beweerd dat met het tot stand brengen van vervlechtingen tussen *gemeentebesturen* en *strevende groepen* door het overdragen van taken, bevoegdheden en faciliteiten die bij het gemeentebestuur berusten, er een extra instrument beschikbaar komt ter verbetering van het bestuurlijke systeem en ter ontplooiing van *strevende groepen*. Het aanhalen van een auteur als Couwenberg impliceert ook geenszins ipso facto het onderschrijven van al de standpunten die hij in het corporatisme debat rond de jaren vijftig - of later - heeft ingenomen. Zijn pleidooi voor de waarde van het particulier initiatief blijft echter inspireren. En ook al deelt men niet het dominante motief van moderne Duitse corporatistische theoretici - te weten 'Staatsentlastung' - dan nog kan het van belang zijn - vanuit een ander motief namelijk: equipering van *zwakgeïstitutionaliseerde groepen* - hun analy-

ses te interpreteren op bruikbare aanzetten voor vernieuwende initiatieven op lokaal vlak. Door de zwaktes en kracht van de markt, lokale staat, particulier initiatief en lokale gemeenschappen in onderling verband te bestuderen, kan ruimte geschapen worden voor onorthodoxe oplossingen voor welzijnsvraagstukken. (Met orthodoxie wordt dan hier bedoeld standaard bestuurlijke maatregelen en partij-politieke idolen).

Geen pleidooi dus voor een in schappen opgedeeld Nederland, maar een pragmatische uitbreiding van lokaal-bestuurlijk instrumentarium ter optimalisering van plaatselijke verzorgingsarrangementen.

Associaties: onderscheid tussen strevende groepen en opbouwwerk instellingen.

'Associaties' is een ruim begrip. Daar vallen ziekenhuizen, HBO conglomeraten en vakbonden onder. Daarnaast kleinschalige groeperingen zoals een club postzegelverzamelaars, zelfhulpgroepen en dorpsverenigingen. En natuurlijk bewonersorganisaties en opbouwwerk. In de Nederlandse taal is het behelpen als het gaat om het noemen van kleinschalige associaties, welke doorgaans tot cliëntèle van opbouwwerkinstellingen worden gerekend. Voogd c.s. stelden een term voor die niet is ingeburgerd, 'strevende groepen'. De Swaan kwam met een idee 'congregaties' als uitgangspunt te nemen voor de organisatie van welzijnswerk. Opbouwwerkers zelf hebben het meestal over 'bewonersorganisaties', daarmee de territoriale inslag welke het werk door de stadsvernieuwing heeft gekregen, impliciet als norm nemend.

In het landelijk actiewezen spreekt men van actiegroepen of basisgroepen, in Duitsland over 'Bürgerinitiative'. Het blijft behelpen. Wij geven de voorkeur aan 'strevende groepen', in de zin van kleinschalige, zwakgeïstitutionaliseerde collectiviteiten welke een ideëel doel of materieel belang willen realiseren.

Naast deze associaties zijn er opbouwwerkinstellingen. In 1987 kunnen nog maar weinig zelfstandige opbouwwerkinstellingen, opererend vanuit een kantoor in plaats van een club- of buurthuis aangetroffen worden. Opbouwwerk wordt vooral bedreven vanuit stichtingen voor sociaal-cultureel werk, gecoördineerd bejaardenwerk, minderhedenorganisaties en andere welzijnsinstellingen. Voor het gemak, in onderhavige analyse noemen we al die organisaties, waar op grond van opbouwwerkmethoden een sociaal veranderingsproces begeleid wordt, opbouwwerkinstellingen. Het onderscheid tussen *strevende groepen* en hun eventueel ondersteunende opbouwwerkinstellingen is van groot belang als het gaat om de vraag welke taken en bevoegdheden aan deze intermediaire structuren toe te kennen zijn om het idee van 'private

interest governance' (particulier bestuur, of zelfbestuur) gestalte te geven. Discussies hierover draaien uiteindelijk om drie zaken:

1. welke taken kunnen/mogen associaties verrichten?
2. binnen welk verantwoordingskader?
3. met behulp van welke macht?

Voor opbouwwerkinstellingen is dit niet zo moeilijk te beantwoorden.

- ad 1: Zij stimuleren en ondersteunen strevende groepen
- ad 2: opbouwwerkers leggen meervoudig verantwoording af
- aan de strevende groepen met wie ze werken
 - aan hun werkgever (stichtingsbestuur)
 - aan collega-vakgenoten (professioneel forum)
 - via hun bestuur aan de financiers
- ad 3: De enige macht die opbouwwerkers kunnen opbouwen geschiedt door de resultaten welke zij boeken. Door een deskundige ondersteuning van processen, bewerkstelligen zij dat strevende groepen invloed krijgen. De mate waarin dat geapprecieerd wordt, blijkt in de parlementaire, politieke besluitvorming.

Voor strevende groepen ligt het anders. Op grond van de vrijheid van verenigen en vergaderen, gekoppeld aan de creativiteit van de betrokkenen, is in principe elke taak denkbaar. De verantwoording geschiedt aan het openbaar bestuur dat macht heeft overgedragen (of uitgeleend) en aan de 'profijtgroep'. Dat zijn volgens Voogd c.s. 'de mensen ten behoeve van wie een bepaalde verandering danwel het behoud van iets wordt nagestreefd'.

Braam onderscheidt verschillende typen bestuursmacht.110 (= het vermogen tot (be)sturing van maatschappelijke handlungsprocessen). Met name 'verzorgingsmacht', welke berust op de mogelijkheid positieve sancties toe te passen, te belonen of te (ver)zorgen, lijkt iets waarom strevende groepen het openbaar bestuur kunnen vragen dit aan hen over te dragen. In de praktijk gebeurde en gebeurt dit ook niet alleen op terreinen van zorg, educatie, recreatie. Maar ook als het gaat om kwaliteitsbeheer in de economische sector, landschapsbeheer of beheer van woon- en woonomgeving. Daarbij zal stevig onderhandeld moeten worden over bevoegdheden, financiering en conditieschepende activiteiten van de overheid.

In dit onderhandelingsproces kan het opbouwwerk een bij uitstek geschikte 'coalitiemakelaar' zijn. In de huidige stedelijke praktijk komt dit voor, als op de gebieden van volkshuisvesting, kleinschalige bedrijvigheid, recreatie of groenvoorzieningen in zelfbeheer, bestuursmacht overgedragen wordt. Deze nieuwe vormen van zelfbestuur vormen een potentieel belangrijke

maatschappelijke vernieuwingsfactor. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de VNG, landelijke opbouwwerkinstellingen en vertegenwoordigers van deze kleinschalige groepen zouden er goed aan doen door middel van onderzoek en experimenten de grenzen en mogelijkheden hiervan nader te verkennen.

7. Positie, bijdrage en nut van opbouwwerk als arrangement in de samenleving in deze context

Waddington zegt het aldus:

"The development of more effective practice theories is necessary if community work is to be capable of responding more adequately to demands made on it from its environment, both in the present and into the future. The most important single lesson to be derived from the hard lessons of recent years is the fact that a community work which seriously addresses issues requiring social change and reform, is going to need a strategy which can be sustained into the medium and longer term. Such a strategy will need to be much more sophisticated than the pragmatic opportunism or simplistic conflict tactics which seemed adequate in the early 1970's. Before identification of future directions can seriously begin, however, community work needs to be located in a broader social and political analyses."111

Binnen het model van Streeck en Schmitter geven we hiertoe een aanzet.

In onze gedachtengang verschijnt opbouwwerk vooral als democratiseringsvoorziening, als intermediaire structuur en als probleemoplosser.

7.1. Opbouwwerk als democratiseringsvoorziening

Uitgangspunt is het idee dat politiek niet louter een zaak is van overheidsorganen, politieke partijen en het parlementaire stelsel. Daarnaast, aanvullend, kiezen burgers andere kanalen in hun streven zich te associëren rond belangen. Deze participatie is een uitdrukking van een levende democratie en kan bijdragen tot een waardevoller samenleving. Opbouwwerkinstellingen kunnen hierbij assisteren. Deze gedachte is niet nieuw. Eerder formuleerde de Wiardi Beckmanstichting het aldus:

"Het inzicht dat buitenparlementaire actie en parlementaire activiteit (ook op provinciaal en gemeentelijk niveau) complementair zijn, begint gemeengoed te worden. Toch ontbeert veel actie een parlementaire 'follow-up', een doorwerking in het beleid, zodat niet zelden alleen gevoelens van teleurstelling bij de actievoerders overblijven. De actie was dan te amateuristisch, te weinig gecoördineerd met analoge acties.

Hier zien wij een wezenlijke taak voor samenlevingsopbouw, professionele begeleiding en coördinatie van acties; de actievoerenden bewust maken van de mogelijkheden (de vergeten kanalen) en onmogelijkheden (overspannen verwachtingen) om de samenleving of een deel daarvan te veranderen in de gewenste richting. Zo gezien is de samenlevingsopbouw een versterking van de democratie."112)

Peper stelde dat "het stimuleren en honoreren van maatschappelijk initiatief een positieve bijdrage is aan de verbreding en verdieping van het gehalte van de samenleving".113)

Doch naar zijn mening (1972) diende er "een verschuiving plaats te vinden van een subsidiëring van instellingen naar één van de activiteiten. Voorzover opbouwwerkachtige activiteiten uit de bevolking voortkomen..., kan de gemeentelijke overheid deze steunen door ad hoc subsidies toe te kennen."114)

Deze verschuiving is inmiddels in gang gezet, waardoor één van zijn bezwaren tegen opbouwwerk (vanuit het rijksbeleid gedropte voorziening die geen aansluiting weet te vinden bij wat er onder de bevolking speelt en verstrikt is in een participatie om de participatie-ideologie) is weggenomen. Merkwaaardig echter blijft zijn volgende mening:

"Is het niet eerder zo dat het opbouwwerk in overwegende mate bestaat bij de gratie van slechte planning (nieuwe wijken) en een gebrek aan voorzieningen (oude wijken)? Een correctie instituut voor beleid - volkshuisvesting, economische ontwikkeling, sociale politiek - dat elders wordt formuleerd. Met democratisering heeft dat niets te maken."115)

Daar zou de mening tegenover gezet kunnen worden dat het inbouwen van checks and balances in een samenleving juist een uiting is van een volwassen democratie. Wanneer de betrokken bevolking het openbaar bestuur confronteert met onbedoelde, verkeerde of onvoldoende gevolgen van het beleid, dan is dat een waardige uiting van democratisch optreden en het ter beschikking stellen van het opbouwwerk instrumentarium lijkt dan een nuttige zaak.

Tenslotte stellen Voogd c.s. dan ook in hun analyse dat democratie niet alleen een vorm van besluiten nemen is maar ook een proces van meningsvorming. Pluriformiteit is daarbij een groot goed:

"Een versterking van de democratie betekent in die opvatting dat meer mensen de gelegenheid krijgen om hun min of meer vage ideeën scherper te omlijnen en te concretiseren, en dat meer uiteenlopende visies in het besluitvormingsproces een rol spelen."116)

En ook daarna, kan men toevoegen. Pluriformiteit is van wezenlijk belang en de

groepen die daarmee bezig zijn hebben recht op daadwerkelijke ondersteuning: "Zo beschouwd is het opbouwwerk eigenlijk een democratiseringsvoorziening. Het steunt groepen mensen die een bepaald maatschappelijk probleem te lijf willen, het bevordert meningsvorming, tracht niet bij voorbaat mensen met uiteenlopende gedachten tot een compromis te brengen en bevordert zo een levende, pluriforme democratie."117)

Tenslotte het tweede kamerlid voor de VVD, Hermans, zei het aldus:

"Bij een volwassen democratie op lokaal niveau moet het opbouwwerk naar mijn mening een plaats hebben, maar het gaat mij veel te ver dat van centrale zijde op te leggen. ..." En:

"De waarde van het opbouwwerk voor de komende jaren zal naar mijn mening vooral liggen in het ondersteunen van mensen en groepen bij hun streven naar een grotere mate van zelfstandigheid en onafhankelijkheid."118)

Tussen deze redeneringen van Voogd c.s., de W.B.S. en Hermans aan de ene kant en die van Streeck en Schmitter, Couwenberg en Van Schendelen aan de andere kant zitten twee verschillen. Met name Voogd c.s. onderstrepen het belangeloze, ideële karakter van deze strevende groepen. Dit staat in contrast met de auteurs aan de andere kant die juist de waarde van het welbegrepen eigenbelang als organisatieprincipe naar voren schuiven. En - mits gecontroleerd - dit principe ook geenszins strijdig achten met een goed functionerend democratisch bestel, integendeel. Deze laatste mening wordt hier onderstreept, immers zowel wanneer het gaat om zelfbeheervraagstukken, als om het eisen van meer toegang of andere verdelingen van collectieve goederen, is maatschappelijke organisatie (en ondersteuning daarvan) een fundamenteel goed. Het is een werkzaam middel om achterstanden weg te werken, biedt emancipatoire mogelijkheden in en door de zelfwerkzaamheid en maakt de democratie tot een levende, gewortelde vorm. De praktijk van het opbouwwerk laat ook zien dat - vanuit een traditie van achterstandsbestrijding - vooral groepen die de behartiging van materiële belangen voorop stellen, om ondersteuning vragen. Bovendien, daar waar het bijvoorbeeld gaat om milieuvraagstukken, vervreemding in nieuwbouwwijken, racisme, vermengen zich eigen belangen met ideële en collectieve in een onontwarbaar, maar mobiliserend en werkzaam geheel. Een tweede verschil tussen deze auteursgroepen betreft het al dan niet vrijwillige karakter van de strevende groepen/associaties. Het geven van bindende voorschriften of ook een verplicht lidmaatschap achten Streeck en Schmitter en Couwenberg in sommige gevallen zelfs nuttig.

Voogd c.s. daarentegen gaan principieel uit van vrijwilligheid. Van den Berg heeft deze kwestie voor het opbouwwerk ten principale behandeld in een essay dat zowel in het NIMO Bulletin verscheen (119) als in het sociologisch tijdschrift 'Mens en Maatschappij'. (120) Hij ziet het opbouwwerk eerder als 'ontstroevingsmechanisme' of 'dynamiseringsprincipe' dan als ordeningsprincipe. Opbouwwerk gedijt slechts in een 'staatsvrije ruimte':

"een corporatistisch alternatief behoort eerder tot de veronderstelling van beleids-sociologen dan tot het opbouwwerk, dat geen staatkundige belangstelling heeft. Het opbouwwerk wil niet besturen, partijpolitiek niet en corporatistisch niet". (121)

Opbouwwerk dient in zijn ogen slechts de horizontale patronen in de maatschappij te versterken.

"Wanneer lokale politici de beleidspolitieke eis stellen 'van volledige opname van het opbouwwerk' in het netwerk van 'downward political control' (dan botst dit met) de onafhankelijkheidseis van het opbouwwerk dat het horizontale patroon wil versterken en een 'upward social consensus formation', bevorderen (en zet dit de overheid voor onoplosbare knopen." (122)

Zo onoplosbaar hoeft het niet te zijn. Wel is het zo dat meer dan ooit de lokale overheid voor de vraag staat: hoe besteden we de welzijnsgelden en wat moet aan wie gevraagd worden in het kader van het plaatselijk beleid. De keuzemogelijkheden zijn

- het zelf doen, dus ambtelijke zorg realiseren;

- aan het bestaande particulier initiatief bepaalde welzijnszorg overlaten;
- naar een nieuw particulier initiatief;
- per contract of per subsidie financieren;
- overlaten aan de markt;
- overlaten aan de zorgzame samenleving (gemeenschap).

Couwenbergs aanbeveling om:

"het particulier initiatief in staat te stellen zijn taak naar behoren te vervullen door het met in acht nemen van zijn eigen aard en verantwoordelijkheid te stimuleren, te steunen en te leiden op zodanige wijze en in zodanige mate, als uit de concrete situatie redelijkerwijze voortvloeit." (123)

zal anno 1987 te weinig houvast bieden in een voortschrijdende politisering en verstatelijking van het lokale welzijnsbeleid.

Edwards ontwikkelde voor de VNG de volgende suggesties ter oplossing:

1. Aan de gemeente valt in de eerste plaats de taak toe richting te geven aan het totale gebeuren, alsmede condities te scheppen in de bestuurlijke processen die bevorderen dat de resultaten van die processen in de gekozen richting liggen en zo ook de uitvoerende processen beïnvloeden: de gemeente heeft allereerst een richtinggevende en voorwaarden scheppende taak.

2. In het proces van welzijnsplanning (strategische opgave) zou door introductie van 'probleemplaning' een zwaarder accent op de vraagzijde kunnen worden gelegd. Partijen in deze planning zijn burgers, particulier initiatief en uitvoerende gemeentelijke instanties. Als bestuurlijke actor vervult de gemeente een begeleidende rol, terwijl ze uiteindelijk ook de prioriteiten en het budget vaststelt.

3. Op de conditionerende opgave - beschikbaarstelling van personele en andere middelen - zou de gemeente haar greep eventueel door 'poolvorming' (onder gemeentelijk beheer) kunnen versterken.

4. Ten aanzien van de besluitvorming over concreet te realiseren voorzieningen (operationele opgave) zijn (er) twee alternatieven naar voren gebracht, n.l. een markt-georiënteerd alternatief in de vorm van vouchersystemen en een politiek georiënteerd alternatief in de vorm van contracten tussen gemeente en instelling.

5. Met betrekking tot de wijze van uitvoering van welzijnswerk (effectuerende opgave) treedt de gemeente terughoudend op. Zij zou vrijwel kunnen volstaan met het bedingen van betrokkenheid van deelnemers en cliënten bij de opzet en evaluatie van activiteiten." (124)

Zowel voor strevende groepen als het opbouwwerk bieden deze aanbevelingen in theorie ruimte. Voorwaarde is wel een nadrukkelijker formuleren van wensen en het scherper profileren van het lokale profijt van de ontvangen gelden. Aan de andere kant zal de gemeente moeten erkennen dat het opbouwwerk wel een intermediaire rol kan vervullen, maar nooit de uitvoerder van gemeentebeleid kan zijn.

7.2. Opbouwwerk als intermediaire structuur

Aan metaforen is er geen gebrek. Voogd c.s. zien het opbouwwerk staan: Tussen orde en vrijheid (125) en Tussen aanpassing en emancipatie (126); Anita Koster: Tussen verwarring en verzet; (127) Siep Stuurman: Tussen de linkse beweging en de fatale combinatie van ongerichte onrust en meer politie plus de tendens naar een autoritaire staat; (128) Nanne de Jong: Tussen tegenstander en bondgenoot (129) en het NIMO tenslotte: Tussen Straat en Staat. (130)

Het is duidelijk, opbouwwerk is een tussenvoorziening. Betaald door de overheid, maar gericht op het versterken van zwak geïnstitutionaliseerde kaders in de burgerij.

Deze tussenpositie van het Nederlandse opbouwwerk is door Th. Schuyt het meest uitvoerig beschreven. We volgen in eerste instantie zijn model:

"Als theoretische constructie kan men zeggen dat er in de Nederlandse situatie drie actoren zijn die van belang zijn voorin onderscheiden rollen betrokken zijn bij - welzijnswerk, namelijk de overheid, de bevolking en het particulier initiatief...

Wat doen de drie actoren? Ten eerste verichten zij afzonderlijk of in combinatie(s) welzijnswerkactiviteiten. Ik noem dit: *de produktie van welzijnswerk*. Maar, omdat de drie actoren interdependent zijn, beziet men de eigen produktie *in relatie tot de produktie van de andere factoren*. Wanneer in een gemeente het p.i. heel actief is en veel welzijnswerkactiviteiten door vrijwilligersorganisaties worden uitgevoerd, zal dit gevolgen hebben voor de opstelling van de overheid. Naast de produktie van welzijnswerk doen de actoren ten tweede aan *metaproductie*. Dit is de wederzijdse afstemming van de 'welzijnswerkproduktie' van de drie actoren. Wanneer deze afstemming bewust tot stand wordt gebracht spreekt men van *coördinatie*... Ter oplossing van de problemen of voor het aanbrengen van verbeteringen zijn er tussen de drie actoren verschillende *rechtstreekse mogelijkheden*...

Wanneer de drie actoren problemen en/of verbeteringen bij de produktie en metaproductie van welzijnswerk *niet rechtstreeks* kunnen oplossen, c.q. aanbrengen, kunnen één of meerdere actoren de hulp inroepen van een extra positie. Een dergelijke positie is een *intermediair kader*.

Het Nederlandse gesubsidieerde opbouwwerk is in deze zin een door de (landelijke) overheid te hulp geroepen intermediair kader.

Het intermediair kader opbouwwerk definieer ik als *een extra, relatief zelfstandige positie die door een actor (de overheid) in het leven wordt geroepen om problemen en verbeteringen bij de produktie en metaproductie van welzijnswerk op te lossen c.q. aan te brengen*. Het begrip 'intermediair' betekent niet dat de extra positie zich automatisch 'in het midden' ten opzichte van de actoren opstelt. Intermediair duidt aan dat de extra positie zich binnen de relaties tussen overheid, bevolking en p.i. beweegt."131)

Grafisch beeldt Schuyt een en ander als volgt af:132)

De triade van welzijnswerkactoren



Hoe behulpzaam is nu deze positionele analyse? Gelet op het voorafgaande in dit hoofdstuk, nagenoeg nihil.

In de eerste plaats is het merkwaardig om het hedendaagse opbouwwerk als iets anders te zien dan een vorm van particulier initiatief.

Historisch zijn er enkele uitzonderingen: bijvoorbeeld in Slochteren en Roden zijn de opbouwwerkers thans ook nog gemeentambtenaren en ook elders kunnen sterke banden met de overheid worden aangetroffen, maar in Nederland zijn opbouwwerkinstellingen thans voor 95% particuliere stichtingen, net als vele andere welzijnsinstellingen. Ook de bewering van Schuyt, dat van de welzijnsinstellingen, het opbouwwerk zich het meest overheidsbetrokken is en coördinerend werkt, is uit de lucht gegrepen.133) Bij de kinderbescherming, reclassering, het algemeen maatschappelijk werk gebeurt dit evenveel. Ten tweede, die merkwaardige positie in het midden, als 'extra positie' en 'als gevangene van de triade' (Schuyt) is obscuur en onnodig. Opbouwwerk is een vorm van particulier initiatief, dikwijls ontstaan vanuit stimulansen van de overheid, maar opnieuw, dat geldt voor vele welzijnsinstellingen.

In de derde plaats is het opvallend dat bevolking en particulier initiatief bij Schuyt systematisch van elkaar gescheiden worden. Wanneer er in plaats van zijn 'bevolking', 'individuen en primaire verbanden' zou hebben gestaan, dan klopt de systematiek veel beter. Voorts is het vreemd dat slechts de overheid als laatste actor genoemd wordt. Dit gebeurt vaker. In een artikel dat veel tongen wist los te maken, gaf Nic van Dijk de volgende omschrijving van het opbouwwerk:

"Het opbouwwerk tracht groepen in achterstandssituaties te ondersteunen bij het verkrijgen van toegang tot collectieve goederen en diensten en bij het beïnvloeden van de besluitvorming omtrent hun voortbrenging; daarnaast tracht het opbouwwerk mensen te ondersteunen bij hun streven zelf oplossingen voor hun problemen te vinden."134)

In deze formulering schuilt een fixatie op de overheid, voorzover het gaat om een andere verdeling in de maatschappij af te

dwingen. Door Van de Leur werd deze reductie tot publieke verdelingen en publieke verdelingsmechanismen terecht betwist. Het gaat ook om private bezitters en private leefbaarheidsbedreigers (bijvoorbeeld in gifwijken).

"Globaal kan de opbouwwerk-ondersteuning in privaat-gedetermineerde gevallen zich richten op:

- het verkrijgen van toegang tot de betreffende private goederen en diensten (N.B.: denk aan discriminerende behandeling van bepaalde buurten of minderheidsgroepen door verzekeraars, werkgevers, winkeliers);
- het bepleiten bij de politiek dat een bepaalde dienst/goed 'gecollectiviseerd' wordt;
- een combinatie van beide. Veelal hieruit bestaande dat bepaalde goederen en diensten privaat van aard blijven, maar dat wet- en regelgeving discriminering of misbruik inperken."135)

Tenslotte, opbouwwerk beweegt zich ook op andere terreinen dan de welzijnswerkproductie. Juist ook onbedoelde, ongewenste neveneffecten van beleid, industriële productie of maatschappelijke ontwikkelingen buiten de welzijns(werk)sector, vormen onderwerp van aandacht. Zie bijvoorbeeld een overzicht uit 1984:136)

Probleemvelden van instellingen

Voorzieningen	94%
Wonen	92%
Werken	85%
Leefsfeer	78%
Verkeer	77%
Onderwijsvorming	69%
Overige	28%

Specificatie per probleemveld

Wonen

Huurdersbelangen	61%
Kwaliteit van de woningen	60%
Woonlasten	56%
Groenvoorzieningen	48%
Woonomstandigheden	40%
Leefbaarheid kleine kernen	31%
Verkrijgen woonruimte	22%

Werkgelegenheid/werkloosheid

Werkprojecten	51%
Opvang	65%
Bemiddeling	45%
Werkgelegenheid	34%
Buurteconomie	14%

Voorzieningen

Recreatie voorzieningen	78%
Welzijnsvoorzieningen	71%
Specifieke voorzieningen	41%

Verkeer

Verkeersveiligheid	60%
Veilig spelen	55%
Verkeersomstandigheden	35%
Openbaar vervoer	21%

Leefsfeer in buurt en wijk

Evenementen/wijkkrant	64%
Racisme	29%
Bevolkingssamenstelling	26%
Openbare orde	26%
Overlast	26%

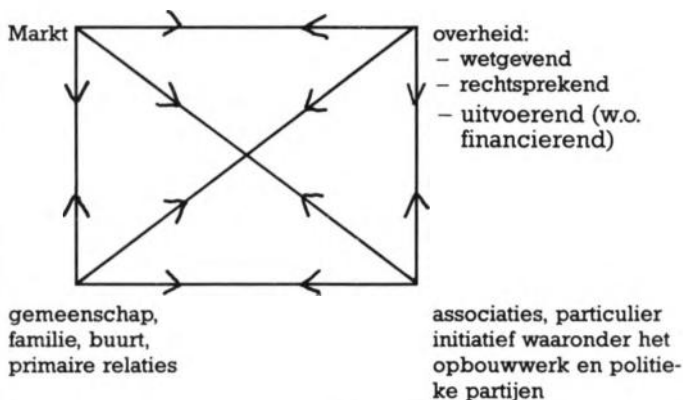
Onderwijs/vorming

Tot stand brengen van contacten	45%
Gebieds- en probleem-analyse	29%
Ouderparticipatie	20%
Schoolfaciliteiten	13%

Uit: Opbouwwerk Anno 1984 in beeld, NI-MO, Den Bosch 1985.

De percentages geven de fractie aan van het totaal der geënquêteerde instellingen dat op het genoemd terrein activiteiten ontplooit.

Kortom, wanneer er een analytisch model geleverd moet worden, waar de plek van het opbouwwerk mee aangeduid wordt, is dit veeleer een vierhoek. Zo bijvoorbeeld. Men zou dit het enveloppemodel kunnen noemen.



Langs de randen vindt overleg en legitimatie plaats, of 'bronnenuitruil' als een algemenere term. Het middenvlak is het maatschappelijk speelveld, de arena waar strijd geleverd wordt om de verdelingen (de enveloppe met inhoud). (Vanzelfsprekend, doch dit is buiten het schema gelaten, vindt er veel interactie plaats binnen de punten van de vierhoek op zich).

7.3. Opbouwwerk als probleemoplosser

Algemene omschrijving ter introductie

Jo Boer kwam in de jaren zestig na een uitvoerige analyse van de Nederlandse praktijk tot de volgende samenvatting:

"Wij hebben dus in het opbouwwerk drieërlei functies gevonden:

- sociaal structurerende
- sociaal educatieve en
- sociaal hulpverlenende."137)

Deze drieslag tekent de continuïteit in het opbouwwerk. In de brochure waarmee in de jaren tachtig het opbouwwerk zich aanbood aan gemeentebestuurders, wordt de eigenheid van het vak ondermeer als volgt aangeduid. Het gaat om:

- "* sociaal-organisatorische ondersteuning; advisering bij de ontwikkeling van tijdelijke of permanente organisaties van bewoners om bepaalde doelen te bereiken, of om aan vormen van eigen- of medebeheer gestalte te geven;
- * strategische ondersteuning; advisering rond de wijze waarop, of de weg waarlangs doeleinden kunnen worden bereikt; en welke instanties, organisaties of personen daarbij op een bepaald moment van nut kunnen zijn;
- * educatieve ondersteuning; het bieden van mogelijkheden om 'al doende' te leren en beter in staat te zijn allerlei zaken zelf aan te pakken; oplossingen te vinden, te onderhandelen enz.; en het in voorkomende gevallen bevorderen van gerichte kennisvergroting op bepaalde terreinen (bv. rond financieel beheer, bepaalde terreinen van overheidsbeleid enz.)." 138)

Hedendaagse lokale gerichtheid

Opbouwwerk is begonnen als een provinciaal arrangement, gericht op het verbeteren van achterstandssituaties in één gemeente (Emmen). Alras transformeerde de betreffende instelling zich als een orgaan voor de gehele provincie.

Inmiddels is opbouwwerk vooral een lokale voorziening geworden, dikwijls gefuseerd met het sociaal-cultureel werk. Een hedendaagse omschrijving van de bruikbaarheid van opbouwwerk zal hiermee rekening moeten houden. Dit impliceert dat bij een opsomming van maatschappelijke problemen/ontwikkelingen ingecalculeerd moet worden in hoeverre deze doorwerken in de lokale samenleving. Problemen die het leven van alledag van burgers bepalen, voor lokale associatievormen aangrijpingspunt van actie zijn en voorzover de plaatselijk betrokkenen er wat aan kunnen doen. Daar waar burgers niet-territoriale associatievormen kiezen voor hun problematiek (bijvoorbeeld bij patiëntenverenigingen) liggen thans weinig aanknopingspunten voor opbouwwerk.

Dit impliceert dat, wanneer hierna - voor het laatst - Opbouw Drenthe aangehaald

wordt, dit geschiedt met één oog gericht op het provinciale verleden, het andere op het gemeentelijke heden. Met andere woorden: de bijdragen uit de geschiedenis werden 'vertaald' naar de situatie van nu. Zo'n poging tot scheelzien lijkt een krachttoer, maar in de praktijk blijkt er een aanzienlijke convergentie, mede gefaciliteerd door de ideeën van Streeck en Schmitter. Er valt veel continuïteit te distilleren. Na deze inventarisatie volgt een presentatie van inzichten uit de hedendaagse vakliteratuur, opnieuw rond de vraag: wat heeft het opbouwwerk de samenleving te bieden in termen van probleemoplossingen.

Conclusies op grond van empirie van Opbouw Drenthe en het in § 6 gehanteerde maatschappij model

De volgende min of meer succesvolle aanpakken van Opbouw Drenthe lijken thans nog actueel.

Achterstandsbestrijding

Opbouw Drenthe stelde de middelen beschikbaar en leverde de beroepskrachten om achterstanden in termen van gezondheidszorg - huishoudelijke vorming - opvang jeugdige werklozen e.a. zaken te verminderen.

Dit thema, het bewerkstelligen van een betere verdeling in de samenleving heeft hoge prioriteit op politieke agenda's en is nog altijd sterk verweven met de praktijk van het opbouwwerk, maar dan onder een andere noemer. Te weten: Ondersteuning van zwakgeïstitutionaliseerde belangengroepen met het oog op emancipatie en verbetering van hun directe levensomstandigheden.

Complement op het overheidsoptreden Cramer schoof altijd als één van de voordelen van het opbouwwerk naar voren, dat het verder kon gaan dan de grenzen die het bestuursapparaat met zijn politiek-ambachtelijke hiërarchie onlosmakelijk met zich mee droeg. Opbouwwerk kon en kan sneller, flexibeler opereren dan de bureaucratie van griffie of secretarie. Opbouwwerkers daarenboven komen dagelijks met de problemen van de mensen in aanraking. Dat kan bruikbare kennis opleveren wanneer het gaat om het voorbereiden of nemen van maatregelen, of het begeleiden van zelfbestuurexperimenten.

Pacificatie instrument

Opbouw Drenthe fungeerde ook als middel om maatschappelijke tegenstellingen af te vlakken en constructief te maken. Zo gaf het opbouworgaan assistentie aan de dorpen om de onherroepelijke modernisering tijdens de wederopbouw te geleiden. In - voor het orgaan zelf - negatieve zin, vlakte het de tegenstelling tussen de levensbeschouwelijke organen en de over-

heid, via haar Commissiestelsel af. Op sommige momenten, voor sommige vraagstukken, op bepaalde wijzen uitgevoerd, kan pacificatie voor opbouwwerkinstellingen nog een actuele en waardige opdracht vormen. Ten denken valt hierbij aan de bestrijding van vandalisme, kleine criminaliteit of het aanpakken van racisme op lokaal vlak. Dit soort destructieve uitingen zijn in niemands belang. Het bevorderen van weerbaarheid bij buurtbewoners, acties richten op stedenbouwkundige aanpassingen ter preventie, of het stelselmatig inpraten op en alternatieven ontwikkelen met de 'daders', heeft zin.

Correctief op markt en overheid
De economische interessen (onder meer tuinbouw), de Kostuumcentrale, de bouw van de jeugdherberg, lieten zien dat het opbouwwerk reeds in een vroeg stadium niet weerloos hoeft te staan ten opzichte van wat het vrije spel der maatschappelijke krachten haar cliëntèle aandoet. Ook nu is dit - in bescheiden mate - mogelijk. Bijvoorbeeld door het ondersteunen van buurteconomische initiatieven. 139)
Opbouw Drenthe leunde sterk aan tegen de provinciale overheid. Door die gouvernementele opstelling was er geen ruimte voor het kanaliseren van protest tegen die overheid. Duidelijk is, dat georganiseerde belangenbehartiging gericht op een ander overheidsbeleid nu juist één van de essenties uitmaakt, niet alleen van een moderne democratie maar ook van het hedendaagse opbouwwerk.

De mix vrijwilliger-beroepskracht
Eén van de sterke punten van Opbouw Drenthe was het poolen van het enthousiasme, de kennis en de relaties van de bewoners met de informatie en deskundigheid van de beroepskracht. Opbouwwerk werd zo een hoog-renderende investering van overheidsgelden. Immers door het principe van zelfwerkzaamheid 'vermenigvuldigt' zich het effect van de beroepskracht sterk. En door dit principe kan een probleemoplossing ook lang beklijven. Deze essenties van de 'community organization' vormen thans één van de integrerende aspecten van de scholing van opbouwwerkers.

Opbouwwerk als mediërende structuur
Opbouw Drenthe fungeerde als verbindingstation tussen plaatselijke organisaties en provinciale/landelijke politiek. Waar nodig ondersteunde het orgaan de zelfwerkzaamheid in de dorpen met informatie naar en van 'hogere instanties'. Het werk op het gebied van de kinderbescherming, of de inspectie kleuterscholen (e.a.) laten zien dat de burgers dit niet altijd apprecieerden. Er zat objectief gesproken een dwangelement in. Mits dat element vermeden wordt, (niet

leidt immers tot een gegeneraliseerd wantrouwen) lijkt een taak als communicatiestation hoogst nuttig in een thans steeds meer verbrokkelende samenleving.
Opbouwwerk als middel tot cultuuroverdracht en modernisering
Door het opbouwwerk wordt een lokale samenleving gekoppeld aan andere universa. De horizon wordt verlegd. Immers, opbouwwerk als voorziening opereert op vele grensvlakken en is onderdeel van meer, ook bovenlokale, netwerken dan die van de modale gemeenteamtenaar of buurtbewoner. In het overdragen van oplossingen die elders al gevonden zijn, ligt een grote kracht. Cramer en Boer hebben die vaardigheid knap gehanteerd.

Indicaties vanuit de vakliteratuur

In de vakliteratuur wordt de vraag: wanneer is opbouwwerk toepasbaar? onder meer beantwoord door het aangeven van randcondities. Voogd c.s. stellen bijvoorbeeld dat het pas kan onder voorwaarde dat

- " - een bevolkingsgroep moet iets willen, of als minimum moeten er aanwezig zijn dat de groep tot iets wil komen;
- die bevolkingsgroep moet de steun van de opbouwwerker invoeren of op zijn minst die in een beginfase willen aanvaarden;
- de opbouwwerker moet zich inleven in de belevingswereld van de groep. Nog beter is als hij het globaal eens is met de doeleinden van de groep;
- de opbouwwerker moet van mening zijn dat zijn steun bijdraagt tot de verwezenlijking van het doel van de groep;

En dat alles in combinatie."

Aanvullend stellen deze auteurs dat bij territoriaal opbouwwerk (het organiseren van bewoners) nog niet van groepsvorming sprake hoeft te zijn. Daarmee leggen ze een zwakte van de hedendaagse opbouwwerktheorievorming bloot: de vlucht die het territoriale werk dank zij de stadsvernieuwing heeft genomen heeft tot gevolg gehad dat er weinig aanwijzingen in de literatuur voorhanden zijn voor een voorfase van de groepsvorming. Dat is de fase van bewustwording van een bepaalde problematiek en de wil om daar wat aan te veranderen, door collectieve actie. We stuiten hier op een kenmerkend dilemma. Aan de ene kant zijn er mensen die stellen dat je anderen geen problemen moet aanpraten, aan de andere kant wordt gesteld dat juist één van de werkzame effecten van achterstand (of 'onderdrukking') is dat mensen murw zijn, hun lot accepteren.

Bij een oplossing van dit dilemma blijken twee overwegingen van belang: a) hoe ernstig is de bedreiging van het leefmilieu en zijn er extra middelen beschikbaar om in

deze methodisch moeilijke situatie een extra inspanning te leveren b) zijn hier andere aanpakken zoals een recreatief/educatief aanbod of plaatsvervangend optreden of verzorgingswerk niet beter op zijn plaats?

In zulke gevallen blijkt dat opbouwwerkinstellingen door de aard van de situatie niet voor de problemen weglopen maar samenwerking zoeken met andere welzijns-werkexpertises en improviseren.

De Kok formuleerde een derde mogelijkheid: bewerkstelligen dat anderen in hun verantwoordelijk treden wat betreft de randcondities.

"Wil een opbouwproces enig succes hebben, dan zal in ieder geval nodig zijn dat de betrokken bevolking gekenmerkt wordt door (potentiële) vitaliteit, ten einde de samenlevingsproblemen te willen en kunnen onderkennen en naar aan de situatie aangepaste oplossingen te zoeken.

In bepaalde situaties, die structureel ongezond zijn, zoals in verschillende oude stads-wijken (slechte behuizing, laag inkomen, gebrek aan spel- en scholingsmogelijkheden), zal opbouwwerk weinig resultaten kunnen boeken, wanneer niet eerst zodanige levensvoorwaarden zijn geschapen - veelal via overheidsmaatregelen - al dan niet gestimuleerd via het opbouwwerk, dat ook kan worden geappelleerd aan de eigen werkzaamheid en verantwoordelijkheid van de bevolking, ter bevordering van het welzijn." 140)

Wat onder vitaliteit verstaan moet worden is overigens niet geheel duidelijk. Belangrijker echter is de betoogtrant als zodanig. Bij te weinig positieve en/of teveel negatieve condities is het riskant nieuwe opbouwprocessen starten. Gerard de Kleijn gaf op basis van stadsvernieuwingsacties het volgende schema voor bevorderende en remmende factoren voor een opbouwproces: 141)

BEVORDERLIJKE ELEMENTEN	BELEMMERENDE ELEMENTEN
<i>Ontstaansvoorwaarden</i>	
Bedreiging van buitenaf	Geen bedreiging
Onvrede	Berusting
Cohesie	Tegenstellingen
Buurtgebondenheid	Verhuisgeneigdheid
Kader	Geen kader
Initiatief van onderop	Initiatief van bovenop
Actiebereidheid	Afstandelijkheid

Procesvoorwaarden

Erkenning door tegenpartij	Negatie door tegenpartij
Materiële resultaten	Tegenvallende resultaten

Succesfactoren

Inclusieve organisatie	Exclusieve organisatie
Steunverwerving	Geen relaties
Autonomie	Gebondenheid
Mobilisering	Elitevorming
Strategisch vermogen	Strategisch onvermogen

Jo Boer noemde de volgende redenen om opbouwwerk in te zetten:

- de samenleving moet duidelijk tekorten vertonen;
- geheel nieuwe samenlevingsvormen moeten opgebouwd worden;
- wanneer er zich in de samenleving grote veranderingen plaatsvinden. 142)

Lezing van dit rijtje maakt duidelijk dat nut, noodzaak en inzetbaarheid van opbouwwerk ondanks de eerder gesignaleerde continuïteit evenzeer een tijdsgebonden fenomeen is. Daarom tot slot van deze meldingen uit de vakliteratuur opnieuw de opvattingen zoals die begin jaren tachtig per brochure aan alle gemeentebesturen werd verspreid door samenwerkende opbouw-werkinstanties: "Er zijn meerdere redenen waarom een gemeentebestuur kan hechten aan een goede opbouwwerk-voorziening:

- * als steun- en servicepunt van sociaal-economisch zwakke groepen kan opbouwwerk er toe bijdragen, dat ook zwakke belangen op allerlei terrein bij de Gemeenteraad aan de orde worden gesteld en meewegen in de politieke beschouwing;
- * de ondersteuning door het opbouwwerk van bewonersorganisaties kan er toe bijdragen, dat deze meer eigen initiatieven en plannen tot ontwikkeling brengen om zienswijzen te verwoorden, waardoor de afhankelijkheid van de Gemeenteraad en van het ambtelijke apparaat verkleind wordt; opbouwwerk is 'generalistisch' van aard, haar sociaal-organisatorisch, strategische en educatieve ondersteuning is niet aan een specifiek onderwerp of vraagstuk gebonden;
- * opbouwwerk is sterk georiënteerd op de eigen initiatieven en organisaties van groepen mensen en daarmee op vergroting van zelfstandigheid en onafhankelijkheid;
- * opbouwwerk is juist nu er zoveel extra problemen rond de bestaanszekerheid bij sociaal-economisch zwakke groepen terechtkomen en zoveel zaken naar de 'mensen-zelf' worden teruggevoerd, meer dan ooit noodzakelijk." 143)

Balans

Couwenberg somt als volgt de voor- en nadelen op bij het inschakelen van particuliere organen in het kader van een openbaar welzijnsbelang.

"Als nadelen en gevaren ... worden wel genoemd een versnippering van krachten en daarmee samenhangende duurte, grote onoverzichtelijkheid van uitvoering, particularisme, alsook gebrek aan openbaarheid." 144)

Sinds gemeenten nu zo'n 10 jaar ervaring met welzijnsplanning hebben, is de onoverzichtelijkheid minder geworden en wordt getracht de samenhang te bevorderen.

Als voordelen noemt Couwenberg in de eerste plaats de bijdrage aan de democratie. Het particulier initiatief vormt een tegenwicht en is correctief op ambtelijk optrekken van bevoegdheden. Zoiets stelt wel eisen aan de interne democratische structuur van de particuliere organen:

"Met name dient er voldoende gelegenheid te zijn voor een effectieve controle op het bestuursbeleid en een gezonde doorstroming van onderen naar boven met nieuw, fris 'bloed'.

Cultivering van een coteriegeest is een groot gevaar voor een gezonde ontwikkeling van het particuliere werk. Zij leidt onvermijdelijk tot verstarring en verkalking ervan." 145)

Voorts is er meer gelegenheid tot persoonlijke aandacht en maatwerk:

"Terwijl immers de menselijke persoonlijkheid bij een bestuurszorg van overheidswege meer behandeld wordt als gecatalogiseerd of catalogiseerbaar geval, stelt de particuliere zorg - dit betreft in het bijzonder het sociaal (-medische-, charitatieve en culturele) terrein - meer de menselijke persoon centraal. Tussen haar en het individu groeit ook gemakkelijker een persoonlijke vertrouwensband." 146)

Tenslotte gaat er een morele kracht vanuit: "Het bevordert ook de werkzaamheid van deugden, die al te licht zouden inslapen, indien de overheid alle bestuurszorg en verantwoordelijkheid op zich nam. Volksrechten, zo kan men Pestalozzi in dit verband nazeggen, ontwikkelen volksdeugden. Het particuliere stelsel bevordert met name (zo goed als het ze onderstelt) de staatsburgerlijke deugden van burgerzin, publiek verantwoordelijkheidsbesef en respect voor het eigen leven en de eigen verantwoordelijkheid, dus ook het anders zijn en anders denken van onze medeburgers." 147)

Dit laatste wordt niet bereikt met simpele ministeriële oproepen om de zorgzame samenleving weer tot leven te roepen. Immers, zo stelden ook Streeck en Schmitter, de 'achillespees' van gemeenschapsoptreden is het ontbreken van gezaghebbende middelen, boven wat kan worden aangesproken op vrijwillige basis. Daarenboven "communities can be parochial in that their values and accepted mutual obligations may be at odds with the values and requirements of society large". 148) Het bevorderen van organisatie en het ondersteunen,

equiperen en in een verantwoordingskader plaatsen van associaties, bewerkstelligt dit wel. Opnieuw, en wellicht ten overvloede, in deze studie wordt niet gepleit voor een toerusten van opbouwwerkinstellingen met voorschrijvende bevoegdheden of participatie in de staatsbesturing d.w.z. "bindend beslissen over de wijze van handelen van staatsburgers en overheden in staatsverbanden". 149)

Het opbouwwerk moet ook geen bestuursmacht zoeken in de zin van politionele macht, dit is:

"- dwangmacht, fysieke macht, berustend op de mogelijkheid nog actieve sancties toe te passen, te straffen, te ontnemen, geweld te gebruiken." 150)

Veel zinniger is het om opbouwwerkinstellingen dusdanig te equiperen dat er 'deskundigheidsmacht' ontstaat. Door Braam omschreven als:

"berustend op het bezit van deskundigheid, kennis en informatie". 151)

We zouden daaraan kunnen toevoegen: relaties en adequate kantoofaciliteiten.

Ook bij actuele zelfbeheer experimenten, zoals het beschikbaar krijgen van buurtbudgetten in het kader van de stadsvernieuwing of het overdragen van gelden en verantwoordelijkheden voor het onderhoud van groenvoorzieningen zullen opbouwwerkinstellingen er goed aan doen niet zelf de verantwoordelijke, of verdelende instantie te worden, maar te bevorderen dat er een ordentelijke rolverdeling ontstaat tussen bewonersorganisaties en gemeente. Elke andere rol verdraagt zich niet alleen slecht met het idee van zelfbeschikking door autonome burgers, maar manoeuvreert het opbouwwerk in een controlepositie, welke behalve energie-vretend ook vertrouwenondermijnend werkt. Het beschikken over sancties, ook positieve (subsidiepotjes) leidt onherroepelijk tot een verdeel- en heerspolitiek door opbouwwerkinstellingen en vervreemdt hen van groepen burgers die buiten de verdeling vallen. (En roept dubieuze betrekkingen op met de wel beloonde groepen en de politiek). Beter is de strevende groepen met organisatie-advies en bijstand te ondersteunen en met hen aan pleitbezorging te doen, ter secretarie en elders. Tenslotte, Streeck en Schmitter stellen dat "Organization theory and research have a crucial contribution to make in the political design of responsible interest intermediaries." 152) Concreet kan het daarbij gaan om vragen als: Wat kan de overheid verwachten van de opbouwwerkinstellingen? Welke resultaten zijn haalbaar op welke termijn? In wat voor contract vallen wederzijdse afspraken te regelen opdat het samenspel adequaat verloopt? Welke taken kunnen opgedragen worden aan actieve burgers en onder welke voorwaarden? Hoe organiseer je zoiets in de praktijk?

Eerder werd aangegeven dat in Nederland Edwards zich boog over de algemene problematiek van het organisatorisch vormgeven van de relatiegemeentebestuur - particulier initiatief sinds de decentralisatie van bevoegdheden. Hij komt daarbij tot zinvolle onderscheidingen en aanbevelingen doch ziet tevens twee essentiële zaken over het hoofd.

Hij vergeet in de eerste plaats een vraag te stellen. De twee vragen die hij wèl stelt zijn:

- hoe kunnen politiek geformuleerde behoeften en voorkeuren geldend gemaakt worden met betrekking tot algemeen toegankelijke voorzieningen en
- hoe kan worden bevorderd dat welzijnswerk tegemoet komt aan noden en behoeften van de burgers.

Hij vergeet zich een derde, lastige opgave te stellen:

- hoe kan het proces van welzijnsplanning bijdragen aan een verdere democratisering van de lokale samenleving? Zonder dit oogmerk op tafel te houden wordt deze bestuurlijke vernieuwing tot een ambtelijk-technocratisch gebeuren. Ter detrimente van zwak geïnstitutionaliseerde strevende groepen.

Ten tweede kiest Edwards binnen het geheel van organisatie-theoretische mogelijkheden voor de bedrijfskundige benadering.

Kansrijker, gelet op het gegeven dat er fundamenteel sprake is van meerdere entiteiten (overheid, particulier initiatief, gemeenschap en markt) is echter een ander deelgebied. Namelijk dat waar interorganisatorische relaties, met name coalitievorming en netwerkontwikkeling, bestudeerd worden. Met zijn a-politieke bedrijfskundige benadering kunnen slechts enkele kwesties van instellingsbeheer (in het licht van omgevingsdynamieken) worden bestreken. Op zich nuttig, maar onvoldoende en er is meer aan de hand, zoals de geschiedenis van Opbouw Drenthe aantoonde.

Noten Hoofdstuk XIII

1. **Thompson, 1967.**
2. **Thompson, blz. 19.**
3. **Pfeffer & Salancik, 1978.**
4. **Pfeffer & Salancik, blz. 1.**
5. **Pfeffer & Salancik, blz. 3-4.**
6. **Pfeffer & Salancik, blz. 258 en blz. 14.**
7. **Pfeffer & Salancik, blz. 259.**
8. **Pfeffer & Salancik, blz. 259.**
9. Dit pragmatische standpunt kan nog anders gelegitimeerd worden. Anders dan in een artikel van Pfeffer alleen (zie noot 71) vallen Pfeffer & Salancik Thompson niet hard aan in hun boek. Zo zetten zij zich niet af tegen het idee dat organisaties doelen nastreven. Zij vermijden dit en andere controversiële punten met Thompson. Zij benadrukken vooral de waarde van hun externe invalshoek. Een gezichtspunt overigens dat secundair ook stellig aanwezig is bij Thompson. Een verdere legitimatie voor dit pragmatisme is gelegen in de lichtvoetigheid van de systeembouw bij elk hunner. In Nederland hebben zowel Lammers als Godfroy zich zeer ingespannen om organisatie-modellen zuiver te houden. Althans, in die zin dat een actor(partijen)perspectief niet vermengd moet worden met een systeem-perspectief. Thompson zowel als Pfeffer & Salancik zijn wat dit betreft minder zuiver in de leer. Zij stellen zich te baseren op een open systeembenadering maar wijzen op de praktijk van belangenwrijvingen bij het sluiten van coalities. Kortom het zijn zelf pragmatici, waarbij Pfeffer en Salancik ook voortbouwen op begrippen die Thompson reeds gebruikte.
10. **Kramer, 1969, blz. 108:** "Community workers help to implement public policy by serving as social brokers in need of amenities and the subsidy program."
11. **Traas, 1970, blz. 8.**
12. Op ambtelijk niveau werd deze nieuwe aanpak sterk gewaardeerd. Zie de nota 'Nadere beleidsbepaling inzake de samenlevingsopbouw, Ministerie van CRM, 1975, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13555.
13. **Van Gils, 1985, blz. 26.**
14. **Stevens, 1978, blz. 87.**
15. **Raspe, 1986, september, blz. 22.**
16. **Hamers, 1977, blz. 158.**
17. **Vertegaal, 1981, blz. 46.**
18. **Houttuyn Pieper, 1966, blz. 128.**
19. **Peper, 1972, blz. 264.**
20. **Nauta en Kraemer, 1984, blz. 67.**

21. **Van Ruller, 1972**, blz. 164-165.
22. **Berntsen, 1985**, blz. 25-26.
23. Sociale Planning en samenlevingsopbouw in Nederland (CRM, Rijswijk, 1970).
24. **Peper, 1972**, Hoofdstuk III.
25. **Kuypers, 1985**, blz. 24.
26. **Snel, 1983**, blz. 36.
27. **Mul, 1980**, blz. 218.
28. **De Kleijn, 1985**, blz. 51.
29. **Bezemer, 1982**, blz. 14.
30. **Kraaijeveld-Wouters, 1981**, blz. 10.
31. **Beroepenveldcommissie Opbouwwerk, 1986**, blz. 2.
32. **Samenwerkingsverband Voorlichting Opbouwwerk, z.j.** blz. 13.
33. **Schuyt, 1985**.
34. **Middel, 1985**, blz. 14.
35. **Child, 1972**, blz. 3.
36. **Emery en Trist, 1965**, blz. 30-31.
37. **Keuning, 1978**, blz. 44 (2).
38. **Dessler, 1980**, blz. 80.
39. **Terryberry, 1968**, blz. 612.
40. Geciteerd wordt de weergaven hiervan door **Keuning, 1968**, blz. 42 (2).
41. Zie bijvoorbeeld **Van Houten, H., 1985**.
42. **Kapteyn, 1986**, blz. 256-257.
43. **Osborn & Hunt, 1977**, blz. 238.
44. **Perrow, 1972²**, blz. 192.
45. **Perrow, 1972²**, blz. 192.
46. Die factoren zijn:
 - 1) de aanwezigheid van een bron
 - 2) het belang van deze bron voor de organisatie
 - 3) de onmogelijkheid de bron elders te verkrijgen
 - 4) de zichtbaarheid van het te beheersen gedrag
 - 5) de mogelijkheid om allocatie, gebruik of toegang tot de bron te beheersen
 - 6) de mogelijkheid van de organisatie om te handelen
 - 7) het ontbreken van tegenmacht (tegenbronnen)
 - 8) het bestaan van een adequate manier om de controle over te brengen (blz. 260)
47. **Pfeffer & Salancik**, blz. 44.
48. AOD 12, d.d. 12/4/1940.
49. AOD 414 h.
50. **Paulson, 1977**, blz. 69.
51. **Pfeffer & Salancik**, blz. 268.
Een vierde advies is: zorg voor een goede structuur tussen de voornaamste verantwoordelijke functionarissen.
52. Een term ontleend aan **Brager en Specht, 1972**, blz. 263.
53. **Aldrich, 1977**, blz. 24 e.v.
54. **Mastenbroek, 1984**, blz. 398.
55. **Parsons, 1960**, blz. 59.
56. **Van Ruiten en Vester, 1982**, blz. 6 en 7.
57. **Thompson**, blz. 36.
58. **Thompson**, blz. 29.
59. **Pfeffer & Salancik**, blz. 3.
60. **Aldrich, 1975b**, blz. 52.
61. **Burie, 1982**, blz. 121-123.
62. **White, 1974**, blz. 367.
63. **Vos, 1985; Snel, 1986**.
64. **Weersink, 1970**.
65. **Pfeffer & Salancik**, blz. 75.
66. **Pfeffer & Salancik**, blz. 80.
67. **Ezerman, 1986**, blz. 237.
68. **Snel, M., 1986**, blz. 56 en blz. 69.
69. **Lammers, 1983**, blz. 434.
70. **Van Gils, 1982**, blz. 5.
71. **Pfeffer, 1978**, blz. 32-36.
73. **Burrell & Morgan, 1979**, blz. 179-180.
74. **Aangehaald in Hall, 1982**, blz. 222.
75. **Thompson**, blz. 88.
76. **Thompson**, blz. 88.
77. **Dessler, 1980**, tabel 15-I.
78. **Zwaan, 1979**, blz. 154.
79. **Thompson**, blz. 38.
80. **Thompson**, blz. 148.
81. **Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk, 1969**, blz. 372.
82. **Boer, 1970**, blz. 31.
83. **Boer, 1970**, blz. 175.
84. **Hendriks, A., 1974**, blz. 9.
85. Pers. med. W. Wolters - H. Broekman 1986.

86. **Voogd c.s., 1977**, blz. 14-16.
87. **Van Steenberg, 1986**, blz. 6.
88. **Couwenberg, 1953**, blz. 8.
89. **Couwenberg, 1953**, blz. 12.
90. **Van Schendelen, z.j.** blz. 324.
91. **Dekker, P., 1987**.
92. **Van de Leur, 1980**, blz. 132.
93. **De Swaan, 1976**.
94. **Edwards, 1984**, blz. 206.
95. **Schuyt, 1979**, blz. 336.
96. **Streeck & Schmitter, 1985**.
97. **Streeck & Schmitter**, blz. 15.
98. **Streeck & Schmitter**, blz. 17.
99. **Streeck & Schmitter**, blz. 27-28.
100. Zie **Schuyt, 1984 en 1985**, alsmede 7 van dit hoofdstuk.
101. De omschrijving van de crisis in de verzorgingsstaat werd ontleend aan een interne WONN publicatie, samengesteld met E. Canjels, februari 1987.
102. Als definitie volgen we de omschrijving van **Glagow en Schimank 1984**: Korporatisme is een specifieke vorm van samenwerken van maatschappelijke organisaties en overheidsorganen op het terrein van politieke maatschappijsturing (blz. 539).
103. **Hendriks, 1980**, blz. 90.
104. **De Swaan, 1982**.
105. **Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, 1983**. Binnen het literatuurterrein van het opbouwwerk kwamen **Peper, 1972**, **Beck, 1977**, ('belangenbehartiging door zelforganisatie') en **Voogd c.s., 1977**, ('strevende groepen') tot soortgelijke aanbevelingen.
106. **Steenbergen, B. en H. van der Loo, 1984**, blz. 201.
107. **Heinze, 1984**, blz. 533-534.
108. **Beck, 1977**, blz. 16.
109. **Beck, 1977**, blz. 20.
110. **Braam, 1986**, blz. 243 en blz. 245.
111. **Waddington, 1979**, blz. 226-227.
112. **Wiardi Beckman Stichting, 1971**, blz. 29.
113. **Peper, 1972**, blz. 336.
114. **Peper, 1972**, blz. 336-337.
115. **Peper, 1972**, blz. 339.
116. **Voogd c.s., 1977**, blz. 6.
117. **Voogd c.s., 1977**, blz. 70.
118. **Hermans, in Samenwerkingsverband Voorlichting Opbouwwerk, z.j.**, blz. 26-27.
119. **Van den Berg, 1973a**.
120. **Van den Berg, 1973b**.
121. **Van den Berg, 1973a**, blz. 69.
122. **Van den Berg, 1973a**, blz. 65.
123. **Couwenberg, 1953**, blz. 1.
124. **Edwards, 1984**, blz. 216.
125. **Voogd c.s., 1977**, blz. 43.
126. **Voogd c.s., 1977**, blz. 45.
127. **Koster, 1983**, blz. 29.
128. **Stuurman, 1981**, blz. 6.
129. **Jong, N. de, 1986**, blz. 79.
130. Titel van het jubileumcongres, 1985.
131. **Schuyt, Th., 1984**, blz. 343-345.
132. **Schuyt, Th., 1984**, blz. 344.
133. **Schuyt, Th., 1979**, blz. 337: "Daarbij moet opgemerkt worden dat deze werksoort van al het welzijnswerk de enige is die zich vooral met de relatie overheid-bevolking en overheid-instellingen bezighoudt."
134. **Snel, M. en N. van Dijk, 1982**, blz. 13.
135. **Leur, W. van de, 1982**, blz. 61.
136. **Raspe en Vos, 1985**, blz. 14/15.
137. **Boer, 19703**, blz. 190-191.
138. **Samenwerkingsverband Voorlichting Opbouwwerk, z.j.**, blz. 13.
139. **Werkgroep 2000, 1983**.
140. **De Kok, 1970**, blz. 31, onderstreping h.b.
141. **De Kleijn, 1985**, blz. 53.
142. **Boer, 19703**, blz. 25.
143. **Samenwerkingsverband Voorlichting Opbouwwerk, z.j.**, blz. 18/19.
144. **Couwenberg, 1953**, blz. 144.
145. **Couwenberg, 1953**, blz. 146.
146. **Couwenberg, 1953**, blz. 147.
147. **Couwenberg, 1953**, blz. 147/148.
148. **Streeck & Schmitter**, blz. 24.
149. **Braam, 1986**, blz. 19.
150. **Braam, 1986**, blz. 245.
151. **Braam, 1986**, blz. 245.
152. **Streeck & Schmitter**, blz. 21.

Referenties

- Aardema, M.**, "Uit het leven van een veenarbeider".
Baarn, 1981.
- Aldrich, H.**, "An organization - environment perspective on co-operation and conflict between organizations in the manpower training system".
In: Interorganization theory, Negandhi, A.
Kent State University Press, 1975b, blz. 49-70.
- Aldrich, H.**, "Visionaires and Villains: The politics of designing interorganizational relations".
In: Burach E.B. & Negandhi (eds): Organizational design: theoretical perspectives and empirical findings.
Kent State University Press, 1977, blz. 23-40.
- Alinsky, S.D.**, "Rules for radicals".
New York 1972.
- Andriessen, T.**, "Maatschappelijke Ontwikkelingen, Bibliografie van Dr. G. Hendriks, ter gelegenheid van zijn afscheid als directeur-generaal Maatschappelijke Ontwikkeling van het Ministerie van WVC".
Rijswijk, Ministerie van WVC, 1985.
- Bähler-Boerma, G.**, "Maatschappelijk Werk op het platteland".
In: 'Maatschappelijk Werk' opstellen aangeboden aan Emilie C. Knappert.
Amsterdam 1930, blz. 63-89.
- Banning, W.**, "Sociale en geestelijke gevolgen der industrialisatie".
Sociologisch Bulletin, 1950, jrg. 4, no. 2, blz. 39-45.
- Beck, W.**, "Samenlevingsopbouw van illusie naar concrete utopie. Belangenbehartiging door zelforganisatie".
Marge, 1977, 1, blz. 15-21.
- Benson, J.K.**, "The interorganisational network as a political economy".
Administrative science quarterly 1975, pp 229-249.
- Berg, H. van den**, "Het opbouwwerk heeft geen bestuurlijke ambities".
NIMO bulletin 1973, no 3, blz. 63-71.
- Berg, H. van den**, "Beleidssociologie en opbouwwerk".
Mens en Maatschappij, 1973b, 48, blz. 187-196.
- Berntsen, H.**, "Wethouder, werkloosheid en werkgelegenheid".
Mededelingen Opbouwwerk, 1985 jrg. 4, no 35, gehele no.
- Beroepenveld Commissie Opbouwwerk**, "Beroepsprofiel Opbouwwerk".
Ned. Organisatie van Welzijnswerkers.
Utrecht juli 1986.
- Besteman, A.**, "De probleem-projectmethode in het opbouwwerk".
Drachten 1974, Werkplaats Opbouwwerk Noord-Nederland.
- Bezemer, H.**, Lezing gehouden op congres 'Opbouwwerk, methodiek en emancipatie'.
Rijksuniversiteit van Utrecht, vakgroep Andragologie, 25 en 26 september 1980.
- Billet, M., S. Valvekens-Haven**, "Samenlevingsopbouw - critische situatieschets in Nederland en Vlaanderen".
Universiteit van Leuven, sociologisch onderzoeksinstituut, 1972.
- Blokker, J.**, "Leden van de Staten-Generaal. Nederland onder Juliana.
De Troonredes met commentaar van Jan Blokker".
Bussum, 1981.
- Blom, J.C.H.**, "The second worldwar and Dutch society: continuity and change".
In: Duke, A.C. en C.A. Tamse (eds.), 'Britain and the Netherlands, Vol. VI'.
The Hague, 1977, blz. 229-248.

- Blom, J.C.H.**, "Jaren van tucht en ascese. Enige beschouwingen over de stemming in Herrijzend Nederland".
In: Klein P. en G. Van der Plaat, 'Herrijzend Nederland'.
Den Haag 1981, blz. 125-158.
- Boekholt, P.Th.F.M.**, "Nieuwste tijd, 1850-1945".
In: 'Geschiedenis van Drenthe', Heringa, J., Blok, D., Buist M en Waterbolk, H. (red.).
Meppel, 1985, blz. 590-678.
- Boer, J.**, "24 + 13 = 37 jaar, Mr. Cramer en Opbouw Drenthe".
Drenthe, februari 1964, blz. 8-11.
- Boer, J.**, "In memoriam Mevrouw G. Bähler-Boerma".
In Nieuwe Drentsche Volksalmanak 1955, blz. 7 e.v.
- Boer, J.**, "Opbouw Drenthe in de veranderende Drentse samenleving". AOD 69, ook gepubliceerd in een eerdere versie in de Nieuwe Drentsche Volksalmanak 1959, blz. 72 e.v.
- Boer, J.**, "Community Organization, wegen en grenzen".
In: Boer, J. Hendriks en Hajer R., 'Wat is community organization?' kaleidoscoopflitsen.
ASCA (Soc. Academie) Groningen 1960.
- Boer, J.**, "Opbouwwerk".
Deventer, 1970³.
- Boer, J.**, "Dorp in Drenthe".
Meppel, 1975.
- Boer, J.**, "Vijftig jaar Opbouw Drenthe".
Nieuwe Drentsche Volksalmanak, 1977, blz. 131-171.
- Boesjes, J.**, "Oude en nieuwe noaberhulp in Drenthe".
Drenthe, 1955, no.2, blz. 3-5.
- Bosmans, J.**, "Beide er in en geen van beide eruit. De Rooms-rode samenwerking 1945-1952".
In: P.W. Klein en G.N. van der Plaat, Herrijzend Nederland.
Den Haag, 1981, blz. 29-54.
- Bospoort, D. v.d.**, "Opbouw van Drenthe".
In: 'In en om Emmen'.
Emmen, 1932.
- Braam, A. van**, "Leerboek Bestuurskunde". Tekstboek A.
Muiderberg, 1986.
- Brager G. en H. Specht**, "Community Organization".
London, 1972.
- Broekman, H., H. Nijenhuis, D. Schouwman**, "Verzuiling, provinciale coördinatie en sociale planning; de positie en rol van de provinciale opbouworganen na de tweede wereldoorlog".
Tijdschrift voor agologie, 1982 nr. 3, pp. 156-184.
- Broekman, H.**, "Gelood Bestek - een plaatsbepaling van opbouwwerk".
Werkplaats Opbouwwerk Noord-Nederland, Drachten 1986.
- Brok-Troelstra, H.**, "Droeve werkelijkheden in de Drentsche Venen".
Het Volk, d.d. 16/1/25, pag. 1 en 2; d.d. 17/1/25 pag. 1 en 2; d.d. 19/1/25 pag. 1 en 2.
- Bruin, M. de**, "Opbouwwerkers verkeren in een benarde positie. Ze zijn gedwongen te kiezen voor wie ze willen werken".
Welzijnsweekblad 1980, 29 september pag. 28-31.
- Buiskool, E.J.**, "De geschiedenis der werkverschaffing en werkverruiming in de provincie Drenthe".
In: 'Groningen-Drenthe in den opgang'.
Groningen, N.E.T.O., z.j. (1943).
- Buning, L.**, "De geschiedenis van de moderne landarbeidersbeweging in Drenthe. (tot 1 juli 1940)".
Nieuwe Drentsche Volksalmanak 1976, blz. 96-120.

- Burie, J.**, "Het machtspeel van mensen - over organisaties en hoe die omgaan met elkaar". Deventer, 1982.
- Burrell, G. en G. Morgan**, "Sociological Paradigms and organizational analysis-elements of the sociology of corporate life". London, 1979.
- Child, J.**, "Organizational structure, environment and performance: the role of strategic choice". Sociology, 1972, 6, pp 1-22.
- Cohen, M.D., J.G. March, J.P. Olson**, "A garbage can of organizational choice". Administrative Science Quarterly 1972, maart, pag. 1-25.
- Couwenberg, S.**, "Het particuliere stelsel". Proefschrift Rijksuniversiteit van Leiden, Leiden, 1953.
- Cox, F.M., J.C. Erlich, J. Rothman and J.E. Tropman**, "A suggestive schema for Community problem solving". In: F.M. Cox, J.L. Erlich, J. Rothman, J.E. Tropman (eds): 'Strategies of community organization'. Itasca, Illinois 1976², pag. 425-429.
- Cramer, J.**, "De Centrale Vereeniging voor den Opbouw van Drenthe en haar Maatschappelijk Werk". Nutswerk, 1931, juli, blz. 18-24.
- Cramer, J.**, "Centrale Vereniging voor de opbouw van Drenthe". In: Vos, J., 'Zóó is Drenthe'. Amsterdam 1940, blz. 107-109.
- Daane, J.V.R.**, "Doeleinden van organisaties voor community development". Tijdschrift voor Agologie, 1976, no. 1, blz. 5-19.
- Daudt, H.**, "De ontwikkeling van de politieke machtsverhoudingen in Nederland sinds 1945". In: Kooy, De Ru en Scheffer, 'Nederland na 1945', pag. 178-198. Deventer, 1980.
- Dekker, P.**, "Enige aspecten van de lokale politieke cultuur en participatie in Nederland in de jaren zeventig en tachtig". Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1987.
- Dekker, S.J. B.**, "Interview met G. Hartmann". Drenthe 1982, blz. 74-78.
- Dendermonde, M.**, "Nieuwe tijden, nieuwe schakels. De eerste vijftig jaar van de A.K.U." z.j. z.d.
- Dercksen, A., L. Verplanke**, "Heropgevoed". Kleurenbijlage Vrij Nederland 9/2/85.
- Dessler, G.**, "Organization theory". London, 1980.
- DETI (red.)** "Drenthe industrialiseert". Leeuwarden 1953.
- Doorn Van, J.A.A.**, "De Nederlandse ontwikkelingsgebieden-schets van de sociale problematiek". Den Haag 1960.
- Drie, R.J.F. van**, "Vijftig jaar 'Stichting Huishoudelijke Voorlichting ten plattelande', 1935-1985". In: G.A. de Lange, C.T. Zetvelder-van der Laan, J.P. Burema: 'Huishouding, voorlichting en wetenschap'. Den Haag, 1985.
- Dubbelboer, S.**, "Wat met het veen verdween". Dekker en Huisman, Wildervank, 1981.

- Dijk Van, K.**, "Drenthe verandert".
Meppel, 1957.
- Ebbinge-Wubben, J.A.**, "Samenlevingsopbouw in Nederland - enkele geschiedkundige aantekeningen".
Humanitas, 1974, blz. 25-30.
- Edel, P.D.**, "Een sociologisch rapport (de gemeente Peize)".
Drenthe 1957, dec. blz. 11-12.
- Edwards, A.**, "De relatie tussen gemeente en particulier initiatief: beschouwingen over besturing van welzijnsbeleid".
Bestuurswetenschappen, 1984, no. 4, blz. 203-217.
- Ellemers, J.E.**, "Ontwikkeling van de samenleving".
In: Kooy, De Ru en Scheffer, 'Nederland na 1945'.
Deventer, 1980, blz. 13-39.
- Emery, F.E., and E.L. Trist**, "The causal texture of organizational environments".
Human Relations, 1965, no. 18, blz. 21-32.
- Emmen**, "Gemeentegids (geïllustreerd met advertenties)".
Amsterdam, 1923, uitgeverij D.J. Alta.
- Erlich, J.C., J.E. Tropman**, "Tensions, strains and opportunities: Community practice in the 1970's".
In: F.M. Cox, J.L. Erlich, J. Rothman, J.E. Tropman (eds). 'Strategies of Community organization', second edition.
Itasca, Illinois, 1976.
- Erve, A. van**, "Opbouwwerk en buurthuizen in de provincie Groningen".
In: 'Groningen-Drenthe in den opgang'.
N.E.T.O. Groningen z.j. (aanwezig in bibliotheek E.T.I. Groningen)
- Ezerman, G.**, "Zeven strategieën om leiding te geven aan veranderingen".
In: Vrakking W., (red.) Management van organisatievernieuwing.
Lelystad, 1986, blz. 232-245.
- Flikkema-van Schaick, M.W.**, "De hulpverlening aan de noodlijdende bevolking van Emmen".
Doctoraalscriptie geschiedenis, Rijks Universiteit van Groningen, 1980.
- Fortuyn, W.S.M.**, "Kerncijfers 1945-1983 van de sociaal-economische ontwikkeling in Nederland".
Deventer, 1983.
- Gaarlandt, K.H.**, "De ontwikkeling van Emmen".
Economisch Statistische Berichten 7-11'59, blz. 968-970.
- Galen Last, H. van**, "Het cultureel maatschappelijk leven in Nederland 1918-1940".
In: Algemene Geschiedenis der Nederlanden deel XIV.
Haarlem 1979.
- Gastel, M. van, en J. Kalter**, "Het economisch overheidsbeleid ten aanzien van het veenbedrijf in de periode 1921-1934".
Scriptie 1979, Rijksuniversiteit van Groningen.
- Gastel, M. van, en J. Kalter**, "De veenarbeidersstakingen van 1921; oorzaken en verloop".
Scriptie 1981, Rijksuniversiteit van Groningen.
- Gastelaars, M.**, "Een geregeld leven. Sociologie en sociale politiek in Nederland 1925-1968".
Amsterdam, 1985.
- Gils, M.R. van**, "Organisatie en Omgeving".
Interne publikatie, Rijksuniversiteit Groningen, 1982.
- Gils, M.R. van**, "Ook de zesde macht helpt een blinde niet de client te zien".
Welzijnsmaandblad, 1985 no 5, blz. 25-26.

Glagow, M. en H. Schimank, "Gesellschaftsteuerung durch korporatistische Verhandlungssysteme - Zur begrifflichen Klärung".

In: "Politische Willensbildung und Interessenvermittlung. Falten J.W., Fenner C. en Greven M.T. (red.).

Opladen 1984, blz. 539-546.

Godfroy, A., "Netwerken van organisaties. Strategieën, spelen, structuren".
Den Haag, 1981.

Groenman, S.J., "Maatschappelijk Opbouwwerk en Sociologie".
Ijmuiden, 1954.

Groenman, S.J., "Sociale Opbouw op Territoriale grondslag (community organization)".
Utrecht, Ned. Bond voor Soc. Cult. Vormingswerk, z.j. (1957).

Groot, P. en Mulder, L. "Andragologie en Opbouwwerk". In: Van Gent, B. & Ten Have, T.T.
'Andragologie'.
Alphen a/d Rijn, 1977².

Hall, R.H., "Organizations: structure and proces".
Londen 1982.

Hallema, A., "De provincie Drenthe in cijfers".
Tijdschrift voor economische geografie 1927, blz. 63-67 en 88-105.

Hamers, J.H.W., "Industrialisatiepolitiek en Opbouwwerk - funktieanalyse van het ontstaan van opbouwwerk".
Scriptie Katholieke Universiteit Nijmegen, Sociologisch Instituut, 1977.

Harkema, P.R., "De Friesch-Drentsche Stakingen 1925".
Amsterdam, Nationaal Arbeidssecretariaat.

Hart, H. van der, "Bedrijfskundige aanpak in de non profit sector".
In: Vrakking, W. (red.), Management van organisatievernieuwing.
Lelystad, 1986, blz. 27-36.

Heijnsdijk, J., "Besturen van het bedrijf- leiding geven en interne organisatie".
Groningen 1984.

Heinze, R.G., "Entlastung des Staates durch verbandliche Selbstregulierung? Zum Steuerungspotential Freier Träger in der Sozialpolitik".
In: Falter, J.W., Fenner C. en Greven M.T. (red.) "Politische Willensbildung und Interessenvermittlung".
Opladen 1984, blz. 527-538.

Hemel, J.B., "De toestanden in het Drentsche veenbedrijf".
Katholiek Sociaal Weekblad 1925, 24e jaargang, blz. 543-546.

Henderson, P. en D. Thomas, "Skills in neighbourhood work".
London 1980.

Hendriks, A., "Ik heb altijd iets gedaan waarvoor ik niet was opgeleid", interview met Jo Boer.
Attak, 1974, mei, blz. 9-13.

Hendriks, G., "Community self-survey (streekzelfonderzoek)".
Volksopvoeding 9 (1960) blz. 113-126.

Hendriks, G., "Perspectief, plaats en taak van het provinciaal opbouworgaan in Nederland".
In: G. Hendriks 'Opbouw van de samenleving 2'.
Ministerie van Maatschappelijk Werk, Den Haag 1963, blz. 25-28.

Hendriks, G., "Social planning and community organization at local and at regional level".
In Hendriks G., 'Community organization'.
Min. van Maatschappelijk Werk, Den Haag 1964, pp. 25-32.

Hendriks, G., "Sociale Planning en Samenlevingsopbouw in Nederland".
Den Haag 1970, Ministerie van CRM.

- Hendriks, G.**, Inleiding conferentie Woudschoten 1982.
In: De Jong, A., P. Kuypers, Th. Schuyt: "Opbouwwerk in de tachtiger jaren".
Utrecht 1983. blz. 78-97.
- Hoek, S. van der**, "Hopend op een vrijer leven".
Den Haag 1978.
- Hoek, S. van der**, "Door den vreemd'ling met eerbied te naderen", tijdsbeeld van een veenkolonie.
Groningen 1979.
- Hoek, S. van der**, "Het bruine goud".
Amsterdam 1984.
- Hoekstra, A.**, "Samenlevingsopbouw in Nederland".
NIMO-bulletin 1970, blz. 152-161.
- Hoogendijk, W.**, "Het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk als factor bij de opkomst van de welzijnsstaat".
Antirevolutionaire Staatskunde, 1966, no. 3, blz. 77-91.
- Hoogstraten, P. van**, "De ontwikkeling van het regionaal beleid in Nederland 1949-1977".
Dissertatie T.H. Eindhoven, 1983.
- Hornstra, R.**, "De ontwikkeling van de Provinciale Opbouworganen".
Tijdschrift Maatschappelijk Werk, 1948, pp. 312-349.
- Houten, H. van**, "Anarchisme in Drenthe". Levensherinneringen van een veenarbeider.
Baarn 1985.
- Houten, H. van**, "Beleidsgericht Delphi-onderzoek - voorspelling of anticipatie".
Tijdschrift voor Agologie, 1985, blz. 106-131.
- Houttijn Pieper, A.**, "Naar een sociaalwetenschappelijke doorlichting van het maatschappelijk opbouwwerk".
In: Becker (red.) 'Democratie en Sociaal Onderzoek'.
Utrecht 1966, blz. 120-134.
- Hueting, E., R. Ney**, "Voortgang zonder samenhang. De machtsverhouding tussen overheid en particulier initiatief in Nederland".
Welzijnsmaandblad, 1985, no. 10, blz. 33-43.
- Hx.** "Het noodlijdende Drenthe".
Tijdschrift van de Nederlandsche Maatschappij voor nijverheid en handel, 1927, 95, blz. 9-10.
- Interdepartementale Commissie Ontwikkelingsgebieden**, Sociaal Onderzoek Ontwikkelingsgebieden, rapport Zuid-Oost Drenthe, Den Haag, z.j., Ministerie van Maatschappelijk Werk. Het rapport is "vertrouwelijk", doch 1 november 1956 onder stamboek no. 2128 opgenomen in de publieke bibliotheek van het Ministerie van Maatschappelijk Werk, thans ministerie van WVC.
Het veldwerk was gedaan in januari en februari 1954 door Mevr. M.J. van Doorn-Jansen (ISONEVO), Ph. Daniëls (KSKI), H. de Tombe (Soc. Inst. Ned. Herv. Kerk) en Tonkens (L.E.I.). Het rapport is een deelrapport van een serie die samengevat wordt door dr. J.A.A. van Doorn "De ontwikkelingsgebieden", Den Haag, Ministerie van Maatschappelijk Werk 1960.
- Jacobs, D.**, "Dependency and vulnerability: an exchange approach to the control of organizations".
Administrative science quarterly, 1974, 19, blz. 45-59.
- 's Jacob, C.** "Wat zijn provinciale opbouworganen?"
Clubhuiswerk 1959, jrg. 11, blz. 4-14.
- Jong, A. de**, "Machtsstreven heeft het welzijnsbestel verloederd".
Welzijnsmaandblad 1980, no. 5, blz. 166-171.
- Jong, L. de**, "Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog", deel 1 Voor spel, Den Haag 1969, en deel 10b, Den Haag, 1982, Staatsuitgeverij.
- Jong, N. de**, "Tussen tegenstander en bondgenoot".
In: Tussen straat en staat, G. van Hooydonk (red.)
NIMO, Den Bosch, 1986, blz. 79-82.

- Jongbloed, A.**, "Redevoering tijdens bezoek Koningin Wilhelmina 5 en 6 juni 1924 aan Drenthe".
Kabinetstukken CdK 1924.
- Jonker, E.**, "Interventie: Sociologie in Nederland tussen wederopbouw en welvaartsstaat".
Amsterdams Sociologisch Tijdschrift, dec. 1981. Jrg. 8, no. 3, blz. 537-567.
- Kalk, Eisse.** "Opbouwwerk op de tweesprong: opstand der machtelozen".
Plan, 1974, februari, blz. 21-30.
- Kamphuis, M.**, "Kijken in de spiegel van het verleden".
Tijdschrift voor Agologie 1984-5, pp. 316-326.
- Kapteyn, B.**, "Organisatietheorie voor non-profit".
Deventer, 1986.
- Kempe, G.T., J.Vermaat**, "Criminaliteit in Drenthe".
Nijmegen, 1939.
- Keuning, D.**, "Organisaties en omgeving: beheersing van de externe omgeving van organisaties als een vraagstuk van Typologie - 1 en 2".
Economisch en Sociaal Tijdschrift 1977, no 6, blz. 781-804 en 1978, no 1, blz. 27-50.
- Kimberly, J.R.**, "Issues in the design of longitudinal organizational research".
Sociological methods & research, Vol. 4, no. 3, febr. 1976, pp 321-347.
- Kleijn, G. de**, "De staat van de stadsvernieuwing".
Proefschrift Rijksuniversiteit van Utrecht, vakgroep stadsstudies, Utrecht 1985.
- Klein, P.W.**, "Kleine tijden - sociale en economische ontwikkelingen in de periode 1916-1929".
Economische Statistische Berichten 1980, no. 24, blz. 1428-1431.
- Klein, P.W.**, "Wegen naar economisch herstel 1945-1950".
In: P.W. Klein, G.N. van der Plaats, 'Herrijzend Nederland - opstellen over Nederland in de periode 1945-1950'.
's Gravenhage, 1981.
- Kok, A. de**, "Opbouwwerk".
In: Van Tienen, A., Bij 'Leven en welzijn 2'.
Teleac, Utrecht, 1970.
- Kooy, G.A.**, "Ontwikkelingen met betrekking tot de intieme levenssfeer".
In: Kooy, De Ru en Scheffer, 'Nederland na 1945', blz. 40-62.
Deventer, 1980.
- Koster, A.**, "Tussen verwarring en verzet".
Marge, 1983, 7/8, pag. 29 e.v.
- Kraaijeveld-Wouters, J.**, aangehaald in Trefpunt, feb. 1981, no 2, blz. 10.
- Kraemer, G.E. en J. Haveman**, "Het nieuwe Emmen in wording".
Sociologisch Instituut der Nederlands Hervormde Kerk, 1953.
- Kramer, R.**, "Community development in Israel and the Netherlands".
University of California, Berkely 1969.
- Kramer, R. en H. Specht**, "Introduction".
In: 'Readings in community organization practice'.
Prentice Hall, Englewood Cliffs 1983, blz. 1-24.
- Krogt, F. van der,; Verhaaren, F.**, "Beleidsvorming in professionele instellingen. Ritueel of bezieling".
M & O, 1986. pp 439-453.
- Kruitbosch, H.**, "Productieve werkverschaffing in Drente".
Tijdschrift der Nederlandsche Heidemaatschappij, 35e jaargang, no. 2, blz. 51-59.
- Kuypers, P.**, "Vandaag het spoor zoeken naar het heil van ooit".
Welzijnsmaandblad 1985, no 5, blz. 22-24.

- Laansma, Kl.**, "Sociale planning - een instrument van beleid".
Mens en Maatschappij 1957, jrg. 32, blz. 355-367.
- Lammers, C.J.**, "Organisaties vergelijkenderwijs".
Utrecht 1983.
- Leur, W. van de**, "Opbouwwerk en Andragologie".
Tijdschrift voor Agologie, 1980, no 3/4, blz. 124-138.
- Leur, W. van de**, "Reacties op 'Doelstellingen en taken van lokaal opbouwwerk'".
In: Snel, M. en N. van Dijk, "Lokaal opbouwwerk".
Alphen aan den Rijn, 1982, blz. 59-62.
- Liagre Böhl, H. de**, "Kanker niet, maar ga aan het werk".
De Groene Amsterdammer 1/5/85, pag. 12-13.
- Liagre Böhl, H. de, J. Nekkers, en L. Slot (red.)**, "Nederland Industrialiseert".
Nijmegen, 1981.
- Loo, L.F. van**, "Den arme gegeven, een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland, 1784-1965".
Meppel, 1981.
- Lijphart, A.**, "Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek".
Amsterdam, 1979³.
- Maden, Van der, F.**, "Het werk van de organisaties ter verbetering van de sociaal-economische structuur in het Nederlandse grensgebied rondom de Grafschaft Bentheim".
In: 'De maatschappelijke outillering van grensgebieden. Verslag van een Nederlands-Duitse studiebijeenkomst in Nordhorn op 17, 18 en 19 okt. 1962'. Min. van Maatschappelijk Werk, Den Haag en Bondsministerie van Binnenlandse Zaken, Bonn.
- Mastenbroek, W.**, "Excellente organisaties: partijen of systemen".
M & O, 1984,5, blz. 387-399.
- Meijer de Vries**, "Opbouw Van Drenthe".
Tijdschrift van den Nederlandschen Werkloosheid Raad, jrg. 12, 1929, blz. 163-166.
- Meintema, A.**, "De woningtoestanden in Emmen".
Volkshuisvesting en Stedebouw, 1927, blz. 142-148.
- Meyboom, H.U.**, "De Bond van Dorpshuizen".
Nieuwe Drentsche Volksalmanak 1927, pag. 13-22.
- Meyer zu Schlochtern, B.**, "Eenvoudig onderzoek voor welzijnswerkers".
Drachten, Werkplaats Opbouwwerk Noord-Nederland, 1978.
- Middel, B. (red.)**, "Van overleg via opbouwwerk naar ontwikkeling. De profilering van de provinciale opbouworganen in de jaren tachtig: - achtergronden/maatschappelijke kontekst/legitimatie/positiekeuze/instrumentarium.
Assen 1981. Direkteurenkontakt P.O.O's.
- Middel, B.**, "Perspectief voor het ontwikkelings- en ondersteuningswerk".
Welzijnsmaandblad 1985, no 5, blz. 10-19.
- Miles, R.E., Snow C.C., Pfeffer, J.**, "Organization-Environment Concepts and issues".
Human Relations, 1974, 13, no. 3. pp 244-264.
- Mul, J.**, "Opbouwwerk in de verzorgingsstaat".
Tijdschrift voor Agologie, 1980, jrg. 9, 3/4, blz. 213-224.
- Murray Ross, G.**, "Gemeenschapsorganisatie".
Arnhem 1957.
- Nauta, J. en P.E. Kraemer**, "Samenlevingsopbouw".
In: B. van Gent, A. Notten, W.F. van Stegeren (red.). 'Welzijnswerk en wetenschap'.
Alphen aan den Rijn 1984, blz. 65-81.

- Nentjes, A.**, "Wijk en buurt: de invloed van economische ontwikkelingen".
In: H. Broekman, H. Brouwer, N. Nelissen, "Wijk, buurt en welzijn".
Alphen a/d Rijn 1980, pag. 52-75.
- Neij, R.**, "Gemeentelijke sociale zorg en de overmacht van bestuur en particulier initiatief".
Sociaal Bestek 1984, jrg. 46, no. 7, pag. 17.
- Nijboer, W.**, "Niet (z)onder het gezag van de overheid. Beknopte geschiedenis van het Provinciaal Opbouworgaan Friesland".
Stichting Welzijnsinstituut Friesland, 1986, Leeuwarden.
- Nijenhuis, H.**, "Volksopvoeding tussen elite en massa".
Meppel, 1981.
- Nijenhuis, H.**, "Werk in de schaduw. Club- en buurthuizen in Nederland, 1982-1970".
Amsterdam 1987.
- Nijenhuis, H., D. Schouwman**, "Nederlands Volksherstel en zijn invloed op het opbouwwerk in Nederland".
Tijdschrift voor Agologie, 1980, no. 3/4, blz. 139-163.
- Onderzoek naar kleding en dekking, Gemeente Emmen, Emmen 1937, no. 413, archief Opbouw Drenthe (abusievelijk in catalogus 1940 vermeld), z.a.
- Osborn, R.N. & J.G. Hunt**, "Environment and Organizational effectiveness".
Administrative Science Quarterly, 19, (1972), 21, blz. 231-246.
- Ottevangers, F.**, "De volkshuisvesting in Drenthe".
Tijdschrift voor volkshuisvesting, 1948, pag. 20-27.
- Parsons, T.**, "Structure and process in modern societies".
Glencoe, Illinois, 1960.
- Paulson, S.K.**, "Interorganizational strategies for solving organizational problems: a synthesis of theory and research on health and welfare organizations".
In: Burach, E.B. & Negandhi (eds): 'Organizational design: theoretical perspectives and empirical findings'.
Kent State University Press, 1977, blz. 63-76.
- Pen, J.**, "De mirakels en de trend - economische geschiedenis van de periode 1945-1963".
Economisch Statistische Berichten, 1980, no. 24, blz. 1446-1454.
- Peper, B.**, "Vorming van Welzijnsbeleid".
Evolutie en evaluatie van het opbouwwerk. Meppel 1972.
- Peper, B.**, "Opbouwwerk en Welzijn. CRM legt een radenstructuur over ons land".
De Groene Amsterdammer 1970, 31 oktober.
- Perrow, C.** "Complex organizations - a critical essay".
London, 1972².
- Pfeffer, J.**, "The micro-politics of organizations".
In: Meyer, W. Marshall, 'Environments and organizations'.
London, 1978, blz. 29-50.
- Pfeffer, J. & G. Salancik**, "The external control of organizations".
New York 1978.
- Prakke, F.**, "Veenarbeiders in de industrie van Zuid-Oost Drenthe".
Drenthe, 1955 no. 3, blz. 3-5.
- Prakke, F.**, "Industrialisatie in Emmen 1950-1980".
Nieuwe Drentsche Volksalmanak, 1982, pag. 85-97.
- Prakke, H.J.**, "Deining in Drenthe".
Assen, 1969⁴.
- Projectgroep Regionale Onderontwikkeling**, "Emmen, schets van een probleemgebied".
Rijksuniversiteit Groningen, Sociologisch Instituut, 1975.

- Raspe, A.**, "Straat en staat in het opbouwwerk van de afgelopen 20 jaar. Enkele ontwikkelingen en standpunten".
In: 'Tussen straat & staat. Verslag lustrumcongres NIMO 1965-1985'. G. van Hooydonk (red.) Den Bosch 1986. April.
- Raspe, A.**, "Opbouwwerk tussen straat en staat - ontwikkelingen in het opbouwwerk in Nederland".
Samenlevingsopbouw 86/3, jrg. 10, 1986, blz. 18-23. September.
- Raspe, A. en K. Vos**, "Opbouwwerk anno 1984 in beeld".
NIMO, Den Bosch, 1985.
- Ritmeester, G.**, "De Crisis in Drenthe en de Opbouw in Drenthe".
Haagsch Maandblad, 1926, pag. 461-470 en pag. 638-644.
- Rothman, J.**, "Three models of community organization practice".
In: F. Cox et. al. 'Strategies of community organization'. IInd ed.
Itasca, Ill., 1974⁴, blz. 1-39.
- Ruiten, G. van en A. Vester**, "De rollen van de coördinator in het model van Mintzberg".
Buut, katern bij no. 6, 1982, mei.
- Ruller, H. van**, "Agglomeratieproblematiek in Nederland".
Proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam, 1972. blz. 165.
- Rijksarchief in Drenthe**, "De archieven van de Centrale Vereeniging voor den Opbouw van Drenthe sinds 1948 Stichting Opbouw Drenthe 1925-1970 (1975)".
Rijksarchief in Drenthe, Assen, 1977.
- Samenwerkingsverband Voorlichting Opbouwwerk**. "Opbouwwerk als lokale voorziening - informatiebrochure voor gemeentebestuurders".
Landelijk Platform Opbouwwerk, Den Haag z.j. (1983).
- Sandberg, Jhr. Mr. B.** Eenige beschouwingen over de verveeningen in Drenthe.
In: Verslagen en mededeelingen no. 1 van de Directie van de Landbouw, Departement van Landbouw, Nijverheid en Handel.
Den Haag 1922.
- Schaik, P. van**, "De economische betekenis van turfwinning in Nederland". Economisch Historisch Jaarboek 1969 (deel I), blz. 142-205. Economisch en Sociaal-Historisch Jaarboek 1970 (deel II), blz. 186 e.v.
- Schendelen, van**, "Catshuis en huiskamer meer aan elkaar verbinden".
Namens, jrg. 1, aflevering 6, blz. 322-327.
- Schippers, R.**, "Kerk en Industrialisatie".
In: W. Dirker, R. van Rijk en R. Schippers, 'De industrialisatie en ons volk'.
Franeker, z.j. (1955).
- Scholten, L.W.G.**, "Nederland aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog".
In: Algemene Geschiedenis van Nederland (23).
Zeist, 1958, blz. 224/225.
- Schuyt, Th.**, "Het Nederlandse gesubsidieerde opbouwwerk als intermediair, een sociologische benadering".
Tijdschrift voor Agologie, 1984, 6, blz. 341-351.
- Schuyt, Th.**, "Decentralisatiebeleid en opbouwwerk".
De Nederlandse Gemeente, 1979, blz. 333-338.
- Schuyt, Th.**, "Opbouwwerk en lokaal welzijnsbeleid".
Proefschrift Rijks Universiteit Groningen, VUGA, Den Haag 1985.
- Schuyt, Th., A. Van de Beek en M. Bakker.**, "Provinciale Opbouworganen".
Doctoraalscriptie Vakgroep sociologie van de hulpverlening, Vrije Universiteit Amsterdam 1974.
- Seippel, A.**, "Handbuch Aktivierende Gemeinwesenarbeit Band I - Konzepte - Bedingungen - Strategien - Methoden".
Gelnhausen/Berlin 1976.

Simons, M.G.M.J.C., "Tussen turf en televisie, acculturatieproblemen van een binnenlandse migrantengroep gedurende een aantal generaties".

Assen, Van Gorcum, 1960.

Snel, M., "De netwerkbenadering, Strategieën voor machtsverwerving".

Amersfoort, 1986.

Snel, M. en N. van Dijk, "Lokaal Opbouwwerk".

Alphen aan den Rijn, 1982.

Snel, M., "Opbouwwerk op de snijtafel".

In: De Jong, Kuypers en Schuyt. Opbouwwerk in de tachtiger jaren.

Utrecht 1983, blz. 23-51.

Snijders, J., "Ontwikkeling van het welzijnsbegrip 1945-1975".

In: Van Beugen M., Hettinga Tsj., Snijders J., (red.) 'Welzijn, Vraagstuk/Waagstuk: bijdragen over de veranderende maatschappij'.

Baarn 1983, pp 9-36.

Sociaal en Cultureel Planbureau, "Sociaal en Cultureel Rapport".

Den Haag, 1986.

S.R., "Drenthe's nood en opbouw I".

De Stuwijng, maandblad van de Amsterdamsche Maatschappij voor Jonge Mannen 1928, jrg. 10, no. 1.

Statistisch Zakboek voor het Noorden des Lands, (16e jrg. 1977).

Bolsward (uitg. A.J. Osinga), z.a.

Stevens, B., "A fourth model of Community Work?"

Community Development Journal, 1978, 2, blz. 86-94.

Steenbergen, B. van, "Sociale innovatie - uitdrukking van een zich vernieuwende cultuur".

Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid, Amsterdam, 1986.

Steenbergen, B. van, en E. van der Loo, "Een wenkend perspectief? Nieuwe sociale bewegingen en culturele veranderingen".

Amersfoort, 1984.

Streeck, W. & P. Schmitter, "Community markets, state - and associations? - The prospective contribution of interest governance to social order".

In: Streeck, W. en P. Schmitter, Private interest government; beyond market and state.

London, 1985, blz. 1 - 29.

Stil, H.J., "Turf en zand en welzijn".

In: 'Het veen - natuurlijk en menselijk moeras'.

Assen, 1980, uitg. Provinciaal Museum Drenthe.

Stuurman, S., "Het subject, de vrijheid en de staat".

Marge, 1981, jan., blz. 4-14.

Swaan, A. de, "De mens is de mens een zorg; over verstatelijking van verzorgingsarrangementen".

De Gids, 1976, blz. 35-47.

Sybolts, R., "De verving in Drenthe".

Economisch Statistische Berichten, 1959, blz. 965-967.

Terryberry, S., "The evolution of organizational environments".

Administrative Science Quarterly, 1968, 12, blz. 590-613.

Teulings, A., "Philips - geschiedenis en praktijk van een wereldconcern".

Amsterdam, 1976.

Thiel, F.J.F.M. van, "Plaats en taak der opbouworganen". Lezing 12/6/1953.

Bibliotheek Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn. AH 83/1705.

Thomas, D., "The making of community work".

London 1983.

- Thompson, J.D.**, "Organizations in action".
New York, McGraw Hill 1967.
- Tienen, A., W. van Zwanikken** "Opbouwwerk als sociaal-agogische methode".
Deventer 1972².
- Tiesing, H.**, "Het veenbedrijf en de werkloosheid in Drenthe".
Vragen des Tijds, 1921, blz. 219-235.
- Tiesing, H.**, "Arbeidstoestanden in Drenthe".
Vragen van de Dag, 1922a, jrg. 37, blz. 278-291.
- Tiesing, H.**, "Werkloosheid en werkverschaffing in Drenthe".
Vragen des Tijds, 1922b, no. 48, blz. 285-294.
- Tiesing, H.**, "De vervener en de veenarbeider".
Vragen van de Dag, 1929, jrg. 44, blz. 214-217.
- Tjeenk Willink, M., en A. Treurniet**, "Voortgang en samenhang".
In: 'Motief en functie. Bewogenheid en beweging in het maatschappelijk werk 1908-1958.
Haarlem, z.j.
- Tjeenk Willink, M.**, "Historisch overzicht van Nederlands Volksherstel".
In: E. Hueting, R. Ney, 'Historische Ontwikkelingen in het Welzijnswerk'.
Zutphen, 1985, pag. 29-56.
- Traas, M.**, "Opbouwwerk in Nederland".
De Schalm, 1970, vol. 27, 1, blz. 3-11.
- Tuntler, J.H.**, "Over de hygiënische opbouw van Drenthe".
Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde 1929, januari 1929, blz. 3 e.v.
- Tuntler, J.H.**, "Maatschappelijk werk in de veenstreken".
Tijdschrift voor armwezen, maatschappelijke hulp, kinderbescherming, 1926, blz. 924-926.
- Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk**, "In gesprek met Jo Boer", 1969, no. 17, blz. 370-375,
z.a.
- Veen, Chr. van der**, "1e, 2e en 4e interview met Mr. Cramer".
Drenthe 1981, blz. 42-43; 89-91; 156-159.
- Veen, Chr. van der**, "Een Drents commissaris kijkt terug. Herinneringen van Mr. Jacob Cramer opgetekend door Chris van der Veen".
Assen, 1986.
- Veen, R. van der**, "Maatschappelijke activering van achterstandskategorieën".
Proefschrift Rijks Universiteit Groningen, 1982.
- Veenstra, G.**, "Het land- en tuinbouwonderwijs in Drenthe van 1890-1940".
Nieuwe Drentsche Volksalmanak, 1978, pag. 77-93.
- Verdoes, B.** "Het dorps- of wijkcentrum in de lokale samenleving".
Den Haag 1965, Ministerie van C.R.M.
- Vermeir, R.**, Van Armenzorg naar Samenlevingsopbouw: een korte historiek.
Volksopvoeding 1980, no. 29, blz. 237-256.
- Vertegaal, H.**, "Opbouwwerk, participatie en legitimatie".
Cahiers voor de politieke en sociale wetenschappen, jrg. 3. no. 1, pp. 33-48 (1981).
- Visscher, J.**, "Emmen en Zuidoost-Drenthe".
Utrecht, 1940.
- Visser, H.** "Hoe opbouwwerk in de loop der tijden werd gedefinieerd".
In: Th. Schuyt, 'Opbouwwerk: theorie, methoden en activiteiten. Tussenrapport 2'.
Vrije Universiteit, Amsterdam, Sociologie van de hulpverlening, sept. 1980.
- Voogd, E., A. van Oosten, B. van Hoey**, "Opbouwwerk en Democratie".
Humanitas, Amsterdam, 1977.

- Voormolen, C.**, "De industriële ontwikkeling van Drenthe na 1945".
In: 'Drenthe- over zijn techniek, nijverheid en industrie'. Redactie: Polytechnisch tijdschrift, Uitgeverij Stam, z.j., z.pl.
- Vos, J.T.F. en D. ten Brink**, "Opbouwwerk in Noord-Nederland op de keper beschouwd - een gedocumenteerde studie van drie lokale opbouwwerkpraktijken in het midden van de jaren zeventig".
Drachten, Werkplaats Opbouwwerk Noord-Nederland, 1983.
- Vos, K.**, "Bladeren in het PPM-dossier".
In: H. Broekman en K. Vos. 'PPM-een lopend dossier'.
Drachten, WONN, 1985, blz. 7 t/m 34.
- Vos, K. (red.)**, "Netwerken, hun betekenis voor opbouwwerkpraktijken".
Utrecht, 1985.
- Vries, E. de**, "Man in rapid social change".
New York, 1961.
- Waddington, P.**, "Looking ahead - community work into the 1980's".
Community Development Journal, 1979 vol 14, no 3, blz. 224-234.
- Wanninkhof, F.J.**, "Sociale verhoudingen in Drenthe".
Drenthe, 1958, juni, pag. 3-5.
- Wanninkhof, F.J.**, "Begeleiding van dorps- en buurtwerkinitiatieven".
De Schalm, 1963, 20, pag. 257-263.
- Wanninkhof, F.J.**, "Ervaringen, mogelijkheden en onmogelijkheden met 'Community Self-Survey'".
De Schalm, 1964, pp. 278-292.
- Wassenberg, A.**, "Netwerken: rivaliteit en samenwerking tussen organisaties".
In: A. Wassenberg (red): 'Netwerken, organisaties en strategie'.
Meppel 1980, blz. 17-48.
- Weerd, W. de**, "Praatjes en plaatjes uit Drente",
Klazienaveen, 1923.
- Weersink, L.**, "Werken met intergroepen in het opbouwwerk".
De Schalm, 27, 1970, blz. 95-102.
- Went-Goekoop, E.**, "Het werk in de Drentsche buurthuizen".
In: 'Maatschappelijk Werk - opstellen aangeboden aan Emilie C. Knappert op haar zeventigsten verjaardag 15 juni 1930'.
Amsterdam 1930, blz. 90-97.
- Werkgroep 2000**, "Buurteconomie".
Amersfoort, 1983.
- Werkman, E.J.**, "Mr. Jan Tijmen Linthorst Homan".
Drenthe 1957, blz. 7-8.
- Wessels-Boer, N.**, "50 jaar Groene Kruis in Drenthe".
Drenthe, 1956, oktober, blz. 3-5.
- Wetenschappelijk Bureau Sociaal-Democratische Arbeiders Partij**, "Noodlijdende gebieden in Nederland, de zuidoosthoek van Drenthe". Het rapport is samengesteld door het wetenschappelijk bureau met medewerking van een werkgroep, bestaande uit: K. Brok, Assen; P.J. Duinkerken, Barger-Compascuum; Mevrouw Vegter-Groen, Emmen; H. Buisink, Emmen; S. Veenstra, Emmen; J. Roorda, Emmer-Compascuum; CG. Esser, Emmer-Compascuum.
Amsterdam., z.j., uitgave S.D.A.P., waarschijnlijk publicatiejaar 1938.
- Whetten, D.A.**, "Sources, responses and effects of organizational decline".
In: 'The organizational life cycle', Kimberly, J.R., Miles, R.H., e.a..
London 1981, blz. 342-374.
- White, P.E.**, "Resources as determinants of organizational behavior".
Administrative Science Quarterly, 1974, 19, blz. 366-379.

Dr. Wiardi Beckmanstichting, "Zuid-Oost Drenthe in het geding".
Amsterdam, 1953.

Wiardi Beckman Stichting, "Sociale Dienstverlening".
Amsterdam, 1971.

Wichertjes, "De Goudvelden van Drenthe - ontstaan en geschiedenis van Drenthe's Zuid-oosthoek".
Typoschrift, gedeponereerd bij Provinciale Bibliotheek Friesland, 1945.

Winsemius, J., "Industrialisatieproblemen van de gemeente Emmen".
Econ. Stat. Berichten, 1951 no. 1979; blz. 1801.

Wolff, P. de en W. Driehuis, "A description of postwar economic developments and economic policy in the Netherlands".
In: R.T. Griffith (ed.) 'The economy and politics of the Netherlands since 1945'.
The Hague, 1980, blz. 13-60.

Zwaan, A. van der, "Ontwerp van organisatie onderzoek".
Assen, 1984.

Zwaan, A. van der, "Interorganisationele samenwerking in de gezondheidszorg".
Tijdschrift voor sociale geneeskunde, 1979, blz. 151-159, 164.

Bijlage ARCHIEVEN

De volgende archieven werden systematisch doorzocht.

I Het archief van de stichting Opbouw Drenthe gedeponereerd in het Rijksarchief in Drenthe (hierna af te korten met AOD, gevolgd door een catalogusnummer)

II Het kabinetsarchief van de Commissaris der Koningin Linthorst Homan (Kabinet CdK + no.)

III Nummers 279 t/m 321 uit het persoonlijk archief van Mevrouw Bähler-Boerma. Gedeponereerd in het Rijksarchief in Drenthe als subarchief van het archief "Stichting Ons Dorps huis" te Eelde (BB + no).

IV Het archief van de afdeling Armwezen van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit archief is gecatalogiseerd onder de titel: "Inventaris van de afdeling Armwezen van het ministerie van Binnenlandse Zaken (1866-) 1918 - 1947 (-1966)". Geraadpleegd werden de no's 510 t/m 515, betreffende Werkverschaffing en Steunverlening aan Bewoners van Drentse veenstreken. Aanwezig op het Ministerie te Den Haag (BiZa + no).

V Het archief van het Centraal Algemeen Comité voor steun voor de noodlijdende arbeidersgezinnen in de veenstreken van Drenthe (C.A.C.). Dit archief is gedeponereerd in het Rijksarchief in Drenthe.

VI Het archief van de secretaris van de Drentse Provinciale Plan Commissie, gedeponereerd ter griffie in Drenthe (PPC + no.).

Voorts werden stukken ontleend aan het gemeente-archief van Emmen.

Over het archief van de Stichting Opbouw Drenthe

Het archief werd geïnventariseerd en gecatalogiseerd door het Rijksarchief in Assen. De catalogus verscheen onder de titel: "De archieven van de Centrale Vereeniging voor den Opbouw van Drenthe sinds 1948 Stichting Opbouw Drenthe 1925-1970 (1975)".

De 564 nummers uit de catalogus variëren qua omvang van één velletje tot 4 dozen bedrukte stukken. In 1975 werd 80 strekkende meter oud papier overgedragen aan het Rijksarchief, 20% hiervan werd waard gevonden om te bewaren. De rest werd - met toestemming van griffier en bestuur Opbouw Drenthe- weggegooid. De archivaris -de heer P. Brood- trof het archief niet geheel compleet aan. Toch is tijdens deze studie de overtuiging ontstaan dat met intensief puzzelen, een redelijke reconstructie van de beginjaren (1922-1927) te maken valt. De stukken over de latere periode zijn veel talrijker. Om feiten over de beginperiode te completeren werden de overige archieven geraadpleegd. Daarbij ging het met name om de correspondentie tussen mevrouw Bähler-Boerma enerzijds en de heer Linthorst Homan anderzijds, alsmede om stukken uit het briefverkeer dat deze laatste met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Landbouw onderhield.

Bijlage STATUTEN

Statuten van 1926

Artikel 1.

De vereeniging draagt den naam van: Centrale vereeniging voor den opbouw van Drenthe, en is gevestigd te Assen.

Art. 2.

Zij is aangegaan voor den tijd van 29 jaren, te rekenen van den dag der oprichting, zijnde 21 October 1926, behoudens verlenging na afloop van dien termijn.

Art. 3.

Het doel der vereeniging is de bevordering van den cultureelen, hygiënischen en economischen opbouw der provincie Drenthe; meer in het bijzonder is het haar doel werkzaam te zijn in het belang van de intellectueele ontwikkeling en de lichamelijke en stoffelijke welvaart der ingezetenen van dat gewest.

Art. 4.

Daartoe zal zij te gelijk met het bevorderen, waar noodig, van werkgelegenheid en van de gelegenheid voor de ingezetenen tot volle krachtopplooiing, streven naar het bevorderen van de gelegenheid tot het verkrijgen van meerdere ontwikkeling, zoo voor het jonge geslacht als voor de ouderen, om, voor zoover de gelegenheid daartoe niet van elders geboden wordt, de bevolking te brengen op een peil, dat haar in staat zal stellen behoorlijk toegerust den strijd om het bestaan te voeren en in vollen omvang gebruik te maken van de kansen tot het verkrijgen van meerdere welvaart.

Het ligt in de bedoeling der vereeniging ook in buitengewone omstandigheden van algemeenen aard bij voorkomende armoede helpend op te treden - door bemiddeling der naar haar oordeel of naar dat der Regeering daarvoor geschikte organen - en voor die gevallen bedoelt zij te zijn het provinciale centrale lichaam voor de steunactie.

Art. 5.

Bij de volvoering van haar taak zal de vereeniging zooveel mogelijk samenwerking zoeken met en gebruik maken van de organisaties, door het particulier initiatief in het leven geroepen, terwijl zij deze zooveel doenlijk zal bijstaan tot het verlichten van haar zelfstandig werk.

Zij zal in de eerste plaats een beroep om medewerking doen op de naastenliefde, de toewijding en de werkkraft van particuliere personen, terwijl zij de Overheid en haar organen te hulp zal roepen om haar helpend en, waar noodig, leidend te steunen.

Art. 6.

De geldmiddelen der vereeniging zullen gevonden worden uit de contributiën van leden en uit andere bijdragen als giften en legaten, terwijl de vereeniging zich, indien dat noodig blijkt, tot het bekomen van geldelijken steun tot de particuliere offervaardigheid en tot de Overheid zal wenden.

Art. 7.

Gewone leden der vereeniging kunnen zijn natuurlijke en rechtspersonen; over hun toelating wordt door het dagelijksch bestuur der vereeniging beslist.

Natuurlijke leden betalen een jaarlijksche contributie van ten minste f 1; rechtspersonen van ten minste f 10.

Indien iemand zich bijzonder verdienstelijk jegens de vereeniging of ten aanzien van het doel, dat zij nastreeft, heeft gemaakt, kan hij door de algemeene vergadering, op voorstel van het bestuur, tot lid van verdienste worden benoemd. Het lidmaatschap eindigt door den dood of door bedanken ten minste 2 maanden vóór het einde van het boekjaar, door het verliezen der rechtspersoonlijkheid en door roeyement, ter beoordeeling van het dagelijksch bestuur. Tot adviseerende leden der vereeniging kunnen door het algemeen bestuur telkens voor een jaar worden benoemd personen, wier voorlichting van belang voor de vereeniging wordt geacht. Zij wonen - zonder stemrecht - de vergaderingen van het algemeen bestuur bij en zij hebben ook toegang tot de algemeene vergadering.

Art. 8.

Het algemeen bestuur der vereeniging, dat, met het oog op het doel, hetwelk zij zich stelt, zal behooren te zijn samengesteld uit personen van allerlei goedsdienstige en politieke overtuiging, zal bestaan uit ten minste 15 en ten hoogste 20 leden, ter beoordeeling van dat bestuur zelf.

Daarvan zal door Zijn Excellentie den Minister van Binnenlandsche Zaken en Landbouw, na een daartoe tot haar gericht verzoek, een lid worden benoemd, terwijl het College van Gedeputeerde Staten van Drenthe, eveneens na een daartoe tot hem gericht verzoek, 5 leden zal benoemen. De overigen zullen, nadat het algemeen bestuur een bindende voordracht zal hebben gedaan, door de algemeene vergadering worden aangewezen. De leden van het algemeen bestuur worden voor den tijd van 4 jaren benoemd, voor het eerst tot 1 Januari 1931.

Zij zijn herkiesbaar. Hij, die benoemd is ter vervulling van een tusschentijdse vacature, treedt af op het tijdstip, waarop degeen, in wiens plaats hij benoemd is, zou aftreden.

Art. 9.

Het dagelijksch bestuur der vereeniging bestaat uit 5 leden.

Een der door het college van Gedeputeerde Staten van Drenthe benoemde leden van het algemeen bestuur, door dat college aan te wijzen, zal het voorzitterschap der vereeniging en harer besturen vervullen.

Door het algemeen bestuur worden, met inachtneming van het bepaalde bij alinea 1 van dit artikel, uit zijn midden de overige leden van het dagelijksch bestuur benoemd, waaronder een secretaris en een penningmeester der vereeniging.

De secretaris der vereeniging is tevens secretaris van het algemeen en van het dagelijksch bestuur.

Art. 10.

De leiding der zaken berust bij het dagelijksch bestuur, in den omvang als door het algemeen bestuur zal worden bepaald; tot het verrichten van handelingen, welke geldelijke verplichtingen medebrengen, voorzoover deze niet berusten op een vastgestelden begrotingspost, evenals tot het vervreemden of bezwaren van onroerende goederen, het voeren van rechtsgedingen en het aangaan van dadingen, behoeft het de goedkeuring van het algemeen bestuur.

Art. 11.

Het algemeen bestuur, dat ten minste eenmaal in de zes maanden bijeenkomt, geeft de algemeene lijnen aan voor het werk der vereeniging en

verricht al datgene, wat dienstig kan zijn voor de bereiking van het doel, dat de vereeniging nastreeft en voor zoover het niet aan het dagelijks bestuur is opgedragen.

Het maakt de begroting voor het komende jaar op, keurt de rekening over het afgelopen jaar goed en stelt in het voorjaar het jaarverslag vast, dat aan Hunne Excellenties de Ministers van Binnenlandsche Zaken en Landbouw en van Arbeid, aan het college van Gedeputeerde Staten van Drenthe en aan de algemeene vergadering zal worden aangeboden.

Art. 12.

De algemeene vergadering, die ten minste eenmaal in het jaar bijeenkomt en welke toegankelijk is voor alle leden der vereeniging - met dien verstande, dat ieder rechtspersoonlijkheid bezittend lid der vereeniging zich door één afgevaardigde doet vertegenwoordigen - benoemt de leden van het algemeen bestuur, voor zoover die benoeming bij haar berust; zij ontvangt het verslag over het afgelopen jaar en neemt kennis van al hetgeen in dat jaar is verricht en van wat het algemeen bestuur zich voorstelt in het ingetreden jaar te verrichten. De leden der vereeniging kunnen voorstellen, het werk der vereeniging rakend, doen. Dergelijke voorstellen behooren, om in behandeling te komen, ten minste één maand vóór de vergadering ter kennis van den voorzitter te zijn gebracht.

In de algemeene vergadering zal als regel een onderwerp worden ingeleid en besproken, dat verband houdt met het doel der vereeniging.

Art. 13.

Het dagelijksch bestuur kan, voor de bestudeering van en het uitbrengen van verslag over bepaalde onderwerpen, het doel der vereeniging rakende, alsmede voor de uitvoering van bijzondere onderdeelen van het werk der vereeniging commissiën benoemen, waarvan de leden als regel uit het algemeen bestuur zullen worden gekozen, doch waarin ook anderen verkiesbaar zijn. De vergaderingen dezer commissiën zijn voor de leden van het dagelijksch bestuur toegankelijk.

Haar kosten komen, volgens regelen, bij huis-houdelijk reglement te bepalen, ten laste der vereeniging.

Art. 14.

Het besluit tot ontbinding der vereeniging, tot verlenging van den termijn, waarvoor zij is aangegaan of tot wijziging dezer statuten, wordt door de algemeene vergadering bij meerderheid van stemmen genomen. Een besluit tot ontbinding of tot statutenwijziging kan niet worden genomen dan ten minste 2 maanden nadat een voorstel daartoe door het algemeen bestuur is gedaan. In geval van ontbinding der vereeniging worden haar bezittingen, na aftrek der schulden, afgedragen aan het college van Gedeputeerde Staten van Drenthe, dat daaraan een bestemming geeft, welke met het doel der vereeniging strookt.

Wijzigingen in de statuten treden niet in werking, alvorens daarop de nadere Koninklijke goedkeuring is verkregen.

Art. 15.

Het boekjaar der vereeniging loopt van 1 Januari tot en met 31 December.

Art. 16.

De werkwijze van de verschillende organen der

vereeniging wordt nader geregeld bij een huis-houdelijk reglement, dat geen bepalingen mag bevatten, welke in strijd zijn met deze statuten.

Art. 17.

Deze statuten zijn van kracht van af het oogenblik harer vaststelling door de leden der centrale commissie voor den cultureelen, hygiënischen en economischen opbouw van Drenthe, die, met afwijking van het in art. 8 dezer statuten daaromtrent bepaalde, voor de eerste maal als bestuurders der vereeniging optreden en welke centrale commissie met haar subcommissies op dat zelfde oogenblik ontbonden is, haar bezittingen aan de vereeniging overdragend met alle daaraan verbonden rechten en verplichtingen.

Statuten van 1948

Art. 1

De Stichting draagt de naam van "Stichting Opbouw Drenthe" en is gevestigd te Assen.

Art. 2

Het werkgebied van de Stichting omvat de provincie Drenthe.

Art. 3

De Stichting heeft ten doel de bevordering van de sociale en sociaal-culturele, de economische en sociaal-hygiënische belangen in de zin van art. 4 en voor zover de daarin opgesomde functies niet door andere organen worden uitgeoefend.

Art. 4

De Stichting tracht haar doel te bereiken door:

- a.het bevorderen en tot stand brengen van samenwerking en geregeld overleg tussen de instellingen van particulier initiatief, werkzaam op de terreinen bedoeld in art. 3 en tussen deze instellingen en de Overheid;
- b.het stimuleren van het werk der sub a bedoelde instellingen;
- c.het instellen van onderzoekingen, mede op verzoek van de Overheid;
- d.het uitbrengen van adviezen, hetzij uit eigen initiatief, hetzij op verzoek;
- e.het desgewenst ter beschikking stellen van haar in art. 11 bedoeld apparaat aan organen van de Overheid, organen van semi-officiële aard en aan instellingen;
- f.het nemen van initiatief ter voorziening in bepaalde leemten, hetzij door oprichting van nieuwe organen, hetzij, in zoverre inschakeling van bestaande of oprichting van nieuwe organen voorshands niet mogelijk of wenselijk is, door zelf bepaalde zaken ter hand te nemen, totdat de hiervoor geschikte organen gevormd zijn;
- g.het instellen van diensten;
- h.het verrichten van alle andere werkzaamheden, die voor de bereiking van het doel bevorderlijk zijn.

Art. 5

De Stichting wordt bestuurd door een Algemeen en een daardoor en daaruit aangewezen Dagelijks Bestuur.

Art. 6

Het Algemeen Bestuur bestaat uit een door het Algemeen Bestuur te bepalen aantal leden, welk aantal leden, welk aantal minstens 30 bedraagt. Het Algemeen Bestuur is aldus samengesteld:

- a.de Commissaris der Koningin of een door deze aan te wijzen persoon, tevens Voorzitter;
- b.vier Staten-leden aan te wijzen door het Colle-

ge van Gedeputeerde Staten van Drenthe, met dien verstande, dat één van deze leden moet behoren tot het College van Ged. Staten;
c. twee leden van Gemeentebesturen, aan te wijzen door het Algemeen Bestuur, na overleg met de Afdeling Drenthe van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
d. een aantal leden, voor de eerste maal door de Commissaris der Koningin te benoemen.
In vacatures, ontstaan onder de sub d bedoelde leden, wordt voorzien door benoeming door het Algemeen Bestuur.
De sub d bedoelde leden worden door de Commissaris der Koningin respectievelijk door het Algemeen Bestuur aangewezen uit de onderscheidene delen van de provincie, uit verschillende onderdelen van het sociale en sociaal-culturele leven en uit diverse godsdienstige en maatschappelijke stromingen, werkzaam op het in art. 3 genoemde gebied;
e. Adviserende leden, te benoemen door het Algemeen Bestuur.

De leden, genoemd sub c en d hebben een zittingstijd van 5 jaren, doch zijn herkiesbaar.
De aftreding van de vertegenwoordigers, genoemd sub b wordt geregeld door het College van Gedeputeerde Staten.

Art. 7
Het Algemeen Bestuur bepaald het algemeen beleid van de Stichting. Het benoemt de directeur en de adjunct-directrice op voordracht van het Dagelijks Bestuur en het ontslaat de directeur en de adjunct-directrice.

Art. 8
Het Dagelijks Bestuur bestaat uit ten hoogste zeven leden. De Voorzitter van het Algemeen Bestuur is tevens Voorzitter van het Dagelijks Bestuur. De overige leden, waarvan een moet behoren tot de vertegenwoordigers van het College van Gedeputeerde Staten, worden aangewezen door en uit het Algemeen Bestuur. De leden van het Dagelijks Bestuur verdelen onderling de functies.

Art. 9
Het Dagelijks Bestuur beslist, met inachtneming van het bepaalde in art. 7, welke werkzaamheden door de Stichting zullen worden verricht. Het benoemt, schorst en ontslaat het personeel der Stichting met uitzondering van benoeming en ontslag van de directeur en de adj.-directrice. Het stelt de arbeidsvoorwaarden voor het personeel der Stichting vast. Het voert het geldelijk beheer der Stichting. Het vertegenwoordigt de Stichting in en buiten rechten. De handtekeningen van de voorzitter, de secretaris en de penningmeester zijn verbindend.

Art. 10
Het Algemeen en Dagelijks Bestuur besluiten bij meerderheid van stemmen.

Art. 11
Namens of voor de Gedeputeerde Staten van Drenthe geschiedt de benoeming, de schorsing en het ontslag van het personeel der Stichting door Algemeen of Dagelijks Bestuur.

Art. 12
Het Dagelijks Bestuur kan zich in de uitoefening van zijn taak door een bureau met daaraan verbonden personeel en vrijwillige medewerkers doen bijstaan.

Art. 13
Natuurlijke en rechtspersonen kunnen als begunstigers tot de Stichting toetreden op door het Algemeen Bestuur vast te stellen voorwaarden.

Art. 14
De geldmiddelen van de Stichting bestaan uit:
a. het voor haar totstandkoming afgezonderde kapitaal;
b. de baten uit de bezittingen der Stichting;
c. subsidieën;
d. contributiën, schenkingen, legaten en verdere baten en inkomsten.
De geldmiddelen mogen uitsluitend worden aangewend ter bereiking van het in art. 3 omschreven doel.

Art. 15
De salarissen van het personeel worden geput uit bijdragen van het Rijk, Provincies en Gemeenten.

Art. 16
Het Dagelijks Bestuur dient voor 1 October de begroting van het volgende boekjaar in bij het Algemeen Bestuur. Het Algemeen Bestuur stelt de begroting vast. Het Dagelijks Bestuur doet jaarlijks voor 1 april aan het Algemeen Bestuur rekening en verantwoording van het in het afgelopen boekjaar gevoerde beheer. Het Algemeen Bestuur stelt de rekening vast, welke vaststelling het Dagelijks Bestuur tot decharge strekt.

Art. 17
Organisatie en taak van het Drents Economisch Technologisch Instituut en van de Psychiatrische voor- en nazorgdienst worden bij een apart reglement vastgesteld.

Art. 18
In gevallen waarin deze statuten niet voorzien, beslist het Algemeen Bestuur.

Art. 19
Wijziging der Statuten of opheffing der Stichting kan slechts geschieden, indien tweederde van de op dat tijdstip zitting hebbende leden van het Algemeen Bestuur zich hiervoor verklaren in een vergadering, waar dit punt op de, minstens een week vooraf aan de leden ter kennis gebrachte, agenda voorkomt. Indien in deze vergadering geen beslissing genomen kan worden, doordat niet voldoende leden aanwezig zijn, dan wordt een tweede vergadering uitgeschreven, welke kan beslissen met een tweederde meerderheid van de aanwezige leden.

Art. 20
Bij opheffing geschiedt de liquidatie door het Dagelijks Bestuur, tenzij het Algemeen Bestuur andere liquidateuren aanwijst. De statuten blijven van kracht, totdat de liquidatie is voltooid. Het Algemeen Bestuur bepaalt de bestemming van een eventueel batig slot, daarbij lettend op het doel van de Stichting. In afwijking van het vorenstaande, voor wat betreft de benoeming van het Algemeen - en Dagelijks Bestuur, zal voor de eerste maal het Algemeen- en Dagelijks Bestuur worden gevormd door het Algemeen- en Dagelijks Bestuur van de voormalige Centrale Vereniging voor de Opbouw van Drenthe; dit Bestuur treedt in zijn geheel af uiterlijk éénendertig December van dit jaar.

Statuten van 1956

Artikel 1. De Stichting draagt de naam: Stichting Opbouw Drenthe voor maatschappelijk en cultureel werk en is gevestigd te Assen

Artikel 2. Het werkgebied van de Stichting omvat de provincie Drenthe

Artikel 3. De Stichting heeft ten doel de bevordering van de sociale, sociaal-culturele en sociaal-hygiënische belangen in de zin van artikel 4 en voor zover de daarin opgesomde functies niet door andere organen worden uitgeoefend.

Artikel 4. De Stichting tracht haar doel te bereiken door:

- a. het bevorderen en tot stand brengen van samenwerking en geregeld overleg tussen de instellingen en de Overheid;
- b. het stimuleren van het werk der sub a bedoelde instellingen;
- c. het instellen van onderzoekingen, mede op verzoek van de Overheid;
- d. het uitbrengen van adviezen, hetzij uit eigen initiatief, hetzij op verzoek
- e. het desgewenst ter beschikking stellen van haar in artikel 12 bedoeld apparaat aan organen van Overheid, organen van semi-officiële aard en aan instellingen;
- f. het nemen van initiatief ter voorziening in bepaalde leemten, hetzij door oprichting van nieuwe organen, hetzij, in zoverre inschakeling van bestaande of oprichting van nieuwe organen voorshands niet mogelijk of wenselijk is, door bepaalde zaken ter hand te nemen, totdat de hiervoor geschikte organen gevormd zijn;
- g. het instellen van diensten;
- h. het verrichten van alle andere werkzaamheden, die voor de bereiking van het doel bevorderlijk zijn.

Artikel 5. De Stichting wordt bestuurd door een Algemeen en een daardoor en daaruit aangewezen Dagelijks Bestuur. De bestuursleden worden behoudens het in artikel 6 sub a en b bepaalde op aanbeveling van het Algemeen Bestuur benoemd door het College van Gedeputeerde Staten van Drenthe.

Artikel 6. Het Algemeen Bestuur bestaat uit een door het Algemeen Bestuur te bepalen aantal leden, welk aantal minstens dertig bedraagt. Het Algemeen Bestuur is aldus samengesteld.

- a. de Commissaris der Koningin of een op aanbeveling van deze door het College van Gedeputeerde Staten van Drenthe aan te wijzen persoon, tevens Voorzitter;
 - b. vier Staten-leden aan te wijzen door het College van Gedeputeerde Staten van Drenthe, met dien verstande, dat één van deze leden moet behoren tot het College van Gedeputeerde Staten;
 - c. twee leden van Gemeentebesturen, aan te bevelen door het Algemeen Bestuur, na overleg met de Afdeling Drenthe van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
 - d. een aantal leden door het Algemeen Bestuur aan te bevelen uit de onderscheidene delen van de provincie, uit verschillende onderdelen van het sociale en sociaal-culturele leven en uit diverse godsdienstige en maatschappelijke stromingen, werkzaam op het in artikel 3 genoemde gebied;
 - e. Adviserende leden, aan te bevelen door het Algemeen Bestuur.
- De leden, genoemd sub c, d en e hebben een

zittingstijd van vijf jaren, doch treden voor de eerste maal af op twintig juli negentienhonderd acht en vijftig.

Ze zijn herkiesbaar.

De aftreding van de vertegenwoordigers, genoemd sub b, wordt geregeld door het College van Gedeputeerde Staten.

Artikel 7. Het Algemeen Bestuur bepaalt het algemeen beleid van de Stichting. Het benoemt, schorst en ontslaat namens Gedeputeerde Staten van Drenthe de Directie.

Artikel 8. Het Dagelijks Bestuur bestaat uit ten hoogste negen leden.

De voorzitter van het Algemeen Bestuur is tevens voorzitter van het Dagelijks Bestuur. De overige leden, waarvan één moet behoren tot de vertegenwoordigers van het College van Gedeputeerde Staten, worden aangewezen door en uit het Algemeen Bestuur. De leden van het Dagelijks Bestuur verdelen onderling de functies.

Artikel 9. Het Dagelijks Bestuur beslist met inachtneming van het bepaalde in artikel 7, welke werkzaamheden door de Stichting zullen worden verricht.

Artikel 10. Het Algemeen en het Dagelijks Bestuur besluiten bij meerderheid van stemmen.

Artikel 11. Het Dagelijks Bestuur benoemt namens het College van Gedeputeerde Staten van Drenthe in vaste, tijdelijke dienst of op arbeidsovereenkomst het personeel der Stichting en schorst en ontslaat het personeel op dezelfde wijze met uitzondering van het personeel genoemd in artikel 7. Het stelt de arbeidsvoorwaarden van het personeel der Stichting vast.

Artikel 12. Het Dagelijks Bestuur kan zich in de uitoefening van zijn taak door een bureau met daaraan verbonden personeel en vrijwillige medewerkers doen bijstaan.

Artikel 13. Natuurlijke en rechtspersonen kunnen als begunstigers der Stichting toetreden op door het Algemeen Bestuur vast te stellen voorwaarden.

Artikel 14. De geldmiddelen van de Stichting bestaan uit:

- a. het voor haar totstandkoming afgezonderde kapitaal.
- b. subsidies van het Rijk, Provincie en Gemeenten;
- c. contributies, schenkingen, legaten en verdere baten en inkomsten.

De geldmiddelen mogen uitsluitend worden aangewend ter bereiking van het in artikel 3 omschreven doel.

Artikel 15. De salarissen van het personeel worden geput uit de bijdragen van het Rijk, de Provincie en de Gemeenten.

Artikel 16. Het Dagelijks Bestuur dient voor één oktober de begroting van het volgende jaar in bij het Algemeen Bestuur. Het Algemeen Bestuur stelt deze begroting vast. Het Dagelijks Bestuur doet jaarlijks voor één april aan het Algemeen Bestuur rekening en verantwoording van het in het afgelopen boekjaar gevoerde beheer. Het Algemeen Bestuur stelt onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten van Drenthe de reke-

ning vast, welke vaststelling het Dagelijks Bestuur tot decharge strekt.

Artikel 17. In gevallen waarin deze Statuten niet voorzien beslist het Algemeen Bestuur.

Artikel 18. Wijziging der Statuten of opheffing der Stichting kan slechts geschieden, indien tweederde van de op dat tijdstip zitting hebbende leden van het Algemeen Bestuur zich hiervoor verklaart in een vergadering, waar dit punt op de, minstens een week vooraf aan de leden ter kennis gebrachte, agenda voorkomt. Indien in deze vergadering geen beslissing genomen kan worden, doordat niet voldoende leden aanwezig zijn, dan wordt een tweede vergadering belegd, welke kan beslissen met een tweederde meerderheid van de aanwezige leden. Wijziging der Statuten en opheffing van de Stichting hebben beide de goedkeuring nodig van het College van Gedeputeerde Staten van Drenthe.

Artikel 19. Wanneer tot opheffing wordt besloten, geschiedt de likwidatie door het Dagelijks Bestuur, tenzij het Algemeen Bestuur andere likwidateuren aanwijst. De Statuten blijven van kracht totdat de likwidatie is voltooid. Het Algemeen Bestuur bepaalt de bestemming van een eventueel batig slot, daarbij lettend op het doel der Stichting. De besluiten op grond van dit artikel genomen behoeven de goedkeuring van Gedeputeerde Staten van Drenthe.

Artikel 20. De leden van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur worden voor de eerste maal rechtstreeks benoemd door het College van Gedeputeerde Staten van Drenthe, welk College daartoe uitnodigt de leden van het Algemeen en Dagelijks Bestuur van de Stichting Opbouw te Assen.

Dubbele constructie sinds 1956

Veel voeten in de aarde had de statutenwijziging van 1956, die niet principieel was qua koers of missie maar wel in formele zin curieus. Toen werd naast de bestaande Stichting een tweede Stichting opgericht. Het verlangen een deel van het personeel betere pensioenrechten te bieden door hen onder te brengen bij het Burgerlijk Pensioenfonds -het latere A.B.P., vormde de aanleiding. Om dit te kunnen verwezenlijken was liquidatie en heroprichting vereist. Niet alle medewerkers mochten onder de verbeterde rechtspositie vallen. Buitengesloten voor het Burgerlijk Pensioenfonds werden o.a. de medewerksters van "De Berkenhof". Om die reden kwam er een tweede Stichting: de Stichting Opbouw Drenthe voor Maatschappelijk en Cultureel Werk (28-12-1956). Het personeel met de verbeterde rechtspositie trad in dienst van de nieuwe stichting. (Een bijkomende reden om de oude stichting te handhaven was het vermijden van overdrachtsbelasting over de eigendommen.) De Stichting 1956 verschilde met de Stichting 1948 slechts in de nadrukkelijke zeggenschap van het provinciaal bestuur inzake benoeming en ontslag van bestuurs- en personeelsleden. In de praktijk werden divergeren van de stichtingen voorkomen door te werken met dezelfde bestuursleden en de afspraak dat elke vergadering voor beide Stichtingen tegelijk gold.

Tot in de jaren tachtig bleek dit een werkbare formule: de dubbele stichtingsstructuur werd in 1981 zelfs weer gebruikt om personeel te kun-

nen differentiëren qua rechtspositie.

Geen statuten 1972

Een opvallend fenomeen vormde het uitblijven van liquidatie of statutenwijziging in 1972. Zowel qua structuur (zetels in A.B. en D.B.) als doelstelling, was er een grote, bedoelde en bewuste wijziging. Maar die vond niet zijn juridische pendant in liquidatie of wijziging van de artikelen. Slechts besloten de bestuursleden op 26 juni 1972 om collectief af te treden. Het D.B. werd gemachtigd de lopende zaken af te handelen. Er verscheen een nieuw bestuur dat ging werken binnen dit mandaat en op grond van een memorandum, ook wel "Statuut" genoemd. Daarin onderschreven de participanten de intenties van de nieuwe opzet. Als reden voor deze juridische merkwaardige gang van zaken werd formeel gesteld dat men het onjuist achtte, om het vertrekkende bestuur de spelregels en machtsverhoudingen voor het nieuwe bestuur te laten bepalen. Dichter bij de waarheid is, dat na jarenlang gekibbel over de min of meer afgedwongen vernieuwing, men geen nieuwe conflicthaard wilde. In 1978, wanneer er gesproken wordt over statuten kapittelt de notaris de directie hierover en moet hij tot intelligente constructies komen om de feitelijke situatie te laten sporen met een juridisch kloppende. Overigens, in al die 32 jaren lijkt het dagelijks functioneren van Opbouw Drenthe geen seconde onder deze statutaire curiosa te lijden.

Bijlage BESTUUR

1925

Leden Centrale Commissie:

J.T. Linthorst Homan, Commissaris der Koningin, voorzitter

B. Schuurman, gedeputeerde, vice-voorzitter Meppel

G. Ritmeester, controleur der grondbelasting, secretaris Assen

J. Gualthérie van Weeze, inspecteur volkshuisvesting Groningen

J.H. Tuntler, inspecteur volksgezondheid Groningen

G. Kootstra, burgemeester Emmen

J. Heemstra, rijksstuinbouwconsulent Groningen

K. Brok, gedeputeerde en vertegenwoordiger v.d. groep vakonderwijs Assen

Mevrouw Bähler-Boerma, Bond van Dorpshuizen en Vereniging voor Kinderverzorging en Opvoeding Paterswolde

A. Jongbloed, rijksinspecteur werkverschaffing Sleen

J. Elema, rijkslandbouwconsulent Assen

Per oktober 1925:

De Muinck, accountant, penningmeester Assen
Arriëns, burgemeester, secretaris, als vervanger van de naar buiten Drenthe verhuizende Ritmeester Gieten

Leden Economische Commissie

G. Lunsingh Meyer, gedeputeerde, voorzitter Assen

J. Huges, gedeputeerde Assen

A. Jongbloed, rijksinspecteur werkverschaffing Sleen

A. Gorter, wethouder Emmen

J.L. Nijsingh, Drentsch Landbouw Genootschap De Wijk

J. Heemstra, rijksstuinbouwconsulent Groningen

J.G. Legro, N.V. Lantschap Drenthe Oostershesselen

G. Ritmeester, controleur der belasting, le secretaris Assen

1926

Leden der Centrale Vereniging:

J.T. Linthorst Homan, voorzitter, Assen

B. Schuurman, Lid van Gedeputeerde Staten, te Meppel

K. Brok, Lid van Gedeputeerde Staten, te Assen

J.A. Kramer te Assen, secretaris (opvolger van Arriëns)

F. de Muinck, accountant te Assen, penningmeester

Mevrouw G. Bähler-Boerma te Eelde

Mr. J.L. Bouma, Burgemeester te Emmen

Prof. J. Elema, Rijkslandbouwconsulent te Assen

Ir. J. Heemstra, Rijksstuinbouwconsulent te Groningen

B. Jongerius, R.K. Pastoor te Klazienaveen (gemeente Emmen)

Mej. L.E. Klasen, onderwijzeres te Annen

J.G. Lodder, fabrikant te Nieuw-Weerdinge (gemeente Emmen)

A. Meintema, Directeur Gemeentewerken te Emmen

Ir. R. Sijbolts, Directeur Rijks Turf Proefstation te Deventer

Dr. J.H. Tuntler, Inspecteur der Volksgezondheid te Groningen

Ds. J.A. Verhoog, Gereformeerd Predikant te Klazienaveen (gemeente Emmen)

1934

Mr. D.H. Baron de Vos van Steenwijk, Commissaris der Koningin te Assen, voorzitter

K. Brok, Lid van Gedeputeerde Staten te Assen (D.B.)

J.A. Kramer te Assen, secretaris (D.B.)

F. de Muinck, accountant te Assen, penningmeester (D.B.)

J. Tjalma, Burgemeester van Hoogeveen

Mevrouw Bähler-Boerma te Eelde

Mr. J.L. Bouma, Burgemeester van Eelde

P.J. Duinkerken, Hoofd Openbare Lagere School te Barger-Compascuum

Prof. J. Elema, Rijkslandbouwconsulent te Assen

Ir. J. Heemstra, Rijksstuinbouwconsulent te Groningen

B. Jongerius, R.K. Pastoor te Klazienaveen (gem. Emmen)

Mej. L.E. Klasen, onderwijzeres te Annen

J.G. Lodder, fabrikant te Nieuw-Weerdinge (gem. Emmen)

G. Nijenhuis, Burgemeester van Gieten

Ir. R. Sijbolts, Directeur Rijks Proefstation te Deventer

Dr. J.H. Tuntler, inspecteur der Volksgezondheid te Groningen

Ds. J.A. Verhoog, Gereformeerd Predikant te Klazienaveen (gem. Emmen)

1938

Mr. Dr. R.H. Baron de Vos van Steenwijk, Commissaris der Koningin te Assen, voorzitter

K. Brok, lid van Gedeputeerde Staten te Assen

J.A. Kramer te Assen, secretaris-penningmeester

R. Hornstra, arts te Nijeveen

H. van Ek, burgemeester van Schoonebeek

Mevr. G. Bähler-Boerma te Eelde

Mr. J.L. Bouma, burgemeester van Emmen

P.J. Duinkerken, hoofd openbare lagere school te Emmer-Compascuum

Prof. J. Elema te Assen

H.B. Goossens, R.K. Pastoor te Klazienaveen (gem. Emmen)

J.G. Lodder, lid van Gedeputeerde Staten te Emmen

Dr. P. Muntendam, inspecteur der Volksgezondheid te Groningen

Ir. R. Sijbolts, directeur Rijks Proefstation te Zwolle

Ds. J.A. Verhoog, Gereformeerd predikant te Klazienaveen (gem. Emmen)

Rond 1947

Dagelijks Bestuur

Mr. Dr. R.H. Baron de Vos van Steenwijk, Commissaris der Koningin voorzitter

J.A. Kramer, werkzaam bij Raad van Arbeid, secretaris-penningmeester

H. van Ek, burgemeester Schoonebeek (V.N.G.)

Dr. G.A. Kalverkamp, arts, Assen

Dr. A. Polman, inspecteur Volksgezondheid, Groningen

H.B.A. Goossens, pastoor, Emmen

Algemeen Bestuur

Mevr. G. Bähler-Boerma, Eelde

Prof. J. Elema, Rijkslandbouwconsulent te Assen

J.G. Lodder, fabrikant, Emmen

Ir. R. Sijbolts, Rijksnijverheidsconsulent, Zwolle

Ds. J. Verhoog, predikant (gereformeerd), Emmen

1950

Mr. Dr. R.H. Baron de Vos van Steenwijk, Commissaris der Koningin, Assen, Voorzitter J.A. Kramer, Assen, Secretaris-Penningmeester (D.B.)

Pastoor GC.J. Hutjens, Emmen (D.B.)
G.A. Kalverkamp, arts, Assen (D.B.)
M. Nijenhuis, Fluitenberg (D.B.)
Ds. D. Visch, Emmen (D.B.)
Een vacature (D.B.)

Js. van Aalderen, Hoogeveen
M. Albers, Emmen
B. Arends, Paterswolde
Mevrouw A. Boes-Pietersen, Nieuw-Buinen
Th. Brouwer, Assen.
Mr. K.H. Gaarlandt, Emmen
Mevrouw Dr. C.P. Gelinck-van Kerkwijk
A. Haddingh, Assen
J.B. Hemel, Coevorden
E.J. Heslinga, Hoogeveen
Ds. R. Jacobs, Erica
Mevrouw P. Kip-Meijers, Hoogeveen
Mevrouw Mr. E. Kleijn-Menalda van Schouwen-
burg, Meppel
L.F. Kleiterp, Groningen
Mejuffrouw Mr. A. Lammers, Assen
J.G. Lodder, Emmen
Dr. J. Naarding, Assen
Ir. L.G. Oldebanning, Assen
J. Oosterhuis, Diever
J. Oosting, Beilen
M. Pelinck, Norg
Ds. D. Scheele, Assen
J.H. Scheepers, Emmer-Compasuum
Mr. W.H.T. Baron thoe Schwartzenberg en Hohen-
lansberg, Assen
Ir. R. Sijbolts, Zwolle
J. Talma, Hoogeveen
Ds. M. Wabeke, Anloo
Enkele vacatures
Adv. lid: B.H. te Winkel, Rijksconsulent Soc.
Bijstand, Meppel

1956

Dagelijks Bestuur

Mr. J. Cramer, Voorzitter Assen
G.A. Kalverkamp, Secr./Penningmeester Assen
Ds. L. Alons Emmen
J.B. Hemel Coevorden
R. Mantingh, Geneeskundig Insp. v.d. Volksge-
zondheid Groningen
M. Nijenhuis Hoogeveen
Dr. Ir. F. Prakke Emmen
Mr. H. Rijpstra Smilde
Ds. D. Visch Emmen
Mevrouw J.M. Baronesse de Vos van Steenwijk-
van Royen De Wijk

Algemeen Bestuur

Ds. Van Aalderen Hoogeveen
M. Albers Emmen
B. Arends Paterswolde
Ir. A.W.F. Bennink Assen
Mevrouw A. Boes-Pietersen Nieuw-Buinen
Th. Brouwer Assen
A.Y. Diemers Assen
B. v.d. Dolder Meppel
P. Donker Coevorden
Ds. A. van Es Beilen
Mr. K.H. Gaarlandt Emmen
Mevrouw Dr. C.P. Gelinck-van Kerkwijk Rui-
nerwold
A. Haddingh Assen
E.J. Heslinga Hoogeveen
Ir. F.H. Hidding Assen
Mevrouw Mr. E. Kleyn-Menalda van Schouwen-
burg Meppel
Mejuffrouw Mr. A. Lammers Assen
G.A.M. van den Muyzenberg Assen
Dr. J. Naarding Assen

Mevrouw B.M. Nijhof-van 't Hof Emmen
J. Oosterhuis Diever
J. Oosting Beilen
Ir. J.M.L. Otten Meppel
M. Pelinck Norg
Ds. A.G. Roeders Rolde
Ds. G.J. Sanders Assen
Ds. D. Scheele Assen
J.H. Scheepers Emmercompasuum
Mr. W.H.T.C. Baron thoe Schwartzenberg en Ho-
henlansberg Assen
A.C. Sperma Weiland Assen
Ir. R. Sijbolts Zwolle
J. Talma Hoogeveen

1973

Voorzitter: mr. K.H. Gaarlandt
Vice-voorzitter: ing. J. Hollenbeek Brouwer, lid
van het College van Gedeputeerde Staten van
Drenthe.
Secretaris: mevrouw Y.R. Bartlema-Sanders, Ge-
westelijk Bestuur van het Humanistisch Verbond
in Drenthe/Nederlandse Vereniging voor Maat-
schappelijk Werk "Humanitas" gewest Drenthe.
Penningmeester: J. van Noord, "Het Drents Ge-
nootschap" (Culturele raad voor Drenthe).
Leden: voorgedragen van de zijde van:
Mevrouw Mr. J.J. Beusekamp-Bier Provinciaal Co-
mité voor Vrouwelijke Hulpverlening in Drenthe
Ds. H. Bosma Provinciale Kerkvergadering der
Nederlands Hervormde Kerk in de Kerkprovin-
cie Drenthe/Hervormde Stichting voor Diakonaal
Maatschappelijk Werk in Drenthe.
Mw. E.W.Th. Brinkman DICON (Drents In-
dustrieel Contact)
Ir. G. Buijter Drentse Landbouworganisaties
(Drents Landbouw Genootschap,
Drentsche Christelijke Boeren- en Tuindersbond,
Aartsdiocesane Boeren- en Tuindersbond, kring
Drenthe, Christelijke Veenkoloniale Landbouw-
bond, Veenkoloniale Boerenbond)
L.C. van Dalen Drentse Vakbeweging (Overlegor-
gaan Noord van Nederlands Verbond van Vakver-
enigingen, Nederlands Katholiek Vakverbond,
Christelijk Nationaal Vakverbond)
A.I.J. Diemers (adviseur) Ministerie van Cultuur,
Recreatie en Maatschappelijk Werk,
Bureau Drenthe
J. Doedens Particuliere Synode van de Gerefor-
meerde Kerken in Drenthe/Gereformeerd So-
ciaal Centrum Drenthe
F.L. Gerrits Raad voor Maatschappelijke Dienst-
verlening Drenthe
J.B. Hemel Bisdom Groningen der R.K. Kerk in
Nederland/Provinciaal
Sociaal Charitatief Centrum Drenthe
D. Huizinga Lid van het College van Gedeputeer-
de Staten van Drenthe
mevr. Mr. C. Jansen Raad voor Jeugdangelegen-
heden Drenthe
Mevr. Mr. A.J.M. Loef Raad voor Maatschappelij-
ke Dienstverlening Drenthe
Mevr. D. Okma-Sibinga Provinciale Raad voor de
Volksgezondheid in de provincie Drenthe
Drs. A. Ridder van Rappard Afdeling Drenthe
van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Chr. van der Ree Provinciale Raad voor de Volks-
gezondheid in de provincie Drenthe
Ir. Th.L. Steenbergen "Het Drents Genootschap"
(Culturele Raad voor Drenthe)
Ir. M. Tamminga Provinciale Sportraad Drenthe
W.J. Vuursteen Raad voor Jeugdangelegenhe-
den Drenthe
F. Wijk Provinciale Sportraad Drenthe

	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73
1. Commissie tot voortzetting van Nederlands Volksherstel	x													30/12/64									
2. Provinciale Raad voor de Gezinsverzorging	x																						74
3. Provinciale Commissie Gerepartrieerden	x				55																		
4. Provinciale Commissie voor Bejaardenzorg		52																	69				
5. Provinciale Commissie a-socialenzorg			53			56																	
6. Provinciale Commissie voor het vakantie- en recreatievraagstuk		52								60													
7. Provinciale Commissie voor Plattelandslectuurvoorziening			53	54																			
8. Adviescommissie Kleuteronderwijs/bouw kleuterscholen	x															66							
9. Provinciale Commissie Vorming Bedrijfsjeugd	x													64									72
10. Provinciale Commissie Huishoudelijke Voorlichting ten Plattelande	x																				71		
11. Commissie voor de exploitatie van de Berkenhof	x																						75
12. Provinciaal Comité Vrouwelijke Hulpverlening	x																						
13. Provinciale Commissie voor Buurt- en Dorpshuizenwerk							57																69
14. Provinciale Commissie subsidiëring jeugdwerk							57							64									
15. Provinciale Commissie Maatschappelijk Werk zwakzinnigen									59	61													
16. Provinciale Commissie Algemeen Maatschappelijk Werk									59														
17. Provinciale Commissie voor het Woonwagenwerk																							70 (opgeschort)
18. Begeleidingscommissie Vorming Bedrijfsjeugd														64	65								69
19. Begeleidingscommissie Meer Bewegen voor Ouderen																	67						
20. Begeleidingscommissie Instituut voor Jeugd- en Ontwikkelingswerk																							
21. Provinciale Commissie voor Opbouwwerk																							
22. Provinciale Commissie voor dorpshuizen en wijkcentra met een vervolg in Coördinatiegroep Centrale Accomodaties																							
23. Provinciale Commissie Welzijn Bejaarden																							
24. Studie Commissie Vorming Mannelijke Bedrijfsjeugd																							
25. Curatorium voor Onderzoek																							
26. Voorbereidingscommissie Programmabijeenkomsten voor Maatschappelijk Werkers																							
27. Werkgroep ter voorbereiding van de Raad voor Maatschappelijke Dienstverlening																							

58 59: niet in jaarverslag

Toelichting bij het Commissieoverzicht

De jaartallen geven het begin en het eind aan. Als beginpunt in dit overzicht geldt de melding in de notulen van het Dagelijks Bestuur dat de betreffende commissie is ingesteld. Bij reeds bestaande commissies in 1951, is 1951 ingevuld. Er blijkt niet een bepaald piekjaar te zijn voor het instellen dan wel doen beëindigen van een commissie. Een uitzondering hierop betreft de periode 1972-1973 als in het kader van de herstructurering een aantal commissies wordt opgeheven. Maar ook dit is voor een deel optisch bedrog, want sommige van de opgeheven commissies waren juist bedoeld om op de herstructurering vooruit te lopen (cf. nrs. 24 en 26).

Tussen moment van instellen en feitelijk functioneren ligt niet zelden een lange periode. De provinciale Commissie voor Algemeen Maatschappelijk Werk benodigde bijvoorbeeld een periode van twee jaar tussen het lanceren van het idee door Minister Klompé en de eerste bijeenkomst. Of, om een ander voorbeeld te noemen: In mei 1966 lag er in het D.B. een concept voor de begeleidingscommissie voor het Instituut ter tafel, die pas in maart 1968 ging draaien. Soms kwam een commissie lange tijd niet bijeen, bijvoorbeeld de Commissie voor het vakantie- en recreatievraagstuk. Het Curatorium voor onderzoek heeft de facto nooit veel willen doen en kwam in de korte bestaansperiode ook maar zelden bijeen. Andere commissies waren zeer actief. In hoog tempo maakte de commissie ten behoeve van de instelling van een Raad voor de Maatschappelijke Dienstverlening haar opdracht af. Ook de adviescommissie voor het kleuteronderwijs en de Provinciale Commissie Bejaardenzorg waren - in hun goede tijd - voorbeelden van actieve, werkzame organen.

Een deel van de werkzaamheden binnen het commissiestelsel ligt ook 'onder' dit overzicht verscholen. Met name vanaf eind jaren zestig koos men om op te schieten soms voor een subcommissie van deskundigen of een werkgroep. Zo waaierden de Provinciale Commissie voor Buurt- en Dorpshuizenwerk en de Provinciale Commissie voor Opbouwwerk, in tal van wercomité's uiteen. De druk die het onderhouden van het commissiestelsel op de organisatie legde, nam toe in deze periode zoals een overzicht per enkele peildata laat illustreren:

JAARTAL	AANTAL COMMISSIES	GEMIDDELD LEDENTAL
Najaar 1950	11	11
31-12-1955	10	17
31-12-1960	11	16
31-12-1965	10	16
31-12-1971	18	14

(1971 Inclusief enkele subcommissies)

De herstructurering van 1972 betekende pas een drastische herziening van het commissiestelsel.

De namen van de 27 commissies laten al zien dat het om ongelijksoortige commissies gaat. Let men op de dingen die gebeurden in commissieverband, dan laten zich al snel vier categorieën onderscheiden:

1. Commissies die een ad hoc oplossing zochten voor een onvolledig gesocialiseerd bevolkingssegment: vakantiegangeters, gerepatrieerden, a-socialen, woonwagenbewoners. (Socialisatiecommissies)
2. Commissies die een rapport en/of voorziening van de grond wilden tillen. Het gaat dan om een plattelandsbibliotheek, een subsidieverordening voor de provincie op Jeugdwerkgebied, vormingswerk voor jongens, om levensbeschouwelijk rijksgesubsidieerd maatschappelijk werk ten bate van zwakzinnigen. Ook valt onder deze rubriek de werkgroep ter voorbereiding van de Raad voor Maatschappelijke Dienstverlening. (Voorbereidingscommissie)
3. Commissies welke het functioneren van een bedrijfs onderdeel van Opbouw Drenthe moeten bevorderen. Dit zijn begeleidingscommissies voor: Berkenhofexploitatie, het onderzoek, de vorming van de bedrijfsjeugd, Meer Bewegen voor Ouderen, het Instituut, het voorbereiden van de maatschappelijk werk bijeenkomsten, de HVP, de coördinatie tussen de vrouwenorganisaties (VHV) en de Commissie voor de voortzetting van het Volksherstelwerk. (Begeleidingscommissie)
4. Duurzame organen voor overleg en advies. Het gaat dan om beraad over: Opbouwwerk, Vorming Bedrijfsjeugd, Dorps- en Buurthuizen (e.v.), Algemeen Maatschappelijk Werk, Gezinsverzorging, Bejaardenzorg. (Overlegcommissie)

Twee commissies zijn in deze vierdeling moeilijk te plaatsen: de adviescommissie voor het kleuteronderwijs en de commissies welke Wanninkhof schiep in het kader van bewonerszelfonderzoek. Het eerste is een deskundigengezelschap dat zich op den duur heeft toegelegd op het beoordelen van bouwplannen van kleuterscholen, een restwerkzaamheid welke overbleef na de inwerkingtreding van de Wet op de kleuterscholen. De commissies in het kader van een streekonderzoek zijn niet exclusief gericht op een voorziening of een probleemgroep. Ook de plaatselijke commissies van het Bureau voor Jeugdzorg en Maatschappelijk Werk zijn uit dit overzicht weggelaten.

Bijlage AFKORTINGEN

A.B. Algemeen Bestuur
A.K.U. Algemene Kunstzijde Unie
A.O.D. Archief Opbouw Drenthe
A.R.P. Anti-Revolutionaire Partij
A.V. Algemene ledenvergadering
B.B. Archief Bähler-Boerma
BiZa Ministerie van Binnenlandse Zaken
BiZa-A Archief Afdeling Armwezen Ministerie van Binnenlandse Zaken
Bureau Het Bureau voor Jeugdzorg en Maatschappelijk Werk
C.A.C. Centraal Algemeen Comité van steun voor de noodlijdende arbeidersgezinnen in de veenstreken in Drenthe
C.C. Centrale Commissie voor den cultureelen, hygiënischen en oeconomischen opbouw van Drenthe, speciaal voor de veenstreken
CdK Commissaris der Koningin in Drenthe
C.H.U. Christelijk Historische Unie
C.R.M. Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
C.V. Centrale Vereeniging voor den opbouw van Drenthe
D.B. Dagelijks Bestuur
DETI Drents Economisch Technologisch Instituut
D.L.G. Drents Landbouwgenootschap
G.S. Gedeputeerde Staten
H.V.P. Huishoudelijke Voorlichting ten Platelande
I.K.O.Z.O. Interkerkelijk Overleg Zuid-Oost Drenthe
Instituut Het Instituut voor Jeugd- en ontwikkelingswerk
K.J.F. Koningin Juliana Fonds
K.N.S.C. Koninklijk Nederlands Steun Comité
k.p.i. Kerkelijk en particulier initiatief
K.V.P. Katholieke Volkspartij
L.C.-CRM Landelijk Contact Drenthe Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
MaWe Ministerie van Maatschappelijk Werk
N.A.M. Nederlandse Aardolie Maatschappij
NETO Noordelijk Economisch Technologische Organisatie
NIMO Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw
N.J.H.C. Nederlandse Jeugdherberg Centrale
N.O. Nijverheidsonderwijs
N.R.M.W. Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk
N.S.B. Nationaal Socialistische Beweging
N.V.V. Nederlands Verbond van Vakverenigingen
O.K.W. Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen
p.i. Particulier initiatief
PPC Archief Provinciale Plancommissie
P.S. Provinciale Staten
P.S.P. Pacifistisch Socialistische Partij
P.V.D.A. Partij van de Arbeid
R.K.S.P. Rooms-Katholieke Staatspartij

R.U.G. Rijksuniversiteit van Groningen
S.E.R. Sociaal Economische Raad
S.D.A.P. Sociaal Democratische Arbeiderspartij
U.V.V. Unie van Vrouwelijke Vrijwilligers
V.H.V. Vrouwelijke Hulpverlening
V.N.G. Vereniging van Nederlandse Gemeenten
V.V.D. Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
W.B.S. Wiardi Beckman Stichting
W.O. I De eerste wereldoorlog
W.O. II De tweede wereldoorlog

SUMMARY

The subject of this thesis is the origin and growth of the first Dutch institute for community organization. This is the 'Stichting Opbouw Drenthe' (Foundation for the development of Drenthe) which originated in 1925 in the province of Drenthe and is still functioning.

The research on this subject has been based on several archives and in addition to these on some interviews. The thesis covers the period of preparation (in 1924) till 1972 when major changes were realised. The findings concerning this organization are interpreted in a dual framework. Firstly, the development of structure, tasks and production is understood in terms of organization theory. Especially the organization-model of J.D. Thompson and the 'resource-dependence' model of J. Pfeffer and G.R. Salancik proved themselves fruitful in the analyses. Secondly the history will be evaluated in terms of contemporary problems and possibilities of Dutch community organization institutes.

What are the main elements of the biography of this institute? The Stichting Opbouw Drenthe originated as an answer from the central and provincial government to the poverty of the peat workers in South-East Drenthe. Due to social-economical circumstances the inhabitants of this region (45.000) suffered from shortages on housing, health care, educational facilities and most of all money and work. The provincial governor, J.T. Linthorst Homan instituted between state and private institutions a co-ordinating structure, called the Centrale Commissie (Central Commission). This commission (changing shortly into an independent foundation) organized and co-ordinated initiatives to raise educational, hygienical and economical standards. One of the major innovations was the creation of four (later six) neighbourhood houses in the villages of South-East Drenthe. Two full-time female social workers were working in each neighbourhood house. They introduced a program consisting of the following elements:

- kindergarten
- courses on cooking and sewing
- training young women to become maids
- recreation
- hygienical consultation e.g. baby care

Apart from these neighbourhood houses a commission on economical affairs met regularly, but it proved much less successful in its main goal of attracting industries to the region. Soon after the conception of this new infrastructure of welfare care, a major change in its working principles was introduced. This was done because christian organisations in the villages thought this state financed neighbourhood work an unfair competition to their activities for the

youth. Another reason for this major change was the fact that the neighbourhood work of the professionals was relatively costly and inefficient, because of its restricted domain. So main elements of the programme were handed over to the local community and the professionals started to work as consultants for social, recreational and educational activities in the whole province of Drenthe (\pm 300.000 inhabitants). Characteristics of the organization in this period were

- a) It was an intermediate structure between the (provincial) state and private welfare associations.
- b) The approach was comprehensive i.e. all relevant welfare specialities in combination with health care and small-scale work-projects were covered.
- c) A network of voluntary workers throughout the province was created and maintained.

d) The ideology incorporated the idea of spiritual freedom. Anybody in the province could organize and express themselves as they wanted to, in each case they could count on support for their welfare activities by the Stichting Opbouw Drenthe.

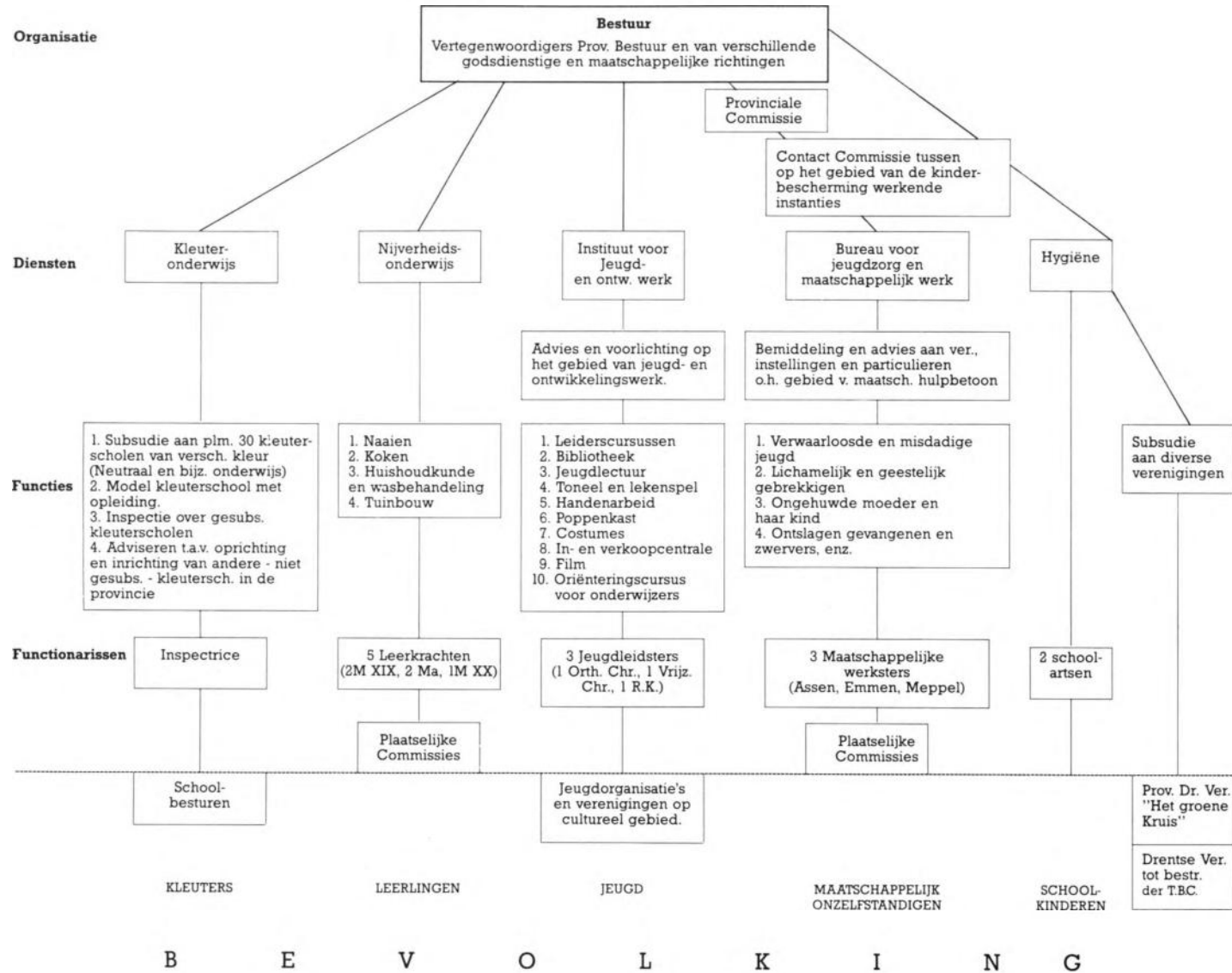
During the second world war the German occupation eventually made it impossible to proceed. The Nazi's and Dutch collaborators tried to continue the activities on the basis of their fascist ideology but their programmes encountered minimal interest from the population. After Worldwar II life changed in the province of Drenthe and in Holland in general. The organizational environment of the Stichting Opbouw Drenthe became different. Industrialisation brought prosperity and the central government started to subsidize similar institutes. These were organized either by the provincial government or emanated from the churches. The effects of this subsidy policy caused great changes for the Stichting Opbouw Drenthe. From an effective community organization and community advise centre, it turned mainly into a centre for deliberation. Other new tasks were research, institutional advise and assistance to those who wanted to create new welfare organizations. In this study the thesis is developed that quality and effect on several main points deteriorated because the institute didn't adapt in a right way to these new circumstances. In the last chapter these findings, together with facts about modern community organization practice serve to theorize about position and contribution of community organization practice in modern society. The following conclusions are drawn:

- Community organization ought not to be an instrument to implement public policies, but its first and foremost aim is to assist weakly institutionalised associations of responsible citizens in their activities of changing society.

- In this way these institutions can be of considerable value because of their expertise on the following tasks
 - * to change social and political mechanisms of deprivation
 - * to complement governmental welfare institutions
 - * to assist to voluntary action groups
 - * to amend or to correct the decision making of the state and free enterprise
 - * to pacify small scaled conflicts between opposed groups
 - * to serve as an institute that assists in modernizing backward regions or backward city districts.

Finally it is concluded that organization theory i.e. Thompsons and Pfeffer and Salanciks conceptualizations, can be of great help in the struggle for survival that nowadays plagues Dutch community organization institutes. Moreover, local state, groups of citizens and community organization institutes should be subsidized tot experiment in finding new ways of sharing responsibility in interorganizational cooperation.

**HET MAATSCHAPPELIJK WERK DER
CENTRALE VERENIGING VOOR DE OPBOUW VAN DRENTH**



Organisatieschema van Opbouw Drenthe van ± 1940 (replica)

