

Het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur  
en de crisis van de verzorgingsstaat, 1982-1994

De formatie van het eerste kabinet-Lubbers had voor CRM ingrijpende gevolgen. Hierin werd namelijk besloten tot de opheffing van het departement voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Milieu werd toegevoegd aan Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, wat het ministerie van VROM opleverde. Volksgezondheid ging samen met CRM op in het nieuwe ministerie voor Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC), dat bij Koninklijk Besluit op 4 november 1982 werd ingesteld. Volgens officiële lezing ging het bij deze operatie vooral om het vergroten van de samenhang tussen de beleidsterreinen Volksgezondheid en Welzijn. De reductie van het aantal ministeries zou bovendien de besluitvorming in de ministerraad ten goede moeten komen. Maar volgens geruchten ging het er vooral om dat dertien ministerportefeuilles gezien de verkiezingsuitslag gewoon wat gemakkelijker te verdelen waren dan veertien.

Het een hoeft het ander niet uit te sluiten. Maar hoe het ook zij, het nieuwe ministerie van WVC ging door waar CRM gebleven was, al had zich, in woorden van de SG Lemstra, bij de kano's van Cultuur en de wherry's (een heel lichte sportroeiboot) van Welzijn het slagschip van Volksgezondheid gevoegd en al waren enkele oude onderdelen (Bijstandszaken en Natuurbehoud/Openlucht Recreatie) buitenboord gevallen. Aan L.C. (Elco) Brinkman en J.P. (Joop) van der Reijden, minister respectievelijk staatssecretaris in het eerste kabinet-Lubbers (CDA-VVD), de taak om de nieuwe vloot te leiden.

Makkelijk was dat niet. Het onderdeel Volksgezondheid bleef nog een tijdlang in het oude departement van VoMil in Leidschendam gehuisvest. Daar zette staatssecretaris Van der Reijden in de voormalige ministerskamer. Tussen de w- en de v-tak van het ministerie manifesteerden zich grote cultuur- en mentaliteitsverschillen. Zo was Volksgezondheid van oudsher een departement dat gewend was te sturen met wetgeving terwijl Welzijn vooral met het subsidie-instrument op maatschappelijke ontwikkelingen reageerde. Het heeft lang geduurd voordat beide culturen aan elkaar waren gewend. In de woorden van oud-DG Welzijn Richelle:

*'Van der Reijden wilde bij de start van WVC voor geen goud naar Rijswijk. Dat maakte het wel ingewikkeld. Stafvergaderingen werden dan in Rijswijk, dan in*

*Leidschendam gehouden. Jarenlang hebben speciale busjes tussen Rijswijk en Leidschendam gependeld. Ambtenaren van Volksgezondheid en Welzijn bleven elkaar heel lang als concurrenten zien.'*

De inhoudelijke verwantschap tussen beide beleidsterreinen was de belangrijkste reden die werd aangevoerd ter legitimering van het nieuwe ministerie, maar de institutionele samenvoeging leidde op een aantal punten juist tot verscherping van ambtelijke stammenstrijd.

In deze strijd speelde de verzwakking van Welzijn zeker een rol. De sluitende devaluatie ervan liet zich weliswaar nog niet aflezen aan de naamgeving van het ministerie – integendeel, het was de eerste keer dat het woord Welzijn in de naam van het ministerie stond – maar de schijn bedroog. Zoals de andragoloog Michielse betoogde:

*'Op het moment dat de welzijnsgedachte haar zenith leek bereikt te hebben met de omdoping van CRM in WVC, begon de afbraak van het oude welzijnsbeleid pas goed. Enorme bezuinigingen en herstructureringen volgden, waarbij het welzijnswerk niet zozeer werd afgebroken (...), maar wel afgeslankt, gedereguleerd en gedecentraliseerd en met een structuur zonder dure koepels en met nieuwe, beperkte taken onder regie van WVC. De vroeger zo radicale welzijnswerkers wachten op betere tijden, resigneren of conformeren zich met evenveel geestdrift aan de nieuwe slogans van marktgerichtheid en management.'*<sup>1</sup>

De plotselinge impopulariteit van 'welzijn' en welzijnswerk trof, ondanks de nieuwe naam, wel degelijk ook het ministerie. Was in de jaren zeventig nog sprake van een soort superministerie – drager van hét gedachtegoed van dat decennium –, in de jaren tachtig werd WVC veel minder belangrijk, zij het dat het groeiend gewicht van Volksgezondheid de zwakke positie van Welzijn en het verlies van de Bijstand aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid meer en meer ging compenseren. Het verlies van de Bijstand moet echter niet worden onderschat. 'De consequentie was dat het materieel welzijn (bijstand) en het immaterieel welzijn (maatschappelijk werk en dergelijke) na dertig jaar losgekoppeld werden.'<sup>2</sup>

Welzijnsbeleid in de jaren tachtig was onvergelijkbaar met dat van de jaren zeventig. Brinkman vatte deze verandering als volgt samen:

*'Welzijnsbeleid stond tot het begin van de jaren tachtig, met name in de politieke discussie, in het teken van algemene doelstellingen als emancipatie in brede zin en ontplooiing. Feitelijk deed men uiteraard en gelukkig veel aan zorg, educatie en hulpverlening. Het 'gezicht' van het welzijnswerk werd echter vooral bepaald door de doelstellingen van emancipatie en ontplooiing. Dat moest wel tot teleurstellingen leiden. Deze doelstellingen (...) zijn immers in principe onbegrensd en dus ten principale onbetaalbaar. (...) Om principiële redenen – de mens ontplooit zich vooral in de ontmoeting met de ander – en om budgettaire redenen, is*

*het daarom goed dat het welzijnsbeleid zich meer is gaan richten op voorzieningen voor concrete problemen.'*<sup>3</sup>

Het beleid veranderde onder Brinkman tamelijk rigoureuus, zowel qua wetgeving als financiën. Brinkman vond dat WVC een principieel andere koers moest gaan varen dan CRM. Parallel aan het kabinetsbeleid, dat gericht was op een 'terugtrekkende overheid', kwam het onder zijn leiding tot afronding van het slepende proces van harmonisatie van de landelijke welzijnsstructuur – de zogenaamde HLO (Herstructurering Landelijke organisaties)-operatie,<sup>4</sup> die was ingezet met de Knelpuntennota uit 1974. De decentralisatie van het welzijnswerk naar de gemeenten werd versneld doorgezet. Dit ging gepaard met forse bezuinigingen, vooral op het sociaal-cultureel werk.

De Kaderwet Specifiek Welzijn, waaraan sinds het begin van de jaren zeventig was gewerkt, werd afgeblazen. Brinkman vond de ambities veel te hoog, ook al omdat de wet nog de geest ademde van de jaren zeventig: beleidsterreinen van andere ministeries met een welzijnsfacet zouden, in het kader van de beoogde harmonisatie, ook door deze wet worden gedekt. Zoals het ouderenblad *Leeftijd* de opstelling van Brinkman kenschetste: 'De Kaderwet was een mooi ideaal, het heeft een hoop mensen werk verschaft, maar de tijd van mooie ideeën is voorbij. Harmonisatie, afstemming en bezuiniging zijn geen zaken die je aan burgers kunt overlaten. Dat zijn zaken waar je een no-nonsense minister voor nodig hebt.'<sup>5</sup>

In het vocabulaire van de nieuwe zakelijkheid stonden termen als effectiviteit, doelmatigheid en doeltreffendheid centraal, termen die zowel op de sector sloegen als op het eigen ministerie. Die zakelijkheid en het kostenbewustzijn begonnen overigens niet bij Brinkman. Al onder Gardeniers was op het ministerie een eigen accountantsdienst ingesteld en het toenmalige hoofd van de centrale directie Financiële Zaken, Schutte, had een plaats gekregen in de Grote Stafvergadering. Maar het was eind jaren tachtig met name de DG Richelle die de schade voor Welzijn binnen de Haagse wereld nog enigszins wist te beperken. Hij stelde voor om afstand te nemen van het 'zielige' imago dat welzijn aankleefde. De cliënten van welzijnsvoorzieningen moesten niet langer op hun slachtofferschap, maar op hun mogelijkheden worden aangesproken. En binnen het ministerie moesten degenen die zich met welzijn bezighielden zich niet langer in het verdomhoekje laten drukken, maar de nadruk leggen op de positieve bijdrage van het directoraat-generaal Welzijn aan het overheidsbeleid.

### **Van de verzorgingsstaat naar de zorgzame samenleving**

Ook al brak Brinkman met talrijke plannen en standpunten van zijn voorgangers (minister Gardeniers had in een afscheidsinterview in het CRM-orgaan *Trefpunt* nog gesproken over de 'Kaderwet als het hoogtepunt van deze kabinetsperiode'), op één punt bleef hij de traditie trouw. Het was opnieuw de wel-



In de jaren tachtig stond het beleid in het teken van bezuinigingen.

zijnsminister die de algemene ideologie van het kabinet verwoordde en belichaamde. Als geen ander droeg Brinkman namelijk het gedachtegoed van de zorgzame samenleving uit.

Begin jaren tachtig verkeerde Nederland in een crisistemming. Economisch ging het vanaf de oliecrisis van 1973 steeds minder voor de wind. Er was rond 1981 enkele kwartalen sprake van economische krimp en dus van een recessie. De overheidsfinanciën stonden er weinig rooskleurig voor: het financieringstekort schoot omhoog evenals de staatsschuld. Bovendien liep het aantal werklozen begin jaren tachtig in hoog tempo op tot een half miljoen terwijl het aantal arbeidsongeschikten daar zelfs nog boven uitkwam. Aan het crisisgevoel in de politiek lagen overigens niet alleen nationale factoren ten grondslag. Ook internationaal was sprake van somberheid door de voortgaande (kern)wapenwedloop tussen Oost en West.

Alom werd gesproken over de noodzaak om de verzorgingsstaat te herstructureren. Sommigen constateerden stagnatie van de verzorgingsstaat,<sup>6</sup> anderen kondigden zelfs zijn nadagen aan.<sup>7</sup> In de door de sociologen J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt geredigeerde bundel over de stagnerende verzorgingsstaat komen we drie kritiekpunten op de verzorgingsstaat tegen: hij is onbetaalbaar geworden; de vele voorzieningen maken mensen passief ('welzijnsconsumentisme') en de aansluiting van bureaucratische organen bij individuele

levensomstandigheden blijft vaak gebrekkig. De socioloog B. Peper schetste in deze bundel dat bij uitstek de welzijnssector een groot probleem van 'onbeheersbaarheid' kende, ook al omdat de doelstellingen weinig concreet waren en het beheer zich afspeelde in een schemergebied tussen publiek en privaat. Van Doorn meende dat de neergang van de welzijnssector weinig verrassend was omdat haar doorbraak in de jaren zeventig een 'uitzonderlijk gebeuren (was), vooral geconditioneerd door de gelukkige combinatie van een hoog en ogenschijnlijk onaantastbaar welvaartsniveau, een ambitieus departement en een nieuwe politieke elite op zoek naar dankbare programmapunten.'<sup>8</sup>

Het was voor het kabinet-Lubbers, dat in 1982 aantrad, evident dat sanering van de overheidsfinanciën noodzakelijk was. Opvallend was echter dat minister Brinkman hiervoor bepaald niet alleen budgettaire redenen aanvoerde. 'Er is meer gaande dan alleen een discussie tussen economen, er is sprake van een cultuurcrisis. Er is een crisis in het denken over de vormgeving van het eigen leven, het handelen van het individu, de inrichting van de samenleving en in verband daarmee verandert de visie op de overheid.'<sup>9</sup> Hij pleitte voor een zorgzame samenleving: de overheid noch het welzijnswerk waren namelijk in staat om te helpen bij de werkelijke ontplooiing van individuen, zij konden hoogstens randvoorwaarden scheppen waaronder mensen dit zelf moesten doen. Overheid en sociale sector waren hiertoe onmachtig, onder andere vanwege hun 'technocratische' karakter. Brinkman:

*'De burgers hebben een wat afwachtende houding aangenomen, ze nemen niet zo gemakkelijk verantwoordelijkheid op zich. (...) We moeten ernaar streven dat burgers, die gewend zijn geraakt aan voorzieningen die de overheid heeft gecreëerd, en die daarmee een deel van hun creativiteit en verantwoordelijkheidsbesef uit handen hebben gegeven, weer zelf te laten zorgen voor de vormgeving van de samenleving.'*<sup>10</sup>

Deze analyse spoorde met een invloedrijke publicatie van de sociologen H.P.M. Adriaansens en A.C. Zijdeveld uit 1981, getiteld *Vrijwillig initiatief en verzorgingsstaat*, waarin een vergelijkbaar beeld werd opgeroepen van een doorgeschoten overheid die weinig ruimte biedt en laat aan zichzelf organiserende burgers. Weliswaar was de afbrokkeling van het 'maatschappelijk middenveld' (een term die Zijdeveld begin jaren tachtig muntte) ook het gevolg van ontzuijing, maar de staat had dit vacuüm niet moeten opvullen met professionele instellingen. Er moest worden gezocht naar nieuwe intermediaire structuren waarin het vrijwillige initiatief een grote rol speelde. Dit initiatief was nu ondermijnd door de gedachte 'dat ieder individu en iedere groepering, ongezien mogelijkheden en inzet, recht had op een maximaal welzijn, dat door de overheid moest worden gegarandeerd en als een vaag welbevinden werd omschreven'.<sup>11</sup> Zijdeveld en zijn partij, het CDA, omarmden in plaats van een etatistische conceptie van welzijnsbevordering – die met de PvdA werd geassocieerd –, een maatschappelijke: er moest sprake zijn van een zorgzame samenleving.

Opvallend was nu dat begin jaren tachtig de linkse oppositie op deze analyse weinig weerwoord had. Sterker nog, de kritiek op de verzorgingsstaat was het eerst en het luidst verkondigd door progressieve auteurs als Peper, H. Vuysje, Schuyt, P. Kalma (1982) en met name ook door de filosoof H. Achterhuis, die in 1979 een onbarmhartige aanval opende op het welzijnswerk.<sup>12</sup> Deze linkse klachten over perverse effecten – de verzorgingsstaat in het algemeen en het welzijnswerk in het bijzonder bereikten het tegenovergestelde van wat werd beoogd – klonken als muziek in de oren van degenen die op zoek waren naar een onderbouwing van bezuinigingen. Niet toevallig werd bij de kortingen minder het accent gelegd op de economische en meer op de morele noodzaak. Links én rechts vonden dat de vele voorzieningen, en zeker ook de welzijnsprofessionals, bijdroegen aan afhankelijkheid en zelfs aan onwelzijn.

Ook in het WRR-rapport *Herwaardering van Welzijnsbeleid* uit 1982 werden over de doelen van het beleid en over de effectiviteit van het welzijnswerk harde noten gekraakt. Niet alleen repte de raad over 'het bestaan van voorzieningen met een twijfelachtig nut', hij meende ook dat het welzijnswerk hoognodig moest worden beoordeeld in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze criteria nu bleken – dit tot bevreemding van de WRR-auteurs – geheel nieuw te zijn voor de sector. Aan zijn nut was door de buitenwereld in de jaren zeventig niet of nauwelijks getwijfeld en welzijnswerkers werden in dat gouden decennium ook niet gekenmerkt door veel zelfreflectie, laat staan -kritiek.

Bovendien klonk meer en meer het argument dat welzijnsvoorzieningen niet 'productief' waren: ze moesten worden bekostigd uit de collectieve middelen, opgebracht door de private sector en belastingen. Alleen de marktsector was in deze redenering écht productief, door de overheid gefinancierde werkgelegenheid was uiteindelijk parasitair. Dit oordeel gold zeker het werk van de 'nieuwe vrijgestelden',<sup>13</sup> dat überhaupt niets uithaalde. Het was werken 'aan een reusachtige, nutteloze pyramide van Austerlitz,' zoals Van Doorn het verwoordde.<sup>14</sup>

Deze kritiek trof vooral de w, niet de v: waar de welzijnssector (en cultuur!) bijna voor honderd procent afhankelijk waren van overheidssubsidies, daar werd het leeuwendeel van de kosten voor de gezondheidszorg door burgers opgebracht middels premiebetaling. Discussies over de 'onbeheersbaarheid' van wvc-terreinen mochten dan op het eerste gezicht sterk op elkaar lijken, zowel in type kritiek als in consequenties waren er grote verschillen. Dat de gezondheidszorg nooit te boek kwam te staan als een 'onproductieve' sector toonde een wezenlijk verschil met de wel zeer kwetsbare positie van het welzijnswerk in de jaren tachtig van de vorige eeuw.

Het verweer vanuit (delen van) het ministerie en veld luidde dat uitgaven voor welzijn niet onproductief waren maar gezien moesten worden als investeringen, waar de kosten voor de baat uitgingen. Zo betoogde Idenburg als voorzitter van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid in 1983 dat 'sociale vooruitgang niet het resultaat is van, maar voorwaarde voor economische ontwikkeling'.<sup>15</sup>

Ook Gijsbers, DG Maatschappelijke Ontwikkeling, kritiseerde bij zijn afscheid in 1987 het polariseren van de publieke en de private sector. Maar hij stelde met pijn in het hart vast dat het vooral de welzijnssector was geweest die met polariseren was begonnen. Sprekend over het verschil in waardering voor de collectieve sector en het bedrijfsleven zei hij: 'Mijns inziens een volstrekt onwezenlijke tegenstelling, die in de jaren zestig in het leven is geroepen. Degenen die het toen deden voorkomen alsof zij het zo goed met ons voor hadden, verklaarden het bedrijfsleven destijds tot boosdoener en dat heeft aan die kant enorme frustraties opgeroepen. Nu krijgen we een koekje van eigen deeg en wordt de collectieve sector tot boosdoener verklaard.'<sup>16</sup>

Het zou overigens tot ver in de jaren negentig duren – toen publieke voorzieningen als onderwijs, gezondheidszorg, politie en welzijn niet meer voldoende personeel bleken te trekken – voordat de investeringsredenering gemeengoed werd. In de jaren tachtig bleef de verzorgingsstaat, en daarbinnen vooral het welzijnswerk, primair een kostenpost waarvan de baten weinig werden onderkend, hoezeer ook gepoogd werd om het wollige en zachte imago kwijt te raken en het werk als robuust neer te zetten.

### De januskop van de individualisering

Kritiek op ongewenste effecten van de verzorgingsstaat trof ook de burger. Waar de verzorgingsstaat solidariteit wilde belichamen, baarde ze calculerende burgers. Zoals de socioloog Schnabel schreef:

*'Kijken we naar de ontwikkeling van de positie van de burger in de verzorgingsstaat (...) dan komen we uit bij de burger die zich, zonder zich om de verlangens en belangen van anderen te bekommeren, eisend opstelt ten opzichte van de staat en de bevediging van zijn materiële en immateriële behoeften tot de hoogste opdracht van de staat maakt. Het individu denkt zich onafhankelijk van anderen, wil zich kwalitatief van hen onderscheiden en doet de staat verschrompelen tot een instrument van particuliere behoeftenbevediging.'*<sup>17</sup>

Initiatiefrijke en solidaire burgers, op wie een beroep moest worden gedaan bij de transformatie van verzorgingsstaat naar zorgzame samenleving, bleken er in deze visie nauwelijks meer te zijn. Burgers waren op staatskosten hedonisten geworden, meende ook de socioloog Zijderfeld.

Bij de begrotingsbehandelingen van het ministerie van wvc kwam echter ook een ander geluid naar voren. Burgers waren juist erg ondernemend en onderling redelijk solidair. Bovendien leunden ze weinig op de overheid. Waar in het eerste beeld de individualisering negatief wordt gezien, daar verschijnt het zelfredzame individu in het tweede beeld juist als het ideaal waarnaar moest worden gestreefd. Terwijl de overheid met haar voorzieningen eerst een weinig eenduidige koers had gevaren – sommigen werden passief en consumtistisch van verzorgingsarrangementen; anderen emancipeerden zich hier-



Brinkman, minister van WVC van 1982 tot en met 1989, en zijn opvolger, D'Ancona.

door en werden het toonbeeld van zelfredzaamheid –, koos zij in de jaren tachtig en de vroege jaren negentig onomwonden voor de lijn van individuele zelfstandigheid. Mede als resultante van vrouwenemancipatie, werd economische zelfstandigheid (en in de jaren negentig ook zorgzelfstandigheid) een belangrijk politiek doel. Mensen moesten op eigen benen leren staan.

Maar kon de overheid die verandering bewerkstelligen? Brinkman meende van wel: vermindering van zorgvoorzieningen, herschikking van collectieve en individuele verantwoordelijkheden en versterking van zelfredzaamheid zouden op den duur leiden tot meer onderlinge solidariteit. Staatsafhankelijkheid werd gedefinieerd als het grootste knelpunt voor een zorgzame samenleving, ook al omdat dit een bepaald type individualisering – namelijk passief en calculerend – in de hand had gewerkt.

Overigens huldigden niet alleen Brinkman en zijn staatssecretarissen deze visie. Ook bij minister H. (Hedy) d'Ancona en staatssecretaris H.J. (Hans) Simons (beiden PvdA, aangetreden in 1989 in het kabinet-Lubbers III) stond de herijking van collectieve en individuele verantwoordelijkheden centraal. Wij 'willen de rol van het Ministerie veranderen en meer recht doen aan de verantwoordelijkheid van de burgers en maatschappelijke organisaties', zo meldden zij in de begroting van 1990.

Dit impliceerde niet per se een terughoudende opstelling van de kant van het ministerie en het uitvoerend werk. Professionals konden, in hun ogen, zelfstandigheid bevorderen. Zij schreven dat hun 'belangrijkste taak het opnieuw vormgeven is van een beleid gericht op actieve en zelfstandige deelname van

(groepen uit) de bevolking aan de samenleving.' Blijkbaar leidde niet al het optreden van de overheid tot vergroting van afhankelijkheid en passiviteit. Aan het eind van de jaren tachtig, begin jaren negentig geloofden de bewindslieden op WVC weer meer in een activerende overheid. Dit was in zekere zin een breuk met de dominante visie in de jaren tachtig waarbij de overheid weinig kon bijdragen aan individuele en collectieve ontplooiing en daarom moest terugtreden.

### De onmogelijke maakbaarheid

'Niemand twijfelt er meer aan dat de overheid op vele terreinen terugtrekend moet zijn. Dat doet zelfs de PvdA niet meer, ook niet nu de sociaal-democraten aan de regering deelnemen. De maakbaarheid van de samenleving door een plannende overheid wordt alom als een verkeerd spoor gezien' werd in 1990 als geheel vanzelfsprekend in *Trefpunt* geschreven.<sup>18</sup> Toen de PvdA na jaren oppositie eind jaren tachtig weer mee mocht regeren, had ze haar standpunten over maatschappijverandering drastisch bijgesteld. In de eerste plaats wilde ze de samenleving op veel minder punten veranderen dan ten tijde van het kabinet-Den Uyl. In de tweede plaats wilde ze voor resterende veranderingswensen de staat niet langer als breekijzer gebruiken.<sup>19</sup>

De PvdA-bewindslieden weken niet wezenlijk af van het welzijnsbeleid dat zich in de loop van de jaren tachtig steeds meer was gaan richten op zorg en ondersteuning op individueel niveau en op sociale stabiliteit op maatschappelijk niveau. Hiertoe was geen omvattende wetgeving nodig, hoogstens een Welzijnswet waarin werd vastgesteld welke taken zouden moeten worden gedecentraliseerd en voor welke terreinen de rijksoverheid verantwoordelijkheid zou blijven dragen. Dit betekende het einde van de Kaderwet Specifiek Welzijn waarin sprake was van 'welzijnsplanning'. Dit was in de ogen van de toenmalige minister een vorm van maakbaarheidsdenken die ver afstond van zijn ideeën over soevereiniteit en solidariteit in eigen, kleine kring. Brinkman: 'De samenleving en de politiek belijden met steeds minder overtuiging de ambitie dat de toekomst maakbaar is.'<sup>20</sup>

De decentralisatie van het welzijnsbeleid werd vanaf 1987 voortvarend ter hand genomen. Er waren geen maakbaarheidsambities meer, sterker nog: iedere inhoudelijke ambitie leek uit het welzijnsbeleid te verdwijnen. 'Op het landelijk niveau kwam de visievorming en beleidsontwikkeling op het terrein van maatschappelijk welzijn bijna geheel tot stilstand.'<sup>21</sup> Ook bij de gezondheidszorg veranderde de rol van de landelijke overheid maar hier wist de sector zich veel beter staande te houden. De functionele in plaats van, zoals bij welzijn, territoriale decentralisatie gaf de sector juist de ruimte.

In de jaren zeventig bestond het streven om gezondheidszorgbeleid op te nemen in de Kaderwet. Het intrekken van de Kaderwet betekende dus ook het afscheid van de gedachte dat door gezamenlijke wetgeving zorg en welzijn beter en onderling meer afgestemd zouden kunnen worden gepland.

In tijden van economische crisis bleek het een stuk moeilijker om welzijn als een 'hoger' doel boven welvaart te plaatsen dan in de eerste helft van de jaren zeventig, ten tijde van relatieve hoogconjunctuur. In de jaren tachtig kreeg het behoud van welvaart alle aandacht en welzijn verdween naar de periferie van het beleid. Centraal stond de financieel-economische gezondmaking van Nederland en daaraan had de welzijnssector weinig bij te dragen. Hij kostte slechts geld.

Het welzijnswerk probeerde zich driftig bij de nieuwe politieke verhoudingen aan te passen. De sector deed dit echter welhaast op karikatuurale wijze, hetgeen de geloofwaardigheid niet vergrootte. De relatief snelle ineenstorting van het verzuilde welzijnsstelsel, uiteindelijk bezegeld door de christen-democraat Brinkman, én de van links tot rechts gedeelde aversie tegen het paternalisme van welzijnswerkers, leidden tot een marginalisering van deze sector. Ook al probeerden welzijnswerkers zich razendsnel aan de tijd aan te passen, een negatief imago achtervolgde hen nog lange tijd. De marginaliteit van welzijn werd door de decentralisatie eerder vergroot dan verkleind. Welzijn had hierdoor, op nationaal niveau, nog weinig om het lijf. Zo waren de verzorgingshuizen voor ouderen een provinciale verantwoordelijkheid geworden, en werd het 'specifiek' welzijn in 1987 naar de gemeenten gedecentraliseerd. Het minderhedenbeleid verhuisde naar Binnenlandse Zaken en ook het beleid met betrekking tot jeugd- en jongerenwerk werd overgelaten aan lagere bestuursniveaus. Het maatschappelijk middenveld werd op landelijk niveau eveneens drastisch gesaneerd in de al genoemde HLO-operatie: talloze steunfuncties, belangengroepen, onderzoekinstellingen en raden werden óf wegbezuinigd óf samengevoegd tot grotere instellingen, zoals het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW).

Weinigen namen het voor de sector op. Dat in tegenstelling tot andere sectoren waarop ook werd bezuinigd, die wél in staat bleken tot publiek protest. Waar het welzijnswerk – zeker landelijk – weinig steun had, daar bleken honderdduizenden mobiliseerbaar tegen bezuinigingen op de sociale zekerheid, zoals bijvoorbeeld de WAO. De PvdA en, in iets mindere mate, ook het CDA kwamen politiek zwaar in de problemen door vergaande voorstellen ter afslanking van de verzorgingsstaat rond 1990. Terwijl in deze jaren – onder minister d'Ancona – de ene na de andere bezuinigingsronde zonder veel publiek rumoer op de welzijnssector neerdaalde, bleek de steun in Nederland voor sociale voorzieningen en verzekeringen groot te zijn.

Hetzelfde gold in de jaren negentig voor de politieke en maatschappelijke steun voor de volksgezondheid. Hoewel ook hier het rode potlood werd gehanteerd, ging het in deze sector meer om het remmen van de groei dan om een reductie van de uitgaven. Bovendien speelden hier, zoals gesteld, minder de argumenten van onproductiviteit, vergroting van afhankelijkheid en calculerend gedrag. De resultaten van de gezondheidszorg stonden nauwelijks ter discussie:

er is nooit een Nederlandse Illich voor de gezondheidszorg opgestaan. Bovendien was de institutionele inbedding veel hechter en de bedragen die op het spel stonden waren veel groter, terwijl de overheid er minder over te zeggen had. Vanzelfsprekend waren er ook in de gezondheidszorg discussies over budgetbeperkingen ten tijde van de stagnerende economische conjunctuur. Deze discussies over onbeheersbare kostenstijgingen leidden tot voorstellen voor nieuwe institutionele vormgeving van de gezondheidszorg. In plaats van een decentralisatieoperatie naar gemeenten, werd hier echter gekozen voor een functioneel model waarin ook gebruikers – patiënten, cliënten, consumenten – in beeld kwamen. De doelgroepen van de zorg waren herkenbaarder én beter georganiseerd dan gebruikers van welzijnsvoorzieningen.

Gezondheidszorg bleef een *rationale* politiek kwestie, zowel op het punt van de financiën als op dat van de structuur. Door het voorlopig afblazen van de voorgenomen samenvoeging van gezondheidszorgvoorzieningen en maatschappelijke dienstverlening in één wettelijk kader was geen sprake meer van decentralisatie op dit gebied. De jaren negentig lieten vervolgens zien van welke importantie dit terrein was. Bij de komst van het nieuwe ministerie in 1994 wisselde welzijn dan ook met volksgezondheid in de nieuwe naam: van WVC naar VWS (Volksgezondheid, Welzijn en Sport).

De marginalisering van welzijn betekende niet dat sociale vraagstukken van politieke belangstelling verstoken bleven. Zeker na 1990 mochten deze zich weer op meer aandacht verheugen, zoals ook bleek uit het motto van het kabinet-Lubbers/Kok: 'sociale vernieuwing'. In reactie op de grote aandacht voor economische vernieuwing, ontstond er opnieuw belangstelling voor sociale kwesties. Eerst vooral op lokaal niveau. In Rotterdam werd in 1987 de Commissie Sociale Vernieuwing geïnstalleerd, die een jaar later het rapport *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief*<sup>22</sup> uitbracht. In dit rapport weerklonk de inmiddels klassieke kritiek op het welzijnswerk: er was sprake van afhankelijkheid van de cliënt, er werd geen maatwerk geleverd, men was niet gericht op preventie en het beleidsterrein was hopeloos verkokerd. Daarom meende men in Rotterdam dat het sociale beleid meer op lokaal niveau vorm en inhoud moest krijgen, dat het middenveld er een grotere rol in zou moeten spelen en dat de 'burger' weer centraal moest komen te staan. Landelijk werd het élan dat sociale vernieuwing lokaal opriep, herkend. Ook, of misschien wel juist, in tijden van economische voorspoed, bleken sociale vraagstukken ook nationaal hoger op de publieke en politieke agenda te kunnen komen. Sociale issues werden als problemen benoemd en erkend op het moment dat ze financieel weer oplosbaar schenen.

Hoewel minister D'Ancona zich een warm pleitbezorgster betoonde van sociale vernieuwing, was het tekenend voor de positie van de w van WVC eind jaren tachtig dat het sociale vernieuwingsbeleid niet meer onder de directe verantwoordelijkheid ervan viel. Het was het ministerie van Binnenlandse Zaken, met minister C.I. (Ien) Dales als boegbeeld, dat het welzijnsbeleid *après la lettre* ging voeren.

Welzijnsbeleid, 1982-1994

*Welzijn in (on)balans?* Dat was de titel van het symposium dat georganiseerd werd toen A.J. (Ab) Gijsbers in 1987 afscheid nam van het departement. Hij was zijn loopbaan in 1955 gestart bij de Afdeling Maatschappelijk Werk van het ministerie van MW en was geëindigd als DG Welzijn op het ministerie van WVC. Het vraagteken en de haakjes in de titel van het symposium waren overbodig. De diagnose dat het welzijnsbeleid uit balans was geraakt, werd in die dagen namelijk breed gedeeld. Een van de sprekers op het symposium, Flip Idenburg, net voorzitter-af van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, wees op de angst bij velen dat het werk van een hele generatie als waardeloos zou worden beschouwd.<sup>1</sup> Voor de werkvelden waar Gijsbers zich altijd sterk voor had gemaakt – de gezins-, de ouderen- en de verstandelijk-gehandicaptenzorg – was die angst ongegrond. De waarde van het werk in die sectoren is nooit in twijfel getrokken. Toen niet, daarvoor niet, nu niet. De angst was wél gegrond voor bijvoorbeeld het maatschappelijk werk en het sociaal-cultureel werk. De maatschappelijk werker die de schuldhulpverlening verwaarloosde en liever therapeutisch bezig was, de vormingswerker die bewustmaakte, de opbouwwerker die actievoeren tot dagelijkse routine had gemaakt, de jongerenwerker die aan de biertap van het buurthuis zat vastgekleefd, die stonden ter discussie, zelfs al waren zij karikaturen.

Toen in 1986 de projectgroep Beroepsvraagstukken Maatschappelijk Werk geïnstalleerd werd om een beroepsprofiel te maken voor de ongeveer tienduizend maatschappelijk werkers die Nederland telde, zei Gijsbers dan ook dat hij hoopte dat de projectgroep de harde kern van dit beroep zou vinden. Bij die gelegenheid liet hij ook weten de benaming welzijnswerker ongelukkig te vinden. De welzijnswerker was iets van de jaren zeventig, toen niet langer het individu centraal stond, maar zijn problemen gezien werden 'vanuit het structurele feilen van de westerse maatschappij'. Gijsbers toen: 'De welzijnswerker deed zijn intrede en niet alleen in de columns van de Haagse Post of de strips van Heer Bommel.'<sup>2</sup> Gijsbers nu terugkijkend laat zich in de volgende bewoordingen uit:

*'Ik wist hoe het publiek ertegen aankeek. Hoe de politiek ertegen aankeek. Ik had er belang bij om concreet te zijn. Om het werk in de zorg voor verstandelijk gehandicapten te laten zien. Het werk in de bejaardenzorg. Tegen maatschappelijk werkers zei ik altijd 'maak duidelijk wat je doet'. En praat nooit over welzijn als u uw werk wilt verkopen. Gebruik geen vage kreten, maar leg uit dat u die persoon met die concrete moeilijkheden in die concrete situatie weer op weg helpt. Daar is waardering voor. Maar praat niet over welzijn. Dat is klatskoek. En toen werd ik DG Welzijn.'*

De minister die Ab Gijsbers in 1987 uitzwaaide, was Elco Brinkman. Brinkman heeft een belangrijk stempel gedrukt op de geschiedenis van het departement. Hij maakte er twee termijnen vol (van 1982 tot 1989). Het waren de jaren van de grote *Wende*, van de bezuinigingen en van het decentraliseren van het welzijnsbeleid naar de gemeenten en de provincies. Kreeg Brinkman het welzijnsbeleid nu meer in balans door het te verplaatsen naar de gemeente- en provinciehuizen? Waren de bezuinigingen heilzaam voor de sectoren die zich te veel hadden afgewend van het concrete en het haalbare? Hoe verging het de verschillende werksoorten van het welzijnsbeleid op lokaal en provinciaal niveau? Brinkman werd in 1989 afgelost door minister Hedy d'Ancona. Zij maakte deel uit van een kabinet dat sociale vernieuwing als leidend motto voor het kabinetsbeleid had gekozen. Na perioden van expansie (1965-1977), bezinning (1977-1982) en sanering (1982-1989) zag het SCP in 1990 een periode van herwaardering voor het welzijnsbeleid aanbreken.<sup>3</sup> Trof D'Ancona een beleidsveld aan dat bestuurlijk in balans was? Werkte zij voort in de voetsporen van Brinkman of bracht zij opnieuw koerscorrecties aan? En hoe reageerden de ambtenaren in Rijswijk op de veranderende tijden?

### Institutionele veranderingen

#### *Vertrekkende directies*

Het departement van WVC raakte bij de start een zeer gezichtbepalend onderdeel kwijt aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: de directie Bijstandszaken. De overgang was wellicht begrijpelijk, de sociale zekerheid wilde men in één ministerie onderbrengen, maar het werd bij WVC als een verlies ervaren. De ABW werd als het geesteskind gezien van de minister van Maatschappelijk Werk en later van CRM, Marga Klompé.

Het verlies van de directie Bijstandszaken volgde op het vertrek van een drietal andere gezichtsbepalende onderdelen. In 1981 was de coördinatie van het minderhedenbeleid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken terecht gekomen en de zorg voor de huisvesting van woonwagengedwongen bij het ministerie van VROM. Deze huisvesting werd vanaf dat moment niet langer gefinancierd via de ABW maar via de Beschikking Geldelijke Steun Woonwagens. 'VROM-wagens' kwamen in de plaats van 'CRM-wagens'.<sup>4</sup>



Ook de directie Coördinatie Emancipatiebeleid vertrok in 1981 naar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze verplaatsing had vooral te maken met de ambities van de daar net aangetreden staatssecretaris H. d'Ancona. D'Ancona speelde in die periode een vooraanstaande rol in de Nederlandse vrouwenbeweging. In 1973 had zij al in het boek *Sociale actie, een moderne passie* van het hoofd van de afdeling Onderzoek en Planning van CRM, Louis van Tienen, een bijdrage geleverd *Vrijheid, gelijkheid en zusterschap!*<sup>5</sup> De politieke beslissing over de verhuizing had zich overigens weer sneller voltrokken dan het overdenken van de logistieke consequenties. Op Sociale Zaken waren namelijk geen werkplekken beschikbaar. Toen de directie uiteindelijk overging, was staatssecretaris D'Ancona door de val van het kabinet-Van Agt/Den Uyl alweer tijdelijk van het landelijke politieke toneel verdwenen.

Van al deze onderdelen werd met pijn in het hart afscheid genomen. De betrokkenheid met de woonwagenbewoners ging terug tot de beginjaren van het ministerie van Maatschappelijk Werk. Nol Westendorp, hoofd van de afdeling voorlichting in de periode 1966-1981 op het departement, vertelde bij zijn afscheid dat hij ooit een seintje van bovenaf had gekregen om de voorlichting over de woonwagenproblematiek te verminderen. 'Het Nederlandse volk zou de indruk kunnen krijgen dat het ministerie van CRM er alleen voor de woonwagenbewoners is.'<sup>6</sup> De coördinatie van het bredere minderhedenbeleid had een even lange geschiedenis, terwijl ook de jonge loot aan de CRM-stam, de directie Coördinatie Emancipatiebeleid, zich onder het bewind van staatssecretaris Kraaijeveld-Wouters in korte tijd geliefd had gemaakt op het departement. Er werd betreurd dat ze niet de kans had gekregen tot een stevige beleidstak binnen WVC uit te groeien. Het vertrek van deze onderdelen betekende niet dat er binnen WVC geen aandacht meer was voor emancipatiezaken, woonwagenbewoners, minderhedenbeleid en de materiele nood van uitkeringsgerechtigden, het betekende wél dat de rol van het departement op deze terreinen minder prominent werd.

### *Opheffen en verzelfstandigen*

De personele omvang van de w-tak werd vooral teruggebracht door het Bureau Landelijk Contact eind 1987 op te heffen en door twee grote onderdelen te verzelfstandigen: het Bijzonder Jeugdwerk en de opvang van Asielzoekers. Zowel in het Bijzonder Jeugdwerk – dat uit tientallen internaten (de zogenaamde residentiële instellingen) bestond – als in de opvang van asielzoekers werkten honderden ambtenaren. Vooral over het opheffen van het Bureau Landelijk Contact is nadien nog vaak gesproken. Dit Bureau, dat in elke provincie een vestiging had en in 1952 door Van Thiel was ingesteld, had decennialang gefunctioneerd als antenne van het departement in alle regio's van Nederland én als uitdrager van het departementale beleid. Nu dit beleid gedecentraliseerd werd, was hun functie weliswaar gedeeltelijk overbodig geworden, maar de Bureaus werden nadien toch gemist vanwege de schat aan regionale en lokale kennis die ze beza-

ten. P.H.B. (Peter) Pennekamp, onder meer voormalig hoofd van de directie Ouderenbeleid en het directoraat-generaal Welzijn, zegt om die reden: 'Die hadden we nooit moeten afschaffen.'

### *Wetgeving*

De institutionele veranderingen zetten gedurende de periode WVC door. Voor de grootste veranderingen zorgden drie decentralisatiewetten: de nieuwe Wet op de Bejaardenoorden (1985), de Welzijnswet (1987) en de Wet op de Jeugdhulpverlening (1992). De eerste wet decentraliseerde de bejaardenoorden naar de provincies, de tweede wet tal van voorzieningen op het terrein van specifiek welzijn naar de gemeenten, en de derde de jeugdhulpverlening naar de provincies. In 1994 werd ook het beleidsveld van de Maatschappelijke Opvang gedecentraliseerd en onder de werking van de Welzijnswet gebracht. Vanaf dat moment waren (centrum)gemeenten verantwoordelijk voor de crisisopvang, de dak- en thuislozenzorg en de blijf-van-mijn-lijfhuizen. Voor de laatste decentralisatie tekende minister D'Ancona.

Met de andere drie decentralisaties is nadrukkelijk de naam van Brinkman verbonden. Brinkman dwong met zijn wetgevende arbeid, ondanks de inhoudelijke bezwaren van velen, respect af. De relatieve buitenstaander Brinkman schrapte de ambitieuze Kaderwet in 1983. 'Relatief', omdat hij als ambtenaar van Binnenlandse Zaken betrokken was geweest bij discussies over de Kaderwet. De Kaderwet was, in de woorden van oud-minister van CRM H.A. (Hans) de Boer, al langer omstreden maar was, omdat de wet 'het kindje van allemaal was geworden', uiteindelijk toch in het Staatsblad beland. Niemand van de fractiespecialisten en de verantwoordelijke bewindslieden had het aangedurfd de wet alsnog te blokkeren of in te trekken. Brinkman durfde dat in 1983 wel en haalde daarmee een laconieke haal door de principes waarvoor gedurende de CRM-tijd zulke felle gevechten gevoerd waren: inspraak, democratische sociale planning en harmonisatie van wetgeving en welzijnsterreinen.

De Welzijnswet van 1987 was van een verbluffende eenvoud. De algemene strekking van de Welzijnswet was dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet bij de lokale overheid lag, dat de provincie de lokale overheid ondersteunde en dat de rijksoverheid vooral de taak had vernieuwingen te initiëren en ontwikkelingen in de samenleving te volgen, te signaleren en te analyseren. Beoogde de Kaderwet het welzijnsbeleid naar de mensen te brengen (inspraak, democratische planning), de Welzijnswet bracht het welzijnsbeleid naar de gemeenten. De wet was van toepassing op de bekostiging van wat 'specifiek welzijn' werd genoemd: openbaar bibliotheekwerk, vormings- en sociaal-cultureel werk, emancipatiewerk en opbouwwerk, maatschappelijke opvang en hulpverlening, en sport en sportieve recreatie. In de Welzijnswet stond precies welke overheid verantwoordelijk was voor welke voorziening. Bovendien stond er een bepaling in dat de overheden zich uitsluitend met hun eigen voorzieningen dienden te bemoeien.



Tegen Bibeb zei Brinkman in een interview: 'Weet je? (...) Ik kan binnen een paar uur deze hele kamer schilderen maar ik kan geen rand recht trekken. Mij interesseert alleen de grote lijn, ik heb geen oog voor details.'

In 1989 zouden de bij de Welzijnswet behorende financiële middelen gedecentraliseerd worden naar het gemeente- en provinciefonds. De overheveling van de gelden ging gepaard met een forse 'efficiency-korting'.

### Interne veranderingen

Gijsbers maakte aan het einde van zijn loopbaan de kentering in het welzijnsbeleid nog mee. In januari 1985 was de nieuwe Wet op de Bejaardenoorden (WOB) van kracht geworden, en vlak voor zijn afscheid de Welzijnswet. Met de invoering van de tweede wet was hij het eens, met die van de eerste niet. Werk als het opbouwwerk hoorde inderdaad op het lokale niveau thuis, maar de zorg voor de burger niet. Hij zag de provincies na de invoering van WOB 'gangen vol ambtenaren' aanstellen, stelde vast dat de apparaatskosten wel erg hoog waren en vroeg zich af of de kwaliteit van de geboden zorg en de rechtsgelijkheid wel voldoende waren gewaarborgd.

Ab Gijsbers werd in 1987 opgevolgd door J.N.M. (Koos) Richelle. Richelle was als oud-loco-secretaris van de gemeente Leiden bekend met het gemeentelijke perspectief. Hij was, in tegenstelling tot Gijsbers, een groot voorstander van de decentralisatie. Terugkijkend stelt hij nu:

*'De mensen van CRM en WVC hebben zich altijd met alle middelen, eigenlijk en oneigenlijk, verzet tegen de decentralisatie. Ze zagen het als een negatieve zaak, een groot verlies, een aanval op hun terrein dat ze in de decennia daarvoor hadden opgebouwd. Bedenk dat het welzijnsterrein er niet al eeuwig lag. Dat was nog betrekkelijk nieuw, opgebouwd na de tweede wereldoorlog, in sterke verwevenheid met het particulier initiatief in de tijd van de verzuiling. Dat hadden zij gerealiseerd, daarin waren zij groot geworden. Maar dat enorme netwerk was in ontbinding. En van hen werd bij de decentralisatie een enorme tournure gevraagd. Het was begrijpelijk dat ze daar grote moeite mee hadden. Ik was en ben er nog steeds een sterk voorstander van decentralisering. En dat decentralisatiebeleid is uitgevoerd. In één klap zijn de invloeden vanuit WVC doorgeslagen. Dat was voor heel veel mensen moeilijk. Veel ambtenaren voelden zich verweesd en vervreemd in de nieuwe situatie.'*

Richelle heeft zijn WVC-jaren, en vooral de tijd dat hij DG Welzijn was (1987-1995), ervaren als een turbulente periode. Dat kwam niet alleen door de hectiek van de verzelfstandigingen en de decentralisatieoperaties, maar vooral ook door de voortdurende bezuinigingsdruk én de opgave om de w-tak in personele zin af te slanken. Richelle heeft het directoraat-generaal in de WVC-jaren met vaste hand door alle bezuinigingen geleid. Zonder Richelle, wordt nu gezegd, waren de bezuinigingen waarschijnlijk forser uitgevallen. Richelle was

een exponent van een nieuwe lichte ambtenaren: de 'managers'. In de periode WVC begon zich een tegenstelling af te tekenen tussen enerzijds de 'de inhoudelijken' en 'geëngageerden' en anderzijds de 'managers die net zo goed een koekjesfabriek hadden kunnen leiden'. Vanzelfsprekend bestonden er in de praktijk grijsinten tussen beide clichés, en de inhoudelijken konden moeilijk ontkennen dat er in de WVC-jaren managers nodig waren die zich ook concentreerden op financiële zaken.

In de WVC-periode werd er niet alleen afgebouwd en gedecentraliseerd, er werden ook nieuwe zaken opgepakt en uitgebouwd. Zo zijn vanuit Rijswijk twee voorzieningengolven tot stand gebracht: de opvang van asielzoekers en vluchtelingen, en de kinderopvang. Beide terreinen maakten een stormachtige ontwikkeling door.

Onder Richelle vond er in 1987 een belangrijke reorganisatie plaats, die in 1988 zou leiden tot aparte directies voor Jeugdbeleid, voor Ouderenbeleid, voor Gehandicaptenbeleid en voor Vluchtelingen, Minderheden en Asielzoekers (DVMA).<sup>8</sup> Deze categorale indeling sloot aan bij een lange departementale traditie en paste ook in de afspraken die met Volksgezondheid waren gemaakt: waar Volksgezondheid algemeen beleid zou voeren, zou Welzijn verantwoordelijk zijn voor bepaalde groepen met specifieke problemen. Het categorale denken was voor Welzijn niet nieuw, maar de categorieën gingen nu niet langer schuil onder noemers als 'samenlevingsopbouw', 'maatschappelijke ontwikkelingen' en 'maatschappelijke dienstverlening'. Deze abstracte categorieën met een lange geschiedenis werden om strategische redenen geschrapt. Wie op welzijn wilde bezuinigen, kreeg van het departement direct de vraag voorgelegd waarop: op de gehandicapten, op de ouderen, op de jongeren, op de minderheden of op de asielzoekers? Richelle:

*'Van deze tactische zet hebben we echt geprofiteerd. De houding was toch vaak van 'ach, van welzijn kunnen we wel wat afhalen.' We hebben het toen bewust concreetiseerd. Elke directie een eigen beleid en een eigen budget. De politici in de Kamer verzetten zich keer op keer als er weer een schilletje vanaf werd gehaald. Het heeft meer drastische bezuinigingen voorkomen.'*

In 1991 vond er opnieuw een herordening van de organisatie plaats. De directie Algemeen Beleid, Onderzoek en Ontwikkeling en de directie Maatschappelijk Ontwikkeling gingen samen de directie Algemeen Sociaal Beleid vormen. Peter Pennekamp werd het hoofd van de nieuwe directie en tevens plaatsvervangend DG Welzijn. H. (Henk) Bakkerode nam zijn plaats als hoofd van de directie Ouderenbeleid over. De directie Algemeen Sociaal Beleid kreeg een spilfunctie in het directoraat-generaal Welzijn en werd belast met de taak inhoud te geven aan een samenhangend intersectoraal sociaal beleid, zowel op landelijk als op lokaal niveau. Aan de vooravond van deze reorganisatie zei D'Ancona: 'Als eerste op de rol staat de vorming van een breed georiënteerde directie Algemeen Sociaal Beleid. Ik wil daarmee een einde maken aan het den-

ken in schotten op rijksniveau.<sup>9</sup> De uitspraak maakte duidelijk dat D'Ancona een actieve rol opeiste bij het goed op elkaar afstemmen van de vele Haagse beleidsarrangementen op het gebied van sociaal beleid.

### Breuklijnen?

De eerste acht jaar van WVC staan bekend als no-nonsensejaren. In zijn in 1987 gepubliceerde bestseller over modieus taalgebruik schreef Kuitenbrouwer: 'De "zachte sector" bestaat nog, al zou je het niet zeggen, zo stil als ze zich houden – één kik en cowboy Brinkman trekt zijn Colt.'<sup>10</sup> De zachte sector bestond niet alleen nog maar paste zich ook in een rap tempo aan de gewijzigde omstandigheden aan. Het opbouwwerk depolitiseerde; de koepels van het maatschappelijk werk ijverden voor maatschappelijk werk dat 'gerichte civiele effecten' teweeg kon brengen. In zijn in 1987 gepubliceerde geschiedenis van het club- en buurthuiswerk in Nederland *Werk in de schaduw* deed Nijenhuis de volgende observatie: 'Wel valt op dat de club- en buurthuizen in de huidige tijd van economische recessie aspecten van hun oude werk weer aanvatten, zoals het organiseren van vakanties voor kinderen die niet op vakantie gaan met hun ouders, het organiseren van kledingruil en het geven van hulp op het gebied van budgettering.'<sup>11</sup>

In 1987 en 1990 verschenen beroepsprofielen voor het maatschappelijk werk en het opbouwwerk waarin de ambachtelijkheid van dit werk werd benadrukt.<sup>12</sup> Zo werd de opbouwwerker beschreven als een ambachtsman met een gereedschapskist die praktische problemen oplost. De nieuwe landelijke organisaties die uit de herstructureringsorganisatie tevoorschijn kwamen, kregen ambachtelijke namen. Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) werd een 'werkontwikkelingsinstituut', een begrip dat nooit de Van Dale heeft gehaald. De medewerkers van het instituut werden geacht zich te richten op het verbeteren van de kwaliteit van het uitvoerende werk. Toen het NIZW in 1991 een groot landelijk congres belegde, hield minister D'Ancona de jonge organisatie voor niet te verworden tot het zoveelste tegen de overheid leunende lichaam van de vijfde macht, maar zich concreet, pragmatisch en oplossingsgericht op de zorg- en welzijnspraktijken te richten. De NIZW-er P.A.H. (Peter) van Lieshout introduceerde hierop, aansluitend bij een oude traditie in het welzijnsbeleid, twee Engelse begrippen: *empowerment* en *accountability*.<sup>13</sup> De professionals in de sector dienden hun cliënten meer 'eigenmachtig' te maken door toetsbare behandelplannen in te zetten. Ze mochten zich niet tevreden stellen met de rol van ondersteuner of begeleider, maar dienden ambitieuzere doelen na te streven, die met behulp van gebruikersenquêtes systematisch geëvalueerd dienden te worden.

Bovenstaande voorbeelden zijn illustraties van de nuchterheid en zakelijkheid die tijdens de WVC-jaren zowel aan te treffen waren in welzijnspraktijken, als bij de verschillende directies van het directoraat-generaal Welzijn. Minister D'Ancona sloot in dit opzicht naadloos aan bij haar voorganger,

Brinkman. D'Ancona zette zich, net als Brinkman, af tegen het zieligheidsdenken. Tegen *de Volkskrant* zei ze in 1991: 'Het welzijnsbeleid van de overheid kan niet langer inhouden dat we de mensen van de wieg en het graf compenseren in hun tekorten. We moeten de mensen activeren in dát deel van hun persoonlijkheid dat nog te activeren is.'<sup>14</sup> Maar zijn cultuurkritiek en moralisme nam ze niet over.

Een steun in de rug voor D'Ancona was de sociale vernieuwing, opgekomen in Rotterdam en tot motto gepromoveerd in het kabinet-Lubbers/Kok. Het gedachtegoed van de sociale vernieuwing spoorde met de opvattingen van het directoraat-generaal Welzijn. Dat de coördinatie van de sociale vernieuwing bij het ministerie van Binnenlandse Zaken terecht kwam, was dan ook een teleurstelling, vooral ook omdat de decentralisatie van het 'specifiek welzijn' in 1987 het voorbeeld par excellence was van sociale vernieuwing. Geen enkel beleidsveld was tot dat moment zo onvoorwaardelijk gedecentraliseerd.

Omdat de sociale vernieuwing verbonden was met bestuurlijke noties als decentralisatie en deregulering, werd er in de laatste WVC-jaren veel gezegd en geschreven over bestuurlijke vernieuwing, over 'ontkokeren' en 'over elkaars schutting heen kijken'. De directie Algemeen Sociaal Beleid stond midden in dit debat, doordat zij een coördinerende rol opeiste in het realiseren van een goed op elkaar afgestemd interdepartementaal en lokaal samenhangend sociaal beleid.

De andere aspecten van de sociale vernieuwing – het doenerige karakter, de concreetheid, de kleinschaligheid, de vindingrijkheid en zeker ook de doelma-



Minister Brinkman neemt een petitie over speeltuinen in ontvangst.

tigheid-, werden keer op keer door D'Ancona voor het voetlicht gebracht. Daarbij werd vaak verwezen naar een essay van de socioloog C.J.M. Schuyt, die de welzijnswerkers had voorgesteld zich als sociale ondernemers te manifesteren. Ze moesten niet te snel alle problemen van hun cliënten willen oplossen. Die zouden hun problemen juist op eigen kracht – desnoods met een steuntje in de rug – moeten overwinnen.<sup>15</sup> Het is als met penalty-schieten, legde hij in *Trefpunt* uit: als er geen keeper in de goal staat, is er niets aan.<sup>16</sup>

Tussen het tijdperk Brinkman en de periode D'Ancona laten zich niet echt spectaculaire breuklijnen aanwijzen; wel werden er nieuwe stappen gezet. Ten eerste probeerde D'Ancona via de directie Algemeen Sociaal Beleid een coördinerende rol te krijgen in het interdepartementale en lokale sociale beleid. Ten tweede haalde ze de samenwerking met de gemeenten en de provincies weer aan. In de vernieuwde Welzijnswet van 1994 stond een speciaal artikel waarin gewezen werd op het belang van goede samenwerking tussen de verschillende overheden en het particulier initiatief. D'Ancona's eerste beleidsbrief heette dan ook *Samen werken langs nieuwe wegen* (1991), haar tweede beleidsbrief *Samen verder* (1992). Ten derde had ze meer belangstelling dan Brinkman voor het detail. Ze zette haar innovatiegelden gericht in. Uitgaande van de centrale doelstelling 'het versterken en handhaven van de onafhankelijkheid', werden projecten ondersteund die moesten voorkomen dat zich een neerwaartse spiraal inzette bij risicogroepen.

## De beleidsvelden

Ondanks alle (vaak forse) bezuinigingen en decentralisatieoperaties hebben de verschillende directies en hun hoofden zich in deze periode kunnen manifesteren. Dat gold bijvoorbeeld voor P.H.B. (Peter) Pennekamp op ouderenbeleid (vanaf 1988) en later op het bredere terrein van sociaal beleid (vanaf 1991), H. (Henk) Mannen op de verstandelijk-gehandicaptenzorg, S. (Siem) Rijpma op het jeugdbeleid en L. (Lucas) Elting op vluchtelingen, minderheden en asielzoekers. Zij moesten zich ook wel manifesteren, want alle categorale directies hebben, na de decentralisatieoperaties, geworsteld met de lokale coördinatieproblemen. De afstemmings- en coördinatievraagstukken waar het landelijk niveau zich in de jaren zeventig het hoofd over brak, manifesteerden zich in de jaren tachtig en negentig op lokaal niveau in volle hevigheid: in het ouderenbeleid, in de jeugdhulpverlening, in het minderhedenbeleid, in de maatschappelijke opvang en in het bredere lokaal sociaal beleid. Daarop moest WVC een antwoord op verzinnen.

### Jeugdbeleid

In de WVC-jaren kreeg het jeugdbeleid voor het eerst in de geschiedenis van het departement een eigen directie. In deze directie kwam een aantal velden bij elkaar. Ten eerste dat van het jeugdvormingsbeleid. Dit beleidsterrein bestond

voornamelijk uit het subsidiëren van landelijke jongerenorganisaties, zoals de vakbondsjongeren, politieke jongerenorganisaties, scouting en het gespecialiseerde club- en buurthuiswerk. Een ander onderdeel was het Bijzonder Jeugdwerk, de internaten. De basis van het Bijzonder Jeugdwerk werd in de jaren 1930-1940 door het ministerie van Sociale Zaken gelegd in de vorm van arbeidskampen voor jeugdige werklozen en was gaandeweg uitgegroeid tot een apart residentieel zorgcircuit voor moeilijk opvoedbare jongeren. In 1981 telde het Bijzonder Jeugdwerk een twintigtal internaten. De internaten waren open voorzieningen (met vrijwillige plaatsing), in tegenstelling tot de residentieële voorzieningen uit het Justitiële circuit (met gedwongen opname). Daarnaast financierde het departement tal van alternatieve ambulante en preventieve voorzieningen, zoals kindertelefoons, straathoekwerk en Jongeren Advies Centra.

De directie jeugdbeleid stond onder leiding van Siem Rijpma. In de WVC-jaren is op de Jeugdhulpverlening stevig bezuinigd. Het beleid was gericht op extramuralisering, op het terugbrengen van het aantal internaatsplaatsen en het versterken van de ambulante en preventieve zorg. Aan eerstelijnsvoorzieningen in de wijk, dichtbij de school en het ouderlijk huis werd de voorkeur gegeven boven voorzieningen ver weg in de bossen. Uitgangspunten van de hulpverlening waren: zo kort mogelijk, zo licht mogelijk, zo dichtbij mogelijk en zo tijdig mogelijk (het zogenaamde zo-zo-zo-zobeleid). De internaten moesten beter over het land worden verspreid. In het westen van het land, waar de meeste probleemjongeren vandaan kwamen, waren namelijk nauwelijks internaten.

De talrijke internaten werden tot 1984 gedeeltelijk uit de indirecte financiering van de ABW bekostigd, maar het personeel drukte zwaar op de begroting van eerst CRM en later WVC. Het onderdeel BJ werd daarom verzelfstandigd door het in een aparte stichting onder te brengen. Hiermee werd het aantal ambtenaren van de w-tak aanzienlijk verminderd. In 1992 werd de Wet op de Jeugdhulpverlening van kracht en het Bijzonder Jeugdwerk gedecentraliseerd naar de provincies en grootstedelijke regio's.

In de CRM-jaren stonden in het jeugdbeleid begrippen centraal als emancipatie, democratisering, vernieuwing, participatie, bewustwording en maatschappelijke ontplooiing.<sup>17</sup> In de periode-Brinkman werden de ambities bescheiden. Over zelfontplooiing werd niet meer gerept. De overheid sprong alleen in wanneer socialisatiekaders als gezin, school en verenigingsleven tekortschoten. Een sterk accent kwam te liggen op probleemjongeren, zoals werkloze jongeren, randgroepjongeren, criminele jongeren, jongeren uit minderheden en drugsverslaafden. De aandacht voor agressieve jongeren en randgroepjongeren was in de jaren zeventig beperkt geweest.

De Wet op de Jeugdhulpverlening was de uitkomst van een lang traject om de versnippering in het jeugdbeleid te verminderen. Maar die werd er niet mee opgelost, waardoor dit terrein een reputatie van grote ondoelmatigheid kreeg. De oorzaak van de ondoelmatigheid was dat in de jeugdzorg drie verschillende circuits opereerden: de jeugdhulpverlening (in handen van provincies en

grootstedelijke regio's), de geestelijke gezondheidszorg (wvc/vws), en de kinderbescherming en gezinsvoogdij (ministerie van Justitie). In september 1993 werd de task force *Doelmatigheid, Effectiviteit en Financiering Jeugdhulpverlening* ingesteld door minister D'Ancona, staatssecretaris A. Kosto van Justitie en staatssecretaris Simons. April 1994 verscheen het advies *Plaats maken. Op weg naar goede jeugdzorg*. Daarin werd het probleem als volgt geformuleerd:

*'Waar moet de minderjarige, waar moeten de ouders of de mensen in de omgeving van het gezin heen? Naar het Jongeren Advies Centrum (JAC), maar dat is specifiek voor hulp aan weggelopen minderjarigen. Naar het Riagg, maar daarvoor is een verwijzing nodig en daar wordt vaak een bepaalde motivatie gevraagd van ouders en minderjarige. Naar het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW), maar dat is lang niet overal op deze opvoedingsproblemen toegespitst. Naar het Bureau Vertrouwensarts, maar dat is alleen voor de Kinderbescherming en verleent niet zelf hulp. Naar een tehuis, maar dat is een al te grote stap. Naar de Raad voor de Kinderbescherming, maar die is er met name voor het inschakelen van de rechter en dat is nog niet aan de orde. Naar het Adviesbureau voor ouders en jongeren, maar dat is vooral gericht op problemen met oudere minderjarigen, is niet bij iedereen bekend en beschikt niet over multifunctionele deskundigheid. (...) Het is een stelsel waarvan je zegt: dat bedenken je niet.'*<sup>18</sup>

De verbrokkelde structuur leidde ertoe dat jongeren vaak niet of te laat hulp kregen, dat wachtlijsten ontstonden bij de door de rechter opgedragen uithuisplaatsing en dat er geleurd moest worden om kinderen en jongeren bij hulpverleningsinstellingen geplaatst te krijgen.

Bovendien nam het aantal zwerfjongeren toe. De task force adviseerde om in elke provincie en in de grote steden een Bureau Jeugdzorg in te stellen dat aandacht zou moeten besteden aan diagnostiek, kortdurende hulpverlening, verwijzing en advies. De opvolger van wvc, het ministerie van vws, zou deze koers verder volgen, maar merken dat goede coördinatie en afstemming op dit terrein heel moeilijk zijn.

De directie Jeugdbeleid en in het bijzonder de afdeling Preventief Jeugdbeleid heeft in de laatste periode van het ministerie van wvc (1989-1994) een belangrijke rol gespeeld bij de uitbouw van de kinderopvang. In de jaren tachtig bestond er een fiscale aftrekpost voor ouders met kinderen voor kinderopvang. Iedereen met kinderen had daar recht op, ongeacht of er nu wel of geen gebruik van opvang werd gemaakt. Het ministerie van Financiën had voor die aftrekpost 130 miljoen gereserveerd. Aan het einde van de periode-Brinkman is besloten dit bedrag van de begroting van het ministerie van Financiën over te hevelen naar wvc om zo het uitbreiden van de kinderopvang te stimuleren. Tijdens de daaropvolgende formatie heeft D'Ancona dit bedrag weten te verdubbelen tot 260 miljoen. Er kwam een stimuleringsmaatregel voor gemeenten om de capaciteit kinderopvang uit te breiden. Daar is optimaal gebruik van

gemaakt, en in de jaren 1990-1994 is de capaciteit van de kinderopvang gestegen van 20.000 plaatsen naar 70.000 plaatsen.<sup>19</sup> Interessant was dat het Rijk ondanks de dominante beleidstrends (deregulering, decentralisering) een actieve rol vervulde op dit terrein. Aan de Welzijnswet, die in 1994 is aangepast, is zelfs een specifiek artikel toegevoegd dat de kwaliteit van de kinderopvang moest waarborgen.

#### *Minderheden*

Het allochtonenbeleid van wvc bouwde voort op dat van CRM. Uitgangspunt van dit beleid was dat de verschillende allochtone groepen bij het integratieproces in de Nederlandse samenleving vorm moeten kunnen blijven geven aan de eigen cultuur. De onderbouwing van dat beleid steunde sterk op de door Rinus Penninx geschreven voorstudie van het rapport *Etnische minderheden* (1979) van de WRR, waarin ervoor werd gepleit de coördinatie van het minderhedenbeleid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken te leggen. Penninx was lid geweest van de door CRM in 1978 ingestelde Adviescommissie Onderzoek Minderheden, die het ministerie van CRM adviseerde over onderzoeksbeleid en - programmering.<sup>20</sup> Belangrijk onderdeel van het CRM-beleid was het subsidiëren van tal van Stichtingen Buitenlandse Werknemers en landelijke koepelorganisaties. Deze organisaties verzorgden de voorlichting, de belangenbehartiging, de 'milieu-opbouw' (voor de eigen groep) en de 'relatie-opbouw' (met de omliggende samenleving).

Met het verschijnen van de WRR-studie *Allochtonenbeleid* (1989), waaraan de oud-CRM ambtenaar Han Entzinger een belangrijke bijdrage leverde, verschoof het perspectief. In Tilburg en Rotterdam financierde het departement inburgeringstrajecten. Nieuwkomers werden opgevangen en verder op weg geholpen door onderwijsinstellingen, gemeentelijke instellingen, bedrijfsopleidingen en arbeidstoeleiding geïntegreerd aan te bieden. Entzinger liet zich hierdoor inspireren bij het schrijven van de WRR-nota. De nadruk kwam zo minder op cultuurbeleid, en meer op het opheffen van achterstanden te liggen. Het minderhedenonderzoek had duidelijk gemaakt dat het integratieproces van de eerste, de anderhalve (kinderen die vanuit het moederland waren overgekomen) en de tweede generatie (in Nederland geboren) moeizaam verliep. Hun achterstand in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en op de huisvestingsmarkt was groot. Dit gold vooral voor Turken en Marokkanen en in iets mindere mate voor Surinamers en Antillianen. Ook het SCP wees in 1986 in een afzonderlijk hoofdstuk van het tweejaarlijkse SC-rapport op de groeiende achterstand. Bovendien verscheen er rond 1990 onderzoek waaruit bleek dat allochtonen oververtegenwoordigd waren in de criminaliteit. De groeiende verontrusting leidde tot een aanpassing van het beleid. Het ministerie van wvc ging zich richten op het stimuleren van intercultureel management, racismebestrijding, op opvoedingsondersteuningsprogramma's voor allochtone moeders en op de voorschoolse en buitenschoolse opvang voor allochtone kinde-

ren. Bekend werden de voorschoolse Op-stapprojecten, compensatieprogramma's die de onderwijsachterstand van kinderen in de leeftijd van vier tot zes jaar moesten terugbrengen. Onder Brinkman werd gestart met het financieren ervan. Lucas Elting, vanaf 1988 hoofd van de directie Vluchtelingen, Minderheden en Asielzoekers:

*'De nota Allochtonenbeleid van de WRR zorgde voor een forse breuk in het beleid. Het ging vanaf dat moment minder om het supporten van sociaal-culturele activiteiten, zelforganisaties, gebedsruimten en eigen moskeën. Die droegen onvolgende tot de oplossing bij. Het ging nu om inburgering, taal, opvoedingsondersteuning, onderwijs en arbeid.'*

In de WVC-jaren werd ook het laatste woonoord van de Molukse bevolking in Nederland gesloten, kamp Vught in de provincie Noord-Brabant. De sluiting van dit woonoord, en vervolgens de sloop en de bouw van nieuwe woningen op dezelfde plek, heeft veel aandacht gevergd van de ministers Brinkman en D'Ancona, en vooral van de DG Welzijn Richelle. In de geschiedenis van het kamp, die de periode 1951-1993 beslaat, weerspiegelde zich meer dan veertig jaar welzijnsbeleid van het ministerie van Maatschappelijk Werk en zijn opvolgers. Tal van door de overheid gefinancierde instellingen hebben in deze geschiedenis een rol gespeeld, zoals het Commissariaat van de Ambonezenzorg, het Interkerkelijk Contact Comité Ambon Nederland, het Inspraak Orgaan Welzijn Molukkers, de Stichting Wekgelegenheid Molukkers, de Molukse jongerenvereniging in Vught, en het Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant. Richelle:

*'Kamp Vught was de moeder aller woonoorden. De sluiting van het woonoord is voor de poorten van de politieke hel weggesleept. Er is zelfs een nieuwe wijk voor de bewoners gebouwd met een heel inspraaktraject: de wijk Vijverberg in Lunetten. Uiteindelijk wilden ze daar niet naartoe. Die huizen stonden leeg, het kostte het ministerie kapitalen aan bewakings- en beveiligingskosten. Vervolgens is kamp Vught gesloopt en zijn op dezelfde plaats nieuwe huizen gebouwd.'*

#### *De opvang van vluchtelingen en asielzoekers*

In de geschiedenis van het departement is er ook altijd een afdeling geweest voor de opvang van vluchtelingen. In de jaren vijftig droeg het ministerie van Maatschappelijk Werk, zoals geschetst, zorg voor de opvang van een grote groep Hongaren die in 1956 hun land waren ontvlucht na de Russische inval, in de jaren zeventig waren dat onder meer vluchtelingen uit Latijns Amerika (onder wie Chilenen) en Portugese dienstweigeraars, in de jaren tachtig waren er Vietnamese bootvluchtelingen en Tamils. Daarna steeg het aantal vluchtelingen en asielzoekers rap. In eerste instantie werd de opvang binnen het departement van WVC geregeld. Door de enorme toename van het aantal asielzoekers,

en de daarmee gepaard gaande groei van het personeel, kreeg deze afdeling behoefte aan een eigen kantoor en werd ze ondergebracht in de Stichting Projecten Asielzoekers (POA). Bij deze stichting zouden uiteindelijk zo'n 1500 mensen gaan werken. De stichting droeg zorg voor het verblijf in Nederland, voor de eerste introductie en voor de maatschappelijke oriëntatie van vluchtelingen en asielzoekers. De mensen die in de asielzoekerscentra werkten, vielen onder de CAO-welzijn. Vóór de verzelfstandiging reisden WVC-ambtenaren met tienduizenden gulden op zak de asielzoekerscentra af om de dertig gulden kleedgeld en tien gulden zakgeld contant aan de bewoners te overhandigen. In 1992 ontstond de Interim Stichting Opvang Asielzoekers. In deze stichting werden de Stichting Projecten Asielzoekers (POA), het Centrum Gezondheidszorg Vluchtelingen (CGV) en ambtenaren van de directie Vluchtelingen, Minderheden en Asielzoekers ondergebracht. Hieruit ontstond in juli 1994 het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA). Het COA valt sinds 1994 onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie.

De uitbreiding van de capaciteit voor de opvang van asielzoekers heeft het departement veel werk bezorgd. De toename van het aantal asielzoekers was zo groot dat de gangbare procedures voor het aanwijzen van asielzoekercentra, ook onder politieke druk, werden verlaten om de capaciteit te kunnen uitbreiden. Bij Eltings aantreden in 1988 als hoofd van DVMA telde Nederland nog maar 4 asielzoekerscentra, toen hij juni 1992 bij het departement vertrok waren dat er 44, en het aantal is nadien blijven stijgen. In de periode 1986-1991 vroegen 83.532 mensen asiel in Nederland aan.<sup>21</sup> Lucas Elting over deze enerverende tijden:

*'Er werd in de Trèveszaal onder leiding van Ruud Lubbers een task force opgericht. Daar werd in de woorden van Brinkman de slurf-turf analyse gemaakt. De vluchtelingen en asielzoekers moesten vanaf de slurf op Schiphol naar de turf van Ter Apel gevoerd worden. Lubbers heeft toen een groep burgemeesters bij elkaar geroepen waar nieuwe centra gebouwd werden en tegen ze gezegd: 'als u straks uit het raam kijkt dan zijn ze er al.' Bij wijze van spreken. In die periode zijn vaak in negen maanden tijd nieuwe centra opgetrokken. Binnen het departement hebben Frans van Beeck en Jan van Rijn een belangrijke rol gespeeld. Jan van Rijn was iemand met kennis van ontroerend goed. En hij had commercieel talent. Hij kocht bungalowparken op, oude kloosters, noem maar op. Frans van Beeck was een slimme onderhandelaar met gevoel voor theater. Hij wist bij gemeenten, die meestal te voren geselecteerd waren door ons, veel gedaan te krijgen. Het had namelijk geen enkele zin om asielzoekerscentra te vestigen in gemeenten die als xnofoob te boek stonden.'*

In de centra werkten relatief veel mensen die voorheen als ambtenaar van WVC in het Bijzonder Jeugdwerk, bij het Bureau Landelijk Contact of het Woonwagengebeleid gewerkt hadden. Ze waren volgens Lucas Elting zeer gekwalificeerd voor dit werk:

*'Het welzijnswerk heeft altijd twee gezichten gehad. Het politiek-ideologische en het praktisch-doenerige. Ik heb in die periode vooral dat tweede gezicht gezien. Het waren veelal agogisch geschoolde mensen die daar werkten. Ze waren flexibel, konden goed improviseren en konden goed omweg met lastige types. Mensen uit het BJ waren vertrouwd met moeilijke jongeren. En mensen uit het Woonwagenebeleid waren bovendien niet alleen vertrouwd met ingewikkelde situaties, maar ook met lastige gemeenteambtenaren.'*

### Ouderenbeleid

Na een interne reorganisatie in 1987 kwamen de werelden van Volksgezondheid en Welzijn in 1988 samen in de directie Ouderenbeleid. Volksgezondheid was altijd verantwoordelijk geweest voor de verpleeghuizen, Welzijn voor de bejaardenoorden. Nu lag de verantwoordelijkheid voor beide voorzieningen bij één directie. Secretaris-generaal Hans de Boer beschouwde de organisatorische integratie van de beleidssectoren Volksgezondheid en Welzijn in 1987 als het hoogtepunt van zijn loopbaan op het departement.

De directie ouderenbeleid maakt een opgaande lijn door met Peter Pennekamp als hoofd. Pennekamp was afkomstig van het ministerie van Financiën, waar hij werkzaam was geweest als inspecteur voor de sectie WVC. Pennekamp gaf zijn directie nieuwe schwing, mede door behendig financieel opereren. In een periode van bezuinigingen wist hij geld vrij te maken voor onderzoek en experimenten. Onder leiding van Pennekamp werd grootschalig onderzoek opgezet naar substitutieprojecten in de ouderenzorg.<sup>22</sup> Daarbij ging het om een verschuiving van een voornamelijk intramuraal zorgaanbod naar lichtere en goedkopere vormen van zorg.

Op zes locaties in Nederland werd gedemonstreerd hoe intramurale professionele zorg kon worden ingeperkt door lichtere vormen van zorg aan te bieden, zoals kortdurende zorg, thuiszorg, zelfzorg en mantelzorg. Het substitutiebeleid was overigens niet nieuw, het sloot aan bij het bestaande departementale beleid dat al lange tijd gericht was op het bevorderen van extramuralisering en bij de concepten van de zorgzame en verantwoordelijke samenleving. De noodzaak van een kostbaar professioneel aanbod zou verminderen als de burger weer zijn verantwoordelijkheid zou oppakken.<sup>23</sup>

In 1990 verscheen de nota *Ouderen in tel. Beeld en beleid rond ouderen 1990-1994*, ondertekend door vijf bewindslieden (van WVC, BiZa, O&W, SoZaWe en VROM). De eerste zin van de nota luidde: 'Sociale en economische integratie moeten gelijk op gaan. Welzijnsbeleid is integratiebeleid. Het gaat om het volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving.'<sup>24</sup> Deze nota was een mijlpaal in het ouderenbeleid. Niet zozeer vanwege de inhoud, want die week niet veel af van eerdere beleidsconcepties en -ideeën, zoals duidelijk wordt in de studie *Ouderenbeleid in Nederland van 1955 tot 1985* van P.J. Blommestijn. Wél nieuw was dat vijf ministeries hun goedkeuring aan deze nota gaven. Voor de directie ouderenbeleid was dit een grote overwinning. Henk Bakkerode:



D'Ancona, minister van WVC van 1989 tot en met 1994, ondersteunt een bejaarde.

*'Het feit dat vijf ministeries de uitgangspunten onderschreven, was van grote betekenis. Dat is essentieel voor succesvol beleid. De ideeën mogen nog zo mooi zijn, als het commitment ontbreekt, heb je er niks aan. Ik zie de nota Ouderen in tel echt als een cesuur in het ouderenbeleid. Voor het eerst werd een poging ondernomen om te komen tot een meer positieve herwaardering van de ouderdom. Ouderen waren in deze nota niet langer object van beleid, maar subject van beleid.'*

In de nota werd een pleidooi gehouden voor een integraal ouderenbeleid, maar de lokale welzijnspraktijken bleven weerbarstig. Het ouderenbeleid was door de Wet op de Bejaardenoorden (1985) en de Welzijnswet (1987) in handen gekomen van provincies en gemeenten. Opeenvolgende studies van het SCP maakten evenwel duidelijk dat, net als op het terrein van de jeugdzorg, ook in het ouderenbeleid tal van coördinatie- en afstemmingsperikelen speelden. Op lokaal niveau waren er drie beleidscircuits die te weinig samenhangend opereerden: dat van de gezond(heids)zorg, de huisvesting en maatschappelijke participatie. De conclusies van het SCP: nauwelijks samenhang en nauwelijks samenwerking.<sup>25</sup>

### Gehandicaptenbeleid

In januari 1986 werd het vijfhonderdste gezinsvervangende tehuis (GVT) voor verstandelijk gehandicapten geopend. Bij die gelegenheid werd een symposium georganiseerd onder het motto 'Wonen in een gewoon huis'. In de CRM-periode was de semi-murale zorg opgekomen met het doel geestelijk gehandi-



capten beter te laten integreren in de samenleving. Vooral vanaf de tweede helft van de jaren zeventig zijn er honderden GVT's in Nederland opgezet. D. Goudzwaard, hoofd van de afdeling Woonvormen en Dagverblijven Gehandicapten, kwam aan de vooravond van dit symposium in *Treffpunt* aan het woord:

*'Er zijn nog steeds wel initiatieven die het zoeken in een stukje beschutting ergens achteraf. Wij zeggen: dat GVT moet midden in de samenleving staan (...) Waarom zou je bij een GVT een paar duizend vierkante meter tuin nodig hebben terwijl de burens het met zo'n pestachtertuintje moeten doen? Dat heeft ons geld opgeleverd maar dat heeft ook de integratie van de bewoners bevorderd. Ze wonen nu niet meer in die stigmatiserende grote dingen met van die stigmatiserende gazons eromheen, maar hebben op onopvallende wijze een plaatsje in de samenleving gekregen.'*

Net als bij de directie Ouderenbeleid, kwamen bij de directie Gehandicaptenbeleid de tradities van Welzijn en Volksgezondheid samen. Volksgezondheid had altijd de belangen van de inrichtingen behartigd, CRM en later WVC die van de dagverblijven en gezinsvervangende tehuizen. De directie Gehandicaptenbeleid stond onder leiding van Henk Mannen. Het wordt alom als zijn verdienste gezien dat hij beide tradities bij elkaar heeft weten te brengen. In 1988 raakte de directie betrokken bij de commotie rond de publicatie van de foto van Jolanda Venema, die in de inrichting waar zij was opgenomen naakt was vastgeketend. De foto werd wel de 'duurste foto voor Volksgezondheid' genoemd. Er kwamen extra gelden beschikbaar voor consulenteams die de instituten gingen adviseren over de omgang met bewoners met ernstige gedragsproblemen. De foto leidde ook weer tot discussie over de wenselijkheid van inrichtingen. Hierdoor zijn de inrichtingen en de gezinsvervangende tehuizen in de WVC-periode naar elkaar toegegroeid. Inrichtingen introduceerden 'sociowoningen' en 'fase-huizen', die de verstandelijk gehandicapte een meer zelfstandige vorm van wonen bieden, terwijl gezinsvervangende tehuizen ook oog kregen van de grenzen van extramuralisering.

In 1991 verscheen de nota *Verstandig veranderen. Zorginnovatie verstandelijk gehandicapte personen* van staatssecretaris H.J (Hans) Simons, waarin onder andere werd gesproken over een 'cliëntgebonden budget' in de vorm van 'zorgbonnen' of 'vouchers', om zorgvragers de kans te geven eigen verzorgingsarrangementen samen te stellen. In 1995 zou het 'persoonsgebonden budget' worden ingevoerd door staatssecretaris Erica Terpstra van VWS.

#### DAB, DMO en DOO

Naast de categorale directies, kende WVC tot 1991 de directies Algemeen Beleid (DAB), Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) en Onderzoek en Ontwikkeling (DOO). Onder deze namen gingen tal van verschillende werkvelden en oude tradities schuil. De verschillende onderdelen van de directies werden in

de organisatieoverzichten 'Stafbureaus' of 'Taakgroepen' genoemd. DOO kende bijvoorbeeld een Stafbureau Stedelijk en Regionaal Welzijn dat zich onder andere bezighield met stadsvernieuwing en het interdepartementale beleid met betrekking tot de kleine kernen.

DMO had taakgroepen als het Opvang- en thuislozenbeleid, het Emancipatie- en Gezinsbeleid, het Vormings- en Ontwikkelingsbeleid, het Vrijwilligersbeleid en het Maatschappelijk Achterstands- en Consumentenbeleid. De directie Maatschappelijke Ontwikkeling was in feite de erfgenaam van de directie Sociaal-Cultureel Werk uit de CRM-tijd. Deze directie raakte eind jaren tachtig betrokken bij het oplaaierende armoededebat. Op het departement van SoZaWe, waar de beleidsvoering over de Algemene Bijstandswet (ABW) naar toe was gegaan, zaten de bewindslieden J. (Jan) de Koning en L. (Lou) de Graaf, die meenden dat er in Nederland van armoede geen sprake was. DMO daarentegen subsidieerde armoedeconferenties en -studies, en projecten van 'De arme kant van Nederland'. In de directie Onderzoek en Ontwikkeling is in de WVC-jaren ook de basis gelegd voor de professionalisering van de informatievoorziening en het denken over het belang van informatietechnologie in het sociaal beleid. De huidige discussies over *monitoring* (systematische periodieke beleidsinformatie), *accountability* (meetbaar maken van activiteiten en prestaties) en het belang van publieksinformatie en ICT in de sectoren zorg en welzijn, hebben hier hun wortels.

#### Algemeen Sociaal Beleid

In 1991 fuseerden DAB, DMO en DOO tot de directie Algemeen Sociaal Beleid (ASB). Peter Pennekamp werd hoofd van deze directie en werd, niet onbelangrijk, tevens plaatsvervangend DG Welzijn. De directie ASB gebruikte het begrip 'lokaal sociaal beleid' in een poging afscheid te nemen van het begrip 'welzijn'. Dat gebeurde niet alleen omdat de directie de mobiliserende werking van welzijn laag inschatte, maar omdat zij een samenhangend interdepartementaal en lokaal sociaal beleid wilde bevorderen. De inspanningen van ASB leken op de inspanningen en ambities van de Centrale Directie Planning en Coördinatie (CDPC) uit de CRM-tijd. Met twee belangrijke verschillen: de CDPC had daartoe van het kabinet de opdracht gekregen en ASB niet. De CDPC wilde de coördinatie via wetgeving regelen, ASB via overleg en overtuigingskracht. Het was Richelle die in 1993 parallellen trok tussen de *Knelpuntennota* van 1974 en de BiZa-nota *Opdracht en handreiking. Sociale vernieuwing* van 1990, die in feite ook het gedachtegoed van het directoraat-generaal Welzijn behelsde:

*'Bij lezing van de nota Sociale vernieuwing; een opdracht en een handreiking zal het opvallen dat veel van de onderwerpen die daarin aan de orde komen sterk lijken op die, welke de beraadsgroep uit 1974 aan de orde stelde. (...) Ook nu weer worden klachten geuit over het onsamenhangende beleid en het daardoor ook onsamenhangend opereren van voorzieningen, waarin niet de klant maar de*



*professional of het strikt gereuleerde centraal staat. Alles moet ontkokerd worden: overheid en instellingen moeten de burger geïntegreerder tegemoet treden.*'<sup>26</sup>

De directie ASB zette zich aan deze moeilijke taak. Dat leidde uiteindelijk tot 'makelen en schakelen tussen sectoren en schaalniveaus', gevleugelde woorden van de directie Algemeen Sociaal Beleid die later door velen werden overgenomen, overigens zonder dat ASB ooit een formele coördinerende rol heeft gekregen in de onderlinge afstemming van sociale beleidsprogramma's van verschillende departementen.

### Meer in balans?

Kwam het welzijnsbeleid in de wvc-jaren meer in balans? Het werd in ieder geval nuchterder en zakelijker. De ontwikkeling van een zorgend en beschermend welzijnsbeleid naar een welzijnsbeleid dat gericht was op activering en op het stimuleren van zelfstandigheid zette door. De eerste evaluatiestudies van het SCP maakten duidelijk dat gemeenten het welzijnswerk wel degelijk overeind hielden. Uit ander onderzoek bleek dat de bezuinigingen van het Rijk vaak zelfs gecompenseerd werden door eigen gelden van provincies en gemeenten.<sup>27</sup> Werk als het opbouwwerk viel in de wvc-jaren weliswaar wat weg, maar het minderheden- en het emancipatiewerk kwamen er in veel gemeenten voor in de plaats. Bovendien verplaatste het opbouwwerk zich naar andere instellingen en organisaties (politie, woningcorporaties). Maar de coördinatieproblemen bleven. De lokale winst leek op dit punt niet heel groot te zijn. De invloed van het departement verminderde nauwelijks. Gemeenten en provincies kregen weliswaar de inhoudelijke zeggenschap en het financiële beheer over de talrijke welzijnsvoorzieningen, maar de financiële randvoorwaarden werden door Den Haag gesteld. Bovendien bleef uit Rijswijk een continue stroom van sturende beleidsteksten en experimentgelden komen. Uit de eerste lokale nota's na de decentralisatieoperaties bleek dat gemeenten wvc-beleidsteksten nog steeds als leidraad en toetsteen voor de eigen beleidsformulering gebruikten. Die invloed leek nog toe te nemen toen in 1994 de Welzijnswet werd bijgesteld. Een van de nieuwe bepalingen was dat het ministerie elke vier jaar een welzijnsnota moest publiceren over de te verwachte ontwikkelingen op het welzijnsterrein en de voorgenomen beleidsactiviteiten. De aandacht van het departement voor de integratie van achterstandsgroepen veranderde niet. In de jaren zestig en zeventig was de aandacht vooral gericht op de buitenlandse werknemers en op Molukkers en Surinamers, in de wvc-jaren verschoof die naar asielzoekers, hulpbehoevende ouderen, probleemjongeren, verslaafden, langdurig werklozen, migranten en dak- en thuislozen. Bejaarden werden ouderen (vanaf 1982), geestelijk gehandicapten werden verstandelijk gehandicapte personen (1987) en etnische minderheden werden allochtonen (1989).

Het welzijnsbeleid won in de wvc-jaren in zekere zin aan balans doordat gemeenten en provincies een grotere rol gingen spelen. Daar staat echter tegen-

over dat kleinere gemeenten vaak niet in staat bleken om een goed lokaal welzijnsbeleid uit te voeren. Welzijnsbeleid werd een samenhangende en gezamenlijke verantwoordelijkheid van de verschillende overheidsniveaus, het particulier initiatief en de burgers. In plaats van het woord samenhangend, werd ook vaak het woord integraal gebruikt. Dit begrip zou met steeds grotere frequentie opduiken. In de inleiding van de nieuwe Welzijnswet viel te lezen:

*'Kernbegrip is 'samenwerking': iedere actor zet zich vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheid in om een integraal welzijnsbeleid te ontwikkelen en uit te voeren gericht op het voorkomen en opheffen van problemen. Samenwerking, afstemming met anderen bieden zicht op een integraal en adequaat welzijnsbeleid.'*<sup>28</sup>

Dat beloofde nog wat.