

Van ongewenst kind naar jongvolwassene

4

Het ministerie van Maatschappelijk Werk, 1952-1965

*'Mr. van Thiel's ministerie behandelt diverse zaken, die niet gemakkelijk tot de verbeelding van de buitenstaander spreken. Ze glijden, om zo te zeggen, menigeen als droog zand door de vingers. Maatschappelijk opbouwwerk, maatschappelijke zorg en werk voor de ontwikkelingsgebieden – dit alles laat zich moeilijk in enkele woorden verduidelijken. Men krijgt geen spectaculaire wetsontwerpen te zien; er worden nogal wat studies verricht, ten aanzien waarvan men enigszins op de hoogte moet zijn om hun betekenis te onderkennen, en verder heeft minister Van Thiel veel te maken met de verlening van subsidies, die voor allerlei instellingen uiteraard van groot belang zijn, maar die ook wel eens de indruk wekken, dat deze bewindsman in het kabinet een soort Sinterklaasrol heeft.'*¹

Deze korte typering uit de *Katholieke Illustratie* (1956) laat treffend zien welk beeld er vier jaar na de oprichting van het ministerie van Maatschappelijk Werk bij de buitenwacht heerste: een *spending department* met een vaag, niet direct aansprekend werktein. In de Eerste en Tweede Kamer dacht men er ook zo over. Alleen de KVP uitte zich van het begin af aan expliciet positief over de verrichtingen van het nieuwe departement. De persoon van Van Thiel versterkte het beeld dat de buitenwacht had van het ministerie nog eens. Hij miste inhoudelijke diepgang en visie en moest daarom in zijn discussies met de Kamer vaak teruggrijpen op vage bewoordingen en toezeggingen dat het in de nabije toekomst allemaal vast duidelijker zou worden.

Met de komst van Marga Klompé (KVP), die in 1956 Van Thiel als minister opvolgde, trad er vrijwel direct verandering in. Klompé had wél visie en de wijze waarop zij deze bij haar eerste optreden als minister in de Kamer presenteerde, dwong alom respect af. Het ontlokte Martina Tjeenk Willink, een van de vaste critici van Van Thiel in de Eerste Kamer, de hartenkreet: 'Wat kan een vrouw toch veel concreter, praktischer en zakelijker zijn dan een man.'² In de eerste periode waarin Klompé aan het bewind was, van 1956 tot 1963, verwierf het departement zich allengs een eigen plaats. Begin jaren zestig waren de geluiden in de Kamer dat het departement geen bestaanrecht had en beter ondergebracht kon worden bij Sociale Zaken dan ook grotendeels verstomd. Van een ongewenst kind dat zijn bestaansrecht moest bewijzen, was het ministerie

midden jaren zestig een jongvolwassene geworden die aan het begin stond van een grote bloeiperiode. Of, zoals Klompé het zelf terugblikkend formuleerde: 'Ik heb er zo hard op gewerkt om, geassisteerd door enthousiaste en capabele lieden, dat departement gezicht te geven, dat ik bij mijn vertrek in '63 wist dat niemand het departement meer kapot durfde te maken.'³

De organisatie van het ministerie

Veel aandacht en tijd van de leiding van het nieuwe ministerie ging in de eerste jaren uit naar de opbouw van de organisatie. De indeling met elf aparte afdelingen, waartoe in december 1952 was besloten, bleek in de praktijk niet goed werkbaar te zijn. In september 1954 volgde daarom een reorganisatie waarbij de maatschappelijke zorg (de materiële hulp) en het maatschappelijk werk (de immateriële hulp) onder twee hoofdafdelingen werden gebracht, respectievelijk de hoofdafdeling Maatschappelijke Voorzieningen en de hoofdafdeling Individueel Maatschappelijk Werk en Maatschappelijk Opbouwwerk. Los van deze twee hoofdafdelingen stond de Ambonezenzorg, die vanaf de oprichting was ondergebracht onder een zogenoemd Commissariaat van Ambonezenzorg.⁴ Deze indeling bleef in grote lijnen gehandhaafd tot 1965, toen het ministerie van CRM ontstond.

Maatschappelijke Voorzieningen

De hoofdafdeling Maatschappelijke Voorzieningen stond onder leiding van J.Th.A.H. van der Putten, die het grootste deel van deze afdeling op Binnenlandse Zaken ook al onder zijn hoede had gehad. Van der Putten was een van de katholieke topambtenaren met wie Beel tijdens de kabinetsformatie van 1952 had overlegd over de vorming van een nieuw ministerie voor Maatschappelijk Werk. Vergeleken met de andere hoofdafdeling had die van Van der Putten het betrekkelijk makkelijk, omdat het werk – de uitvoering van de armenwet en de opvang van oorlogsslachtoffers en gerepatrieerden – al bestond en min of meer integraal van Binnenlandse Zaken naar Maatschappelijk Werk was verhuisd.

In de hele periode tot 1965 heeft deze hoofdafdeling een eigen leven geleid, dat betrekkelijk los stond van de rest van het departement. Veel werk is door de jaren heen gaan zitten in de opvang van uit Indonesië gerepatrieerden. Hoewel de Nederlandse regering aanvankelijk terughoudend was in het laten overkomen van de 'oosterse Nederlanders', heeft zij dit beleid naarmate de situatie in Indonesië in de jaren vijftig verder escaleerde niet kunnen volhouden en zijn er grote aantallen Indische Nederlanders hierheen gekomen en gebleven.⁵ In de periode 1953-1961 ging het om 123.711 gerepatrieerden, van wie er 72.037 tijdelijk in contractpensions en opvangcentra werden ondergebracht. De Dienst Maatschappelijke Zorg regelde in samenwerking met het Centraal Comité van Kerkelijk en Particulier initiatief de materiële en sociale opvang. De gerepatrieerden kregen hulp bij het zoeken naar werk en huisvesting en meubilair. Het

beleid was in die jaren gericht op snelle aanpassing van de Indische nieuwkomers aan de Nederlandse samenleving.⁶

Watersnoodramp

Nog een andere grote klus kwam vrijwel meteen na de oprichting van het ministerie op de ambtenaren van Maatschappelijke Zorg af: de watersnoodramp die in de vroege ochtend van 1 februari 1953 het zuidwestelijke deel van Nederland trof. Nog diezelfde dag kwamen Beel en Van Thiel bij SG Werner thuis voor overleg. Beels boodschap was kort maar krachtig: dit is jullie kans om je als ministerie te manifesteren, grijp hem.⁷ En zo ging het ook. De volgende dag wierp het departement zich op als coördinator van de opvang van de slachtoffers. Alle gemeentebesturen werden op basis van de nog bestaande Regeling Hulpverlening Oorlogsslachtoffers gemachtigd om uitkeringen te verstrekken. De inspecteurs van de Armenwet – de lokale voelsprietten van Maatschappelijke Zorg – werden ingeschakeld om mee te helpen en de Provinciale Opbouworganen kregen een centrale rol in de coördinatie van de vrijwillige hulp en waren daarnaast inzamelposten waar mensen goederen konden inleveren voor de slachtoffers. Met het kerkelijk en particulier initiatief werd afgesproken dat het 'colonnes gezinsverzorgsters' naar de evacuatiecentra in het getroffen gebied stuurde. In feite deden alle betrokkenen wat ze in de nasleep van de oorlog ook hadden gedaan en daardoor verliep de eerste hulpverlening tamelijk probleemloos. Het ministerie oogstte dan ook veel lof én naamsbekendheid met deze hulpactie. Van Thiel droeg daar persoonlijk nog aan bij door korte tijd later het initiatief te nemen voor de succesvolle inzamelingsactie 'Beurzen open, dijken dicht, van Dokkum tot Maastricht'.⁸ In zekere zin was de watersnoodramp een uitkomst voor het ministerie, zo beleefden de ambtenaren ten departemente het in ieder geval. Toen het ergste eenmaal achter de rug was, heeft de socioloog Sj. Groenman, die als adviseur aan het ministerie verbonden was, zelfs uitgeroepen: 'Dit was het beste wat het ministerie had kunnen overkomen.'⁹

Individueel Maatschappelijk Werk en Maatschappelijk Opbouwwerk

Voor de andere hoofdafdeling was het veel moeilijker om zich direct duidelijk te manifesteren omdat dit werk nog zo in de kinderschoenen stond. Onder deze hoofdafdeling vielen drie afdelingen. Het Individueel Maatschappelijk Werk omvatte het algemeen maatschappelijk werk, het maatschappelijk werk ten behoeve van mindervaliden, het maatschappelijk werk ten plattelande en in de steden, het maatschappelijk werk in de bureaus voor levens- en gezinsmoeilijkheden, de bejaardenzorg en de gezinsverzorging. Dat lijkt aardig wat, maar afgezien van de gezinsverzorging die onder Sociale Zaken al een behoorlijke groei had doorgemaakt, ging het feitelijk maar om kleine subsidies aan werksoorten die nog nauwelijks ontwikkeld waren.

De tweede afdeling herbergde het Maatschappelijk Werk ten behoeve van

Probleemgezinnen, dat tijdens de oorlog begonnen was. De derde afdeling – Onderzoek en Maatschappelijk Opbouwwerk (OMO) – bestond uit twee onderdelen. Het Maatschappelijk Opbouwwerk omvatte het dorps- en buurtwerk, de provinciale opbouworganen, en het opbouwwerk voor woonwagengewoners, thuislozen en vluchtelingen. Ook deze terreinen hadden nog maar weinig om het lijf. Voor het andere deel van OMO – het Sociaal Onderzoek en de Planning (door de ambtenaren destijds ‘het sop van de omo’ genoemd) gold dat nog sterker. Veel meer dan een idee was het nog niet.

Het hoofd van de hoofdafdeling Individueel Maatschappelijk Werk en Maatschappelijk Opbouwwerk was Piet van Loon. Dr. van Loon – hij was in 1950 gepromoveerd op een onderzoek naar doelmatigheid in het maatschappelijk werk – had grote belangstelling voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Bovendien bruiste hij van de ideeën en plannen. Veel van wat het departement in de periode tot 1965 zou ondernemen op het terrein van sociaal onderzoek en planning is op zijn conto te schrijven.

Al toen hij nog bij Sociale Zaken werkte hield Van Loon zich bezig met de problematiek van de sociale aspecten van de industrialisatie op het platteland. In 1951 had het ministerie van Economische Zaken negen ontwikkelingsgebieden aangewezen die door hun geografische ligging en sociaal-economische structuur met grote structurele werkloosheid kampten. Een serie economische maatregelen moest in deze gebieden een industrieel klimaat teweegbrengen. Midden 1952 was besloten dat er naast deze economische planning ook een sociale planning nodig was in de ontwikkelingsgebieden. De verantwoordelijkheid daarvoor kreeg de afdeling Sociale Bijstand en Maatschappelijk Opbouwwerk van het ministerie van Sociale Zaken.

Sociologen als Groenman en Banning hadden in verschillende publicaties op de sociale aspecten van de industrialisatie gewezen.¹⁰ De industrialisatie van het platteland zou volgens hen radicale wijzigingen in de sociale structuur teweegbrengen. Overheid en particuliere instanties hadden de taak dit proces in goede banen leiden, onder meer door uitbreiding van het ambachtsonderwijs en vormende activiteiten van buurthuizen en volkshogescholen waarin ‘regelmaat, enige discipline, gevoel voor orde en netheid, begrip voor tijd, gevoel voor samenwerking in groter verband moet worden aangekweekt’.¹¹

Groenman, in die tijd directeur van het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk (ISONEVO), deed regelmatig onderzoek voor de afdeling Sociale Bijstand van Sociale Zaken en had zodoende Van Loon leren kennen. De twee konden het samen goed vinden. Toen Van Loon – en met hem de sociale planning in de ontwikkelingsgebieden – in het najaar van 1952 overging naar het ministerie van Maatschappelijk Werk, werd Groenman al snel benoemd tot adviseur van het departement.¹²

Op zoek naar een hoofd voor de afdeling Onderzoek en Maatschappelijk Opbouwwerk kwam Van Loon via Groenman in contact met G. (Gradus) Hendriks, een jonge sociaal-geograaf die bij de Provinciale Planologische Dienst in Overijssel werkte en binnenkort bij Groenman zou promoveren. Hendriks zei

niet meteen ‘ja’ op de vraag van Van Loon of hij op het departement wilde komen werken. Om te beginnen had hij nog nooit van het ministerie gehoord. Daar kwam bij dat hij zelf ‘een verwoed PvdA-man’ was – zijn partijgenoten vroegen hem ‘wat zo’n rooie jongen nou in zo’n Roomse tent moest’. Maar ten slotte ging hij toch omdat het katholieke bolwerk hem niet zoveel kon schelen en ‘omdat het een punt was dat zo’n beetje ingesteld was op de aberraties in de samenleving. Dat sociale, dat trok me.’¹³ Dertig jaar lang werkte Hendriks vervolgens met groot enthousiasme op het ministerie. In 1983 – hij was toen DG Maatschappelijke Ontwikkeling – ging hij met pensioen.

Voor de afdeling Individueel Maatschappelijk Werk zocht de leiding van het ministerie ook nog een hoofd. Dit keer was het Van Thiel die via via een geschikt persoon vond: A. (Ab) Gijsbers, belastinginspecteur te Gorinchem en lid van de Algemene Diaconale Raad van de Nederlands Hervormde Kerk. Gijsbers:

‘Ik werd door Van Thiel gevraagd omdat ik een protestants man was, een hervormd man om precies te zijn. Hij zei dat hij alleen maar katholieken had op zijn departement en een socialist – Hendriks – en dat hij daarom nu op zoek was naar iemand die niet zozeer veel van het werk afwist, maar vooral een goed ambtenaar was én protestant.

Er was niks, toen ik daar kwam. Wat er was had allemaal te maken met die andere hoofdafdeling van Van der Putten. Zowel Hendriks als ik zat met de opbouw van al die werkvelden die door elkaar liepen en allemaal embryonaal ontwikkeld waren. Dat moesten we echt met elkaar uitdokteren hoe dat allemaal verder moest, daar zaten we vaak enorm over te discussiëren. In die eerste jaren was het nog een omstreden ministerie. Sociale Zaken probeerde alles terug te krijgen wat ze kwijt waren geraakt, Volksgezondheid vond dat wij ons bezighielden met dingen die bij hen hoorden, met OKW waren er ook problemen. Al die ministeries waren constant tegen ons en als je dan ook nog zit met een materie die je inhoudelijk nauwelijks kon waarmaken, die bovendien organisatorisch zo verbrokeld was en waar je niet onmiddellijk een duidelijke structuur in kon brengen, dan be kroop mij wel eens het gevoel: jongens, hoe kunnen we hier nu toch iets van maken, hoe kan dit departement overleven? Maar op andere momenten vond ik die beginperiode juist weer erg leuk omdat je uit niks iets moest zien te breien.’¹⁴

Ook Gijsbers zou de rest van zijn werkende leven op het departement blijven. Hij wijdde zijn krachten vooral aan de opbouw van wat later de directie Maatschappelijke Dienstverlening zou worden.

Improviseerend volgens de trial- and- errormethode probeerde met name het driemanschap Van Loon, Hendriks en Gijsbers het departement zoveel mogelijk voet onder de grond te geven. SG Werner bleef daarbij op de achtergrond, maar volgens Hendriks en Gijsbers volgde hij wel goed wat ze deden. Regelmatig vonden ze hun eigen stukken terug op hun bureau voorzien van zeer ter zake doende vragen, die Werner met een rood potlood in de kantlijn had geschreven.

De komst van Klompé

In 1956 was aan de vier jaren van het bewind van Van Thiel een einde gekomen. Er waren verkiezingen geweest met opnieuw winst voor de PvdA. Het vierde kabinet-Drees was in de maak en Van Thiel had zelf al aangegeven dat hij liever terugwilde naar de Kamer. Veel had hij niet betekend voor het departement. Gijsbers en Hendriks vonden hem 'een goeie roomse jongen', maar voor het werk hadden ze niets aan hem. Ook Drees had kritiek op Van Thiel. Hij vond dat deze te veel speelruimte liet aan zijn leidende ambtenaren. Volgens Drees deden die van alles om maar terreinen van andere ministeries naar zich toe te trekken. 'Zij boden zelfs telefonisch aan verenigingen belangrijke subsidies aan, en in één geval, waarvan ik weet dat gereageerd werd met: "Maar we hebben het niet gevraagd, en we hebben het ook niet nodig," was het antwoord: "U kunt met het geld toch wel iets goeds doen?"'¹⁵

Maar er waren ook tevreden geluiden over Van Thiel. Het *Katholiek Staatkundig Maandblad* schreef:

*'Als K.V.P. mogen wij er trots op zijn aan dit Departement een fors, duidelijk karakter te hebben gegeven – zo nauw verweven met de katholieke leer – en hiermede ook een voor te hebben geploegd, welke – met Gods zegen – kan leiden tot een goede oogst voor het maatschappelijk werk in Nederland. (...) Als het werk dus reden geeft tot trots op hetgeen in slechts vier jaren werd gepresteerd, dan betekent dit, dat wij trots kunnen zijn op de eerste Minister van Maatschappelijk Werk, Mr. Frans Joseph van Thiel en zijn team van medewerkers, zowel degenen, die behoren tot onze politieke vrienden, als degenen die wij beschouwen als "vriend en politiek tegenstander tevens".'*¹⁶

Het was bij de kabinetsformatie in 1956 geen uitgemaakte zaak dat Maatschappelijk Werk weer naar de KVP zou gaan. Zo is op een gegeven moment ook Martina Tjeenk Willink gepolst voor het ministerschap, maar zij weigerde omdat zij zichzelf niet zo'n fanatieke politicus vond. Uiteindelijk werd het een goede bekende van haar, Marga Klompé. In zekere zin was dat verrassend, want afgezien van haar vrijwilligerswerk op maatschappelijk terrein had Klompé tot op dat moment geen bijzondere betrokkenheid gehad bij het departement. Buitenland was haar specialiteit in de Tweede Kamer. In 1952 was zij zelfs gevraagd als minister van Buitenlandse Zaken, maar zij vond zichzelf toen nog te onervaren.

Toen het in 1952 bij de oprichting van het ministerie niet was gelukt om Volksgezondheid binnen te halen, had de KVP zichzelf een nieuwe kans beloofd bij de volgende verkiezingen in 1956. De partij had het oog laten vallen op de afdeling Vorming Buiten Schoolverband van het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (OK en W), en wederom op Volksgezondheid en delen van de afdeling Sociale Bijstand. Het zat de KVP echter niet mee. Partijgenoot Cals van OK en W weigerde categorisch zijn afdeling Vorming Buiten

Schoolverband af te staan. Over deze afdeling, die jeugdwerk in buurthuizen subsidieerde, werd al tien jaar lang geruzied, eerst met Sociale Zaken en na 1952 met Maatschappelijk Werk. Pas in 1959 zouden deze twee departementen tot een vergelijk komen en hun subsidieregelingen op het gebied van buurt(huis)werk en het gespecialiseerde gezins- en wijkwerk (MaWe) en bijzonder jeugdwerk en bijzonder volksontwikkelingswerk (OK en W) zodanig op elkaar afstemmen dat er zelfs samengewerkt zou kunnen worden.

Voor de PvdA, die nog altijd Sociale Zaken en Volksgezondheid had, was de KVP-claim op Volksgezondheid en onderdelen van de afdeling Sociale Bijstand voor Maatschappelijk Werk onbespreekbaar. De PvdA draaide het op een gegeven moment zelfs om: Maatschappelijk Werk kon maar beter een staatssecretariaat worden bij Sociale Zaken en Volksgezondheid.

Maar zover kwam het niet. Klompé werd minister, zelfs de eerste vrouwelijke minister en daar was de KVP maar wat trots op. De strijd met Sociale Zaken en Volksgezondheid bleef intussen onderhuids sluimeren en af en toe oplaaien.

Met de komst van Klompé kwam er een andere sfeer in het departement. Hendriks noemde haar 'een schat van een vrouw met een warme belangstelling en zeer betrokken bij alle aspecten van het werk'. Gijsbers prees haar heldere manier van denken en zei dat met haar pas de echte opbouw kon beginnen. Onder haar bewind verdween ook heel geleidelijk de angst onder de ambtenaren dat het departement in een handomdraai weer opgeheven kon worden. Al was de titel van het boekje dat het ministerie in 1962 uitgaf ter ere van het tienjarig bestaan – *De eerste tien jaren van het Ministerie van Maatschappelijk Werk* – nog wel ingegeven door die angst. De oorspronkelijke titel luidde *Tien jaren Ministerie van Maatschappelijk Werk*. SG Werner had daar op het laatste moment *De eerste* voor gezet, om daarmee te benadrukken dat er minstens nog een tweede periode van tien jaar zou komen.¹⁷

Het verschil tussen Klompé en haar voorganger was ook merkbaar bij de begrotingsbehandelingen in de Kamer. Haar Memories van Toelichting en Antwoord waren veel inhoudelijker en betrokkener. De Kamerleden werden ook veel vanzelfsprekender dan voor die tijd voorzien van tabellen met cijferreeksen over de ontwikkelingen in allerlei werksoorten en van de resultaten van de sociale onderzoeken die in het kader van de ontwikkelingsgebieden werden verricht.

Toen Klompé niet lang na haar aantreden de nog door Van Thiel opgestelde begroting voor 1957 moest verdedigen in de Eerste Kamer, hield zij een langdurig betoog waarin zij haar visie op de samenleving en de functie en inhoud van het maatschappelijk werk schetste. Zij eindigde haar betoog met deze zelfbewuste slotzin: 'Van het welslagen van het maatschappelijk werk is het welzijn van de Nederlandse natie in belangrijke mate afhankelijk.'¹⁸

Met haar debuut oogstte Klompé veel bewondering bij de Kamerleden. Nu deze echter over meer informatie konden beschikken, nam hun kritiek op onderdelen van het werkterrein van het departement ook toe. De vragen waren af

en toe zeer gedetailleerd en technisch. Een thema waarover de Kamer zich tot in de jaren zestig druk maakte was het jargon dat het ministerie bezigde. Men ergerde zich aan de Amerikaanse termen waarmee de schriftelijke producten van het departement doorspekt waren, maar ook aan de ongedefinieerdheid van Nederlandse woorden als algemeen maatschappelijk werk, individueel maatschappelijk werk, maatschappelijk opbouwwerk, maatschappelijke begeleiding, ontwikkelingsgebieden, gebieden met bijzondere structuurveranderingen enzovoort. Klompé probeerde al deze begrippen zo goed en zo kwaad als het ging te omschrijven, maar zij gaf toe dat het nog 'om een zaak in wording' ging. Zij was ook bezorgd dat de buitenwacht zich zou afwenden van een werksoort die zich in zulke vage bewoordingen hulde. 'Laten wij,' riep ze de Kamer op, 'met elkaar proberen er een zo concreet mogelijke inhoud aan te geven en laten wij, wanneer wij sommige dingen nog niet duidelijk zien, niet zeggen: het is allemaal maar zwevend; eigenlijk heb je er toch niets aan.'¹⁹

Sociale planning

Al snel na zijn oprichting stond het ministerie bekend als het sociologenministerie,²⁰ en dat terwijl de eerste socioloog – K. (Klaas) Laansma – pas in 1955 in dienst kwam en jarenlang de enige was. Maar helemaal uit de lucht gegrepen was het sociologen-imago natuurlijk niet. De socioloog Groenman was van het begin af aan adviseur, Van Loon en Hendriks hadden weliswaar iets anders gestudeerd, maar toonden onmiskenbaar grote belangstelling voor de sociologie, en Van Thiel had begin 1953 in zijn 'maidenspeech', die grotendeels door Van Loon geschreven was,²¹ al aangekondigd dat zijn ministerie voor de sociale planning in de negen ontwikkelingsgebieden contact had gezocht met drie sociologische onderzoeksinstituten.

Het belang van sociologisch inzicht voor sociale planning was bepleit in het artikel 'De factor "mens" bij de industrialisatie der Nederlandse Ontwikkelingsgebieden',²² dat Van Loon in de zomer van 1952, dus nog vóór de oprichting van het ministerie, in het *Maandschrift Economie* had gepubliceerd. Van Loon betoogde in dit artikel dat de ontwikkelingsgebieden niet alleen economische, maar ook sociale en culturele achterstand hadden. Het ontbrak bij een deel van de bevolking aan elementaire sociale hygiëne en een op de buitenwereld gerichte levenswijze. Bij hen was sprake van geringe geestkracht, een zeer matig ontwikkeld verantwoordelijkheidsgevoel, een doorgaans laag intelligentiepeil en daaruit voortvloeiend een slechte scholing. Dit alles leidde tot een veelal gebrekkig sociaal aanpassingsvermogen. Ondernemers die in deze gebieden tot industrievestiging wilden overgaan zouden bij de toekomstige arbeiders dus eigenschappen aantreffen die niet bemoedigend waren, waarschuwde Van Loon. Daarom was er een actieplan nodig. In elk ontwikkelingsgebied moest een sociaal onderzoek worden ingesteld, dat een fundamenteel inzicht zou opleveren in de sociale en culturele achterstand van het gebied. Op basis van dat onderzoek diende dan samen met de bevolking een sociaal plan te wor-

den gemaakt van voorzieningen en maatregelen, die gericht waren op aanpassing van die bevolking aan de nieuwe geïndustrialiseerde samenleving.

Volgens deze gedachtegang togen Van Loon, Hendriks en later Laansma aan het werk. Sociale planning definieerden zij als: 'een werkwijze, welke erop gericht is om met inschakeling van de bevolking zelf de sociale ontwikkeling van de gebieden systematisch te bevorderen.'²³ Er werden drie fasen onderscheiden: het sociaal onderzoek, het opstellen van een plan en de uitvoering van het plan.

Fase 1: sociaal onderzoek

De eerste fase – het instellen van een sociaal onderzoek in elk ontwikkelingsgebied – werd uitbesteed aan vier sociologische instituten: het Katholiek Sociaal-Kerkelijk Instituut, het Sociologisch Instituut van de Nederlands Hervormde Kerk, het Landbouw-Economisch Instituut (voor de typisch agrarische aspecten) en het ISONEVO, dat ook de coördinatie van het onderzoek moest doen. Het liefst was Hendriks alleen met het neutrale ISONEVO in zee gegaan, maar dat bleek niet haalbaar, hij moest van Van Thiel en de confessionele partijen in de Kamer de zuilenstructuur volgen.

Het duurde even voor alle gebieden aan de beurt waren geweest. Pas in 1956 was het laatste sociaal onderzoek in Oostelijk West Friesland gereed. En nog kon toen de tweede fase van de sociale planning niet beginnen. Omdat de onderzoeken vooral algemene analyses bleken te zijn van de sociale structuur en ontwikkeling in de negen gebieden, was er eerst nog aanvullend onderzoek nodig – facetonderzoek – dat nader inzicht moest verschaffen in bepaalde problemen. Niet overal werden de sociologen met open armen ontvangen. In Drenthe bijvoorbeeld, waar de Stichting Opbouw Drenthe al sinds de jaren twintig aan een soort sociale planning avant la lettre deed, maakte de Commissaris van de Koningin Cramer, die vroeger directeur van Opbouw Drenthe was geweest, zich kwaad over de sociologen die naar zijn provincie waren gekomen. In zijn memoires vertelt hij:

*'Op een goed ogenblik streken grote aantallen jeugdige lieden van alle mogelijke sociologische instituten als zwermende bijen op Drenthe neer, om de behoefte te peilen aan voorzieningen in de ontwikkelingsgebieden. Ik heb ze eerst op de ambtswoning ontvangen, zo'n koor van jeugdige snuiters. Deze lieden storten zich zonder enige kennis van zaken van de Drentse geschiedenis, van de Drenthe verhoudingen en van de decennia sociale en culturele arbeid die Opbouw Drenthe verricht had, op de Drentse samenleving. Ze wisten uiteraard niet wie wel en wie niet betrouwbare inlichtingen kon verschaffen. Bovendien stelden ze zich volstrekt afstandelijk op tegenover de functionarissen van Opbouw Drenthe, want die waren bevooroordeeld, nietwaar? Maar, zoals dat gaat, sommige van hun bevindingen sijpelden natuurlijk door. Ze waren van dien aard dat ik het hele rapport nooit gelezen heb. Afschuwelijk.'*²⁴

In de Kamer leidden de langdurige sociale onderzoeken tot vragen. Al in 1954 kreeg Van Thiel in de Eerste Kamer te horen dat zijn departement vanwege de neiging om ieder vraagstuk tot studieobject te maken, meer leek op een studiecentrum voor sociale en maatschappelijke vraagstukken dan op een bestuurscentrum.²⁵ In 1957 vroegen Kamerleden zich af of het departement studie en experiment niet als vlucht gebruikte 'voor normale duurzame activiteit. Er is reden voor vrees dat in dit laatste de verklaring ligt voor het eindeloos studeren en experimenteren aan dit departement.'²⁶

Een ander irritatiepunt van de Kamer was dat al sinds 1954 steeds hogere bedragen voor activiteiten in de ontwikkelingsgebieden op de begroting stonden, maar dat deze 'stelposten' nooit opgingen, omdat er nog geen concrete plannen waren. Zoals Martina Tjeenk Willink het verwoordde: 'Er was de eerste vijf jaar een teveel aan geld en een gebrek aan plannen.'²⁷

Fase 2: plannen maken

Het plannen maken voor de ontwikkelingsgebieden hoorde thuis in de tweede fase van de sociale planning. Zogenoemde provinciale plancommissies, waarin naast de provinciale overheid ook het particulier initiatief, de gemeenten en lokale leidende figuren zitting hadden, moesten de plannen opstellen. Deze gingen eerst voor commentaar naar Gedeputeerde Staten van de betreffende provincie. Vervolgens werden ze ter goedkeuring voorgelegd aan de Interdepartementale Commissie Ontwikkelingsgebieden, die ze, na goedkeuring, weer naar Gedeputeerde Staten stuurde, want dat was het college dat het subsidieverzoek moest indienen bij het ministerie. Alleen al op papier zag dit er omslachtig uit en zo was het in de praktijk ook. Bovendien konden de vertegenwoordigers in de provinciale plancommissies, die daar juist met z'n allen in waren gezet opdat er via hen zoveel mogelijk draagvlak onder de bevolking zou zijn, het maar moeilijk met elkaar eens worden.

Het regionale particulier initiatief, dat in de derde fase de uitvoering van alle plannen op zich moest nemen, voelde zich vaak niet adequaat vertegenwoordigd in de plancommissies en datzelfde gold voor de betrokken gemeenten.

Ook de landelijke koepelorganisaties vonden dat ze door het departement te veel aan de zijlijn waren gezet, terwijl uiteindelijk hún lokale organisaties het werk moesten opknappen. Daaraan kwam het departement tegemoet door vier van de landelijke koepels – het katholieke LSCC, het Commissariaat voor Maatschappelijk en Sociaal-Cultureel Werk van de Nederlands Hervormde Kerk, de Gereformeerde Stichting voor Sociale Arbeid en Humanitas – in de gelegenheid te stellen met rijkssubsidie een 'gecommitteerde voor de ontwikkelingsgebieden' in dienst te nemen. Deze gecommitteerden kregen tot taak zuilsgewijs 'de bevolking van de betrokken gebieden voor te lichten en hun actieve deelname aan opbouw en planning te stimuleren'.²⁸

Toen het in 1957 eindelijk zover was dat in sommige gebieden plannen ten uitvoer konden worden gebracht, kondigde de regering Drees een bestedingsbeperking aan, waardoor maar een beperkt deel van de plannen uitgevoerd kon worden. In de ontwikkelingsgebieden leidde dit tot grote frustratie en onzekerheid. Pas toen het ministerie in 1959 toestemming kreeg van de ministerraad om met vierjarenplannen te mogen werken in plaats van éénjaren-plannen en de provincies vooraf te horen kregen op hoeveel geld ze in die periode konden rekenen, ging het langzaam beter, althans met de materiële kant van het werk in de ontwikkelingsgebieden.

In Drenthe maakte men in 1965 de balans op. Sinds de introductie van de sociale planning in de eerste helft van de jaren vijftig was daar het volgende tot stand gekomen:

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

De totale kosten bedroegen 16 miljoen gulden, waarvan het rijk 7 miljoen voor zijn rekening had genomen. De rest kwam van de gemeente en het particulier initiatief (10 procent).²⁹ Naast deze investeringssubsidies konden de ontwikkelingsgebieden ook een 'bijzonder' beroep doen op de reguliere subsidieregelingen voor maatschappelijke opbouw, de exploitatie van dorps- en wijkcentra, buurtwerk, sociaal groepswork enzovoort. Aan de uitgaven van het ministerie is ook goed te zien dat er sinds 1959 vaart kwam in de sociale planning. In 1954 werd aan de post onderzoek en maatschappelijk opbouwwerk 743.000 gulden uitgegeven, in 1957 2.653.000 en in 1961 7.668.000 gulden.³⁰

Resultaten

Ondanks deze indrukwekkende bedragen beantwoordde de sociale planning niet helemaal aan de hoge verwachtingen, in ieder geval niet waar het ging om een grotere betrokkenheid van de bevolking. In de Kamer vond men vrij breed dat het ministeriële beleid inzake de ontwikkelingsgebieden te centralistisch en



Gradus Hendriks (eerste van rechts) op studiereis in Chicago, najaar 1954.

te bureaucratisch was. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten dacht er ook zo over, evenals de koepels van het particulier initiatief. Het was te veel een top-down gebeuren gebleven en bovendien nog hopeloos overgeorganiseerd ook. Het ministerie bepaalde – mede door zijn manier van subsidiëren: alleen

dan als de gemeente en het plaatselijke particulier initiatief ook hun deel bijdroegen – de gang van zaken in de ontwikkelingsgebieden. Het provinciale niveau, waar de eigenlijke planning in voortdurende wisselwerking met de regio had moeten plaatsvinden, functioneerde moeizaam, omdat iedereen alleen maar vanuit zijn eigen zuil of gemeente dacht. Het plaatselijke particulier initiatief voelde er weinig voor om iets uit te voeren wat min of meer van boven af verordonneerd werd. Dankzij de vierjarenplannen en de duidelijkheid over de financiën voeren de ontwikkelingsgebieden in de jaren zestig wel bij de sociale planning, maar of het bijdroeg aan een grotere betrokkenheid van de bevolking is de vraag.

Maatschappelijk opbouwwerk

De ferventste voorstander van participatie van de bevolking in de ontwikkelingsgebieden was Gradus Hendriks. Het inzicht dat de betrokkenheid van de bewoners cruciaal was voor de sociale opbouw van een dorp of een wijk, had hij in het najaar van 1954 opgedaan in Amerika. De eeuwige regelaar Van Loon had ervoor gezorgd dat Hendriks meekon met een van de studiereizen naar de Verenigde Staten die plaatsvonden in het kader van de Marshallhulp. Eigenlijk zou het gezelschap zich vooral bezighouden met de 'human relations' in bedrijven en met 'de positie van de vrouw in de industrie', maar met het argument dat 'de sociale omgeving er ook bij betrokken moest worden' was het Van Loon gelukt Hendriks en nog twee andere mensen uit het veld 'in de delegatie te praten'.

Men reisde rond in het oude industriegebied in het Noordoosten en Middenwesten van het land. Programmaonderdelen waren onder andere Hull House in Chicago, de bakermat van het buurtwerk in de Verenigde Staten en Stuyvesant Town in New York, als voorbeeld van een grootschalig buurtsaneringsproject. Maar veruit de meeste indruk maakte het bezoek aan Tennessee Valley, waar sinds de jaren dertig een groot streekverbeteringsproject gaande was, dat alle facetten in de samenleving beroerde. In het verslag dat het reisgezelschap drieënehalf jaar na dato publiceerde onder de titel *Hoe morgen hier?* concludeerde men dat in zo'n grootscheeps project als dat in Tennessee Valley de doorlopende dialoog met de bevolking cruciaal was. In dat verband viel ook de term *community organization*, in het verslag gedefinieerd als 'het systematisch stimuleren en activeren van een lokale samenleving met het doel het welzijn te bevorderen'.³¹

Terugkijkend zegt Hendriks:

'Ik heb vooral in Tennessee Valley geleerd dat we op een democratische manier het lokale particuliere initiatief moesten activeren. The human factor, terug naar de mensen, daar kwam het eigenlijk op neer. Dat was heel sterk mijn uitgangspunt, zeker na Amerika, dat de bevolking erbij betrokken moest worden. Maar in de praktijk was dat soms uitermate moeilijk. Ik heb in dat opzicht vreselijke dingen

meegemaakt. Samen met de Commissaris van de Koningin in Friesland heb ik een keer tot diep in de nacht moeten vechten tegen negen Friese burgemeesters die al dat geld in handen wilden hebben, wat ik in 1959 voor de vierjaren plannen had gekregen. "Over mijn lijk," zei ik tegen hen. Ik had daar weliswaar weinig particulier initiatief, want Friesland was niet zo'n kerkelijke provincie, maar daar moest het werk toch door uitgevoerd worden, en niet door de gemeenten. Het ging tenslotte om de activering. Die gemeenten wilden ook dat alle dorpshuizen die we daar gingen neerzetten gemeentelijke dorpshuizen zouden worden, maar ik vond dat het verenigen of stichtingen moesten zijn, want dan zou het ingebed raken in de bevolking. We hebben in die jaren wel duizenden voorzieningen getroffen in de ontwikkelingsgebieden. In ieder groter dorp kwam een dorps- of wijkcentrum, in iedere kern hadden we een kruisgebouw en in elke regio een cultureel centrum, en dan ook nog sportvelden. Dat was een hele sociale stoffering, die we daar gelegd hebben. De bevolking moest in ieder geval tien procent in de investeringskosten betalen, dat mochten ze ook opbrengen door eigen werk te leveren, het egaliseren van de grond bijvoorbeeld of de vrouwen die de gordijntjes naaiden voor het clubhuis. Dat was allemaal om ze een we-feeling te geven. Dat had ik in Amerika geleerd.'

Community Organization

In de tweede helft van de jaren vijftig werd *community organization* in Nederland dé methode om sociale veranderingen in grotere samenlevingsverbanden te begeleiden. Het feit dat Hendriks vol van deze methode uit de Verenigde Staten was gekomen, heeft daar zeker toe bijgedragen. In al zijn artikelen en lezingen uit die periode bracht hij enthousiast de *community organization* ter sprake. Zijn collega's van de Buitendienst raadde hij met klem aan om het boek *Gemeenschapsorganisatie* te lezen, de al in 1957 verschenen Nederlandse vertaling van het standaardwerk op dit gebied *Community Organization* van Ross (1955). Daarna wilde hij er dan met hen over discussiëren.

In 1958 publiceerde het ministerie de brochure *De mens in zijn samenleving. Een beschouwing over maatschappelijk opbouwwerk*. Deze werksort diende zich aldus het ministerie te richten op het leefbaar maken van de sociale omgeving rond het individu en dan met name op plaatsen waar het sociale leven nog niet tot ontwikkeling was gekomen (nieuwe stadswijken en gebieden die met snelle veranderingen geconfronteerd werden) of in situaties waarin de bestaande kaders te weinig een beroep deden op de zelfwerkzaamheid van de bevolking (platteland). Dát de zelfwerkzaamheid van de bevolking gestimuleerd moest worden, stond buiten kijf.³²

In die jaren gingen Nederlandse deskundigen uit het opbouwwerk regelmatig naar Amerika om zich te oriënteren op de *community organization*. Over hun bevindingen verschenen artikelen in de vakbladen. Een van hen was J. (Jo) Boer, de directrice van Stichting Opbouw Drenthe. Zij gaf in 1960 een theoretische basis aan de Nederlandse *community organization* met de pu-

blicatie van *Maatschappelijk Opbouwwerk. Verkenningen op het gebied van 'Community Organisation' [sic] in Nederlandse verhoudingen*.³³ Maatschappelijk opbouwwerk (min of meer het Nederlandse equivalent van *community organization*) beoogde volgens haar 'de sociale omgeving van de mens in gunstig geachte zin te beïnvloeden, door middel van deskundig begeleide sociale processen, gericht op sociale planning en integratie binnen een samenlevingsverband, waaraan de betrokken bevolking zelf actief deelneemt.'³⁴

Community organization was volgens Boer in Nederland niet voetstoots over te nemen van de Amerikanen, daarvoor waren er te veel verschillen. Het belangrijkste verschil was in haar ogen dat Nederland sterk verzuild was en Amerika niet. Waar in Amerika het begrip democratie het toverwoord was dat het gemeenschappelijke uitgangspunt gaf aan *community organization*, zou dat in Nederland volgens Boer veeleer het begrip geestelijke vrijheid moeten zijn. Het Nederlandse maatschappelijke opbouwwerk was dan de methode waarbinnen de verzuilde gemeenschap tot samenwerking en in het verlengde daarvan tot zelfwerkzaamheid werd gebracht. En realistisch voegde ze daaraan toe: 'Zeker is bovendien, dat zonder het uitgangspunt van de geestelijke vrijheid in het Nederlandse maatschappelijke werk de mogelijkheden voor overleg en samenwerking zéér beperkt zijn.'³⁵

In de jaren zestig ging het departement het maatschappelijk opbouwwerk steeds meer waarde toekennen. Klompé noemde het bij de begrotingsbehandeling in 1963 'een van de gewichtigste taken van het departement'. Bij diezelfde gelegenheid werd door verschillende Kamerleden opgemerkt dat de naam van het ministerie de lading eigenlijk niet meer dekte. Hendriks dacht hier ook zo over. Naar eigen zeggen had hij van het begin af aan 'ministerie voor Maatschappelijke Ontwikkeling' een betere benaming gevonden.

Subsidiëren

Het ministerie hanteerde in de eerste periode van zijn bestaan drie beleidsinstrumenten: subsidiëring, directe zorg en wetgeving. Aan elk van deze instrumenten zal in het hiernavolgende uitgebreider aandacht worden gegeven.

Het subsidiëren van het kerkelijk en particulier initiatief was een belangrijk deel van het werk, verzekerde Van Thiel jaar in jaar uit de confessionele Kamerleden die bang waren voor te grote invloed van de rijksoverheid op het werk. Daarom was het belangrijk dat er snel duidelijke subsidieregelingen zouden komen. Met name Gijsbers was daar goed in, dankzij zijn belastingachtergrond. Toch heeft het voor de meeste werksoorten tot het begin van de jaren zestig geduurd voor er officiële subsidieregelingen waren. Voor de Kamer was dat een continue bron van irritatie, maar volgens Hendriks en Gijsbers was het juist goed dat alles niet te snel in regels werd vastgelegd. Er was geen historie om op terug te grijpen en daarom was het goed om ontwikkelingen de tijd te geven. Hendriks:

'Het ging bij ons zo: we kregen een idee en als dat ons wel wat leek, lieten we dat hier en daar vallen. In een lezinkje of een radiopraatje, je publiceerde er eens wat over en het provinciaal bureau [de buitendienst-LV] ging er wat aan doen. Na verloop van tijd kwamen dan vanzelf de reacties binnen. Dan stelden we het idee bij en zo ging dat nog een paar keer. Na een paar jaar waren we dan zover dat we er een experimentele subsidieregeling van konden maken. Als we daar weer een paar jaar ervaring mee hadden opgedaan en het was aangeslagen, dan konden we gaan denken aan een echte rijksregeling, maar dan waren we dus al een jaar of zes, zeven bezig geweest. Die tijd moet je er ook voor nemen, dan heb je tenminste een maatschappelijk draagvlak in de samenleving.'³⁶

Algemeen maatschappelijk werk

Exemplarisch is in dit opzicht de regeling voor het algemeen maatschappelijk werk (AMW) die Gijsbers naast vele andere onder zich had. In 1955 had hij een eerste experimentele regeling gereed: 'Richtlijnen voor de subsidiëring van het uitvoerend maatschappelijk werk.' Het rijk subsidieerde 30 procent van de salariskosten, als provincie of gemeente ook subsidieerde gold een grens van 70 procent aan totale overheidssubsidie. De resterende 30 procent moest het particulier initiatief zelf opbrengen. Na enkele jaren werd dit percentage verlaagd naar 10 procent. Als voorwaarde werd gesteld dat de te subsidiëren functionaris in het bezit moest zijn van een diploma van de School voor Maatschappelijk Werk of anders binnen een bepaalde tijd de speciaal daarvoor ingestelde urgentieopleiding moest hebben gevolgd. In 1957 werd deze regeling op onderdelen aangepast. In 1962 volgde de opnieuw aangepaste definitieve Rijkssubsidiereregeling.

Deze subsidieregeling had grote gevolgen voor de groeiende professionalisering van het AMW. In 1956 werden op basis van de nieuwe regeling 322 personen gesubsidieerd in 156 instellingen; in 1963 waren dat er 908 in 481 instellingen. Opvallend was dat een relatief groot deel van de instellingen van katholieke signatuur was. Een gevolg van de subsidieregeling was dat er veel vraag kwam naar maatschappelijk werkers met een diploma. Tot het begin van de jaren zestig was de vraag voortdurend groter dan het aanbod. Men weet dit aan het geringe salaris, de slechte rechtspositie, de geur van armenzorg die het beroep nog altijd aantrekkelijk maakte, en aan het grote verloop binnen de beroepsgroep door huwelijk.³⁷

In 1966 wijdde het *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk* een themanummer aan het feit dat het AMW nu tien jaar werd gesubsidieerd. Alle auteurs waren te spreken over de groei en de professionalisering die het werk dankzij de diploma-eisen had doorgemaakt. Ook het feit dat de instellingen voor AMW erin geslaagd waren om een territoriale basisfunctie (territoriale gebondenheid was ook een voorwaarde voor subsidie) te vervullen stemde tot tevredenheid. Kritiek hadden echter vrijwel alle auteurs op het feit dat het AMW na tien jaar nog altijd zo'n vage werksoort was. Men weet dit onder meer aan de subsidiere-

gelingen waarin een heldere definitie ontbrak. In die van 1955 stond zoveel als: alles wat niet gespecialiseerd maatschappelijk werk is, valt onder algemeen maatschappelijk werk. De toelichting op de definitieve regeling in 1962 was nog vager: 'Meer dan bij andere vormen van maatschappelijk werk wordt de inhoud van dit werk bepaald door de mate, waarin de bevolking ervan gebruikt maakt, en door de aard van de moeilijkheden, waarmede deze heeft te kampen.'³⁸

Geconfronteerd met deze kritiek zegt Gijsbers nu dat het in die tijd erg moeilijk was om iets als het AMW te definiëren. Het stelde in de jaren vijftig inhoudelijk nog niks voor, niemand wist wat het precies was. Op de vraag of hij en zijn collega's zich theoretisch en inhoudelijk op de hoogte stelden van de werksoorten waarvoor zij subsidieregelingen ontwierpen antwoordt Gijsbers dat dat maar tot op zekere hoogte gebeurde.

'Zo'n boek als *Helpen als ambacht van Marie Kamphuis las ik natuurlijk wel en ook die andere boekjes over het social casework maar voor de praktijk schoot je daar niet zo bar veel mee op. Ik praatte en discussieerde wel veel over het werk met Jan en alleman. Maar theoretisch bijblijven, nee, helemaal niet.'³⁹*

Samenwerkingsorganen

Een andere belangrijke voorlopige subsidieregeling was die voor de 'samenwerkingsorganen op levensbeschouwelijke of algemene grondslag' (1955). Met deze regeling hoopte het ministerie enige structuur aan te brengen in de wirwar van veelal kleine kerkelijke en particuliere organisaties die zich met een bepaalde activiteit van het maatschappelijk werk bezighielden. De regeling maakte het mogelijk dat gesubsidieerde functionarissen zich in een samenwerkingsorgaan gingen bezighouden met de onderlinge zuilsgewijze samenwerking van al die organisaties. In 1954 kregen 7 samenwerkingsorganen subsidie (de zes landelijke toporganen en een regionale), in 1960 was dit aantal opgelopen tot 79 (6 landelijke; 47 provinciale; 5 regionale; 21 stedelijke).⁴⁰

Ook hier waren het de katholieken die de grootste aanspraak hadden gemaakt op deze subsidiemogelijkheid. Verwonderlijk is dat niet. Onder leiding van 'de onvermijdelijke Beel', zoals Peper hem in zijn dissertatie *Vorming van welzijnsbeleid* noemt, was het LSCC immers in 1950 al begonnen een territoriale charitatieve organisatie op te bouwen. De katholieken waren daarmee eerder en gingen ook verder dan de andere zuilen en plukten zodoende de vruchten daarvan. De niet-confessionele partijen in de Kamer hadden hier regelmatig kritiek op. Zij vonden dat het ministerie op deze manier een rigide verzuiling aanmoedigde. Met het argument van grotere efficiëntie wist de minister de critici altijd weer te paaien.

Een belangrijk principe in de subsidieregelingen van het ministerie was de eigen bijdrage van het kerkelijk en particulier initiatief van eerst 30, later 10 procent. Het departement hechtte erg aan dat laatste restje 'zelfwerkzaamheid' van het particulier initiatief, omdat men ervan uitging dat wie zelf een deel

moest bijdragen, ook betrokkener en verantwoordelijker zou zijn. Tot leedwezen van de eerste generatie ambtenaren werd hier in de jaren zeventig onder de regering-Den Uyl vanaf gestapt. Sindsdien werd voor de volle 100 procent gesubsidieerd.

Zorg voor bijzondere groepen: Ambonezen en onmaatschappelijke gezinnen

Met de zorg voor Ambonezen (indertijd zo genoemd naar het belangrijkste Molukse eiland Ambon) en de zorg voor onmaatschappelijke gezinnen had het ministerie twee lastige opdrachten. De Ambonezen (circa 3600 ex-KNIL-militairen) waren na de onafhankelijkheid van Indonesië met hun gezinnen (ongeveer 12.500 personen) naar Nederland gekomen. Zowel zichzelf als de Nederlandse regering dachten dat het om een tijdelijk verblijf ging. Het ideaal van de Ambonezen was immers terug te keren naar een onafhankelijke republiek der Zuid-Molukken. Daarom werden zij ondergebracht in geïsoleerd liggende woonoorden, die grotendeels uit houten barakken bestonden. Zij kregen daar een 'totale verzorging van regeringswege'. Dat betekende dat zij kleding, medische zorg en zelfs eten uit centrale keukens kregen. De levensomstandigheden in deze zogenoemde woonoorden waren slecht. De barakken waren niet berekend op langdurige bewoning en de snelle gezinstoename maakte het nog moeilijker.

Toen in de tweede helft van de jaren vijftig in ieder geval de regering zich realiseerde dat de Ambonezen wel eens altijd of in ieder geval heel lang in Nederland zouden blijven, maakte het beleid van volledige verzorging plaats



De marechaussee treedt op tegen Molukkers die protesteren tegen hun behandeling door de Nederlandse regering, woonoord Vught, begin 1953.

voor zelfzorg. De centrale keukens gingen dicht en de Ambonezen werden dringend aangemoedigd aan het werk te gaan. Deze beleidsverandering stuitte in het begin op hevige weerstand bij de Ambonezen. Zijzelf gingen nog altijd uit van terugkeer naar de Molukken, daarom hielden zij zich hier het liefst zo veel mogelijk afzijdig. In 1958 werd besloten om de Ambonezen te gaan huisvesten in gewone huizen in nieuw te bouwen woonwijken. In 1962 waren 18 woonwijken met 893 woningen klaar. Het merendeel van de gezinnen (2230) woonde toen echter nog in woonoorden.

Onmaatschappelijke gezinnen

De tweede groep waarmee het ministerie bij zijn oprichting te maken kreeg, bestond uit de zogenoemde onmaatschappelijke gezinnen, die in barakkenkampen in Drenthe en Overijssel verbleven. Ze waren hier tijdens de Tweede Wereldoorlog als oorlogsevacués naar toe gedeporteerd. Uit angst dat zij anderen met hun asociale levenswijze zouden besmetten, hadden de autoriteiten deze gezinnen niet bij gewone burgers willen huisvesten.

Toen de gezinnen eenmaal in de barakken bij elkaar zaten, besloot het CBVO, de dienst die bij Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor hen was, een poging te wagen de gezinnen een nettere levensstijl bij te brengen. Er kwamen gezinsverzorgsters, maatschappelijk werkers, jeugdwerkers en arbeidsconsulenten naar de kampen en de heropvoeding nam een aanvang.

Toen de zorg voor deze groep gezinnen in 1952 overging naar het ministerie van Maatschappelijk Werk, werd al snel besloten tot een andere aanpak. De barakkenkampen, inmiddels gezinsoorden genoemd, werden opgeknapt en het team hulpverleners werd uitgebreid met een psychiater en een psycholoog. Er werden ook nieuwe onmaatschappelijke gezinnen opgenomen, waarvoor de gemeente van herkomst betaalde.

De zorg over onmaatschappelijk gedrag was groot in die jaren. Er werden congressen aan het probleem gewijd, waar wetenschappers, hulpverleners en andere betrokkenen met elkaar discussieerden over de vraag waar onmaatschappelijkheid vandaan kwam en hoe het 'genezen' moest worden. Dat bracht het ministerie van Maatschappelijk Werk ertoe om het werk in de gezinsoorden tot experiment te verklaren. De besloten setting van de gezinsoorden was ideaal voor allerlei methodiekonderzoek en -ontwikkeling.

De verwachtingen over de resultaten van het wetenschappelijk onderzoek waren hooggespannen, maar veel meer dan een serie boekjes *Ervaringen in de gezinsoorden* heeft het uiteindelijk niet opgeleverd. In de tweede helft van de jaren vijftig werd de kritiek uit de Kamer op de geïsoleerde toestand waarin de gezinnen verkeerden steeds groter. In 1959 besloot Klompé daarom om de gezinsoorden te sluiten en de gezinnen naar hun gemeenten van herkomst terug te sturen. Daar kwamen zij meestal terecht in wijken waar veel andere onmaatschappelijke gezinnen woonden voor wie het gespecialiseerde gezins- en wijkwerk was bedoeld.

Wetgeving: de Algemene Bijstandswet

'Ik hoop dat iedere burger zal beseffen, dat hij met opgeheven hoofd een beroep op deze wet kan doen.' Met deze woorden presenteerde Klompé in 1963 haar ontwerp voor de Algemene Bijstandswet. Het was haar pièce de résistance, waarvoor ze als een leeuw gevechten heeft, vooral tegen haar collega-ministers. Er was Klompé veel aan gelegen om de vervanging van de Armenwet uit 1912 in haar ambtsperiode rond te krijgen. Niet alleen omdat Drees daar bij de oprichting in 1952 zo ongeveer de enige bestaansgrond van het departement in had gezien, maar ook om tegemoet te komen aan de aanzwellende – en terechte – kritiek uit de Kamer dat het ministerie zo achterbleef op wetgevend gebied.

In 1954 was de staatscommissie Vervanging Armenwet (ingesteld in 1947) eindelijk met haar eindrapport gekomen. Door onderlinge verdeeldheid was de commissie er echter niet in geslaagd een aanvaardbare oplossing te presenteren. Het eindrapport, dat zelfs al in de vorm van een wetsontwerp was gegoten, beperkte zich uiteindelijk tot niet meer dan een voorstel tot aanpassing van de sterk verouderde Armenwet. Van een wettelijk recht op bijstand was in dit voorstel dan ook geen sprake.⁴¹ Omdat Van Thiel verder weinig voortvarend had gehandeld, was de Kamer zo langzamerhand knap ongeduldig geworden. Vooral omdat de opvattingen over armoede en armenzorg inmiddels al danig waren veranderd, terwijl in de praktijk nog altijd de Armenwet uit 1912 regeerde, die steun als een gunst zag waarop men bovendien alleen een beroep kon doen als familie en de kerkelijke charitas niet in de nood konden voorzien. De ons omringende landen waren op dit terrein veel verder, daar voorzag de overheid al in een bestaansminimum.

Verhaalsrecht

Als eerste stap op weg naar een algehele herziening van de armenwet presenteerde Klompé in 1958 het wetsontwerp 'Beperking Verhaalsrecht'. Dat was een belangrijke verbetering want door de beperking van het verhaalsrecht hoefden ouders en kinderen niet langer eerst een financieel beroep op elkaar te doen vóór zij voor steun naar de kerk en de gemeente gingen. Voor vele stille armen – vooral bejaarden die van hun kinderen te weinig kregen, maar daar niets van durfden zeggen – was deze wet een uitkomst.

Klompé had al haar overtuigingskracht nodig om dit wetsvoorstel aangenomen te krijgen, eerst in de ministerraad en later in de Kamer (vanwege de val van het kabinet-Drees in 1958 kwam het wetsontwerp pas in 1960 in het parlement). Velen hadden er moeite mee dat de tot dan toe vanzelfsprekende wederzijdse financiële verantwoordelijkheid van ouders en kinderen door de wet doorbroken zou worden. Klompé:

'Ik was me er zeer van bewust dat de samenleving moest wennen aan een algemene bijstandswet. Daarom heb ik eerst een opstapje genomen met de wet op de

*beperking op het verhaalsrecht. Toen dat aangenomen was in het Parlement, bleek ook duidelijk hoe slecht het wat de menselijke verhoudingen betreft onder het oude stelsel had gewerkt. Ik herinner me dat de toenmalige directeur van de gemeentelijke sociale dienst in Amsterdam in het begin van de jaren zestig tegen me zei: "Die wet, die u heeft gemaakt, die heeft een geweldige invloed op de geestelijke volksgezondheid. Want wat is er gebeurd nu die druk op de kinderen om voor de ouders te moeten zorgen, is weggevallen? Er is weer openheid in het gezin gekomen. Ze helpen ouders weer. Er komt een menselijke verhouding terug die weg was."*⁴²

Materieel en immaterieel apart

In 1959 kondigde Klompé aan dat zij binnen afzienbare tijd met een afzonderlijke wet 'Bijstand levensonderhoud' (de werktitel) zou komen, die een wettelijk recht op individuele bijstand in de noodzakelijke kosten van het bestaan mogelijk zou maken.

Al sinds haar komst op het departement was er koortsachtig gewerkt aan de inhoud van dit wetsontwerp. Klompé: 'Ik had in mijn topstaf geweldige discussies over de uitgangspunten van de wet die we aan het maken waren. Daar kwam filosofie bij, daar kwam theologie aan te pas. Het waren ontzettend leuke gesprekken en daarin zijn wij toen tot de conclusie gekomen dat het een afdwingbaar recht moest worden.'⁴³

Met de mededeling dat er een afzonderlijke wet op de materiële zorg zou komen, maakte Klompé duidelijk dat zij ervan afzag om de materiële en immateriële maatschappelijke zorg in één wet onder te brengen. Dat was tot dan toe het uitgangspunt geweest, dat voortvloeide uit de wet op de armenzorg. Dat Klompé nu van dat idee afstapte was in overeenstemming met de veranderde opvattingen over armoede en de verantwoordelijkheid van de overheid in deze. Voor de immateriële zorg, met al zijn subsidieregelingen en een eigen ministerie, was het – anders dan vroeger – ook geen levensvoorwaarde meer om vastgekoppeld te zijn aan de materiële zorg. Binnen het ministerie waren de materiële en de immateriële zorg ook vrijwel direct in het begin in twee aparte hoofdafdelingen ondergebracht, die nauwelijks iets met elkaar te maken hadden. Een belangrijk voordeel van het feit dat beide hulpvormen nu ook formeel van elkaar losgemaakt zouden worden, was dat daarmee voor eens en altijd een einde kwam aan de koppelverkoop van steun en hulp. Iemand die een beroep deed op financiële bijstand zou niet langer last hebben van ongewenste bemoeienis met zijn privé-leven door het kerkelijk en particulier initiatief. Deze moesten het voortaan bij hun hulpverlening zonder de vanzelfsprekende macht stellen die de financiële steunverlening hen altijd had geven. Hun rol in de materiële hulpverlening was uitgespeeld. Een nadeel van de formele scheiding tussen materiële en immateriële zorg was dat het nu veel makkelijker werd om de financiële steunverlening weg te halen bij Maatschappelijk Werk en onder te brengen bij Sociale Zaken. Dit risico werd wel onderkend op het

departement. Door te eisen dat de groepsregelingen van Sociale Zaken ook bij Maatschappelijk Werk zouden worden ondergebracht, probeerde men dit gevaar te bezweren.⁴⁴

Groepsregelingen

Op 1 juni 1962 aanvaardde de ministerraad het ontwerp Algemene Bijstandswet. In de voorafgaande jaren was het voorontwerp van de wet in alle geleidingen van het maatschappelijk werkveld besproken en hier en daar aangepast. In grote lijnen stonden de meeste betrokken instanties achter het wetsontwerp.

Het overleg met haar collega-ministers was in dat opzicht veel moeizamer geweest. Klompé stond op het standpunt dat alle financiële steun van de overheid buiten de sociale verzekeringen onder de nieuwe wet zou moeten vallen, ook de groepsregelingen voor langdurig werklozen, gehandicapten, kunstenaars en zelfstandigen. In dit streven had zij echter opnieuw het ministerie van Sociale Zaken op haar weg gevonden. Daar probeerde men juist via de groepsregelingen steeds meer mensen uit de sfeer van de armenwet te halen en een recht op een uitkering gaan geven. Concentratie van deze groepsregelingen onder de bijstandswet bij Maatschappelijk Werk zou weer een nederlaag betekenen voor Sociale Zaken.⁴⁵

Toen er in 1958 een einde was gekomen aan de rooms-rode coalitie had Klompé een nieuwe poging gedaan om haar ministerie uit te breiden. Bij de kabinetsformatie in 1959 had zij – onder gerammel met haar portefeuille – geëist dat Volksgezondheid én de groepsregelingen van Sociale Zaken bij Maatschappelijk Werk gevoegd zouden worden. Over dit laatste punt zei ze later:

*'Voor mij was het essentieel dat niemand bij deze wet kon zeggen: ik geneer me dat ik bij die wet moet aankloppen. Dus op het moment dat ik zou hebben toegegeven dat je als werkloze er niet onder hoeft te vallen, zou ik meteen die ander een duw naar beneden hebben gegeven. Een etiket. Ik heb dat toen heel hoog gespeeld.'*⁴⁶

Aanvankelijk leek het erop dat Klompé haar zin zou krijgen. Premier De Quay (KVP) stelde haar in het vooruitzicht dat Volksgezondheid en de groepsregelingen 'tijdens de rit' naar Maatschappelijk Werk zouden overgaan. Minister Van Rooy van Sociale Zaken en Volksgezondheid trad echter onverwacht tussentijds af en werd opgevolgd door de KVP'er Veldkamp. Deze weigerde pertinent om de oude toezegging over Volksgezondheid gestand te doen. Omdat het kabinet over de groepsregelingen al een principebesluit had genomen, kon hij dat niet meer terugdraaien. Wel bedong Veldkamp dat hij verantwoordelijk zou blijven voor de uitvoering van de groepsregelingen en dat hij daarom medeondertekenaar zou zijn van de bijstandswet. Het bracht Klompé tot tranen in de ministerraad, maar zij legde zich erbij neer.⁴⁷

In het voorjaar van 1963 werd de Algemene Bijstandswet in de beide Kamers behandeld en zonder veel bezwaar aangenomen. Dat was op het nippertje, want in de zomer trad een nieuw kabinet aan, waarvan Klompé geen deel meer uitmaakte. Zij had besloten terug te gaan naar de Kamer. De strijd met Veldkamp had haar veel gekost, maar belangrijker nog was dat de KVP-partijtop haar eis ten aanzien van uitbreiding van haar ministerie niet in het partijprogramma had opgenomen. Klompé had dit als voorwaarde gesteld voor een volgend ministerschap.⁴⁸

Tot haar verbijstering werd zij opgevolgd door J.S. Schouwenaar-Franssen, de VVD-woordvoester uit de Eerste Kamer. Aan Romme, de vroegere partijleider van de KVP die al sinds het begin van de jaren zestig ziek thuis was, schreef Klompé: 'Ik heb het gevoel een klap op mijn kinderhoofd gekregen te hebben nu de partij die dit departement altijd heeft willen opheffen, aan het bewind komt.'⁴⁹

Resultaten en nieuwe problemen

Toen Klompé in 1963 vertrok, had het ministerie zich een redelijke positie veroverd in het politieke landschap. Het hoefde niet meer bang te zijn dat het bij de eerste de beste kabinetsformatie zou sneuvelen. Vergeleken met de begintijd onder Van Thiel was er veel bereikt. Er was een indrukwekkend aantal (tijdelijke) subsidieregelingen gemaakt, vele werksoorten groeiden en bloeiden, de



G.J. Dekkers, M. Tjeenk Willink en W.T. Schippers feliciteren minister Klompé met de parlementaire goedkeuring van de Algemene Bijstandswet, voorjaar 1963.

stroom sociologische en methodologische onderzoeken begon op gang te komen, het besluit om een einde te maken aan de geïsoleerde woonsituatie van de Ambonezen en de onmaatschappelijke gezinnen was gevallen, en als kroonstuk op dit alles was het gelukt om de Algemene Bijstandswet tot stand te brengen.

Deze behaalde resultaten brachten echter ook nieuwe vraagstukken met zich mee. De twee belangrijkste die zich in de eerste helft van de jaren zestig aftekenden waren de veranderde relatie tussen de overheid en het particulier initiatief en de wetgeving voor de immateriële zorg en in het kielzog daarvan het vraagstuk van de decentralisatie.

Bij de oprichting van het ministerie in 1952 was de machtsverhouding tussen departement en particulier initiatief duidelijk. Het departement mocht niets zelf doen of bepalen, behalve aan het particulier initiatief via subsidies de financiën verstrekken om hun verschillende soorten maatschappelijk werk te verrichten. Gaandeweg was daar verandering in gekomen. Door de subsidieregelingen was het ministerie hoe langer hoe meer invloed gaan uitoefenen op de werksoorten. Professionals gingen bovendien steeds meer de plaats innemen van de vrijwilligers in de instellingen van het particulier en kerkelijk initiatief. Daarnaast waren er ten gevolge van schaalvergroting – onder meer door de subsidieregeling voor samenwerkingsorganen – minder vrijwillige bestuursleden nodig. Toen daar begin jaren zestig ook nog het proces van ontzuiling bijkwam, leidden al deze ontwikkelingen bij elkaar ertoe dat er steeds minder sprake was van een herkenbaar kerkelijk en particulier initiatief, dat het draagvlak verschafte aan het werk en zo een aanspreekpunt vormde voor het departement. Deze ontwikkeling baarde de ambtenaren van Maatschappelijk Werk in het begin van de jaren zestig wel zorgen, maar wat zij eraan moesten doen, was niet zonder meer duidelijk.

Het tweede grote vraagstuk in het begin van de jaren zestig – een wet op de immateriële zorg – had zich meteen aangediend, nadat Klompé te kennen had gegeven dat zij werkte aan een wet op de materiële zorg. Onder de Armenwet waren materieel en immaterieel altijd aan elkaar gekoppeld geweest. Nu de materiële zorg voortaan geregeld was via de Bijstandswet, moest er voor de immateriële zorg ook een eigen wettelijke regeling komen. Zo redeneerden in ieder geval vele Kamerleden en alle grote koepels van het particulier initiatief. Hoeveel subsidieregelingen er ook waren en welke stimulerende invloed deze ook hadden, toch gaven ze het particulier initiatief geen enkele rechtszekerheid. Daarvoor was een wettelijke regeling nodig. Maar dat was gemakkelijker gezegd dan gedaan. Een wet op de immateriële zorg kon immers niet beperkt blijven tot de subsidiëring, daar moest ook iets in staan over de organisatiestructuur. Het feit dat de Kamer en de VNG erop aandrongen dat dan ook meteen een stap vooruit gezet kon worden met de decentralisatie van het werk naar de gemeenten, maakte de gang naar een wet op de immateriële zorg tot een ware lijdensweg, die in 1965 nog lang niet ten einde was gekomen.

In dat jaar kwam er door een kabinetscrisis alweer een einde aan het

ministerschap van Schouwenaar-Franssen, dat alleen al door zijn korte duur weinig indrukwekkend was geweest. In de daarop volgende formatie kreeg Maatschappelijk Werk eindelijk de zo fel begeerde uitbreiding. Niet met Volksgezondheid, maar met de onderdelen cultuur, jeugd, sport en media van het ministerie van OKW, die Klompé in 1956 en in 1958 ook al had proberen te bemachtigen.⁵⁰

Samen werken aan een leefbare samenleving

Het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en de ontwikkeling van de verzorgingsstaat, 1965-1982

In juni 1965 verwelkomde SG Ph.H.M. (Flip) Werner de ambtenaren van Onderwijs, Kunst en Wetenschappen (OKW) die waren toegevoegd aan het nieuw gevormde ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM). De overgang was nogal abrupt geweest. Er lagen weliswaar al langer plannen om onder andere het kunstenbeleid, de jeugd- en volksontwikkeling en het mediabeleid los te maken van het toch al topzware ministerie van OKW. Er was zelfs een commissie ingesteld onder leiding van de ARP-voorman A.M. Donner om een voorstel voor de herverdeling van deze beleidsterreinen op te stellen. Dat voorstel werd echter niet afgewacht. Bij de formatie van het kabinet-Cals/Vondeling bleek dat niemand het als te licht bevonden ministerie van Maatschappelijk Werk toegeschoven wilde krijgen. Om meer evenwicht in het nieuwe kabinet te krijgen, stelde A.Vondeling (PvdA) met succes voor dat er een zwaardere ministerie van CRM werd ingesteld, ten koste van OKW. Dat was een nieuwe slag voor het laatste departement, nadat het vorige kabinet, onder V.G.M. Marijnen, al was gevallen over een OKW-dossier – de omroepkwesitie. ‘Wij hebben deze regeringsbeslissing als goede democraten en loyale ambtenaren te aanvaarden en aan de uitvoering daarvan positief mee te werken,’ zo hield Werner zijn nieuwe ambtenaren voor:

‘Trouwens, men moet er zich voor hoeden al te gauw bepaalde ontwikkelingen op rekening te schrijven van “die grillige politiek”. De oprichting in 1952 van het ministerie van Maatschappelijk Werk is op zichzelf al een markant feit geweest dat getuigde van visie: erkenning van de dringende noodzaak meer aandacht te schenken aan het leefbaar maken van onze samenleving, aan de bevordering van het welzijn naast de welvaart.’

Cultuurbeleid en maatschappelijk werk behoorden volgens Werner bij elkaar: ‘Het gaat bij al deze maatschappelijke en culturele activiteiten om het meer leefbaar maken van de samenleving, om de mensen gelukkiger te maken. Daar ligt onze opdracht. Laten we dan met elkander ons best doen iets tot stand te brengen.’¹

Samen werken aan een leefbaar Nederland – dat was de opdracht. Met die

doelstelling zou het ministerie van CRM zich met succes nestelen in het hart van de verzorgingsstaat. Het nieuwe ministerie liep voorop in de diepgaande verandering van de verzuilde samenleving en ging zich steeds meer bewegen op beleidsterreinen van andere ministeries. Maar daarmee namen ook de coördinatieproblemen toe. In de loop van de jaren zeventig liep het ministerie van CRM vast in een eindeloze discussie over de harmonisatie van het welzijnsbeleid. De gloriejaren van het brede welzijnsbeleid mondten zo aan het begin van de jaren tachtig uit in het debacle van Kaderwet, die de talloze onderdelen van dat beleid had moeten samenvatten.

Welzijn voor welvaart

In de voorstelling van Werner was er een grote continuïteit tussen het ministerie van Maatschappelijk Werk en dat van CRM. Dat was eigenlijk maar ten dele het geval. Weliswaar had het departement steeds tot doel om het belang van immateriële welzijn naast materiële welvaart te dienen, maar de achterliggende gedachte was vanaf het begin van de jaren zestig aan het veranderen. Bij de oprichting van het ministerie van Maatschappelijk Werk ging het nog om sociale planning als pendant van economische planning.² Het belang daarvan leek alleen maar groter te worden, nu de welvaart daadwerkelijk toenam. Het aantal consumptiegoederen steeg gestaag, net als de tijd waarin mensen van de nieuw verworven luxe konden genieten. In 1961 werd de 45-urige werkweek en, belangrijker nog, de vrije zaterdag ingevoerd.³

Maar terwijl de materiële welvaart toenam, groeide de twijfel over de cultuur die daaruit voortkwam. Steeds vaker werd geconstateerd dat de materiële vooruitgang gepaard ging met een afnemende betrokkenheid bij de publieke zaak en, kwalijker nog, tot een gebrek aan menselijk geluk. Die zorg sprak bijvoorbeeld uit rapport *Welvaart, welzijn en geluk* opgesteld onder redactie van de katholieke socioloog J.A. Ponsioen, die kind aan huis was op het ministerie, en G.M.J. Veldkamp, die in de jaren zestig als KVP-minister van Sociale Zaken het sociale-zekerheidsstelsel zou uitwerken. Een vergelijkbare strekking had het rapport uit 1963, *Om de kwaliteit van het bestaan* van de sociaal-democratische Wiardi Beckman-stichting, opgesteld onder leiding van J.M. (Joop) den Uyl.

In het kielzog van deze rapporten ontstond in de eerste helft van de jaren zestig een omslag in het denken over de doelstelling van het welzijnsbeleid. Volgens de eerste minister van het nieuwe ministerie van CRM, M. (Maarten) Vrolijk (PvdA), zou CRM tekort schieten, 'indien het zich slechts ten doel stelde de aanpassing van individu en samenleving aan de veranderde omstandigheden te bevorderen'.⁴ Zoals de eerste CRM-staatssecretaris C. (Cees) Egas duidelijk maakte, viel te vrezen dat 'naarmate de materiële noden verminderen de geestelijke moeilijkheden wellicht toenemen'.⁵ Het stond volgens hem 'beslist niet vast dat dit leven onder grotere vrijheid in de welvaartsstaat tot veel menselijk geluk [zou] leiden'.⁶

Op zichzelf werd materiële welvaart niet afgewezen. De Bijstandswet werd verwelkomd als het definitieve wapen tegen de armoede. 'In onze tijd is men gaandeweg gekomen tot een afronding van deze problematiek,' zo stelde Werner in 1967. Met genoegen werd vastgesteld dat 'de drempelvrees voor het aanvragen van bijstand sinds de bijstandsverlening een rechtskarakter draagt, is afgenomen' – in de eerste jaren na 1965 werd het sterk stijgende aantal mensen in de bijstand als een onomstotelijk succes van wetgeving beschouwd.⁷ Toch bleven er zorgen over andere vormen van armoede, 'die bijvoorbeeld kan heersen in de tussenmenselijke contacten of op cultureel gebied'.⁸ Dat soort armoede nam juist toe in de overgang van de 'beslotenheid van het oude' naar de 'massaliteit van het nieuwe', zoals de invloedrijke DG van Maatschappelijke Ontwikkeling, Gradus Hendriks het noemde.

De beleidsmedewerkers van CRM meenden daarom dat 'sociale planning' niet langer als complement van economische planning moest worden opgevat, maar gericht moest zijn op het ontwikkelen van een alternatief voor de industriële samenleving en de consumptiemaatschappij. 'Er is in ons denken een overwaardering van de arbeid en een onderwaardering van de vrije tijd,' schreef E. Tonkens van het directoraat-generaal Volksontwikkeling en Openluchtrecreatie in 1968. Ten onrechte gebruikte men volgens hem voor het laatste 'het woord "rieleksen", dat is zelfs een beetje "in"'. Het ging daarentegen om 'het elementaire recht van de mens om creatief bezig te zijn', om 'het zich ontwerpen van de mens – het zich projecteren, het pour-soi bij Sartre – als grondrecht':

*'Niet in het aanschaffen van auto of caravan is het spelend bezig zijn gegeven, die aanschaf is niet meer dan een copie van een gedragswijze in de consumptiemaatschappij. Beslissend is de vraag: is de caravan een aanloop tot creatief bezig zijn? Is dit kopiëren een basis voor het creëren?'*⁹

Of zoals Klompé – die na het kortstondig bewind van Vrolijk het roer weer overnam – haar gehoor in 1968 bij de opening van het Philips Ontspanningscentrum voorhield: 'Niet het bezit maakt ons vrij maar het spel'.¹⁰

Naarmate het ministerie steeds meer in de greep raakte van de spelende mens, werd de jeugd een steeds belangrijker object van beleid. Al in de jaren vijftig was er uitgebreid aandacht besteed aan jongeren, zoals bleek uit de oprichting van de Jeugdraad in 1956 en de stijgende budgetten voor jeugdvorming van 5,6 miljoen in 1952 tot 18 miljoen gulden in 1963.¹¹ De aanvankelijk alarmistische geluiden in sociologische rapporten over de 'verwildering van de jeugd' maakten aan het eind van de jaren vijftig plaats voor beschouwingen waarin de jongeren als 'dragers van een sociale vernieuwing' werden gezien.¹² Hun gedragingen moesten daarom begeleid worden, maar zeker niet onderdrukt. Naar aanleiding van de onrust die Provo in Amsterdam had veroorzaakt schreef de pedagoog Nicolaas Beets in het katholieke tijdschrift *Dux*:

*'Jongeren zoeken speelruimte, vinden die veelal op straat, improviseren, spelen, zoeken spelpartners en dan vinden botsingen met de politie plaats omdat er geen deugdelijke spelregels zijn, die het spel "binnen de perken" kunnen houden. De grote opgave voor de naaste toekomst schijnt te zijn: gemeenschappelijk te leren creatief te spelen.'*¹³

Binnen het departement van CRM vonden dergelijke geluiden makkelijk weerklank. Zo achtte Klompé het 'in het bijzonder nodig, dat bij het te voeren beleid op cultureel en maatschappelijk terrein rekening wordt gehouden met de gevoelens en behoeften van de jonge generatie.'¹⁴

De op controle en aanpassing gerichte aanpak van het ministerie van Maatschappelijk Werk maakte zo plaats voor pogingen bij te dragen aan individuele ontplooiing en culturele ontwikkeling. Dat waren doelstellingen waarmee ook de voormalige OKW-ambtenaren wat konden. In eerste instantie voelden de ruim 2000 ambtenaren die van OKW in het nieuwe ministerie werden opgenomen zich nogal miskend. De algemene afdelingen bleven in handen van de ambtenaren van het oude ministerie van Maatschappelijk Werk, dat daardoor de kern werd van CRM. Bovendien stootten de OKW-ambtenaren op de gesloten cultuur van hun nieuwe collega's, die naar hun oordeel een agogische geheimtaal bezigden waar zij geen deel aan hadden. Na enkele maanden van moeizaam functioneren – 'we stonden vreemd tegenover elkaar' constateerde Werner – en nadat in 1966 de Koninklijke Bibliotheek, de Commissie Vaderlandse Geschiedschrijving en het Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie weer teruggeplaatst werden naar Onderwijs en Wetenschappen, verbeterde de



Kinderen tekenen in de gangen van het ministerie, bij het vijfjarig bestaan van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Rijswijk 1970.

stemming op het ministerie. De nadruk op individuele ontplooiing en culturele ontwikkeling als centrale elementen van het nieuwe welzijnsbeleid zorgde ervoor dat de OKW-ambtenaren snel aansluiting vonden bij de rest van het ministerie. Dat werd verder bevorderd doordat het cultuurbegrip in die tijd werd verbreed. Het ging niet meer alleen om hoge kunstuitingen waarvan de consumptie gespreid moest worden, maar om allerlei culturele praktijken waarin verschillende delen van de bevolking moesten participeren.¹⁵

De veranderende doelstelling van het departement ging gepaard met een sterke toename van de beleidsambities. 'De grotere bewustwording van de zich voltrekkende wijzingen in de maatschappij [heeft] het besef doen ontstaan van de beïnvloedbaarheid van het maatschappelijk gebeuren,' verklaarde Klompé bij de presentatie van de begroting voor 1967. Zij zag een grote taak weggelegd voor het ministerie bij de in de regeringsverklaring van het kabinet-De Jong aangekondigde 'bevordering en begeleiding van het op gang zijnde proces van herstructurering in onze samenleving'.¹⁶ Dit uitgangspunt van 'de maakbaarheid van de samenleving', zoals het in retrospectief zou gaan heten,¹⁷ ging gepaard met een hele reeks nieuwe beleidsconcepten, die de richting van het hervormingsstreven moesten sturen: leefbaarheid, sociale redzaamheid, sociale actie, permanente educatie en bovenal: participatie.¹⁸ De welvaartstaat kwam onder vuur te liggen, omdat hij slechts zinledig genot bood en politiek reduceerde tot een 'interpretatie van looncurven en investeringstabellen' die alleen voor een nieuwe wetenschappelijke 'functionarissen-elite' te volgen was.¹⁹ Daartegenover stelde CRM zich tot taak om mensen een zinvol bestaan en een daadwerkelijk zeggenschap over hun leven te bieden. 'Het beleid moet erop gericht zijn,' zo hield Klompé in 1968 de Tweede Kamer voor, 'de tegenstroom te versterken, waardoor de burgerij meer betrokken gaat worden bij het voorbereiden van beleidsbelissingen op al de terreinen waar dit mogelijk is.'²⁰ In dat verband verwachtte zij ook veel van kunstenaars, die volgens haar een belangrijke bijdrage hadden te leveren 'bij het verzet tegen de bestaande verhoudingen en normen en bij het ontstaan van nieuwe waarden en normen.'²¹

Dit streven liep al gauw uit in een 'paternalisme-paradox': mensen opvoeden tot zelfstandigheid leidt onherroepelijk tot ondermijning van de status van de opvoeders, die immers pretenderen dat niet zij, maar de mensen zelf moeten bedenken hoe zij hun leven moeten leiden.²² Die paradox kwam binnen het ministerie tot uitdrukking in een felle strijd tussen de voorstanders van de oudere 'technische' of 'functionalistische' benadering en degenen die het departement wilden laten bijdragen aan 'sociale actie' en mobilisatie van maatschappelijke tegenkrachten.

Die nieuwe oriëntatie was niet alleen binnen het ministerie omstreden. Ook daarbuiten kregen de medewerkers van het ministerie vaak te maken met onbegrip of zelfs met regelrechte weerstand. Vaak werd die kritiek verpakt in een ridiculisering van het taalgebruik binnen de sector. Binnen het ministerie was men zich bewust van de kwetsbaarheid voor dergelijke kritiek, aangezien 'het welzijnswerk een van de laatste gebieden [was] waarop zich een eigen des-

kundigheid en zelfstandigheid ontwikkelt'.²³ Maar ondanks diverse pogingen tot begripsverheldering, bleef de sector vatbaar voor de kritiek dat men zich daar in moeilijke woorden bemoeide met dingen die de meeste mensen zelf wel konden.

In het hart van de verzorgingsstaat

In de loop van de jaren zestig kwam het ministerie van CRM steeds meer in het centrum van het kabinetsbeleid te staan. In de regeringsverklaring van het kabinet-Cals werd welzijn voor het eerste een centrale doelstelling van kabinetsbeleid genoemd. Aan het eind van dat decennium stelde de ministerraad een apart beraad over welzijnsvraagstukken in.²⁴ Het departement onderging een radicale schaalvergroting. Dit kwam ten eerste tot uitdrukking in de groeiende budgetten, van 590 miljoen gulden (4,2 procent van de rijksbegroting) in 1966 tot bijna 14 miljard (10,2 procent van de rijksbegroting) in 1983, het laatste begrotingsjaar van het ministerie van CRM. Het leeuwendeel van die groei kwam op het conto van de directie Bijstandszaken, die als gevolg van stijgende werkloosheid in de tweede helft van de jaren zeventig geconfronteerd werd met een scherpe toename van het aantal bijstandsuitkeringen.

De schaalvergroting bleek ook uit het sterk groeiende aantal ambtenaren. In 1965 nam het aantal in één klap toe van 893 (0,68 procent van alle rijksambtenaren) naar 3334, om vervolgens door te groeien naar 4750 in 1982. In verhouding tot het totale aantal rijksambtenaren bleef de personeelsomvang toen echter redelijk constant op ongeveer 2,5 procent van het totaal. In eerste instantie werkten de ambtenaren in 22 gebouwen verspreid over heel Den Haag, maar al direct na de oprichting van CRM werd begonnen met de bouw van een nieuwe behuizing in Rijswijk. Het was niet alleen een bijzonder gebouw vanwege de opmerkelijke techniek waarmee de kantoorkolos verdieping voor verdieping werd opgekrikt. De nieuwe vestiging zorgde ook voor een andere sfeer, doordat het ministerie buiten Den Haag kwam te staan. Er ontstond een geheel eigen esprit de corps, die sterk getekend werd door de toestroom van sociale wetenschappers naar wat op den duur 'de Rijswijkse universiteit' genoemd werd.

Het ministerie had al snel een uitgesproken positief imago. De integratie van de kunsten en het pleidooi voor creativiteit droeg in belangrijke mate bij aan dat positieve onthaal. In zijn kortstondige bewind was de 'alomtegenwoordigheid van minister Vrolijk bij allerlei kunstmanifestaties' een belangrijke bijdrage aan de naamsbekendheid van CRM.²⁵ Maar opnieuw was met name Klompé gezichtsbepalend voor het ministerie. Bij haar aantreden in 1966 noemde ze zichzelf een 'overbruggingsminister' 'in een land, waarin men worstelt om tot nieuwe verhoudingen te komen en het er op aankomt ieder de kans te geven zich naar zijn gave te ontplooien'.²⁶ In de daarop volgende jaren maakte zij zich tot woordvoerder van de maatschappelijke krachten die zich verzetten tegen de ontwikkeling van de welvaartsstaat. Zij steunde kunstenaars en initiatieven die bij het behoudende deel van haar katholieke achterban



Het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk in Rijswijk.

slecht vielen: ze kende bijvoorbeeld subsidie toe aan de communistische filmer Joris Ivens en aan het subversieve theaterstuk *Reconstructie*, en dan was er natuurlijk de uitreiking van de Staatsprijs voor Letterkunde aan G.K. van het Reve. De suggestie dat Klompé daarmee 'haar tijd vooruit' was, moet echter worden gerelativeerd.²⁷ Volgens sommige critici was dergelijk gedrag niet ingegeven door vooruitstrevendheid maar door 'panische angst om voor oude trutten te worden aangezien'. Daardoor gingen 'al te veel autoriteiten van alle geleidingen, tot aan de top van CRM, zich haasten om achter de opstandige jeugd te gaan staan of die zo ver mogelijk tegemoet te komen'.²⁸

Doordat het departement meer en meer gezien werd als voorhoede van de maatschappelijke vernieuwing, verschoof ook de politieke kleurstelling van het ministerie. Lange tijd was het maatschappelijk werk beschouwd als katholiek bolwerk. De oprichting van het ministerie stuitte om die reden op tegenstand van het door de PvdA gedomineerde ministerie van Sociale Zaken. Met uitzondering van de doorbraak-socialist Vrolijk, stonden er steeds katholieke politici aan het hoofd van CRM. Na Klompé kwam de KVP'er P.J. (Piet) Engels in het kabinet-Biesheuvel, opgevolgd door H.W. (Harry) van Doorn. Deze stond in de jaren zestig nog bekend als lid van de rechtervleugel van de KVP, maar maakte aan het eind van dat decennium een radicale ommekeer door, die hem bracht tot buiten de KVP, in de progressief-katholieke afsplitsing Politieke Partij Radicalen (PPR). Onder zijn bewind werd CRM de drager van centrale gedachten van het beleid van het kabinet-Den Uyl. Die had in zijn regeringsverklaring gesteld dat zijn kabinet gericht was 'op spreiding van inkomen, bezit, macht, kennis en zeggenschap', en daarom 'voorrang [wenst] te geven aan de verbetering van de kwaliteit van het bestaan, aan behoud en verbetering van de dagelijkse leef- en woon- en werkomstandigheden boven een slaafs volgen van de technische ontwikkelingen. Het wenst welvaart te richten op welzijn.'²⁹ Den Uyl keerde zich expliciet tegen de mentaliteit van de 'schraperige maatschappij, waarin hebben belangrijker is dan zijn, vertoon van bezit meer opgeld doet dan het verwerven van innerlijke waarden':

*'Het is niet aan de Regering alleen – en in sommige opzichten zelfs niet in de eerste plaats – gegeven om fundamentele mentaliteitsveranderingen te bewerkstelligen. Zij kan echter wel voorbeeldgevend en stimulerend optreden en belemmeringen voor een betere ontplooiing in ontwikkeling van mens en maatschappij wegnemen.'*³⁰

Met die doelstelling verschoot de politieke kleur van het ministerie niet alleen van rooms naar rood, maar werd CRM ook het hart van de verzorgingsstaat. Het kwam in het centrum van het beleid te staan en kreeg de taak om innerlijke waarden te verdedigen tegen kil materialisme.

Knelpunten van de ontzuiling

De politieke kleurwisseling bracht het ministerie in een ongemakkelijke positie ten opzichte van de maatschappelijke organisaties die het bediende. Terwijl het ministerie in de eerste jaren beschouwd kon worden als steunpilaar van het verzuilde bestel, werd het nu een belangrijke aanjager van de herstructurering van het maatschappelijk middenveld: de ontzuiling.

Na de succesvolle reconstructie van het verzuilde bestel na de Tweede Wereldoorlog, begon aan het eind van de jaren vijftig het stelsel in zijn voegen te kraken. Prominente politieke leiders uitten hun twijfel over de tot dan toe nagestreefde technocratische welvaartsstaat en zinden op manieren om de be-

trokkenheid van de burgers bij de politiek te vergroten.³¹ Binnen de KVP ontstond twijfel over het bestaansrecht van een afzonderlijke katholieke partij. Ook in andere christelijke partijen sloeg de twijfel toe, al was men daar minder geneigd over de eigen opheffing na te denken. Voor de KVP werd die gedachte acuut, toen met de verkiezingen van 1967 de electorale terugval inzette die demografen van het katholieke volksdeel al langer hadden voorspeld. Het gesprek dat toen op gang kwam over een samenwerking tussen christelijke partijen, werd gedomineerd door het streven een 'eigen radicaliteit' te plaatsen tegenover – of misschien nog beter: naast – het progressieve gedachtegoed van de PvdA. Een nieuwe christen-democratische partij zou links noch rechts moeten zijn, maar had een eigen 'appèl' aan het volk om de bestaande maatschappij om te vormen tot een zorgzamer samenleving. Per saldo won zo de kritiek op de bestaande maatschappelijke verhoudingen verder aan kracht.

Ook de niet-confessionele partijen kwamen onder druk te staan. In eerste instantie was er vooral aan liberale zijde beweging. Nadat de VVD eerst aan de rechterzijde concurrentie had gekregen van de Boerenpartij, splitste zich halverwege de jaren zestig ter linkerkant een groep af die opging in het progressief-liberale D'66. De vernieuwingsgolf bereikte ook de PvdA. In 1966 publiceerde de Nieuw-Linkse oppositie binnen de partij het pamflet *Tien over Rood*, waarin onder andere werd verklaard 'dat de toenemende welvaart de massa juist ontevredener maakt met de bestaande maatschappij'.³²

De vernieuwingsgolf in de Nederlandse politiek leidde kortom tot een progressieve wending in de politiek, die uitliep uit in de vorming van het kabinet-Den Uyl. Toch zette de politieke ontzuiling niet zo sterk door als in de jaren zestig verwacht werd. Ondanks het voornemen van D'66 om het partijstelsel 'op te blazen', bleef de Nederlandse politiek tot in de jaren negentig een ideologisch driestromenland met een sterke positie van de christen-democratie in het maatschappelijke midden.³³

Terwijl de politieke ontzuiling halverwege stokte, had op maatschappelijk niveau de ontzuiling veel ingrijpender gevolgen. Al vanaf de jaren vijftig werd er binnen organisaties van het maatschappelijk werk de nadruk gelegd op het belang van professionele normen: niet naastenliefde maar deskundigheid zou de garantie zijn voor een adequate verzorging. Bovendien stond welzijn niet langer gelijk met geborgenheid in een nauw omliggende gemeenschap die mensen kon beschermen tegen de uitwassen van de moderne tijd, maar aan zelfontplooiing langs individueel gekozen lijnen. Het verzuilde bestel werd zo van binnenuit uitgehold, in de eerste plaats door de daarbinnen werkende professionals.³⁴ Dat proces werd versneld door de vervanging van de Armenwet door de Algemene Bijstandswet. Het subsidiariteitsbeginsel in de oude wet, dat de verzuilde instellingen naast een vanzelfsprekend recht ook de financiële arm-slag bood om een deel van het maatschappelijk middenveld op te eisen, werd vervangen door een algemene zorgplicht van de overheid voor alle burgers, waarnaast de rol van het particulier initiatief opeens veel minder evident was.

Het verzuilde maatschappelijk werk werd zo kwetsbaar voor de kritiek op

de verzuiling, die vanaf het begin van de jaren zestig steeds luider ging klinken en in 1965 doordrong tot de top van het nieuwe departement: 'De generatie die in 2000 volwassen zal zijn,' zo veronderstelde staatssecretaris Egas in september 1965, zou 'een verzuild samenlevingspatroon niet begrijpen en aanvaarden.'³⁵ Terwijl eerder de organisaties van het particulier initiatief van essentieel belang werden geacht omdat ze de betrokkenheid van burgers vergrootten, stelde nu de KVP-er H.J. van de Poel, sinds mei 1967 staatssecretaris van CRM, dat het particulier initiatief niet representatief was en dus 'niet gelijk te stellen met participatie of zelfs maar met vertegenwoordiging van de bevolking'.³⁶

Het verzuilde particulier initiatief werd niet alleen bekritiseerd vanwege het democratische tekort, maar ook om het gebrek aan samenhang. Dit was al veel langer een punt van kritiek en in feite een van de belangrijkste redenen voor de oprichting van het ministerie van Maatschappelijk Werk. Sinds 1952 hadden talloze commissies van binnen en buiten het ministerie zich over de organisatie van het maatschappelijk werk gebogen. Afgezien van een stapel nota's, was het belangrijkste resultaat van deze inspanningen een nog grotere verwarring.³⁷

Vanaf 1970 ging de herinrichting van het gehele terrein van het maatschappelijk en het sociaal-culturele werk het departement steeds meer preoccuperen. De beroemde *Knelpunten-nota*, de studie over de harmonisatie van het welzijnsbeleid uit 1974, ageerde om te beginnen tegen een 'departementale verzuiling'. Die leidde ertoe dat voor hetzelfde werk verschillende subsidiekanalen konden worden gebruikt en 'het werk wordt gedreven in de richting, waarvoor de beste subsidiemogelijkheden bestaan en als zodanig onvoldoende in bestaande behoeften kan voorzien.' Daarnaast spraken de opstellers van de nota van een 'functionele verzuiling', een 'verdergaande specialisatie, isolering in de eigen functie zonder de samenhang met andere functies te zoeken'.³⁸

De belangrijkste oplossing die in de tweede helft van de jaren zeventig de ronde deed was een decentralisatie van het welzijnswerk, omdat, zoals Den Uyl en Van Doorn in de begeleidende brief bij de *Knelpunten-nota* stelden, 'dààr het werk dient te geschieden, waar dit voor de belanghebbende burgers direct bereikbaar en zichtbaar wordt'. Dat betekende overigens niet dat afstand werd gedaan van 'centrale planning': juist de decentralisering van bevoegdheden vergde duidelijkheid over 'basisvoorzieningen' die in elk geval overal op dezelfde wijze beschikbaar moesten worden gesteld.³⁹

Paradoxen

De *Knelpunten-nota* was op zich niet meer dan de zoveelste klaagzang over het gebrek aan samenhang in het welzijnsbeleid. Maar de betekenis ervan was toch groter dan die van eerdere nota's, omdat de publicatie ervan samenviel met een omslag in het maatschappelijke klimaat. In de eerste helft van zijn bestaan voer het ministerie van CRM mee op de toppen van de vernieuwingsgolf die door Nederland trok. De ambtelijke top introduceerde enthousiast nieuwe vormen

en gedachten, waarmee welzijn een centrale plaats kreeg in het overheidsbeleid. De politieke leiding van het departement werd veeleer meegesleept dan dat zij deze golf op gang bracht, maar gaf ruimschoots toe aan de veranderende tijden.

Die veranderingen gingen vooral ten koste van het verzuilde particulier initiatief, dat naarstig op zoek ging naar nieuwe legitimaties voor het bestaan van aparte organisaties. Op dat moment bleek dat er naast de al eerder geconstateerde paternalismeparadox in de sector ook sprake was van een sturingsparadox. Zoals de *Knelpunten-nota* aangaf, ging het departement uit van de gedachte 'dat sociale en kulturele zorg en ontwikkeling in de samenleving worden gedragen door de mensen zelf en hun eigen organisaties'. Maar uit deze achtergrond was een 'particulier initiatief voortgekomen, dat op alle fronten van de welzijnsbevordering een geweldige vlucht heeft genomen'. Dat leidde tot 'het gericht zijn op de eigen organisatie, de verstarring van de dienstverlening en het onpersoonlijker worden ervan, het vaak prevaleren van de belangen van de beroepskrachten, het heimelijk verschuiven van doelstellingen en het losraken van de belangen van hun cliënten. Door deze verschijnselen en door ver gaande bureaucrativering verliezen vooral grote organisaties veel van hun vroegere identiteit'.⁴⁰

Het gelijktijdig optreden van deze sturingsparadox en de paternalismeparadox, maakte het welzijnsbeleid buitengewoon kwetsbaar voor kritiek. Die kwam er dan ook, toen in de loop van de jaren zeventig de economische groei begon te stagneren en de stijging van de collectieve lasten een politiek issue werd. De filosoof H. Achterhuis ontleedde 'de markt van welzijn en geluk'. Zijn



Minister Gardeniers tussen de winnaars van een Edison, voorjaar 1978.

diagnose sloot aan bij de aanval van H. Vuysje op de 'nieuwe vrijgestelden' uit de sociaal-culturele sector, die vooral hun eigen belangen zouden dienen.⁴¹ Beide auteurs haalden een deel van hun ideologische ammunitie uit het werk van de socioloog en Nieuw-Linkse sociaal-democraat B. Peper. In zijn dissertatie uit 1972 concludeerde hij: 'Het feit dat er zoveel opbouwwerkorganisaties in ons land zijn, zegt meer over de autonomie van een beleidsproces dan dat het wijst op een reële behoefte.'⁴² Daarmee was de toon gezet voor de tweede helft van de jaren zeventig, toen het werk van CRM steeds meer onder vuur kwam te liggen.

Het is goed te bedenken dat dit tot 1982 niet leidde tot een vermindering van de uitgaven in de sector, en zelfs niet tot een verminderde aandacht voor welzijn in het regeringsbeleid. In de regeringsverklaring van het eerste kabinet van A.A.M. (Dries) van Agt figureerde het welzijnsbeleid niet minder centraal dan bij Den Uyl. Het ging er nog steeds om 'dat cliënten en medewerkers meer bij het beleid en beheer worden betrokken'. Maar daarnaast werd steeds luider verkondigd 'dat de overheid niet bij machte is alle tekorten in onze maatschappij te verhelpen'. Het ging om 'de eigen verantwoordelijkheid die mensen dragen voor eigen en elkaars welzijn', waarvan het besef zou vervagen wanneer 'het idee postvat (...) dat het, waar zich nood voordoet, aan de overheid zou zijn daarin te voorzien.'⁴³ Het welzijnswerk zou in de loop van de jaren steeds vaker naar voren worden geschoven als voorbeeld van de onwenselijke wildgroei van de overheid. Wat begon als aanval op de 'nieuwe vrijgestelden' liep daarmee uit op een fundamentele discussie over de herstructurering van de verzorgingsstaat.⁴⁴

Het uitdijend heeral

6

Maatschappelijk werk en welzijnsbeleid, 1965-1982

In december 1980 liet K. (Klaas) Laansma, op dat moment hoofd van de Centrale Directie Planning en Coördinatie (CDPC), minister M.H.M.F. (Til) Gardeniers-Berendsen in de ministerraad bellen. Laansma verzocht Gardeniers naar hotel Bel Air achter het Haagse Gemeentemuseum te komen. Gardeniers protesteerde, de ministerraad was belangrijk, maar zij kwam toch. Klaas Laansma was een dwingende persoonlijkheid. Een jaar eerder had hij met de minister eenzelfde vertrouwelijk overleg gehad in het Haagse hotel Des Indes. Hij had haar toen verteld dat hij de situatie op het departement nog een jaar zou aankijken. Zou de situatie voor zijn directie verslechteren, dan zou hij daar zijn consequenties uit trekken. En de situatie was verslechterd. De oppositie binnen én buiten het ministerie van CRM tegen de belangrijkste taak van zijn directie, de voorbereiding van de invoering van de Kaderwet specifiek welzijn, was alleen maar toegenomen.

In Bel Air vroeg Laansma aan de minister om hem met eervol ontslag te laten gaan. Dat werd hem verleend. Bij het afscheid nemen schreef hij brieven aan de ambtelijke top van andere departementen. Een van de mensen die hij hartelijk bedankte voor de samenwerking was de jonge topambtenaar van Binnenlandse Zaken, mr. drs. L.C. (Elco) Brinkman. Hij schreef hem:

*'Ik vind het bijzonder belangrijk, dat juist Binnenlandse Zaken in de volgende fase althans wat de decentralisatie betreft een belangrijke rol zal vervullen. Daarbij wens ik je goede voortgang en sterkte toe.'*¹

Ondanks het vertrek van de 'ontwerper van de Kaderwet',² slaagde minister Gardeniers erin om de wet door de Kamer te loodsen en in het Staatsblad te krijgen. Na een kortstondig bewind van André van der Louw (PvdA) en Hans de Boer (CDA), zou Brinkman Gardeniers als minister opvolgen en, zoals Laansma had gehoopt, een belangrijke rol gaan vervullen in de decentralisatie. Maar wel op een onverwachte manier: Brinkman trok de Kaderwet in. Daarmee kwam voorlopig een einde aan een jarenlang streven om een alomvattend welzijnsbeleid een wettelijke basis te geven.

Dat luidde niet alleen een ingrijpende herstructurering in, die in de jaren tachtig grote gaten zou slaan in het welzijnswerk. De jarenlange strijd over de Kaderwet had ook een zware wissel getrokken op de onderlinge verhoudingen in de ambtelijke top.

De interne spanningen en tegenstellingen die zich vanaf het midden van de jaren zeventig binnen het departement manifesteerden, stonden in scherp contrast met het optimisme en enthousiasme van de eerste helft van het bestaan van het ministerie van CRM. Toen zinderde het ministerie van de hoop en verwachting dat het welzijn tot centrale doelstelling van het overheidsbeleid kon worden gemaakt. Net zoals het oude ministerie van Maatschappelijk Werk de bestuurlijke en ideologische kern van het nieuwe ministerie van CRM was geworden, zo zou dat nieuwe ministerie het hart van de nieuwe verzorgingsstaat moeten zijn en alle andere onderdelen van het beleid moeten impregneren met de welzijnsgedachte.

De beleidsvelden van Maatschappelijk Werk

De M van CRM stond voor Maatschappelijk Werk. Dat was verwarrend omdat de benaming zowel de aanduiding was van een specifiek werkveld (dat van de maatschappelijk werkers) als de overkoepelende benaming van zeer verschillende werkvelden. Onder de M van CRM gingen drie grote beleidsterreinen schuil.

Bijstandswet

Het eerste terrein was de beleidsvoering van de in januari 1965 ingevoerde Algemene Bijstandswet (ABW). De taak was toebedeeld aan de directie Bijstandszaken. Met de invoering van de ABW was wettelijk vastgelegd dat de Nederlandse overheid zich verplichtte tot het garanderen van een financieel bestaansminimum. Het gunstkarakter van de Armenwet maakte met de ABW plaats voor een afdwingbaar recht. In 1970 en 1972 werd de ABW aangepast en werd er een einde gemaakt aan de lokale verschillen in de hoogte van de bijstand. De overheid ging de hoogte van de uitkeringen bepalen. In heel Nederland kwam 'de vloer' (het bestaansminimum) op hetzelfde niveau te liggen.

Uit de ABW werden via de zogenaamde indirecte financiering tal van voorzieningen op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening bekostigd, zoals bejaardenoorden, gezinsvervangende tehuizen voor geestelijk gehandicapten en tehuizen voor dak- en thuislozen. Het ging hier om voorzieningen die noodzakelijk waren om te overleven en die niet via andere instanties of uit andere wettelijke aanspraken gefinancierd konden worden. De bijstand was immers 'de laatste schans tegen dreigende bestaansnood'.

Ook zorgde de bijstand voor het inkomen van specifieke categorieën, zoals gerepatrieerden, oorlogsslachtoffers en woonwagenbewoners. In de hoogtijdagen van de Directie Bijstandszaken, het begin van de jaren tachtig, werkten

er ruim honderd ambtenaren. Het was de tijd dat men probeerde 'het gat in de bijstand te dichtten', dat wil zeggen greep te krijgen op de ongebreidelde groei van de bijstandsuitgaven via indirecte financiering. Deze zou pas in de wvc-periode worden afgeschaft. In 1982 ging de Directie Bijstandszaken over naar het ministerie van Sociale Zaken.

Maatschappelijke dienstverlening

Het tweede beleidsterrein was de maatschappelijke dienstverlening. Dit terrein was ondergebracht in een directie die ressorteerde onder het directoraat-generaal Maatschappelijke Ontwikkeling van Hendriks. De directie Maatschappelijke Dienstverlening hield zich vooral bezig met gezinszorg, ouderenbeleid en verstandelijk gehandicaptenbeleid. Vooral voor de laatste twee categorieën werden in de CRM-jaren veel voorzieningen gebouwd. Voor ouderen bejaardenhuizen en dienstencentra voor hulpverlening en recreatieve activiteiten, voor verstandelijk gehandicapten gezinsvervangende tehuizen en dagverblijven voor volwassenen en kinderen.

De maatschappelijke dienstverlening groeide in de CRM-jaren uit tot een enorm beleidsveld waar telkens nieuwe loten ontsproten, terwijl oude loten bleven voortbestaan. Naast de gehandicapten- en bejaardenvoorzieningen maakten bijvoorbeeld ook de dak- en thuislozenzorg er deel van uit, evenals tal van eerstelijnsvoorzieningen zoals het algemeen maatschappelijk werk, het categoriale maatschappelijk werk (bijvoorbeeld voor woonwagenbewoners), de gezinsverzorging, de huishoudelijke en gezinsvoorlichting, de bureaus voor levens- en gezinsvragen, de maatschappelijke advies- en informatiecentra, de telefonische hulpdiensten, de kindertelefoons, de jongerenadviescentra, het straathoekwerk, de begeleide kamerbewoning en de seksualiteitshulp- en dienstverlening.

Deze opsomming is bij lange na niet compleet. Een groot deel van het terrein van de maatschappelijke dienstverlening werd gefinancierd uit de indirecte financiering van de ABW.

Samenlevingsopbouw

Het derde grote beleidsveld was de Samenlevingsopbouw. Dit beleidsveld was in een aparte directie ondergebracht die onder het Directoraat-Generaal Maatschappelijke Ontwikkeling viel. De directie had drie hoofdafdelingen.

De hoofdafdeling Territoriale Opbouw richtte zich op het verbeteren van het leefmilieu in oude en nieuwe stadswijken en in de kleine en grote kernen van het platteland. Een belangrijke taak van deze directie was de bemoeienis met de provinciale opbouworganen, de instanties die voorlichting en advies gaven en het welzijnsbeleid via sociaal onderzoek en sociale planning op lokaal en regionaal niveau systematisch voorbereidden.

De hoofdafdeling Categoriale Opbouw richtte zich op de inpassing en op-

neming van groepen die een achterstandspositie innamen in de Nederlandse samenleving, zoals de Molukkers, de woonwagengewoners en de migrerende groepen. De plaatselijke samenleving vormde daarbij het uitgangspunt.

De hoofdafdeling Regionale Ontwikkeling zette het beleid voort van het ministerie van Maatschappelijk Werk in de zogenaamde ontwikkelingsgebieden.³ Deze afdeling had ook de coördinatie van het interdepartementale overleg over deze gebieden. Daarnaast was in deze hoofdafdeling ook het accommodatiebeleid en het beleid rond de sociale planning ondergebracht.

De directie Samenlevingsopbouw bleef tot 1976 intact en werd in die periode spraakmakend. Uit de hoofdafdeling Categorieel Opbouw kwam het Nederlandse minderhedenbeleid voort, uit de hoofdafdeling Territoriale Opbouw het Nederlandse stadsvernieuwings- en kleine kernenbeleid. Uit de directie Regionale Ontwikkeling het principe van de nauwe verwevenheid van de sociale infrastructuur (en daar werd het hele conglomeraat van door CRM gesubsidieerde voorzieningen onder verstaan) met de economische en ruimtelijke infrastructuur. Bovendien stond deze hoofdafdeling mede aan de basis van de Centrale Directie Planning en Coördinatie (CDPC) die na 1976 binnen en buiten het departement van CRM van zich deed spreken.

Naast deze drie pijlers werd het sociale gezicht van het departement bepaald door drie andere onderdelen. Ten eerste het beleid in het kader van het vormings- en ontwikkelingswerk, ten tweede het jeugdbeleid en ten derde de bemoeienissen van het departement met de wetgeving, uitkeringen en pensioenen voor oorlogsslachtoffers, burgeroorlogsslachtoffers en verzetsdeelnemers uit de periode 1940-1945. De laatste activiteit was ondergebracht bij een aparte directie, de eerste twee activiteiten hadden een plek gekregen in het Directoraat-Generaal voor Volksontwikkeling en Openluchtrecreatie.

In 1976 zouden het vormings- en ontwikkelingswerk en het jeugdbeleid verhuizen naar het directoraat-generaal Maatschappelijke Ontwikkeling. Daarbinnen fuseerden ze met onderdelen van de directie Samenlevingsopbouw tot de directie Sociaal Cultureel Werk. Binnen deze nieuwe directie kwam er een hoofdafdeling Vormings- en Opbouwwerk. Na deze interne reorganisatie, elf jaar na de totstandkoming van CRM, was er pas werkelijk sprake van een samengaan van de tradities van OKW en MW.

De ambtenaren van Maatschappelijk Werk

Het ministerie van CRM werd als een sociologen-departement gezien. De ambtenaren van CRM waren jong en aanvankelijk voor het merendeel katholiek. In de jaren zeventig zou CRM uitgroeien tot een ministerie waar relatief veel linkse intellectuelen werkten, hoewel er directies bleven bestaan die eerder een confessioneel stempel droegen. Nogal wat ex-priesters vonden er emplot, met dank aan minister Klompé. Oud-medewerkers die terugkijken omschrijven het klimaat als open, kleurrijk, geëngageerd, idealistisch en vernieuwend.

De ambtenaren van CRM kwamen maar voor een deel rechtstreeks uit de

sociologiebanken van de universiteit. Velen waren hun carrière gestart in de praktijk van het welzijnswerk of waren op jonge leeftijd betrokken geraakt bij het particulier initiatief.

Laansma had tijdens zijn studie het buurthuiswerk in het Friese dorp Jubbega-Schurenga onderzocht, waar hij een levenlange fascinatie voor buurthuiswerk en samenlevingsopbouw aan overhield.⁴ De sociaal geograaf G. (Gradus) Hendriks was zijn loopbaan begonnen met het verrichten van sociaal onderzoek voor de provincie Overijssel. De oud-belastingsambtenaar A.J. (Ab) Gijsbers, decennialang het boegbeeld van de maatschappelijke dienstverlening op CRM, had begin jaren vijftig als lid van de Nederlandse Hervormde Kerk een stichting voor gezinszorg in Giessendam opgericht.

G. (Ger) Ebbeling, die jarenlang leiding zou geven aan de Hoofdafdeling Categorieel Opbouwwerk, was begonnen als medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming en was later het hoofd van de studierichting Maatschappelijk Werk aan de Sociale Academie in Amsterdam. En zo zijn er meer voorbeelden van ambtenaren die de welzijnspraktijk van nabij kenden. De jurist D.Q.R. (Rob) Mulock Houwer had, voordat hij bij CRM de leiding kreeg over de Hoofdafdeling Regionale Ontwikkeling, als directeur van de Stichting Bijzonder Gezinswerk in Rotterdam, de weerbarstige praktijk van de samenlevingsopbouw in de Afrikaanderbuurt leren kennen.

Midden jaren zeventig kwam R. (Ronald) Bandell bij de hoofdafdeling Categorieel Opbouwwerk. Als ambtenaar van de gemeente Zwolle was hij gepokt en gemazeld in het bemiddelen bij conflicten tussen verschillende Molukse kerkgezindten.⁵ Bij de Molukse treinkapingen in 1975 en 1977 speelden CRM-ambtenaren van deze afdeling op de achtergrond een belangrijke rol. Zij kenden de verschillende Molukse gemeenschappen, fracties, voormannen, kampraden en woonraden, en hadden adressen en telefoonnummers beschikbaar. Bandell nu: 'De enigen die in de jaren zeventig veel van Molukkers wisten waren de BVD en CRM.' Ook de ambtenaren van de Afdeling Woonwagengewoners hadden nauwe contacten met hun doelgroep. Ze wisten alles van de diverse kampen, de families en de onderlinge animositeiten. Slechts CRM-ambtenaren en manschappen van de Mobiele Eenheid durfden zich bij ongeregeldheden in de regionale woonwagengkampen te laten zien

Gangen vol baardige agogen trof je niet in Rijswijk aan. De CRM-ambtenaren waren, uitzonderingen daargelaten, geen wereldvreemde geitenwollensokkentyperes. W. (Wim) Woertman die in 1975 bij de afdeling Onderzoek en Planning kwam werken, typeert het klimaat van CRM terugkijkend als een mix van gelijkheid en culturele openheid:

'Bij Onderzoek en Planning werd degelijk, empirisch onderbouwde sociologie aangehangen. Daar hoefde je niet met vage verhalen bij aan te komen. Die waren methodologisch streng in de leer. Tegelijkertijd was er die grote interesse voor tal van veranderingen en vernieuwingen in de samenleving. Maar wereldverbeterraars werden absoluut niet op prijs gesteld. Wat dat betreft was er een soort zelf-

corrigerend vermogen om met twee benen op de grond te blijven staan. Maar dit was wel de kern, die rare mix van strengheid en het meegaan met maatschappelijke vernieuwingen.'

De ambtenaren waren jong en de werkterreinen waren nog niet uitgekristalliseerd. Men pionierde binnen CRM in beleid, praktijk en onderzoek. Vanuit de buitendiensten van het departement en inspecties – met name de elf provinciale bureaus van het Hoofdbureau Landelijk Contact – werd het beleid van CRM tot in alle uithoeken van het land uitgedragen. Bij het 25-jarige bestaan van Landelijk Contact, vertelde het hoofd van het CRM-bureau Groningen, H. R. Hoepman, over zijn begintijd:

*'Vijftien jaar geleden was er geen Algemene Bijstandswet, geen Woonwagewet, en waren er geen dienstencentra. Toen moest je het voortouw nemen. (...) Die initiërende rol hebben we gespeeld bij de introductie van dienstencentra voor bejaarden, bij multifunctionele accommodaties, noem maar op (...) Avond aan avond de boer op. Iedereen uit het dorp kwam opdraven en dan legde je de subsidieregeling uit. We hebben nu dan ook relatief veel voorzieningen in Groningen, mede dankzij het Bijzonder Regionaal Welzijnsbeleid (...).'*⁶

Ook in het onderzoek werd gepionierd. De stafafdeling Onderzoek en Planning was gezichtbepalend voor CRM. Veel jonge wetenschappers zijn er hun loopbaan begonnen, zoals A.J.M. (Louis) Van Tienen, A.P.N. (Aat) Nauta, C. (Carlo) van Praag en Th. (Theo) Roes – en later terechtgekomen bij het SCP. Nauta:

'Bij CRM was er nog niet veel regulier beleid. In een dergelijk milieu heb je bij Onderzoek en Planning een prachtig leven. Omdat er zo weinig regulier beleid was, werd onderzoek en kennisverzameling heel belangrijk gevonden. Daar werd heel veel tijd aan besteed. En met succes. Er werden grote survey-onderzoeken naar buitenlandse arbeiders verricht. Wij waren daarin de eersten. Ook bij onderzoeken op terreinen als armoede en homoseksualiteit. Je kon dingen naar buiten brengen. De directeur-generaal Hendriks was daar zeer tolerant in. En zag dat ook als een belangrijk onderdeel van het algemene beleid. Wij zochten zaken voor het eerst uit.'

Toen in 1973 het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) werd opgericht, stapte een deel van de Afdeling Onderzoek en Planning over. De CRM-er Van Tienen werd de eerste directeur van het SCP. Het vertrek van deze medewerkers betekende een aderlating voor de onderzoeksafdeling, maar de instroom van nieuw talent bleef doorgaan. De huidige hoogleraren op het terrein van migratiestudies H.B. (Han) Entzinger en M.J.A. (Rinus) Penninx streken er in de jaren zeventig neer.

Veel beleidsonderzoek werd door het departement uitgezet. Tussen CRM

en de universiteiten bestond een vruchtbare kruisbestuiving. Ambtenaren van CRM stonden in nauw contact met de sociaal-wetenschappelijke circuits in Nederland, namen deel aan wetenschappelijke congressen, bezochten oraties en volgden universitaire carrières.

Meer omstreden waren de politieke adviseurs. Zo was B. (Bram) Peper, hoogleraar sociaal-economisch beleid aan de Erasmus Universiteit, persoonlijk beleidsadviseur van minister mr. H.W. (Harry) van Doorn en werd staatssecretaris W. (Wim) Meijer geadviseerd door P. (Paul) Beugels. Peper speelde een belangrijke rol bij het voortraject tot de Kaderwet. Nogal wat ambtenaren vonden zijn aanwezigheid een grote horreur. Ze legden zijn aanwezigheid uit als een diskwalificatie van hun bekwaamheid en zagen hem in de eerste plaats als een partij-ideoloog. Dat zijn aanstelling binnen CRM omstreden was, bleek uit een zeer stekelig interview in de CRM-periodiek *Trefpunt*. De eerste alinea van het interview 'Bram Peper een novum' luidde:

*'In wat eens ten departemente de werkkamer was van staatssecretaris mevrouw Van Veenendaal troont sedert 1 januari van dit jaar achter een riant notehouten bureau twee dagen per week de socioloog dr. Bram Peper (34). Hij is door de CRM-bewindslieden aangetrokken als parttime-adviseur in het beleid op langere termijn. Voor het ministerie van CRM is zo'n figuur een novum en onwillekeurig vraagt men zich af: wat doet zo'n man nou eigenlijk?'*⁷

Naast Peper en Beugels waren in de tijd van het kabinet-Den Uyl ook F. (Flip) Buurmeijer en Dotinga 'politiek gearachuteerd' op het departement. Zij



Een demonstratie tegen de Knelpunten-nota, Den Haag, 18 december 1974.

speelden op de achtergrond een belangrijke rol bij de totstandkoming van de eerste Rijksbijdrageregelingen, die niet langer gericht waren op het particulier initiatief, maar op de gemeenten. Omdat politieke adviseurs op CRM omstreden waren, besloot de laatste minister van CRM, Gardeniers die Van Doorn opvolgde, daar niet langer gebruik van te maken. Ze had gemerkt 'dat men geweldig aan zat te hikken tegen het punt van de politieke adviseurs. Ik heb toen gezegd, dat ik geen politieke adviseurs zou nemen. Ik ben er niet principieel tegen, maar ik ben wel tegen de methoden waarmee de politieke adviseurs hier aangesteld waren en hoe het hier functioneerde.'⁸

De beleidsconcepten van Maatschappelijk Werk

Er werd niet alleen gepionierd in welzijnspraktijken en in onderzoek, ook werd er voortdurend gewerkt aan nieuwe concepten en aan de operationalisering ervan. Sommige begrippen werden probleemloos gebruikt, zoals 'participatie' en 'sociale integratie'. Andere begrippen bleven eindeloos onderwerp van exegese, zoals 'samenlevingsopbouw' en 'permanente educatie'.

Sociale integratie van culturele minderheden

Integratie kreeg vooral inhoud op het terrein van het minderhedenbeleid. Van CRM kwam de slogan 'integratie met behoud van eigen identiteit'. Migranten moesten niet opgaan in, niet assimileren, maar zich invoegen in, zich inpassen, zich aanpassen aan de Nederlandse samenleving met behoud van hun culturele identiteit.

De hoofdafdeling Categoriële Opbouwwerk kende aparte afdelingen voor 'migrerende groepen', 'Ambonezen' en 'woonwagenbewoners'. De 'migrerende groepen' bestonden aanvankelijk vooral uit gastarbeiders uit landen rond de Middellandse Zee. Ze werden aangeduid als gastarbeiders, buitenlandse werknemers, etnische minderheden, allochtonen, maar één aanduiding was tot ver in de jaren zeventig taboe: de benaming immigrant. Nederland zag zich nog eerder als emigriërlaan. Tot in de jaren zeventig had Nederland katholieke, christelijke en algemene emigratiecentrales gekend. Honderdduizenden Nederlanders waren na de oorlog geëmigreerd naar Australië, Canada, de Verenigde Staten, Nieuw-Zeeland en Zuid-Afrika. Pas in de loop van de jaren zestig veranderde dat. De actieve emigratiepolitiek stopte en steeds meer buitenlandse werknemers werden voor de Nederlands industrie geworven.

De heersende opvatting was dat ze op termijn naar hun herkomstlanden zouden terugkeren, zoals men ook verwachtte van de Surinaamse en Antilliaanse studenten, van de Molukkers en van de relatief hoogopgeleide vluchtelingen die hier verbleven. Met het verstrijken van de tijd werd duidelijk dat dat niet gebeurde. De nieuwkomers bleven en lieten hun gezinnen overkomen. Men probeerde nog even de kool en de geit te sparen met het begrip 'langverblijvers'. Maar in 1975 zorgde de jonge socioloog Han Entzinger voor beroering

op het departement door een artikel te publiceren waarin hij betoogde dat Nederland wel degelijk een immigratieland was en zou blijven.

'Ik was door Frank Bovenkerk gevraagd om een bijdrage te leveren voor een themanummer van het tijdschrift Beleid en Maatschappij. Het was mijn eerste echte wetenschappelijke artikel. Ik had het tevoren trouwens tevoren keurig aan mijn chef voorgelegd. Het artikel kreeg veel aandacht vanwege de perikelen rond de Molukkers. Ik werd bij Ebbeling op het matje geroepen waar de verschillende hoofden van afdelingen me duidelijk probeerden te maken dat ik het bij het verkeerde eind had.'

Het inzicht van Entzinger werd vrij snel gemeengoed binnen CRM, maar de beleidsmatige consequenties daarvan, een gedegen integratieprogramma voor nieuwkomers, zou nog jaren op zich laten wachten.

De bijdrage van CRM aan de integratie van minderheidsgroepen was niet altijd een groot succes. Dit gold bijvoorbeeld voor de bemoeienis van het departement met twee beleidscategorieën: woonwagenbewoners en Molukkers. Vanaf de jaren vijftig hadden beleidsmakers van Maatschappelijk Werk en CRM zich intensief met deze groepen bemoeid.⁹ Beide groepen waren object geworden van grote overheidszorg. Op een gegeven moment waren zij voor bijna alle aspecten van hun bestaan afhankelijk van de rijksoverheid geworden.

Na de Woonwagenwet van 1968 kwamen er voor de woonwagenbewoners goed geoutilleerde regionale centra, met eigen scholen, eigen accommodaties voor sociaal cultureel werk, maatschappelijk werk en geestelijke verzorging. Met behulp hiervan zouden ze zich moeten emanciperen en zich uiteindelijk inpassen in de bredere lokale samenleving. Dit beleid was geen succes. Centra en scholen in de kampen gingen in vlammen op, families vochten onderlinge vetes uit. De centra werden eigen werelden en het beleid leidde eerder tot isolatie dan tot integratie – en tot een grote afhankelijkheid van de overheid. Entzinger nu terugkijkend:

'In het geval van de woonwagenbewoners zag je hoe een afhankelijkheidsrelatie tot stand kwam. Ze werden opgevangen, geholpen en gestimuleerd dat ze hun eigenheid konden behouden. Maar door, om het oneerbiedig uit te drukken, ze te bevestigen in hun scharenslieden hielp je ze natuurlijk niet goed. Op een gegeven moment ben je zo gemarginaliseerd, dat je er niet meer uitkomt. Er zijn parallellen te trekken tussen de woonwagenbewoners en andere migrantengroepen en marginalen.'

Bij de Molukkers gebeurde min of meer hetzelfde. Tot in de jaren zestig en zeventig woonden ze nog in woonoord en in speciaal voor hen gebouwde woonwijken. CRM financierde deze wijken in samenwerking met het ministerie van Volkshuisvesting. Ook de infrastructuur werd met CRM-geld betaald. Het ging hierbij niet alleen om gemeenschapshuizen, maar ook om scholen,

kerken, salarissen van predikanten en lokale stichtingen opbouwwerk. In de jaren zeventig werd de Molukse kwestie, door de treinkapingen en bezettingen, op de spits gedreven. Bovendien braken begin jaren zeventig ook de eerste racistische incidenten uit.¹⁰ Veel ambtenaren van CRM beschouwden de problemen rond de Molukkers als een breekpunt in het Nederlandse minderhedenbeleid. Het besef drong door dat een breder beleid moest worden ingezet om culturele minderheden succesvoller te laten integreren in de Nederlandse samenleving. Het CRM-welzijnsbeleid was daarvoor te smal.

Bij de kabinetsformatie van 1981 werd besloten om de coördinatie van het minderhedenbeleid in handen te leggen van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze keuze was twee jaar daarvoor ook bepleit door Rinus Penninx in de door hem geschreven voorstudie voor het WRR-rapport *Etnische minderheden* (1979).

De hoofdafdeling Categorieel Opbouwwerk raakte ook betrokken bij de komst van grote aantallen Surinamers in de periode 1973-1975, rond de onafhankelijkheid van Suriname en in 1979-1980, toen het verdrag met betrekking tot de vestiging van wederzijdse onderdanen afliep. Een derde deel van de bevolking van Suriname vertrok in de jaren zeventig naar Nederland. Om deze grote groepen Surinamers op te vangen, werd toen buiten het departement van CRM, maar wel onder de verantwoordelijkheid van de latere directie Culturele Minderheden, het Centraal Bureau Uitvoering Vestigingsbeleid Rijksgenoten opgericht. Het Bureau was gevestigd in de Parkstraat in Den Haag. Aan het hoofd ervan stond J. (Jan) Breddels, voormalig directeur van de algemene emigratiecentrale in Den Haag. Breddels kon putten uit twintig jaar migratie-ervaring. Hij had gezien hoe elders Nederlanders al dan niet succesvol waren opgevangen. Het Bureau CBUV werd ook wel het 'Bureau Breddels' genoemd, en Breddels de meest 'onambtelijke ambtenaar'. Jan Breddels terugkijkend:

'Ik had er een beetje kijk op. Ik was twintig jaar met migratie bezig geweest. Het enige wat ik in het begin had was geld. Ik kreeg in het begin mensen toegeschoven van verschillende departementen. Sommigen waren heel goed, anderen werden bij mij gedumpt van zo laten we Piet maar sturen wat we weten niet wat we met hem aanmoeten. Met de eerste 27 medewerkers heb ik zelf de bureaus in elkaar gezet. Bij wie niet mee wilde doen wist ik meteen jou moet ik niet hebben. Ik had uiteindelijk 125 zéér gemotiveerde mensen die lange dagen maakten. Ze kwamen overal vandaan, ik had bijvoorbeeld de voormalig directeur van het Oranjehotel in Leeuwarden. Gradus Hendriks regelde de financiën. Dat deed hij heel goed. Ik moest met gemeenten onderhandelen. Sommige gemeenten lieten het afweten, dan pakte ik de almanak en belde een PvdA-wethouder. Als die zei: ik heb geen medewerker dan zei ik, ik stuur een vent naar je toe maar dan moet je hem wel na een jaar in dienst nemen. Ik rekte de bevoegdheden op. Gradus Hendriks zei altijd: ik wil niet weten hoe je het doet.'

De bemoeienis van het Bureau met de opvang van Surinamers gaf ook extra impulsen aan het idee om het ministerie van Binnenlandse Zaken het coördinerende ministerie te laten worden. De Surinamers hadden niet alleen een woning nodig, maar ook werk, scholing en sociale contacten. De integratie van minderheden kon alleen maar succesvol zijn als het interdepartementaal en in samenhang werd aangepakt. Het belangrijkste CRM-instrument: de vele eigen welzijnsstichtingen, konden aan de integratie maar een beperkte bijdrage leveren.

Samenlevingsopbouw en democratisering

Een ander centraal concept was 'samenlevingsopbouw'. De samenlevingsopbouw zoals die in Nederland vanaf de jaren vijftig van de grond kwam, was deels een voortzetting van lang bestaande tradities van het volksontwikkelings- en buurthuiswerk in steden, van het werk in de dorpshuizen en van de werklozenzorg in plattelandsgebieden, en deels de uitwerking van de uit Amerika geïmporteerde *community organization*.¹¹ In 1967 werd zelfs met steun van CRM een Europees instituut ten dienste van de samenlevingsopbouw opgericht: The European Regional Clearing House for Community Work. Toch bleef de inhoud ervan vaag. Minister Klompé legde bij de begrotingsbehandeling van CRM voor 1968 het in de Tweede Kamer als volgt uit:

*'Als wij spreken over samenlevingsopbouw, dan rijst de vraag, wat wij hiermee bedoelen. Het gaat hier om een proces, dat bewust in gang wordt gezet om een territoriale samenleving – een dorp, een wijk, een streek – direct te activeren, en daarbij de bevolking te brengen tot inspraak, tot medezeggenschap en tot het mede-dragen van het beleid voor het welzijn, in de buurt, in het dorp, in de streek. Het is dan de functie van het opbouwwerk, dit proces in gang te zetten, te begeleiden, vorm en inhoud te geven.'*¹²

Maar samenlevingsopbouw was meer dan procesbegeleiding. Onder de vlag van samenlevingsopbouw werd een indrukwekkend accommodatieprogramma uitgevoerd. De landkaarten waarop de 'dorps- en wijkcentra tot stand gekomen met rijkssubsidie van CRM' stonden ingetekend, werden met de jaren voller. Overal in het land verrezen dorps-, buurt- en wijkcentra: met een gymnastieklokaal, met een bibliotheek, met een gymnastieklokaal én een bibliotheek, met bejaardenwerk, met sociaal medische voorzieningen, met een kerk. Multifunctionele centra, combinatiegebouwen en gebouwen voor meervoudig gebruik, werden ze genoemd.¹³ In het verlengde daarvan kwam rond 1968 het thema sociale wijkopbouw in stedelijke gebieden opnieuw in zwang. Er kwamen subsidieregelingen voor gezins- en wijkwerk in oude stadswijken, en subsidies voor het verbeteren van de sociale infrastructuur van oude stadswijken, bijvoorbeeld door de aanleg van speelplaatsen voor kinderen. Al deze subsidies stonden vermeld in de *Rijkssubsidieregeling voor werkzaamheden en voorzie-*

ningen met betrekking tot de samenlevingsopbouw (1971). Een losbladig systeem met een rode kaft dat binnen CRM ook wel het rode boekje werd genoemd.

Vele bewindslieden van CRM hebben een belangrijk deel van hun tijd gegeven aan het openen van accommodaties. Dat begon al bij de start van CRM. Minster Vrolijk en staatssecretaris Egas reisden kriskras door het land om centra te openen en te vertellen over het belang ervan. Ook Klompé heeft bij heel veel openingen het woord gevoerd en het onderwerp 'democratie en welzijnsbeleid' voortdurend aangesneden. Ze wezen op het belang van inspraak, openheid, mondigheid, meedenken, meebeslissen, democratisering. Dat was niet voor niks. De ambtenaren van CRM hadden voortdurend én te maken met regenteske gemeentebestuurders én met conservatieve leidsmannen van het particulier initiatief. In tal van zuidelijke gemeenten bleek de met de accommodatie meegekomen professionele beroepskracht, tot verdriet van het lokale particulier initiatief, niet de gehoopte vervangende kapelaan te zijn, maar iemand die bijvoorbeeld serieus zaak ging maken van het vormgeven van de gemeentelijke inspraakverordening.

Op 1 januari 1975 waren er op het gebied van het buurtwerk, de wijkopbouw, het regionaal opbouwwerk en het opbouwwerk in bijzondere situaties 410 instellingen en 1157 beroepskrachten werkzaam. Daarnaast waren ongeveer 90 sociale raadslieden en 70 beroepskrachten werkzaam in de stadsvernieuwing en in het onderwijsopbouwwerk.¹⁴

Boven op dit grondvlak van wijkcentra, buurthuizen, dorpshuizen en stichtingen samenlevingsopbouw, stimuleerde de directie Samenlevingsopbouw een bovenbouw van Raden voor Overleg en Advies, de zogenaamde ROA's. Deze hielden zich bezig met wat toen 'generale functies' werden genoemd: ze deden sociaal onderzoek, gaven voorlichting, adviseerden en gaven vorm aan sociale planning. In 1970 kenden alle provincies een gesubsidieerde Raad voor Overleg en Advies, de provinciale opbouworganen. Van de 25 steden met meer dan 75.000 inwoners hadden er op dat moment 17 een Raad voor Overleg en Advies. Het CRM-ideaal was dat voorzieningen niet van achter de tekentafel werden bedacht en niet van bovenaf gedropt werden.¹⁵ Idealiter werd hun noodzaak vanuit het grondvlak van de samenleving geformuleerd (democratische sociale planning). De praktijk was dat, ondanks alle pogingen om de bevolking erbij te betrekken, de planning in hoge mate in handen van deskundigen kwam. Mulock Houwer had als hoofd van de hoofdafdeling Regionale Ontwikkeling veel contact met de Raden voor Overleg en Advies. Hij sluit zijn ogen als hij terugdenkt aan de eindeloze vergadersessies. Ook A. Nauta kijkt met afgrijzen terug:

'De samenlevingsopbouw vanuit de ROA's is mislukt. Ikzelf heb nog adviezen geschreven voor de onderzoeksuitrusting ervan. Directeuren zijn aangesteld, er zijn ook nog arme onderzoekers aangesteld, maar na vijf jaar lag de zaak op zijn rug. Het werkte niet.'

In mei 1976 vergaderde de Vaste Commissie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk over de nota *Nadere bepaling inzake de samenlevingsopbouw* (1975). In deze nota werd een koersverlegging in de samenlevingsopbouw bepleit. De opleiding, scholing, training en begeleiding van opbouwwerkers diende verbeterd te worden. Opbouwwerkers zouden nog onvoldoende opgeleid en getraind zijn voor het praktische werk

Daarnaast zou het opbouwwerk zich vooral moeten richten op achterstandsgroepen en op veranderingsprocessen gericht op een rechtvaardige spreiding van inkomen, kennis en macht.

Het verslag van de Commissievergadering laat zien dat zelfs de fractiespecialisten én de staatssecretaris nog steeds grote moeite hadden het begrip 'samenlevingsopbouw' te begrenzen en uit te leggen.¹⁶ Mevrouw A. Kappeyne van de Coppello (VVD): 'Samenlevingsopbouw is voor velen, zowel buitenstaanders als bestuurders, om maar te zwijgen van 'de bevolking' een uitermate vaag begrip.' Mevrouw Langedijk-de Jong (PvdA): 'In ieder geval verwacht ik van de Staatssecretaris, dat hij ons kan vertellen wat hij precies onder 'samenlevingsopbouw' verstaat, als hij die term blijft hanteren.' Staatsecretaris Meijer van CRM verzuchtte ten slotte: 'Toen ik haar [mevrouw Langedijk-de Jong] hoorde spreken, dacht ik dat het ons beiden een lief ding zou zijn geweest, wanneer het begrip 'samenlevingsopbouw' nooit was uitgevonden.'

De oud-directeur van de afdeling voorlichting van CRM, A.Th. (Nol) Westendorp – die van april 1966 tot november 1981 hoofd was van de Centrale directie Voorlichting, Documentatie en Bibliotheek – vertelt terugkijkend, dat hij ooit de *Parool*-journalist J.J. Peereboom had ingehuurd voor een rapportage over opbouwwerk en samenlevingsopbouw. Peereboom zou in Zwolle een dag gaan praten met iemand die de reputatie had daar helder over te kunnen vertellen. Hij en Peereboom reisden ernaar toe. De man werd op zijn praatstoel gezet. Teruggekeerd in de Randstad kreeg Westendorp een telefoontje van Peereboom dat hij er geen touw aan vast had kunnen knopen. Hij voegt er een tweede anekdote aan toe. Ooit is gepoogd om in het kader van voorlichting door de overheid een televisie-item te maken over opbouwwerk en samenlevingsopbouw. Het programma is er nooit gekomen omdat de directie Samenlevingsopbouw steeds niet echt tevreden was met de voorstellen van de televisiemakers. Het bleek heel moeilijk te zijn om de spijker op zijn kop te slaan. De voorstellen waren ofwel te ingewikkeld ofwel te simpel.

Daarnaast waren er ook diepgaande meningsverschillen. In de jaren zeventig raakten hoge ambtenaren van CRM betrokken in verschillende polemieken over de richting die het welzijnsbeleid zou moeten gaan. De eerste polemiek ontstond naar aanleiding van het proefschrift van Peper, *Vorming van welzijnsbeleid. Evolutie en evaluatie van het opbouwwerk* (1972). Peper betoogde dat de organisaties van het opbouwwerk in een soort niemandsland opereerden. Hij typeerde de opbouwwerker als een nobody-man. Hij bood zich aan iedereen aan, maar in de praktijk maakten maar weinig mensen van zijn diensten gebruik. De bevolking waar het in het werk om draaide, werd nauwelijks bereikt.

Daarnaast kritiseerde hij de ontwikkeling die het opbouwwerk had doorge- maakt: van het concreet aanbieden van voorzieningen naar abstracte doelstel- lingen van bewustwording, participatie en democratisering. Laansma was het niet eens met de kritiek. In een bespreking van Pepers dissertatie in het Nimo- bulletin behandelde hij vijftig onjuistheden in vijftig genummerde paragrafen. Laatste alinea:

*'Het geheel overziende meen ik te mogen zeggen, dat Peper blijk geeft van onvol- doende historische kennis over zijn onderwerp. Onvoldoende kennis van de prak- tijk heeft, onvoldoende kennis van de vakliteratuur en ook onvoldoende kennis van het ambtelijk en parlementair functioneren van de overheid. (...) De disser- tatie van Peper is een gemiste kans tot gefundeerde en geloofwaardige kritiek op de Samenlevingsopbouw.'*¹⁷

Laansma's kritiek sneed hout. De empirische basis van het proefschrift was zwak. Dat was jammer want de Afdeling Onderzoek en Planning van CRM deed maar beperkt onderzoek naar samenlevingsopbouw, terwijl het SCP geen empirische studies aan de praktijken van het opbouwwerk besteedde. Het ef- fect was dat deze sector een gemakkelijke doelwit werd van cultuurkritiek en journalistiek. De huidige adjunct-directeur van het SCP, Theo Roes, zegt terugkijkend, dat het SCP geen aandacht besteedde aan het terrein van de samenlevingsopbouw omdat er een (stilzwijgende) afspraak bestond tussen het Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw (NIMO), een onder- zoeksinstituut op het terrein van opbouwwerk, en het SCP van Van Tienen om niet in elkaars vaarwater te gaan zitten.

Een tweede polemiek ontstond tussen Van Tienen en Piet Reckman naar aanleiding van het fenomeen van de sociale actie. In 1971 was de bestseller van Piet Reckman *Sociale aktie* verschenen. In 1973 publiceerde Van Tienen onder zijn redactie *Sociale aktie: een moderne passie*, waarin hij zich zeer kritisch uitliet over de ideeën van Reckman. Met opbouwwerk konden volgens Van Tienen geen grote maatschappelijke onrechtvaardigheden worden opgelost. 'Men moet niet met een breinaald op een olifant willen jagen'. De opvattingen van Van Tienen waren niet helemaal representatief voor die van CRM. Binnen CRM had men weliswaar weinig waardering voor wereldverbeteraars die hun mogelijkheden overschatten, aan de andere kant was er ook sympathie voor ac- tiegroepen, vooral als deze plaatsvonden buiten het traditionele particuliere initiatief. Wie de geschriften en speeches van staatssecretaris Meijer leest, krijgt de indruk dat deze zich werkelijk moest inhouden om niet ook de vele spontane actiegroepen te gaan subsidiëren.

Permanente educatie en vorming

Het ministerie van CRM had in de persoon van mr. L.B. (Leo) van Ommen, die in 1965 van het ministerie van OKW was overgekomen, een vurig pleitbezorger



Demonstratie van het Anti-CRM-Front, 1975.

voor de permanente educatie. Net als de samenlevingsopbouw was dit een Europees thema. Maar nog sterker dan op het terrein van het opbouwwerk en de samenlevingsopbouw manifesteerde zich op dit terrein de tijdgeest. De per- manente educatie had in Nederland zijn wortels in het volksontwikkelings- werk. Daarnaast subsidieerde CRM in 1965 33 volkshogescholen en vormings- centra, die in vijf landelijke organisaties gebundeld waren. 'Volksontwikkeling' was het oude begrip, 'vorming' en 'permanente educatie' de nieuwe woorden. In Nederland werd de noodzaak van de permanente educatie vaak verdedigd met de tankstation-metafoer van J.A. Stalpers.¹⁸ De moderne burger zou niet langer kunnen volstaan met het voltanken van kennis in zijn jeugd om als uit- gereden bejaarde te eindigen, maar zou voortdurend moeten bijtanken met het oog op het steeds ingewikkelder wordende wegennet van de samenleving. Een belangrijk moment in de geschiedenis van de volwasseneducatie was de ron- tafelconferentie *Éducation Permanente* in Driebergen van november 1969, waar ook minister Klompé aan deelnam. Het gebruik van een franse term maakte duidelijk dat de Nederlandse vertaling nog niet ingeburgerd was. Het ging op die conferentie over sociale actie, mondigheid, vrije ontplooiing, maat- schappijverandering, bewustwording en inkapselen. J. (Jan) Mulder, voorzitter van de Nederlandse Studenten Raad, deelnemer aan de conferentie, keek in *Trefpunt* op de volgende wijze terug:

'Als er werkelijk aan wetenschapskritiek wordt gedaan, aan kritiek op de functie van het welzijnswerk (...) als je het doortrekt op het politieke vlak en dan bedoel ik met socialistisch niet de Partij van de Arbeid, maar volslagen buitenparlemen- tair – dan bestaat de mogelijkheid dat wij die hele sector van het welzijnswerk omsmeden tot een tegenbeweging, tegen de bestaande orde in.'

De zeer theoretische en vaak hoogdravende betogen over vorming, bewustwording en zelfontplooiing deden het werk geen goed. Achterhuis' *De markt voor welzijn en geluk* (1979) was voor een deel gericht op de praatcultuur van onder andere deze sector (en daarnaast op het gepolitiseerde opbouwwerk en de ambulante psychotherapeutische sector). Maar ondanks alle kritiek zijn opeenvolgende bewindslieden het vormingswerk, de volwasseneneducatie en de permanente educatie blijven steunen.

Onder staatssecretaris Meijer is een Rijksbijdrageregeling Plaatselijk Vormings- en Ontwikkelingswerk gemaakt. Van deze regeling, nadrukkelijk gericht op gemeenten en niet op het plaatselijk particulier initiatief, werd massaal door gemeenten gebruikgemaakt. De volwasseneneducatie werd in de latere CRM-periode speelbal van eindeloos overleg. Vooral bij de voorbereiding van de Kaderwet werden allerlei pogingen tot interdepartementale coördinatie en harmonisatie ondernomen. Zo was het ministerie van Sociale Zaken verantwoordelijk voor tal van scholingstrajecten gericht op de arbeidsmarkt, het ministerie van Onderwijs was verantwoordelijk voor vormingsactiviteiten, die vooral gericht waren op het krijgen van diploma's. De latere Moedermavo en de huidige inburgeringscursussen zijn mede uit de volwasseneneducatie voortgesproten.

De ordening van het uitdijend heelal

De verschillende beleidsvelden van CRM hadden ongekende voorzieningen-olgen voortgebracht. H.J.L. (Henk) Vonhoff, staatssecretaris van CRM in de periode van het kabinet-Biesheuvel (1971-1972) sprak van een zich bijna 'automatisch uitdijend heelal'.¹⁹ Ordening was gewenst. Eén van de instrumenten daarvoor was de Kaderwet. De in 1976 ingestelde Centrale Directie Planning en Coördinatie (CDPC), waarvan Laansma het hoofd werd, kreeg de taak deze wet voor te bereiden.

De Kaderwet past in een tijd waarin voor het welzijnsbeleid de bomen tot in de hemel leken te groeien, en men niet terugdeinsde voor verregaande hervormingen. Tegelijkertijd werd de wet geschreven vanuit het perspectief van de nuchtere jurist die meende dat alles beter was dan de lappendeken van het bestaande welzijnsbeleid.

De wet beoogde een consequente decentralisatie van de verschillende welzijnsbeleidsterreinen naar de gemeenten en provincies. De Kaderwet wilde niet alleen de rivierdelta van subsidiestromen kanaliseren en een wettelijke basis geven, maar ook het welzijnsbeleid dicht bij de mensen brengen. Dáár moest het welzijnbeleid gestalte krijgen, dicht bij de mensen, op het grondvlak van de samenleving. Maar wél onderbouwd, en daarom werd sociale planning als een onmisbaar element van welzijnsbeleid gezien. Het welzijnsbeleid diende bovendien democratisch gelegitimeerd te zijn. Burgers moesten mee kunnen praten en denken. Het ging immers over hun noden, over hun wensen, en over hun voorzieningen. Het was bovendien de bedoeling om onderdelen

van andere departementen onder de werking van deze wet brengen. En dat was nog niet genoeg. De Kaderwet moest ook nog bewerkstelligen dat nieuwe wetgeving van CRM en andere departementen werd beoordeeld op de onderlinge samenhang en op principes als democratisering en decentralisering.

De conflictstof die de Kaderwet in potentie in zich droeg was enorm. Collega's van andere departementen zagen CRM als grote bemoeial, sommige collega's binnen CRM verzetten zich tegen de gekozen vorm van decentralisatie van hun beleidsvelden, er waren collega's die de nadruk op democratisering in verband brachten met mei 1968 en anarchie, en er waren er die vol afgrijzen keken naar de bureaucratische implicaties van de eisen van democratisering en sociale planning. De CDPC werd in eigen huis wel 'Bureau Paraaf' genoemd en, zeer onvriendelijk, 'Politbureau'. In het ambtelijke parafencircuit mocht de paraaf van de CDPC niet ontbreken. De CDPC beoordeelde nieuwe beleidsinitiatieven van alle directies binnen CRM op principes als samenhang, decentralisatie en democratisering.

Vanaf de start van het departement van CRM was nagedacht over wetgeving en het beteugelen van de veelheid van subsidiestromen. In 1970 bracht Klompé het *Memorandum Voorbereiding Wetgeving, Maatschappelijk en Cultureel Welzijn* uit. Hierin stonden in feite alle elementen die later zoveel discussie zouden opleveren, zoals de democratische planning, de inspraak, de systematische beleidsvoorbereiding en het bevorderen van de samenhang tussen het 'welzijnsbeleid in engere zin' (dat van CRM) en het 'welzijnsbeleid in brede zin' (het sociaal beleid van de andere departementen).

Knelpunten en kaders

In augustus 1973 werd door de Welzijnsraad van het kabinet een Beraadsgroep Harmonisatie Welzijnsbeleid en Welzijnswetgeving ingesteld met de opdracht 'knelpunten uit de praktijk, de structuur, de systematiek, de wetgeving en de uitvoering te signaleren en bouwstenen aan te dragen voor de gewenste harmonisatie in beleid en wetgeving'. In juni 1974 verscheen het *Rapport knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving*, ofwel de Knelpuntennota. Alle latere stappen die gezet werden om de Kaderwet te realiseren zijn uitwerkingen van het *Memorandum* (1970) en de *Knelpuntennota* (1974).

De CDPC voerde het secretariaat van de Welzijnsraad, die door de minister-president werd voorgezeten, en waarvan CRM het coördinerend ministerie was. En ze schreef de reacties van het departement op de voorstellen van de in 1976 opgerichte Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (HRWB). De HRWB was een adviescollege dat de taak had de regering te wijzen op tekortkomingen bij de onderlinge afstemming van beleid en wetgeving op het terrein van het specifieke welzijn (kernfuncties zorg, educatie en recreatie). Ook moest hij de regering adviezen geven over de harmonisatie van dat beleid en wetgeving. Deze taken heeft de HRWB onvermoeibaar vervuld. In de periode 1977-1982, dus tot het einde van CRM, publiceerde de raad 26 adviezen, vijftien signale-



De beraadsgroep Knelpunten-nota, staande (v.l.n.r.) Kuypers, De Groot-van Wijk, Peper, Blankestijn; gehurkt (v.l.n.r.) Hajer, Beugels en Van Veen.

menten en twee 'dwarsdoorkijken'. Elke keer werd opnieuw gewezen op de verknoping en samenhang tussen de verschillende beleidsvelden van de diverse ministeries.²⁰

De Kaderwet werd in de nadagen van het kabinet-Den Uyl als wetsontwerp ingediend.²¹ Het nieuwe kabinet had een andere politieke signatuur (VVD/CDA). De nieuwe minister van CRM, mevrouw Gardeniers, nam de erfenis van het kabinet-Den Uyl over. Zij had van Van Agt bij de formatie politieke steun gevraagd en toegezegd gekregen om de Kaderwet verder uit te werken en in te voeren.

In 1978 werd als opstap naar de Kaderwet de Rijksbijdrageregeling Sociaal Cultureel Werk ingevoerd, die tal van afzonderlijke subsidieregelingen bundelde. Provincies en gemeenten moesten voortaan vierjarenplannen gaan opstellen. Een planmatig en gedemocratiseerd beleid gold als voorwaarde om in aanmerking te komen voor een rijksbijdrage voor sociaal-cultureel werk. In elf door het kabinet aangewezen proefgebieden werden experimenten met de ontwerp-Kaderwet gestart. Tal van staatssecretarissen en ministers van het kabinet-Van Agt reisden naar de proefgebieden om het starschot te geven voor de verschillende experimenten. Het kabinet wilde het signaal afgeven dat de Kaderwet de verschillende vakdepartementen oversteeg.

De werkelijkheid was dat zowel CRM als de andere vakdepartementen verdeeld waren en bleven over de Kaderwet. De interne verdeeldheid in eigen huis maakte het werk van de CDPC heel lastig. Laansma vroeg in oktober 1979 in een brief aan de leden van de Grote Ministerstaf aandacht voor de verslechterde onderlinge verhoudingen binnen CRM. De volgende passage uit zijn brief maakt duidelijk dat meningsverschillen veel onderlinge werkrelaties hadden bedorven:

*'CDPC heeft een opdracht die mijn medewerkers en ik naar beste weten en inzet uitvoeren, zoals anderen naar ik aanneem op hun terrein ook doen. Dat onze taak door sommigen (nog steeds) als controversieel wordt ervaren doet daar niet aan af; dat bij de uitvoering daarvan zakelijke – soms diepgaande meningsverschillen naar boven (kunnen) komen evenmin. Dat daarbij de kredietwaardigheid of de geloofwaardigheid van de CDPC of van medewerkers van deze directie in geding wordt gebracht, acht ik volstrekt verwerpelijk. (...) Al eerder heb ik – bij discussies over de Kaderwet – in de Grote Staf naar voren gebracht, dat ik mij door niemand in een persoonlijke controversiële verhouding wil laten plaatsen tegenover wie van de collega's dan ook. Bij alle zakelijke meningsverschillen, die er natuurlijk zijn en waarvoor de ruimte – hoe kan 't anders – ook moet zijn en blijven, wil ik dat voorop blijven stellen.'*²²

De verhoudingen in de ambtelijke top verbeterden niet. Dat bleek toen het *Welzijnsweekblad* in september 1980 informatie uit vertrouwelijke notulen van een bijeenkomst van de ambtelijke top naar buiten bracht. Het weekblad citeerde verschillende topambtenaren die in negatieve en dramatische bewoordingen de interne verhoudingen schetsen.²³ De CDPC werd als boosdoener aangewezen. Laansma werd de machtigste man van het departement genoemd. Het blad meende dat de politieke leiding van het departement aan het handje van de CDPC liep en concludeerde dat er geen vruchtbaar overleg was tussen de CDPC en de andere directies. Een week later publiceerde het een interview met de minister. Hierin vertelde deze dat ze bij haar aanstelling als minister, eind 1977, had gemerkt 'dat [het ministerie] vanaf maart 1977 praktisch stil had gelegen. Mijn eerste confrontatie met de staven, voorafgaand aan de regeringsverklaring van 12 januari 1978 gaf mij het beeld, dat deze mensen geblesseerd waren. Ze waren als de dood: wie komt er nu weer?'²⁴

Minister Gardeniers liet, ondanks het verzet van de ambtelijke top, de directie van Laansma niet vallen. De decentralisatie van het welzijnsbeleid en het werken aan de Kaderwet werden doorgezet, maar het heilige geloof erin verdween. Dat bleek bijvoorbeeld op een drukbezocht symposium 'Welzijnswerk en bureaucratie' in mei 1980. Minister Gardeniers voerde er het woord, evenals oud-secretaris Meijer, een van de schrijvers van de Knelpuntennota P. Kuypers en het VVD-kamerlid A. Kappeyne van de Coppello. Gardeniers probeerde de sombere vermoedens en ernstige twijfels te bezweren, maar stond in haar optimisme alleen. De Kaderwet, zo was de teneur, leidde tot te veel bureaucratie, was te technisch geworden en te veel belast met centralistische randvoorwaarden. Kappeyne van de Coppello stelde:

*'Moet dit proces van centralisatie onder het mom van decentralisatie doorgaan? Ik vind het een hypocrisie waar ik schoon genoeg van krijg. Langzamerhand kom ik tot de overtuiging dat de Kaderwet in haar huidige vorm niet door mag gaan. Dat wordt een avontuur met vele tegenslagen en teleurstellingen. Laten wij de Kaderwet voorlopig in de ijskast zetten, verdergaan met de Rijksbijdrageregelingen en de ontwikkelingsexperimenten en kijken wat in de praktijk werkbaar is.'*²⁵

In 1981 maakten negen bewindslieden weer een tournee langs de proefgebieden van de welzijnsplanning, waarbij zij dankbaar de berichten over de tot dan toe opgedane ervaringen in ontvangst namen. Maar het *frontstage*-optreden van de politici begon nu wel uit de pas te lopen met het groeiende verzet tegen grootschalige welzijnsplanning *backstage*. Niettemin slaagde Gardeniers erin om de Kaderwet door de Kamer te loodsen. De noodzaak tot ordening van het welzijnsterrein was sinds de Knelpuntennota alleen maar groter geworden en veel partijen hadden zich al aan de Kaderwet gecommitteerd.

Toch stapte Laansma op. Hij had genoeg van alle weerstanden en was het niet eens met de laatste aanpassingen aan de Kaderwet. Zijn vertrek betekende voor een deel van de ambtelijke top van CRM een opluchting. De CDPC werd vrij snel na zijn vertrek ontbonden. Laansma: 'Velen hebben me het heilig kruis nagegeven. Van die lastpak waren ze af.' Maar zijn vertrek werd ook betreurd. Veel collega's hadden gemengde gevoelens. Een belangrijke en geëngageerde smaakmaker van het welzijnsbeleid van CRM verdween van het toneel.

De Kaderwet ingetrokken

Waarom werd de Kaderwet nooit uitgevoerd? Op de vraag waarom Brinkman de wet in 1983 introk, zijn verschillende antwoorden mogelijk. Wim Woertman wijst op de grote bureaucratie die de Kaderwet te weeg bracht. De Kaderwet wilde het welzijnsterrein naar de mensen brengen, maar bracht – is het oordeel van Woertman – het welzijnsterrein naar de bureaucratie. Dat werd niet alleen duidelijk uit de experimenten in de proefgebieden, maar ook uit de

vierjarenplannen die in het kader van de rijksbijdragenregeling voor sociaal en cultureel werk bij CRM ingediend werden. Woertman:

'Ze lagen bij ons in de kast, maar we merkten dat we ze niet wilden lezen! Heel veel jonge linkse ambtenaren waren voor decentralisatie, steunden Meijer en Laansma, maar zagen de enorme bureaucratie. Toen zijn er coalities gesmeed tussen de jonge intellectuelen en de mensen die fundamentele bezwaren hadden tegen decentralisatie.

Dat verbond heeft geleid tot het intrekken van de Kaderwet. Daarbij speelde ook de discussie mee over de zogenaamde basisvoorzieningen. Veel ambtenaren hadden de angst dat decentralisatie wellicht zou leiden tot het verkwanselen van voorzieningen die tot dat moment door het rijk gefinancierd werden.'

Maar er zijn ook andere redenen te geven. De Kaderwet bevatte ook een uitgesproken ideologische boodschap. Het ging om inspraak, democratisering en een sterke rol van de overheid. De naam van het kabinet-Den Uyl was nauw met de wet verbonden. Om die reden werd heel bewust de christen-democraat Herman Kaiser, nu vice-voorzitter van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), gevraagd samen met H. Bakkerode uit te zoeken of decentralisatie van de maatschappelijk dienstverlening mogelijk was. Kaiser kwam vrij snel tot de conclusie dat decentralisatie niet aan te bevelen was. Hij zegt daar nu over:

'Er waren buitengewoon heftige en scherpe debatten. Er was een richtingstrijd. Een ideologische strijd tussen aan de ene kant Laansma en aan de andere kant Gijsbers en Hendriks. Betrokken jonge academici van hun directies voerden in de voorhoede het debat. Ik kijk er met plezier op terug. Achteraf konden we met elkaar wel een potje bier drinken. Ik was ook van 1978 tot 1982 raadslid in de gemeente Zoetermeer. De inspraak van de burger was een puur verplicht nummer. Gebaseerd op het waanidee dat democratisering inhield dat burgers plannen van de omvang van een telefoonboek zouden lezen. Dat deden ze niet. Bovendien: alle taal van CRM werd letterlijk gereproduceerd. Het werd overgeschreven door gemeenten, het was een rondzing-circus.'

Eerder dan van ideologische tegenstellingen, lijkt er evenwel sprake te zijn van een onverwachtse ideologische coalitie, die de uitvoering van de Kaderwet heeft belemmerd. De tegenstanders kwamen namelijk niet alleen uit de oudere generatie ambtenaren, als Gijsbers en Hendriks, die in het decentralisatie-streven een aantasting van democratische gelijkheid vreesden, maar ook uit een jongere generatie, die vooral de bureaucratie van de Kaderwet vreesde – maar in decentralisatie wel een oplossing zag. Voor de oplossing – decentralisatie – was dus genoeg steun, maar voor het middel – alomvattende wetgeving en centrale planning – niet meer. 'Hij kwam te laat', zegt oud-minister Hans de Boer terugkijkend. De wet 'was bij verschijnen al verouderd'. 'De omgevingsfactor was

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.¹ 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 bezien 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.'² 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 kletsboek. 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.³ 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 woonwagenbewoners 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'.⁴

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!*⁵ 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 woonwageneigenaren 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 woonwageneigenaren is.'⁶ 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, woonwageneigenaren, 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 omstrede 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 doorgekapt. 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 fors 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 '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).⁸ 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 geconcretiseerd. 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.⁹ 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.'¹⁰ 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' te weeg 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.'¹¹

In 1987 en 1990 verschenen beroepsprofielen voor het maatschappelijk werk en het opbouwwerk waarin de ambachtelijkheid van dit werk werd benadrukt.¹² 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*.¹³ 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.'¹⁴ 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 vindrijkheid 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 voorgehouden 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.¹⁵ Het is als met penalty-schietsen, legde hij in *Trefpunt* uit: als er geen keeper in de goal staat, is er niets aan.¹⁶

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-beleid). 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.¹⁷ 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 kinderscherming 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 bedenkt je niet.'*¹⁸

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.¹⁹ 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.²⁰ 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 onvoldoende 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 weggeslept. 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.²¹ 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 Woonwagenebeleid 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 overweg 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.²² 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.²³

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.'²⁴ 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. Blommesteijn. 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.²⁵

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 *Trefpunt* 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 consultantenteams 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 oplaaiende 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 gereguleerde centraal staat. Alles moet ontkokerd worden: overheid en instellingen moeten de burger geïntegreerder tegemoet treden.'*²⁶

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.²⁷ 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 alloctonen (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.'*²⁸

Dat beloofde nog wat.

niet langer gunstig,' zegt de toenmalige SG Lemstra nu. Oud-secretaris Meijer voegt daar in retrospectief nog een verklaring aan toe:

'Samenwerking is één van de minst ontwikkelde eigenschappen van de mens. Hoe maak je een ambtenaar gelukkig? Geef hem een eigen begrotingspost. En geef hem een eigen subsidieregeling. En dat wilden we doorbreken.'

Omslag in het denken

De CRM-jaren overziend, valt vooral de continuïteit in het CRM-beleid op. De kern daarvan was al zichtbaar bij de begrotingsbehandeling van CRM voor 1968. De boodschap van de toenmalige minister Klompé was dat bij het opbouwen van een systematisch welzijnsbeleid enerzijds een zo groot mogelijke eigen verantwoordelijkheid van de bevolking centraal moest staan, en anderzijds een gedecentraliseerde opzet van de beleidsontwikkeling. Sleutelbegrippen in haar betoog, zoals 'sociale planning', 'opbouwwerk', 'samenlevingsopbouw', 'decentralisering', 'democratisering' en 'integratie van beleidsvelden' waren voor een deel al ontwikkeld door het ministerie van MW en domineerden de gehele CRM-tijd. Toen het kabinet-Den Uyl aantrad bleef men op het departement nagenoeg hetzelfde vocabulaire gebruiken, en dat veranderde niet tijdens het kabinet-Van Agt. In die zin waren er geen breuklijnen. De tijdgeest veranderde echter wel, zij het langzaam. Hervormingsgezinde overtuigingen en het geloof in wetgeving en overheidsturing pasten niet meer in het dominante denkklimaat. Het alomvattende karakter van kaderwetten werd kritisch bejegend. Er werden vraagtekens gezet bij rechtspraktijken die ontwikkelingen niet slechts achteraf wilden codificeren, maar gewenste toestanden wilden afdwingen.

Met Laansma verlieten meer topambtenaren van CRM hun posities. SG Jan van Vliegen ging weg in 1981 – 'Hij decentraliseerde zichzelf naar de provincie Noord-Holland,' volgens de kranten. Hendriks nam in 1983 afscheid als DG Maatschappelijke Ontwikkeling. Het hoofd van de Directie Culturele Minderheden Ger Ebbeling was in 1980 Ombudsman van de gemeente Den Haag geworden. Van Ommen, Hoofd van de Directie SCW en gezichtsbepalend voor het vormingswerk en de permanente educatie, vertrok in 1982 naar het ministerie van Onderwijs. Laansma, Hendriks en Ebbeling hadden ook gewerkt op de voorganger van CRM, het ministerie van MW. Het was een generatie van ambtenaren die de kans kreeg te pionieren en nieuwe beleidsonderdelen uit te bouwen. Na hen kwam op het departement een nieuwe generatie topambtenaren, die sneller van baan wisselde, niet per definitie sociaal-wetenschappelijk geschoold was en lang niet altijd de loopbaan in de praktijk van het welzijnswerk begonnen was. Deze ambtenaren keken kritisch naar de erfenis van de founding fathers. Was het allemaal wel nodig? Was het wel doelmatig? En was het allemaal nog wel te betalen in een periode van schaarse middelen?

De proeftuin van de samenleving

7

Cultuurbeleid, 1965-1982

In 1965 werd het kunstbeleid overgebracht van het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen naar het ministerie van Maatschappelijk Werk, dat nu ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) ging heten. Cultuur stond voorop, en dat had symbolische betekenis. Men kan er een bekroning in zien van de langzame emancipatie van kunst en cultuur als object van overheidsbeleid.

Tot halverwege de twintigste eeuw heeft de Nederlandse rijksoverheid zich terughoudend opgesteld als het ging om bemoeienis met culturele aangelegenheden. Het fameuze adagium van Thorbecke: 'Kunst is geene zaak van de regering. De regering is geen oordelaar van wetenschap en kunst,' was sinds 1862 inhoudelijk gezien leidraad geweest van achtereenvolgende kabinetten. Financieel gezien was het beleid zuinig. Wel zagen de jaren van Nederlands Tweede Gouden Eeuw wat meer activiteit, door de toegenomen financiële armslag en door het drijven van jonkheer Victor de Stuers, de 'lastige potentiaat, die ons zo dierbaar blijft' (Huizinga). De Stuers was van 1875 tot 1901 referendaris van de Afdeling voor Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen van het ministerie van Binnenlandse zaken en hij heeft in die tijd het cultuurbeleid van het Rijk op persoonlijke en krachtige wijze uitgebouwd.¹

Maar na de Eerste Wereldoorlog zakte de ambitie weer in. Weliswaar kwamen de kunsten vanaf 1918 te vallen onder een afzonderlijk ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (OKW), maar de budgetten krompen. De confessionele partijen vreesden overheidsbemoeienis op juist dit punt en H. (Hendrik) Colijn, vanaf 1923 minister van Financiën en tussen 1925 en 1939 vijf maal minister-president, hechtte aan kunst en cultuur weinig belang.² De gedurende het gehele Interbellum volgehouden bezuinigingsdrang verschaftte natuurlijk ook weinig mogelijkheden om de culturele bloemetjes buiten te zetten – althans van rijkswege. Amsterdam en Den Haag ontwikkelden tussen de twee wereldoorlogen juist een actieve gemeentelijke cultuurpolitiek, aangevoerd en aangevoerd door socialisten als H. (Hendrik) van Gelder en E. (Emmanuel) Boekman en links-liberalen als G. A. (Gerrit) van Poelje.³ Andere steden volgden dit voorbeeld. En particulieren droegen krachtig bij aan bijvoorbeeld museum Boymans in Rotterdam en Kröller-Müller op de Hoge Veluwe.