

*Jos van der Lans*

## Worstelen met de staat

De organisatie van het sociaal werk

Nederland heeft in vergelijking met andere Europese landen vanaf het einde van de Middeleeuwen een bijzondere vorm ontwikkeld voor de organisatie van de sociale zorg. De gevolgen daarvan zijn tot op dag van vandaag merkbaar. In Nederland zijn sociaal werkers vrijwel nooit overheidsdienaren of ambtenaren, maar altijd werknemer bij wat we hier ten lande privaatrechterlijke organisaties noemen. Minder plechtstatig uitgedrukt zijn dat particuliere instellingen die los van de overheid functioneren. In Vlaanderen is dat bijvoorbeeld heel anders. Daar is tweederde van de sociaal werkers in dienst van de gemeente.<sup>1</sup>

Deze specifieke ontwikkeling heeft veel te maken met de wijze waarop aan het einde van de Middeleeuwen de stedelijke burgerij steeds meer de dienst ging uitmaken en bijgevolg ook de lokale organisatie van de sociale zorg ter hand nam. Het [Edict van Karel V uit 1531](#) stimuleerde die machtswisseling nog eens nadrukkelijk. Het Edict verplichtte stadsbesturen tot het beheren van een 'gemene beurs', een lokaal fonds voor armenzorg, dat gevuld werd met giften en legaten van welvarende burgers.

Zo beschermde de stedelijke gemeenschap zichzelf. Sociale zorg was een soort *community building*. Het creëerde verbanden tussen de standen, het zorgde voor sociale rust en orde. En het werkte omdat gilden, kerken, buurtverenigingen en families hun leden daadwerkelijk zorg boden. In al deze gevallen was sprake van formele rechten en plichten. Individuen dienden de belangen van de groep te verdedigen. In ruil daarvoor mochten zij verwachten dat de groep voor hun belangen zou opkomen. In geval van verarming betekende dit dat men een beroep kon doen op de materiële ondersteuning zoals die door stadsbesturen, gilden en kerken werd georganiseerd, en allerlei vriendendiensten binnen de buurten en de kring van verwanten. Dergelijke hulp bieden was een morele verplichting, waarin sprake was van een wederkerig belang.

Sociale netwerken waren daarbij voor stedelingen van levensbelang. Wie nergens bij hoorde hoefde ook nergens op te rekenen. Deze netwerken bestonden niet zozeer uit kringen



<sup>1</sup> In dit essay wordt voornamelijk de geschiedenis van de organisatie van het sociaal werk in Nederland verteld. Lange tijd liep deze parallel met die in Vlaanderen. De wegen gingen uiteen vanaf het ontstaan van een zelfstandige staat België in 1830 en misschien nog wel meer sinds de opkomst van de moderne verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog. In Vlaanderen leidde dit tot een bijzondere vorm van verstatelijking van het particuliere initiatief, in Nederland groeide de invloed van de staat op een andere wijze, waarbij de instellingen juridisch onafhankelijk bleven van de staat. Het is een interessante studie om eens goed in kaart te brengen hoe deze verschillen zijn ontstaan en verklaard kunnen worden. En wat de gevolgen daarvan zijn. Zo'n studie gaat de opzet van dit essay echter te buiten.

van gelijken, maar uit rijken en armen, vooraanstaande en eenvoudige mensen. Eer en aanzien berustten in een premoderne samenleving uiteraard op afkomst en welstand, maar daarnaast ook op de mate waarin rijken en aanzienlijken *patronage* uitoefenden. Het succes van de daaruit voortgekomen Hollandse armenzorg berustte voor een niet gering deel op de kracht van deze lokale patronageverhoudingen. En zo is het tot ver in de twintigste eeuw in feite gebleven.

Lokale regenten en notabelen zetten zich daarbij in voor de ondersteuning van de armen van hun stad of hun kerk, zonder enige bezoldiging, als een ereambt, en droegen via collectes, giften, legaten en belastingen ook nog eens een aanzienlijk deel van de kosten. Het echte armenwerk gaf niet het hoogste aanzien (regenten van [gast- en weeshuizen](#) stonden hoger op de statusladder), maar het gold vaak wel als opstapje naar iets beters, en gaf algemene armvoogden en gereformeerde diakenen in ieder geval het recht op een plaats in de eerbiedwaardige ‘herenbanken’ in de kerk.<sup>2</sup>



Zij eisten daarvoor in ruil werk, respect, dankbaarheid en een nette levenswijze van hun ‘onderdanen’. Overigens vergrootte alleen de ondersteuning van ‘eerlijke’ armen het prestige van de patronen. Armen die zich niet volgens de regels gedroegen en niet altijd blij gaven van het juiste gevoel van onderdanigheid werden van verdere ondersteuning uitgesloten. Binnen deze lokale patronagenetwerken was de afstand tussen patroon en behoeftigen klein, en daardoor was er ook effectief toezicht op de gewenste levenswijze van de ondersteunden.

Liefdadigheid en tucht waren zo twee kanten van dezelfde medaille. In de Republiek, de periode van het begin van de opstand tegen Spanje (1568) tot het aantreden van Koning Willem I in 1815, was de relatief royale bedeling van de armen dan ook onlosmakelijk verbonden met een voor Europese begrippen zeer strikte sociale discipline.<sup>3</sup>

### Land van zuilen en regenten

Die premoderne erfenis heeft – zeker in Nederland - de geschiedenis van de organisatievormen van het sociaal werk voor een zeer groot deel bepaald. Het verklaart bijvoorbeeld waarom in Nederland het initiatief tot sociale zorg van oudsher maar heel beperkt bij de staat is komen te liggen en tot diep in de twintigste eeuw onder invloed is gebleven van regenten, lokaal-stedelijke elites en de betere standen. Nederland is immers, langer dan menig ander land in Europa, een land van burgerlijke regenten geweest. Een land zonder machtige vorsten en alleenheersers.<sup>4</sup>

In zijn studie *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland* beschrijft Marcel Hoogenboom waarom het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid in vergelijking met andere Europese landen zo’n opmerkelijke hybride (half staat, half particulier) vorm heeft aangenomen. Waar in andere landen vanaf het einde van de negentiende eeuw de staat de sociale zekerheid (armenzorg, invaliditeitsuitkeringen,

<sup>2</sup> Maarten Prak, ‘Armenzorg 1500-1800’, in: Jacques van Gewen en Marco H.D. van Leeuwen, *Studies over zekerheidsarrangementen. Risico’s, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*, Amsterdam 1998, p. 65-66; zie ook Ingrid van der Vlies, *Leven in armoede. Delfts bedeeden in de zeventiende eeuw*, Amsterdam 2001, pp. 101-115.

<sup>3</sup> Zie hier voor Jo Spaans, <http://www.xs4all.nl/~pvrooden/Jo/2002c.htm>

<sup>4</sup> Zie: Ernest Sahin, *Regenten, rebellen en reformatoren. Een visie op Nederland en de Nederlanders*. Amsterdam: uitgeverij Contact, 1991.

ziektewet, gezondheidszorg) met wetgeving naar de hand begon te zetten, ontwikkelde zich in Nederland een ingewikkeld mengsel van niet-statelijke regelingen die door werkgevers- en werknemersorganisaties, overlegvormen en buitenstatelijke organen werd vormgegeven. Alles beter dan de staat, kort samengevat was dat het parool waarmee de grondvesten van de Nederlandse verzorgingsstaat aan het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw werden gelegd.

Hoogenboom verklaart dat door de langdurige dominantie van de oude aristocratie, de burgerlijke klasse, die sinds de Republiek het maatschappelijke leven in de machtige steden van de lage landen naar zijn hand heeft gezet en zich vervolgens in de negentiende eeuw met succes verzette tegen de macht van de zich aandienende nationale staat. Die regentenklasse heeft in Nederland langer greep weten te houden op de organisatie van de sociaal-maatschappelijke zorg dan in andere Europese landen, waar de industriële revolutie andere bestuurlijke verhoudingen en nieuwe elites aan de macht bracht.<sup>5</sup>

Zeker is dat de specifiek Nederlandse verzuilingsgeschiedenis deze machtsverlenging nog eens in de hand heeft gewerkt. In de loop van de negentiende eeuw wordt de dominante positie van de hervormden en protestanten in het openbare bestuurlijke leven minder. Katholieken, liberale groepen manifesteerden zich steeds nadrukkelijker en ontwikkelden hun eigen machtsverbanden die gelijkwaardig moeten worden aan de sociale kringen van de andere verbanden. De schoolstrijd (over het recht om voor de eigen (religieuze) groep onderwijs te organiseren) is daar het meest sprekende voorbeeld van. Niet de staat moest die nieuwe vormen organiseren, dat was een schrikbeeld; nee, dat moesten ze zelf doen. Terwijl elders in Europa nationale staten tot ontwikkeling kwamen, begonnen in Nederland de verschillende levensbeschouwelijke stromingen systematisch te werken aan de oprichting van hun eigen zuilen, waar zij elke bemoeienis van de staat, een angstvisioen, graag verre van willen houden.

### **Soevereiniteit in eigen kring**

Abraham Kuyper, in 1879 oprichter van de eerste politieke partij in Nederland: de Anti-Revolutionaire Partij (ARP), ontwierp tegen deze achtergrond zijn 'kringenleer'. Alle maatschappelijke en economische kringen - gezin, kerk, verenigingen, onderwijs, handel en nijverheid - moesten over eigen doen en laten kunnen beslissen. Deze 'soevereiniteit in eigen kring' moest met hand en tand worden verdedigd tegen de aanspraken van de staat. De op handen zijnde almacht van de Staat is de 'ondragelijkste tirannie, die zich denken laat,' schreef Kuyper. 'Een stel mannen van dwingzieke aard (..) plaatst zich straks op Gods stoel en speelt den Almachtige, om eigen heerschzucht en hebzucht met het uiterste der brutaliteit bot te vieren.'

Ook de katholieken vonden dat de overheid zich terughoudend moest opstellen, maar ze gingen niet zo ver de eigen kring soeverein te verklaren. Zij ordenden de samenleving volgens het 'subsidiariteitsbeginsel': zaken die door een lager orgaan konden worden uitgevoerd, mogen niet door een hoger orgaan ter hand worden genomen. Het beeld is daarbij hiërarchischer dan de protestantse leer: verondersteld werd dat lagere niveaus vaak een steuntje van bovenaf nodig hadden.

Het zijn deze in principe anti-statelijke – in feite kleinburgerlijke - opvattingen die in Nederland bepalend zijn geweest voor wat tegenwoordig wel het maatschappelijk middenveld wordt genoemd. Dat is namelijk 'van onderaf' gevormd, vanuit het initiatief van burgers (particulier initiatief) die zich verbonden wisten met de vele lokale en doorgaans

---

<sup>5</sup> Marcel Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland*. Amsterdam: Boom, 2004.

verzuilde gemeenschappen van Nederland (gereformeerden, katholieken, socialisten en liberalen). En met ‘van onderaf’ werden niet de arme sloebbers, de mensen die steun behoeften bedoeld, maar vooral de stedelijke notabelen, de verheven kleinburgers die zich van hun beste kant lieten zien. Zo ontwikkelde zich het onderwijs, de gezondheidszorg, de armenzorg, het maatschappelijk werk.

De basis daarvan werd lange tijd gevormd door de oude patronagenetwerken die steeds nieuwe initiatieven namen. De verspreiding van de [Maatschappij tot Nut van 't Algemeen](#) is daar een mooi voorbeeld van. Zo toonde de sociale zorg zich ontvankelijk voor nieuwe inzichten, maar bleven de bestaande netwerken wel functioneren. Het bleef binnen de eigen vertrouwde kringen, voor de eigen arbeiders, met de eigen werkgevers, de pastor, de dominee, de onderwijzer, de dokter, de notaris als bepalende, sturende en beslissende grootheden. Zo werkte de charitas al vanaf het einde van de Middeleeuwen en de nieuwe massaliteit van de stedelijke samenleving in de tweede helft van de negentiende eeuw bracht daar geen verandering in. De overheid had over deze organisatiewijze tot diep in de twintigste eeuw relatief weinig te zeggen; ze verdeelde wel steeds meer geld, maar de zuilen bepaalden wat er mee gebeurde. De socioloog Van Doorn heeft dit ooit omschreven als een geniale formule: ‘baas in eigen huis, en het huis ten laste van de gemeenschap’.



### **Particulier initiatief**

Precies om die reden werden initiatieven in de sfeer van sociale zorg aangeduid als ‘particulier initiatief’, een door alle gezindten gebruikte term die tot begin jaren tachtig van de twintigste eeuw stand hield. Welzijnsorganisaties, gezondheidszorgorganisaties, onderwijsorganisaties, woningcorporaties zagen zichzelf ook nadrukkelijk als deel van het particulier initiatief, dat wil zeggen een niet-statelijke organisatievorm. Couwenberg, die in 1953 op dit onderwerp promoveerde, beschrijft het particuliere initiatief als ‘het organisatietype, waarbij de overheid binnen het kader van een zekere speciale bemoeiing, waaruit blijkt dat zij bij een bepaalde taak een publiek belang betrokken acht, de behartiging van dit belang geheel of gedeeltelijk overlaat aan particuliere lichamen, die de verzorging daarvan spontaan op zich genomen hebben of hiertoe bereid zijn.’<sup>6</sup>

Het is ook typisch Nederlands om de aldus ontstane laag van organisaties en initiatieven als ‘maatschappelijk middenveld’ te omschrijven, een omschrijving die in geen enkel ander taalgebied zijn gelijkenis vindt. Het is een aanduiding die bijna rechtstreeks refereert aan de bijzondere geschiedenis van de organisatie van sociale zorg in Nederland. Het drukt immers een soort tussengebied uit, iets wat tussen de grote staat en de individuele burger ligt. Tegenwoordig gebruiken we daarvoor ook de term *civil society*, de burgerlijke samenleving; het rijk waar burgers (en niet de staat) de baas (zouden moeten) zijn.

In dat tussengebied ontwikkelde zich in Nederland het sociaal-maatschappelijk werk. Niet de professionele uitvoerders, maar de regenten hadden daarbij de touwtjes in handen. Zij vormden de besturen van de lokale weldadigheidsverenigingen (armenzorg) en de latere instellingen voor maatschappelijk werk. Bovenop de levenbeschouwelijke zuilen creëerden zij vervolgens een overlegstructuur, waarin zij de armenzorg min of meer monopoliseerden. Gemeenschappelijk was hun opvatting dat zorg voor armen een verantwoordelijkheid van

---

<sup>6</sup> S. W. Couwenberg, *Het particuliere stelsel. De behartiging van publieke belangen door particuliere lichamen*. Samsom Alphen aan den Rijn 1953, p.8

particulier initiatief was, waar de staat weg van moest blijven. De uitvoerenden zelf, de professionals zouden we nu zeggen, speelden in deze bestuurlijke onderonsjes tot ver na de Tweede Wereldoorlog niet of nauwelijks een rol.



Dat is één van de redenen dat beroepsorganisaties op dit terrein in Nederland zwak ontwikkeld zijn. Die nationale structuur begon met de oprichting van de [Nederlandse Vereniging voor ArmeZorg en Weldadigheid](#) op 16 november 1908 op initiatief van de redactie van het *Tijdschrift voor armenzorg*. De vereniging stelde zich tot doel de armenzorg te verbeteren en daarover informatie uit te wisselen en met de regering en andere ‘besturende lichamen’ in overleg te treden. De vereniging begon met zo’n 500 leden waaronder 19 burgerlijke armbesturen, 39 diaconieën, 11 katholieke armbesturen en 37 particuliere armbesturen. De

NVAW, als hoeder van het particulier initiatief, was al snel de overlegpartner voor de regering als het ging om de armenwet en initiatieven op het terrein van de sociale zekerheid.

Onder deze oude en taaië sociale structuren werd de sociale zorg georganiseerd, en het volk gefatsoeneerd. Dat was behoorlijk overzichtelijk: sociale problemen werden zo veel mogelijk in eigen zuil afgehandeld, onder supervisie van de betere kringen. Zelfs de socialisten, in de twintigste eeuw stevig in opmars sinds de invoering van het algemeen kiesrecht, weken niet echt van dit basisidee af. Zij waren druk in de weer om hun eigen elite, hun eigen arbeidersaristocratie te vormen, die in haar organisatievormen haar uiterste best deed om zich naar dit klassieke Nederlandse grondpatroon te voegen.<sup>7</sup>

### Overleefde structuren

Eigenlijk begonnen deze traditionele verhoudingen en structuren, inclusief de daarbij horen paternalistische mentaliteit, pas na de Tweede Wereldoorlog zichzelf te overleven. Na de sombere ervaringen met de crisis van de jaren dertig, de opkomst van het fascisme en de daaruit voortkomende Tweede Wereldoorlog kwam West-Europa langzaam maar zeker in de ban de ‘welfarestate’, waarvan de basisgedachte is neergelegd in het beroemde rapport van [William Beveridge](#) *Social Insurance and Allied Services*. Hij schreef het tijdens de oorlog in Londen in opdracht van de Britse regering, maar alle West-Europese regeringen lieten zich er na de oorlog door inspireren. Beveridge pleitte voor een systeem van verzekeringen ter bestrijding van armoede en ziekte. De staat als verzekeraar tegen ongemak en ongeluk, waar iedereen een premie voor betaald. In het Verenigd Koninkrijk kwam op basis van deze gedachte de *National Health Service*, een systeem voor gratis verstrekking van ziekenzorg, tot stand. Daarnaast ontstond een systeem van *social security*. In Nederland volgde op basis van dezelfde grondslag in 1947 de noodwet-pensioenen van Willem Drees, die in 1957 uitmondde in de AOW, /het staatspensioen, zoals dat in die dagen genoemd werd.

Meer dan voor de oorlog denkbaar was, kwam drong zich daarmee de staat op als de aandrijfmotor van sociale zorg. De overheid was niet langer slechts een doorgeefluik van geld, maar ontpopte zich tot een verzekerende grootmacht die burgers een minimale garantie moest bieden op bestaanszekerheid. Gemakkelijk was die omslag niet. Ook na de oorlog verzetten de verzuilde elites zich nadrukkelijk tegen een dergelijke ‘staatsgreep’. Er werden, in het parlement bijvoorbeeld, uitputtende discussies gevoerd over hoe ver die invloed van de

---

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld op het terrein van de volkshuisvesting: Jos van der Lans, *Het rode geluk. Een geschiedenis van de Algemene Woningbouwvereniging*. Amsterdam: Bas Lubberhuizen, 2008

staat mag gaan. De groeiende bemoeienis van de overheid mocht dan onvermijdelijk zijn, vastgesteld moest wel worden dat het initiatief hoe dan ook moest blijven liggen bij wat in deze naoorlogse dagen door de confessionelen de 'verantwoordelijke samenleving' werd genoemd: het vrijwillige en particuliere initiatief van burgers.

Maar de praktijk was anders. De invloed van de staat groeide in de naoorlogse decennia systematisch en daarmee groeide onvermijdelijk de greep op de organisatie van het sociaal werk. De katholieken voorvoelden deze verschuiving en probeerden om die reden in 1952 tegenover het door de socialisten van Drees gedomineerde ministerie van Sociale Zaken een afzonderlijk [Ministerie van](#)



[Maatschappelijk Werk](#) in het leven te roepen met een 'eigen' katholieke minister die vooral moest waken over het eigene van het particulier initiatief.

Maar het hek was van de dam. De nationale overheid nam met het groeien van de geldstromen meer en meer het initiatief over. Wat dat betreft is de [Algemene Bijstandswet](#) die de beroemde minister van Maatschappelijk Werk, [Marga Klompé](#), in 1963 door het parlement wist te loodsen, een keerpunt. De wet maakt een einde aan een eeuwlang in stand gehouden sociale mentaliteit, waar in bijstand, zoals Klompé het zelf kernachtig uitdrukte, uiteindelijk toch vooral een vorm van genade was. Haar wet maakt er een 'recht' van, niet gegarandeerd door plaatselijke notabelen, maar door de staat. Dat gaf niet alleen bestaanszekerheid aan grote groepen burgers, maar het zette ook een streep door een sociale praktijk die in de naoorlogse jaren al steeds meer aan het verdampen was: namelijk dat hulp een kwestie van charitas was, verzorgd door de betere standen van de steden, waar de armen aan werden 'overgeleverd'.<sup>8</sup>

### **Anti-autoritaire revolte**

Niet toevallig werden dezelfde regenten die Nederland eeuwenlang in hun greep hadden gehad, niet lang daarna massaal genadeloos van hun voetstuk gestoten. De intensiteit waarmee dat in onze Lage Landen gebeurde mag als bewijs gelden voor de stelling dat het stelsel zichzelf te lang had overleefd. Overal in het land, in alle instituties, verspreidde zich vanaf het midden van de jaren zestig een anti-autoritaire revolutie. Die op nagenoeg alle

---

<sup>8</sup> Niet elk land heeft dezelfde route gevolgd. De bekende Deense socioloog Gøsta Esping-Andersen heeft in Noordwest Europa drie typen verzorgingstaten onderscheiden. Allereerst is er de liberale verzorgingsstaat (Verenigd Koninkrijk en Ierland) met vrij beperkte collectieve voorzieningen, waarbij de doelgroep is beperkt tot degenen die niet op een andere wijze in hun onderhoud kunnen voorzien. Vervolgens onderscheidt Esping-Andersen ook de sociaal-democratische landen (Denemarken, Zweden en Finland). De regelingen in deze landen zijn in hoge mate universalistisch: alle inwoners kunnen aanspraak maken op collectieve voorzieningen voor een groot aantal sociale risico's. De toegangsvoorwaarden zijn ruim en de uitkeringen zijn in het algemeen hoog. Tot slot zijn er corporatistische landen (Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk en België) die zich kenmerken door regelingen voor verschillende beroepsgroepen in de samenlevingen. De werknemers betalen per collectief voor hun eigen voorzieningen. Aanvankelijk deelde Esping-Andersen Nederland in bij de sociaal-democratische landen, later noemde hij Nederland 'hybride' - een land met zowel sociaal-democratische als corporatistische kenmerken. Zo heeft Nederland een vast basispensioen waar elke inwoner recht op heeft, en dat komt veel voor in de sociaal-democratische landen, maar de verlofregelingen in Nederland zijn relatief beperkt en de aanvullende pensioenen zijn per branche geregeld. Dit zijn duidelijke corporatistische kenmerken. Zie het basiswerk van Gøsta Esping-Anderson, *The Three Worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990

werkplekken leidt tot de roep om meer interne democratie. Het paternalisme, de betutteling, de onbereikbaarheid, eeuwenlang kenmerken waarmee de betere stand vorm gaf aan de sociale zorg in Nederland, kwamen in een korte periode ineens in een kwaad daglicht te staan.



De lotgevallen van het proefschrift van [Herman Milikowski](#), besproken in het essay ‘Tussen zelfbeschikking en bemoeizorg’ spreken in dit verband boekdelen. Onder de titel *Sociale aanpassing, niet-aanpassing en onmaatschappelijkheid* werd zijn studie in 1961 weggehoond, maar onder de titel [Lof der onaangepastheid](#) gingen er vele herdrukken vanaf 1967 als broodjes over de toonbank. In zes jaar tijd bleek een manier van denken totaal gekanteld te kunnen worden. Wat vanzelfsprekend leek, werd ineens voorwerp voor massale kritiek. Nederland bevrijdde zich in een wonderbaarlijk korte periode van een oud soort denken. De oude aristocratie, de regentenklasse, waar de Amsterdamse Provo's halverwege de jaren zestig luidruchtig de spot mee begonnen te drijven, raakte in korte tijd in diskrediet. Een nieuwe elite, een nieuwe middenklasse, een nieuw type burgerij meldt zich. Daarmee werd ook een heel andere vorm van sociaal werk op de kaart

gezet. Met heel andere organisatievormen.

### Welzijn is planbaar

Er voltrekken zich een paar grote wijzigingen vanaf de jaren zeventig. De eerste is dat de staat als krachtig sturend instrument ineens volop werd geaccepteerd. Wat in de eerste naoorlogse jaren nog punt was van politieke discussie, sprak nu voor zich. In de jaren zeventig is *planning* het centrale woord in politiek Den Haag. De rijksoverheid kwam in een soort maakbaarheidsroes terecht. Zoals je snelwegen over het land kon uitrollen, zo werd er over de sociale infrastructuur het land gedacht. Welzijn zou volgens objectiveerbare normen planbaar zijn.

Een mooi voorbeeld is een rapport van de Provincie Brabant uit 1970, waarin zij de behoeften op sociaal, cultureel en recreatief gebied in kaart bracht. Daarin berekende het Provinciaal Opbouworgaan (PON) de zogenaamde ruimteclaims per bewoner. Een buurtbewoner heeft bijvoorbeeld recht op 6 tot 12 m<sup>2</sup> ‘blokgroen’ binnen een loopafstand van 100 meter, binnen een afstand van 400 meter moet hij ‘buurtgroen’ aantreffen en binnen 1600 meter ‘stadsgroen’. In totaal heeft de stadsbewoner recht op zo'n 75 m<sup>2</sup> groen binnen een straal van drie kilometer. Dat voor het realiseren van deze gedachtegang halve steden tegen de vlakte moesten, deed er in deze dagen minder toe. Het ging er om wat een mens nodig heeft en wie nu door Brabantse nieuwbouwwijken loopt die rond 1970 zijn aangelegd vindt er veel van deze groen filosofie terug. In feite was de Amsterdamse Bijlmer ook een vertaling van dit type denken.<sup>9</sup>

En zo ging het in het hele land. In 1974 richtte kabinet-Den Uyl het [SCP, het Sociaal en Cultureel Planbureau](#), op, precies met de gedachtegang dat er harde gegevens nodig waren om het welzijn te plannen. In dezelfde kabinetsperiode lanceerde CRM-staatssecretaris Wim Meijer de Kaderwet Specifiek Welzijn, de geheel gebaseerd was op de gedachte van de

<sup>9</sup> Jos van der Lans en Piet de Kroon, ‘Een hartslag welke fel en snel was. Het Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant (1947-1997), in: *In verband met Brabant. Beschouwingen bij het vijftigjarig bestaan van het PON*, Tilburg: PON, 1997, p. 52.

welzijnsplanning, het systematisch uitrollen van sociale welzijnsvoorzieningen over Nederland, waarna de gemeentelijke overheden daar uitvoering over zouden geven. Daar kwam ook geld voor beschikbaar, veel geld. In een decennium werden er enkele honderdduizenden banen gecreëerd in de ruime publieke sector, van onderwijs tot welzijnswerk, van gezondheidszorg tot justitie. Het bleven weliswaar particuliere instellingen, maar het verzuilde karakter verdween om plaats te maken voor een groeiende overheidsinvloed.

Ook op de oude landelijke organisaties moeten er aan geloven. Via de Knelpuntennota werd in feite ook de wacht aangezegd tegen de oude koepelorganisaties die als vervolg op de oude [Nederlandse Vereeniging voor Arme Zorg en Weldadigheid](#) zich in de Raad voor Maatschappelijk Welzijn hadden verzameld als de vertegenwoordiger van het particulier initiatief in Nederland. Het duurde uiteindelijk nog tot 1989 (de oprichting van het NIZW) voordat de macht van deze oude regentenstructuren definitief was gebroken

### Nieuwe professionele elite

De tweede grote verandering is het beste te omschrijven als een vorm van *professionalisering*. Allereerst trad er een nieuwe generatie professionals aan. Gevormd in de wilde jaren zestig, met meer kennis en vaardigheden gewapend, opgeleid op roerige sociale academies en gistende universiteiten verwierven zij de nieuwe banen in het maatschappelijk werk, in de buurthuizen, in de [stadsvernieuwing](#), in het sociaal en cultureel werk. Zij democratiseerden de ‘particulier initiatief’ instellingen, en introduceerden langzaam maar zeker andere, minder hiërarchische omgangsvormen met burgers, van wie zij minder onderdanigheid en meer initiatief (actie) verwachtten.

En - daaropvolgend – professionaliseerden langzaam maar zeker ook het bestuur van hun organisaties, vaak gedwongen door het feit dat ze groeiden, dat overheden eisen gingen stellen. De oude bestuurders, lange tijd gerekruteerd uit de netwerken van de verzuiling, werden aan de kant geschoven door een nieuwe groep leidinggevendenden, die het management ter hand begon te nemen. Aanvankelijk als *primus inter pares* bescheiden aangeduid als ‘coördinator’ of ‘hoofd’, maar van lieverlee ontpopten deze functionarissen zich tot wat wij nu een manager of zelfs een bestuurder zijn gaan noemen. De betere stand, die lange tijd de besturen van stichtingen had bevolkt, werd systematisch vervangen door een nieuwe academisch gevormde groep protoprofessionals, mensen uit de sfeer van het openbaar bestuur en andere non-profitorganisaties, die tegenwoordig allang niet meer besturen, maar ‘toezien’ in een Raad van Toezicht.

In feite werd de scepter overgenomen door een nieuwe elite, gerekruteerd uit nieuwe netwerken van gelijksoortige en gelijkgestemde mensen die in de onstuimigheid van de jaren zeventig en tachtig overal ontstonden en die langzaam maar zeker de oude machtsnetwerken van de oude verzuilingsregenten zijn gaan vervangen. Je zou dat de onopgemerkte revolutie van de jaren zeventig en tachtig kunnen noemen: de doorbraak van een nieuwe academische elite, die zich onopgemerkt meester maakte van de stichtingbesturen en Raden van Toezicht.

### Ontzielde organisaties





Een derde ontwikkeling was dat in deze omwenteling ook burgers veranderden. De onderdanigheid verdween, de mondigheid nam toe. Misschien niet bij alle burgers, maar in ieder geval wel in het denken en spreken van sociale professionals. Over asocialen werd niet langer gesproken, onmaatschappelijkheidsbestrijding was iets uit het verleden. Zo ontstond een nieuwe taal, waarin elke vorm van laatdunkendheid of ‘stigmatisering’ moest worden vermeden. Asocialen waren hooguit mensen in een achterstandssituatie, steuntrekkers uitkeringsgerechtigden, [zwakzinnigen mensen met een handicap](#) of nog preciezer: [mensen met een beperking](#). Men wong zich in de meest vreemde bochten om de doelgroep met de juiste respect te bejegenen.



Dat was niet voor niets, want deze burgers vormden de legitimatie van het werk. In het verleden lag die legitimatie bijna in het verlengde van de doelstellingen van de zuil, en het ‘beter weten’ van de pastoor, notabelen en andere vertegenwoordigers van de ‘goede smaak’. In de nieuwe tijd ging dat verhaal niet zomaar op en moest er een nieuwe legitimatie onder woorden worden gebracht die rechtstreeks ontleend moest worden aan lotsverbetering van ‘de doelgroep’. Het ging niet om achterstandsbestrijding, maar om emancipatie van de arbeiders, [emancipatie van vrouwen](#), jongeren, [gekken](#); het ging om het aan de kaak stellen, bewust worden en veranderen van onderdrukkende structuren. Er kwam daarmee een heel nieuwe taal in omloop om het belang en de noodzaak van het werk te onderstrepen., Een taal die zeker in de jaren zeventig en tachtig de tijdgeest in zich opzoog en nogal eens bol staat van veranderingsgezindheid en politiek engagement.

Maar een ding blijft hetzelfde. De organisatie blijft – ook al functioneert het in andere subsidieregimes en onder een ander ideologisch gesternte – *particulier initiatief*. De invloed van de staat en van de lokale overheden werd groter, maar de rechtsvorm bleef privaatrechtelijk; alle sociaal werkorganisaties bleven private organisaties, meestal stichtingen, met een eigen verantwoordelijkheid, en los van de staat.

Alleen werd wel steeds minder duidelijk van dat ‘los’ zijn nu precies inhoudt? Van wie was die ontzuilde (sommigen zeggen ontzielde) organisatie nu eigenlijk? Wie bepaalde of een maatschappelijk werk instelling goed werk leverde? Wie? De subsidiegever, de professionals, de burgers, de cliënten? Op dat vraagstuk had de revolutie van de jaren zestig en zeventig geen antwoord. Vandaar dat de publieke sector tamelijk weerloos was toen er een nieuwe vorm van denken op kwam, dat haaks stond op het maakbaarheidsdenken dat hen nog maar zo kort geleden had bevrijd van de oude verzuilde elites - het marktdenken.

## Marktdenken

Dat nieuwe denken borrelde vanuit de jaren tachtig omhoog. Internationaal begon er een andere politiek-ideologische wind te waaien. In de Verenigde Staten (Reagan) en in het Verenigd Koninkrijk (Thatcher) kwam een radicaal neoconservatisme aan de macht, dat zich – als vanouds – afzette tegen de invloed van de nationale staat. Dat leidde, volgens de nieuwe critici, tot bureaucratie, tot afhankelijke burgers (die immers van de wieg tot het graf verzorgd werden), tot verlamming en uitkeringsafhankelijkheid.

Die kritiek vond ook in Nederland weerklank, zij het niet in dezelfde radicale bewoordingen als Thatcher en Reagan bezigden. Maar ook hier verschenen titels als *De nadagen van de verzorgingsstaat* en *De stagnerende verzorgingsstaat*, alarmerende studies

geschreven door respectabele sociologen.<sup>10</sup> Het boek van [Hans Achterhuis, \*De markt van welzijn en geluk\*](#), voedde – zij het vanuit een heel andere optiek - nog eens extra de kritiek op professionals die mensen van zich afhankelijk maakten. Als gevolg van deze klimaatwijzigingen begon ook in bestuurlijke kringen het vertrouwen in het planningsdenken te wankelen.

Voorals progressieve kringen storten zich in wat het ‘maakbaarheidsdebat’ genoemd wordt. Een debat over de vraag in hoeverre de samenleving nu echt zo planbaar en maakbaar was als het naoorlogse optimisme, en de daarbij horende planologie altijd hadden verondersteld. Het was een illusie om te denken dat een complexe samenleving, vol met mondige individuen, zich vanuit een politiek centrum, een ‘cockpit’, zou laten sturen en naar de hand zou laten zetten. Die tijd was voorbij, de overheid moest haar maakbaarheidsaspiraties inbinden. Dat vonden de liberalen altijd al, maar in de jaren negentig bekeerden ook steeds meer sociaaldemocraten zich tot dat nieuwe geloof.

In feite keert Nederland daarmee terug tot de overtuiging die ook ten grondslag lag aan het particulier initiatief. De gedachte dat niet de staat, maar burgers zelf in door hen zelf georganiseerde verbanden vorm en inhoud geven aan het maatschappelijk leven. Maar daar komt nog een ander geloofsartikel bij: het idee om het maatschappelijk leven en de taken van organisaties meer en meer te runnen als vormen zij een markt, een gebied waarin burgers met een vraag zitten en professionele instellingen hen daarop een dienst leveren. De essentie is dat niet langer het aanbod sturend moet zijn voor wat er aan sociale zorg geboden wordt, maar dat de vraag/de behoefte van burgers dat moet zijn.

De verpersoonlijking van deze nieuwe sturingsfilosofie werd [Elco Brinkman](#), van 1981 tot 1989 minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Hij gooide zonder pardon acht jaar wetgeving en experimenteren met de welzijnsplanning overboord, pleitte voor een zorgzame (zelfverantwoordelijke) samenleving, waarin niet staat leidend is in de zorg, maar mensen zelf. Hij zette voor de gezondheidszorg de commissie-Dekker aan het werk die na moet gaan of marktwerking de oude aanbodeconomie in de zorg kan vervangen door meer ‘vraagsturing’.



### **Bureaucratische verantwoordingsgevangenis**

Niet alleen de staat moet zich een nieuwe (minder pretentieuze) rol aanmeten, ook de particuliere instellingen moeten dat: ze gaan zich als ondernemer afficheren, zij het dat ze er het predicaat ‘maatschappelijk’ voor zetten. Er verspreidt zich vanaf de jaren negentig langzaam maar zeker een andere taal in professionele organisaties van de publieke sector en dus ook in de organisaties die zich met sociaal werk bezig houden. Dat is de taal van de economie, van het bedrijfsleven. Een taal die in producten denkt, waarvoor een afzet aan consumenten gevonden moet worden.

Een taal en dus een manier van organiseren die een sociaal-publieke instelling steeds meer als een bedrijf ziet, waarin efficiency een kwestie is van bedrijfsvoering en interne controle. Een analysekader dat probeert onzekerheden te vermijden waardoor organisaties

<sup>10</sup> J.A.A van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*. Boom Meppel 1978. Ph. A. Idenburg (red.), *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor morgen*. Meulenhof Informatief Amsterdam 1983.

kracht bij elkaar zoeken en er een onwaarschijnlijk schaalvergrotingsproces op gang is gebracht. Een taal die niet ontsproten is uit de praktijk van professionals en waar vooral managers mee uit de voeten kunnen. Een taal die het mogelijk maakt dat publieke taken (duizend trajecten arbeidsbemiddeling, schuldhulpverlening of inburgeringscursussen) ‘te koop’ worden aangeboden waarna er een door Europa gedicteerd aanbestedingspel wordt gespeeld.

De invloed van al deze veranderingen (die overigens niet in alle publieke sectoren hetzelfde eenduidige effect hebben en in allerlei gradaties voorkomen) op de organisaties van sociaal werk is groot geweest. Natuurlijk, nog steeds zijn al deze organisaties, officieel ‘particulier initiatief, in strikte zin opereren ze in ‘staatsvrije zones’. Maar de staat en de politiek geven wel - en daar zijn nog maar weinig principiële tegenstanders van te vinden - richting aan de activiteiten van al deze professionele organisaties. Zonder overheden zijn ze eigenlijk niet meer denkbaar.

Maar ze worden ook gestuurd door de *invisible hand* van de markt, de commercie neemt toe. Ze zijn in een positie gemanoeuvreerd, waarin ze gedwongen worden om financieel-economische overwegingen een steeds grotere rol te laten spelen. De ontwikkeling van de woningcorporaties kan hier als voorbeeld dienen. Dat waren lange tijd uit burgers voortgekomen, professioneel geleide verenigingen, die betaalbare huisvesting realiseerden voor de laagstbetaalden. Corporaties waren een klassiek voorbeeld van een maatschappelijk middenveldorganisatie, zij het dat zij na de oorlog steeds meer aan de leiband van de overheid kwamen te lopen. Tot de corporaties begin jaren negentig werden ‘verzelfstandigd’. En wie nu naar deze organisaties kijkt ziet ondernemende organisaties, die zich als een marktpartij opstellen op de vastgoedmarkt en als een ondernemer die woondiensten leveren, onder anderen aan laagstbetaalden. In veel gevallen zijn het ook geen verenigingen meer, maar stichtingen die inmiddels door de wet gedwongen zijn om met hun huurders in een structureel overleg te treden.

Dit type van vermarkting van het maatschappelijk middenveld, die in meerdere of mindere mate ook in andere sectoren zichtbaar is, brengt nieuwe spanningen teweeg. Wat is immers nog de maatschappelijke legitimatie van deze organisaties als zij zich laten inspireren door de logica van de economie? Wat blijft er over van hun ideële doelstellingen, ooit hun



enige handelswaar? En wie bepaalt eigenlijk of ze hun werk goed doen? En wat hebben de professionals zelf nog te zeggen over hun werk, over de prioriteiten van hun organisatie?

Met die vragen worstelen momenteel veel maatschappelijke instellingen, Niet in de laatste plaats omdat steeds duidelijker is geworden dat de combinatie van het nieuwe economische marktdenken en de andere rol van de overheid niet zozeer tot een bevrijding van het werk heeft geleid, maar steeds vaker verworden is tot een bureaucratische verantwoordingsgevangenis, die professionals heeft opgesloten in protocollen, verantwoordingseisen en registratieformulieren.<sup>11</sup> (Zie ook: [1968 Meten is weten.](#))

---

<sup>11</sup> Met de regelmaat van de klok verschijnen er populairwetenschappelijke artikelen en boeken die beschrijven hoe ‘professionals’ in de knel zitten en oproepen tot verandering. Boeken die het goed doen uit de afgelopen jaren zijn: *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector* (Evelien Tonkens, 2003, herziene en uitgebreide vierde druk in 2008), *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt* (Gabriël van den Brink, Thijs Jansen en Dorien Pessers, 2005, vier drukken), *De intensieve menshouderij. Hoe kwaliteit oplost in rationaliteit* (Jaap Peters en Judith Pouw, 2005, eind 2008 21.000 exemplaren

Zo ontstaat er een nieuwe worsteling met overheden, met de staat. Worstelden sociaal werk-instellingen zich in de negentiende eeuw om los van de staat hun eigen gang te gaan, de eigen sociale zorg te mogen organiseren; in de tweede helft van de twintigste eeuw ontworstelden ze zich aan de ouderwetse bevoogding en begonnen professionals enthousiast mee te werken aan een nieuwe maakbare samenleving. In de eenentwintigste eeuw staan ze voor een ontworsteling van de bureaucratische verplichtingen die hen door publieke overheden worden opgelegd.

Misschien is het na al die eeuwen tijd voor een definitieve vredesregeling tussen het particuliere initiatief, professionals en overheden. De meeste spanningen uit het lange verleden kwamen toch neer op het feit dat partijen elkaar niet vertrouwden en dus met allerlei mitsen en maren opscheepten. Hoe zou de organisatie van het sociale werk er uit zien als we niet langer van wantrouwen maar vertrouwen tussen deze partijen zouden uitgaan?

Het is maar een suggestie. De 21<sup>e</sup> eeuw duurt nog lang genoeg om er wat mee te doen.

*Jos van der Lans is cultuurpsycholoog en publicist. Hij is één van de initiatiefnemers van de [Canon Sociaal Werk](http://www.josvdlans.nl). Zie voor meer informatie: [www.josvdlans.nl](http://www.josvdlans.nl).*

Amsterdam, juni 2009

---

verkocht), *Onder onderwijzers en andere gemengde berichten* (Martin Sommer, 2006) en *Ontregelen. De herovering van de werkvloer* (Jos van der Lans, 2008, al zeven drukken). Het meest recente boek is dat van Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en Jos Kole (red.), *Beroepstrots. Een ongekende kracht*. Amsterdam: Boom, juni 2009.