

door drs. G. J. Hazenkamp

drs. G. J. Hazenkamp is sinds 1975 directeur van de stichting landelijke Gereformeerde raad voor Samenlevings-Aangelegenheden (GSA) te Leusden. Vanaf 1977 heeft hij zitting in de Provinciale Staten van Utrecht voor het CDA.



Welzijnswerk: solidariteit, profijt en deskundigheid

Twee absolute uitspraken die elkaar uitsluiten, kunnen niet tegelijkertijd beide waar zijn. Met betrekking tot het welzijnswerk vallen de laatste tijd twee dergelijke uitspraken te beluisteren. De ene luidt: Hoe meer problemen, hoe meer welzijnzorg. De andere luidt: Hoe meer welzijnzorg, hoe meer problemen.

Op de eerste uitspraak die aansluit bij een voor de hand liggende gedachtengang, zijn het bestaan en de groei van het welzijnswerk in Nederland gebaseerd. Bij een toenemend aantal mensen, categorieën van mensen en samenlevingsverbanden dat met persoonlijke en maatschappelijke problemen kampt, dienen binnen bepaalde grenzen dan meer welzijnswerkers te worden ingezet. In de door Christendom en Humanisme geïnspireerde cultuur is een der belangrijkste verworvenheden niet voorbij te gaan aan persoonlijk en maatschappelijk leed van medemensen. De grenzen bij de inzet van meer welzijnswerkers liggen bij deze uitspraak dan ook meer op het terrein van de beschikbare financiële mogelijkheden dan op ideëel

terrein.

Op de tweede uitspraak die de titel vormt van een hoofdstuk uit het boek van Achterhuis 'De markt van welzijn en geluk'¹, is een actuele discussie over de zin en de doelmatigheid van het welzijnswerk gebaseerd. Het is daarbij opvallend, dat deze discussie, ook ver buiten de kring van het welzijnswerk, samenvalt met een tijdsperiode van economische recessie. De uitspraak is er echter niet minder intrigerend om. Maar welke uitspraak is nu waar?

Achterhuis: het aanbod schept de vraag

In zijn hiervoor genoemde boek sluit Achterhuis aan bij een verklaringsmodel dat Illich voor de gezondheidszorg heeft uit-

¹ Achterhuis, dr. H., *De markt van welzijn en geluk*, Ambo; Baarn; 4e druk; p. 25.

gewerkt. Laatstgenoemde stelt dat de zich steeds sneller uitbreidende medische wetenschap en de hierop berustende professionele institutionele gezondheidszorg het omgekeerde veroorzaken van wat ze beogen: zij bedreigen de gezondheid in plaats van die te bevorderen². Illich handelt in dat kader het begrip 'iatrogenese', dat in de medische vakliteratuur gebruikt wordt om nieuwe ziekten, waarvan artsen, ziekenhuizen en geneesmiddelen de verwekkers zijn, mee aan te duiden. Het begrip kan onderscheiden worden in een klinische (schadelijkheid van een medische ingreep is groter dan de mogelijke voordelen), een sociale (de gezondheidszorg dient er steeds meer toe om de politieke omstandigheden die de maatschappij ongezond maken, te verhullen) en de structurele iatrogenese (het medisch systeem heeft de neiging de mens zijn vermogen om zichzelf te genezen en zijn eigen levensomstandigheden te bepalen, te ontnemen)³. Een van de vele sprekende voorbeelden die Achterhuis noemt, is het gegeven dat in Duitsland het aantal blindedarmoperaties drie keer zo hoog ligt als in Nederland. Toekomstige chirurgen in Duitsland moeten een vastgesteld aantal blindedarmoperaties verricht hebben alvorens zij als medisch specialist worden erkend. De 'blindedarmmarkt' blijkt zeer beïnvloedbaar te zijn door het aanbod, aldus Achterhuis⁴.

Overstappend naar de welzijnssector probeert Achterhuis aan te tonen, dat ook het aantal welzijnswerkers en niet de objectief geregistreerde welzijnsnood en welzijnsbehoeften van mensen, de voornaamste voorspellende factor is voor het aantal interventies in de welzijnsfeer⁵. Hij doet dat aan de hand van een groot aantal uit-

spraken en ervaringen van deskundigen op welzijnsterrein. Bij ontbreken van voldoende wetenschappelijk onderzoeksmateriaal op welzijnsterrein kan op de bewijsvoering van Achterhuis die zelf weinig of geen praktijkervaring op welzijnsterrein heeft, het nodige worden afgedongen. Bovendien heeft hij uiteraard zoveel mogelijk die citaten en uitspraken verzameld die passen in het vooropgezette schema van aanbod naar vraag. Niettemin gaat het hier om een boeiende studie op welzijnssterrein die velen binnen het welzijnswerk aan het denken heeft gezet, en velen daarbuiten in verwarring heeft gebracht. Inhoud en omvang van menselijk leed en verdriet, zowel persoonlijk als maatschappelijk, heeft hij niet beschreven en ook niet ontkend. Het gaat hem vooral om de invloed van het aanbod op de vraag. En daarmee is zijn uitspraak als hiervoor geciteerd, meer te beschouwen als – waardevolle – correctie op de eerste uitspraak. Een uitspraak die dan bovendien begrensd wordt door zijn hantering van het marktmodel voor het welzijnswerk.

Kiezels of Tegels: De vraag bepaalt het aanbod, maar niet onbeperkt

In 1975 nodigde de toenmalige minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn uit gedachten en voorstellen te ontwikkelen met betrekking tot de toekomstige taak, rol en werkwijze van de zgn. nationale koepels, mede gezien in het licht van de voorgenomen decentralisatie van planning en besluitvorming aangaande het welzijnswerk. In 1977 werd de zgn. Onderzoeksgroep Funktioneren Landelijke organisaties onder voorzitterschap van de heer H. J. L. Vonhoff geïnstalleerd. Na tussentijds verschijnen van

² Achterhuis, p. 25.

³ Idem, p. 25.

⁴ Idem, p. 96.

⁵ Idem, p. 27.

een aantal deelrapporten werd medio 1980 het eindrapport 'Kiezels of Tegels, kiezen of delen in welzijnsland', uitgebracht. Dat eindrapport beperkt zich niet tot het huidige externe en onderlinge functioneren van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn en zijn ruim 50 lidorganisaties, maar bevat ook een aantal voorstellen voor de vernieuwing van het welzijnsbeleid en het welzijnswerk in Nederland die in hun samenhang de verandering van het complete welzijnsbestel betreffen.

Evenals Achterhuis maakt de Onderzoekgroep gebruik van het marktmodel, maar dan in omgekeerde zin. De vraag naar de toekomstige taak, rol en structuur van een landelijk systeem van welzijnsorganisaties kan volgens de Onderzoekgroep alleen op fundamentele wijze benaderd worden door na te gaan, eerst hoe de vraag naar, vervolgens hoe het aanbod van welzijnswerk zich in de komende tien à vijftien jaar zullen ontwikkelen ⁶. In de aanpak van de Onderzoekgroep staat de benadering van onderop, dat wil zeggen vanuit de vraagzijde denken, centraal. In één van de deelrapporten, uitgebracht onder de titel 'Een handvol kiezels' wordt het denken vanuit de vraagzijde nader uitgewerkt in een schets van ontwikkelingen rond arbeid en primaire leefvormen. De menselijke en maatschappelijke problemen die alleen al op deze gebieden verwacht worden, zullen evenwel volgens de Onderzoekgroep leiden tot een zodanige vergroting van de vraag dat een immens welzijnszorg-apparaat zou moeten worden opgebouwd ⁷. Een samenleving kan niet 'wel zijn' wanneer een groot gedeelte van de bevolking 'in behandeling' en dus afhankelijk is, zo stelt de Onderzoekgroep. Zij is dan ook van oordeel dat de huidige

zorgactiviteiten (reparatief denken) een naar verhouding kleiner aandeel gaan vormen in het totaal van activiteiten, een minder centrale plaats gaan innemen. Welzijnsactiviteiten in hun totaliteit moeten gericht zijn op 'weerbaarheidsvergroting', op het actief bezig zijn met eigen welzijn door individuen en groepen. Er komt een andere vulling van het begrip preventie, n.l. activering van individuen en groepen ⁸.

Beheersing van vraag en aanbod

Teneinde de verhouding van vraag en aanbod zo goed mogelijk kwantitatief en kwalitatief op elkaar af te stemmen, kiest de Onderzoekgroep voor een nieuw orderings- en besturingssysteem. Op micro-niveau vindt het uitvoerend welzijnswerk plaats. Op meso-niveau, dat zijn in het voorstel gebieden van 60.000 tot 100.000 inwoners, in vele gevallen derhalve bovengemeentelijk, vindt een strategische meerjarenplanning met een tijdshorizon van ca 5 jaar plaats. Op dat niveau dient ook het management en beheer ten dienste van het uitvoerend werk op micro-niveau te worden georganiseerd in zgn. 'mantelorganen'. Op macro-niveau tenslotte vindt een oriënterende planning met een tijdshorizon van 10 à 15 jaar plaats.

Voor de planorganen op meso-niveau, door de Onderzoekgroep ook wel 'balancerend tussenniveau' genoemd in verband met de vertaal- en spilfunctie tussen het macro- en micro-niveau, acht de Onderzoekgroep een semi-publieke rechtsvorm te overwegen, omdat daardoor de samenwerking tussen overheids- en particulier systeem goed gestalte kan krijgen. Evenals voor organisaties op micro- en meso-niveau acht de Onderzoekgroep ook

⁶ 'Kiezels of Tegels', *Kiezen of delen in welzijnsland*, eindrapport van de Onderzoekgroep Functioneren landelijke organisaties, uitgebracht in opdracht van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn te 's-Gravenhage, juli 1980, p. 8.

⁷ Idem, p. 20.

⁸ Idem, p. 21.

voor het op macro-niveau te situeren landelijk orgaan voor oriënterende welzijnsplanning een politiek-bestuurlijke verankering noodzakelijk. Maar het landelijk orgaan dient daarnaast onafhankelijk te zijn en niet te berusten op bestuurlijk hiërarchische of representatieve lijnen. Het houdt zich bezig met de ontwikkeling van toekomstgerichte beleidsvoorstellen, analyse van materiaal en onderzoek, van voorwaarden op het terrein van technologie, financiën, bemanning en organisatie, en met beleidsbeïnvloeding.

Anders dan de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn dient de nieuwe landelijke organisatie volgens de Onderzoekgroep het accent te leggen op integratie en samenhang van de welzijnsplanning op een breed welzijnsterrein. Daarom dienen rond actuele en toekomstige welzijnsthema's 'verzamelingen' van landelijke organisaties gevormd te worden.

In een volgende fase dienen de tot nu toe landelijk verrichte activiteiten, inclusief personeel, overgedragen te worden aan het meso-niveau. In de laatste fase tenslotte vindt verdergaande integratie binnen het landelijk orgaan voor oriënterende planning en afbouw van de landelijke welzijnsorganisaties plaats⁹.

Welzijnswerk uit de greep van het marktmodel

Zowel Achterhuis in zijn boek 'De markt van welzijn en geluk' als de Onderzoekgroep van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn in haar eindrapport 'Kiezels of Tegels' maken gebruik van het marktmodel, hetzij ter gedeeltelijke analyse van de huidige situatie, hetzij ter sturing en ordening van de toekomstige situatie.

Vanzelf rijst dan de vraag in hoeverre nu

dit marktmodel het enige model is voor het inhoud geven aan de toekomstige ontwikkeling van het welzijnswerk in Nederland. Het is Van den Berg geweest die in een inleiding onder de titel 'Vraagtekens bij het marktdenken in het welzijnswerk'¹⁰ gewezen heeft op het bestaansrecht van andere modellen dan het marktmodel. Hij noemt in dat verband het sociale controlemodel en afwijkend gedrag, het diffusiemodel en de waarden en het finale model en de doeleinden. Bij deze andere modellen een enkele kanttekening ter verduidelijking. Bij het sociale controlemodel en afwijkend gedrag is, aldus Van den Berg, geen sprake van uitwisseling of ruil tussen een vragende en een aanbiedende partij, die beiden op ethisch neutrale wijze worden opgevat. De vragende partij is hier de categorie van mensen met afwijkend gedrag, waarbij de aanduiding afwijkend niet geassocieerd dient te worden met psychische defecten, maar met afwezigheid van normen en waarden. Daarbij sluit Van den Berg aan op de gedachtenwereld van de Franse socioloog Durkheim, die zich verzet tegen een onkritische aanvaarding van onbegrensde behoeften bij de mens, en die wijst op het grote gevaar van normloosheid voor een samenleving.

Bij het diffusiemodel en de waarden worden de partijen in het welzijnswerk volgens Van den Berg benaderd als zenders en ontvangers van boodschappen. Het gaat daarbij om de verspreiding van nieuw inzicht bij de ontvangers met betrekking bijvoorbeeld tot allerlei sociale problemen. Het betreft boodschappen die de pretentie hebben dat verwerping of aanvaarding ervan bepalend is voor de kwaliteit van het bestaan, voor het welzijn.

Bij het finale model en de doeleinden ten-

⁹ 'Kiezels of Tegels', p. 85.

¹⁰ Van den Berg, prof. dr. H. 'Vraagtekens bij het marktdenken in het welzijnswerk', inleiding gehouden ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de Stichting landelijke Gereformeerde raad voor Samenlevings-Aangelegenheden (GSA) te Leusden, op 24 oktober 1980. De inleiding is opgenomen in de jubileumpublikatie van voornoemde stichting.

slotte wordt het welzijnswerk, aldus Van den Berg, begrepen vanuit wat het wil bereiken en vanuit de middelen, die ter bereiking van gestelde doeleinden worden ingezet. Dit van de politicologie afkomstige model beschouwt de sterkste oorzaak van bijvoorbeeld een sociaal probleem niet vanzelfsprekend als het beste middel tot leniging van nood. Er is in dit denken meer dan alleen maar oorzakelijkheid en noodzakelijkheid, er is ook vrijheid en keuzemogelijkheid, mogelijkheid van een eigen handelingsontwerp. Tot zover Van den Berg.

De grote betekenis van de bijdrage van Van den Berg is geweest, dat het niet gaat de ontwikkeling van het welzijnswerk eenzijdig op basis van het marktmodel te beschouwen. Met name de zgn. normatieve welzijnsorganisaties waartoe o.a. de welzijnsorganisaties van confessionele signatuur behoren, functioneren eerder vanuit het sociale controlemodel en vanuit het diffusiemodel dan vanuit het marktmodel. Dezelfde situatie doet zich overigens ook voor met betrekking tot normatieve omroeporganisaties en tot normatieve publiciteitsmedia die uit de greep van het marktmodel willen blijven.

Omgaan met leed in de spanning van planning en solidariteit

Wie in de christelijke traditie van het welzijnswerk staat met haar wortels in Evangelische noties over de verhouding van mens tot medemens en over het werken aan een duurzame samenleving waar gerechtigheid heerst en de identificatie met de eigen samenleving groot is, kan in de verleiding komen volstrekte afstand te willen nemen van het marktmodel en de daarmee in de moderne samenleving verbonden noodzaak tot planning. Die verleiding wordt sterker naarmate uit de genoemde publikaties, gebaseerd op het marktmodel, blijkt, dat aan de religieuze dimensie van menselijk en maatschappe-

lijk leed geen aandacht wordt besteed. Dat voorts aan de ontwikkeling van verwachte vragen en behoeften het karakter wordt gegeven van een wetmatigheid die tot aanpassingsreacties dwingt. Dat tenslotte vanuit een eenzijdig geaccentueerd individualisme met betrekking tot mensen met persoonlijke en maatschappelijke problemen aan de grote betekenis van medeverantwoordelijkheid, van solidariteit van medemens in grote mate voorbijgaat. Voor de christen die maatschappelijk actief wil zijn, lijkt het alternatief dan duidelijk: terug naar de periode van de jaren vijftig en zestig toen de vergaande professionalisering, ontzuiling en deconfessionalisering nog niet hun intrede in het welzijnswerk hadden gedaan. Toen confrontatie met menselijk en maatschappelijk leed nog een directe aanleiding kon en mocht zijn tot het scheppen van een eigen levensbeschouwelijke voorziening tot bestrijding of verzachtig van dat leed. Toen particulier initiatief nog initiatief was in de meer letterlijke betekenis van het woord.

Toch is die weg terug niet meer in alle opzichten begaanbaar. Meer dan enkele decennia geleden wordt welzijnswerk thans als een essentiële functie van onze moderne samenleving erkend. Het marginale karakter van het welzijnswerk met de daaraan verbonden voordelen, zoals hiervoor in deze paragraaf grof geschetst, maar ook met de daaraan verbonden nadelen in de sfeer van kwaliteit, continuïteit, flexibiliteit en management, is daarmee grotendeels verdwenen. Bij die erkenning van de essentiële functie van het welzijnswerk en de daaruit voortvloeiende beschikbaarstelling van financiële middelen door de overheid behoren beleid en planning. Het eerste begrip duidt op de ontwikkeling van doelstellingen en het tweede begrip op het uiteenleggen van de verschillende tijdsfasen ter bereiking van de doelstellingen. In een steeds veranderende

rende samenleving dienen beleid en planning, ook op het terrein van het welzijnswerk, periodiek te worden bijgesteld om de aansluiting met die samenleving en haar veranderende behoeften te behouden. En wie behoeften zegt, komt daarmee weer dicht in de buurt van het marktmodel. Dat is ook daarom niet te vermijden waar in een samenleving met de positief te waarderen toegenomen mondigheid en zelfbepaling van de burgers, aan de uitspraken van die burgers zelf ten aanzien van hun sociale problemen niet voorbij kan en mag worden gegaan. Maar om in die uitspraken de absolute norm van de oplossing te leggen, zoals bij een rigide toepassing van het marktmodel plaatsvindt, leidt tot een onaanvaardbare eenzijdige benadering. De solidariteit van mensen met medemensen, tot uiting komend in de bereidheid tot vrijwilligerswerk en bestuurlijk werk in welzijnsorganisaties, wordt dan verdrongen door een exclusieve gerichtheid op profijt. De grote opgave van de toekomst zal zijn hoe met gebruikmaking van beleid en planning, de worteling van het welzijnswerk in de samenleving en haar verbanden, weer sterker kan worden. Daartoe zal in het overheidsbeleid meer aandacht worden geschonken aan de externe democratisering van het welzijnswerk, met andere woorden er zal nauwer op moeten worden toegezien dat met name bij welzijnsorganisaties van algemene signatuur toch zoveel mogelijk samenlevingsverbanden in de besturen van die organisaties vertegenwoordigd zijn.

Welzijnswerk op drie niveaus

Zoals in paragraaf 4 reeds vermeld, gaat de Onderzoekgroep in haar eindrapport

'Kiezels of Tegels' uit van drie territoriale niveaus waarop het welzijnswerk georganiseerd dient te worden, waarbij op micro-niveau uiteraard het uitvoerende werk zoveel mogelijk dient plaats te vinden. Dat uitvoerend werk, waarbij een sterk accent dient komen te liggen op voorkoming van welzijnsproblemen, zou volgens de Onderzoekgroep meer en meer moeten worden ondergebracht in 'harde' kaders, zoals de school, de organisatie voor eerstelijns gezondheidszorg, de arbeidsorganisatie, het sociale zekerheidsstelsel, de woningbouworganisatie en de politie. Met dit voorstel van de Onderzoekgroep hebben velen in het welzijnswerk, terecht, grote moeite, omdat in die situatie aan het welzijnswerk zijn autonoom kritische en dienstverlenende functie ten opzichte van de samenleving geweld wordt aangedaan en de aanpassingsmechanismen worden versterkt. Aan die bezwaren kan nog worden toegevoegd, dat vooral ook het solidariteitsaspect vanuit de samenleving en haar verbanden nog verder zal worden verzwakt. Het micro-niveau zal volgens de Onderzoekgroep in belangrijke mate samenvallen met buurt, wijk en burgerlijke gemeente, maar niet volledig waar zij ook de regionale schaal blijft hanteren. Helaas ontbreekt in dat verband een sterk pleidooi voor schaalverkleining van het welzijnswerk op micro-niveau in zelfstandige bestuurlijke eenheden, zoals onlangs de gemeente Beek en Donk heeft gedaan met betrekking tot het kruiswerk ¹¹. Deze gemeente is de eerste gemeente in Nederland die in het kader van de decentralisatie van het welzijnsbeleid, een meerjaren welzijnsplan heeft uitgebracht. Daarin wordt o.a. bepleit om de regionaal werkende kruisorganisatie zodanig te reorganiseren dat in Beek en Donk weer een

¹¹ Ontleend aan de CRM-uitgave 'Dichterbij', nr. 1, 1981 'Op weg naar gedecentraliseerd welzijnsbeleid', p. 10.

N.B. Hierbij dringt zich ook een vergelijking op met het schaalverkleiningsproces in het woonwagenbeleid, dat thans plaatsvindt na erkenning van de nadelen van schaalvergroting op dit terrein.

zelfstandige bestuurlijke eenheid die binnen de eigen gemeente werkzaam is, tot stand komt. Het is te hopen dat dit signaal van Beek en Donk ook elders en op een breder welzijnsterrein zal weerklinken.

Het meso-niveau valt voor de Onderzoeksgroep niet samen met het provinciaal niveau, maar met gebieden van 60.000 tot 100.000 inwoners. Wie kiest voor een ordening van het openbaar bestuur in Nederland met drie bestuurslagen, waarbij het aantal provincies beperkt wordt uitgebreid, kan dit voorstel van de Onderzoeksgroep als onwenselijk, maar ook als onrealistisch afdoen. Valt het meso-niveau wel samen met het provinciaal niveau, dan past het in het decentralisatiedenken dat aan het provinciaal niveau van het openbaar bestuur de planningstaak wordt toegekend en aan het provinciaal niveau van het particulier initiatief de zgn. steunfunctie-taken ten dienste van het micro-niveau, zoals thans krachtens de in werking zijnde rijksbijdrageregelingen reeds het geval is. Management en beheer van de uitvoerende welzijnsorganisaties op micro-niveau ook als een steunfunctietaak te beschouwen, is op provinciaal niveau, maar ook op het meso-niveau van de Onderzoeksgroep, ongewenst in het licht van de versterking van de autonomie op micro-niveau in relatie tot de betrokkenheid van die 'micro-samenleving' op het uitvoerende werk.

Aan het landelijk niveau als macro-niveau valt in tegenstelling tot het huidige beleid van het ministerie van CRM in het kader van de rijksbijdrageregelingen volgens de Onderzoeksgroep slechts de functie van oriënterende planning toe. De steunfunctie-taken van het landelijk niveau komen daarbij niet in het vizier. Het nieuwe landelijke orgaan voor oriënterende planning dat de Onderzoeksgroep zich voorstelt tot ontwikkeling te brengen, zou dan bovendien onafhankelijk dienen te zijn ten op-

zichte van het meso- en micro-niveau. Dat voorstel past allerminst in het gescheiden verantwoordelijkheden-model tussen overheid en particulier initiatief. In dat model heeft de overheid, ook op landelijk niveau, een eigen planningsverantwoordelijkheid, en heeft het georganiseerd particulier initiatief, ook op landelijk niveau een eigen verantwoordelijkheid om een inbreng te leveren in het door de overheid te ontwikkelen en te voeren beleid en de daarbij behorende planning.

Het is duidelijk dat er tussen de drie niveaus van welzijnswerk organisatorische verbindingen dienen te bestaan. Ook de Onderzoeksgroep acht zulks noodzakelijk, tussen het meso- en micro-niveau, waar nodig, directief van aard, en tussen het meso- en macro-niveau, naast wederzijds beïnvloedend, ook zgn. 'dringend-advise-rend' van aard. Van een van onder-op vertegenwoordigingssysteem rept de Onderzoeksgroep niet. En dat valt te betreuren, omdat een vertegenwoordigings-systeem, ondanks de daaraan ook te onderkennen bezwaren van belangenbehartiging en zelfhandhaving, aansluit bij de terecht bestaande verlangens naar betrokkenheid. Dat die verlangens soms doorslaan naar uitersten in de zin van organisaties op micro-niveau die volledig het beleid en beheer opeisen van de steunfunctie-organisaties op provinciaal en landelijk niveau, is geen reden met een ander uiterste te komen. Recht doend aan de eigen verantwoordelijkheden van de drie territoriale niveaus dient gezocht te worden naar mengvormen van vertegenwoordigingen vanuit de lagere niveaus en van vertegenwoordigingen vanuit het provinciaal en landelijk niveau zelf. Zo zouden kerken en andere ideële verbanden, die maatschappelijke verantwoordelijkheden willen dragen, op provinciaal en landelijk niveau bestuurskader kunnen leveren voor de op die niveaus functionerende welzijns-organisaties.

Differentiatie en integratie in het welzijnswerk

Tot dusverre is in het voorgaande geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende werksoorten van welzijnswerk. Een bekende, maar grove tweedeling is die tussen zorg en educatie. Een voorbeeld van een zorg-werksoort is het gezinsverzorgingswerk, een voorbeeld van een educatie-werksoort is het club- en buurthuiswerk. De differentiatie als proces van verbijzondering heeft in het welzijnswerk een grote vlucht genomen en is daarbij ook samengegaan met verbijzondering naar afzonderlijke organisaties. Zo is een grote verscheidenheid van organisatieprincipes ontstaan naar functie (gezinsverzorging), naar categorie (zwakzinnigen), naar verschijnselen (huwelijksproblematiek), naar medium (telefonische hulpdiensten), naar preventie (opvoedingsvoorlichting), naar nagestreefde verandering (integratie homosexualiteit) en naar levensbeschouwing. Dat heeft geleid tot een onoverzichtelijk organisatiepatroon in het welzijnswerk op alle niveaus. Tegenover differentiatie staat integratie als proces van samengaan der afzonderlijke componenten. In het eindrapport van de Onderzoekgroep 'Kiezers of Tegels' is integratie hét remedium voor het probleem van de te ver voortgeschreden differentiatie. En waar het onderzoek van de Onderzoekgroep in de eerste plaats gericht was op het functioneren van de landelijke welzijnsorganisaties, wordt het remedium 'integratie' dan ook vlot gehanteerd voor een fasegewijs doen afbouwen van die landelijke organisaties. Het is echter zeer de vraag of die door de Onderzoekgroep voorgestelde aanpak een adequate oplossing van het differentiatieprobleem zal opleveren.

Gegeven de drie territoriale niveaus waarop het welzijnswerk georganiseerd dient te worden en gegeven de uitgesproken voorkeur in dit artikel om op lokaal/

micro-niveau weer te streven naar kleinschalige organisatie, is het voor de hand liggend dat naarmate de territoriale schaal groter wordt de differentiatie kan toenemen. Met andere woorden: op landelijk niveau kan de differentiatie groter zijn dan op provinciaal niveau, en op provinciaal niveau groter dan op lokaal niveau. In 'Kiezers of Tegels' komt een dergelijke benadering niet voor. In tegenstelling tot de verwachting ontbreekt in 'Kiezers of Tegels' ook een krachtige aanzet om tot een nieuwe indeling van organisatieprincipes te komen. Voor welzijnsorganisaties die oprecht naar verandering van het welzijnsbestel willen streven, biedt de Onderzoekgroep in haar deelrapporten en in haar eindrapport 'Kiezers of Tegels' een grote hoeveelheid waardevolle analyses en informatie. De praktische toepasbaarheid laat evenwel door de éénzijdige keuze voor het marktmodel en door het achterwege laten van geconcretiseerde voorstellen over de verhouding differentiatie en integratie, alsmede van een uitgewerkte classificatie van welzijnsvoorzieningen, veel te wensen over.

Landelijke welzijnsorganisaties waarheen?

Het beleidsuitgangspunt van het ministerie van CRM dat het decentralisatiebeleid op het terrein van het welzijnswerk kan en moet leiden tot verkleining van het aantal gesubsidieerde formatieplaatsen op landelijk niveau is ten principale juist. De omvang van de beoogde verkleining van het aantal formatieplaatsen is voor een deel van politieke opvattingen over de eigen plaats van het landelijk niveau en over de verhouding van het particulier initiatief en de overheid op dat niveau afhankelijk. Voor een ander deel wordt de omvang van de beoogde verkleining bepaald door de mate van differentiatie van werksoorten van welzijnswerk. De noodzaak van een nieuwe classificatie van welzijnsvoorzieningen c.q. werksoorten wordt daardoor nog eens beklemtoond. Wan-

neer de uitbouw van het provinciaal niveau met zijn steunfunctie-taken in voldoende mate heeft plaatsgevonden, is voor landelijke welzijnsorganisaties de omvang van het werk op lokaal en provinciaal niveau niet langer bepalend voor de personele omvang van de landelijke apparaten. Ter verrichting van steunfunctie-taken op landelijk niveau, waarbij met name te denken valt aan werkzaamheden op het terrein van onderzoek en innovatie, kan het overweging verdienen voor alle werksoorten een gelijk, maar zeer beperkt aantal formatieplaatsen vast te stellen. De binnen de nieuwe classificatie van welzijnsvoorzieningen passende landelijke, zelfstandige welzijnsorganisaties zouden dan verder in het kader van een nieuw te vormen landelijk samenwerkingsorgaan

van het particulier initiatief op basis van een multidisciplinaire benadering werkzaam moeten zijn aan daarvoor in aanmerking komende welzijnsvraagstukken. In het gescheiden verantwoordelijkhedenmodel van overheid en particulier initiatief zou bedoeld samenwerkingsorgaan ook de kritische gesprekspartner zijn voor de rijksoverheid, die met inschakeling van organisaties als het Sociaal-Cultureel Planbureau e.d., de eigen verantwoordelijkheid voor de landelijke planning blijft dragen.

