

Facetten van de verzuiling binnen het maatschappelijk werk

DOOR AUG. TER HOEVEN

De westeuropese christelijke kerken hebben altijd de liefdadigheid beoefend. Door middel van diaconie en armbestuur zijn eeuwenlang de armen en verdrukten geholpen en in geval de gelden te kort schoten, wilde de overheid wel bijpassen. Dit systeem heeft met wisselend succes de armenzorg in stand gehouden. Toen industriële productie-methoden algemeen werden ingevoerd, ondergingen de oorzaken van de armoede een grote verandering. Tegen de massale verpaupering kon de kerk weinig beginnen. Het aantal armen groeide steeds meer aan, de huisvesting was deplorabel, het loon volkomen onvoldoende. In de achtergronden van deze verschijnselen had men geen inzicht. Zo bestond er een diaconale bepaling dat gebrek aan werk geen recht op ondersteuning gaf aan gezonde mannen. Is men in staat om te werken, dan behoeft men niet te rekenen op hulp voor zich of voor zijn gezin.¹⁾ Het hele systeem dreigde te onttaarden in een toeslag op het loon, met in crisistijd extraatjes in natura. Filantropische dames en heren konden hun bedeeizucht vrijelijk botvieren en het geven van aalmoezen werd een gewaardeerde vrijetijdsbesteding. Al kan men respect hebben voor de goede bedoelingen, toch is het niet verwonderlijk dat Engels zich ergerde "über diese infame Wohltätigkeit eines christlichen Bourgeois".²⁾ Trouwens, Abraham Kuyper was al niet minder scherp in zijn veroordeling: "..... het geheele diaconaat met de daarvan uitgaande armenverzorging (was) verlaagd tot een bureaucratistische bezigheid, die daarop neerkwam, dat men zelfs in de groote steden 50 cent per week gaf".³⁾ De sociale kwestie ging vele vooraanstaande christenen interesseren, doch hun bemoeiingen betroffen allereerst de sociale politiek. Er werd een nieuwe wetgeving bepleit, die een zekere mate van bestaanszekerheid zou garanderen. Op den duur werd hiermee inderdaad de armoede teruggedrongen. Maar ondertussen kon de overheid niet langer lijdelijk blijven toezien: om puur politionele redenen was het al wenselijk iets te doen. Schoorvoetend en met veel voorbehoud ging men zich te weer stellen tegen de dreigende gevaren van ordeverstoring en revolutie. Deze overheidsbemoeiingen namen zo sterk toe, dat inderdaad gezegd kan worden dat de liefdadigheid werd geseculariseerd. Al vóór het aannemen van de Armenwet in 1912 werd de kerkelijke en particuliere zorg overvleugeld. Toen vooral na 1945 gesteld werd, dat dit een ongewenste ontwikkeling was, kon verzet niet langer uitblijven. Het probleem van de verzuiling is hiermee geboren.

De term verzuiling is een gevaarlijke. Iedereen geeft er een eigen inhoud aan, die echter nooit erg vleiend is. Er worden kleingeestige benevensheid en armzalig sectarisme mee gesuggereerd. In deze betekenis is die term natuurlijk hier niet bruikbaar. Voor deze studie zal eronder verstaan worden de differentiatie van het maatschappelijk werk naar kerk, en de structurele, ideologische en functionele aspecten van deze differentiatie.

Het is de misschien typisch Nederlandse variatie van een streven dat in meer landen is waargenomen.⁴⁾ Waarom juist in Nederland dit verschijnsel zulke eigen, gesloten vormen heeft aangenomen zal hier verder niet besproken worden.

Vóór 1940 was er wel iets van een begin van verzuiling te constateren, doch in principe had dat nog niet veel te betekenen. De centrale organen waren hoofdzakelijk van administratieve aard en wilden niet diep ingrijpen in het eigenlijke werk van de armenzorg. Na de oorlog treedt een nieuwe fase in. Dan wordt bewust een systeem opgezet van specialistische coördinerende kerkelijke organisaties op plaatselijk, provinciaal en landelijk niveau. Het optreden van deze nieuwe figuur had al dra verstorende gevolgen op structureel gebied. Functionele en territoriale organen werden uitgeschakeld of zelfs opgeheven en onderling verdeeld. Dit proces is thans nog in volle gang en daarom is niet te bepalen wat de resultaten zullen zijn. Het is wel duidelijk dat over een aantal jaren de levensbeschouwelijke organisaties het structurele beeld van het maatschappelijk werk zullen beheersen, maar wat nog verder aan geïnstitutionaliseerde samenwerking zal vallen is niet te zeggen.

Binnen de kerken zijn de gevolgen ook niet uitgebleven: diaken en armbestuur worden gedeeltelijk overbodig gemaakt. Tussen geveer en nemer wordt een organisatie geplaatst, die garanties kan geven voor een rationele en zakelijk verantwoorde hulpverlening. Hierdoor gaan de technische specialisten een dominerende rol spelen in het kerkelijk-maatschappelijk werk. Dit brengt met zich een belangentegenstelling tussen de oude en nieuwe functionarissen, waarvan soms spanningen het gevolg zijn. Uiteraard is dit moeilijk te vermijden, daar de kerkelijke ambtsdragers en de managers ieder eigen terrein en eigen idealen hebben te verdedigen. Nu blijkt juist specialisatie een maatschappelijk verschijnsel, dat bezig is zich op vele gebieden door te zetten. Daarom is te verwachten dat de beroepsorganisaties een steeds groter invloed zullen gaan krijgen. De positie van de vrijwilligers is daardoor minder duidelijk geworden. Het naarstig zoeken om voor hen een nieuwe plaats in het maatschappelijk werk te vinden, is daarvan het gevolg.⁵⁾

De innerlijke noodzaak en het goede recht van kerkelijke bemoeiing met het maatschappelijk werk zijn verdedigd met een aantal *stellingen en doctrines*, die voor de kennisociologie niet zonder aantrekkelijkheid zijn. Een uitvoerige analyse is hier niet op zijn plaats, al kan wel een aantal belangrijke problemen worden aangesneden.

Centraal in de bepaling van de verhouding tussen overheid en kerk staat het subsidiariteitsbeginsel. De inhoud hiervan schijnt echter allerminst duidelijk, want deze wisselt met de feitelijke en concrete situatie. De Staatscommissie Vervanging Armenwet ontdekte niet minder dan zeven verschillende opvattingen.⁶⁾ De vraag is nu, welke de functies waren van ieder der zeven concretisaties van dit beginsel. Het is niet uitgesloten dat bovendien zou blijken dat het meermalen een vitale stellingname was, die werd gegoten in de vorm van een theoretisch oordeel.⁷⁾ Twee belangrijke functies van het subsidiariteitsbeginsel in zijn huidige versie liggen op het gebied van de subsidiëring van kerkelijke instellingen en van de delegatie van gevallen daaraan.

Voorts is niet zonder belang het onderscheid dat gemaakt wordt tussen kerkelijke en particuliere instellingen. Hieraan zijn in het Voorontwerp consequenties verbonden, hetgeen in de Armenwet 1912 niet het geval was. De kerkelijke instellingen zouden zich kunnen onthouden van het geven van een verslag van hun activiteiten.⁹⁾ Niet echter de particuliere instellingen, die daarmee hun wettelijke gelijkwaardige plaats verliezen.

Opvallend is verder, dat bij overdracht van een geval van de burgerlijke naar een kerkelijke instelling een *afschrift* van het rapport wordt doorgezonden, doch dat in het omgekeerde geval de kerkelijke instelling slechts een *uittreksel* behoeft te geven. De intiemer en penetranter behandeling van de kerkelijke instellingen wordt beschermd, zonder dat men dergelijke eigenschappen wil toekennen aan niet-kerkelijke bemoeiingen. Hiermee wordt opnieuw een ingrijpend onderscheid gemaakt ten gunste van kerkelijke instellingen.

Weer een andere zaak is de vaagheid van het begrip maatschappelijk werk, vooral sinds daarnaast is gesteld de term maatschappelijke zorg. Definiëring heet onmogelijk door de grote dynamiek op het gebied van de hulpverlening. Voorlopig worden de grenzen echter zo ruim gesteld, dat daaronder ook vele activiteiten vallen die eerder zielzorg werden genoemd. De consequentie is dat een deel van de zielzorg subsidiabel wordt in haar kwaliteit van maatschappelijk werk.

Deze en soortgelijke vormen van discriminatie van de niet-kerkelijke instellingen geven aan de kerkelijke een belangrijke uitzonderingspositie. Bij de laatste gaan de sacrale en numineuze elementen dermate overheersen dat zij zo goed als onaantastbaar worden. De fundamenteel hogere waarde van het kerkelijk werk is natuurlijk weer een waardevol middel in de strijd om verdergaande verzuiling. In een tijdperk van belangrijke functie-verliezen van de kerken, levert het maatschappelijk werk zo een grote functie-winst.

Het gebod der naastenliefde is het centrale motief in alle christelijk optreden ter verbetering van sociale omstandigheden. Uiteraard is de verwerkelijking sterk gebonden geweest aan de situatie waarmee het geconfronteerd werd.⁹⁾ Dit geeft de mogelijkheid tot een functionele analyse, want het laat zich aanzien dat met de situatie de functies zullen wisselen. Voor de huidige situatie is het een moeilijkheid dat oude armenzorg en nieuw maatschappelijk werk nog naast elkaar bestaan en elkaar wederzijds beïnvloeden. Vooral bij de latente functies wordt daardoor het beeld bijzonder onduidelijk. Zo bestaat de indruk dat de reductie van spanningen binnen de religieuze groepering hoofdzakelijk een functie was van de armenzorg. Toch kan men het soms nog ontwaren in het maatschappelijk werk, maar dan misschien eerder als survival. Daarom is het juist om het niet als een latente functie van de verzuiling te beschouwen.

De religieuze verbijzondering van het maatschappelijk werk heeft een aantal *manifeste en latente functies*, die nadere beschouwing verdienen. De manifeste zullen daarbij het eerst onze aandacht vragen:¹⁰⁾

1. Verzuiling geeft aan de kerkelijke instellingen een monopolieuze positie. Het kerkelijk werk, zo wordt betoogd, is principieel van hogere waarde. De filantropische en humanitaire inspiratie van het niet-kerke-

lijk werk wil men niet onderschatten, maar daaraan ontbreekt toch het metafysisch-religieuze element van de christelijke naastenliefde. Dit verhindert het ontstaan van een band tussen verzorger en verzorgde als van mens tot mens. Een ware diep-menselijke ontmoeting is slechts mogelijk op basis van een gelijk-gerichte religie. En daarom — aldus de conclusie — is een diepgaand en vertrouwelijk contact, zoals nodig bij maatschappelijk werk, alleen mogelijk in kerkelijk verband. Het is speciaal de a-confessionele overheidszorg die zeer onvolledig is, want die moet alle geestelijke en innerlijke kwesties omzeilen. En dat zou weer voor het gehele maatschappelijk werk een ernstig verlies aan krediet betekenen. Het verschil is dus wezenlijk en kwalitatief: kerkelijke hulp is naar intentie verhevener en naar resultaat efficiënter. Hierdoor nadert de kerkelijke positie het monopolistische, want noch overheids-, noch niet-kerkelijke particuliere instellingen kunnen dergelijke argumenten hanteren. Een volledig monopolie is het niet, omdat meerdere kerken deze denkbeelden kunnen huldigen. Daarom geeft de term monopoloid een scherper aanduiding van de situatie.

2. Verzuiling geeft technisch verantwoorde hulp binnen een gecentraliseerde organisatie.

Met het systeem van de per wijkgemeente of parochie opererende armenzorg is voor een goed deel gebroken. De bemoeiingen worden vanuit een centraal punt gedirigeerd, hoewel dat buiten het waarnemingsveld van de cliënt blijft. Veelal is het de organisatie die beroepskrachten in dienst heeft en deze "uitleent". Daardoor blijken supervisie, aanvullende training en uitwisseling van ervaringen veel gemakkelijker. Een beroepsorganisatie kan ook meer waarborgen geven voor de deskundigheid van het personeel. Uniforme, systematische en wanneer nodig gespecialiseerde hulpverlening lenen zich in dat kader eerder voor verwerkelijking.

Onder de *latente functies* van de verzuiling zijn te noemen:

1. Bevordering van het groepsexclusivisme.

In Nederland hebben de religieuze groeperingen sterk de neiging zich tegen de buitenwereld te verschansen. De geestelijke leidslieden wijzen telkens op de wenselijkheid of de noodzaak om zich te verenigen in de eigen organisaties. De verzuiling binnen het maatschappelijk werk is een van de uitingen van dit streven naar isolatie.

2. Middel tot sociale controle.

Een aanvrager van hulp staat per definitie in een zwakke positie. Hiervan kan gebruik gemaakt worden om hem zo nodig tot conformisme te brengen. Bij afwijkend religieus of moreel gedrag worden dan aan de hulpverlening voorwaarden verbonden.¹¹⁾ Door herhaald huisbezoek kan nauwkeurig toezicht worden gehouden en eventueel verdere aandrang worden uitgeoefend. Een enkele keer wordt de hulp zelfs gestaakt als de cliënt zich niet wil aanpassen en dus moet deze zich tot een andere instelling wenden. Weigert een cliënt in eerste instantie hulp te aanvaarden van de eigen instelling, dan wordt op hem druk uitgeoefend door het aanbieden van meer hulp dan hij van de "concurrent" ontvangt.

Maatschappelijk werk levert aldus religieuze sanctie- en overredingsmiddelen en de hulp neemt soms het karakter aan van beloning.

3. Verrichten van evangelisatie-arbeid.

Deze functie verschilt principieel misschien niet zoveel van de vorige, doch verdient aparte vermelding omdat zij zich richt op een enigszins andere groepering. Vooral bij gemengde huwelijken en bij onkerkelijken komt deze functie nogal eens voor. Aangezien nooit helemaal vaststaat wat nu precies onkerkelijk is, kan men naar believen ook spreken van randchristenen. Zo opgevat vallen grote groepen onkerkelijken onder diverse soorten van kerkelijk werk en kan men hen dus ook beïnvloeden.¹²⁾

4. Versterken van de groeps-cohesie.

Hierbij wordt vooral gedacht aan de betekenis die de hulp kan hebben voor de versterking van de band met wijkgemeente en parochie. Waardering en dankbaarheid kunnen leiden tot identificatie en solidariteit met de direct gegeven religieuze groep. De face-to-face relatie werd in de hulp geconcretiseerd en daardoor kan de samenhang sterker beleefd worden. Door de gedecentraliseerde werkwijze van de verzuilde organisaties wordt deze tendentie uiteraard bevorderd. Overigens zullen die daarbij nog heel wat oude weerstanden moeten overwinnen. Vroeger was het bekend-worden bij de diaconie een regelrechte declassificatie en de ervaringen die men daarbij opdeed waren zeer vernederend. Nog altijd is dit niet vergeten en ook daarom zijn er nu cliënten die de hulp van de kerk weigeren. Het versterken van de groeps-cohesie zal in deze gevallen voornamelijk de vorm aannemen van re-integratie.

De huidige situatie in Nederland is met bovenstaande opmerkingen niet afdoende beschreven. Het verzuilingsproces is nog in volle gang en dus zijn ook al de aanpassingsgebreken en spanningen merkbaar van een overgangssituatie. De vooroorlogse secularisatie wil men weer ongedaan maken en dat geeft onvermijdelijk organisatorische discrepanties. Voor deze overgangstijd geldt zeker dat de verzuiling dysfunctioneel is voor het maatschappelijk werk.

Enige van deze *dysfuncties* zijn:

1. Gebrekkige circulatie van nieuwe opvattingen.

De nog onvaste organisatorische structuur maakt het onmogelijk om verouderde opvattingen uit te bannen. Oude organen hebben nog altijd een rol van betekenis te spelen en hun invloed moet voorlopig geaccepteerd worden. Terwijl de nieuwe leiders modern genoeg kunnen zijn, behoeven hun bestuur en hun personeel nog niet zo over hulpverlening te denken.

2. Onvoldoende souplesse in contacten met andere instellingen.

Men staat erg op zijn rechten, er is weinig vertrouwen in de competenties en het inzicht van de anderen. Inventiviteit ontbreekt meermalen, waardoor de voorkeur wordt gegeven aan de theoretisch perfecte weg. Dat dit dikwijls ook de meest bureaucratische weg is — met veel tijd-verlies voor de cliënt — schijnt minder belangrijk.

3. Geringe omvang van het apparaat.

De tijd van voorbereiding is tamelijk kort geweest, daarom moet dik-

wijls geïmproviseerd worden. Dit klemte te meer omdat steeds weer nieuw werk wordt aangetrokken. De golf nieuwe arbeid kan niet worden opgevangen met als gevolg ondeskundige behandeling van gevallen en soms ook het niet of te laat behandelen daarvan.

Dit zijn ernstige handicaps voor het maatschappelijk werk, doch het is te verwachten dat die op den duur zullen verdwijnen.

De beschreven tendenties gelden niet voor iedere zuil in even sterke mate. Van het aanbrengen van differentiatie zullen wij afzien, daar dit aan het kernprobleem weinig verandert.

Iedere zuil heeft wel de zo niet theoretische, dan toch praktische neiging om de "eigen" mensen te helpen. Dit laat een restgroep over, die dan veroordeeld wordt om gebruik te maken van de eerder inferieur verklaarde overheidszorg. Echter is het ook niet uitgesloten dat een levensbeschouwelijk neutrale zuil zal worden opgericht. Wat hiervan dan op den duur de consequenties voor de overheidszorg zullen zijn, is moeilijk te voorzien. Het lijkt erop dat de overheid alleen een subsidiërend, controlerend en administratief hulporgaan voor het particulier initiatief zal worden. Het kan echter ook dat zou blijken dat het zuilensysteem ernstige lacunes zou vertonen en in dat geval behoudt de overheid natuurlijk een uitvoerende taak. Zeer beslist zal het de moeite lonen deze ontwikkeling nauwkeurig te volgen.

-
- 1) Ietwat wrang wellicht voegen de auteurs van het Nutsrapport toe aan deze opmerking: "Hoe deze personen dan moeten leven, wordt in de reglementen niet medegedeeld". Zie: H. Goeman Borgesius, etc., *Het vraagstuk der armverzorging*, Amsterdam, 1895, 45.
 - 2) F. Engels, *Die Lage der arbeitenden Klasse in England*, Berlin, 1952, 336.
 - 3) A. Kuyper, Rede Tweede Kamer 27 februari 1912, gec. bij H. Goeman Borgesius, *De nieuwe armenwet*, 1912, 4.
 - 4) Een typische uittaling: "The religious guidance of souls involves the care of the physical, moral, social, and economic well-being of the 'flock'. Even in modern Western civilization, where a high degree of specialization had narrowed the activities of the priestly profession, a rapprochement has taken place between physicians, social workers, and priests in recent times which has tended to restore the unity of the priestly work never lost in the Orient." In: J. Wach, *Sociology of religion*, London, 1947, 375.
 - 5) P. C. J. van Loon, *Doelmatigheid van het maatschappelijk werk*, 's-Hertogenbosch, 1950, 123 en 166.
W. A. E. Bokeloh en J. F. de Jongh, *De taakverdeling van maatschappelijke werkers en vrijwilligers*, Stichting M. W. Utrecht, Utrecht, 1952.
 - 6) J. Everts in discussie congres N.V.M.W. 23 april 1949, Publicatie 2 N.V.M.W., Haarlem, 1950, 25.
Zie ook: H. P. Cloeck, Over 3 S'en in het voorontwerp wet maatschappelijke zorg: Subsidiariteit - Subsidie - Samenwerking, TMW, 9e jrg., 15 april 1955, 121-127.