



- **Guild Brotherhood, Guild Capital? [Saelens]**
- **Employer Support for Welfare State Development [Oude Nijhuis]**
- **De publieke rol van Nederlandse sociale diensten [Rodenburg]**
- **Construction of a Census of Companies [Philips]**

Dragers van het vangnet

*De publieke rol van Nederlandse sociale diensten (1980-1998)**

Hans Rodenburg

TSEG 16 (1): 57-86

DOI: 10.18352/tseg.1003

Abstract

Bearers of the safety net. The public position of Dutch social service organizations (1980-1998).

This article examines the public role of Dutch social service organizations during the 1980s and 1990s, amidst the so-called 'crisis of the welfare state'. The story focuses on the association for directors of social service organizations, DIVOSA, which emphatically presented itself as a representative of all people living on a minimum income. As the association was formed by public officials, this representative role caused a fundamental tension with the task of implementing governmental policies aimed at cutting welfare state expenses and activating recipients. Based on extensive research in the archives of DIVOSA, this article adds to our understanding of the socioeconomic history of the Dutch welfare state.

Inleiding

De vroege jaren tachtig vormen een waterscheiding in de geschiedenis van de Nederlandse sociale zekerheid. Te midden van de diepste werkloosheids crisis sinds de jaren dertig gaf het eerste kabinet-Lubbers, gevormd door het CDA en de VVD, in 1982 de aanzet tot een nieuwe sociaal-economische politiek die zich richtte op het terugtrekken van sociale voorzieningen en het stimuleren van de individuele verantwoordelijkheid.¹

* Ik bedank Prof. dr. Lex Heerma van Voss hartelijk voor zijn begeleiding van het onderzoek en voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1 J. Roebroek en M. Hertogh, *De beschavende invloed des tijds: Twee eeuwen sociale zekerheid in Nederland* (Den Haag 1998) 376-402; H. de Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzor-

Dit betekende een afscheid van de ‘romantisch solidaire’ sociale politiek van het voorgaande decennium, toen de uitbreiding van de verzorgingsstaat haar hoogtepunt bereikte.² Werklozen konden zich beroepen op sterke sociale rechten, de uitkeringen lagen tegen het minimumloon en de weinige plichten van uitkeringsgerechtigden werden nauwelijks gecontroleerd.³ De economische crisis en de snelle verspreiding van een antistatelijk en marktgericht gedachtegoed binnen regeringspartij CDA maakten hier echter een eind aan.⁴ Aangezien ook de sociaaldemocratische PvdA eind jaren tachtig deze ‘zakelijke’ oriëntatie omarmde om zich van regeringsdeelname te verzekeren, maakte het Nederlandse uitkeringsregime een snelle omslag door.⁵

De afgelopen jaren is er veel aandacht besteed aan de grote gevolgen die deze omslag heeft gehad voor de sociale rechten van werkloze burgers.⁶ Dit artikel richt zich echter niet op de ontvangers maar op de verstrekkers van deze rechten: de sociale diensten. Tijdens de jaren tachtig en negentig waren er grofweg 500 gemeentelijke sociale diensten in Nederland met als belangrijkste verantwoordelijkheid de uitvoering van de Algemene Bijstandswet, het sociale vangnet voor werkloze burgers zonder recht op een andere inkomensvervangende uitkering. Door zijn functie als ‘sluitstuk’ van het socialezekerheidsstelsel had de bijstand een divers cliëntenbestand. Alleenstaande moeders, bejaarden, werkende armen en schoolverlaters, allen klopten ze aan bij de sociale

gingsstaat, 1945-1990’, in: R. Aerts et al. (eds.), *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Amsterdam 1999) 265-342; C. Green-Pedersen, *The politics of justification, party competition and welfare-state retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998* (Amsterdam 2002) 96-101; F. Wielenga, *Nederland in de twintigste eeuw* (Amsterdam 2009) 288-293.

2 C.J.M. Schuyt, ‘Moraal en sociaal-economische ontwikkelingen in de verzorgingsstaat’, *Justitiële Verkenningen* 20:2 (1994) 74-84, 81-82.

3 B. Vis, K. van Kersbergen en U. Becker, ‘The politics of welfare state reform in the Netherlands. Explaining a never-ending puzzle’, *Acta Politica* 43 (2008) 333-356, 336; R. van der Veen en W. Trommel, ‘The managed liberalization of the Dutch welfare state. A review and analysis of the reform of the Dutch social security system, 1985-1998’, *Governance. An International Journal of Policy and Administration* 12:3 (1999) 289-310, 291.

4 H. Rodenburg, ‘De kerstening van bezuinigingsbeleid. Het christendemocratische gedachtegoed en de bezuinigingen van de jaren tachtig’, *Skript Historisch Tijdschrift* 39:4 (2017) 289-303.

5 S. Keulen, *Monumenten van beleid. De wisselwerking tussen Nederlands rijks overheidsbeleid, sociale wetenschappen en politieke cultuur, 1945-2002* (Hilversum 2014) 295.

6 Zie bijvoorbeeld: M. Yerkes en R. van der Veen, ‘Crisis and welfare state change in the Netherlands’, *Social Policy & Administration* 45:4 (2011) 430-444; W. Trommel en R. van der Veen (eds.), *De herverdeelde samenleving. De ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat* (Amsterdam 2004); W. van Oorschot, ‘Miracle or nightmare? A critical review of Dutch activation policies and their outcomes’, *Journal of Social Policy* 31:3 (2002) 399-420; J. Bussemaker, *Betwiste zelfstandigheid. Individualisering, sekse en verzorgingsstaat* (Amsterdam 1992).

dienst. Vanwege deze verscheidenheid mochten de ambtenaren van de diensten de bijstandsuitkering aanpassen aan de persoonlijke behoeften van cliënten volgens het zogenaamde individualiseringsprincipe. De sociale diensten hadden door hun persoonlijke aanpak goed zicht op de verschillende maatschappelijke groepen die leefden rond het bestaansminimum, de zogenaamde minima. De landelijke vereniging van directeurs van sociale diensten, DIVOSA genoemd, groeide hierdoor uit tot een belangrijke adviseur van landelijke en gemeentelijke beleidsmakers.⁷

Met de politieke ommekeer van de jaren tachtig veranderde echter de waardering voor deze functie. Eerder dan sociale zorg, begonnen politici steeds meer nadruk te leggen op de inspectie van bijstandsgerechtigden. Vanaf de late jaren tachtig kwamen hier activering en re-integratie bij. Deze veranderingen stonden niet op zichzelf maar gingen gepaard met een nieuwe bedrijfsmatige visie op het bestuur van de publieke sector, waarbij sociale diensten werden afgerekend op de uitstroom die ze wisten te verwezenlijken.⁸ Deze overgang leidde vanzelfsprekend tot grote spanningen binnen de sociale diensten. De ambtenaren liepen dan ook voorop in het maatschappelijke verzet tegen de hervormingspolitiek van de kabinetten-Lubbers. Binnen korte tijd droogde dit verzet echter weer op. Waar ambtenaren vroeger nog wel eens een zachte buffer tussen burger en politiek vormden, observeerde hoogleraar Monique Kremers recentelijk terecht dat zij tegenwoordig één op één het taalgebruik van hun politieke leiding kopiëren.⁹

In dit artikel wordt besproken hoe deze omslag heeft plaatsgevonden, waarbij wordt gefocust op de rol van DIVOSA, de vereniging van ambtelijke leidinggevendenden. Door in te zoomen op de worsteling van DIVOSA met haar dubbelrol van zowel ambtelijke koepelorganisatie als belangenvereniging voor cliënten, biedt dit artikel meer inzicht in de bestuurlijke doorwerking van de hervormingen van de jaren tachtig en

7 R. van der Veen, *De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid* (Leiden 1990) 30; J. Bos, B. Crum en C. van der Werf, *De hoofdfuncties van de Algemene Bijstandswet. Een onderzoek naar de samenhang in de uitvoering. Eindrapport* (Leiden 1999) 3.

8 J. Terpstra, *Bijstandsmoraal in beweging (1950-1990). Een onderzoek naar de lokale vormgeving van sociaal burgerschap* (Den Haag 1997) 320-327; J. Terpstra en T. Havinga, 'Uitvoering tussen traditie en management. Structuratie en stijlen van beleidsuitvoering', in: W.F. van Waarden (ed.), *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken* (Amsterdam 1999) 40-67; H.A.A. van Berkel et al., 'Triple activation. Introducing welfare-to-work into Dutch social assistance', in: E.Z. Brodtkin en G. Marston (eds.), *Work and the welfare state. Street-level organizations and workfare politics* (Washington 2013) 87-102.

9 M. Kremer, J. van der Meer en M. Ham, 'Werkt de zachte hand in de bijstand?', *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* 4 (2017) 4-9.

negentig van de vorige eeuw. Het verhaal van DIVOSA laat treffend zien hoe niet alleen de sociale zekerheid, maar ook de bestuurlijke cultuur in Nederland in twee decennia ingrijpend is veranderd. De focus ligt op de vraag hoe de politieke en bestuurlijke veranderingen van de jaren tachtig en negentig de politieke koers van DIVOSA hebben beïnvloed.

De basis voor het artikel wordt gevormd door uitgebreid bronnenonderzoek in de archieven van DIVOSA te Utrecht. Gezien de zeer grote omvang van dit archief heeft het onderzoek zich geconcentreerd op bronnen van het DIVOSA-bestuur. Op basis van beleidsrapporten, correspondentie, persberichten, bestuursnotulen en kranten is geprobeerd het publieke verhaal van DIVOSA te reconstrueren. Daarnaast is de notulist geïnterviewd die bij alle bestuursvergaderingen van DIVOSA in de jaren tachtig en negentig aanwezig was. Na een korte uiteenzetting over de structuur van DIVOSA en haar taakopvatting zal in vier fasen de transformatie van de vereniging worden uiteengezet, van activistische belangenvereniging naar een zakelijke marktpartij.

DIVOSA als organisatie

De Vereniging van Directeuren voor Sociale Arbeid (DIVOSA) werd in 1934 opgericht met het doel de leden te ondersteunen in hun dienstverlening. Hoewel in eerste instantie opgezet als een private instelling, groeide zij langzaam uit tot een landelijk gesubsidieerd gespreksorgaan voor directeuren van sociale diensten.¹⁰ In de jaren tachtig en negentig vertegenwoordigde DIVOSA de meerderheid van de gemeentelijke sociale diensten in Nederland. Organisatorisch was de vereniging opgezet langs een geografische lijn en een functionele lijn. Geografisch vormden een groot aantal lokale DIVOSA-groepen gezamenlijk elf provinciale afdelingen. Deze vaardigden allen een vertegenwoordiger af naar het hoofdbestuur, dat verder bestond uit de landelijke voorzitter, de secretaris, de penningmeester en vier vertegenwoordigers van kleine en grote gemeenten. Het hoofdbestuur besliste vooral over de algemene koers, terwijl de dagelijkse leiding in handen was van het zeskoppige dagelijks bestuur. De functionele lijn van DIVOSA liep via vier centrale commissies die de inhoudelijke kern van de vereniging vormden.¹¹ Zij leverden in-

10 DIVOSA Archief (Ondergebracht in het verenigingskantoor te Utrecht), Map: DIVOSA Verenigingszaken; A.C. van Vliet, *Van potlood tot PC-netwerk. 25 Jaren Centraal Bureau DIVOSA* (Eindhoven 1992) 43.

11 In 1980 waren dit de commissies: 'Kommunikatievraagstukken', 'Organisatie en Personeel', 'Sociale Voorzieningen' en 'Welzijnszaken'.

formatie en lobbymateriaal, konden werkgroepen oprichten,¹² en communiceerden met beleidsmakers op relevante onderwerpen. Deze communicatie ging echter altijd ‘door de zeef’ van het hoofdbestuur.¹³

Bij het lezen van dit artikel is het belangrijk in gedachten te houden dat alle geledingen van DIVOSA, van de leden tot het bestuur, werden bezet door directeuren van sociale diensten. Alleen het centrale bureau, dat de vereniging facilitair ondersteunde, bestond niet noodzakelijk uit leidinggevendenden. Een tweede aandachtspunt is de grote invloed van de voorzitter binnen DIVOSA. Hij of zij was verantwoordelijk voor de korte- en lange-termijndoelen, vertegenwoordigde DIVOSA in de media, zat de beide besturen voor, leidde de tweejaarlijkse ledenbijeenkomst en verzorgde het contact met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie voor Sociale Zaken (szw). Deze bundeling van verantwoordelijkheden maakte dat de visie, motivatie en ambitie van de voorzitter de koers van de vereniging in hoge mate bepaalden.¹⁴ DIVOSA was niet de enige partij op het gemeentelijke toneel maar stemde gewoonlijk haar standpunten af met de VNG. Volgens Gerard Galema, de voormalig notulist van het DIVOSA-bestuur, bestond er altijd een spanning tussen beide verenigingen.¹⁵ Aangezien DIVOSA optrad als belangenbehartiger van ambtenaren die formeel ondergeschikt waren aan gemeentelijke beleidsmakers, was de VNG zelden bereid DIVOSA als gelijkwaardige gesprekspartner te accepteren. Beide partijen zagen echter in dat een goede samenwerking nodig was om tot een gedegen beleidsuitvoering te komen. Begin jaren zeventig was daarom de informele afspraak gemaakt dat de VNG over de beleidsontwikkeling zou gaan terwijl DIVOSA zich beperkte tot de uitvoering.¹⁶

DIVOSA als horzel in de pels (1980-1984)

In 1980 begon de verhouding tussen de VNG en DIVOSA scheuren te vertonen. Zowel DIVOSA als de sociale dienst stonden in deze periode op

12 In 1980 waren dit de werkgroepen: ‘Administratief-Technische Aangelegenheden en Automatisering’, ‘Vorming en Opleiding’, ‘Etnische Minderheden’, ‘Participatie Lokaal Welzijn’ en ‘Sociaal Culturele Activiteiten voor (Jeugd)werklozen’.

13 DIVOSA Archief, Map: DIVOSA Verenigingszaken; Van Vliet, *Van potlood tot PC-netwerk*, 43.

14 Ibidem, 23.

15 Gerard Galema, werknemer van het centrale bureau van DIVOSA tussen 1978 en 2014, werd geïnterviewd door de auteur (11-4-2017).

16 DIVOSA Archief, Map: DIVOSA Verenigingszaken; Van Vliet, *Van potlood tot PC-netwerk*, 27-29; Galema, interview (11-4-2017).

een kruispunt. Tijdens de jaren zeventig was de werkwijze van de sociale dienst grondig veranderd. In tegenstelling tot eerdere jaren waren de meeste ambtenaren inkomen gaan zien als een recht in plaats van een gunst. Aangezien werklozen niet verantwoordelijk konden worden gehouden voor grootschalige economische veranderingen, verdienden ze een formele en gelijkwaardige behandeling.¹⁷ Ook binnen de landelijke politiek werd deze opvatting nadrukkelijk uitgedragen. Alleen partijen als de VVD, DS'70 en de Boerenpartij plaatsten af en toe voorzichtig vraagtekens.¹⁸ De visie van sociale diensten en hun bijstandsmatenschappelijk werkers (zogenaamde BMW's), dat ambtenaren zich niet te veel moesten bemoeien met het persoonlijke leven van cliënten – noch door controles, noch door betuttelende zorg – had dan ook brede steun.¹⁹ Voor dergelijke bemoeienis was echter ook weinig gelegenheid. Door de economische crisis die halverwege de jaren zeventig inzette, schoot het aantal bijstandsgerechtigden omhoog en daarmee de werkdruk binnen sociale diensten.²⁰ Al snel werden de diensten gezien als 'uitkeringsfabrieken', waar werklozen zonder veel gedoe een uitkering konden halen.²¹ De ambtenaren bleven desondanks begaan met hun cliënten. De meerderheid van het personeel was afkomstig van sociale academies en directeuren waren vaak binnen de sociale dienst opgeklommen en dus bekend met het werk.

Tabel 1 Aantal bijstandsontvangers in Nederland van werkzame leeftijd, 1980-2004 (x 1000)

1980	1984	1988	1992	1996	2000	2004
230	550	578	492	495	354	363

Bron: <http://statline.cbs.nl>.

17 E. Smolenaars en M. Beijering, *Gevaarlijk & talentvol. Zeventig jaar mensbeelden in armenzorg en bijstand* (Utrecht 2004) 43; D. Rigter et al., *Tussen sociale wil en werkelijkheid* (Den Haag 1995) 362-363; Terpstra, *Bijstandsmoraal in beweging*, 305.

18 Zie bijvoorbeeld: Handelingen Tweede Kamer, 1973-1974 (13-2-1974), 2475-2479.

19 Terpstra, *Bijstandsmoraal in beweging*, 304; Smolenaars en Beijering, *Gevaarlijk & talentvol*, 47.

20 Van der Veen en Trommel, 'The managed liberalization', 303; R. van Berkel, 'The local and street-level production of social citizenship. The case of the Dutch social assistance', in: S. Betzelt en S. Bothfeld (eds.), *Activation and labour market reforms in Europe. Challenges to social citizenship* (Londen 2011) 195-218, 199; De Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie', 318; Wielenga, *Nederland in de twintigste eeuw*, 284-285.

21 Smolenaars en Beijering, *Gevaarlijk & talentvol*, 49-50; Terpstra, *Bijstandsmoraal in beweging*, 85.

De welwillende opstelling tegenover cliënten vond ook gehoor binnen DIVOSA. Onder druk van mondige cliënten en ambtenaren ging het bestuur zich steeds nadrukkelijker mengen in het publieke debat om aandacht te vragen voor hun cliënten.²² Met het aantreden van de nieuwe voorzitter J. Boender in 1980 werd deze politisering geïntensiveerd. Het DIVOSA-bestuur besloot dat de vereniging voortaan niet alleen haar leden moest vertegenwoordigen maar vooral de belangen van cliënten moest behartigen. DIVOSA opereerde voortaan volgens twee basisprincipes: cliëntgerichtheid en ambtelijke verantwoordelijkheid.²³ De betekenis van cliëntgerichtheid was in deze jaren echter omstrepen. Er werd intensief gedebatteerd over de vraag wie eigenlijk de cliënten van de sociale dienst waren: enkel de ontvangers van een uitkering, of de minima in het algemeen?²⁴ Onder leiding van Boender koos het bestuur vol overtuiging voor de tweede optie. DIVOSA profileerde zich voortaan als vertegenwoordiger van alle Nederlandse minima. In lijn met deze taakopvatting steeg het aantal brieven aan gemeentelijke en landelijke bewindslieden snel. Met de verkiezingen van 1981 deed DIVOSA bijvoorbeeld een dringende oproep aan CDA-informateurs Lubbers en De Koning om de positie van Nederlanders met een minimuminkomen niet nog verder te verzwakken.²⁵

De oproep vond echter geen gehoor. In 1982 trad het zelfbenoemde 'no-nonsense-kabinet' van CDA en VVD aan, waarna ruim een decennium aan onafgebroken bezuinigingspolitiek werd ingezet. Voor de sociale diensten was vooral belangrijk dat deze bezuinigingen werden gecombineerd met een steeds grotere nadruk op de re-integratie en vooral controle van cliënten, onderbouwd door een moralistische retoriek over de lethargie onder bijstandsgerechtigden.²⁶ Gezien de hoge werkdruk, de toenemende complexiteit van de regelgeving en de solidaire stemming binnen sociale diensten, groeide al snel een sterke weerzin tegen de Haagse politiek.²⁷ Aangespoord door deze onvrede intensiverde DIVOSA haar lobbyactiviteiten. Het aantal persberichten schoot

22 L. Jansen, 'Balanceren tussen rentmeesterschap en het primaat van de hulpvrager. Vereniging van directeuren van sociale diensten (DIVOSA) vijftig jaar', *Sociaal Bestek* 7 (1984) 33-43,37; DIVOSA Archief, Map: DIVOSA Verenigingszaken; Van Vliet, *Van potlood tot PC-netwerk*, 28-29.

23 DIVOSA Archief, Jaarverslag 1980 (augustus 1983) 10; DIVOSA Archief, Map: DIVOSA Najaars-ledenvergadering, nr. 1-95 (20-11-1980).

24 DIVOSA Archief, Jaarverslag 1980, 10.

25 DIVOSA Archief, Map: Divosa_reacties, 1979-1996. Nr. 810879, Informateur: aantasting sociale minima (30-6-1981).

26 R. Engbersen en T. Jansen, *Armoede in de maatschappelijke verbeelding (1945-1990). Een retorische studie* (Leiden 1991).

27 Jansen, 'Balanceren', 36.

omhoog en tegen iedere bezuinigingsmaatregel werd nadrukkelijk geprotesteerd.²⁸ Gezien haar ruime taakopvatting als belangenbehartiger van de minima, sprak de vereniging zich ook uit tegen meer algemene maatregelen zoals de bevrozing van het minimumloon en de invoering van eigen bijdrages voor verzorgingstehuizen en juridische bijstand.²⁹

Waar DIVOSA onder Boender al een meer activistische richting opging, werd de invloed van de voorzitter pas echt duidelijk met het aantreden van O. Scheepbouwer eind 1983. Als directeur van de sociale dienst in Leiden, een stad die zwaar leed onder het verdwijnen van de traditionele industrie, zette Scheepbouwer nadrukkelijk een politieke koers in. De beslissing stond niet op zichzelf maar had veel te maken met de aankondiging door staatssecretaris De Graaf (CDA) dat samenwonende bijstandsgerechtigden voortaan zouden worden gekort op hun uitkering. Deze zogenaamde woningdelersnorm leidde tot grote onrust binnen sociale diensten. Terwijl de hoge werkdruk al jaren gold als een prangende kwestie, kwamen sociale diensten nu voor de onmogelijke taak te staan alle cliënten ook nog op hun woonsituatie te controleren. Van alle kanten werd dan ook gewaarschuwd voor de grote fraudegevoeligheid van de nieuwe wet, waarmee Den Haag de zoveelste ‘schep zand in de machine van de sociale dienst gooid’.³⁰ Naast de bezwaren tegen de extra werkdruk, verzetten de sociale diensten zich echter vooral tegen de ethische kant van de norm. Veel ambtenaren weigerden principieel hun cliënten te inspecteren. Terwijl een deel van hen simpelweg ontslag nam, probeerde de meerderheid de norm te blokkeren in hun dagelijkse werk.³¹ Op balies van enkele sociale diensten verschenen zelfs folders met aanwijzingen hoe de wet te omzeilen en in verschillende plaatsen werden zogenaamde ‘ontduikingsmarkten’ georganiseerd waar cliënten informatie kregen over de mazen in de wet.³² Twee journalisten van *Elsevier* constateerden:

28 Zie bijvoorbeeld: DIVOSA Archief, Map: Divosa_reacties, 1979-1996. Nr. 820817, Tweede Kamer: uitkeringspercentage (24-6-1982); DIVOSA Archief, Jaarverslag 1982 (augustus 1983) 15-16; DIVOSA Archief, Map: DIVOSA_reacties, 1979-1996. Nr. 821335, Minister szw: bevrozing minimumloon en uitkeringen (30-11-1982); DIVOSA Archief, Jaarverslag 1982, 16-17; DIVOSA Archief, Map: DIVOSA_reacties, 1979-1996. Nr. 830211, Staatssecretaris szw: wvw-uitkering 23-minners (24-2-1983).

29 DIVOSA Archief, Map: Divosa_reacties, 1979-1996. Nr. 831023, Minister wvc: wijziging wbo (27-9-1983); DIVOSA Archief, Map: Divosa_reacties, 1979-1996. Nr. 830925, Minister szw: wijziging wet rechtsbijstand (2-9-1983).

30 W. Brummelman, ‘Kijk hoe de duiven in haviken zijn veranderd’, *Elsevier* 23-6-1984; W. Brummelman en P. Goosen, ‘De sociale chaos’, *Elsevier* 13-4-1985.

31 A. Lok, ‘Ambtenaren sociale dienst in gewetensnood. “Als ik de politiepet op moet zetten, wordt het moeilijk”’, *De Waarheid* 20-5-1985.

32 M. van der Wiel, ‘Ambtenaren wijzen voordeurdelers op achterdeurtjes. “We kunnen mensen met

een begin van anarchie op de overheidsburelen; niet meer de overheidswetten regeren, maar de wet van de jungle. (...) Het lagere voetvolk, de ambtenaren achter de loketten en gebogen over de formulieren, pikt het hier en daar niet meer. Bijstandsmaatschappelijke werkers zijn er om te helpen, maar in bezuinigingstijd zijn ze gedegradeerd tot brengers van onheilboodschappen.³³

Het 'lagere voetvolk' begon zich ook in het publieke debat te mengen. Vooral het in 1980 opgerichte Landelijk Actiecomité Sociale Diensten (IASD) ageerde luidruchtig tegen de stijgende werkdruk van de medewerkers en de afbrokkelende rechten van hun cliënten.³⁴ In mei werd op het Binnenhof een gezamenlijke demonstratie georganiseerd waar uitkeringsgerechtigden en ambtenaren verklaarden solidair te zijn met elkaars belangen. Hun protest werd vanuit de Kamer gesteund door de linkse oppositie, namens wie de Kamerleden Andrée van Es (PSP) en Elske ter Veld (PvdA) hun steun uitspraken.³⁵ Voor DIVOSA was het moeilijker om openlijk steun te betuigen. Hoewel veel directeuren sympathiseerden met het verzet, nauwe banden hadden met de linkse oppositiepartijen en zich ernstig stoorden aan de in hun ogen ondoordachte landelijke maatregelen, konden zij als hoge ambtenaar moeilijk tegen het beleid ingaan. Hoewel de vereniging zich daarom onthield van officiële steunverklaringen, organiseerde zij voor haar 50-jarig bestaan in 1984 wel een grote gezamenlijke lunch met protestgroepen tegen de woningdelersnorm.³⁶ Daarnaast zocht de directeur van het centrale bureau van DIVOSA, A.C. van Vliet, de rand op door in de *Telegraaf* zijn sympathie uit te spreken voor iedereen die protesteerde tegen de wet. Hij vermeldde er wel bij dat een door de Tweede Kamer getekende wet gewoon moest worden uitgevoerd.³⁷

uitkering niet nog méér afpakken", *De Telegraaf* 2-5-1985; 'Ontduikingstips voordeurdelers vaak frauduleus', *NRC Handelsblad* 7-5-1985; 'Protest ambtenaren sociale dienst tegen woningdelersregeling', *Leidsch Dagblad* 22-5-1985.

33 Brummelman en Goosen, 'De sociale chaos'.

34 DIVOSA Archief, Jaarverslag 1980, 19; R. Vlek, *Inactieven in actie. Belangenstrijd en belangenbehartiging van uitkeringsgerechtigden in de Nederlandse politiek, 1974-1994* (Amsterdam 1997) 368; 'Ambtenaren proberen chaos te veroorzaken', *Nederlands Dagblad. Gereformeerd Dagblad* 4-11-1983.

35 J. Scheerman, "Maak van alle straatjes één groot plein". Uitkeringsgerechtigden willen samen optrekken met ambtenaren', *De Waarheid* 5-11-1983.

36 DIVOSA Archief, Map: 'DIVOSA Verenigingszaken'; Van Vliet, *Van potlood tot PC-netwerk*, 33.

37 'Ambtenaren roepen op tot chaos', *De Telegraaf* 1-5-1985; DIVOSA Archief, Map: DIVOSA Verenigingszaken, Van Vliet, *Van potlood tot PC-netwerk*, 33-34.



Illustratie 1 Ambtenaren sociale diensten demonstreren in Den Haag tegen de woningdelersnorm op 22 mei 1985 (bron: Nationaal Archief, Archiefinventarisnr. 2.24.01.05, Bestandsdeelnr. 933-3341).

Uit de notulen van bestuursvergaderingen blijkt dat DIVOSA binnenskamers wel degelijk de ambtelijke loyaliteit schond. Al in februari 1984 meldde een bestuurslid dat ambtenaren steeds vaker landelijke regelgeving omzeilden, waarbij hij opwierp of het ministerie moest worden ingelicht. Het bestuur besloot echter dat het verstrekken van dergelijke informatie niet tot zijn taken behoorde.³⁸ De partijdigheid van DIVOSA bleek nog duidelijker bij een bestuursvergadering, waar samen met de voorzitter van de VNG een gezamenlijke reactie zou worden gegeven op de aankomende herziening van het socialezekerheidsstelsel. Een DIVOSA-werkgroep had ter voorbereiding berekend welke gevolgen de herziening zou hebben voor de minima. Nadat de resultaten mee leken te vallen, verklaarde een deel van de bestuursleden zich nadrukkelijk tegen publicatie, ze waren niet in het belang van de minima en pasten niet bij de ‘ethisch/politieke benadering’ van DIVOSA. Ondanks bezwaren van een bestuurslid dat cliëntgerichtheid hiermee onttaarde in ‘kliëntmanipulatie’ (sic.), besloot het bestuur de berekeningen weg te laten en simpelweg een algemene kritiek op het regeringsbeleid te publiceren.³⁹

³⁸ DIVOSA Archief, Map: Agenda's en DIVOSA Archief DB en HB 1983/1984, Besluitenlijst van de vergadering van het dagelijks bestuur van DIVOSA (22-2-1984).

³⁹ DIVOSA Archief, Map: Agenda's en DIVOSA Archief DB en HB 1983/1984, Besluitenlijst van de vergadering van het hoofd bestuur van DIVOSA (4-4-1984).

Geschrokken van DIVOSA's politisering besloot de VNG hierop haar steun aan de brief te onthouden.⁴⁰

De uiteindelijke brief werd een frontale aanval op het overheidsbeleid die in vrijwel alle nationale kranten werd opgemerkt.⁴¹ De stelselherziening werd weggezet als niets minder dan een ondermijning van de minima. De regering onthield de niet-werkenden hun rechtmatige deel van het maatschappelijk product en creëerde een fundamentele maatschappelijke tweedeling:

Doelstelling van de regering lijkt te zijn werklozen terug te dringen naar het minimum-niveau. In het verlengde daarvan is het niet verwonderlijk dat in de politiek gedelibereerd wordt over het bedrag waarvan een mens nog minimaal kan leven, in plaats van het vraagstuk van de verdelende rechtvaardigheid aan te pakken.⁴²

Als deze beleidslijn werd doorgezet, kon de regering er volgens DIVOSA van uitgaan dat grote groepen mensen afwijkende normen en waarden zouden ontwikkelen en geen boodschap meer zouden hebben aan de maatschappij.

Hoewel een meerderheid van de DIVOSA-leden de brief steunde, groeide het aantal meldingen van leidinggevenden die problemen ondervonden in hun dagelijkse taakuitvoering als directeur van de sociale dienst. Door de politisering van DIVOSA stuitten zij steeds vaker op wantrouwen bij gemeentelijke beleidsmakers.⁴³ Op de ledenvergadering eind 1984 werd dan ook geklaagd dat het bestuur met alle aandacht voor maatschappelijke kwesties de beleidsuitvoering verwaarloosde.⁴⁴ Daarbij werd gewaarschuwd dat politici DIVOSA zouden gaan negeren als zij zich niet als een ambtelijke vereniging ging gedragen.⁴⁵ Het be-

40 DIVOSA Archief, Map: Agenda's en DIVOSA Archief DB en HB 1983/1984, Besluitenlijst van de vergadering van het hoofdbestuur van DIVOSA (16-5-1984); DIVOSA Archief, Map: Agenda's en DIVOSA Archief DB en HB 1983/1984, Besluitenlijst van de vergadering van het dagelijks bestuur van DIVOSA (27-6-1984).

41 'Directeuren sociale diensten op de bres voor uitkeringen', *De Telegraaf* 10-7-1984; 'Directeuren GSD's tegen stelsel-herziening', *Nederlands Dagblad. Gereformeerd Dagblad* 10-7-1984; 'Negatief advies over herziening sociaal stelsel', *NRC Handelsblad* 10-7-1984.

42 DIVOSA Archief, Map: Divosa_reacties, 1979-1996. Nr. 840793, Staatssecretaris SZW: herziening stelsel sociale zekerheid (9-7-1984).

43 DIVOSA Archief, Map: Agenda's en DIVOSA Archief DB en HB 1983/1984, Besluitenlijst van de vergadering van het dagelijks bestuur van DIVOSA (4-4-1984).

44 DIVOSA Archief, Map: Agenda's en DIVOSA Archief DB en HB 1983/1984, Besluitenlijst van de vergadering van het dagelijks bestuur van DIVOSA (19-9-1984).

45 DIVOSA Archief, Map: DIVOSA Najaars-ledenvergadering, Nr. 4-1033, Najaarsledenvergadering DIVOSA op donderdag 29-11-1984 in het Jaarbeurs-congrescentrum te Utrecht.

stuur volhardde echter in haar rol als vertegenwoordiger van de minima. Op de ledenvergadering blikte Scheepbouwer terug op 'het jaar van de sociaal-politieke profilering'.⁴⁶ Hoewel hij onderkende dat DIVOSA verwickeld dreigde te raken in partijpolitiek, was dit niet de schuld van de vereniging. Het vloeide simpelweg voort uit de kerntaak van de sociale dienst: het aankaarten van structurele probleemsituaties. In overeenstemming met deze taakopvatting verklaarde Scheepbouwer dat DIVOSA voor 'sociaalpolitiek' koos, waarbij de vereniging een nieuwe identiteit aannam: 'de ambtelijke horzel in de bestuurlijke pels!'.⁴⁷

Normalisering en constructieve kritiek (1985-1989)

Ondanks de gloedvolle toespraak kwam er kort na de ledenbijeenkomst een voorlopig eind aan de politisering van DIVOSA nadat Scheepbouwer besloot te stoppen als voorzitter. Hoewel interim-voorzitter J. Maasdam een overtuigd PvdA'er was en tevens directeur van de opstandige Amsterdamse sociale dienst, profileerde hij zich als een fervent tegenstander van ambtelijk activisme.⁴⁸ Naast het feit dat deze opstandigheid niet tot zichtbare resultaten leidde, achtte Maasdam het principieel onjuist dat een ambtelijke organisatie optrad als belangenbehartiger van cliënten. Op de najaarsledenvergadering van 1985 verklaarde hij dat een ambtelijke organisatie zich primair moest richten op de uitvoering van overheidsbeleid. Een vervlechting van belangenbehartiging en ambtelijke taken zou enkel leiden tot 'ernstige teleurstelling'.⁴⁹

Hoewel de oproep van Maasdam oprecht leek en door veel leden werd ondersteund, lijkt de koersmatiging eveneens ingegeven door druk van buitenaf. Slechts een paar weken voor Maasdam's toespraak besloot staatssecretaris De Graaf 100.000 gulden te korten op DIVOSA's jaarlijkse subsidie. Aangezien het bestuur al langer worstelde met tekorten,⁵⁰ dwong het besluit tot een heroverweging van de taken van DIVOSA.⁵¹ Hoewel er geen bewijs is dat de korting direct te maken had met DIVOSA's

46 DIVOSA Archief, Map: DIVOSA Najaars-ledenvergadering. Nr. 4-3388, Bijlage I.

47 Ibidem.

48 DIVOSA Archief, Map: DIVOSA Verenigingszaken; Van Vliet, *Van potlood tot PC-netwerk*, 33; F. Hedema, 'Actie tegen verlaging van uitkeringen', *Het Parool* 29-5-1984.

49 DIVOSA Archief, Map: DIVOSA Najaars-ledenvergadering. Nr. 5-3330, Toespraak door de heer Maasdam, waarnemend voorzitter (28-11-1985).

50 Zie bijvoorbeeld: DIVOSA Archief, Map: Agenda's en notulen DB en HB 1983/1984, Besluitenlijst van de vergadering van het dagelijks bestuur van DIVOSA (29-6-1983).

51 DIVOSA Archief, Jaarverslag 1984 (augustus 1985) 64.

politisering, vatte het bestuur het zeker zo op. Aangezien De Graaf zijn besluit niet had toegelicht, benaderde het bestuur de Directeur-generaal van SZW of de korting misschien te maken had met het beleid van de vereniging. Hoewel de Directeur-generaal dit ontkende, voegde hij hieraan toe dat op het ministerie herhaaldelijk de vraag werd opgeworpen of DIVOSA niet meer taken vervulde dan waar ze voor werd gesubsidieerd.⁵² Voor het bestuur was het duidelijk. Een week na het gesprek stuurde het een verontwaardigde brief aan de Tweede Kamer waarin het de korting omschreef als 'een negatieve premie op ons werk'.⁵³

Ondanks de toenemende druk van zowel de leden als het ministerie verwierp DIVOSA haar rol van belangenbehartiger nog niet geheel. In 1986 werd interim-voorzitter Maasdam vervangen door M.H.J. Naus, een ervaren directeur van de Bredase sociale dienst die de vereniging twee jaar zou leiden. Hoewel Naus zich gematigder opstelde dan de activistische Scheepbouwer, weigerde hij afstand te doen van DIVOSA's vertegenwoordigende taken. De vereniging bleef nadrukkelijk aandacht vragen voor de gevolgen van overheidsbeleid voor haar cliënten en de minima, een missie die de hele jaren tachtig expliciet werd vermeld in de jaarverslagen.⁵⁴ Wel onthield DIVOSA zich voortaan van radicale maatschappijkritiek. Het verschil met voorgaande jaren bleek duidelijk uit Naus' toespraak op de ledenvergadering van 1986, waarin hij bepleitte uitsluitend te handelen op basis van feiten en kennis en niet vanuit een antagonistische houding. Zonder emoties of druk van buitenaf, maar op basis van een doelgerichte houding en duidelijke principes zou DIVOSA het beste haar doelen kunnen verwezenlijken.⁵⁵

In lijn met het nieuwe pragmatisme werd besloten de taakverdeling tussen de VNG en DIVOSA te herstellen, waarbij DIVOSA zich weer zou richten op de beleidsuitvoering.⁵⁶ De VNG accepteerde op haar beurt dat DIVOSA zich af en toe politiek zou uitlaten.⁵⁷ De herstelde samen-

52 DIVOSA Archief, Map: Overleg DIVOSA_Rijk, 1983-1990. Nr. 851229, Verslag overleg Divosa/SZW (6-11-1985).

53 DIVOSA Archief, Map: DIVOSA reacties, 1979-1996. Nr. 851257, TK-commissie SZW: korting subsidie DIVOSA (14-11-1985).

54 DIVOSA Archief, Map: DIVOSA Najaars-ledenvergadering. Nr. 6-3136, Inleiding van de verenigingsvoorzitter DIVOSA op de najaarsledenvergadering (26-11-1986); DIVOSA Archief, Jaarverslag 1986 (september 1987) 19; DIVOSA Archief, Jaarverslag 1987 (september 1988) 20-21.

55 DIVOSA Archief, Map: DIVOSA Najaars-ledenvergadering. Nr. 6-3358, DIVOSA Najaarsledenvergadering (26-11-1986).

56 Galema interview (11-4-2017).

57 DIVOSA Archief, Map: 'Overleg Divosa/VNG 1982-1994', Nr. 860007, Verhouding VNG/DIVOSA (1-1-1986).

werking op gemeentelijk niveau was hard nodig. Na alle ophef rond de woningdelersnorm dienden zich namelijk nieuwe spanningen aan met staatssecretaris De Graaf, die verwoede pogingen deed meer grip te krijgen op het gemeentelijke sociale beleid. In de ogen van De Graaf ontdeken gemeenten en sociale diensten hun verantwoordelijkheid om uitkeringsgerechtigden strikter te controleren. Om een strenger beleid af te dwingen had hij Rijksadviseurs aangesteld die gemeenten moesten controleren op hun naleving van landelijk beleid.⁵⁸ In de hierop volgende jaren werden tientallen gemeenten beboet, een trend waar DIVOSA zich tevergeefs over beklaagde.⁵⁹

De centraliserende tendens was niet de enige conflictstof tussen DIVOSA en het kabinet. Vooral het aanhoudende bezuinigingsbeleid en de stigmatiserende manier waarop het kabinet zich uitliet over werklozen joeg de vereniging in het harnas. DIVOSA bleef dan ook publiekelijk aandacht vragen voor de belangen van de minima. Zo stuurde zij tal van publieke protestbrieven tegen de verlaging en afschaffing van verschillende uitkeringen en verzette zij zich tegen de invoering van eigen bijdrages.⁶⁰ In vergelijking met voorgaande jaren ontdeedde de verhouding met het ministerie. DIVOSA werkte bijvoorbeeld mee aan ministeriële informatiecampagnes en sloot aan bij vergadersessies over nieuw beleid.⁶¹ Nadat voorzitter Naus in 1988 ernstig ziek werd, zakte het publieke profiel van DIVOSA in. Terwijl in 1984 nog negentien publieke verklaringen aan beleidsmakers, parlement en pers werden verstuurd, gingen in 1988 en 1989 slechts twee publieke verklaringen de deur uit.⁶²

De ontwikkeling die DIVOSA doormaakte in de jaren tachtig past in het beeld dat historici vaker schetsen van het decennium. De vroege jaren tachtig vormden een hoogtepunt qua actiebereidheid. Het 'grote on-

58 J. Toirkens, 'De Graaf: voordeurregeling uitvoeren', *NRC Handelsblad*, 11-5-1985; "Strafkorting" voor twaalf gemeenten', *NRC Handelsblad* 14-8-1985; 'Harde aanpak gemeenten die fraude soepel benaderen', *Nederlands Dagblad. Gereformeerd Dagblad* 12-4-1989.

59 DIVOSA Archief, Folder: Divosa_reacties, 1979-1996. Nr. 850493, TK-commissie szw: commentaar nota Abw (22-4-1985).

60 DIVOSA Archief, Map: DIVOSA_reacties, 1979-1996. Nr. 860925, TK-commissie szw: stelselherziening sociale zekerheid (12-9-1986); DIVOSA Archief, Map: DIVOSA_reacties, 1979-1996. Nr. 861471, Staatssecretaris szw: inkomensachteruitgang loaw-gerechtigden (22-12-1986); DIVOSA Archief, Map: DIVOSA_reacties, 1979-1996. Nr. 861333, Minister wvc: ingangsdatum eigen bijdrage bejaardenoorden. (27-11-1986); DIVOSA Archief, Jaarverslag 1986 (september 1987) 19-20; DIVOSA Archief, Jaarverslag 1987 (september 1988) 21.

61 DIVOSA Archief, Jaarverslag 1986, 14-15.

62 DIVOSA Archief, Jaarverslag 1988 (september 1989) 19; DIVOSA Archief, Jaarverslag 1989 (september 1990) 20.

Illustratie 2 Ambtenaren sociale diensten demonstreren in Den Haag tegen de woningdelersnorm op 22 mei 1985 (bron: Nationaal Archief, Archiefinventaris 2.24.01.05, Bestandsdeelnr. 933-3340)



behagen' barstte in deze jaren los en DIVOSA gaf zich hier net als andere sociale bewegingen en de linkse politieke partijen volledig aan over.⁶³ In de loop van de jaren groeide de teleurstelling over de concrete resultaten van het protest. Gefrustreerd door de toenemende isolatie trokken bewegingen zich geleidelijk terug van de straat om zich te richten op een meer constructieve benadering. Ook DIVOSA maakte deze ontwikkeling door. In haar geval werd de omslag eveneens afgedwongen door de subsidieverlaging die het kabinet de vereniging oplegde. Desalniettemin viel de overgang samen met een bredere cultuuromslag binnen de ambtelijke wereld naar een meer zakelijke wijze van besturen.⁶⁴ Vooral het feit dat de PvdA onder Wim Kok in deze jaren overstapte op een

⁶³ P. de Rooy en H. te Velde, *Met Kok over veranderend Nederland* (Amsterdam 2005) 181.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld deel III van W.J.M. Kickert, *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid* (Alphen aan den Rijn 1993) 237-306.

meer pragmatische politiek had belangrijke implicaties voor de koers van DIVOSA.⁶⁵ Niet alleen waren veel DIVOSA-leden nauw betrokken bij de PvdA, de partij was ook de belangrijkste politieke bondgenoot in het verzet tegen het kabinetsbeleid.

De storm weerstaan (1990-1993)

Het aantreden in 1989 van een kabinet van CDA en PvdA had dan ook belangrijke gevolgen voor DIVOSA. Het kabinet presenteerde al snel een uitgesproken 'sociale vernieuwingsagenda' die gericht was op de 'sociale activering' van (langdurig) werklozen. Zo werden banenpools opgezet om werklozen ervaring op te laten doen bij overheidsbedrijven en werd in 1991 het Jeugdwerkgarantieplan ingevoerd om iedere jongere onder de 23 een baan of opleidingsplaats te garanderen.⁶⁶ De verantwoordelijkheid hiervoor kwam grotendeels te liggen bij de nieuwe sociaaldemocratische staatssecretaris Elske ter Veld, die eveneens de verantwoordelijkheid kreeg voor de herziening van de 'oude' bijstandswet uit 1965 (de zogenaamde hAbw).⁶⁷ Ook bij DIVOSA trad in 1990 een nieuw gezicht aan: J.W.M. Hoppenbrouwers, sinds 1986 directeur van de sociale dienst in Eindhoven. Hoppenbrouwers wilde DIVOSA nadrukkelijk profileren als betrouwbare en constructieve partner en kreeg binnen DIVOSA al snel de bijnaam 'kampioen van de samenwerking'.⁶⁸ In contacten met het ministerie stelde de vereniging zich terughoudend op als 'adviseur van de VNG'.⁶⁹ Ook de nieuwe staatssecretaris Ter Veld werd warm verwelkomd. Dit was op zichzelf niet verrassend aangezien zij bekend stond als een hartstochtelijk tegenstander van het bezuinigingsbeleid van De Graaf. Ter Veld was aanwezig geweest bij de demonstratie in 1985 en had onder andere beloofd de woningdelersnorm af te schaf-

65 Keulen, *Monumenten van beleid*, 184-186; T. Niemandsverdriet, *De vechtpartij* (Amsterdam 2014) 19-26; A. van der Zwan, *Van Drees tot Bos* (Amsterdam 2008) 207-222; De Rooy en Te Velde, *Met Kok over veranderend Nederland*, 183-184.

66 Smolenaars en Beijering, *Gevaarlijk & talentvol*, 52-53; M. van Gerven, 'Activating social policy and the preventive approach for the unemployed in the Netherlands', *ALIAS working paper* 07-65 (2008) 18.

67 'Ter Veld in ontwerp voor nieuwe Bijstandswet. Bijstandsgerechtigde moet sneller werk nemen', *NRC Handelsblad* 6-9-1990.

68 DIVOSA Archief, Map: DIVOSA Verenigingszaken; Van Vliet, *Van potlood tot PC-netwerk*, 39-40.

69 DIVOSA Archief, Jaarverslag 1991 (september 1992) 19; DIVOSA Archief, Notulen: Dagelijks bestuur/Hoofdbestuur 1991/1992, Besluitenlijst van de vergadering van het dagelijks bestuur van DIVOSA (25-6-1992).



Illustratie 3 V.l.n.r. Staatssecretaris Louw de Graaf (Sociale Zaken), mw. Elske ter Veld (PvdA), dhr. Robin Linschoten (VVD) en dhr. Walter Paulis (CDA) in gesprek op 28 september 1983 (bron: Nationaal Archief, Archiefinventarisnr. 2.24.01.05, Bestandsdeelnr. 932-7158).

fen zodra de PvdA regeringsverantwoordelijkheid zou krijgen.⁷⁰ Met het aantreden van Ter Veld hoopte DIVOSA dan ook eindelijk op een oplossing voor de complexe wetgeving en de in haar ogen te kleine gemeentelijke beleidsvrijheid.

De samenwerking liep echter uit op een teleurstelling. Binnen korte tijd rees binnen DIVOSA het gevoel dat szw haar bijdrages aan de hAbw in het geheel niet serieus nam. Het ministerie leek de vereniging vooral te gebruiken om de eigen plannen te legitimeren en negeerde DIVOSA grotendeels bij de beleidsvorming.⁷¹ Daarnaast intensiverde Ter Veld de centraliserende tendens die was ingezet onder De Graaf. Hoewel ze publiekelijk haar steun uitsprak voor gemeentelijke autonomie, werd de controle door de Rijksadviseurs aangescherpt.⁷² Binnen DIVOSA klaagden bestuursleden herhaaldelijk over de repressieve houding van de Rijksadviseurs en het stijgende aantal sancties.⁷³ Hoppenbrouwers bleef desondanks vast-

⁷⁰ 'Laatste beroep op regering: stop voordeurdelersmaatregel!', *De Waarheid* 24-5-1985; Vlek, *Inactieven in actie*, 371.

⁷¹ DIVOSA Archief, Notulen: Dagelijks bestuur/Hoofdbestuur 1989/1990, Besluitenlijst van de vergadering van het dagelijks bestuur van DIVOSA (22-3-1990).

⁷² 'Ter Veld in ontwerp voor nieuwe Bijstandswet'.

⁷³ DIVOSA Archief, Notulen: Dagelijks bestuur/Hoofdbestuur 1991/1992, Besluitenlijst van de vergade-

houden aan een constructieve opstelling. Een belangrijke reden voor deze volharding was dat opnieuw een korting dreigde op de subsidie van DIVOSA. Om dit te voorkomen moest de vereniging zich volgens Hoppenbrouwers volledig proberen aan te passen aan de eisen van het ministerie.⁷⁴

In tegenstelling tot de voorgaande jaren leidde deze meegaande opstelling tot frustratie bij de VNG. Kort na het aantreden van Ter Veld waren de gemeenten namelijk de strijd met haar aangegaan, waarbij zij dreigden hun medewerking aan de hAbw te staken als de staatssecretaris geen respect zou tonen voor de gemeentelijke autonomie.⁷⁵ Ter Veld eiste echter op haar beurt dat de VNG een strenger inspectie- en sanctiebeleid zou ondersteunen. In een bespreking met de VNG en DIVOSA eind 1992 dreigde de staatssecretaris zelfs met opstappen als de VNG haar steun bleef onthouden.⁷⁶ Het DIVOSA-bestuur reageerde weifelend op de spanningen met het ministerie. Uit vrees nog verder te worden buitengesloten, besloot het bestuur zich afzijdig te houden en zich te beperken tot de voorbereiding van de hAbw. Deze opstelling had tot gevolg dat DIVOSA steeds vaker werd buitengesloten door de VNG, die verwachtte dat DIVOSA zich loyaal achter de gemeentelijke belangen zou scharen.⁷⁷

De plotseling oploaiende strijd over de gemeentelijke bevoegdheden en de weifelende opstelling van DIVOSA kwamen niet uit de lucht vallen. Begin jaren negentig kwam het publieke debat in de ban van geluiden over grootschalige uitkeringsfraude die oogluikend werd toegestaan door de sociale diensten. Terwijl de meerderheid van de Nederlanders in de jaren tachtig nog welwillend tegenover bijstandsgerechtigden stond, sloeg de stemming binnen een aantal jaar volledig om.⁷⁸ Een voorbeeld van deze rapporten was de geruchtmakende studie *Publieke bijstandsgeheimen* van Godfried Engbersen. Hierin concludeerde hij dat veel sociale diensten door een veel te hoge werkdruk en complexe regelgeving

ring van het Hoofdbestuur van DIVOSA (10-4-1991); DIVOSA Archief, Notulen: Dagelijks bestuur/Hoofdbestuur 1991/1992, Besluitenlijst van de vergadering van het Hoofdbestuur van DIVOSA (27-5-1992); DIVOSA Archief, Notulen: Dagelijks bestuur/Hoofdbestuur 1991/1992, Besluitenlijst van de vergadering van het hoofd bestuur van DIVOSA (23-9-1992).

74 DIVOSA Archief, Notulen: Dagelijks bestuur/Hoofdbestuur 1991/1992, Besluitenlijst van de vergadering van het Hoofdbestuur van DIVOSA (10-10-1991).

75 DIVOSA Archief, Notulen: Dagelijks bestuur/Hoofdbestuur 1991/1992, Besluitenlijst van de vergadering van het hoofd bestuur van DIVOSA (18-11-1992).

76 DIVOSA Archief, Map: Bestuurlijk Overleg ABW 1992-1995, Nr. 92-845, Verslag in telegramstijl van bestuurlijk overleg SZW-VNG over het Maatregelenbeleid (16-11-1992).

77 Galema, interview (11-4-2017)

78 P. de Beer, 'De grote golf van het sociale stelsel', in: P. van Lieshout (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst* (Amsterdam 2016) 63-87.

hun cliënten nauwelijks controleerden.⁷⁹ In hetzelfde jaar meldde het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat 86.000 bijstandsontvangers niet waren terug te vinden in de bestanden van het arbeidsbureau.⁸⁰ Ook de Rijksadviseurs rapporteerden in 1991 over tekortschietende controle, waarbij de schuld vooral bij toegeeflijke en weigerachtige ambtenaren van de sociale dienst werd gelegd.⁸¹ Binnen het DIVOSA-bestuur werd gefrustreerd gereageerd op de aanzwellende kritiek. DIVOSA wees al jaren op het feit dat complexe wetgeving en een gebrek aan financiële middelen het onmogelijk maakten cliënten goed te controleren. Bestuursleden klaagden in vergaderingen over de onrechtvaardige en disproportionele kritiek die zij vanuit SZW te verduren kregen.⁸² Zowel het parlement als staatssecretaris Ter Veld lieten zich volgens het bestuur leiden door onredelijke en incomplete beeldvorming in de media. De strenge hervormingsplannen voor de hAbw werden dan ook weggezet als 'ad-hoc beleid' dat was gebaseerd op meningen in plaats van feiten.⁸³

De negatieve beeldvorming zou nog verder verslechteren. In 1992 publiceerde de Groningse sociale dienst een rapport over lokale bijstandsfraude. Hoewel de conclusies weinig verschilden van voorgaande rapporten, waarbij vooral de fraudegevoeligheid van de woningdelersnorm werd aangekaart, leidde het Groningenrapport tot nationale ophef.⁸⁴ DIVOSA werd totaal overvallen door de storm aan politieke verontwaardiging, waarbij de leden woedend ageerden tegen de Haagse hypocrisie.⁸⁵ Een uitgesproken voorbeeld was de directeur van de Haagse sociale dienst H. van Driel, die tevens kandidaat was voor het landelijk PvdA-bestuur. In een interview reageerde hij verbijsterd op de landelijke verontwaardiging:

1 januari [gaan] in de bijstandswet weer talloze nieuwe regelingen in. Daar hoorde ik niemand over. Over drie weken hebben we met 26 verschillende samenlevingsnormen voor 27-jarigen en jonger te maken. We weten toch dat zoiets fraude in de hand werkt?⁸⁶

79 G. Engbersen, *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland* (Leiden 1990) 174-175.

80 A. Smit, '86.000 gevallen is geen statistische fout', *NRC Handelsblad* 8-2-1990.

81 'Ter Veld: gemeenten voeren te slap sanctiebeleid', *NRC Handelsblad* 6-2-1991.

82 DIVOSA Archief, Notulen: Dagelijks bestuur/Hoofdbestuur 1991/1992, Besluitenlijst van de vergadering van het Hoofdbestuur van DIVOSA (11-9-1991).

83 Ibidem.

84 'Omvang van bijstandsfraude schokt Kamer', *NRC Handelsblad* 4-12-1992.

85 DIVOSA Archief, Notulen: Dagelijks bestuur/Hoofdbestuur 1993/1994, Besluitenlijst van de vergadering van het hoofdbestuur van DIVOSA (20-1-1993).

86 J. Kroon, 'Kamer "geeft blijk van een mensbeeld waarvan ik schrik"', *NRC Handelsblad* 12-12-1992.

Tot zijn frustratie richtte het parlement zich echter niet op de versimpeling van de wetgeving. In plaats daarvan werd vooral geroepen om meer huisbezoeken en strengere straffen. Van Driel: 'Wat zijn ze aan het doen! Dit geeft blijk van een mensbeeld waarvan ik schrik. Men buitelt over elkaar heen, de een wil nog strenger zijn dan de ander. Doel en middelen staan in geen enkele verhouding meer tot elkaar (...).'⁸⁷ Ook het feit dat de sociale diensten al jaren tevergeefs ageerden tegen complexe regelgeving en tal van manieren hadden aangedragen om de controle te verbeteren, frustreerde Van Driel. Ondanks de woede over de politieke hypocrisie en de stigmatisering van uitkeringsgerechtigden besloot het DIVOSA-bestuur zich opnieuw afzijdig te houden. Het bestuur vreesde dat een offensieve aanpak de ophef alleen maar zou vergroten en bovendien de belangen van cliënten zou schaden.⁸⁸

Voor Ter Veld betekende het Groningenrapport dat de hAbw voorlopig moest worden stilgelegd aangezien eerst moest onderzocht op welke schaal er landelijk werd gefraudeerd. Twee onderzoekscommissies werden aangesteld: de parlementaire commissie-Doelman-Pel en de ministeriële commissie-Van der Zwan. Tot ieders verbazing wachtte Ter Veld de resultaten niet af. Binnen enkele maanden stuurde ze vergaande nieuwe voorstellen naar de Kamer. Volgens de plannen zou de hAbw een bezuiniging van 440 miljoen gulden moeten opleveren, die vooral moest worden behaald door jongeren onder de 27 jaar en alleenstaande moeders 20 procent te korten op hun uitkering. Daarnaast werd iedereen onder de 21 uitgesloten van de bijstand, waarmee jongeren tussen de 18 en 21 vrijwel hun gehele recht op inkomensondersteuning verloren. Verder zou de woningdelersnorm worden aangescherpt zodat bijstandsgerechtigden alleen nog een toeslag konden krijgen op hun minimumuitkering (50 procent van het minimumloon) als ze konden bewijzen daadwerkelijk alleen te wonen.⁸⁹ Opnieuw werd het DIVOSA-bestuur totaal verrast en in een verontwaardigde brief aan het parlement riep het op tot matiging van de plannen.⁹⁰ DIVOSA stond deze keer niet alleen in haar verontwaardiging. Ook binnen de PvdA werd geschrokken gereageerd op dergelijke ingrijpende voorstellen.⁹¹ Onverwachts greep de PvdA-fractie

87 Ibidem.

88 DIVOSA Archief, Notulen: Dagelijks bestuur/Hoofdbestuur 1993/1994, Besluitenlijst van de vergadering van het hoofdbestuur van DIVOSA (20-1-1993).

89 'Bijstand voor jongeren tot 21 verdwijnt', *Algemeen Nederlands Persbureau* 22-4-1993.

90 DIVOSA Archief, Map: Divosa_reacties, 1979-1996. Nr. 930363, TK-commissie SZW: bijstandsplannen (27-4-1993).

91 'Ter Veld verbitterd over kritiek uit Tweede-Kamerfractie PvdA', *Algemeen Nederlands Persbureau* 29-

de plannen zelfs aan om het vertrouwen in de staatssecretaris op te zeggen en binnen een week moest Ter Veld aftreden.⁹²

Haar opvolger, Jacques Wallage, begon direct voortvarend aan nieuwe voorstellen voor de nieuwe bijstandswet (voortaan de nAbw genoemd). Met de VNG en DIVOSA werd in september 1993 het zogenaamde Bijstandsakkoord gesloten dat zou moeten dienen als raamwerk.⁹³ Kort na het sluiten van het akkoord publiceerde de commissie-Van der Zwan haar conclusies. Opnieuw kwam grootschalig misbruik aan het licht, dit keer op een landelijke schaal. Het rapport leidde tot grote onrust. Een journalist van het *Algemeen Dagblad* schetste treffend het politieke klimaat:

Het jachtseizoen op de uitkeringsgerechtigde is open. Na jarenlang horende doof en ziende blind te zijn geweest, neemt politiek Den Haag eindelijk het misbruik van sociale voorzieningen onder vuur. De munitie, die de commissie-Van der Zwan heeft geladen in haar onderzoek naar de toepassing van de Algemene Bijstandswet, weerklinkt als donderslagen bij heldere hemel.⁹⁴

DIVOSA's verdediging tegen de eensgezinde aanval op de sociale dienst overtuigde niet echt. Het bestuur trok vooral de waarheidsgetrouwheid van het rapport in twijfel en probeerde vooral om de schuld bij het ministerie en haar Rijksadviseurs te leggen, zij waren tenslotte verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering.⁹⁵

Voor Wallage was het rapport aanleiding om zijn plannen voor de nAbw te herzien. In december 1993 presenteerde hij nieuwe voorstellen. Hoewel het te bezuinigen bedrag was verlaagd tot 380 miljoen gulden, kwamen verder bijna alle voorstellen van Ter Veld weer terug. Alleen het plan om mensen tussen 22 en 27 te korten was verwijderd.⁹⁶ Daarbij kwam echter het voorstel om voortaan een groter deel van de bijstandskosten op gemeenten te verhalen om zo hun belang in fraudebestrijding en uitstroom te vergroten.⁹⁷ Voor de VNG en DIVOSA was dit deel nog niet het grootste pijnpunt. Vooral het voorstel om de ge-

5-1993; 'Kritiek uit PvdA-fractie inzake bijstand raakt staatssecretaris pijnlijk', *Trouw* 1-6-1993.

92 'Staatssecretaris treedt af, niet om het beleid, maar wegens "verstoorde relatie"', *Trouw* 5-6-1993.

93 'Wallage en gemeenten akkoord over bijstand', *Algemeen Nederlands Persbureau* 2-9-1993.

94 P. den Hollander, 'De jacht op de bijstand is geopend', *Algemeen Dagblad* 15-9-1993.

95 'Sociale diensten vinden Van der Zwan eenzijdig', *Algemeen Nederlands Persbureau* 14-9-1993.

96 'Akkoord Wallage en VNG: Bijstand voor alleenstaande gaat omlaag', *NRC Handelsblad* 3-9-1993;

97 'Geen lagere bijstandsuitkering voor "echte" alleenstaanden', *Algemeen Nederlands Persbureau* 30-11-1993.

meentelijke bevoegdheden in het toewijzen van toeslagen te beperken leidde tot verzet.⁹⁸ Binnen DIVOSA werd geconcludeerd dat de nAbw geen enkele verbetering zou opleveren ten opzichte van de oude wet. De vereniging had de bezuinigingsoperatie, de kortingen en de blijvende complexiteit van de regelgeving voor lief genomen, in ruil voor meer beleidsvrijheid. Nu dit laatste element wegviel zag zij geen reden om de hervorming nog te steunen.⁹⁹ Ondanks dit late besluit van DIVOSA om zich alsnog te verzetten tegen de nAbw werd de herziening eind 1994 door het parlement aangenomen.¹⁰⁰

De jarenlange afwachtende houding van DIVOSA was niet onopgemerkt gebleven onder de leden. Hoewel het bestuur met het vertrek van Hoppenbrouwers in 1992 al had besloten een offensievere opstelling te kiezen, werd de gehele vroege jaren negentig vrijwel niets bereikt.¹⁰¹ Vooral de zwakke reactie op de conclusies van de commissie-Van der Zwan werd het bestuur ernstig kwalijk genomen, waarbij werd geconcludeerd dat dit zowel DIVOSA als de sociale dienst ernstige schade had berokkend.¹⁰²

Opvallend aan de publieke uitingen van de sociale diensten en DIVOSA begin jaren negentig is de vrijwel volledige afwezigheid van de cliënt. Terwijl het beleid in de jaren tachtig nog primair was gericht op de verteenwoordiging van uitkeringsgerechtigden en de minima, verdween deze taak begin jaren negentig van de agenda. Tegen partijen die DIVOSA om hulp vroegen verklaarde het bestuur dat DIVOSA voortaan werkte vanuit de aanname dat mensen goed zelf in staat waren om voor hun rechten op te komen. Het bieden van hulp hierbij was niet langer een taak van de vereniging.¹⁰³ De veranderde koers van DIVOSA is niet volledig toe te schrijven aan het bestuur, ook de leden leken ermee in te stemmen. Hoewel ze tijdens de vroege jaren negentig herhaaldelijk vroegen om een meer uitgesproken stellingname, werd zelden voorgesteld meer

98 'Kristallisatiepunt', *NRC Handelsblad* 2-12-1993.

99 'Ernstige twijfels over nieuwe Bijstandswet', *NRC Handelsblad* 3-9-1993; 'DIVOSA ziet te veel regelzucht in bijstandsvorstellen', *Algemeen Nederlands Persbureau* 14-12-1993; DIVOSA Archief, Map: DIVOSA reacties, 1979-1996. Nr. 930871, Staatssecretaris szw: beleidsbrief Abw (14-12-1993).

100 DIVOSA Archief, Notulen: Dagelijks bestuur/Hoofdbestuur 1993/1994, Besluitenlijst van de vergadering van het hoofdbestuur van DIVOSA (12-1-1994).

101 DIVOSA Archief, Notulen: Dagelijks bestuur/Hoofdbestuur 1993/1994, Besluitenlijst van de vergadering van het dagelijks bestuur van DIVOSA (11-2-1993).

102 DIVOSA Archief, Notulen: Dagelijks bestuur/Hoofdbestuur 1993/1994, Besluitenlijst van de vergadering van het hoofdbestuur van DIVOSA (22-9-1993).

103 DIVOSA Archief, Notulen: Dagelijks bestuur/Hoofdbestuur 1991/1992, Besluitenlijst van de vergadering van het Hoofdbestuur van DIVOSA (8-5-1991).

aandacht aan cliënten te besteden. In reactie op het kabinetsplan om iedereen onder de 21 het recht op bijstand te ontnemen, werd ook in de bestuursvergadering alleen gesproken over de onuitvoerbaarheid van de regelgeving. Het feit dat duizenden jongeren hun uitkering zouden verliezen bleef onbesproken.¹⁰⁴ Hoewel in een eerste protestbrief aan de Kamer nog werd gewezen op de gevolgen voor jongeren,¹⁰⁵ bleef de positie van uitkeringsgerechtigden eveneens onbesproken in de officiële reactie op de nAbw een jaar later.¹⁰⁶ Ook binnen de sociale diensten zelf was de stemming omgeslagen. Sinds de tweede helft van de jaren tachtig was de traditionele klasse van directeurs, die binnen de sociale diensten waren opgeklommen, geleidelijk aan vervangen door managers die van buitenaf werden aangesteld en zich veel sterker richtten op de bedrijfseconomische kant van de sociale dienst. Een nieuw jargon had zich verspreid met woorden als ‘bedrijfsplannen’, ‘prikkel’s en ‘markt’. De bijstand werd in de loop van de jaren negentig zelfs aangeduid als een product dat werd geleverd aan een klant.¹⁰⁷ Deze ontwikkeling stond niet op zichzelf. Het ‘managerialisme’ verspreidde zich in de jaren negentig in hoog tempo door het gehele overheidsapparaat. Binnen vrijwel alle overheidsdiensten werd een steeds grotere nadruk gelegd op het managen van de overheid als een bedrijf, zowel om de overheid in te krimpen als om het beleid efficiënter te laten verlopen.¹⁰⁸

Dat het binnen de sociale diensten om meer ging dan enkel efficiency en inkrimping, blijkt uit de omgeslagen stemming onder de lagere ambtenaren. Ook hier veroorzaakte de instroom van een nieuw soort ambtenaren, die niet langer aan de sociale academie waren opgeleid maar een bedrijfseconomische of administratieve achtergrond hadden, een omslag. Onder de oudere ambtenaren veranderde het sentiment vooral door de vernietigende conclusies van de commissie-Van der Zwan over de grove nalatigheid binnen sociale diensten.¹⁰⁹ In 1995

104 DIVOSA Archief, Notulen: Dagelijks bestuur/Hoofdbestuur 1993/1994, Besluitenlijst van de vergadering van het hoofdbestuur van DIVOSA (19-5-1993).

105 DIVOSA Archief, Map: DIVOSA_reacties, 1979-1996. Nr. 930363, TK-commissie SZW: bijstandsplannen (27-4-1993).

106 DIVOSA Archief, Map: DIVOSA_reacties, 1979-1996. Nr. 940181, TK-commissie SZW: herinrichting Abw (19-5-1994).

107 P. van der Aa, *Activeringswerk in uitvoering. Bureaucratische en professionele dienstverlening in drie sociale diensten* (Ridderkerk 2012) 110.

108 Keulen, *Monumenten van beleid*, 229; Terpstra, *Bijstandsmoraal in beweging*, 320-327; Kickert, *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*.

109 Onderzoekscmissie toepassing ABW, *Het recht op bijstand. Naar een beheerst proces bij de toekenning van de bijstand* (Den Haag 1993) 77-79.

verklaarde de directeur van de Rotterdamse sociale dienst hoe binnen zijn organisatie een sfeer van wantrouwen was ontstaan, waarbij cliënten steeds meer werden behandeld als potentiële fraudeurs.¹¹⁰ Tekenend is de reactie van een leidinggevende van de Tilburgse sociale dienst toen hem gevraagd werd naar het rapport Van der Zwan:

[we laten ons] niet aanpraten dat we een stelletje klungels zijn die niet anders doen dan geld over de balk smijten. Meteen bij de aanvraag van een uitkering zitten we er flink bovenop. Als we maar enigszins het idee hebben dat er iets niet klopt, wordt de sociale recherche ingeschakeld. Als bijvoorbeeld een bijstandsmoeder opgeeft dat ze een kostganger heeft, dan wordt er toch even gekeken of het niet haar vriend is met wie ze samenwoont.¹¹¹

De veranderde opstelling van de sociale diensten bleef niet geheel onopgemerkt. In 1994 beklaagde armoedeonderzoeker Gerard Oude Engberink zich hierover:

‘Een jaar of tien geleden waren de sociale diensten een van de belangrijkste pleitbezorgers van uitkeringsgerechtigden. Tegenwoordig hoor je sociale diensten nog slechts over de uitvoerbaarheid van wetgeving en over het gebrek aan armslag voor de diensten.’¹¹²

In hetzelfde artikel werd deze observatie bevestigd door de directeur van het Centraal Bureau van DIVOSA, P. Lemmen:

‘We zijn er achtergekomen dat opkomen voor uitkeringsgerechtigden niet te combineren is met onze eerste taak, het uitvoeren van de wet. Je kunt vijf, tien jaar zeggen dat het anders moet, maar de bezuinigingen gaan toch door.’¹¹³

Op de vraag of hij nog een directeur wist die pal stond voor uitkeringsgerechtigden, reageerde Lemmen dat er hem zo niemand te binnen schoot.

Terugkijkend is het opmerkelijk hoezeer de veranderde koers van de sociale diensten en DIVOSA samenviel met het aantreden van het derde kabinet-Lubbers en de verandering van het politieke klimaat. Net als in de vroege jaren tachtig, toen DIVOSA meeging in de antagonistische benadering van de politiek, paste zij nu haar publieke profiel aan op de zakelijke benadering. De sociale diensten passen hiermee binnen

110 H. Goudriaan, ‘De botte bijl van de bijstand’, *Trouw* 9-9-1995.

111 L. Heyting, ‘Wie niet werkt zal weinig eten’, *NRC Handelsblad. Zaterdag bijvoegsel* 12-2-1994.

112 M. de Rijk, ‘Echt alleen het piepsysteem van de bijstandswet’, *De Groene Amsterdammer* 20-4-1994.

113 Ibidem.

het plaatje van gelijkvormige overheidsorganisaties dat volgens Keulen overall in de westerse wereld zichtbaar werd, waarbinnen vooral aandacht werd besteed aan nieuwe managementprincipes maar waar weinig ruimte was voor inspraak en de belangen van burgers.¹¹⁴ Deze verwaarlozing van de burger viel ook de directeur van de Leeuwardense sociale dienst en prominent DIVOSA- en PvdA-lid Jan de Boer op. In een opiniestuk in *Trouw* beschreef hij een monsterverbond tussen de PvdA, VNG en de sociale diensten in hun bereidheid te bezuinigen op de minima. Cynisch merkte hij op dat eerdere rapporten van DIVOSA, ‘toen die vereniging zich nog druk maakte over armoede en verpaupering’, duidelijk hadden aangetoond dat een verdere aantasting van de minima zeer schadelijk was. Desondanks zetten de ‘blijde heren en dames’ nu hun handtekening onder de nAbw die de bijstand definitief zou veranderen van een recht in een gunst. De Boer: ‘Als oudhoofdbestuurslid van DIVOSA heb ik meer dan plaatsvervangende schaamte en als lid van de regeringsverantwoordelijkheid dragende PvdA geneer ik mij voor de partijbonzen die zich steeds verder vervreemden van hun natuurlijke achterban: de arme kant van Nederland’.¹¹⁵ Ook Bert de Vries (CDA), destijds minister van Sociale Zaken, blikte later terug op de sterke consensus in de jaren negentig, waarbij het ‘ideologische zoeklicht’ geleidelijk verschoof van de zwakkeren naar de maatschappelijke midden groepen. Volgens De Vries speelde het waarschijnlijk een grote rol ‘dat na een lange periode van bezuinigingen het gevoel was gegroeid dat er niet veel eer meer te behalen viel aan het beschermen van de zwakkeren.’¹¹⁶ De beeldspraak over het verschuivende zoeklicht sluit naadloos aan op de beroemde Den Uyl-lezing die Wim Kok in 1995 hield, waarbij hij bepleitte dat de PvdA zich voortaan op de middengroepen moest richten.¹¹⁷

Zoeken naar een plekje op de markt (1994-1998)

Hoewel DIVOSA in de eerste helft van de jaren negentig de belangenvertegenwoordiging van cliënten had laten vallen, hield het bestuur in eerste instantie nog vast aan zijn politieke rol als belangenbehartiger van de leden. Ook deze laatste politieke taak werd echter al snel opgegeven. De

114 Keulen, *Monumenten van beleid*, 229-230.

115 J. de Boer, ‘Is dit de vrucht van 150 jaar parlementaire democratie?’, *Trouw* 8-9-1993.

116 B. de Vries, *Overmoed en onbehagen. Het hervormingskabinet-Balkenende II* (Amsterdam 2015).

117 Van der Zwan, *Van Drees tot Bos*, 242.

belangrijkste oorzaak lag in het aantreden van het eerste 'paarse' kabinet, bestaande uit PvdA, vvd en D66. Onder begeleiding van de sprekende slogan 'werk, werk en nog eens werk', richtte het kabinet zich volledig op de vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden. De meest sprekende uiting van dit voornemen was de invoer van de zogenaamde 'Melkertbanen', 40.000 gesubsidieerde banen voor langdurig werklozen.¹¹⁸ Voor DIVOSA betekende het nieuwe kabinet echter geenszins het begin van een nieuwe bloeiperiode. De positie van de vereniging als landelijk vertegenwoordiger van de sociale diensten kwam zelfs onder grote druk te staan.

Opnieuw speelde SZW een hoofdrol. Kort na het aantreden van het kabinet werd besloten dat DIVOSA voortaan geen institutionele subsidie meer zou krijgen maar een activiteitsubsidie, waardoor DIVOSA zou kunnen worden afgerekend op haar bijdrage aan de 'kerntaken' van SZW.¹¹⁹ Hier bleef het echter niet bij. Vanwege de verzuurde relatie tussen SZW, de VNG en DIVOSA werd vanuit het ministerie besloten een nieuwe Landelijke Veranderingsorganisatie (LVO) op te richten die moest verzekeren dat de invoering van de nAbw voorspoedig zou verlopen.¹²⁰ Aangezien beleidsimplementatie traditioneel de verantwoordelijkheid van DIVOSA was, beschouwde het bestuur de LVO als een existentiële bedreiging. Deze vrees bleek niet ongegrond aangezien de LVO direct voorstelde om een nieuw brancheorganisatie voor sociale diensten op te richten.¹²¹

In een uiterste poging de positie als landelijk orgaan te behouden besloot het DIVOSA-bestuur in 1995 dat de vereniging zich uitsluitend moest gaan richten op het informeren en faciliteren van de leden.¹²² Daarnaast moest de afhankelijkheid van overheidssubsidie zo snel mogelijk worden afgebouwd door de vereniging te hervormen tot een commerciële dienstverlenende organisatie die zichzelf in stand zou kunnen houden met de verkoop van producten aan de leden. Ondanks protesten

118 W. van Oorschot, 'Work, work, work. Labour market participation policies in The Netherlands, 1970-2000', *East-West Review of Labor Law & Social Policy* 4:2 (1999) 149-192, 159.

119 DIVOSA Archief, Map: Toekomst GSD, Besluitenlijst van de vergadering van werkgroep 'profilering GSD-en en DIVOSA', Nr. 94-385 (13-6-1994); DIVOSA Archief, Notulen: Hoofdbestuur & Dagelijks bestuur 1995-1996, Besluitenlijst van de vergadering van het hoofdbestuur van DIVOSA (18-1-1995); DIVOSA Archief, Jaarverslag 1994 (november 1995) 39.

120 J. Kroon, 'LVO bestrijdt verziekte sfeer sociale diensten', *NRC Handelsblad* 19-1-1995; DIVOSA Archief, Jaarverslag 1994, 7.

121 DIVOSA Archief, Notulen: Hoofdbestuur & Dagelijks bestuur 1995-1996, Besluitenlijst van de vergadering van het Dagelijks bestuur (21-2-1995).

122 Ibidem.

van een bestuurslid dat de identiteit van DIVOSA hiermee verloren ging, schaarde een meerderheid van het bestuur zich achter de conclusie dat het uitoefenen van politieke invloed voor DIVOSA voorbij was.¹²³

Het nieuwe beleid werd opgezet onder de nieuwe voorzitter, G. Rombout, die sinds twee jaar leiding gaf aan de Arnhemse sociale dienst.¹²⁴ In een interview verklaarde Rombout dat hij vooral geïnteresseerd was in de 'management kant' van de sociale dienst: 'Al heb ik er natuurlijk wel affiniteit mee. Dat moet wel. Proberen om iets van de welvaartsstaat overeind te houden, ondanks dat dat steeds moeilijker wordt.'¹²⁵ Op de vraag of hij zich ook politiek wilde uitlaten reageerde de nieuwe voorzitter resoluut: 'Nee, serieus. DIVOSA moet niet mee gaan discussiëren met de politiek. We moeten wel meepraten. In beeld brengen wat de problemen zijn. Aangeven dat er een groep mensen zal blijven waarvoor absoluut geen werk is.'¹²⁶ Terugblikkend op zijn eerste jaar als voorzitter verklaarde Rombout tevreden dat DIVOSA bezig was aan een geslaagde overgang richting een 'productgerichte' werkwijze als dienstverlener aan de leden.¹²⁷ In de volgende twee jaar zou de steun aan de leden hard nodig blijken. Anders dan gehoopt bracht de invoering van de nAbw in 1996 geen rust aan het sociale zekerheidsfront. Gemeentelijke organisaties werden 'overspoeld' door een stroom aan wijzigingen in regels en wetgeving.¹²⁸ Volgens onderzoekers Van Gestel, De Beer en Van der Meer veroorzaakte de grote hervormingsdrang van het kabinet een totale chaos binnen de sociale zekerheid. Hoewel DIVOSA nog probeerde om te midden van deze onrust de belangen van haar leden te verdedigen, had zij haar politieke taken definitief afgelegd. In 1999 stelde de vereniging in een toekomstschets dat de leden hun lot voortaan in eigen handen hadden: 'alle partijen moeten hun plek op de markt verdienen'.¹²⁹

123 DIVOSA Archief, Notulen: Hoofdbestuur & Dagelijks bestuur 1995-1996, Besluitenlijst van de vergadering van het hoofdbestuur van DIVOSA (13-9-1995).

124 'Directeur sociale dienst in Arnhem voorzitter DIVOSA', *De Gelderlander* 21-4-1995.

125 A. Jans, 'Opletten dat je Arnhem niet tekort doet', *De Gelderlander* 4-5-1995.

126 Ibidem.

127 DIVOSA Archief, Jaarverslag 1995 (november 1996) 7.

128 DIVOSA Archief, Map: Toekomst GSD; Het Leids Overleg, *Beleidsdocument Sociale Diensten Nieuwe Stijl. De kabinetsvoornemens en de herpositionering van de sociale diensten* (Leiden 1998) 6.

129 Ibidem, 14; Quote uit: DIVOSA Archief, Map: Toekomst GSD, Toekomstscenario's en strategievorming, Nr. 990673.1 (22-7-1999).

Conclusie

In dit artikel is geschetst welk effect de hervormingspolitiek van de kabinetten-Lubbers en -Kok hebben gehad op de positie van DIVOSA als vertegenwoordiger van de Nederlandse sociale diensten. Naast het feit dat het verhaal van de sociale diensten en hun vertegenwoordiger DIVOSA een interessante episode vormt binnen de geschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat, geeft het inzicht in de bredere politieke en bestuurlijke transformaties van de jaren tachtig en negentig. Dit komt vooral door DIVOSA's dubbelrol van ambtelijke koepelorganisatie en belangenvereniging voor cliënten van de sociale dienst. Hierdoor zat het DIVOSA-bestuur in een permanente spagaat tussen de eisen die leden, cliënten en beleidsmakers aan het bestuur stelden. Wat vooral duidelijk wordt door het verhaal van DIVOSA, is hoe weinig macht belangenverenigingen in feite hebben als de politiek zich afsluit voor hun geluid.

Vanuit dit perspectief is het weinig verbazend dat de koers van DIVOSA vrij nauwkeurig de bredere maatschappelijke machtsverhoudingen volgde. Aan het begin jaren van de jaren tachtig kon DIVOSA onder druk van mondige cliënten en ambtenaren net als veel andere sociale bewegingen publiekelijk in verzet komen tegen het hervormingsbeleid van de kabinetten-Lubbers. Als zelfbenoemde belangenbehartiger van de minima en met steun van alle linkse politieke partijen groeide zij uit tot een voornaam criticaster van het regeringsbeleid. Het bestuur trok zich hierbij weinig aan van de groeiende frustratie bij de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en steunde het personeel van sociale diensten in hun massale verzet tegen de woningdelersnorm. Onder leiding van de activistische voorzitter Scheepbouwer zocht de vereniging nadrukkelijk de grenzen van de ambtelijke loyaliteit op terwijl veel lagere ambtenaren zelfs het overheidsbeleid opzettelijk traineerden.

De ophef over de woningdelersnorm markeerde echter ook het eind van de politisering van DIVOSA. De jarenlange activistische koers bleek weinig concrete resultaten op te leveren terwijl DIVOSA zich had vervreemd van de VNG en SZW. Nadat staatssecretaris De Graaf de subsidie van DIVOSA bewust verlaagde en Scheepbouwer opstapte als voorzitter, was de vereniging genoodzaakt zich weer te richten op haar originele taak: beleidsimplementatie. Hoewel DIVOSA bleef wijzen op de situatie van de minima, probeerde ze nadrukkelijk de banden met de VNG en SZW te herstellen. Deze overgang naar een meer constructieve houding sloot opnieuw aan bij een bredere verandering onder politieke beweging-

gen. Vooral het feit dat de PvdA onder Wim Kok overstapte op een meer zakelijke politiek had grote invloed op de koers van de vereniging. Aangezien DIVOSA hiermee haar grootste politieke bondgenoot in het verzet tegen de hervormingspolitiek verloor en veel leden bovendien actief PvdA-lid waren, volgde zij de sociaaldemocratische overgang. De transitie naar een meer zakelijke politiek intensiverde nog verder toen de PvdA in 1989 toetrad tot het derde kabinet-Lubbers.

Naast de partijpolitieke verschuivingen speelden nog andere factoren. Een belangrijke factor was de grote maatschappelijke onrust die begin jaren negentig volgde op de publicatie van een reeks onderzoeksrapporten over grootschalige bijstandsfraude. Terwijl staatssecretarissen Ter Veld en Wallage de onrust gebruikten om hun hervormingsplannen voor de bijstandswet steeds verder aan te scherpen ten nadele van bijstandsgerechtigden en gemeenten, probeerde DIVOSA *goodwill* te winnen door zich constructief op te stellen. Deze hoop op politieke steun bleek ongegrond en de vereniging raakte verwickeld in een institutionele strijd om haar positie als adviseur te behouden. Onder grote politieke druk stopte het bestuur uiteindelijk bewust met de belangenbehartiging voor cliënten. Met steun van de leden, die door de fraudeschandalen ontvankelijk waren geworden voor een sober en streng uitkeringsbeleid, schaarde DIVOSA zich achter de overgang naar een nieuwe sociale dienst. Deze diensten werden veelal geleid door een nieuwe klasse van managers die zich meer richtten op uitstroom en efficiëntie dan op sociale vraagstukken. Zo transformeerde DIVOSA in korte tijd tot een commerciële dienstverlener voor de leden. Opnieuw werd deze koerswijziging afgedwongen door het ministerie, dat besloot de subsidie van DIVOSA verder te verlagen en de concurrerende LVO op te richten. Onder het eerste paarse kabinet dat in 1994 aantrad, consolideerde deze ontwikkeling zich. Het kabinet voerde een stroom aan hervormingen door die DIVOSA en de sociale diensten dwong alle politieke activiteiten af te bouwen. Hoewel het DIVOSA-bestuur zich nog af en toe publiekelijk uitsprak over beleidszaken, was de vooraanstaande positie van sociale diensten in het publieke debat eind jaren negentig definitief uitgespeeld.

Over de auteur

Hans Rodenburg (1991) is onderzoeker bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, waar hij meeschrijft aan het tiende deel in de serie

'Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945'. Daarnaast is hij projectleider bij het wetenschappelijk bureau van GroenLinks waar hij werkt aan een advies over actief arbeidsmarktbeleid. Dit artikel is een bewerking van zijn masterthesis voor de Research Master History aan de Universiteit Utrecht.

E-mail: j.rodenburg@let.ru.nl

