

Krachtig voor kwetsbaar

**speech Tof Thissen ter gelegenheid van het 75-jarig jubileum van Divosa, 10 juni 2009, Beatrixtheater Utrecht
(eind) redactie: Liny Bruijnzeel**

We verkeren in goed gezelschap. Donald Duck bestaat ook 75 jaar. Nu wil ik ons niet vergelijken met die kwakende wat mopperende, verongelijkte eend, maar hij heeft wel het eeuwige leven, en dat wens ik ons ook toe.

Ieder tijdsgewricht heeft zijn eigen opvattingen over de oorzaken van armoede en werkeloosheid. In onze 75-jarige geschiedenis zijn er veel verschillende langsgekomen. Die opvattingen hangen nauw samen met hoe we kijken naar kwetsbare mensen. De geschiedenis laat zien dat mensbeelden bepalend zijn voor de wetten die we bedenken en de uitvoering die daarbij hoort. Aan de hand van dominante mensbeelden neem ik jullie mee door onze geschiedenis. Mijn haltes zijn onze jubileumjaren 1934, 1959, 1984 en 2009. De beelden op het scherm komen uit ons jubileumboek van vijf jaar geleden *Gevaarlijk & Talentvol*.

1934

Wie arm is in ons oprichtingsjaar 1934 is zelf verantwoordelijk om het op te lossen. Familie en liefdadigheid kunnen bijspringen. In de praktijk zorgt de burgerlijke armenzorg er wel voor dat niemand van de honger omkomt. Maar die garantie staat niet in de wet en dat is voor de regering een principekwestie. Armen moeten niet te gemakkelijk kunnen aankloppen.

Armen worden gezien als zielig – bejaarden, weduwen, zieken - of gevaarlijk. Mondige arbeiders die door de crisis werkeloos zijn geworden maken stampij op de stoep van het woonhuis van de directeur van de Amsterdamse Dienst voor Maatschappelijk Steun. Bij de Haarlemse Dienst voor Maatschappelijk Hulpbetoon sneuvelen voortdurend ruiten. En in Leiden worden armenbezoekers uitgerust met een gummiknuppel. Armen behoren tot een andere wereld, een wereld die bedwongen moet worden. In het uiterste geval krijgen ze steun, maar “dan behoorden ze zich wel te gedragen zoals wij dat vonden” zei A.T. de Jong, medeoprichter van Divosa, later.

De staatsonthouding is moeilijk vol te houden in de crisis. De werkeloosheid stijgt pijlsnel. De centrale overheid bedenkt vrij spontaan maatregelen, overigens [NB!] zonder overleg met de gemeentebesturen die de maatregelen moeten uitvoeren.

Werkverschaffing, crisissteun, werklozensteun, brandstoftoeslagen, sociaal-cultureel werk ter voorkoming van zedelijk verval. De regelingen buitelen over elkaar heen. En de gemeentelijke ‘steunorganen’ zijn er nauwelijks voor toegerust. “In het oog van de secretarie was het werken bij de sociale afdeling minderwaardig werk” zei A.T. de Jong, een van de mede-oprichters van Divosa. “Dat merkte je aan alles: de huisvesting, het personeel [...]. De mensen werden lager in rang ingedeeld. Soms kreeg je gewoon mensen toegeschoven, omdat ze er elders geen raad mee wisten. De opvatting heerste dat het alleen maar geld kostte, niks opbracht.”

De Haarlemse directeur Maatschappelijk Hulpbetoon De Haas van Dorsser gaat op zoek naar vakgenoten in andere gemeenten en naar een orgaan dat steun kan bieden voor het werk in de praktijk. Hij vindt het niet bij bestaande verenigingen en vakbladen. Samen met de directeurs van Dordrecht en Utrecht neemt hij het initiatief tot oprichting van een vereniging, mét een vakblad én een stichting voor de opleiding van maatschappelijke werkers. In december 1933 sturen ze een brief naar hun collega's. Ze kondigen een vereniging aan voor, en ik citeer, "de behartiging van de vakbelangen, behandeling van vraagstukken van theoretische, praktische en administratieve aard en bevordering van kennis omtrent vraagstukken van maatschappelijk hulpbetoon". Ze leggen daarmee de basis voor de kernfuncties die Divosa 75 jaar later nog altijd heeft: netwerk, kennis en lobby. Op 25 januari 1934 is de vereniging een feit.

Hoe krachtig te zijn voor kwetsbaren? De jonge vereniging stelt dat het voorkomen van 'hulpbehoevendheid' dé primaire taak is voor sociale diensten. "De tijd, dat [wij] enkel het hoognoodige verstrekten om te blijven leven ligt reeds ver achter ons," zegt voorzitter De Haas van Dorsser in 1935.

In de chaos van regelingen en de wirwar van instanties denkt de vereniging ook alvast [na over](#) de huidige werkpleinen inclusief centra voor jeugd en gezin. Maak in elke gemeente, is het advies, één orgaan voor sociale zaken dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van arbeidsbemiddeling, werkloosheidsverzekering, werkverschaffing, steunverlening, jeugdregistratie, distributie van levensmiddelen, armenzorg, inlichtingen- en onderzoeksdienst. Waarvan [akte](#).

1959

We vieren onze 25^{ste} verjaardag in de gunstige wederopbouwjaren.

Wie arm is in 1959 behoort tot een selecte groep achterblijvers. Ouderen hebben inmiddels AOW. En de mondige werkloze arbeiders die in de jaren dertig nog een armenzorger van de trap mepten, werken nu aan de wederopbouw van Nederland. Armlastigheid staat na de oorlog gelijk aan asocialiteit. Dat is het mensbeeld. Anders dan voor de oorlog, vinden we het nu geen eigen schuld, het wordt geweten aan de oorlog. Daarom mogen we ons nu wel bemoeien met behulp van allerhande sociale zorg. Er is breed politiek draagvlak voor bestrijding van onmaatschappelijkheid en verheffing van achtergestelden.

"Eenmaal per jaar gingen we naar een loods. Daar mocht je een jas, een jurk, kousen en schoenen uitzoeken. Die waren helemaal nieuw. Ik herinner me het als de dag van gisteren: het was geruit, fel groen of rood of blauw. Het was vreselijk, want je kwam kinderen op dezelfde school tegen met dezelfde kleren en dan wist je wiens moeder ook in de steun liep." Aan het woord is Hellen, zij is 10 als haar vader in 1947 overlijdt en haar moeder 'steun' krijgt. "Aan de ene kant was het een feest, want je kreeg iets nieuws. Aan de andere kant was het afgrijselijk. [...] Je hoorde bij de groep armen en dat was zichtbaar geworden." Hellen en haar moeder behoren tot de groep achterblijvers.

Sociale diensten professionaliseren in hoog tempo en helpen waar mogelijk. Social casework doet zijn intrede. Toch blijft het voor sociale diensten worstelen zolang de

Armenwet van kracht is en zij slechts aanvullend zijn op de zorg van het particuliere en kerkelijke initiatief. Moeten ze meegaan in de Armenwet die ‘slechts’ het minimale voorschrijft of hoort ‘opvoeding tot een mens’ ook tot de taken? Moeten ze alleen hulp en bijstand verlenen als mensen erom vragen, of hoort preventief ingrijpen er ook bij?

Een handboek uit 1954 met de titel ‘De moderne gemeentelijke dienst voor sociale zaken’ twijfelt niet aan de brede rol van de sociale dienst. De sociaal werker kan, en ik citeer, “zijn werk niet beëindigen met het verstrekken van de stoffelijke hulp, omdat de maatschappelijke nood veelal schier onontwarbaar verweven is met geestelijke en zedelijke nood. Zijn werk betekent kortweg: dienen.”

Één wet, die op een goede manier de immateriële en materiële hulp regelt, ter vervanging van de Armenwet, lijkt voor de hand te liggen. Maar minister Klompé van Maatschappelijk Werk durft die ene wet niet aan. Ze is bang dat het in één hand geven van financiële bijstand en immateriële zorg leidt tot oude toestanden: dat bijstand pas wordt gegeven als de lakens kaarsrecht in de linnenkast liggen. Het recht op bijstand wordt daarom gerealiseerd in een afzonderlijke bijstandswet. Het komt ook tegemoet aan de confessionele afkeer van teveel overheid, zeker op het kwetsbare terrein van gezin en maatschappelijk werk. Het resulteert in een gekunstelde knip tussen financiële ondersteuning en [immateriële](#) hulp. De bijstand loopt via de sociale diensten, maatschappelijk werk via het particulier en kerkelijk initiatief.

Dankzij de in 1963 aangenomen en in 1965 ingevoerde Algemene Bijstandswet kan, in de woorden van Klompé, iedereen nu met opgeheven hoofd naar de sociale dienst. Haar partijgenoot Zwanikken zegt: “het begrip armen zal uit ons staatsrechtelijk vocabulair verdwijnen. We zullen dan nog uitsluitend ontmoeten bijstandsbehoevenden.” Een nieuw mensbeeld is geboren. Mensen die bijstand behoeven, moeten dat op hun individuele situatie toegesneden, kunnen krijgen. Gemeenten krijgen daarom grote vrijheid om dat maatwerk te leveren. Klompé zei hierover: “Als ik een gezin heb met een gehandicapt kind, dat heel wat extra kost, dan moet dat geld er zijn. Daarom is die wet ook gedeconcentreerd geworden en uitgevoerd door de gemeente.”

Die vrijheid blijkt lastig. Een deel van de gemeenten vraagt om duidelijke regels en normen. In de pers ontstaat ophef over de verschillen tussen gemeenten. Hoe bepaal je de hoogte van de bijstand? Mag je bijstand verhalen wanneer iemand een erfenis krijgt of een prijs wint in de loterij? De vele uitvoeringsvragen dreigen de enorme betekenis van de ABW te overschaduwen – als laatste schans tegen bestaansnood, van gunst naar afdwingbaar recht, een exclusieve overheidstaak verankerd bij de sociale dienst. De vragen staan symbool voor iets anders: was er gedacht aan de ambtenaar die plotseling vanuit een heel nieuw mensbeeld moest gaan werken? Die zich niet langer moest beperken tot de minimale gunst van de Armenwet, maar nu het recht op een ordentelijk bestaansminimum moest gaan toekennen. Nee, niet in de wet. Divosa organiseert daarom een aantal cursussen.

1984

1984. We zijn opgericht in de hevige crisis van de jaren dertig. Ons gouden jubileum vieren we in de ernstige crisis van de jaren 80.

Wie zonder werk of inkomen is, heeft in 1984 recht op een uitkering. Daar ligt een positief mensbeeld aan ten grondslag. Mensen zijn arm omdat ze geen bestaansminimum hebben, is vanaf 1965 de gedachte, niet omdat ze onmaatschappelijk zijn. Om armoede op te lossen is er een bestaansminimum geregeld in de ABW. De woonscholen en gezinsoorden voor heropvoeding van de jaren vijftig en zestig zijn daarom ten grave gedragen. Bijstandsgerechtigden zijn ‘cliënten’ geworden die inmiddels met heel veel anderen een uitkering ontvangen via een zakelijke afhankelijkheidsrelatie met de sociale dienst. Door de nadruk van de ABW op de inkomenskant duikt de term minima op. Het gaat om een procentje meer of minder, om koopkrachtplaatjes. Als er fraude opduikt, spreken we van uitkeringstrekkers.

Sociale diensten voelen wel dat mensen meer nodig hebben dan alleen geld. Een werkloze chef van een schoonmaakbedrijf vertelt in 1975 over zijn ervaringen met de sociale dienst. “Dat je dus niet een mens bent, maar gewoon een klant. Hún werken bij de sociale dienst en jij bent een klant voor iets te halen, je hebt een behoefte, en die krijg je dan. En dat je in een krisissituatie zit, ja daar wordt totaal geen rekening mee gehouden.” De voormalige schoonmaakchef wil begrepen worden. Dat hij door zijn ontslag zijn jongste kind niet kan geven wat hij zijn oudste kinderen wel heeft kunnen geven. Dat hij zich nog iedere keer schaamt als hij zijn werkbriefje moet inleveren. Dat hij hoopt dat niemand hem de sociale dienst ziet in- of uitgaan.

Om krachtiger te kunnen zijn voor kwetsbaren introduceren sociale diensten de bijstandsmaatschappelijk werker halverwege de jaren zeventig. En passent breken ze met de gekunstelde knip tussen bijstand en maatschappelijk werk. Medewerkers willen ook graag meer doen dan alleen een uitkering regelen. Maar dat sneuvelt onder tijdsdruk en formeel handelen. Want de ABW, gebouwd met een groot vertrouwen in het goede van de mens, is niet berekend op wat in de jaren zeventig en tachtig gebeurt. De massale werkloosheid vanaf halverwege de jaren 70 leidt voor het rijk tot grote [financiële](#) problemen. Het rijk probeert via een voortdurende stroom van wijzigingen, uitbreidingen en detaillering van uitvoeringsvoorschriften de toestroom bij sociale diensten in te perken. En zoekt de oplossing uiteindelijk in bezuinigingen op de uitkeringen. De sociale diensten worden langzaam een uitkeringsfabriek.

Binnen het gemeentelijke sociale beleid spelen sociale diensten nauwelijks een rol. Dat is het andere gevolg van de koopkrachtdominantie. De sociale dienst loopt vooral aan de leiband van de rijksoverheid. H. Bloemen, lid van het Divosa hoofdbestuur, zegt hierover in 1984: “Problemen die opgelost moeten worden, worden vaak op het bordje van sociale zaken geschoven. Moet er een vrouw in het college? Geef haar sociale zaken. Nieuwkomers, zwakkelingen of communisten mogen ook sociale zaken doen. De directeur Openbare werken wordt zwaarder betaald dan de directeur sociale zaken. De politieke relevantie van sociale zaken binnen gemeenten is miniem.”

2009. We vieren onze 75^{ste} verjaardag in wat alom vermoed wordt de zwaarste economische crisis te zijn of te worden na de Tweede Wereldoorlog. Ik hoop dat er geen causaal verband is

Wie in, of misschien moet ik zeggen, net voor de crisis van 2009 geen werk of inkomen heeft, die krijgt een aanbod, en werk is het einddoel voor iedereen. We noemen ze klanten, die met wat hulp zelf verantwoordelijk zijn voor hun succes op de arbeidsmarkt. Niet langer is het gebrek aan inkomen het probleem, maar het niet hebben van werk. En daarom definiëren we mensen niet langer in koopkrachttermen, maar in hun afstand tot de arbeidsmarkt. Niet langer minima, maar fase 4, dat we vanwege te veel stigmatisering alweer hebben vervangen door talenten. Het zijn woorden die horen bij het positieve mensbeeld dat iedereen iets kan, als hij zijn talenten maar benut en bereid is zich voortdurend te plooiën naar de vraag van de arbeidsmarkt.

Bij dit mensbeeld horen activering, samenwerking met Arbeidsvoorziening, klantprofielen, uitgaan van mogelijkheden, reïntegratiebedrijven: allemaal bedoeld om de afstand tot de arbeidsmarkt op te heffen. De Nieuwe Algemene Bijstandswet van 1996 verwoordt dit streven door voor het eerst sturing op uitstroom te definiëren.

Bij uitstroom horen banen. En voor mensen die te ver afstaan van de reguliere arbeidsmarkt maken we ze. De Jeugdwerkgarantiewet, de Banenpool, Melkert-banen, WIW-banen en ID-banen bieden achtereenvolgens nieuw perspectief. Het is jammer dat ze zo snel komen en gaan, doordat we voortdurend morrelen aan de voorwaarden en verwachtingen. Maar veel belangrijker, ze helpen echt. Zowel wij als de mensen in de uitkering zien dat het kan: na 10 jaar bijstand een gewaardeerd conciërge worden. We bevrijden ons zelf van ons gevangen denken. We voelen dat we bijstandsafhankelijkheid kunnen beïnvloeden. Het is de opmaat naar de Wet werk en bijstand.

Die komt in 2004. Ik zeg hier zelf over: “In de nacht van 31 december op 1 januari 2004 voltrok zich – in relatieve stilte - een revolutie in de lokale sociale zekerheid. [...] Van de ene op de andere dag waren gemeentelijke sociale diensten niet langer meer door het rijk gestuurde en geïnstrueerde uitvoeringsorganen, maar werden ze min of meer zelfstandig ondernemende diensten voor werk en inkomen.” Activering van mensen staat voorop, niet langer de uitkering of de inkomensvoorziening.

Net als bij de ABW is er bij de introductie van de WWB geen plan of geld om medewerkers, die jarenlang zijn opgevoed in rechtmatigheid, te leren dat een geactiveerde klant belangrijker is dan een kloppend dossier. Inmiddels kun je klantmanagers midden in de nacht wakker maken en vragen naar de kern van de nieuwe wet: ‘werk boven inkomen’, zeggen ze allemaal. Maar overdag twijfelen ze er bij sommige klanten aan, dan zouden ze wel iets anders willen doen dan alleen maar (de kortste weg naar) werk.

Maar voor twijfel is geen ruimte. Minister De Geus wil in 2006 de werkeloosheid uit de WAO. Als Divosa in haar monitor voorzichtig oppert om dan ook de arbeidsongeschiktheid uit de WWB te halen, valt iedereen over ons heen. We krijgen het

verwijt mensen af te schrijven. Overigens alleen als de microfoons aanstaan. De gemeenten mogen nog niet voelen dat het rijk de teugels voor bepaalde mensen in de bijstand best wil laten vieren. Eerst het volume omlaag.

Dat lukt ook. We ontdekken dat er veel klanten zijn die passen in het nieuwe mensbeeld. De afstand tot de arbeidsmarkt wordt met scholing en begeleiding verminderd, loonkostensubsidies geven een opstap naar een reguliere baan, en er stromen veel mensen uit de uitkering.

Het mensbeeld van een kneedbare mens is in de kern een optimistisch en pragmatisch mensbeeld. Iedereen kan en moet meedoen. Contact helpt, bemoeien mag en moet steeds meer, we moeten niemand in de steek laten, we moeten perspectief bieden. Ligt een beroep uit de markt, dan volgt omscholing, wordt werk verplaatst, dan volgt verhuizing of omscholing.

Maar er is ook zorg. We zien ook mensen die niet zo kneedbaar zijn, of bij wie het tekort in opleiding, in ervaring, in taalkennis niet te verhelpen is, hoe hard iedereen ook probeert en wil. Om ook voor hen krachtig te zijn, leggen we steeds meer verbindingen met zorg en participatie. Want het gevaar ligt in de keerzijde: is iemand zelf schuldig wanneer deelname niet lukt? Kan de staat, en kan de markt, de verantwoordelijkheid op zich nemen om iedereen zonder uitzondering aan het werk te krijgen? En wat als er weer een crisis is? Hoe bestendig is het mensbeeld dan als er niet voor iedereen plek is op de arbeidsmarkt?

75 jaar Divosa en sociale diensten in vogelvlucht

Mensbeelden blijken in onze geschiedenis zeer bepalend voor de oplossingen die gekozen worden. De constante is dat het zonder uitzondering eendimensionale beelden zijn. De klant van nu krijgt arbeidsbemiddeling vanwege zijn afstand tot de arbeidsmarkt. We vinden het vanzelfsprekend. Maar dat was het niet: vroeger kregen armen steun, bijstandsgerechtigden kregen bijstand, bijstandstrekkingen kregen te maken met fraudebestrijding en cliënten ontvingen een uitkering.

Politici verbeelden zich dat hun construct dé oplossing is op dat moment voor alles en iedereen. Onze dagelijkse praktijk is echter zeer divers. Mensen die bij ons aankloppen en -klopten hebben het vaak allemaal nodig: én de koopkracht van de jaren 70/80, én de speciale banen van de jaren negentig, én de arbeidsbemiddeling van nu, én de bemoeizorg van de jaren 50/60, en soms zelfs de verwijzing naar eigen verantwoordelijkheid van de jaren dertig en nu. Die verabsolutering van de werkelijkheid past slecht bij de unieke mensen met hun zeer uiteenlopende behoeften en noden in onze spreekkamers.

Ik hoop voor de toekomst dan ook op een inclusief mensbeeld, waarin ruimte is voor al die aspecten, en waarbij de confectie-oplossingen niet vooraf gegeven zijn. Er waren, er zijn, en er blijven altijd mensen die de steun van de overheid nodig hebben. Pas wanneer je hen vraagt wat ze nodig hebben om te worden wie ze willen of kunnen zijn, weet je wat je moet doen.

Daarom hoop ik ook dat we nieuwe wetten op die gevarieerde praktijk durven baseren, en durven breken met een traditie van wetten die (ook) een trauma uit het verleden proberen weg te poetsen. Het bestaansminimum van de ABW moest afrekenen met de vernederende bemoeienis van de armenbezoeker en werd daarom losgekoppeld van maatschappelijk werk. De WWB moest op haar beurt afrekenen met de misrekening van de ABW dat alleen een bestaansminimum regelen voldoende was. Werk is vervolgens zo dominant opgeschreven in de WWB dat het vooral een werkloosheidsvoorziening lijkt die niet meer de vangnetfunctie van de ABW mag hebben. En is de WIJ daar het eerste voorbeeld van? Moet die het trauma van de jeugdwerkloosheid van de jaren 80 wegwerken, en en passant de bijstand zoals door Klompé bedoeld voor een groep mensen op grond van leeftijd wegnemen?

In navolging van de wisselende mensbeelden, hebben we voortdurend gemorrel aan onze systemen en organisaties. Uit angst hebben we maatschappelijk werk, uitkeringen en hulp bij werk soms heel ver uit elkaar georganiseerd. De geschiedenis laat zien dat mensen altijd een combinatie van inkomen, maatschappelijke hulp en hulp bij werk nodig hebben. Ik hoop dat we stoppen met het gemorrel aan structuren en organisaties, maar dat we in plaats daarvan investeren in de medewerkers zodat zij de inclusieve nabije uitvoering op maat tot stand kunnen brengen.

Hoe kun je onbelast naar mensen blijven kijken? Onze neiging beelden te willen maken is al heel oud. In het prachtige Exodus verhaal van mensen dat verhaalt over de bevrijding onder leiding van Mozes uit het slavenhuis van Egypte, weg van de vleespotten, wilden de ongeduldige bevrijde Israëlieten morrend halverwege de woestijntocht een bewijs van God. Maar God gaf ze dat niet. In plaats daarvan zei hij: Ik ben die is, ik zal er zijn (JAHWEH). In plaats van een godsbewijs deed hij een beroep op hun vertrouwen.

De geschiedenis [van ons werkveld](#) laat zien dat het maken van beelden van mensen maar al te snel leidt tot gevangen denken, tot gevangen wetten, tot gevangen organisaties en uitvoering. Uitvoering en politiek moet af van de beelden, en het zoeken naar het ene construct als panacee voor alles. Alleen die onbevangenheid zal ons in staat stellen de hulpschreeuw van die ene mens te blijven zien. Iedereen heeft dat eens of vaker in zijn leven nodig. Dat iemand meehelpt om een dun draadje tot een steviger touw te maken. Dat iemand iets in je ziet. Je weer op weg helpt. Want daarin onderscheidt ons werk zich. Als wij als sociale diensten niet meer geloven in de mogelijkheden van de meest kwetsbaren, wie dan wel?

Als wij als sociale diensten niet krachtig voor kwetsbaren zijn op al die plekken in de samenleving waar we nabij zijn moeten;

Krachtig in onze coaching voor mensen in hun talentontwikkeling, krachtig voor het emancipatieproces van mensen;

Met de WWB hebben we het begrip sociaal definitief een andere en betere inhoud gegeven: meedoen is vele malen beter dan opgesloten zijn in een regeling;

Onze toekomst, die gisteren al had moeten beginnen is dat we eerder, breder en beter onze dienstverlening in zullen zetten;

Kernwoorden: nabijheid, erop af, menselijker, zelfbewust, trots, lerend, resultaten laten zien, open, verantwoord en ons aan de samenleving verantwoordend;

Dat het antwoord op de vraag 'Wie is er dan wel voor de meest kwetsbaren' die nog een weg moeten afleggen naar werk, naar participatie of een schuldenvrij bestaan altijd is en zijn blijven zal; de publieke gemeentelijke sociale dienst!

Ik wens ons nog heel veel jaren toe voor ons betekenisvolle goede werk.