

# Een door crises gestuurde ontwikkeling

## Hoe het Groningse bijstandsbeleid in de jaren negentig veranderde \*

Dit artikel probeert de grote omslag in het bijstandsbeleid van de gemeente Groningen in de jaren negentig te verklaren. Terwijl Groningen eind jaren tachtig nog als een links paradijs voor bijstandsgerechtigden bekend stond, haalde het eind jaren negentig rechtse ideeën op uit de Verenigde Staten, waarmee het landelijk voorop begon te lopen in de ontwikkeling van een nieuw perspectief op de verzorgingsstaat. De jaren negentig waren een instabiele periode voor het Groninger sociaal beleid: de gemeente bewoog van crisis naar crisis. In dit artikel wordt beargumenteerd dat de Groningse beleidsverandering gedeeltelijk voortkwam uit een leerproces om deze crises op te lossen, waardoor Groningen uiteindelijk een andere positie innam ten opzichte van het landelijk beleid. Lokale gebeurtenissen als de Groningse Kredietbankaffaire, de grote landelijke consequenties van een Gronings rapport over bijstandsfraude, en het ineensstorten van de Sociale Dienst in 1996-1997 waren belangrijke momenten in dat leerproces. Deze studie beoogt een groter inzicht in de rol die het lokale niveau kan spelen bij de hervorming van de verzorgingsstaat.

### Inleiding

In de Nederlandse verzorgingsstaat zijn gemeenten van groot belang voor de uitvoering van sociale wetten, ook al nemen gemeenten als Groningen eigen beslissingen die niet altijd stroken met landelijk beleid. Onder de noemer van de ‘participatiesamenleving’ maakte het vorige kabinet (Rutte II) gemeenten verantwoordelijk voor jeugdzorg, intensieve thuiszorg en de (re)integratie van inwoners met een arbeidsbeperking. Volgens de toenmalige regering zou deze decentralisatie burgers helpen zelf verantwoordelijkheid te nemen. Daarnaast zouden gemeenten efficiënter werken dan de rijksoverheid, omdat ze op lokaal niveau de mogelijkheid hebben oplossingen op maat aan te bieden.<sup>1</sup> In



de praktijk kregen gemeenten echter te weinig middelen om de ambitieuze landelijke beleidsdoelstellingen te halen en maakten ze een nieuw onderscheid tussen burgers die wel of geen ondersteuning verdienden.<sup>2</sup> Het lokale niveau is dus fundamenteel voor de verzorgingsstaat, in die zin dat gemeenten een belangrijke invloed hebben op de toegang tot en beleving van de verzorgingsstaat door burgers.

Hoewel zich de afgelopen drie decennia in de verzorgingsstaat een sterke beweging naar decentralisatie heeft voorgedaan, hebben politieke wetenschappers laten zien dat de hervormingen lokale overheden meestal niet in een sterkere positie brachten tegenover de nationale overheid. Taken die de nationale overheden eerst zelf uitvoerden, geven ze nu uit handen aan andere organisaties, om die vervolgens via prikkels, targets, toezicht, concurrentie en budgetbeheersing in het gareel te houden. Gemeenten zijn daardoor meestal niet in staat om werkelijk de flexibiliteit te tonen die de rijksoverheid en de burger van ze verwachten.<sup>3</sup> Recente studies vinden ondanks de formele beleidsvrijheid dan ook weinig verschillen tussen het sociaal beleid van de verschillende Nederlandse gemeenten.<sup>4</sup>

In hoeverre komt deze eenvormigheid van beleid door sturing van de overheid en in hoeverre door een algemeen gedeeld gedachtegoed? Hoewel er zeker studies zijn gedaan naar de uitvoering van het activeringsparadigma op lokaal niveau (met name het werk van Rik van Berkel), zijn deze minder geïnteresseerd in hoe en waarom een gemeente besluit haar sociale beleid te veranderen.<sup>5</sup> Een historische studie van de beleidswijzigingen bij één gemeente – in dit geval Groningen – kan in ieder geval antwoord geven op de vraag in welke mate interne processen binnen een gemeente reageren op landelijke beleidswijzigingen. Dat is het doel van dit artikel: meer aandacht geven aan de rol van het lokaal bestuur in de uitvoering van de verzorgingsstaat. Daarbij beperkt deze studie zich tot de transformatie van het bijstandsbeleid van de gemeente Groningen in de jaren negentig. Die gemeente vormt een bijzonder geschikte casus: terwijl ze eind jaren tachtig nog als een links paradijs voor bijstandsgerechtigden gold, poogde ze eind jaren negentig landelijk voorop te lopen in de ontwikkeling en uitvoering van het nieuwe perspectief op de verzorgingsstaat. Binnen tien jaar vond een omslag in haar manier van denken plaats, en daarmee ook een verandering in de rol die zij op zich nam ten opzichte van het landelijk beleid.

Links: Receptiebalie van de Gemeentelijke Sociale Dienst van Groningen in de W.A. Scholtenstraat, 1985. Foto: Elmer Spaargaren. Collectie RHC Groninger Archieven 2290-3374.

Rechts: personeel van de Gemeentelijke Sociale Dienst van Groningen, belast met het uitzoekwerk voor de verstrekking van een eenmalige uitkering, 1983. Foto: Frank Straatemeier. Collectie RHC Groninger Archieven 2290-3370.

Dit artikel reageert op de uitgebreide literatuur over de verzorgingsstaat. Helaas is de bijdrage van historici aan het begrip van de verzorgingsstaat nogal beperkt. Zij deden slechts studies naar specifieke regelingen uit het verleden, of naar het lokaal niveau van vóór de Tweede Wereldoorlog.<sup>6</sup> Het is daarom grotendeels het werk van sociologen en politicologen dat ons historisch beeld van de verzorgingsstaat bepaalt.<sup>7</sup> Het nadeel van dat werk is de sterke nadruk op nationale regelingen. Nog altijd is het belangrijkste algemene werk over de verzorgingsstaat dat van Esping-Andersen.<sup>8</sup> Het probleem met zijn model is echter dat een land als Nederland er moeizaam in past, omdat het publieke, semipublieke en private systemen combineert en daarom eigenschappen heeft van drie regimes.<sup>9</sup> Bovendien houdt Andersens model weinig rekening met verschillen op lokaal niveau. Recente studies proberen daarin verandering aan te brengen, door zijn systeem om te zetten in een typologie in plaats van een meetbaar continuüm, maar dit heeft weer consequenties voor de meetbaarheid van verschillen door de tijd heen.<sup>10</sup> Er is bovendien een methodologisch probleem met het gebruik van Andersens model voor studies op lokaal niveau of van enkele regelingen: door het verschil in abstractieniveau is het moeilijk conclusies op het lokale niveau één-op-één te koppelen met een model van het nationale niveau.<sup>11</sup>

Voor een goed begrip van de rol van een gemeente hebben we dus meer aan literatuur die eventuele veranderingen van de verzorgingsstaat verklaart. In deze literatuur vindt een debat plaats tussen degenen die een grote verandering van de verzorgingsstaat zien, en degenen die beargumenteren dat er eigenlijk niet zoveel is veranderd.<sup>12</sup> Paul Pierson bijvoorbeeld, verbaast zich over de beperkte mate waarin Ronald Reagan en Margaret Thatcher in staat bleken hun verzorgingsstaten te hervormen, al hun retoriek ten spijt. In zijn verklaring wijst Pierson op belangengroepen die elke wijziging konden frustreren.<sup>13</sup> Daartegenover is er een literatuur over radicale verandering, waarbinnen de theorie van ‘cumulatieve verandering’ recent aan populariteit won. In deze theorie stellen politieke wetenschappers dat uitvoerende organisaties in staat zijn om nationale regelingen anders te interpreteren en daarmee uit te hollen, waardoor er op termijn wel degelijk een radicale omvorming van (de praktische implicaties van) de verzorgingsstaat plaatsvindt.<sup>14</sup>

### Groningen 1990: ‘Marge is regel’

Het Groningse bijstandsbeleid in de jaren tachtig was ruimhartig. Groningse coalitieakkoorden in die periode definieerden uitkeringsgerechtigden als ‘cliënten’ met recht op een uitkering en het was dan ook de bedoeling de regels rondom controle, arbeidsplicht en woonsituatie zoveel mogelijk te interpreteren in het voordeel van de ‘klant’. Dit kwam onder andere tot uiting in het Groningse coalitieakkoord van 1986, waarbij de collegepartijen afspraken dat de gemeente Groningen zich in Den Haag zou opwerpen als pleitbezorger voor uitkeringsgerechtigden.<sup>15</sup> Nog veel duidelijker was in dit opzicht de titel van een instructieboek voor personeel bij de Sociale Dienst: *Marge is regel*, wat de opdracht aan het personeel aardig uitdrukte: bijstandsgerechtigden moesten ruime marges krijgen.<sup>16</sup>

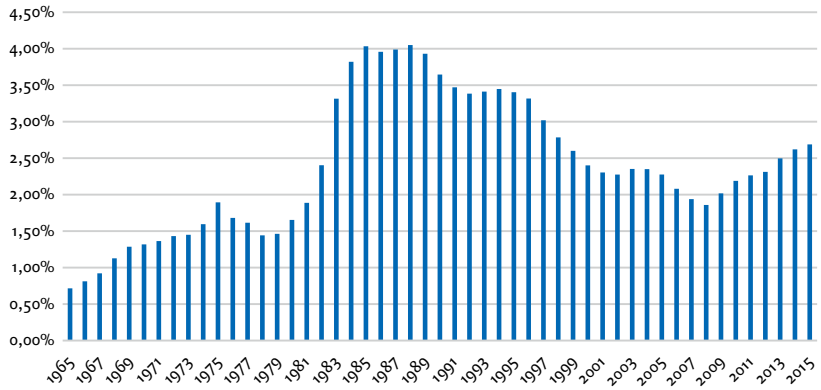


Controle van het aantal tandenborstels in een badkamer, waarmee een vorm van fraude zou worden aangetoond, namelijk het niet opgeven van samenwoning. Foto: Jaap Knigge. Collectie RHC Groninger Archieven 2290-3374.

Dit genereuze beleid was voor Groningen wel verklaarbaar. In de jaren tachtig stegen de werkloosheidscijfers in Nederland tot grote hoogte, wat zich al snel ging vertalen in de bijstandscijfers (zie figuur 1). In het economisch zwakkere Groningen werd dit sterker gevoeld dan landelijk, en dat bleek zelfs midden jaren negentig nog uit de statistieken (zie figuur 2). Groningen had in 1995 bijvoorbeeld relatief twee en een half maal zoveel bijstandsgerechtigden als Nederland in zijn geheel: 9,08 % tegenover 3,40 % van de totale bevolking.<sup>17</sup> De verhouding vóór 1995 was al niet beter. Een nationaal beleidsstuk uit 1992 noemt Groningen een 'bijstandsgemeente' omdat waarschijnlijk meer dan 9 % van de totale bevolking er van een bijstandsuitkering leefde.<sup>18</sup> Met zoveel bijstandsgerechtigden voelde Groningen zich gerechtvaardigd tot een tolerant beleid. Het garanderen van een inkomen was hier belangrijker dan het helpen zoeken naar werk. Wethouder A. Berger (CDA) wilde in 1983 bijvoorbeeld 45-plussers voor twee jaar vrijstellen van de sollicitatieplicht: 'Iemand kan twee jaar lang gaan vissen en zich geheel afzijdig houden van de arbeidsmarkt als hij daardoor gelukkiger wordt'.<sup>19</sup> Of, om in de terminologie van de socioloog Abraham de Swaan te spreken: Groningen zag de sociale norm als een minimum-levensstandaard waar niemand buiten mocht vallen, en niet als een plicht tot het zoeken van werk. Groningen probeerde die drang tot arbeid zelfs af te leren. 'Deze groep is gehandicapt door het feit dat ze zich nutteloos voelen en zich schamen werkloos te zijn', aldus Berger, die dit 'een gevolg van de opvoeding' noemde.<sup>20</sup>

Wat dit beleid op gang hield, was dat gemeenten in de jaren tachtig slechts voor 10 % financieel aansprakelijk waren voor de betaling van uitkeringen. De rest kon een gemeente declareren bij het Rijk. Hoewel een grote hoeveelheid uitkeringsgerechtigden nog steeds een aderlating betekende voor het gemeentelijk budget, kwam de last voor het overgrote deel op landelijk niveau te liggen.

Figuur 1. Percentage van bijstandsuitkeringen op de totale bevolking van Nederland 1965-2015. Berekend op basis van 'Tijdreeksen Sociale Zekerheid' en 'Bevolking, huishoudens en bevolkingsontwikkeling; vanaf 1899', Centraal Bureau voor de Statistiek: Statline, <http://statline.cbs.nl/Statweb/> (20 april 2017). Voor de berekening van het totaal aan bijstandsuitkeringen zijn ook de doelgroepuitkeringen erbij opgeteld, zoals IOAW/IOAZ (voor oudere werknemers en zelfstandigen), WIK (voor kunstenaars), en de BKK (voor zelfstandigen).

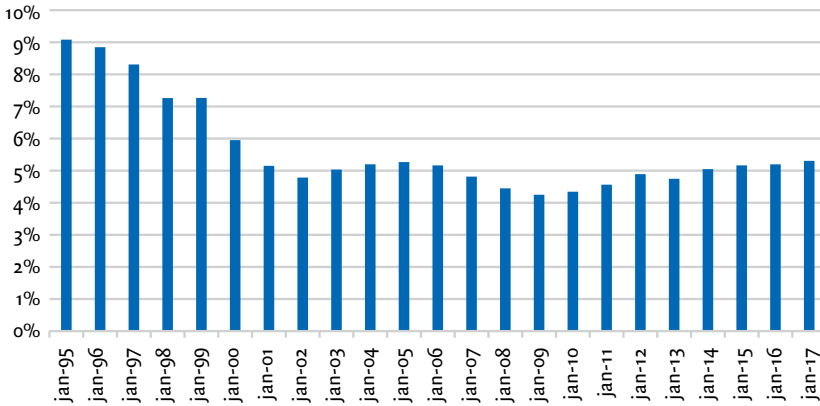


Hierdoor voelde een gemeente als Groningen zich maar beperkt verplicht wat aan de hoeveelheid uitkeringsgerechtigden te doen. Dit veranderde pas door de omslag die de Groninger Kredietbankaffaire veroorzaakte.

### Kredietbankaffaire en bijstandsfraude

Begin jaren negentig schudde de Groninger gemeentepolitiek op haar grondvesten door een schandaal rondom de Groninger Kredietbank. Deze instelling had als doel om schuldhulpverlening te bieden en leningen te verstrekken aan mensen die op geen andere manier aan geld konden komen. Logischerwijs was dit een verliesgevende zaak. Om de Kredietbank meer armslag te geven, besloot de gemeente midden jaren tachtig dat de Kredietbank ook commerciële leningen mocht verstrekken; met de inkomsten daaruit kon de instelling dan het verlies op de sociale leningen compenseren. In theorie werkte het plan, maar in de praktijk had de bank weinig ervaring met het verstrekken van commerciële leningen. Tegelijkertijd was ze door een bestuurshervorming verzelfstandigd, waardoor de controle op haar activiteiten gebrekkig was. Begin jaren negentig kwam aan het licht dat de Groninger Kredietbank intussen nogal twijfelachtige leningen had verstrekt, en dat de bank tientallen miljoenen guldens niet terug hoefde te verwachten. Om gehoor te geven aan de grote publieke verontwaardiging hierover legden PvdA wethouders Ypke Gietema (Ruimtelijke Ordening) en Piet Huisman (Sociale Zaken) hun taken neer.<sup>21</sup> Raadslid Klaas Swaak (PvdA) werd tot zijn verrassing benoemd als wethouder voor Sociale Zaken. Hij had relatief weinig ervaring op dit gebied, omdat hij zich als raadslid nog had gericht op cultuur, onderwijs en ruimtelijke ordening.<sup>22</sup>

Bij zijn aantreden vond Swaak een Sociale Dienst in verwarring.<sup>23</sup> Naast de vernietigende invloed van de Kredietbankaffaire op het moreel van de organisatie, bleek dat het Groningse beleid om de marge van de wet op te zoeken op steeds minder begrip van de landelijke overheid kon rekenen. Voor een centrumlinkse regering was fraudebeheersing namelijk een aantrekkelijk alternatief voor bezuinigingen, met als gevolg dat dit in het kabinet Lubbers III (1989-1994) steeds meer aandacht kreeg. In 1991 organiseerde de vereniging Directeuren van Overheidsorganen voor Sociale Arbeid (Divosa) een landelijke



Figuur 2. Percentage van bijstandsuitkeringen op de totale bevolking in Groningen Jan. 1994- Jan. 2017

De totaalcijfers omvatten bijstandsuitkeringen (ABW, WWB, WIJ, Participatiewet) en de IOAW/IOAZ uitkeringen. Groningen heeft niet elk jaar in dezelfde maand de data verzameld. In de jaren negentig (met uitzondering van 1997) werden data nog tweemaal per jaar gerapporteerd: in april en oktober. De meeste data in het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw zijn van datapunten in april. Vanaf 2012 rapporteert Groningen de cijfers van de maand januari. Om de

data vergelijkbaar te maken, zijn gewogen gemiddelden genomen tussen de bijstandsdatapunten, met als nadeel dat seizoenswerkloosheid niet wordt meegenomen. De algemene tendens spoort echter met de nationale cijfers. De populatiedata komen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), met uitzondering die van 2015-2017, waarvoor het statistisch bureau van de gemeente Groningen bron was. Berekend op basis van 'Bijstandsgerech-

tigden gemeente Groningen sinds 1994', *Onderzoek en Statistiek Groningen*; 'Thema 2: Bevolking', *Onderzoek en Statistiek Groningen*, <https://os-groningen.nl/wp-content/uploads/2017/04/thema02-bevolking.pdf> (19 mei 2017); 'Bevolkingsontwikkeling; levendgeborenen, overledenen en migratie per regio', *Centraal bureau voor de Statistiek: Statline*, <http://statline.cbs.nl/Statweb/> (19 mei 2017).

conferentie over fraude; bovendien introduceerde het kabinet een landelijk fraudebeheersingsplan. Hetzelfde jaar kreeg de gemeente Groningen een berisping, omdat zij te weinig deed aan fraudebeheersing.<sup>24</sup> Groningen had landelijk subsidiegeld voor fraudebestrijding namelijk gebruikt voor sociale projecten.<sup>25</sup>

Zowel landelijk als lokaal rapporteerden ambtenaren steeds sterkere signalen van bijstandsfraude. De nationale overheid publiceerde een uitgebreid overzicht van de verschillende vormen van bijstandsfraude, waarvan de belangrijkste waren het verzwijgen van inkomen en het niet opgeven van de juiste woonsituatie.<sup>26</sup> Door de ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie (ICT) werd het begin jaren negentig mogelijk om databases met elkaar te koppelen, waardoor beheersing van 'witte fraude' eenvoudiger werd gemaakt. Sommige burgers bleken namelijk zowel belasting te betalen over een inkomen als een bijstandsuitkering te hebben.<sup>27</sup> Om zelf beter zicht op de 'eigen' bijstandsfraude te krijgen, liet de ambtenarij van Groningen een tweetal kleine steekproefstudies uitvoeren: één naar witte fraude en de ander naar woonsituatiefraude.<sup>28</sup>

In het woonfraudeonderzoek bleek bij een steekproef van 78 uitkeringsgerechtigden uit drie wijken, slechts 47 % van de uitkeringen volledig in orde

Klaas Swaak, wethouder sociale zaken en werkgelegenheid (1993). Foto: Jan Willem van Vliet. Collectie RHC Groninger Archieven 2290-7701.



te zijn. Van de uitkeringen was 32 % beëindigd of geblokkeerd door fraude of onvoldoende informatie.<sup>29</sup> De geblokkeerde uitkeringen wachtten op verder onderzoek om de blokkering in vrijspraak of definitieve beëindiging om te zetten.<sup>30</sup> Omdat Swaak vóór publicatie zeker wilde zijn van deze schokkende resultaten, vroeg hij om een reactie van zowel een afdeling van zijn gemeentelijke dienst Sociale Zaken en Werk (SoZaWe), als van een wetenschappelijke afdeling van het ministerie van Justitie.<sup>31</sup> De reacties van beide afdelingen waren voornamelijk ondersteunend, hoewel ze elk wel enige kritiek hadden. Daarbovenop bevat Swaaks persoonlijke archief nog een anoniem en ongedateerd memo dat veel kritischer was.<sup>32</sup> Zo wees dit interne memo erop dat het woonfraudeonderzoek weinig tot geen uitleg bevatte over de selectiecriteria of de methodologie en dat deze studie geografisch maar beperkt representatief was.<sup>33</sup>

Met de rampzalige afloop van de Groninger Kredietbankaffaire voor zijn partij en zijn collega's nog vers in het geheugen besloot Swaak het rapport niet intern te houden. Hoewel het rapport methodologisch nogal middelmatig in elkaar zat en slechts op een kleine steekproef uit één stad was gebaseerd, veroorzaakte de publicatie nationaal grote ophef.<sup>34</sup> De rijksambtenaren hadden het landelijk fraudepercentage een paar jaar eerder namelijk op 4 % geschat en niet op de 32 % die Swaak nu bekend maakte.<sup>35</sup> De mate van fraude had echter niet dusdanig hoeven te verbazen. Eerder had een parlementaire commissie na een hoorzitting over fraudebeleid al vastgesteld dat gemeenten fraudebeheersing niet erg serieus namen.<sup>36</sup> Daarnaast had de staatssecretaris een jaar voor Swaaks publicatie nog een rapport naar de Tweede Kamer verzonden dat een gebrek aan prioriteit signaleerde voor de beheersing van huisvestingsfraude.<sup>37</sup>

Naar aanleiding van de storm van verontwaardiging die in het parlement en de media losbarstte, verzond het ministerie van Sociale Zaken een circulaire naar alle gemeenten waarin het een intensivering van de fraudebeheersing eiste. Staatssecretaris Elske ter Veld wilde fraudebeheersingsplannen zien en kondigde aan dat ze gemeenten tot het maken van zulke plannen zou verplichten in de nieuwe bijstandswet. Gemeenten zouden tegelijkertijd meer middelen krijgen om fraudebeheersing te versterken, waarbij de staatssecretaris

gemeenten waarschuwde dit geld niet te spenderen aan andere doeleinden, zoals Groningen had gedaan.<sup>38</sup>

Daarnaast benoemde het ministerie een onafhankelijke onderzoekscommissie om bijstandsfraude in heel Nederland te onderzoeken.<sup>39</sup> Voorzitter werd Arie van der Zwan, veteraan van dergelijke onderzoekscommissies.<sup>40</sup> Niet alleen moest zijn commissie de mate van fraude en de oorzaken daarvan onderzoeken, zij moest in het bijzonder de nadruk leggen op de uitvoering door gemeenten en bovendien beleidssuggesties doen.<sup>41</sup> Van der Zwans commissie was echter al snel niet de enige. Ook de Tweede Kamer stelde een onderzoekscommissie in, en vroeg bovendien de Algemene Rekenkamer om een rapport te schrijven over de gemeentelijke uitvoering van de bijstandswet.<sup>42</sup>

Van der Zwan publiceerde zijn rapport op 14 september 1993, één dag voor Prinsjesdag. Het bijhorende persbericht wilde duidelijk zoveel mogelijk publiciteit genereren: de commissie rapporteerde dat *geen enkele* van de 3100 onderzochte dossiers bij 26 gemeenten strikt genomen voldeed aan alle wettelijke vereisten. Als bijstandsgerechtigden informatie aanleverden, werd die volgens de commissie nauwelijks gecontroleerd. Twee derde van de bekeken dossiers was incompleet. ‘Kennelijk gaapt er een diepe kloof tussen de gereguleerde en de administratieve werkelijkheid’, aldus het persbericht.<sup>43</sup> De commissie constateerde dat gemeenten verschilden wat betreft de mate waarin ze de zaken op orde hadden, zodat vooral de gemeentelijke organisaties hieraan schuld hadden en niet de complexe wetgeving of een gebrek aan middelen. Wel kon de wet wat verbetering gebruiken. Volgens Van der Zwan maakte minimaal een kwart van de bijstandsgerechtigden zich schuldig aan fraude.<sup>44</sup> Opnieuw reageerden politici geschokt. De partijen accepteerden grotendeels de conclusies van Van der Zwan, hoewel de Partij van de Arbeid en D66 hun bedenkingen hadden bij de voorgestelde verlaging van uitkeringen.<sup>45</sup>

De gemeente Groningen reageerde witheet van woede. Slechts twee dagen na de publicatie van het rapport zochten wethouder Swaak en P.Th.H. Visser, algemeen directeur van de Sociale Dienst, de regionale en nationale media op. Het *Nieuwsblad van het Noorden* en *Trouw* rapporteerden hun verontwaardiging over het feit dat Van der Zwan de schuld volledig bij de gemeenten legde, terwijl gemeenten volgens hen een onmogelijk complexe wetgeving moesten uitvoeren.<sup>46</sup> Het *Nieuwsblad* publiceerde een ondersteunende brief van Swaak aan zijn personeel dat hij van alle schuld vrijspak.<sup>47</sup> Overigens stond Groningen niet alleen in zijn kritiek. De belangenorganisaties voor sociale diensten hadden dezelfde bezwaren.<sup>48</sup> De weerstand van de bureaucratieën viel volgens Van der Zwan echter te verwachten, waardoor zijn commissie de bezwaren niet erg serieus nam.<sup>49</sup>

In Groningen probeerde Swaak ondertussen de boel op orde te krijgen. Het was voor de gemeente erg lastig aan haar juridische verplichtingen te voldoen. Daarom stelde de ambtelijke top in een meerjarenbeleidsplan voor om de wet niet langer strikt juridisch uit te voeren, maar bedrijfseconomisch. In de praktijk betekende dat het opstellen van een kosten-batenanalyse van verscheidene overheidsverplichtingen, die de uitvoeringskosten van maatregelen tegenover de mogelijke opbrengsten in de vorm van besparingen zette. Omdat sommige





Drie Groninger bewindslieden op het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: minister Bert de Vries, staatssecretaris Elske ter Veld en staatssecretaris Jacques Wallage.  
Foto's: Rob Bogaerts (De Vries) en Rob Croes (Ter Veld en Wallage), Anefo. Collectie: Nationaal Archief, Den Haag (creative commons).

maatregelen veel uitvoeringskosten vergden en slechts weinig opleverden, wilde de gemeente Groningen zulke maatregelen niet langer uitvoeren.<sup>50</sup> Volgens Groningen zou het plan de nationale overheid 37 miljoen gulden kunnen opleveren.<sup>51</sup>

De toezichthouder van het Rijk had al eerder het plan afgekeurd, waarop Swaak de nieuwe staatssecretaris voor Sociale Zaken Wallage (die de functie had overgenomen van Elske ter Veld) persoonlijk benaderde.<sup>52</sup> Opvallend genoeg kwamen alle bewindslieden van Sociale Zaken destijds uit de provincie Groningen: Wallage en Ter Veld, en ook CDA-minister Bert de Vries.<sup>53</sup> Swaak poogde van deze regionale achtergrond gebruik te maken, maar schreef de nieuwe staatssecretaris ook als oude vriend aan.<sup>54</sup> De vriendschap van de twee ging namelijk ver terug: het was Wallage geweest die tot twee maal toe had geprobeerd Swaak te rekruteren voor de lokale politiek; tijdens Swaaks wethouderschap wisselden de twee bovendien brieven uit.<sup>55</sup>

Volgens Swaaks autobiografie liep zijn afspraak met Wallage naar aanleiding van zijn brief op een teleurstelling uit, omdat Wallage hem vertelde dat hij maar weinig manoeuvreerruimte bij de minister had.<sup>56</sup> Waarschijnlijker is echter, dat een weigering van zijn ambtenaren Wallage aanzette tot zijn onwil. Uit documenten in het Nationaal Archief blijkt namelijk dat Wallage de vertrouwelijk bedoelde brieven gewoon door de ambtenarij liet behandelen.<sup>57</sup> Deze ambtenaren bespraken het Groningse rapport vervolgens op een vernietigende toon. Volgens hen maakte Groningen een 'vlucht voorwaarts', mocht er in geen geval toestemming gegeven worden voor het niet uitvoeren van de wet, en was de 37 miljoen gulden besparing te beschouwen als 'de rekensom van de dame, die tas, laarzen en handschoenen kocht met het geld dat zij verdiende door geen bontjas te kopen'. 'Bingo!' was Wallage's commentaar in de kantlijn.<sup>58</sup>

Het was duidelijk dat de twee visies volledig botsten. Groningen had een bedrijfstechnische manier van redeneren aangenomen, terwijl de nationale overheid dacht in juridische termen. Wallage koos voor een middenweg. Hij schreef dat Groningen wat ruimte mocht krijgen als dat hielp bij het halen van haar wettelijke verplichtingen.<sup>59</sup> De gemeente kon haar plan gedeeltelijk uitvoeren.

## De Nieuwe Algemene Bijstandswet (nABW)

Groningen probeerde ondertussen niet alleen via fraudebestrijding de uitkeringsverplichtingen te verminderen. De gemeente had in 1993-1994 een onderzoek laten doen naar de lokale werkloosheid, waaruit bleek dat 18.000 personen geregistreerd stonden als werkloos, ongeveer een kwart van de beroepsbevolking. Dit cijfer was dan wel niet uitzonderlijk – Amsterdam en Nijmegen hadden vergelijkbare cijfers – maar het plaatste Groningen wel in de top. De werkloosheid was ongelijk verspreid over de wijken, en werklozen met een migratieachtergrond deden het significant slechter.<sup>60</sup>

Groningse ambtenaren formuleerden hierop een nieuw beleid in de nota *Doe mee(r) in de stad*, die als uitgangspunt diende voor de beleidscyclus tot in de 21<sup>e</sup> eeuw. Al in 1992 was de Groningse ambtenarij zich bewust van de beleidsomslag richting activering die zich in heel Europa voordeed, en met dit rapport conformeerde ze zich daar in feite aan.<sup>61</sup> Vernieuwend was voornamelijk het koppelen van inkomensondersteuning, activering naar werk en algehele maatschappelijke participatie in één beleid met één budget, waardoor middelen voor inkomensondersteuning richting activering konden gaan.<sup>62</sup> De sociale norm werd langzaamaan gherdefinieerd als werk. Met *Doe mee(r) in de stad* werden inkomen en werk tegenover elkaar geplaatst: als er meer geld naar inkomen ging, kon er minder naar werkgelegenheidsprojecten gaan.

Terwijl Groningen net als andere gemeenten poogde haar zaken op orde te krijgen, probeerde de landelijke overheid de gemeentelijke last te verlichten door de bijstandswet eenvoudiger te maken. Zoals gebruikelijk schreven Groningse ambtenaren een beleidsnota over de nieuwe wet toen de contouren eenmaal voldoende duidelijk waren. Peter Altena, die al in 1993 aan het hoofd van een projectgroep was gezet, verbond zijn naam aan de nota en schreef dat het een ‘kunst’ zou worden om het gemeentelijke beleid dat was ingezet met het *Meerjarenplan* en *Doe mee(r) in de Stad*, enigermate consistent te laten zijn met de bezuinigingen die aan het nieuwe wetsvoorstel waren gekoppeld. Toch was Altena tevreden met het wetsvoorstel, want ‘de oude wet kraakte in zijn voegen’.<sup>63</sup>

De nieuwe wet bleek in grote lijnen overeenkomstig het beleid dat Groningen al eerder uit nood had ingezet. Zij vereenvoudigde definities en categorieën, waaronder die van de verschillende woonsituaties. Verder gaf ze meer vrijheid aan gemeenten om zelf uitkeringshoogten te bepalen en fuseerde ze de bijstandswet met de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW), waardoor nu ook huisvrouwen een arbeidsplicht hadden. De wet eiste dat gemeenten jaarlijks activerings- en fraudebestrijdingsplannen en -evaluaties zouden opstellen en vergrootte het gemeentelijk toezicht door de invloed van rijksconsulenten te verkleinen.<sup>64</sup>

Met de nieuwe beleidsvrijheid die Groningen op deze manier van het Rijk kreeg, koos het voor een vrij sociaaldemocratisch getint beleid dat zich richtte op mensen die al lange tijd werkloos waren. Als iedereen immers zijn plicht tot het zoeken van werk nakwam in ruil voor een uitkering, hadden degenen die het langst werkloos waren het minst kans op een baan, en daarmee het

De 'Zwarte Doos' aan de Eendrachtskade, gezien op een ochtend in oktober 2006 vanaf de Paterswoldseweg. Dit was in 1996 het nieuwe onderkomen van de dienst Sociale Zaken en Werk (soZaWe). Foto: Harry Perton.



meest recht op hulp van de gemeente. Overigens verwachtte Groningen in de jaren negentig niet van deze werklozen dat ze een baan zouden gaan zoeken. Op komen dagen bij de door de gemeente georganiseerde activiteiten was voldoende.<sup>65</sup> Volgens de rijksconsulent ging de gemeente Groningen hierin te ver: ze mocht geen categoriale uitzonderingen maken op de sollicitatieplicht.<sup>66</sup> Groningen nam zijn opmerkingen echter niet serieus.<sup>67</sup> De gemeente had nog steeds iets van de geest van de jaren tachtig in zich.

De invoering van de nieuwe bijstandswet vond gelijktijdig plaats met twee andere ontwikkelingen. Net als vele andere gemeenten zag Groningen met de invoering van de nieuwe wet haar kans schoon om haar organisatie volledig over te laten stappen op een nieuw ICT-systeem, dat tijd, moeite en personeel uit moest sparen.<sup>68</sup> Tegelijkertijd plande de gemeente een centralisatie van de uitkeringsorganisatie naar een nieuw gebouw.<sup>69</sup> Toen het gemeentebestuur deze plannen in februari 1996 voorstelde aan de gemeenteraad, ging deze slechts met tegenzin akkoord. De raad had namelijk twijfels bij de uitvoerbaarheid van alle drie de veranderingen tegelijkertijd. Ook was de raad ongelukkig met het feit dat het college van Burgemeester en Wethouders geen alternatief had geboden.<sup>70</sup>

De raadsleden kregen gelijk: het werd een catastrofe. De uitvoering van de strengere wetgeving leidde tot meer agressie van bijstandsgerechtigden tegenover het personeel.<sup>71</sup> Het personeel moest verhuizen naar een gebouw dat op dat moment nog verbouwd werd, omdat de gemeente vergeten was de buurt op tijd in te lichten, zodat de inspraakprocedure voor de bouw vertraagd was. Inmiddels was de huur van het oude kantoor al opgezegd, met als gevolg dat medewerkers bijstandsgerechtigden moesten ontvangen in noodkantoren op

de parkeerplaats.<sup>72</sup> Het ICT-systeem functioneerde begin december nog steeds niet, terwijl de organisatie er de volgende maand mee zou beginnen te werken.<sup>73</sup> Toch was de gemeente al begonnen met het ontslaan van de eigen softwareontwikkelaars en archivariissen, omdat deze irrelevant zouden zijn na de invoering van de nieuwe software. De vakbond en de ondernemingsraad waren woedend.<sup>74</sup> De overige medewerkers, veelal nog steeds met typemachines werkend, werden gedwongen tot een overstap op computers met het nieuwe ICT-systeem. Maar hun ICT-trainingsprogramma was van onvoldoende kwaliteit.<sup>75</sup> Hoewel er geen tijd was om de nieuwe software te testen, koos het management van de Sociale Dienst toch voor een volledige overstap naar het nieuwe systeem. Ook liet het niet voor de zekerheid de oude werkstandaarden op de achtergrond meedraaien.<sup>76</sup> Toen het eenmaal zover was, crashte het nieuwe ICT-systeem binnen een paar maanden. De eerste driehonderd fouten, waardoor sommige bijstandsgerechtigden hun geld te laat kregen, waren volgens het management de schuld van de medewerkers, niet van het ICT-systeem. Een maand later bleek dat er al meer dan drieduizend fouten waren opgetreden en dat dit wel degelijk aan het nieuwe systeem lag.<sup>77</sup> Omdat dat systeem niet functioneerde, moesten oude taken als archivering weer worden opgepakt. Maar het personeel met de expertise daarvoor was al ontslagen.<sup>78</sup> En al die tijd zat de organisatie zonder politieke leiding, omdat Klaas Swaak al maandenlang overspannen thuis zat.<sup>79</sup> Na zijn herstel zou Swaak ook niet meer deelnemen in de volgende coalitie.<sup>80</sup> Een verdediger van de oude orde was verdwenen.

Toen duidelijk werd dat een betaling van zeventuizend uitkeringen foutief was uitgevoerd, en het management niet van plan bleek om het ontslag van 26 medewerkers in te trekken, organiseerde de vakbond AbvaKabo een enquête waarmee 400 van de 600 werknemers hun vertrouwen in het management opzegden. Het gemeentebestuur ontsloeg hierop een groot deel van de dienstleiding en verving de directeur door de gemeentesecretaris. Deze schortte onmiddellijk de bezuinigingen op, stopte de reorganisatie, huurde adviesbureaus in, en verkreeg noodbevoegdheden om de boel op orde te brengen.<sup>81</sup>

### Republikeins Amerika als voorbeeld

In dezelfde tijd dat Nederlandse gemeenten moeite hadden met de hervorming van de bijstandswet, was in de Verenigde Staten een soortgelijk hervormingsproces aan de gang.<sup>82</sup> De Republikeinse partij had er in verscheidene staten al geëxperimenteerd met de bijstand – Wisconsin ging daarin het verst en was daardoor het meest bekend.<sup>83</sup> Het zogeheten Wisconsinmodel richtte zich op moeders in de bijstand. Moeders waren de meest voorkomende groep in de Amerikaanse bijstand omdat een van de meest belangrijke programma's een gezin als voorwaarde voor steun had. Wisconsin subsidieerde kinderopvang, gaf ondersteuning en trainingen, huurde particuliere bedrijven in, eiste werk in ruil voor steun, maar zette ook een maximum van twee jaar op de steun die een bijstandsgerechtigde kon krijgen. Hiermee dwong de staat de bijstandsgerechtigden zo snel mogelijk een baan te vinden.<sup>84</sup> Dit programma had groot succes qua vermindering van de bijstandsuitgaven, hoewel dat mede te danken



Milwaukee, Wisconsin.  
Foto: Cyclops. Wiki-  
media commons.

was aan een groeiende economie en een vlucht van bijstandsgerechtigden naar andere staten.<sup>85</sup> In de Amerikaanse verkiezingen van 1996 nam de Democratische president Bill Clinton grotendeels de wetsvoorstellen van de Republikeinen inzake de bijstand over, om te voorkomen dat de impopulaire bijstandswet een verkiezingsthema werd.<sup>86</sup> Ook in Nederland waren er voorstanders van een hervorming à la Wisconsin te vinden, waarvan PvdA-lid en econoom Eduard J. Bomhoff een van de meest vurige was.<sup>87</sup>

Geïnspireerd door artikelen van Bomhoff stelde de Groningse VVD in 1997 voor de praktijk in Wisconsin te bestuderen en daaruit lessen voor Groningen te trekken. Toen de VVD in 1998 in het college van Burgemeester en Wethouders kwam, wist het voldoende steun te verwerven voor een studietrip. Samen met andere noordelijke gemeenten en provincies ging een delegatie naar Milwaukee en New York.<sup>88</sup> Bij de voorbereiding bleek dat de beleidsmedewerkers van de Groningse ambtenarij al gewonnen waren voor het Wisconsinmodel: de vraag was niet of delen van dat model moesten worden ingevoerd, maar in welke mate.<sup>89</sup> Alle partijen van de gemeenteraad, op de meest linkse na (Groen-Links en SP), namen deel aan de trip, wat erg effectief bleek. Terwijl voor de studiereis gemeenteraadsleden van verscheidene partijen nog twijfels hadden, waren na de trip alleen degenen die niet mee waren geweest nog tegen.<sup>90</sup>

Het rapport over de reis formuleerde de doelstelling na afloop als een 'versterken' van 'de ingezette ontwikkeling'. Wisconsin was een 'ideaaltype', een model dat nooit volledig nagebootst zou kunnen worden vanwege morele, culturele en wettelijke beperkingen, maar wel tot hervormingen kon inspireren. Groningen was al bezig met het invoeren van een 'sluitende aanpak', waarbij degenen die instroomden in de bijstand zo snel mogelijk op een traject naar werk werden gezet. Dit stond in groot contrast met Swaaks beleid, dat immers voornamelijk op de mensen was gericht die het langst in de bijstand zaten. De drie ideeën die de ambtenaren meenamen waren: het zoveel mogelijk concen-

treren en verbinden van voorzieningen en organisaties voor de bijstandsgerechtigden (*one-stop shop*), het introduceren van trainingen in ‘zachte’ vaardigheden en het invoeren van hardere sancties op basis van ‘contracten’ die nu gesloten zouden moeten worden tussen bijstandsgerechtigden en hun *casemanagers*.<sup>91</sup> Deze nieuwe ideeën werden omgezet in het project *Groningen op de ladder*. Dit nam van Wisconsin een ‘zelfredzaamheidsladder’ over, waarbij bijstandsgerechtigden werden opgedeeld in stadia van inactief naar volop actief bij het verwerven van regulier werk, waarbij elk stadium zijn eigen ondersteuning op maat zou krijgen. Elke stap omhoog op de ladder zou de bijstandsgerechtigde een financiële beloning opleveren.<sup>92</sup>

Hoewel het programma enkele miljoenen guldens zou kosten, verwachtten de gemeenteambtenaren dat het zichzelf terug zou betalen. Het plan kreeg ook de wind in de rug door een beleidsinitiatief van Den Haag dat de financiële verantwoordelijkheid van een gemeente voor haar bijstandsuitkeringen wilde verhogen van 10 % naar 25 %. Gemeenten werden hierdoor extra beloond voor een gerealiseerde verlaging van het aantal uitkeringen. Om de mogelijke winst nog extra te verhogen, stelde Groningen zelfs aan Den Haag voor om voor 50 % verantwoordelijk te worden gemaakt, opdat het extra kon profiteren van het project *Groningen op de ladder*. Het Groninger gemeentebestuur barstte van het zelfvertrouwen, hoewel dat ook kwam door de opleving van de Groninger economie.<sup>93</sup> Het college was zelfs dermate enthousiast, dat het simpelweg vergat de eigen ambtelijke medezeggenschapsorganen mee te nemen in de voorbereidingen. Die konden dat, twee jaar na het ineensinken van de organisatie, niet bijzonder waarderen. Nadat het overleg alsnog plaatsvond, gingen ze echter akkoord.<sup>94</sup> Met *Groningen op de Ladder* was de transformatie voltooid: de bijstandsgerechtigde was sowieso abnormaal geworden, niet alleen de langdurig werkloze of de bijstandsfraudeur. De manier waarop de gemeente dacht, was daardoor ook niet langer in conflict met die van de nationale overheid.

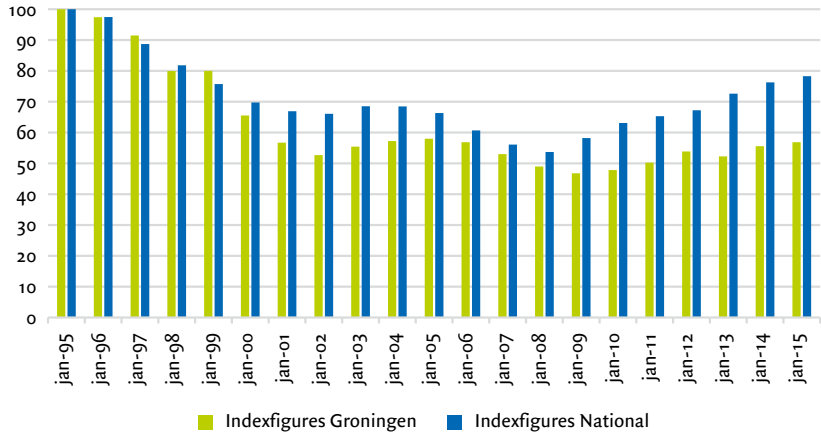
### Was Groningen op de Ladder ‘succesvol’?

Het Groningse project was vrij vernieuwend, gezien het feit dat acht jaar later het adviesbureau Regioplan zijn redelijk succesvolle ‘participatieladder’ introduceerde, waarmee het een Groningse kopie van Wisconsin nog eens dunnetjes overdeed. De onderliggende aanname voor de participatieladder was een samensmelting van zorg- en onderwijsbudgetten door de Rijksoverheid, iets wat Groningen al veertien jaar daarvoor met *Doe mee(r) in de Stad* had gedaan.<sup>95</sup>

Het plan voldeed alleen niet aan alle hooggespannen beleidsverwachtingen. Al tijdens het project had Groningen onderzoekers ingeschakeld om de resultaten te evalueren. Uit deze evaluatie bleek dat de buurten waarop *Groningen op de Ladder* zich richtte, 7 % minder bijstandsgerechtigden hadden, tegen een daling van 4,5 % in de andere buurten, terwijl de projectdoelstelling een verschil tussen de buurten van tien procentpunt was. Hoewel er meer mensen reïntegreerden en minder snel terugvielen, was zelfs op dit punt het project niet een onverdeeld succes, aangezien werklozen op leeftijd en/of met een migratieachtergrond in het projectgebied minder effectief werden geholpen. Wel



Figuur 3. Ontwikkeling van bijstandsgerechtigden als deel van de totale bevolking landelijk en in Groningen, in indexcijfers (1995=100). Om de cijfers vergelijkbaar te maken heb ik alleen de 'normale' bijstandswet (ABW, WWB, Participatiewet) en de IOAW/IOAZ uitkeringen in ogenschouwingenomen, en alleen de jaren 1995-2015 gebruikt. Uitgezonderd zijn bijvoorbeeld inkomensondersteuning aan asielzoekers (ROA). De indexcijfers hierboven zijn berekend op basis van het percentage van bijstandsgerechtigden relatief aan de totale bevolking. Deze berekening is gedaan op basis van de cijfers van grafiek 1 en 2.



stelden de onderzoekers dat de vergelijking niet helemaal eerlijk was, omdat de Sociale Dienst in andere buurten elementen van *Groningen op de Ladder* had overgenomen. Bovendien startte de Rijksoverheid een *Agenda voor de Toekomst* waarbij gemeenten extra geld konden krijgen als ze een *casefile*-methode zouden gebruiken. De verschillen in aanpak tussen buurten namen hierdoor behoorlijk af.<sup>96</sup>

Inhoudelijk bleek het project voornamelijk verbeteringen op het gebied van coördinatie te hebben opgeleverd, door verschillende onderdelen dichtbij elkaar te organiseren met veel meer onderling contact. Tot veel effectievere dienstverlening leidde het project echter niet. De gemiddelde medewerker maakte weinig onderscheid tussen bijstandsgerechtigden qua tijd die hij of zij eraan spendeerde, van maatwerk kwam dus weinig terecht.<sup>97</sup>

Tegen het einde van de jaren negentig begon het aantal bijstandsuitkeringen in Groningen sterk te dalen. Het nieuwe beleid leek daarom succesvol. Uit figuur 3 blijkt dat Groningen relatief beter dan Nederland in het algemeen in staat is geweest het percentage uitkeringen op de totale bevolking terug te brengen. Natuurlijk moet hier meteen bij worden vermeld dat het startpercentage van Groningen aanzienlijk hoger lag (vergelijk figuur 1 en 2), en dat dit percentage ook in de meest gunstige jaren nog altijd het dubbele was van het percentage op nationale niveau.

## Conclusie

In 2000 informeerde het departement van Sociale Zaken zijn minister dat het beeld van de gemeente Groningen positief moest worden bijgesteld. Hoewel Groningen aanvankelijk negatief scoorde op de uitvoering van de Bijstandswet, concludeerde het ministerie bij nader onderzoek dat de stad goed scoorde op alle aspecten van uitvoering.<sup>98</sup> Begin jaren negentig zou een dergelijke procedure een veel somberder perspectief hebben opgeleverd. Groningen was een van de gemeenten die in moeilijkheden kwam door twee afzonderlijke maar gerelateerde processen. Enerzijds was de bijstand langzaam verworpen tot

2006



**Alle Stadjs actief!**



SOZAWE werkt mee

Alle Stadjs actief!  
Brochure van de  
gemeentelijke dienst  
Sociale Zaken en Werk,  
2006. Collectie RHC  
Groninger Archieven  
1957-23941.

een sterk gecentraliseerd systeem met een grote nadruk op sturen op basis van wetgeving, waardoor Groningen een zware bureaucratische last kreeg te dragen. Anderzijds had de gemeente sinds de massawerkloosheid van de jaren tachtig te maken met een enorme groep mensen in de bijstand. Om die last naar beneden te brengen werd van gemeenten geëist aan fraudebestrijding en activering te doen, twee taken die bovenop het normale werk voor de inkomensondersteuning kwamen. In de jaren tachtig waren die taken minder problematisch, omdat de landelijke controle op de gemeentelijke wetsuitvoering beperkt effectief was. In de jaren negentig werd die controle echter strenger.

Groningen speelde een sleutelrol in de overgang naar een meer gedecentraliseerd activerend systeem. Door haar beleid van verzet tegen Den Haag en het opkomen voor de eigen bijstandsgerechtigden raakte de gemeente blind voor fraude. Toen de frequentie van die fraude eenmaal aan het licht kwam, bevond zij zich plotseling in het epicentrum van de aandacht. Zij kreeg een landelijke norm opgelegd, terwijl ze een andere manier van denken had. De bijstandsgerechtigde werd nu een last, in plaats van een klant. Dit, in combinatie met ettelijke crisissituaties, zorgde ervoor dat Groningen bleef zoeken naar een nieuwe stabiele situatie. Toen wethouder Swaak opstapte wegens een te grote werklust, voltooiden zijn opvolgers een proces dat al tijdens zijn wethouderschap was ingezet. De gemeenteraad ging in Amerika ideeën ophalen, alles om de bijstandsgerechtigden actief te krijgen. Er deed zich een grote ideologische transformatie voor.

Groningen had wel degelijk opties, hoewel de transformatie van haar gedachtegoed dus gedeeltelijk voortkwam uit een sterke druk van de landelijke overheid om aan de wet te voldoen en via fraudebeheersing en activering mee te gaan in de beweging naar vermindering van uitkeringsgerechtigden. Groningen maakte ten eerste de keuze het frauderapport naar buiten te brengen. Ten tweede koos de gemeente ervoor om mee te gaan in de fraudebeheersing door via het *Meerjarenbeleidsplan* verbeteringen voor te stellen in de uitvoering van de Bijstandswet. Ten derde koos zij ervoor om de nadruk op langdurig werklozen te vervangen door een nadruk op de mensen die nieuw in het systeem



kwamen. Dit artikel laat al met al zien dat lokale gebeurtenissen bij elk van die beslissingen een belangrijke rol hebben gespeeld, en dat de omslag gedeeltelijk gezien moet worden als een leerproces. Besef van de dynamische interactie tussen lokale en landelijke overheid is daarom van belang om veranderingen in de uitvoering van de verzorgingsstaat beter te begrijpen.

#### Noten

- \* Dit artikel is gebaseerd op mijn masterscriptie aan de Rijksuniversiteit Groningen, waarvoor ik de interacties tussen het Groningse en het landelijke bijstandsbeleid tussen 1990 en 2016 heb bestudeerd. Voor dat onderzoek ben ik dank verschuldigd aan Rick Pos en Marcel Seubring van de gemeente Groningen. Zij hebben me toegang verleend tot bronnenmateriaal uit het gemeentelijk semi-statisch archief, en me begeleid bij het begrijpen van hun organisatie. De oorspronkelijk Engelstalige scriptie is te vinden op <http://arts.studenttheses.uu.rug.nl/id/eprint/20918>.
- 1 'Bruggen slaan: regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012', in *Stukken Tweede Kamer (TK)*, 2012-2013, 33410: Kabinetsformatie 2012, nr. 15; Brief van de informateurs.
  - 2 D.E. Duin, 'Implementatie Wet taaleis Participatiewet', brief van B&W aan de gemeenteraad, 3 mei 2016. [https://groningen.raadsinformatie.nl/modules/5/college\\_en\\_andere\\_brieven/view](https://groningen.raadsinformatie.nl/modules/5/college_en_andere_brieven/view) (geraadpleegd op 13 februari 2017).
  - 3 Jörg Timo Weishaupt, *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm. Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe* (Amsterdam 2011) 208–11; Duco Bannink en Ringo Ossewaarde, 'Decentralization. New Modes of Governance and Administrative Responsibility', *Administration & Society* 44-5 (1 juli 2012) 595–624; Jurje van den Berg, 'De spagaat van de gedecentraliseerde eenheidsstaat', *Beleid en Maatschappij* 40-2 (2013) 205–20.
  - 4 Deborah Rice, *Building Active Welfare States. How Policy Shapes Caseworker Practice* (Amsterdam 2015); Duco Bannink, Hans Bosselaar, en Willem Trommel (red.), *Crafting local welfare landscapes* (Den Haag 2013).
  - 5 Rik van Berkel, 'The Decentralisation of Social Assistance in The Netherlands', *International Journal of Sociology and Social Policy* 26-1/2 (januari 2006) 20–31; Rik van Berkel en Vando Borghi, 'Introduction. The Governance of Activation', *Social Policy and Society* 7-3 (juli 2008); Martin Heidenreich en Patrizia Aurich-Beerheide, 'European Worlds of Inclusive Activation. The Organisational Challenges of Coordinated Service Provision', *International Journal of Social Welfare* 23 (oktober 2014) 6–22; Deborah Rice, *Building Active Welfare States*.
  - 6 Bijvoorbeeld Peter Kerklaan, 'De lange houdbaarheid van de Ongevallenwet in Nederland 1901-1967', *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* 3-4 (2006) 64–90; Dennie Oude Nijhuis, 'Een monsterverbond? Werkgeversorganisaties en het gebruik van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering om overtollige werknemers te laten afvloeien', *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* 7-1 (2010) 110–137. Voor lokale studies zie: Dirk Jan Wolfram, 'Social politics and the welfare state. An international and a local perspective', *Historisk Tidsskrift* 127-4 (2007) 679–693; P. de Rooy, *Werklozenzorg en werkloosheidsbestrijding 1917-1940. Landelijk en Amsterdams beleid* (Amsterdam 1978).
  - 7 Bijvoorbeeld: Joop M. Roebroek en Mirjam Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds'. *Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland* (Den Haag 1998); Marcel Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland* (Amsterdam 2004); Abram de Swaan, *In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era, Europe and the International Order* (Cambridge 1988).
  - 8 Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge, 1990); Gøsta Esping-Andersen, *The Incomplete Revolution. Adapting to Women's New Roles* (Cambridge, 2009); Kees van Kersbergen en Barbara Vis, 'Three Worlds' Typology: Moving beyond Normal Science?', *Journal of European Social Policy* 25-1 (1 February 2015) 111–23.
  - 9 Duco Bannink en Marcel Hoogenboom, 'Hidden Change. Disaggregation of Welfare State Regimes for Greater Insight into Welfare State Change', *Journal of European Social Policy* 17-1 (2 januari 2007) 19–32; Barbara Vis, Kees van Kersbergen, en Uwe Becker, 'The Politics of Welfare State Reform in the Netherlands. Explaining a Never-Ending Puzzle', *Acta Politica* 43-2/3 (juni 2008) 333–356; Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.
  - 10 Deborah Rice, 'Beyond Welfare Regimes: From Empirical Typology to Conceptual Ideal Types', *Social Policy & Administration* 47-1 (February 2013) 93–110; Rice, *Building Active Welfare States*; Giovanni Bertin and Marco Carradore, 'Differentiation of Welfare Regimes. The Case of Italy', *International Journal of Social Welfare* 25-2 (April 2016) 149–160.
  - 11 Sabina Stiller en Kees van Kersbergen, 'The Matching Problem within Comparative Welfare State Research. How to Bridge Abstract Theory and Specific Hypotheses', *Journal of Comparative Policy Analysis. Research and Practice* 10-2 (1 juni 2008) 133–149.
  - 12 Barbara Vis, 'The Direction and Scope of Social Policy Change. Regime-Specific or Radical Shift towards Workfare?', *Journal of Comparative Policy Analysis. Research and Practice* 10-2 (juni 2008) 151–69.
  - 13 Paul Pierson, *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment* (Cambridge 1994); Jacob S. Hacker, 'Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State. The Hidden Politics of

- Social Policy Retrenchment in the United States', *The American Political Science Review* 98-2 (2004) 243-260.
- 14 Daniel Béland en Martin Powell, 'Continuity and Change in Social Policy', *Social Policy & Administration* 50-2 (maart 2016) 129-147. Hacker, 'Privatizing Risk'; James Mahoney en Kathleen Ann Thelen (red.), *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power* (Cambridge 2010).
  - 15 RHC Groninger Archieven (GrA), Toegang (Tg.) 1769, inv.nr. 11209: 'College-program 1986-1990'.
  - 16 Klaas Swaak, *Een kamer op het stadhuis. Wethouder in Groningen 1992-1998* (Groningen 2009) 303; SoZaWe, tienjarenbldnr. 9-1052, VNG code 1.844.5, dossiermapnr. SZ/1966: 'Beleidsinstructies Nieuwe Algemene Bijstandswet en aanverwante regelingen (Marge is regel), 13-12-1995 t/m 09-01-1996'.
  - 17 Zie voor bronnen de onderschriften bij de grafieken.
  - 18 Nationaal Archief, Den Haag (NA), Tg. 2.15.5089 (SZW / Uitkeringsbeleid) inv.nr. 170: Interdepartementale werkgroep ABW 80/20, 'Verhoging financiële verantwoordelijkheid gemeenten voor ABW, IOAW en IOAZ', 12 november 1992, 6-8. Verder Jan Blaauw e.a., *Geen verhaal: 100 jaar werkloosheid in de stad Groningen* (Groningen 2000); Maarten Duijvendak, '12: Economische beroering en heroriëntatie', in Maarten Duijvendak en Bart de Vries (red), *Stad van het Noorden. Groningen in de twintigste eeuw* (Assen 2003) 449-88.
  - 19 'Werkloze 45-plussers vrij van sollicitatieplicht. Uniek experiment in Groningen', *Nieuwsblad van het Noorden (NvN)*, 8 november 1983, 13.
  - 20 Ibidem; A. de Swaan, *The Management of Normality. Critical Essays in Health and Welfare* (London 1990).
  - 21 Gerrit Fokkema en John Geijp, 'Stadse PvdA kwetsbaar in affaire Kredietbank', *NvN*, 7 januari 1992; Bart de Vries, 'Politiek en bestuur in een stroomversnelling', in *Stad van het Noorden*, 437; Klaas Swaak, *Omzien en niet vergeten. Gemeenteraadslid in Groningen 1985-1992* (Groningen 2006) 518-525.
  - 22 Swaak, *Omzien en niet vergeten*; Swaak, *Een kamer op het stadhuis*, 20.
  - 23 'Sociale dienst zwaar in de problemen. Wethouder: geen extra klachten', *NvN*, 3 juni 1992.
  - 24 NA, Tg. 2.15.5089 (SZW/Uitkeringsbeleid) inv.nr. 81: Handhavingsbeleid, 1990-1994, 'Divosa-the-madag "Handhavingsbeleid" d.d. 3 oktober 1991', brief van mr. M. Nacinovic aan de Staatssecretaris Sociale Zaken, 15 oktober 1991. 'Ter Veld wil fraude niet meer gedogen', *NvN*, 11 juni 1991, 5. Voor de berisping zie Swaak, *Een kamer op het stadhuis*, 229; 232.
  - 25 Swaak, *Een kamer op het stadhuis*, 229-230.
  - 26 'Creatief gebruik uitkeringen: vaak fraude', *NvN*, 26 maart 1991, 7.
  - 27 'Witte fraude' uitkeringen zeer groot', *NvN*, 19 maart 1992, 5.
  - 28 'Witte' fraude uitkeringen belooft bijna tien procent'; GrA, Tg. 2434 (archief Klaas Swaak, 1954-1998) inv.nr. 32: stukken betreffende het wethouderschap, april-december 1992, 'Fraude onderzoek bij de dienst SoZaWe', brief van K.W. Swaak aan de raadscommissie Sociale Zaken, Cultuur en Arbeidsmarkt-beleid, 25 november 1992.
  - 29 De volledige selectie omvatte 104 gevallen, waarvan slechts 78 konden worden onderzocht.
  - 30 GrA, Tg. 2434, inv.nr. 32: 'A-selekte steekproef omvang bijstandsfraude', memo van de juridische afdeling aan het Management Team en staf, 19 oktober 1992.
  - 31 'Fraude onderzoek bij de dienst SoZaWe'. Zie noot 28.
  - 32 GrA, Tg. 2434, inv.nr. 32: Anoniem, 'Algemene opmerkingen en vragen bij de onderzoeksrapportage', geen datum [december 1992?].
  - 33 GrA, Tg. 2434, inv.nr. 32: 'Steekproef omvang bijstandsfraude', memo van het hoofd interne controle SoZaWe aan het Management Team van de dienst SoZaWe, 25 november 1992; ibidem: 'Fraude', brief van mr. drs. C. Cozijn, Ministerie van Justitie, aan H. Meijering, Dienst SoZaWe Groningen, 19 november 1992 (bijlage: 'Commentaar op de opzet van het onderzoek woonsituatie-fraude'); 'Algemene opmerkingen en vragen bij de onderzoeksrapportage'.
  - 34 GrA, Tg. 2434, inv.nr. 31: krantenknipsels inzake fraudeonderzoek bijstand, december 1992-januari 1993. Zie ook Swaak, *Een kamer op het stadhuis*, 235-237.
  - 35 NA, Tg. 2.15.5089 (SZW / Uitkeringsbeleid) inv.nr. 41: fraudebestrijding Algemene Bijstandswet, 1988-1994, 'Kort verslag van de op 23.6.1989 te Amsterdam gehouden Introductiebijeenkomst "Richtlijnen Sociale zekerheidsfraude"', bijlage bij de memo van M.H. van den Berg, rijksconsulent Sociale Zekerheid regio noordwest, aan T.B. Pothoven, departement Coördinatie en Planning, 28 juni 1989.
  - 36 'Openbare hoorzitting ISMO over gemeentelijk fraudebeleid', brief van mr. M. Nacinovic, aan de Staatssecretaris, 23 november 1990.
  - 37 'Notitie "Fraudegevoeligheid van de regelgeving mbt de leefvormen in de bijstand"', brief van E. ter Veld, Staatssecretaris Sociale Zaken, aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 19 december 1991.
  - 38 NA, Tg. 2.15.5089 (SZW / Uitkeringsbeleid) inv.nr. 129: Circulaires, 'Intensivering fraudebestrijding ABW', circulaire van E. ter Veld aan Burgemeester en Wethouders, Directeuren Sociale Diensten, Departementhoofden voor Sociale Zaken, 28 december 1992.
  - 39 NA, Tg. 2.15.5089, inv.nr. 41: 'Onderzoek misbruik (gevoeligheid) ABW', brief van E. ter Veld aan de Tweede Kamer, 20 januari 1993.
  - 40 Jan Tromp, 'De Wereld zit vol mensen die zoete broodjes bakken', *De Volkskrant*, 20 oktober 1993; NA, Tg. 3.13.5056 (SoZa / Commissie ABW) inv.nr. 8: concepten eindrapport, 1993.
  - 41 NA, Tg. 3.13.5056, inv.nr. 9: Vergaderstukken, 1<sup>e</sup> vergadering 19 maart, 'Instellingsbesluit'.
  - 42 TK, 1993-1994, 23195: Inschakelen van externe deskundigen door de subcommissie Bijstand, nr. 3: Rapport; TK, 1993-1994, 23425: Algemene Bijstandswet, toezicht en beleid, nr. 2: Rapport.
  - 43 NA, Tg. 3.13.5056, inv.nr. 8: concepten eindrapport, 1993, 'Persbericht Onderzoekscommissie toepassing ABW', 2.

- 44 Ibidem, 2-4.
- 45 'Rapport van der Zwan schokt Kamer. Bijstandsuitkering is janboel', *De Telegraaf*, 15 september 1993, 1 en 6; 'Van der Zwan trekt ware beerput open', *De Telegraaf*, 15 september 1993, 6; 'Bijstandsrapport Van der Zwan schokt politiek', *Leeuwarder Courant (LC)*, 15 september 1993, 3.
- 46 Eric Nederkoorn, 'Woede in Groningen: "Valse aantijgingen in rapport Van der Zwan"', *NvhN*, 16 september 1993, 1; 'Groningse wethouder: regels bijstand maken controle onmogelijk', *Trouw*, 16 september 1993.
- 47 Eric Nederkoorn, "'Valse aantijgingen" en "mallotigheid" in rapport over bijstandsfraude. Groningen woedend over conclusies Van der Zwan', *NvhN*, 16 september 1993, 17.
- 48 Fokko Bosker en Jaap Hellinga, "'De sociale dienst is aan de schandpaal genageld"', *LC*, 18 september 1993, Sneon en Snein, zaterdagse bijlage, 3; Ben van der Velden, 'Wij roepen al jaren dat we zo niet kunnen werken', *NRC Handelsblad*, 18 september 1993, 2.
- 49 Kroon, 'Ambtenaar bijstand wijkt voor agressie', *NRC Handelsblad*, 16 september 1993, 3.
- 50 GrA, Tg. 2434 (archieff Klaas Swaak) inv.nr. 17: Pau Honig en Jos van der Putte, *Op zoek naar effectiviteit. Aanzet voor meerjarenbeleidsplan SoZaWe Groningen* (Groningen, 4 oktober 1993).
- 51 'Besparing van 37 miljoen op bijstand', *NvhN*, 29 oktober 1993. Zie ook GrA, Tg. 2434, inv.nr. 17: stukken meerjarenbeleidsplan en rapport Van der Zwan, interview Goos de Boer met Jacques Wallage op Radio Noord, 3 november 1993 (Enschede: Radio Tekst Service).
- 52 Honig en Putte, *Op zoek naar effectiviteit*.
- 53 Lemmata 'Prof.Drs. J. (Jacques) Wallage', 'E. (Elske) ter Veld' en 'Dr. B. (Bert) de Vries', op website Parlement & Politiek, <http://www.parlement.com> (geraadpleegd 19 maart 2017).
- 54 GrA, Tg. 2434, inv.nr. 17: brief van Klaas Swaak aan Jacques Wallage, 27 september 1993.
- 55 GrA, Tg. 2434, inv.nr. 32: Stukken betreffende het wethouderschap, apr 1992-dec 1992, Brieven van Jacques Wallage aan Klaas Swaak, 14 April 1992; van Swaak aan Wallage, 29 august 1992; van Wallage aan Swaak, 7 september 1992; Swaak, *Omzien en niet vergeten*, 29.
- 56 Swaak, *Een kamer op het stadhuis*, 309.
- 57 Op een van de brieven schreef Wallage 'DG SZ: graag uw oordeel, JW 17/10' - zie J.E.C. Stiller, namens Wethouder Swaak aan staatssecretaris Wallage, 14 oktober 1993, in NA, Tg. 2.15.5089 (SZW / Uitkeringsbeleid) inv.nr. 162: Onderzoek naar de bijstandsfraude. De analyse van Groningen's *Op zoek naar Effectiviteit* opent met hoe het document 'aanvankelijk onderhands, later formeel' was ontvangen. Zie 'Nota Groningen', in hetzelfde inv.nr.: Groningen, 1993-1994.
- 58 Ibidem: Groningen, 1993-1994.
- 59 Ibidem.
- 60 Rick Pos, Jan Everardus, Geert de Jong en Johannes Elzas, *De arbeidsmarkt belicht, deel 1: Werkloosheid in Groningen. Een kwantitatieve analyse van de aard en samenstelling van de werkloosheid in de gemeente Groningen* (Groningen, maart 1994).
- 61 GrA, Tg. 2434 (archieff Swaak) inv.nr. 32 (stukken wethouderschap), 'Verslag discussiedag SoZaWe dd. 19 juni 1992': 'West-Europese ontwikkeling gaande waarbij essentiële taak is dat mensen weer zo snel mogelijk aan het werk komen. Is een fundamentele omslag'.
- 62 Swaak, *Een kamer op het stadhuis*, 360-369.
- 63 B&W besluit 'Voorstellen Nieuwe Algemene Bijstandswet', 11 april 1995, reg.nr. SZ95.33166.
- 64 Semi-statisch archief gemeente Groningen (SSAGG), SoZaWe, tienjarenbloknr. 9-532, VNG code 1.844.5; Algemene Bijstandswet/Wet Werk en Bijstand, dossiermapnr. SZ/1524: 'Instellen projectgroep Herziening Algemene Bijstandswet HABW, 16-09-1993 t/m - -', idem tienjarenbloknr. 9-1203, VNG code 1.844.5, dossiermapnummer SZ/1867: 'Algemene Bijstandswet ABW; Nota Nieuwe Algemene Bijstandswet, 31-03-1995 t/m 07-09-1996'.
- 65 Nota Nieuwe Algemene Bijstandswet.
- 66 'Marge is regel', brief van L.J. Knol aan de directeur van de dienst Sociale Zaken, 15 april 1997, in SSAGG, SoZaWe, tienjarenbloknr. 9-1053, VNG code 1.844.5, dossiermapnr. SZ/2235: 'Beleidsinstructies Nieuwe Algemene Bijstandswet en aanverwante regelingen (Marge is regel); 1996-1997, 4-9-1996 t/m 31-12-1997'.
- 67 Zie brief van J.A. Bosma, algemeen manager, aan L.J. Knol, 15 april 1997, in SSAGG, SoZaWe, tienjarenbloknr. 9-1053, VNG code 1.844.5, dossiermapnr. SZ/2235: 'Beleidsinstructies Nieuwe Algemene Bijstandswet en aanverwante regelingen (Marge is regel); 1996-1997, 4-9-1996 t/m 31-12-1997'.
- 68 'Slechte software kost de sociale diensten fortuin', *NvhN*, 10 mei 1996, 1.
- 69 Swaak, *Een kamer op het stadhuis*, 532.
- 70 "'Zwarte doos' ligt raad zwaar op de maag', *NvhN*, 8 februari 1996, 9.
- 71 'Meer agressie door nieuwe bijstandswet', *NvhN*, 19 juni 1996, 11.
- 72 "'Soos' zucht en steunt onder verhuizing', *NvhN*, 5 december 1996, 9.
- 73 'Onrust bij sociale dienst in Groningen', *NvhN*, 7 december 1996, 11.
- 74 Ibidem; 'Nog geen resultaat in overleg SoZaWe', *NvhN*, 11 december 1996, 9.
- 75 Gerrit Fokkema, 'De sociale dienst Groningen na het rampjaar 1997', *NvhN*, 13 december 1997, 33.
- 76 Gerrit Fokkema, 'Sociale dienst lamgeslagen door reeks veranderingen', *NvhN*, 23 juni 1997, 3; Fokkema, 'De sociale dienst Groningen na het rampjaar 1997'.
- 77 'Geld te laat door nieuw systeem bij 'soos' Stad', *NvhN*, 4 februari 1997, 7; 'Personeel bij sociale dienst: oplossingen te technisch', *NvhN*, 11 maart 1997, 7.
- 78 Gerrit Fokkema, 'Sociale dienst lamgeslagen door reeks veranderingen', *NvhN*, 23 juni 1997, 3.
- 79 Swaak, *Een kamer op het stadhuis*, 535-540.
- 80 'VVD met wethouder in college Stad', *NvhN*, 3 april 1998, 1.

- 81 'Achterstand bij Sociale dienst loopt nog steeds op', *NvhN*, 25 april 1997, 9; Gerrit Fokkema, 'Wat is er aan de hand bij de sociale dienst?', *NvhN*, 4 juni 1997, 13; Fokkema, 'De sociale dienst Groningen na het rampjaar 1997'.
- 82 Henk Ruijl en Dennis Mulkens, 'Grote steden willen geen nieuwe regels om computers te ontlasten', *NvhN*, 5 december 1998, 5.
- 83 Juurd Eijssvoogel, 'Bijstand in de VS: wie zijn steuntrekkers liefheeft, kastijde ze', *NRC Handelsblad*, 23 mei 1996, 5.
- 84 Ibidem; Oscar Garschagen, 'Speciaal project in Amerikaanse stad Fond du Lac helpt bijstandsmoeders aan een baan: "Veel verdienen je niet, maar alles is beter dan de bijstand"', *De Volkskrant*, 5 augustus 1995, 9.
- 85 Juurd Eijssvoogel, 'De omwenteling in de Amerikaanse bijstandsregeling. Niets voor niets', *NRC Handelsblad*, 25 maart 1997, 14; 'Wie werken kan moet werken. Noordelijke bestuurders reizen af naar Amerika voor het Wisconsin-model van werkloosheidsbestrijding', *Groninger Dagblad*, 11 september 1999.
- 86 Eijssvoogel, 'De omwenteling in de Amerikaanse bijstandsregeling'.
- 87 Eduard J. Bomhoff, 'De kaartenbak gehalveerd', *NRC Handelsblad*, 22 november 1997, 9.
- 88 Cees Vellekoop, "'Trots op Wisconsin in Groningen'", *NvhN*, 26 februari 2000, 9; R. Pos, 'Startnotitie Wisconsin', 19 augustus 1999, in SSAGG, SoZaWe, tienjarenbloknr. SZ/2000-2009/107, dossiermapnr. SZ/4409: 'Project Groningen op de ladder'; 'Wie werken kan moet werken'.
- 89 Zie Pos, 'Startnotitie Wisconsin'.
- 90 Vellekoop, "'Trots op Wisconsin in Groningen'", Cees Vellekoop, 'Raadsleden koesteren hun "Wisconsin-project"', *NvhN*, 9 maart 2000, 11.
- 91 Rick Pos, 'Notitie Werken aan uitstroom', 26 oktober 1999, 1, in SSAGG, SoZaWe, tienjarenbloknr. SZ/2000-2009/107, dossiermapnr. SZ/4409: 'Project Groningen op de ladder'.
- 92 Samenvatting projectplan Groningen op de ladder: Van visie naar uitvoering (Groningen, maart 2001), in SSAGG, SoZaWe, tienjarenbloknr. SZ/2000-2009/107, dossiermapnr. SZ/4409: 'Project Groningen op de ladder'.
- 93 'Stad krijgt ruimte voor experiment met werklozen. 'Wisconsin-model' moet mensen uit de bijstand halen', *NvhN*, 28 januari 2000, 11.
- 94 Brief van J.J.J. de Hond, regionaal directeur Abvakabo FNV aan de algemeen directeur dienst SoZaWe in Groningen, 1 maart 2000 en H. de Hamer en E. Ottens, namens de Ondernemingsraad Sociale Zaken en Werk, aan het College van Burgemeester en Wethouders en het Management Team van SoZaWe, 2 maart 2000, in SSAGG, SoZaWe, tienjarenbloknr. SZ/2000-2009/107, dossiermapnr. SZ/4409: 'Project Groningen op de ladder'; 'Wethouder past na kritiek voorstel aan', *NvhN*, 8 maart 2000, 11.
- 95 M.J. van Gent e.a., 'De participatieladder. Meetlat voor het participatiebudget' (Amsterdam 2008).
- 96 'Introductiedossier Nieuwe Bewindspersonen SZW' (Ministerie van Sociale Zaken, 2002) 131, 134, 139, 151-152, [http://docs.minszw.nl/pdf/4/2002/4\\_2002\\_1\\_1877.pdf](http://docs.minszw.nl/pdf/4/2002/4_2002_1_1877.pdf) (geraadpleegd 14 februari 2018); Monique Beukeveld e.a., 'De lerende Ladder. Een evaluatieonderzoek naar het project van Groningen op de Ladder' (Groningen, januari 2004), <http://groningen.notudoc.nl/cgi-bin/search.cgi?action=search> (geraadpleegd 14 februari 2018); 'Introductiedossier SZW', 131, 134, 139, 151-152.
- 97 Beukeveld e.a., 'De lerende Ladder'.
- 98 'Advies voor Quick Scan onderzoeken bij G26-gemeenten', brief van N.J. de Weijer aan de minister van Sociale Zaken, 25 oktober 2001, in NL-HaNA, toeg.nr. 2.15.98: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Directie Toezicht, inv.nr. 189.