

Streng maar onrechtvaardig



Streng maar onrechtvaardig

De bijstand gewogen

Thomas Kampen, Melissa Sebrechts,
Trudie Knijn en Evelien Tonkens (red.)

Uitgeverij van Gennepe

Streng maar onrechtvaardig verschijnt als jaarboek van het
Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken

www.socialevraagstukken.nl

© 2020 auteurs / Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken / Uitgeverij van Gennepe

eindredactie: Jelle van der Meer, Marcel Ham

correctie: gedachtenwoorden

vormgeving & illustratie omslag: Machteld Hardick

ISBN: 9789461645289

NUR: 740

Inhoud

Inleiding

- Hoe rechtvaardig is de bijstand?** 7
Melissa Sebrechts, Thomas Kampen, Trudie Knijn en Evelien Tonkens

Rechtvaardigheid in perspectief

- 1 Wie hulp nodig heeft, wil maatwerk** 23
De historische zoektocht naar een rechtvaardige bijstand
Margo Trappenburg
- 2 Hoe het verheffingsidee van de bijstand uit beeld verdween** 43
En hoe het tij kan worden gekeerd
Barbara Brink en Gijsbert Vonk
- 3 De Nederlandse bijstand is niet toereikend** 61
Vooraf veel kinderen leven onder de armoedegrens
Benedikt Goderis

Rechtvaardigheid in uitvoering

- 4 Regels en macht** 79
Rechtvaardigheid in het gemeentelijk reïntegratiebeleid
Anja Eleveld
- 5 Naar een 'droombaan' via een 'broodbaan'** 97
Reïntegratie naar betaald werk door training in optimisme
Josien Arts
- 6 Handhaving van de bijstandsregels** 115
Uitvoerders zoeken ruimte voor eigen keuzes
Paulien de Winter
- 7 Experimenten in de Participatiewet** 129
Ongelijke behandeling bij ongelijke kansen op de arbeidsmarkt
Ruud J.A. Muffels

Visies op rechtvaardigheid

- 8 Rechtvaardigheid en participatie in de sociale bijstand** 145
Gelijkwaardigheid door herverdeling, erkenning en vertegenwoordiging
Jing Hiah en Trudie Knijn

9 Bijstand onder voorwaarden	163
<i>Opvattingen van klantmanagers en bijstandsgerechtigden over de voorwaardelijkheid van de bijstandsuitkering</i>	
Mathieu Portielje en Sandra Bos	
10 De bijstand als recht, ruil of gift	177
<i>Rechtvaardigheid van de uitkering volgens bijstandsgerechtigden zelf</i>	
Melissa Sebrechts en Thomas Kampen	
Alternatieven	
11 Wat vinden Europeanen van een basisinkomen?	199
<i>Uitkomsten van een onderzoek naar de publieke opinie in 2016</i>	
Wim van Oorschot en Femke Roosma	
12 Garandeer het recht op economische zelfstandigheid	213
<i>Pleidooi voor een geïndividualiseerde bijstandsuitkering</i>	
Paul de Beer	
13 Beter een basisbaan dan bijstand	229
<i>Over de noodzaak mensen met weinig kansen op de arbeidsmarkt betaald werk te bieden</i>	
Monique Kremer	
Conclusie	
Streng maar onrechtvaardig	243
<i>Pleidooi voor meer kansen en minder plichten in de bijstand</i>	
Thomas Kampen, Trudie Knijn, Melissa Sebrechts en Evelien Tonkens	

Inleiding

Hoe rechtvaardig is de bijstand?

MELISSA SEBRECHTS, THOMAS KAMPEN, TRUDIE KNIJN EN EVELIEN TONKENS

Melissa Sebrechts en Thomas Kampen zijn universitair docent, Evelien Tonkens is hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector, alle drie verbonden aan de Universiteit voor Humanistiek in Utrecht, Trudie Knijn is emeritus hoogleraar Interdisciplinaire Sociale Wetenschappen aan de Universiteit Utrecht.

Toen Marga Klompé, de eerste vrouwelijke minister van Nederland, in 1965 de Algemene Bijstandswet introduceerde, haalde ze daarmee de bijstand uit de charitatieve sfeer. Na eeuwen van armenzorg – en de daarmee gepaard gaande willekeurige behandeling van mensen zonder inkomen – werd er een radicale verandering ingezet. ‘Van genade naar recht’, zo typeerde Klompé het zelf. Met het recht op bijstand introduceerde zij een nieuwe opvatting over een rechtvaardig bestaan voor mensen die niet zelf in staat waren hun inkomen te verdienen. In deze bundel houden we die gedachte opnieuw tegen het licht; wordt de bijstand nog steeds als een recht beschouwd, en worden mensen in de bijstand rechtvaardig behandeld?

Waarom rechtvaardigheid?

De afgelopen vijf decennia is er veel veranderd in de context, wetgeving en uitvoering van de bijstand (sinds 2015 geregeld onder de Participatiewet). Vier ontwikkelingen springen daarbij in het oog en geven reden om aandacht te besteden aan rechtvaardigheid in de bijstand: toenemende nadruk op wederkerigheid, veranderingen in het denken over solidariteit, verschillen tussen gemeenten door decentralisatie en maatwerk, en flexibilisering van de arbeidsmarkt.

Wederkerigheid

De eerste ontwikkeling is de toenemende nadruk op wederkerigheid als rechtvaardigheidsprincipe. Wat in de jaren tachtig begon als een idee om

mensen in de bijstand te ondersteunen bij het vinden van een baan (via activeringsbeleid), is in de decennia daarna uitgemond in de opvatting dat ‘activering moet’. Het huidige Nederlandse bijstandsbeleid gaat uit van een minimale bijstand omgeven door voorwaarden om misbruik te voorkomen. De meest invloedrijke vertegenwoordigers van die opvatting zijn Charles Murray (1984) en Lawrence Mead (1986; 1997). Het *welfare to work*-beleid, de Angelsaksische benadering van activering van werklozen, is in belangrijke mate gebaseerd op hun ideeën. Murray betoogde dat bijstandsbeleid een verkeerde boodschap uitstraalt naar werknemers in laagbetaalde functies en schoolkinderen. Beschikbaarheid van sociale uitkeringen zou mensen impliciet laten weten dat het niet nodig is om zich in te spannen of hard te werken, er is immers gratis inkomen beschikbaar. Volgens Mead moeten sociale uitkeringen per definitie voorwaardelijk zijn en gebaseerd op een evenwicht tussen rechten en plichten van individuen. Mead pleitte ervoor gedragseisen op te nemen in de voorwaarden voor het ontvangen van een uitkering, zoals aantonen over het juiste arbeidsethos te beschikken. Dit zowel in het belang van de samenleving, als in het eigenbelang van uitkeringsgerechtigden. Alleen verandering van levensstijl zou kansen bieden op een beter leven. Die levensstijlverandering is voor Mead de verantwoordelijkheid van het individu zelf; de overheid heeft tot taak om verkeerd gedrag te sanctioneren.

Dat bijstandsgerechtigden geactiveerd moeten worden, komt in Nederland sterk tot uitdrukking in de Participatiewet. Lukt het niet om mensen in de bijstand te begeleiden naar werk, dan is maatschappelijke participatie in de vorm van vrijwilligerswerk vereist. Een van de instrumenten daarvoor is de zogenoemde tegenprestatie. Nog steeds verschillen de ideeën over het doel van de tegenprestatie; is het een instrument om de gelijkwaardige maatschappelijke participatie van mensen in de bijstand te bevorderen of dient het om de bijstand maatschappelijk te legitimeren via het wederkerigheidsprincipe? In ieder geval zegt de tegenprestatie dat men de bijstand niet voor niets krijgt; er moet iets voor worden teruggedaan. Dat uitgangspunt wijst erop dat wederkerigheid een voorwaarde is geworden voor de aanspraak op bijstand ten koste van het recht op bijstand.

Toenmalig staatssecretaris van Sociale Zaken, Van Ark (VVD), wilde eind 2019 het eisen van een tegenprestatie verplicht stellen voor gemeenten. Van Ark vond het ‘bizar’ dat niet iedere gemeente een tegenpresta-

tie eist, omdat het de ‘normaalste zaak van de wereld is om iets terug te doen’.¹ Kamerleden, veel gemeenten en ook uitvoerende organisaties reageerden echter negatief op dat plan. Zij wezen erop dat veel mensen in de bijstand niet in staat zijn een tegenprestatie te leveren.² De ambivalentie over de tegenprestatie bleek uit Van Arks reactie op die protesten; ze legde vervolgens uit dat het haar niet te doen was om te verplichten; zij wil bijstandsgerechtigden juist helpen met een tegenprestatie: ‘Mensen voelen zich afgeschreven. Dat vind ik onwenselijk.’

De voorwaardelijkheid van het recht op een bijstandsuitkering roept vragen op over rechtvaardigheid, zoals: Maakt de eis van een tegenprestatie de bijstand rechtvaardiger omdat het mensen laat deelnemen aan een wederkerige relatie, en daarmee aan de samenleving? Of maakt de tegenprestatie de bijstand minder rechtvaardig omdat mensen gedwongen worden tot iets waartoe zij niet in staat zijn of wat zij niet willen? Of omdat mensen die geen tegenprestatie leveren als profiteurs worden gezien? En wat nu als zij wel een tegenprestatie willen leveren maar niet onder de gestelde voorwaarden of alleen op hun eigen voorwaarden – als zij bijvoorbeeld eerst een opleiding willen volgen of al maatschappelijk actief zijn op hun eigen wijze? Deze toenemende nadruk op wederkerigheid is een eerste belangrijke reden om rechtvaardigheid als thema onder de aandacht te brengen.

Solidariteit

Een tweede ontwikkeling die reden geeft om aandacht te besteden aan rechtvaardigheid van de bijstand, betreft veranderingen in opvattingen over solidariteit. De bijstand als volksverzekering maakt deel uit van de collectieve, onpersoonlijke solidariteit in de Nederlandse verzorgingsstaat naast bijvoorbeeld de AOW, de nabestaandewet (ANW) en de kinderbijslag. De opvatting over nationaal georganiseerde rechtvaardigheid die daaraan ten grondslag ligt, is dat we via collectief gefinancierde inkomensvoorzieningen zorg dragen voor het inkomen van medeburgers.

Evers e.a. (1994) onderscheiden binnen een ‘welfare-regime’ vier pijlers

1 <https://www.nu.nl/politiek/6014273/staatssecretaris-van-ark-krijgt-kritiek-vanwege-tegenprestatie-in-bijstand.html>

2 <https://nos.nl/artikel/2311408-gemeenten-tegen-verplichte-tegenprestatie-bijstand-geen-behoefte-aan-wantrouwen.html>

(zie ook Jenson & Saint Martin 2003): de markt, de staat, de sociale gemeenschap (vrijwillige sector) en de familie. Wat betekent het voor rechtvaardigheid als men zichzelf niet via de markt kan onderhouden en de overheid de collectieve solidariteit beperkt? Kan en moet de sociale gemeenschap (communale solidariteit) dan bijspringen of is men dan meer aangewezen op de familie/het gezin (familiale solidariteit)? Het overheidsbeleid is daar ambivalent over. Gedeeltelijk is de Participatiewet nog geënt op collectieve solidariteit, want er bestaat nog steeds recht op een inkomen, zij het voorwaardelijk. Maar in ruil daarvoor wordt wel communale solidariteit geëist door het leveren van een tegenprestatie. De Participatiewet gaat daarnaast uit van familiale solidariteit. Nog steeds wordt de bijstandsuitkering ongeacht het arbeidsverleden gerelateerd aan het gezinsinkomen en ontvangt men geen uitkering als de partner 'voldoende' inkomen verdient. Daarbovenop bepaalt de kostendelersnorm dat mensen in een gezamenlijke huishouding (ook als zij geen afhankelijkheidsrelatie hebben) op hun uitkering worden gekort. Zij zouden elkaar immers financieel kunnen onderhouden. Dat kan gelden voor bijstandsgerechtigde ouders bij wie een volwassen kind inwoont, maar ook voor statushouders die een kamer in een wooneenheid krijgen toegewezen of mantelzorgers die bij hun zorgbehoevende ouder(s) gaan inwonen. In zulke gevallen wordt het inkomen van mensen afhankelijk van het inkomen van anderen.

Waar de Participatiewet dus enerzijds haaks staat op de maatschappelijke en beleidsmatige tendens tot individualisering door familiale afhankelijkheid te bevestigen en te vergroten, sluit de wet anderzijds aan bij die tendens door het nastreven van economische zelfstandigheid, individuele keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid. Dat laatste komt tot uiting in de arbeidsplicht voor alle bijstandsgerechtigden met beperkte aandacht voor de gezinssituatie, zoals het hebben van schoolgaande kinderen, alleenstaand moederschap en inwonende ouders. Hier is de in Nederland altijddurende ambivalentie over de verhouding tussen het collectieve, het communale en het familiale belang zichtbaar. In hoeverre is het rechtvaardig om communale solidariteit te verwachten van mensen zonder werk die een belangrijke rol spelen in het bij elkaar houden van en zorgen voor hun gezin/familie of die een arbeidsverleden hebben waarin ze wel premies hebben betaald? Wat betekent de verschuiving van collectieve naar communale solidariteit voor rechtvaardigheid, en waarom zijn alle

socializekerheidsregelingen (WW, WAO en pensioenen) en ook de AOW geïndividualiseerd maar de bijstand niet? De spanning tussen verschillende soorten solidariteit is ook zichtbaar in de Tozo, de tijdelijke inkomensondersteuning voor zelfstandig ondernemers tijdens de coronacrisis. De Tozo begon als een individueel recht, maar al na drie maanden werd er een partnertoets ingevoerd. Het toonde aan hoe snel er bij inkomensondersteuning aan werklozen een beroep wordt gedaan op familiale solidariteit.

Verschillen door decentralisatie en maatwerk

Een derde ontwikkeling die rechtvaardigheidskwesties in de bijstand actueel maakt, zijn de beleidsverschillen tussen gemeenten door decentralisatie en de verschillen in benadering van mensen door maatwerk. De decentralisering beoogt betere afstemming op de lokale context, maar betekent ook dat sommige gemeenten meer budget hebben voor de bijstand, beter passende werkgelegenheid bieden en/of een andere benadering van cliënten hanteren. Daardoor kan rechtsongelijkheid ontstaan tussen Nederlandse bijstandsgerechtigden, afhankelijk van hun woonplaats.

Daarnaast is er meer ruimte voor maatwerk. Dat vraagt om interpretatie van de situatie en behoeften van individuele cliënten. Verschillen tussen lokale uitvoeringsinstanties in deze beoordeling van cliënten kan als onrechtvaardig worden opgevat. Toch helpt het niet om alle bijstandsccliënten op gelijke wijze te behandelen, noch om naar gelijke uitkomsten te streven. Daarvoor zijn de verschillen tussen bijstandsgerechtigden te groot. Terwijl de een baat kan hebben bij starten in een trainingstraject, kan dat voor de ander onhaalbaar zijn omdat diegene eerst Nederlands moet leren. Voor weer een ander, met veel opleiding, kan een trainingstraject te laag gegrepen zijn. Gelijke behandeling van ongelijke gevallen kan dus onrechtvaardig zijn. Omgekeerd kan ook ongelijke behandeling onrechtvaardig zijn, wanneer verschillen niet groot zijn of niet als groot ervaren worden. Hoe wordt (on)gelijke behandeling ervaren door bijstandsgerechtigden? En wat zijn de ideeën over rechtvaardigheid van degenen die de bijstandswet uitvoeren, zoals klantmanagers en reïntegratieconsulenten?

Flexibilisering

Ten slotte is de arbeidsmarkt de laatste decennia voor een groot deel geïflexibiliseerd. Flexibilisering van de arbeidsmarkt betekent dat veel banen

onzeker en tijdelijk worden. Dat geldt vooral voor banen van lageropgeleiden en mensen die uit de bijstand uitstromen (CBS 2019; SCP 2019). In 2018 had volgens het CBS 23 procent van alle werkenden een flexibel dienstverband, dat wil zeggen een tijdelijk contract of een contract met een variabel aantal uren per week (CBS 2019, p. 11). In vijftien jaar tijd is het aantal flexwerkers in Nederland met driekwart gegroeid (CBS StatLine 2020). Laaggeschoolden hebben vaker een flexibel dienstverband dan gemiddeld, namelijk 35 procent. Het aantal zzp'ers is ook toegenomen; van 14 procent in 2008 naar 17 procent in 2015. Vooral onder laagopgeleiden is het zzp-bestaan niet altijd vrijwillig.

Het eerste doel van de bijstand is nog altijd het garanderen van een inkomen om armoede te voorkomen. Maar omdat het bijstandsbeleid al decennialang steeds uitdrukkelijker ook beoogt mensen toe te leiden naar de arbeidsmarkt, moet de arbeidsmarkt daarvoor wel kansen bieden. Vanuit dat oogpunt stellen we ons de vraag of de flexibilisering van de arbeidsmarkt tot minder kansen leidt voor bijstandsgerechtigden, en als zodanig de rechtvaardigheid van het huidige bijstandsbeleid op het spel zet. Flexibilisering is vooral een probleem voor bijstandsgerechtigden met een beperkte afstand tot de arbeidsmarkt, want zij zouden in principe kunnen uitstromen als zij niet werden geconfronteerd met onzekere en tijdelijke banen. Daarbij komt ook nog het gegeven dat er met de invoering van de Participatiewet flink is bezuinigd op het reïntegratiebudget, waardoor er vrijwel alleen korte *on the job*-trainingen en loonsubsidies beschikbaar zijn die bijstandsgerechtigden nauwelijks weerbaarder maken voor de gevolgen van een geflexibiliseerde arbeidsmarkt.

Deze vier ontwikkelingen – wederkerigheid, solidariteit, decentralisatie en flexibilisering – geven volgens ons aanleiding om de rechtvaardigheid van het recht op bijstand, 55 jaar nadat Marga Klompé die verdedigde, opnieuw onder de loep te nemen. Opvallend is dat in de maatschappelijke discussie de begrippen 'rechtvaardigheid' en 'recht op bijstand' nauwelijks meer aan de orde zijn. Als het over de bijstandsuitkering gaat, vallen veel vaker termen als 'effectiviteit', 'doelmatigheid' maar ook 'fraude' en 'misbruik'. Door actuele maatschappelijke ontwikkelingen en herziening van het bijstandsbeleid te bekijken door de lens van rechtvaardigheid, agenderen we nieuwe vragen over de bijstand die het maatschappelijke en politieke debat kunnen voeden.

Rechtvaardigheid; wat zou dat kunnen of moeten zijn?

Wat verstaan we onder rechtvaardigheid? Rechtvaardigheid betreft ‘de constante en oneindige wil om eenieder te geven wat hem [of haar] toekomt’, in termen van de Romeinse wetgeving. Volgens de *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (2005) vormt dit nog steeds de kern van rechtvaardigheid. In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen rechtvaardigheid van het proces en van de uitkomst. De eerste vorm noemen we ook wel procedurele rechtvaardigheid en gaat over de vraag ‘worden mensen rechtvaardig behandeld?’ De tweede noemen we substantiële rechtvaardigheid en betreft de vraag ‘krijgt eenieder datgene wat hem of haar zou moeten toekomen?’ Daarbij is ook de vraag wie we definiëren als ‘eenieder’ – zijn dat bijvoorbeeld allen die in ons land wonen?

We kunnen putten uit verschillende theorieën over rechtvaardigheid. In de politieke filosofie wordt een onderscheid gemaakt tussen ideale en niet-ideale theorieën (Van den Brink e.a. 2020). Ideale theorieën over rechtvaardigheid gaan ervan uit dat rechtvaardigheid bereikbaar is. Denkers in deze stroming veronderstellen dat er ideale omstandigheden en voldoende middelen zijn om volledige rechtvaardigheid te realiseren (Rawls 1999). In een ideale theorie is rechtvaardigheid een maximalistisch ideaal waarin bijvoorbeeld alle mensen als gelijken worden behandeld, iedereen aanspraak kan maken op datgene waar hij/zij behoefte aan heeft en iedereen in gelijke mate kan meebeslissen. Tegen de achtergrond van zo’n ideaal kan de werkelijkheid alleen maar tegenvallen.

Niet-ideale theorieën gaan ervan uit dat rechtvaardigheidsprincipes onderling botsen en samenlevingen daar altijd mee zullen worstelen. Daarom moet er bij het formuleren van wat rechtvaardig zou kunnen zijn, rekening worden gehouden met de contextuele beperkingen van de empirische werkelijkheid.

In dit boek gaan we uit van het laatste: rechtvaardigheid is altijd contextgebonden en een ideale situatie van volledige rechtvaardigheid zullen we nooit bereiken. Niet-ideale theorieën geven ons meer aanknopingspunten om te denken over een meer rechtvaardige bijstand.

Binnen de niet-ideale politieke filosofie kunnen we negatieve en positieve doelen onderscheiden. Avishai Margalit (1998) stelt bijvoorbeeld een negatief doel centraal; het voorkomen van vernedering. Hij pleit voor het nastreven van een ‘fatsoenlijke’ samenleving waarin instituties burgers

niet vernederen. Nancy Fraser (1995; 2007) onderscheidt drie veelbesproken positieve doelen die tot een meer rechtvaardige samenleving moeten leiden: herverdeling (*redistribution*), vertegenwoordiging (*representation*) en erkenning (*recognition*).

Herverdeling maakt een samenleving volgens Fraser rechtvaardiger omdat de herverdeling van hulpbronnen, zoals werk, bezit, inkomen, en toegang tot goed onderwijs, (gezondheids)zorg en huisvesting, de economische basis vormt van sociale gelijkheid (zie ook Nussbaum 2011 en Sen 1993). Zonder deze hulpbronnen kunnen mensen niet gelijkwaardig deelnemen aan de samenleving, en het is de collectieve opdracht om ervoor te zorgen dat medeburgers op z'n minst over minimale hulpbronnen beschikken. De libertaire filosoof Nozick (1974) betwistte dit uitgangspunt omdat het de staat te veel macht zou geven en burgers zou verplichten belasting te betalen ten behoeve van het algemeen belang. Overigens kwam hij later gedeeltelijk op dat standpunt terug (Nozick 1989).

Herverdeling in de bijstand verwijst niet alleen naar inkomen maar ook naar het recht op werk. Met andere woorden: een rechtvaardige bijstand zou niet alleen inkomen, maar ook werk moeten herverdelen. Maar Fraser plaatst daar wel de kanttekening bij dat herverdeling van werk niet per definitie tot meer rechtvaardigheid leidt, omdat er op de arbeidsmarkt ook mensen worden uitgebuit. Voor anderen hoeft herverdeling van werk niet per se herverdeling van betaald werk te betekenen. Volgens Margalit (1998) hoeft een samenleving niet iedereen werk te bieden, maar 'ze is wel verplicht iedereen die deel uitmaakt van die samenleving de gelegenheid te geven een redelijk zinvolle bezigheid (...) te vinden' (Margalit 1998, p. 222).

Vertegenwoordiging maakt een samenleving rechtvaardiger doordat (groepen) burgers gehoord worden, vertegenwoordigd worden en meebe-slissen over zaken die ertoe doen. Vertegenwoordiging is noodzakelijk om ongelijkheid en uitsluiting te voorkomen of te transformeren. Wanneer we vertegenwoordiging als maatstaf voor rechtvaardigheid nemen, zoals ook Thompson (2006) en Lister (2008) doen, roept dat vooral vragen op met betrekking tot procedurele rechtvaardigheid, zoals of de stem van bijstandsgerechtigden voldoende gehoord wordt. Dat sluit aan bij de neo-republikeinse rechtvaardigheidsbenadering (Pettit 1997; 2012), waarin wordt gesteld dat de basisinstuties van de samenleving moeten uitgaan

van 'vrijheid als non-dominantie'. Die vrijheid impliceert afwezigheid van arbitraire macht door duidelijke regels en aanwezigheid van de 'stem' van burgers die op gelijkwaardige basis met elkaar kunnen communiceren over wederzijdse belangen. In de bijstand gaat het dan om de vraag of cliënten voldoende gehoord worden, zelf keuzes kunnen maken en wie hen vertegenwoordigt.

Erkenning maakt een samenleving rechtvaardiger door toekenning van status en de insluiting en acceptatie van groepen en individuen die al dan niet voldoen aan dominante normen van lichamelijke, etnische en genderkenmerken van de productieve, gezonde witte man. Voor Axel Honneth (1995; 2007; Fraser & Honneth 2003) is *erkenning* het belangrijkste fundament voor rechtvaardigheid. Honneth onderscheidt drie vormen van erkenning: liefde, respect en waardering. Daarvan zijn alleen de laatste twee relevant voor het denken over de bijstand. Erkenning als respect is gebaseerd op de gedachte dat iedereen mens is en daaraan rechten kan ontleen. Het is dus een voorwaarde voor het recht op bijstand. Erkenning als waardering is gebaseerd op de bijdrage die individuen leveren aan de samenleving. Anders dan respect, dat mensen ongeacht hun inspanningen toekomt, is waardering dus gebaseerd op verdienste. Honneth geeft niet duidelijk aan wat als een waardevolle bijdrage telt, maar stelt slechts dat dit cultureel en historisch bepaald wordt. Sen (1993) is daar in zijn *capability*-benadering ook niet uitgesproken over maar laat de beslissing over aan het individu dat zelf op waarde weet te schatten wat voor hem/haar een waardevol leven is.

Als erkenning een vorm van rechtvaardigheid is, dan is miskennis onrechtvaardig. Margalit, Fraser en Honneth wijzen er allen op dat geïnstitutionaliseerde miskennis tot uiting komt in vernedering van mensen. 'Van vernedering is sprake als vormen van gedrag of omstandigheden iemand een gegronde reden geven om zich geschaad te voelen in zijn of haar zelfrespect' (Margalit 1998, p. 19). Dat gebeurt via uitsluiting uit de samenleving, en via verlies van fundamentele autonomie. Margalit benadrukt dat de verzorgingsstaat een manier is om de vernederende levensomstandigheden van armoede weg te nemen en zo 'vernedering die het resultaat is van medelijden' uit te schakelen (1998, p. 207). Een belangrijke voorwaarde voor het uitschakelen van zulke vernedering is wel dat de privacy van burgers niet wordt geschonden via institutionele controle

en mensen niet bureaucratisch als nummers worden behandeld. Het is interessant om bijvoorbeeld de tegenprestatie te beschouwen in het licht van deze theorieën van Honneth, Fraser, Sen en Margalit. De tegenprestatie kan namelijk erkenning in de zin van volwaardige deelname aan de samenleving (Fraser), of erkenning in de zin van waardering (Honneth, Sen) in de weg zitten of juist mogelijk maken. De tegenprestatie is te zien als een barrière voor erkenning omdat het bijstandsgerechtigden verplicht tot het uitvoeren van werk dat niet aansluit bij hun wensen en behoeften, én als een vorm van insluiting in de samenleving en dus een opstap naar erkenning. Vanuit Margalits optiek moet de tegenprestatie vooral niet vernederend zijn.

Nieuw licht op een rechtvaardige bijstand

In navolging van Honneth en Fraser benaderen we rechtvaardigheid in deze bundel door te kijken naar de mate waarin en de wijze waarop de bijstand zorgt voor een rechtvaardige herverdeling van hulpbronnen, erkenning en vertegenwoordiging. Alle drie zijn *a priori* ongelijk verdeeld: sommige groepen hebben heel veel hulpbronnen, status en hebben veel te zeggen, anderen heel weinig. Bijstandsgerechtigden zijn *prima facie* op alle drie terreinen slecht bedeed: een laag inkomen, een lage maatschappelijke status en geringe invloed. De bijdragen in deze bundel zullen licht werpen op hoe we rechtvaardigheid van de bijstand het best kunnen bevorderen.

Sociale wetenschappers, rechtsfilosofen en sociaal filosofen voeren levendige debatten over de vragen die wij hier stellen. Dit doen ze in internationale, meestal Engelstalige, wetenschappelijke tijdschriften. Nederlandse onderzoekers publiceren daar hun bevindingen over hoe de bijstand in ons land functioneert, maar die publicaties bereiken zelden het grote publiek, de politiek en degenen die de bijstand uitvoeren. Klantmanagers van sociale diensten worstelen met deze vragen, maar hebben geen toegang tot de publicaties. De wetenschap zou de praktijk beter kunnen bedienen. Dit boek wil daar een bijdrage aan leveren. Het brengt een groot deel van de Nederlandse wetenschappers die over de bijstand publiceren bij elkaar om op basis van hun onderzoek te reflecteren op de rechtvaardigheid van de bijstand. We richten ons daarbij op een breed publiek en hopen zo de publieke opinie en het maatschappelijk debat te verrijken.

Rechtvaardigheid in perspectief

De bijdragen in het eerste deel plaatsen rechtvaardigheid in de bijstand in perspectief; wat is de achtergrond van de huidige Participatiewet, hoe heeft het bijstandsbeleid zich ontwikkeld en voorkomt de bijstand armoede in Nederland? Margo Trappenburg laat zien dat de Participatiewet het resultaat is van een sinds de jaren zestig voortdurende discussie over de angst voor misbruik van de bijstand versus het recht op bijstand voor iedereen die niet in staat is zelfstandig een inkomen te verdienen. Daarbij presenteert ze een discussie over standaardisering versus maatwerk: krijgt men een ‘onpersoonlijke behandeling’ (gelijke monniken, gelijke kappen) of wordt men ‘warm begeleid’? Margo Trappenburg pleit voor het laatste, in het belang van de moeilijke doelgroepen die in de bijstand oververtegenwoordigd zijn. Barbara Brink en Gijsbert Vonk nemen een juridisch perspectief in en richten zich op de rechtsgronden en systeemkenmerken van de Participatiewet. Zij laten zien dat de Participatiewet – meer nog dan voorafgaande bijstandswetten – plichten van bijstandsgerechtigden benadrukt, hen intensief controleert en daarmee afbreuk doet aan het verheffingsideaal van de bijstand. Benedikt Goderis onderbouwt met cijfers zijn conclusie dat door de jaren heen het overheidsbeleid mensen in de bijstand geen garantie biedt op een naar Nederlandse maatstaven minimaal bestaan. Vooral leven steeds meer kinderen in bijstandsgezinnen in armoede.

Rechtvaardigheid in uitvoering

In het tweede deel van dit boek komt de uitvoering van de bijstandswet aan de orde; hoe gaan uitvoerders van de wet om met bijstandsgerechtigden, kunnen zij mensen op gepaste wijze helpen en welke opvattingen hebben zij over erkennende rechtvaardigheid? Josien Arts laat zien hoe in de uitvoering van de bijstand sprake is van wat zij in navolging van Berlant (2011) ‘wreed optimisme’ noemt. Bijstandsgerechtigden krijgen in tijden van een precare arbeidsmarkt training in optimisme in plaats van dat gezien en erkend wordt welke hulpbronnen ze nodig hebben om hun kansen te versterken, zoals opleiding of omscholing. Anja Eleveld onderzoekt de machtsrelatie tussen bijstandsgerechtigden en klantmanagers. Zij zet uiteen dat door het ontbreken van duidelijke regels of de verschillende interpretaties ervan bijstandsgerechtigden voortdurend bezig

zijn de verwachtingen van de klantmanagers strategisch te interpreteren, met als risico dat zij zich onderwerpen aan een ‘arbitraire macht’. Ruud Muffels maakt op basis van gemeentelijke experimenten een vergelijking tussen gelijke en ongelijke behandeling van bijstandsgerechtigden. Hij concludeert daaruit dat gelijke behandeling vaak tot ongelijke resultaten leidt, en dat ongelijke behandeling van bijstandsgerechtigden in termen van rechtvaardigheid daarom de voorkeur verdient. Paulien de Winter laat in haar bijdrage zien dat medewerkers van de sociale dienst niet uniform handelen in hoe ze regels toepassen en reageren op overtredingen. Ze maken hun eigen afwegingen, afgestemd op de situatie en op hun eigen opvattingen over wat werkt.

Visies op rechtvaardigheid

In het derde deel komen de verschillende visies op rechtvaardigheid van bijstandsgerechtigden, klantmanagers en andere betrokken aan bod. Jing Hiah en Trudie Knijn onderzoeken of de bijstand in staat stelt tot ‘gelijkwaardige participatie’. Op basis van ervaringen van bijstandsgerechtigden, klantmanagers, beleidsmakers en belangenbehartigers maken ze duidelijk dat de Participatiewet en de uitvoering ervan rechtvaardiger kan worden door opleidingsfaciliteiten aan te bieden, bijstandsgerechtigden niet te beoordelen op hun groepsidentiteit en volledige en begrijpelijke informatie te verschaffen over rechten en plichten. Mathieu Portielje en Sandra Bos constateren dat de door hen geïnterviewde bijstandsgerechtigden het rechtvaardig vinden dat mensen in de bijstand iets terug moeten doen voor hun uitkering, terwijl hun klantmanagers juist vraagtekens zetten bij een dergelijke tegenprestatie. Het onderzoek van Melissa Sebrechts en Thomas Kampen onderschrijft dat; zij concluderen dat wederkerigheid in de bijstand niet alleen uitgangspunt van beleid is maar ook ondersteund wordt door een belangrijk deel van de uitkeringsgerechtigden. Naast dit ‘ruilperspectief’ bestaat er bij bestandsgerechtigden een rechtenperspectief en een giftperspectief. Zo’n perspectief heeft niet alleen betekenis voor de betrokkene maar kleurt ook de visie op medebijstandsgerechtigden; wie ervan uitgaat dat de bijstand een gift is, verwacht bijvoorbeeld dat ook anderen dankbaar zijn voor dit geschenk.

Alternatieven

In het vierde deel van deze bundel komen aanpassingen van en alternatieven voor de bijstand aan bod. Opnieuw staat daarbij rechtvaardigheid centraal. De laatste tijd is er veel enthousiasme voor het basisinkomen. Het idee kan op nogal wat steun rekenen van de Europese bevolking, laten Wim van Oorschot en Femke Roosma zien. Zeker de helft van de Europeanen – en ook van de Nederlanders – is er voorstander van. De meeste steun komt uit de armere Europese landen, en over de hele linie zijn het vooral mensen met een lager inkomen en een lagere opleiding en werklozen die het basisinkomen zouden verwelkomen. Paul de Beer pleit voor een vergaande individualisering van het recht op en de hoogte van bijstand, zodat het bijstandsrecht aansluit bij veranderingen in de samenleving en het overige socialezekerheidsrecht, waarin de financiële zelfstandigheid van vrouwen allang een gegeven is. Monique Kremer, ten slotte, stelt dat in plaats van een bijstandsuitkering een werkend bestaan meer recht doet aan herverdelende rechtvaardigheid. Ze pleit daarom voor de basisbaan als rechtvaardiger alternatief voor een bijstandsuitkering. Volgens haar is een betaalde baan zowel psychisch als sociaal belangrijk voor mensen, en draagt het bij aan hun welbevinden en zelfrespect.

In de conclusie maken wij de balans op en geven we antwoord op de centrale vragen van dit boek: Hoe (on)rechtvaardig is de bijstand en hoe maken we deze rechtvaardiger? Zoals we hier en daar al aanstipten, zijn veel vragen over rechtvaardigheid van de bijstand breder toepasbaar: ze gelden voor meer sociale voorzieningen en maatregelen. We denken daarom dat onze beschouwingen met betrekking tot rechtvaardigheid van de bijstand onze gedachten scherpener over een rechtvaardige verzorgingsstaat en samenleving.

Literatuur

- Berlant, L., 2011. *Cruel optimism*. Duke University Press.
- Bonoli, G., 2009. Varieties of social investment in labour market policy. In: Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (eds.), *What future for social investment?*, 55-67. Stockholm: Institute for Future Studies.
- Brink, B. van den, Zala, M. & Theuns, T., 2020. The interplay and tensions between justice claims: Nancy Fraser's conception of justice, empirical research and real world political philosophy, In: Knijn, T. & Lepianka, D. (eds.), *Justice and vulnerability in Europe*, 197-213. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- CBS StatLine, 2020. Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkkring, 2003-2019. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82646NED/table?ts=1601369773426> Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek, geraadpleegd op 29-09-2020.
- Chkalova, K., Genabeek, J. van, Smits, W. & Verbiest, S. (red.), 2019. *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op zekerheid*. Den Haag: TNO / Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Evers, A., Pijl, M. & Ungerson, C. (eds.), 1994. *Payments for care*. Aldershot, UK: Avebu.
- Fraser, N., 1995. Recognition or redistribution? A critical reading of Iris Young's Justice and the Politics of Difference. *Journal of Political Philosophy*, 3(2), 166-180.
- Fraser, N., 2007. Reframing justice in a globalizing world. In: Held, D. & Kaya, A. (eds.), *Global inequality. Patterns and explanations*, 252-272. Cambridge: The Polity Press.
- Fraser, N. & Honneth, A., 2003. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. Verso.
- Honneth, A., 1995. *The struggle for recognition. The moral grammar of social conflicts*. Cambridge: The Polity Press.
- Honneth, A., 2007. Recognition as ideology. In Brink, B. van den & Owen, D. (eds.), *Recognition and power. Axel Honneth and the tradition of critical social theory*, 323-347. Cambridge University Press.
- Jenson, J. & Saint-Martin, D., 2003. New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment state. *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie*, 28(1), 77-99. Special Issue on Social Cohesion in Canada.
- Lister, R., 2008. Recognition and voice: the challenge for social justice. In: Craig, G., Burchardt, T. & Gordon, D. (eds.), *Social justice and public policy. Seeking fairness in diverse societies*, 105-122. Bristol: The Policy Press.
- Margalit, A., 1998. *The decent society*. Harvard University Press.
- Mead, L., 1986. *Beyond entitlement. The social obligations of citizenship*. New York: The Free Press.
- Mead, L., 1997. *The new paternalism. Supervisory approaches to poverty*. Washington DC: Brookings Institution Press.

- Ministerie van SZW, 2019. *Rapporten taaleis en tegenprestatie CBS 2018*. Den Haag: Kamerbrief Vergaderjaar 2017-2018, 34352 nr. 84.
- Murray, C., 1984. *Losing ground. American social policy, 1950-1980*. New York: Basic Books, Pearson.
- Nozick, R., 1974. *Anarchy, state, and utopia*. New York: Basic Books.
- Nussbaum, M.C., 2011. *Creating capabilities. The human development approach*. Harvard University Press.
- Pettit, P., 1997. *Republicanism. A theory of freedom and government*. Oxford: Oxford University Press.
- Pettit, P., 2012. *On the people's terms. A republican theory and model of democracy*. Cambridge: Cambridge University.
- Rawls, J., 2009. *A theory of justice*. Harvard University Press.
- SCP, 2019. *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sen, A., 1993. Capability and well-being. In *The quality of life*, 30, 270-293.
- Thompson, S., 2006. *The political theory of recognition. A critical introduction*. Polity.
- Zalta, E.N., Nodelman, U., Allen, C. & Anderson, R.L., 2005. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Palo Alto, CA: Stanford University.



1

Wie hulp nodig heeft, wil maatwerk

De historische zoektocht naar een rechtvaardige bijstand

MARGO TRAPPENBURG

Margo Trappenburg is hoofddocent Bestuurs- en Organisatiewetenschap aan de Universiteit Utrecht en bijzonder hoogleraar Grondslagen van het Maatschappelijk Werk aan de Universiteit voor Humanistiek

Op 27 april 2020, midden in de coronacrisis, twittert Stef de Vries (niet zijn echte naam), accountmanager en projectleider: ‘Vandaag voor het eerst in mijn leven een uitkering moeten aanvragen en dat zit me helemaal niet lekker. Altijd hard gewerkt voor m’n centen. Het is mooi dat het er tijdelijk is maar ik ga er zo kort mogelijk gebruik van maken. Dat is zeker.’

Een goede vriendin van mij is sinds een paar jaar zzp’er, met een beter bedrijfsresultaat dan het UWV indertijd voor mogelijk hield. Haar inkomsten lopen terug door de coronacrisis, maar nog niet dusdanig dat ze beneden bijstandsniveau uitkomt. Bovendien heeft ze een echtgenoot met een vaste, goedbetaalde baan. Dus nee, natuurlijk zal zij geen beroep doen op de Tozo, de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers. Er was immers een klemmend verzoek gericht tot zzp’ers om alleen Tozo aan te vragen ‘als u het geld echt nodig heeft’ (krijgiktozo.nl).

Wie wel Tozo nodig heeft, treft op de website van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een overzichtelijke infographic aan. De zzp’er kan dit geheel digitaal afhandelen bij de gemeente waar hij woont. Er lijkt geen tijd te zijn voor zorgen over mogelijke perverse prikkels van deze regeling.

In de Tozo-stukken wordt benadrukt dat de uitvoerbaarheid van de regeling vooropstond bij het bepalen van de criteria. Wie goed leest, ziet echter ook een zoektocht naar rechtvaardigheid in crisistijd. De staatssecretaris van Sociale Zaken vraagt zich af of zzp’ers mogelijk onder de algemene regels van de Participatiewet (het huidige bijstandsregime) moeten vallen. Ze besluit van niet. Zzp’ers die hun inkomen kwijtraken, zijn volgens de Tozo-tekst te

vergelijken met werknemers die hun baan verliezen, en die vallen in eerste instantie ook niet terug op bijstandsniveau maar op WW. Rechtvaardigheid voor Tozo-ondernemers betekent ook dat zij hun vermogen ongemoeid mogen laten, zodat zij hun bedrijf(je) als de crisis voorbij is weer zo snel mogelijk kunnen herstarten. In de eerste Tozo-regeling hoefden aanvragers ook geen beroep te doen op het inkomen van hun partner. Deze voorwaarde werd – zonder veel toelichting – gewijzigd in het tweede pakket corona-steunmaatregelen. Het inkomen van de partner van de steunaanvrager zou voortaan wel meetellen bij de beoordeling (Ontwerpbesluit Tozo 2020).

De geschiedenis van de bijstand in Nederland is evenzeer een zoektocht geweest naar rechtvaardigheid. In dit hoofdstuk wordt die zoektocht beschreven aan de hand van een model met twee assen dat hierna wordt geïntroduceerd. De historische zoektocht naar rechtvaardigheid in de bijstand kan mogelijk helpen bij het verder nadenken over de Tozo; daarnaast is die natuurlijk ook bedoeld om toekomstige ontwikkelingen in het bijstandsregime beter te kunnen plaatsen en beoordelen.

Tussen streng of mild en standaard of maatwerk

De zoektocht naar rechtvaardigheid in de bijstand is te beschrijven met behulp van twee dimensies (zie figuur 1). De eerste heeft betrekking op de wijze waarop hulp wordt geboden: gaat dat via gestandaardiseerde regelingen of is er sprake van afstemming op de situatie van de hulpbehoevende burger? De horizontale as van deze grafiek loopt van standaardisering naar maatwerk. De tweede dimensie gaat over de strengheid van het regime, en loopt van mild naar streng (verticale as).



Figuur 1

Maatwerk heeft een positieve bijklank. Standaardisering klinkt naar bureaucratie en dat associëren we met ellenlange formulieren, administratieve overlast en trage beslissingen. Bureaucratische besluitvorming belichaamt echter belangrijke aspecten van rechtvaardigheid, zoals we kunnen lezen in het werk van Max Weber, de socioloog die de ideaaltypische bureaucratie beschreef en doordacht aan het begin van de 20ste eeuw. De bureaucratie kwam in de plaats van het feodale stelsel waarin dienaren van de heersende macht werden benoemd op basis van tradities, familieverwantschap of gunst en gramschap van de heerser. Bureaucratische besluitvorming op basis van geschreven stukken bood de mogelijkheid om beslissingen te beoordelen, met elkaar te vergelijken en te heroverwegen. Voor Weber was de bureaucratie de belichaming van rationaliteit en efficiency, maar ze was meer dan dat. Een bureaucratie was gebaseerd op rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en procedurele rechtvaardigheid (Fry 1989; Du Gay 2000). Weber dacht daarbij vooral aan de procedures bij de benoeming van ambtenaren en het nemen van beslissingen, en dan staat bureaucratie tegenover willekeur, nepotisme en vriendjespolitiek. De Belgische filosoof Ignaas Devisch analyseert in zijn boek *Het empathisch teveel* (2017) de voor- en nadelen van bureaucratisch hulp verlenen. Bureaucratie staat voor hem tegenover empathie. Empathie is een waardevolle emotie, maar ze is ‘geen solide basis om tot een rechtvaardige samenleving te komen: het vernauwt onze blik’. Hulpverlening in een verzorgingsstaat kan beter gebaseerd zijn op ‘werkbaar onverschilligheid’. Anders zullen hulpbehoevende burgers die minder aardig of minder aambaar zijn buiten de boot vallen. Onpersoonlijke, bureaucratische besluitvorming biedt hulpbehoevende burgers duidelijkheid en zekerheid; over de hoeveelheid hulp waarop zij recht hebben en over de condities waaronder deze wordt verleend.

Tegenover regelgeleide bureaucratische hulpverlening staat individueel maatwerk door de beambte aan het loket van de sociale dienst: de klantmanager of sociaal werker, of – in vroeger tijden – de bijstandsmaatschappelijk werker. In principe vindt op maatwerk gebaseerde hulpverlening niet plaats op basis van de door Devisch gehekeld selectieve empathie. Professioneel geschoolde hulpverleners hebben een beroepscode die hen verplicht om de waardigheid van hun cliënten te bevorderen en hun levenskeuzes te respecteren (tenzij deze schade toebrengen aan anderen).

Hulpbehoevende burgers zijn bij een maatwerkregime dus niet meteen afhankelijk van de klik tussen henzelf en de hulpverlener, of van de eerste indruk die zij maken op mensen achter het loket. Hulpverlening gebaseerd op individueel maatwerk betekent wel dat de hulpvrager niet (op basis van de wet, of met behulp van een handige infographic) kan uitrekenen waar hij recht op heeft. In samenspraak met de hulpverlener wordt gekeken wat de cliënt nodig heeft en hoe hij in zijn specifieke situatie het best te helpen is.

De verticale as loopt van streng naar mild. Bij bureaucratische strengheid kunnen we denken aan onbuigzame ambtenaren en papieren dossiers uit de tijd van Weber; in de 21ste eeuw associëren we rigide standaarden eerder met meedogenloze computerprogramma's die verkeerd geplaatste vinkjes bestraffen met onmiddellijke uitsluiting van hulp. Bovens en Zouridis (2002) spreken van *screen-level*-bureaucratie. *Screen-level*-dienstverlening kan ook mild, laagdrempelig en klantvriendelijk zijn, maar computerprogramma's en algoritmes laten weinig ruimte voor twijfel en tussencategorieën. Computerprogramma's kunnen de mens achter de aangevinkte kruisjes niet zien en worden niet beïnvloed door tranen, wanhoop of evident onvermogen. Politicologe Virginia Eubanks beschrijft in haar boek *Automating inequality* (2018) hoe digitale hulpverleningsprogramma's in enkele Amerikaanse staten grote kostenbesparingen opleverden doordat ze arme mensen met een enkele muisklik konden uitsluiten van hulp.

Bij maatwerk in een milde verschijningsvorm stelt de hulpverlener zich meevoelend op, denkt zoveel mogelijk met de hulpvrager mee en probeert maximale hulp te realiseren. Bij streng maatwerk is de hulpverlener een traditionele opvoeder, die meent dat zijn cliënt gebaat is bij een 'schop onder de kont', een preek of een reeks voorwaarden waaraan voldaan moet worden om hulp te krijgen. De geschiedenis van de Bijstandswet kan nu worden geschetst als een reis door de ruimte van het assenstelsel.

Historie bijstand: van streng maatwerk naar milde standaarden

Onder het regime van de Armenwet (1912-1965) werd hulp geboden door een veelheid aan charitatieve organisaties, vaak met een kerkelijke signatuur. Zij leverden hulp aan verschillende categorieën hulpbehoevenden: bejaarden, ex-gevangenen, invaliden, weduwen, ongehuwde moeders,

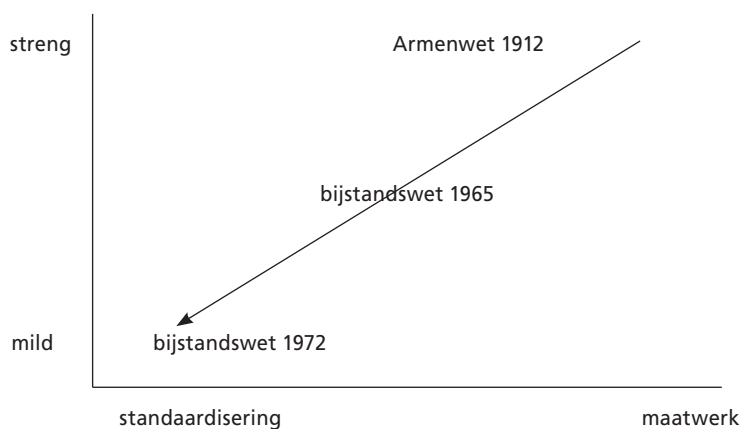
werklozen en hun gezinnen. De voorwaarden konden sterk verschillen tussen instellingen en tussen gemeenten. Vooral voor de Tweede Wereldoorlog werd geprobeerd om geleverde steun te verhalen op familieleden van de hulpbehoevende burgers (ouders, volwassen kinderen, maar ook grootouders en kleinkinderen) (Van der Waals 1975). In sommige gemeenten was sprake van verplichte tewerkstelling van ‘steuntrekkers’, hetzij binnen de gemeente, hetzij elders in het land, in de landbouwkolonien. Bovendien werd er veel verwacht van zogeheten opheffende zorg: hulpverlening die de hulpbehoevende weer op het rechte pad van de moraal zou brengen en hem daarmee ook weer in staat zou stellen een fatsoenlijk inkomen te verwerven (Van der Valk 1986). Het regime van de Armenwet was, gepositioneerd op het assenstelsel, maatwerk in een strenge variant. De mannen en vrouwen aan het loket waren diakenen of kapelaans in de kerk, vrijwillige armmeesters, gemeentelijke armbestuurders en soms beroepskrachten in dienst van gemeenten of charitatieve instellingen (Van Leeuwen [z.j.]). Tekenend voor het regime van de Armenwet was dat hulpbehoevende burgers als een andere mensensoort werden gezien dan de gegoede burger die geen beroep hoefde te doen op ‘onderstand’. Armen waren object van medelijden, maar daarnaast moesten zij worden opgevoed en gedisciplineerd.

Juist op dit laatste punt koos de Bijstandswet van 1965 een geheel andere aanpak. ‘De Bijstandswet (...) ging uit van de gedachte, dat individuen als gevolg van maatschappelijke of persoonlijke oorzaken in moeilijkheden konden komen te verkeren die hulp door de gemeenschap noodzakelijk maakten’ (Van der Valk 1986). In een dergelijke situatie hadden zij financiële hulp nodig ‘op basis van een vrij eenvoudig en zakelijk onderzoek’ (Beekman 1964). Zij waren niet langer behoeftigen die steun ontvingen, maar rechthebbenden die bijstand krijgen (Hoop 2004). De in 1947 ingestelde staatscommissie Vervanging Armenwet had gepleit voor handhaving van de combinatie van financiële bijstand en opheffende immateriele hulp (therapie, opvoedingsadvies, verslavingszorg), maar zij had het pleit verloren (Van der Waals 1975; Van der Valk 1986). Van der Waals, oud-directeur van een sociale dienst, vat het kernachtig samen. De Algemene Bijstandswet (ABW) ‘voorkomt dat betutteling of bevoogding van de cliënt, op welke wijze dan ook plaatsvindt. Hem mag niet meer worden gevraagd dan wat voor de beoordeling van zijn financiële moeilijkheden

van belang is' (Van der Waals 1975). In een preadvies voor de Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk wordt uitgelegd dat dit betekent dat maatschappelijk werkers bij de bijstand hun 'adviezen, aanbevelingen en oordelen' moeten inslikken. 'Wij zullen ons bij voortduring bewust moeten zijn dat financiële hulpverlening in deze tijd noodzakelijk kan worden vanwege oorzaken die volledig liggen buiten de invloedssfeer van de hulpbehoevende zelf' (Terhorst 1964). In een proefschrift over de voorlichting aan burgers in de eerste jaren na de invoering van de bijstandswet wordt benadrukt dat armoede iets is wat iedereen kan overkomen. Armoede is te wijten aan 'financiële moeilijkheden ten gevolge van een samenloop van omstandigheden. (...) Deze aspecten komen in de naam van de nieuwe wet tot uiting: Algemene (d.w.z. voor iedereen bedoelde) Bijstand (d.w.z. hulp in een bepaalde situatie)-wet' (Van der Haak 1972). In de woorden van minister Klompé benadrukt de bijstandswet dat wij 'mensen zijn in één gemeenschap', men moet op de wet een beroep kunnen doen 'zonder het stigma te krijgen van wat men dan met dat vreselijke woord "een kneusje" noemt' (Engbersen & Jansen 1991).

Dit alles suggereert dat hulpverlening volgens de bijstandswet van 1965 zich linksonder in het assenstelsel laat positioneren (gestandaardiseerde milde hulp), maar zo was het toch ook weer niet. Minister Klompé hield vast aan het individualiseringsbeginsel; hulpbehoevende burgers hadden steun nodig, toegesneden op hun speciale omstandigheden (Holtmaat 1992). De bijstandswet stelde geen voorwaarden aan de morele levenswandel van de bijstandsgerechtigde, maar er waren wel voorwaarden gericht op 'inschakeling in het arbeidsproces' (althans, voor zover 'omstandigheden zich daar niet tegen verzetten'; ziekte of de gezinssituatie zou inschakeling in het arbeidsproces onmogelijk kunnen maken). In dat kader kon immateriële hulp (verslavingszorg bijvoorbeeld) worden opgelegd, net als onder het regime van de Armenwet. Bovendien varieerde de hoogte van de uitkering per gemeente; een maximumbedrag was niet gesteld (een minimum wel), en sommige gemeenten kwamen bij de toekenning van uitkeringen aan bijstandsgerechtigden met een groot gezin boven de laagste lonen uit (Van der Valk 1986, p. 207). Maar ook relatief lage uitkeringen kwamen voor.

In het assenstelsel ziet de verschuiving er ongeveer zo uit:



Figuur 2

Begin jaren zeventig wordt de bijstandswet gewijzigd en deze wetswijziging leidt tot een verdere verschuiving naar links en naar beneden. Milder, want de hoogte van de bijstandsuitkering wordt afgestemd op het minimumloon, en gestandaardiseerder, gezien de inperking van de gemeentelijke marges om zelf beleid te voeren. Tijdens de parlementaire behandeling van de wetswijziging citeert PvdA-woordvoerder Egas uit een artikel waarin de wijziging van de wet wordt getypeerd als ‘een ommezwaai van bijna 180 graden’ waarbij ‘de individualiseringsgedachte als uitgangspunt nagenoeg geheel heeft moeten plaats maken voor de objectiveringsidee’ (TK 1972; overige verwijzingen in dit tekstgedeelte komen ook uit deze bron, tenzij anders aangegeven). Namens de confessionele fracties (KVP, ARP en CHU, het latere CDA) betoogt Kamerlid Gardeniers-Berendsen dat ‘ongelijkheid in uitvoering van de Algemene Bijstandswet voor de bijstandgenietenden een onbegrijpelijke en in vele gevallen een onverteerbare zaak is’. Weliswaar is enige discretionaire ruimte wenselijk, want men kan ‘geen oogdruppels toedienen vanaf de tweede verdieping’, maar als normen van gemeente tot gemeente te sterk variëren, komt de rechtsgelijkheid in gevaar, aldus ook woordvoerder Abma van de SGP.

Diverse fracties zijn van oordeel dat bij een systeem dat rechtszekerheid en rechtsgelijkheid biedt ook sancties horen, om te voorkomen dat er misbruik wordt gemaakt van de wet. In de media circuleren verhalen over

woonwageneigenaren die hun woonwagen in brand steken om vervolgens op kosten van de bijstand een nieuwe aan te schaffen, al dan niet na intimidatie van de ambtenaar bij de sociale dienst (Teldersstichting 1972), echtparen die zogenaamd uit elkaar gaan waarna de vrouw een uitkering aanvraagt en de man als kostganger bij haar intrekt, en drugsgebruikende Mercedes-eigenaren die leven van een uitkering (Engbersen & Jansen 1991, p. 88). Kamerlid Baruch van DS'70 (een rechtse afsplitsing van de PvdA) betoogt: 'Het gaat er niet om degene, die een [bijstandsuitkering krijgt] te discrimineren, integendeel. Het is evengoed een volwaardige voorziening voor bonafide, fatsoenlijke burgers. (...) Met het geld dat de profiteurs in hun zak steken, zou de overheid heel wat schrijnende situaties tot een oplossing kunnen brengen. Laten wij toch zorgen, dat men in Nederland de overtuiging krijgt, dat de overheid haar best doet te bereiken, dat onze sociale voorzieningen alleen diegenen ten goede komen, voor wie zij ook zijn bedoeld.'

Bij nota van wijziging komen er inderdaad sanctiebepalingen in de wet, maar die halen de eindstreep niet. De discussie die leidt tot het sneuvelen van de sanctiebepalingen is buitengewoon interessant. Voorstanders van sancties wijzen erop dat de gemiddelde burger (de publieke opinie) sancties op misbruik zou toejuichen en dat diezelfde gemiddelde burger ook adequaat zou reageren op sancties als hij zelf een beroep zou moeten doen op de bijstandswet. De minister is van mening 'dat de gemiddelde burger het een heel normale zaak vindt, dat een wet aan de normen die zij bevat, ook sancties verbindt in de vorm van straffen'. Er zijn natuurlijk malafide uitkeringsgerechtigden die zich door een sanctie niet op andere gedachten laten brengen, maar 'er zijn anderzijds vele burgers, die door het vooruitzicht van een aanraking met de justitie zich ervoor zullen wachten, de wet opzettelijk te misbruiken. Zij komen dan aan een nadere overweging, dat misbruik zal lonen, niet toe. Ik meen te mogen stellen, dat deze persoonlijke instelling niet alleen zal voorkomen bij de sociaal zwakkeren, maar door alle lagen van de bevolking heen.' Dominee Abma van de SGP vindt sanctiebepalingen het logische sluitstuk van een ontwikkeling die aalmoezen heeft omgevormd tot een wettelijk gegarandeerd recht: 'Ik kan mij indenken, dat men in de sfeer van aalmoesverlenende gunst zegt, dat er geen strafsancities moeten zijn. Als men er echter zo trots op is, dat het echt een kwestie van recht is geworden, meen ik, dat het niet meer dan

passend is, dat strafsanctiebepalingen in de wet worden opgenomen (...). Ik meen, dat men door het niet opnemen van dergelijke bepalingen in de wet een stap terug doet en weer in de meelijwekkende sfeer van gunst en aalmoes terecht komt.'

Daartegenover staan Kamerleden die vinden dat burgers die een beroep moeten doen op de bijstand geen gemiddelde burgers zijn. Gardeniers-Berendsen legt namens de confessionele partijen uit hoe dat zit: '[Het klopt] dat het publiek van mening is dat er heel vaak misbruik wordt gemaakt van de Bijstandswet. 73 procent van onze bevolking denkt dat, volgens een evaluatie op een 5-jarig bijstandsbeleid (...) Maar, mijnheer de Voorzitter, we moeten ons afvragen of deze volksmening juist is en of er inderdaad zoveel misbruik wordt gemaakt.' In 1971 ging het om een totaalbedrag van 'ongeveer 4,5 miljoen [gulden]. Inderdaad een respectabel bedrag, maar uitgedrukt in een percentage van het aantal bijstandsontvangers toch niet te vergelijken met de gedachte-omvang in de publieke opinie.' En over de bijstandsontvangende burger zegt zij: 'Welke burger van alledag ik ook zie (...) Op het moment, dat hij bijstand aanvraagt — wanneer hij die drempel heeft overschreden — is hij ondanks alles niet meer de doorsnee-burger; dat is nu eenmaal zo.' Volgens PvdA-woordvoerder Egas is de bijstand een wet 'voor mensen, die in moeilijke situaties verkeren. Dit betekent, dat zij zeer kwetsbaar zijn en zeer gevoelig reageren op gevaren.' Het opnemen van sancties in de wet zal 'veel van deze mensen doen afschrikken, er gebruik van te maken'.

Deze laatste stroming wint de strijd. De sanctiebepalingen verdwijnen uit het wetsontwerp. De aanspraak op bijstand wordt geharmoniseerd en geformaliseerd en er wordt benadrukt dat nog bestaande drempelvrees bij potentiële bijstandsgerechtigden moet worden weggenomen. De wet belichaamt een visie op rechtvaardigheid die steunt op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. De hoogte van de uitkering is zoveel mogelijk gelijkgetrokken en gekoppeld aan het minimumloon. Bijstandsgerechtigden worden met mildheid bejegend.

De weg terug naar streng maatwerk

De verdere geschiedenis van de bijstandswet laat zich in het assenstelsel visualiseren als een pijl in de omgekeerde richting: van linksonder naar rechtsboven. De elementen van de visie op rechtvaardigheid uit de jaren

zeventig komen een voor een onder druk te staan. Dat begint met de koppeling van de bijstand aan het minimumloon. De Amerikaanse socioloog Charles Murray betoogt begin jaren tachtig in zijn veelgelezen boek *Losing Ground* (1984) dat sociaal beleid een verkeerde boodschap uitstraalt naar burgers die er (nog) niet van afhankelijk zijn. Sociaal beleid zegt tegen mensen die wellicht een laagbetaalde functie kunnen krijgen: Waarom zou je je zo inspannen voor een hongerloon? Het kan zoveel makkelijker met een uitkering, dan kun je uitslapen en doen wat je wilt. Sociaal beleid zegt tegen kinderen op school: Het is niet erg als je niet je best doet, want ook zonder baan kun je een goed leven leiden. Dan krijg je een uitkering en dan kun je (vertaald naar 21ste-eeuws jongerenjargon) de hele dag gamen en chillen op de bank. Sociaal beleid zegt tegen arme mensen die hard werken voor een laag loon: Jullie zijn sukkels of gekke henkies, jullie zijn dieven van je eigen portemonnee.

Sociologisch onderzoek in Nederland in dezelfde tijd was geïnspireerd door het werk van Murray (vgl. Engbersen 1990, p. 8-10; Kroft e.a. 1989, p. 292). Het liet zien dat ook hier een deel van de uitkeringsgerechtigden gevoelig was voor deze onbedoelde boodschap van de bijstandswet. Onderzoek in de jaren tachtig wees uit dat bijna 30 procent van de uitkeringsgerechtigden een rationele afweging maakte die ertoe leidde dat zij liever leefden van een uitkering dan van een laagbetaalde baan (Kroft e.a. 1989, p. 300). Respondenten in dit onderzoek vertelden hoe zij aan keken tegen betaald werk:

‘De laatste keer dat ik een kantoorbaantje had, ben ik na een kwartier weggelopen zonder iets te zeggen. Want dat benauwde me heel erg.’ (p. 58, respondent 509)

Respondent 073 heeft in zijn hele leven precies één week gewerkt. ‘Toen zei die baas tegen mij dat ik z’n auto moest wassen. Ik zei dat hij dat maar zelf moest gaan doen (...) Nou, toen werd ik weer ontslagen.’ (p. 66)

Ze hechtten aan hun vrije tijd.

‘De 40 uur die je normaal voor de baas werkt, die heb je nu voor jezelf. Dat is het grootste voordeel.’ (p. 66, respondent 259)

‘Ik ben erg gesteld op mijn vrije tijd en die zie ik heel erg bedreigd worden door een

baan, al is het maar voor twintig uur. (...) Het werk kan nog zo leuk zijn, je kan nog zo hard roepen dat het je hobby is, maar er zitten altijd kanten aan die niet leuk zijn, de dwang.' (p. 124, respondent 457)

Werk levert te weinig op in vergelijking met een uitkering:

'Ik heb weleens baantjes kunnen krijgen voor het minimumloon. Ik zei: Ja dààg, ik ben wel goed, maar niet gek.' (p. 161, respondent 518)

'Ik hoop dat ik word aangenomen op de mime-school volgend jaar. (...) Ik ben nu wel een beetje vrijwillig werkloos, zou je kunnen zeggen. Ik heb niet zoveel zin om nu te gaan werken voor m'n typediploma of zo.' (p. 164, respondent 507)

Veel respondenten verkeerden in een sociale omgeving die hen op het rechte spoor trachtte te houden: familieleden die 'een hekel hebben aan steuntrekkers' (Kroft e.a. 1989, p. 216), die steeds weer zeggen 'Joh, solliciteer dáár dan op. En dit en dat' (p. 217). Ze hebben 'vrienden die zeggen: "Jezus, heb je nou nog geen baas dan?"' (p. 220) of ze worden geconfronteerd met negatieve reacties. Maar dat gold niet voor iedereen. Er waren ook werklozen die in kringen verkeerden waar werkloosheid niet langer als probleem werd gezien (Kroft e.a. 1989, p. 237; vergelijk ook Van der Aalst & Peters 1991, p. 23).

'Je hoeft je niet te schamen, want van de tien mensen die je tegenkomt, zijn er negen zonder werk. Vroeger was dat anders. Had je bijvoorbeeld een nieuw meisje. Kwam je bij haar ouders die zelf werkten, nou dan was het van: Wat moet je met zo'n werkloze jongen. Daar mag je niet mee omgaan. Tegenwoordig is het: Werkt die vriend van je? Goh zeg!' (Kroft e.a. 1989, p. 243, respondent 073)

Het is evident dat onderzoekers concluderen dat een plek linksonder in het assenstelsel leidt tot misbruik van de wet. Het is minder duidelijk wat daartegenover moet staan: algemeen geldende regels strenger maken met sancties (opschuiven naar linksboven) of meer maatwerk (opschuiven naar de rechterkant van het assenstelsel).

Er zijn bijstandsgerechtigden die moeite hebben met maatwerk en hechten aan algemeen geldende regels (standaarden) van het rechtvaar-

digheidsideaal uit de jaren zeventig en het op dat moment geldende regime, die zorgen voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

‘[Ambtenaren bij de bijstand] kunnen ja niet anders. Ze moeten de regels volgen. Je kunt toch ook niet zeggen, “nou Jan is zielig en die krijgt 10.000 gulden, dan is hij uit de brand. Dan krijgt Piet maar wat minder.” Zo gaat dat niet.’ (Kroft e.a. 1989, p. 260, respondent 260)

Ook in deze tijd van algemeen geldende regels komt er zo nu en dan maatwerk voor en deze uitkeringsgerechtigden ergeren zich aan de rechtsongelijkheid die daardoor ontstaat.

‘Moet je luisteren: ik ben gescheiden en ik wilde niet de helft van de inboedel hebben. Kom ik bij de sociale dienst, krijg ik helemaal geen geld, helemaal niks (...) Nou heb ik een vriendin, die is gescheiden en die heeft de hele inboedel gekregen (...) Zij krijgt 3000 gulden [inrichtingskosten van de sociale dienst]. (...) Daar snap ik niets van.’ (Engbersen 1990, p. 98, respondent 047)

‘Wij zitten weleens te denken, waarvoor krijgt die het wel en waarvoor die het niet. Mijn zwager, die trekt ook van de steun, die krijgt soms meer als waar die recht op heeft. (...) Soms denk ik weleens; ze meten met twee maten, hoe krijgen ze dat versierd?’ (Engbersen 1990, p. 100, respondent 044)

Maar wat overheerst, is een weinig positief beeld van standaardisering. Een vroeg onderzoek naar de werking van de bijstandswet (Filet 1974) liet al zien dat bijstandsgerechtigden de strikte werking van de bureaucratie moeilijk konden vatten. Zij begrepen niet dat uit hun hele verhaal over hun leefsituatie slechts enkele elementen van belang waren voor de besluitvorming over een uitkering, zij voelden zich behandeld als een nummer. Cliënten die, in afwijking van de gebruikelijke werkwijze, een ambtenaar op huisbezoek hadden ontvangen, hadden dit huisbezoek zeer gewaardeerd (Filet 1974, p. 279, 211, 180). Latere onderzoeken bevestigden dit beeld. Uitkeringsgerechtigden klagen over de papierwinkel bij de sociale dienst, zij voelen zich een object in plaats van een mens.

‘Je komt binnen, gaat zitten, moet wachten, komt vervolgens in een hokje, één van de tien, met een deurtje en een lichtje erboven. Daar ga je zitten achter een balie. En al die tijd ben je alleen maar een nummer. Niets meer en niets minder.’ (Kroft e.a. 1989, p. 253, respondent 059)

Onderzoekers concluderen dan ook dat standaardisering achteraf gezien geen goede keuze is geweest: bijstandsgerechtigden ervaren standaardisering als onverschilligheid. De commissie die de toepassing van de bijstandswet moest onderzoeken voor het ministerie van Sociale Zaken, memoreert de staatscommissie die indertijd had gepleit voor handhaving van de combinatie financiële steun met opheffende, immateriële hulpverlening en stelt vast dat het beter was geweest als dat advies was opgevolgd (Onderzoekscommissie Toepassing ABW 1993, p. 26). Kroft e.a. (1989) besluiten hun onderzoek met een pleidooi voor meer maatwerk: ‘soepelheid en responsiviteit in het concrete geval’ (p. 352).

En dus wordt de bijstandswet van 1972 in 1996 aangepast tot een nieuwe wet. Voor jongeren tot 27 jaar wordt het regime simpelweg strenger: in het assenstelsel is dat een pijl naar linksboven; zie figuur 3. Er wordt een ‘sluitende aanpak’ geformuleerd die ervoor zorgt dat de bijstand niet langer een optie is: wie jong is, werkt, doet werkervaring op of gaat naar school; meer smaken zijn er niet (TK 1991). Deze strenge lijn voor alle jongeren wordt lang aangehouden en leidt in 2009 tot de Wet Investeren in Jongeren (geldend tot 2012). Voor bijstandsgerechtigden van 27 jaar en ouder wordt nadrukkelijk gekozen de strengheid te combineren met meer maatwerk; in het assenstelsel een pijl naar rechtsboven; zie figuur 3. De Memorie van toelichting stelt:

[H]et inzicht is gegroeid dat alleen door inspanningen op decentraal niveau, via een directe benadering van het individu, weer perspectief kan worden geboden aan degenen die op eigen kracht weinig kans maken op een zelfstandig bestaan. [Bovendien moet] in het kader van een beleid dat is gericht op het voorkomen en wegwerken van maatschappelijke achterstanden, groot gewicht worden toegekend aan de afstemming van te verlenen bijstand op de feitelijke behoefte in het individuele geval, zodat financiële hulpverlening een kwestie van maatwerk wordt. (TK 1991)

Toenmalig minister Melkert van Sociale Zaken (PvdA) legt uit dat er een experimenteerartikel in de wet zal worden opgenomen om bijstandsgerechtigden:

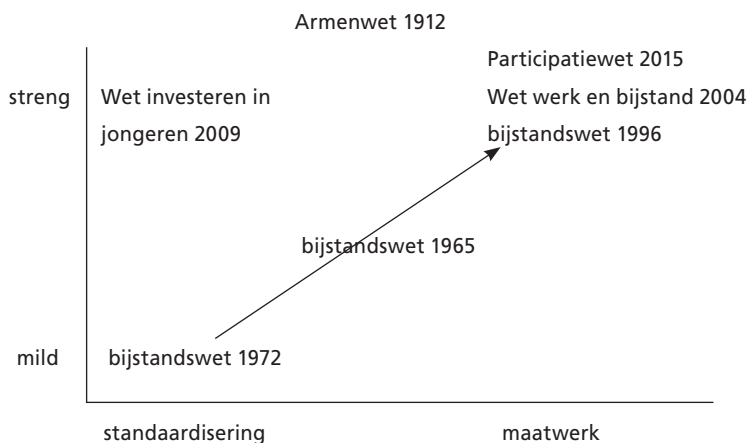
‘(...) te activeren en bij de samenleving betrokken te houden, zodat een gevoel (...) van afgeschreven zijn, wordt voorkomen. Dat is dus werken met behoud van uitkering. Kernwoorden daarbij zijn wat mij betreft: zinvolle invulling van het bestaan, gevoel van eigenwaarde en zelfvertrouwen teruggeven als noodzakelijke voorwaarde voor het verkrijgen van een baan, doorbreken van sociaal isolement, resocialisatieprocessen, het doorbreken van de spiraal naar beneden in de richting van verdergaande marginalisering en – ook die realiteit moeten wij onder ogen zien – criminaliteit.’ (TK 1994)

Kamerlid Van Hoof (VVD) waarschuwt zijn collega's om niet de fout uit het verleden te herhalen door de beleidsvrijheid van gemeenten dicht te gaan regelen (TK 1993).

In 2004 wordt een nieuwe wet ingevoerd die vasthoudt aan dezelfde systematiek: streng en maatwerk. De Wet werk en bijstand (WWB) legt sterk de nadruk op ieders ‘plicht om zich in te zetten om weer onafhankelijk van de uitkering te worden’ (TK 2002). Sancties zijn nodig om deze plicht af te dwingen, maar die sancties mogen wel variëren tussen gemeenten en zijn aan te passen aan de mogelijkheden van bijstandsgerechtigden. Voor mensen met medische belemmeringen of meervoudige problemen mag de gemeente ‘een passend aanbod doen, zo nodig in samenwerking met zorg- en welzijnsinstellingen’, verslaafde dak- en thuislozen mag hulp in natura worden geboden (TK 2002). Maatwerk wordt dus de benadering, ook vanwege de uiteenlopende voorbeeld-bijstandsgerechtigden die figureren in het Kamerdebat. VVD-woordvoerder Weekers heeft tijdens een werkbezoek in Hengelo gehoord over principiële werkweigeraars, ‘een groep van ongeveer twintig lastige klanten, die over het algemeen hoger opgeleid zijn en zeer wel in staat om te werken, maar die dit om de een of andere reden vertikken’ (TK 2003). Ook maakt hij zich zorgen over het hoge percentage woonwagengedwongen met een bijstandsuitkering en over de problemen van gemeenten om deze mensen aan het werk te krijgen en hun vermogen effectief te controleren. Van Gent, woordvoester van GroenLinks, voert daarop Philip uit Den Bosch ten tonele:

‘Hij heeft zware jaren achter de rug met een scala aan problemen. Het gaat nu redelijk goed met hem en hij kookt mee in de Mengelmoes waar ik ben geweest, een eetgelegenheid voor dak- en thuislozen. Iedereen, inclusief Philip zelf, schat in dat een reguliere baan er niet in zit. Het meedoen bij de Mengelmoes, stevig gesubsidieerd uit het budget voor sociale activering, bevalt hem prima. Hij zei tegen mij: Ik had eigenlijk mijn droom al opgegeven. Vaak had ik gedroomd over een baan en even vaak zijn die dromen niet uitgekomen. Al lang geleden dacht ik: laat het maar. Maar nu ben ik op het punt dat ik weer durf te dromen. Ik werk en hoop dat mijn wensen over een leven zonder ellende en uitsluiting nu echt uitkomen.’ (TK 2003)

In het assenstelsel krijgt de wet van 2004 een plek naast die van 1996:



Figuur 3

De nu geldende Participatiewet (in 2015 in werking getreden) betekende enerzijds een nog iets verdere verschuiving naar de rechterkant van het assenstelsel. De groep bijstandsgerechtigden is sinds 2015 samengevoegd met een groep jonggehandicapten die voorheen onder het regime van de Wajong viel en met de doelgroep van de Wet sociale werkvoorziening die voorheen op sociale werkplaatsen terecht kon. De uitbreiding van de doelgroep met zo veel nieuwe en zo veel verschillende uitkeringsgerechtigden maakt de Participatiewet op papier, meer dan alle voorheen geldende regelingen, tot een maatwerkwet.

Daar staat tegenover dat de wet tevens tot doel had ‘om de verschillen in handhaving tussen gemeenten te verkleinen. Zo zouden de duur en hoogte van een maatregel in elke gemeente hetzelfde moeten zijn, zoals een korting op de uitkering’ (art. 18a Participatiewet; Van Echtelt e.a. 2019, p. 17). Dat lijkt dan toch weer op standaardisering, waardoor de Participatiewet per saldo op de horizontale as toch op dezelfde plaats uitkomt als de WWB van 2004 en de bijstandswet uit 1996. Ten aanzien van de verticale as suggereert onderzoek dat gemeenten verschillen in de mildheid of strengheid die zij betrachten, zodat een vast punt of een eenduidige verschuiving hier moeilijk aanwijsbaar is (vgl. Kremer e.a. 2017; De Winter 2019).

Standaarden zijn mooi, maar wie hulp nodig heeft, wil maatwerk

Betekent dit nu dat we, *sadder and wiser*, na ruim honderd jaar weer terug zijn bij het rechtvaardigheidsregime van de Armenwet uit 1912? Tot op zekere hoogte wel. De keuze voor geïndividualiseerde hulpverlening (maatwerk) past bij de rechtvaardigheidsopvattingen van vóór de verzorgingsstaat. Het is wel zo dat we nu weten dat milde, gestandaardiseerde hulpverlening – het rechtvaardigheidsideaal van de vroege jaren zeventig – geen goed alternatief is, en dan vooral niet voor hulpbehoevende groepen zelf. Onpersoonlijke financiële steun biedt rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, maar de sociologische onderzoeken uit de jaren tachtig en negentig lieten zien dat dit voor betrokkenen voelt als onverschilligheid. Later onderzoek (Kampen 2014) bevestigt dit beeld. Het mag mooi lijken dat ambtenaren bij de sociale dienst je privacy respecteren en niet het naadje van de kous willen weten over alles wat er mis is (gegaan) in je leven, maar dit aspect van rechtvaardigheid uit de jaren zeventig wordt door bijstandsgerechtigden niet echt gewaardeerd. Bijstandsgerechtigden geven de voorkeur aan op maat gesneden ‘warme’ rechtvaardigheid. Van buitenaf bezien, voor niet-bijstandsgerechtigden, klinkt onpersoonlijke, geobjectiveerde hulp aantrekkelijker, maar op dit punt hadden de Kamerleden Egas en Gardeniers-Berendsen in de jaren zeventig waarschijnlijk gelijk: wie in de bijstand zit, is geen gemiddelde burger meer en dat geldt *a fortiori* voor mensen die langdurig op de bijstand zijn aangewezen.

Vanuit een idee van gelijk burgerschap is deze vaststelling niet alleen maar winst. Voor burgers die geen beroep hoeven te doen op de bijstand is de regeling daardoor vooral een wet voor zielige medeburgers, en dat

zijn toch vooral de anderen. Weerbare burgers moeten de regeling dus niet beoordelen vanuit hun eigen perspectief, maar vanuit het oogpunt van diegenen die hulp behoeven: wat willen zij het liefst? Het opnemen in de Participatiewet van mensen met arbeidsbeperkingen die voorheen vielen onder de sociale werkvoorziening, versterkt dit effect. De groep bijstandsgerechtigden bestaat voor (meer dan) de helft uit kansarme cliënten, langdurig uitkeringsgerechtigd, vaak 50-plus, met ‘weinig werkervaring, lage opleiding, veel taalproblemen, fysieke en psychische klachten, schulden, verslaving, isolement, gebrekkig zelfbeeld – en dit alles in velerlei combinaties’ (Kremer e.a. 2017, p. 15). Voor velen is betaald werk als perspectief uit beeld verdwenen. In het *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* (2017) kunnen we lezen hoe deze moeilijke doelgroep ertoe wordt bewogen een tegenprestatie te verrichten: voor de een betekent dit vrijwilligerswerk, voor een ander behelst het werken aan zichzelf door therapie of sport; maatwerk kan bestaan uit activering, motiverende gesprekken, of ‘gezond paternalisme’.

De bijstandswetten en de Participatiewet zijn wetten voor ‘de anderen’. De Tozo daarentegen is een wet voor u en mij, een regeling voor een economisch noodlot dat iedereen kan treffen, niet alleen kwetsbare medeburgers. En voor ‘iedereen’ is het handig als we gewoon online kunnen uitzoeken waar we aan toe zijn, op basis van eenduidige, objectieve criteria. Als we de logica van het Kamerdebat uit de jaren zeventig hierop loslaten, zou dit betekenen dat de Tozo wel sanctiebepalingen behoeft. Snel na de eerste coronamaatregelen gericht op ondernemers en werkgevers, klonken al geluiden over potentieel verkeerd gebruik.

Met of zonder sancties is het mogelijk dat de Tozo zich zal ontwikkelen als de bijstandswet van de vroege jaren zeventig. Misschien zullen we, als de economische crisis jarenlang aanhoudt, als mensen liever van de Tozo blijven trekken dan vruchteloos te moeten solliciteren naar niet meer aanwezige functies in de anderhalve-meter-samenleving, en zien we ons over drie, vier of vijf jaar genoodzaakt te gaan denken over activering, motiverende gesprekken en een tegenprestatie door Tozo-gerechtigden, omdat we dan toch zelf die andere, kwetsbare, minderbedeelde burger zijn geworden.

Literatuur

- Aalst, M. van der & Peters, M., 1991. *De harde kern in de bijstand. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Den Haag.
- Beekman, J.F., 1964. *Preadvies voor de Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk*. Voor het op 15 juni 1964 te Utrecht te houden congres. Publikatie 33. Algemene Bijstandswet. Den Haag: NRMW.
- Bovens, M. & Zouridis, S., 2002. From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-84.
- Devisch, I., 2017. *Het empathisch teveel. Op naar een werkbare onverschilligheid*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Du Gay, P., 2000. *In praise of bureaucracy. Weber – Organization – Ethics*. Ebook. London: Sage.
- Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & Versantvoort, M., 2019. *Eindevaluatie Participatiewet*. Den Haag: SCP.
- Engbersen, G., 1990. *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Dissertatie Universiteit Leiden. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Engbersen, R. & Jansen, T., 1991. *Armoede in de maatschappelijke verbeelding (1945-1990). Een retorische studie*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Eubanks, V., 2018. *Automating inequality. How high-tech tools profile, police and punish the poor*. Ebook. New York: St. Martin's Press.
- Filet, B.C., 1974. *Kortsluiting met de bureaucratie. Over participatiemogelijkheden van burgers bij het openbaar bestuur*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Fry, B.R., 1989. *Mastering public administration. From Max Weber to Dwight Waldo*. Chatham (NJ): Chatham House Publishers.
- Haak, C.P.M. van der, 1972. *Bekend maken en bekend raken. Evaluatie van de eerste vijf jaar overheidsvoorlichting over de Algemene Bijstandswet (1962-1967)*. Dissertatie RUU. Ministerie van CRM.
- Holtmaat, R., 1992. *Het recht op bijstand. Een beschouwing over uitgangspunten, beginsele en rechtskarakter van bijstand*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Hoop, R.I.R., 2004. *Arbeidsplicht en burgerschap. Een politiek-filosofische analyse van de reïntegratieverplichting in de Nederlandse bijstandswet*. Dissertatie UU.
- Kampen, T., 2014. *Verplicht vrijwilligerswerk. De ervaringen van bijstandcliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*. Dissertatie UvA. Amsterdam: Van Gennep.
- Kremer, M., Meer, J. van der & Ham, M., 2017. Werkt de zachte hand in de bijstand? *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, 4, 13-19.
- Kroft, H., Engbersen, G., Schuyt, K. & Waarden, F. van, 1989. *Een tijd zonder werk. Een onderzoek naar de levenswereld van langdurig werklozen*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Leeuwen, M.H.D. van [z.j.], *Armenzorg 1912-1965. Van centrum naar periferie, te raadplegen via www.canonsociaalwerk.eu*

- Murray, C., 1984. *Losing ground. American social policy 1950-1980*. New York: Basic Books.
- Onderzoekscommissie Toepassing ABW, 1993. *Het recht op bijstand. Naar een beheerst proces bij de toekenning van bijstand*. Den Haag.
- Teldersstichting, 1972. *Sociale wetgeving. Misbruik, oneigenlijk gebruik, nieuwe wegen*. Den Haag: Martinus Nijhoff.
- Terhorst, Th.F.B., 1964. *Preadvies voor de Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk*. Voor het op 15 juni 1964 te Utrecht te houden congres. Publikatie 33. Algemene Bijstandswet. Den Haag: NRMW.
- Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken, 2017. *Dossier Meedoen in de bijstand*, via www.socialevraagstukken.nl/dossiers/meedoen-in-de-bijstand/
- Tozo, Ontwerpbesluit houdende tijdelijke regels omtrent bijstandsverlening aan zelfstandigen die financieel getroffen zijn door de gevolgen van de crisis in verband met COVID-19 (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers), via www.wetten.overheid.nl
- Valk, L.A. van der, 1986. *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid. Een onderzoek naar de ontwikkeling van de armenzorg in Nederland tegen de achtergrond van de overgang naar de Algemene Bijstandswet 1912-1965*. Dissertatie EUR.
- Waals, D. van der, 1975. *De mogelijkheden van de Algemene Bijstandswet*. Deventer: Kluwer.
- Winter, P. de, 2019. *Tussen de regels. Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid*. Den Haag: Boom Juridisch.

Geraadpleegde Kamerstukken

- TK 1972: Handelingen Tweede Kamer, Structurele wijziging van de Algemene Bijstandswet, 5-9-1972 p. 4090-4110 en 7-9-1972, p. 4142-4155
- TK 1991: Kamerstuk 22545, nr. 3, Herinrichting van de Algemene Bijstandswet
- TK 1993: Handelingen Tweede Kamer, brieven inzake vernieuwing Algemene Bijstandswet, 15-12-1993, p. 38-2966-2998
- TK 1994: Handelingen Tweede Kamer, Herinrichting van de Algemene Bijstandswet 3-11-1994, p. 181002-181031
- TK 2002: Kamerstuk 28 870, nr. 3, Wet werk en bijstand
- TK 2003: Handelingen Tweede Kamer, Wet werk en bijstand, 26-8-2003 p. 84-4852-4920



2

Hoe het verheffingsidee van de bijstand uit beeld verdween

En hoe het tij kan worden gekeerd

BARBARA BRINK EN GIJSBERT VONK

Barbara Brink is postdoc onderzoeker socialezekerheidsbeleid, Gijsbert Vonk is hoogleraar socialezekerheidsrecht, beiden aan de Rijksuniversiteit Groningen

In deze bijdrage onderzoeken we de rechtsgrond en de kenmerken van de sociale bijstand zoals die zich geleidelijk hebben ontwikkeld. Het begrip rechtsgrond verwijst hier naar de ultieme ratio, de *causa finalis*, van de wet. Dit is geen concreet wetsartikel maar betreft het waarom van de wet, zoals terug te vinden is in de parlementaire stukken. Bij de kenmerken gaat het om de belangrijkste eigenschappen van de wet, namelijk *selectiviteit* (een beperkte doelgroep), *conditionaliteit* (nadruk op verplichtingen) en *discretionariteit* (de wet geeft ruimte aan de uitvoerder). Deze kenmerken zijn terug te vinden in concrete wettelijke bepalingen.

We stellen drie kwesties aan de orde. In de eerste plaats gaan we na wat sinds de invoering van de Algemene Bijstandswet in 1965 de ontwikkeling is geweest van de rechtsgrond. Stond aanvankelijk de verheffing van bijstandsgerechtigden centraal door hen een wettelijk gegarandeerd recht te geven, nadien is de nadruk meer komen te liggen op plichten. Vervolgens kijken we naar de kenmerken en stellen vast hoe er een verandering heeft plaatsgevonden naar meer selectiviteit, meer conditionaliteit en meer discretionariteit. We laten zien dat dit bedreigend is voor het verheffingsidee van de sociale bijstand, waarmee een verworvenheid in het denken over armoede en sociale rechtvaardigheid uit beeld dreigt te raken.

Tot slot onderzoeken we wat de kansen zijn van een versoepeling van de drie kenmerken voor het karakter van de sociale bijstand. We komen tot de conclusie dat het mogelijk is om het tij te keren.

Rechtsgrond: van gunst naar recht

De Algemene Bijstandswet (ABW) van 1965 markeerde historisch gezien het einde van een eeuw lang touwtrekken over de eindverantwoordelijkheid voor de bijstandsverlening (Van der Valk 1986; Roebroek & Hertogh 1998). Deze kwam met de wet definitief in handen te liggen van de overheid. De rechtsgrond veranderde van de ‘deugd der liefdadigheid’ van het voorheen bestaande stelsel van armenzorg, naar een recht op bijstand van overheidswege waarop alle Nederlanders aanspraak kunnen maken. Deze kwaliteitssprong van ‘gunst naar recht’ wordt internationaal gezien als hét verschil tussen de vooroorlogse armenzorg en de naoorlogse sociale bijstand (Duperoux 1966). Het is dit aspect dat door de grondwetgever bij de herziening van de Grondwet in 1983 werd vastgelegd: ‘Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.’

De erkenning van bijstand als persoonlijk recht is juridisch relevant maar geldt ook als metafoor waarachter een vernieuwd denkbeeld schuilgaat, namelijk dat armoede niet te herleiden hoeft te zijn tot individuele schuld maar voortvloeit uit iemands maatschappelijke positie. Dit denkbeeld houdt verband met veranderende opvattingen over sociale rechtvaardigheid. De visie op het armoedeververschijnsel heeft vanaf de verlichting een metamorfose ondergaan die is uitgemond in de overtuiging dat eenieder een gelijkwaardige maatschappelijke positie moet kunnen innemen, dus ook de armeren, en dat de overheid een plicht heeft hieraan een bijdrage te leveren (Fleischacker 2005). Deze plicht manifesteert zich onder meer in de erkenning van een (grond)recht van sociale zekerheid en als onderdeel daarvan een recht op sociale bijstand (Vonk & Olivier 2019). De erkenning van dit grondrecht heeft consequenties voor de positionering van burgers die van de bijstand afhankelijk zijn: niet als minderwaardig, maar als gelijkwaardig ten opzichte van anderen. De indienst van de ABW, minister Marga Klompé, hechtte grote waarde aan deze emancipatoire notie van de ABW: van genade naar recht. Het ging haar erom dat bijstandsgerechtigden zich niet langer hoeven te schamen en niet onderdoen voor andere burgers. Wij duiden deze ambitie in onze bijdrage aan met de term verheffingsidee; het ideaal dat achter de omslag van gunst naar recht schuilgaat.

Dat de bijstand een recht is in plaats van een gunst, impliceert overigens niet dat de bijstand onvoorwaardelijk is. Dit blijkt ook al uit de Me-

morie van toelichting bij de ABW waarin de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor zijn levensonderhoud wordt onderstreept: 'Voorkomen dient te worden, dat sommigen door het bestaan van een overheidsplicht tot bijstand geneigd zouden zijn hun eigen verantwoordelijkheid minder zwaar te nemen.'¹ Om die reden wordt gestreefd 'naar het scheppen van mogelijkheden voor een toestand waarin de betrokkene zelf in het onderhoud kan voorzien'. De bijstandsvoorziening mag niet het besef van de eigen verantwoordelijkheid van de persoon voor zijn bestaan ondermijnen, noch belemmerend werken op de ontwikkeling en het functioneren van de normale bestaansvoorzieningen.

De bijstand heeft ten doel te voorzien in de kosten van het bestaan in die gevallen dat de normale bestaansvoorzieningen niet of ontoereikend functioneren. Het is daarmee een laatste vangnet. De individuele behoeften zijn daarbij leidend. Deze zijn afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden. De uitkering diende hierop te worden afgestemd.

Accentverschuiving rechtsgrond: van recht naar plicht

De omvang van het beroep op de overheid door bijstandsgerechtigden nam na de invoering van de ABW sterk toe. Vooral in de jaren tachtig stroomde de regeling vol, met name met langdurig werklozen. Hervormingen van het stelsel zijn sinds de jaren negentig van de vorige eeuw vooral gericht op het terugdringen van dit beroep. Het resulteerde in een roep om activering die met allerlei slogans wordt aangeprezen: 'werk boven inkomen', 'voor wat hoort wat' en 'iets terugdoen voor de samenleving'. Dergelijke uitingen zijn, meer dan alleen als credo's, bedoeld om de weg vrij te maken voor aanpassingen in het stelsel gericht op volumebeperking. Ze vormen ook uitingen van de overtuiging dat uitkeringsafhankelijkheid sociale ongelijkheid bevestigt en dat alleen werk een hefboom vormt voor de verbetering van het lot van de onderklasse (zie o.a. de Memorie van toelichting bij de nieuwe Algemene Bijstandswet (nABW) van 1996 waarin de relatie tussen het activerend arbeidsmarktbeleid en het wegwerken van maatschappelijke achterstanden wordt gelegd)². De omvorming van de passieve verzorgingsstaat in een sociale investeringsstaat kon rekenen op een brede politieke consensus (Hemerijck 2013) met steun

¹ Memorie van toelichting ABW, TK 1962-1963, 6796, nr. 3, p. 13.

² Memorie van toelichting nABW, TK, 1991-1992, 22 545, nr. 3.

van de belangrijkste politieke bloedgroepen: sociaal-democraten, christen-democraten en liberalen (Serrano Pascual e.a. 2007; Van Berkel e.a. 2011).

De Wet werk en bijstand (WWB) van 2004 ging door op de ingezette lijn van de activering richting betaalde arbeid. Zoals de naam van de wet al doet vermoeden, heeft de wet het uitgangspunt dat werk boven inkomen gaat. De WWB stelt de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal om al datgene te doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien.

Iedere Nederlander hier te lande wordt geacht zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien door middel van arbeid. Als dit niet mogelijk is en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, heeft de overheid de taak hem te helpen met het zoeken naar werk en, zo lang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning. Deze verantwoordelijkheid vormt het sluitstuk van een activerend stelsel van sociale zekerheid. Werk boven inkomen dus.³

De Participatiewet die is ingevoerd op 1 januari 2015 zou de eigen verantwoordelijkheid van bijstandsgerechtigden nog verder accentueren, resulterend in een wet die moet zorgen voor een vangnet dat 'mensen niet gevangenhoudt of bevestigt in hun onmacht, maar prikkelt en stimuleert om op eigen benen te staan'.⁴

Als we de periode sinds de invoering van de ABW in ogenschouw nemen, valt op dat in geen van de navolgende wetten (nABW 1996, WWB 2004 en Participatiewet 2015) met zoveel woorden afstand wordt genomen van de rechtsgrond van het bieden van een recht op bijstand van overheidswege. Het bieden van een minimale inkomenswaarborg voor hen die niet zelfstandig in het bestaan kunnen voorzien, is een kernfunctie gebleven. Wel is opvallend dat deze functie eerder impliciet wordt verondersteld dan dat er in de toelichtingen bij de opeenvolgende bijstandswetten veel aandacht aan wordt besteed. Als er wel naar wordt verwezen, dan wordt deze functie als secundair aangemerkt. De eigen verantwoordelijkheid voor het vinden van werk, al dan niet met hulp van de overheid, is de primaire doelstelling geworden. De abrupte kwaliteitssprong van gunst naar

3 Memorie van toelichting WWB, TK, 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 1.

4 Memorie van toelichting Participatiewet, TK 2011-2012, 33 161, nr 3, p. 2.

recht die kenmerkend was voor de ABW, is daarmee opgevolgd door een geleidelijke vervanging van een rechtenbenadering door een plichtenbenadering. De relatie tussen bijstandsgerechtigde en gemeente wordt daarbij uitdrukkelijk als wederkerig beschouwd. Hiermee is de rechtsgrond van de sociale bijstand niet principieel veranderd; is er sprake geweest van een accentverschuiving.

De geschetste koers van het bijstandsbeleid is niet zonder kritiek gebleven. Waar de een het officiële beleid optimistisch duidt in termen van sociale activering en lotsverbetering van de bijstandsgerechtigde, beschouwt de ander dit beleid als een vorm van bestraffing van de armen (Wacquant 2008), dominantie (Eleveld e.a. 2020) of repressie (Vonk 2014). Uitzonderingen daargelaten, vindt dergelijke fundamentele kritiek weinig weerklank in de gevestigde politiek. De oppositie is afkomstig van belangengroepen en onafhankelijke academici, niet van regeringszijde of van officiële denktanks en commissies. In de bijdragen van deze denktanks en commissies worden geen principiële vragen gesteld bij de beleidsverschuiving in de richting van activering en meer eigen verantwoordelijkheid, wel wordt gewezen op het gebrek aan resultaat van die activering, hetgeen vrijwel altijd als een uitvoeringsprobleem wordt aangeduid.⁵ Als de gemeenten en andere betrokken partijen hun focus verleggen of andere instrumenten krijgen aangereikt, kan de werking van het stelsel worden verbeterd. Met andere woorden, de kritiek gaat niet over de rechtvaardigheid van de wet maar over de effectiviteit ervan. De wet zelf en de daaraan gekoppelde beleidsdoelstellingen worden als zodanig niet ter discussie gesteld.

De kenmerken: selectiviteit, conditionaliteit en discretionariteit

Het recht op een bestaansminimum voor degenen die niet zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien, is een uitgangspunt van de sociale bijstand dat in wetgeving is vastgelegd. In de wet staan allerlei voorwaarden die dit recht kwalificeren en die de doelgroep van de bijstand beperken. Hier brengen we drie van die kenmerken in kaart: selectiviteit, conditionaliteit en discretionariteit.

⁵ Bijvoorbeeld *Evaluatie van de Participatiewet* van het SCP, 2019, en *Het betere werk* van de WRR, 2020. Uitzonderingen zijn er ook, zoals het RMO-rapport *Vershil in de verzorgingsstaat* uit 2004, over schaarste in de publieke sector, waarbij geconstateerd wordt dat het socialezekerheidsstelsel niet optimaal beschermt en te weinig activeert.

Selectiviteit

De bijstand is een vangnet voor behoeftigen. Het uitgangspunt is dat als mensen enige inkomsten hebben, de bijstand terugtreedt. Technisch vertaalt dit zich in de middelentoets: alle middelen, zowel inkomsten als vermogen, worden in aanmerking genomen bij de beoordeling van de vraag of er een aanspraak op bijstand bestaat en vervolgens van de hoogte van die bijstand. Het gezin speelt daarbij een belangrijke rol. Niet alleen wordt bijstand verstrekt als gezinsbijstand, wat inhoudt dat het recht op uitkering toekomt aan de echtgenoten gezamenlijk, ook voor de doeleinden van de middelentoets wordt het gezin als uitgangspunt genomen. De inkomsten van het ene gezinslid beïnvloeden dus het recht en de hoogte van de uitkering van alle andere gezinsleden (zie hoofdstuk 12, De Beer). Inkomsten zijn in de eerste plaats periodieke inkomsten uit arbeid of de sociale zekerheid, maar ook bijvoorbeeld inkomsten uit alimentatie, de opbrengst van een verhuurde woning of een teruggave van de belasting tellen mee. Financiële middelen die geen inkomen zijn, zoals de waarde van een eigen huis of een spaartegoed, vallen onder vermogen. Eventuele bezittingen worden gewaardeerd op basis van de waarde in het economisch verkeer bij vrije oplevering, verminderd met eventuele schulden. De selectiviteit betreft dus de financiële positie, de middelentoets vormt het instrument.

De middelentoets van de bijstand is streng; alle inkomsten worden geheel op de uitkering in mindering gebracht; de vrijlatingsgrenzen zijn minimaal. Uitzonderingen, bijvoorbeeld giften, zijn limitatief in de wet omschreven. Hoewel het theoretisch denkbaar is dat deze vrijstellingen worden uitgebreid, opdat de bijstand toegankelijk wordt voor een grotere groep personen, heeft een dergelijke trend zich niet of nauwelijks voorgedaan. Dit is een voortvloeisel van de doelstelling om een laatste vangnet te bieden voor behoeftige burgers. Zo gauw iemand een beperkt inkomen heeft, is diegene minder behoeftig, waardoor de bijstand uit de aard der zaak moet worden verlaagd. Zo gezien, houdt de logica van de bijstand de middelentoets als het ware gevangen in zijn gestrengheid. Artikel 31 van de Participatiewet bepaalt bijvoorbeeld dat alle inkomens- en vermogensbestanddelen waarover de belanghebbende of het gezin beschikt *of redelijkerwijs kan beschikken* in aanmerking moeten worden genomen. Als de gemeente er lucht van krijgt dat er werkzaamheden worden verricht zonder dat hiervoor een vergoeding is verkregen, mag deze de in-

komsten fictief vaststellen op het wettelijk minimumloon dat bedongen had kunnen worden. Het levert bijzondere casuïstiek op. Een voorbeeld zijn de lotgevallen van de schoonmoeder van de Amsterdamse rapper Lange Frans, waaraan enkele jaren geleden in de media aandacht werd besteed.⁶ In verband met een nekhernia was zij vrijgesteld van haar arbeidsverplichtingen, maar nadat ze tegen de sociale dienst in Amsterdam vrijelijk had verklaard regelmatig op haar kleinkinderen te passen, werd haar in de schoenen geschoven dat deze werkzaamheden op geld waardeerbaar waren. Het leverde een terugvordering op van ruim 30.000 euro en daarbovenop nog eens een boete van hetzelfde bedrag. De Rechtbank Amsterdam stelde de gemeente in het gelijk.

Conditionaliteit

Het vangnet van de bijstand is er alleen voor mensen die niet in hun bestaan kunnen voorzien. Voor wie wel zelfstandig in zijn bestaan kan voorzien, is er letterlijk geen grond voor het verstrekken van bijstand. Dit houdt in dat moet worden gemonitord of bijstandsgerechtigden voldoende doen om zelfstandig een inkomen te genereren. Dit maakt het recht voorwaardelijk.

De oorspronkelijke ABW was op dit punt mild. Artikel 3 bepaalde in het eerste lid dat aan de bijstand voorwaarden te verbinden zijn ‘welke strekken tot inschakeling in de arbeid’. In het tweede lid van artikel 3 werd bepaald dat de voorwaarden verband moesten houden met het doel van de bijstand. Het derde lid schreef voor dat de voorwaarden geen beperking mogen opleveren van de staatkundige vrijheid, noch de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging. Een fraaie balans tussen rechten en plichten. Deze balans is intussen aardig verstoord geraakt. Door hervorming op hervorming te stapelen, verdwijnen rechten langzaam uit de wet, terwijl verplichtingen worden aangescherpt. Het is een sluipend proces; een *creeping conditionality*, zoals de Britse socioloog Dwyer het noemt (Dwyer 2004). Zo werd in de WWB de notie van ‘passende arbeid’ vervangen door ‘algemeen geaccepteerde arbeid’; een ruimer begrip dat aangeeft dat opleiding en arbeidsverleden van een persoon er niet toe doen. Arbeid werd ook onbeloonde arbeid, in 2010 een wettelijke grondslag verkrijgend als

⁶ demonitor.kro-ncrv.nl/artikelen/schoonmoeder-lange-frans-bestaft-omdat-ze-op-de-kleinkinderen-paste,geraadpleegd-op-8-juni-2020.

participatiebanen. De participatiebanen werden aangevuld met de maatschappelijk nuttige tegenprestatie in 2015. In de Participatiewet werden allerlei aanvullende arbeidsverplichtingen aan het wettelijk instrumentarium toegevoegd: een verhuisplicht, een kledingvoorschrift, een taaleis. Kenmerkend voor al deze verplichtingen is dat ze steeds zwaarder worden gesanctioneerd. Ook boetes op informatiefraude zijn aanzienlijk aangescherpt. Dit gebeurde met de zogenoemde Fraudewet uit 2013.

Door deze veranderingen wordt de sociale doelstelling van de bijstand, namelijk ondersteuning bieden, overschaduwd door de activeringsdoelstelling. Omdat deze laatste doelstelling omgeven is door nauwgezette verplichtingen en harde sancties, is het mogelijk om te spreken van een disciplineringsstreven of van een repressief stelsel (Vonk 2014).

Discretionariteit

Discretionariteit verwijst hier naar de beoordelingsvrijheid die de gemeente op gevalsniveau door de wet wordt gegund bij de vaststelling van het recht en de hoogte van de uitkering en op het gebied van de reïntegratie. Tegenwoordig noemen we dat maatwerk. De bijstand verving de armenzorg die gekenmerkt wordt door de discretionariteit van de liefdadigheidsbenadering. Maar ook met de erkenning van het recht op bijstand in de ABW bleef de discretionariteit. Het zogenoemde afstemmingsbegin-sel vereiste dat de hoogte van de bijstand werd afgestemd op de omstandigheden en de mogelijkheden van het individu. In 1969 werd een begin gemaakt met het formuleren van landelijke criteria voor de hoogte van de bijstandsuitkering. Deze moesten leiden tot ‘harmonisatie van de gemeentelijke normen voor de verlening van bijstand’⁷, waardoor het mogelijk was ‘bestaande en veelal niet gemotiveerde verschillen in normen tussen gemeenten onderling’ op te heffen. Daarbij werd overigens aangegeven dat gemeenten *meer* kunnen uitkeren, mocht dit nodig worden geacht.

De centrale uitkeringsnormering is daarna gebleven, echter zonder de gemeentelijke discretionaire ruimte geheel te verdrijven; niet alleen bij de bijzondere bijstand waar de beoordelingsmarge uit de aard der zaak ruim is, ook wat betreft de bijstand voor de algemene noodzakelijke bestaanskosten. Met name de Participatiewet leidde tot een vergroting van de

⁷ Memorie van toelichting Nadere regelen van tijdelijke aard ten aanzien van de bijstand in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan, TK 1969-1970 - 10 746, nr. 3, p. 3.

discretionariteit. Dit is een bewuste keuze van de wetgever, met het doel maatwerk mogelijk te maken en voorzieningen niet langer het voorwerp te laten zijn van juridisch claimgedrag. Een voorbeeld vormt de langdurigheidstoelage die werd ingevoerd in de WWB van 2004 voor mensen die langere tijd in de bijstand zaten. De Participatiewet verving deze door een individuele inkomenstoelage; de wijze waarop de gemeente hieraan invulling geeft, moet wel worden vastgelegd in een gemeentelijke verordening.

Deze verruiming van de discretionariteit kent echter een belangrijke nuance. Ze doet zich namelijk alleen voor bij positief optreden, dus als er iets aan de burger moet worden gegeven. Bij negatief overheidsoptreden, waarbij rechten van burgers worden beperkt, zien we juist een tegenovergestelde trend van toenemende uniformering van verplichtingen en regels (Vonk 2015), zoals bij de medewerkingsverplichtingen.⁸ Dat geldt ook voor het sanctieregime, dat voor de Participatiewet gemeentelijk beleid was en nu wettelijk is voorgeschreven. Hoe mooi de Memorie van toelichting het ook verpakt, dit is een Haagse uniformeringsmaatregel in plaats van een decentrale maatwerkoperatie.

De differentiatie in discretionariteit – wel bij positief en niet bij negatief overheidsoptreden – is geen goed nieuws voor de kwaliteit van de rechtspraak. Als er iets gegeven moet worden aan behoeftigen dan wordt dit beschouwd als discretionaire gunst in plaats van een hard wettelijk recht, terwijl de sterke arm van de wet wordt gebruikt om iets af te nemen.

Reflectie op de kenmerken: de gevolgen voor bijstandsgerechtigden

Selectiviteit, conditionaliteit en discretionariteit mogen dan noodzakelijk zijn, ze zijn niet onproblematisch. De middelentoets leidt tot stigma (Van Oorschot & Roosma 2016), niet-gebruik (Van Oorschot 1991) en controle-zucht (Vonk 2015) en genereert een negatieve werkprikkel, aangezien elke cent die wordt verdiend boven de zeer geringe vrijlatingsgrens onmiddellijk weer moet worden ingeleverd bij de sociale dienst. Om toch te zorgen voor een werkprikkel wordt de bijstandsuitkering laag gehouden ten opzichte van de minimumlonen. Met als gevolg dat de bijstand moeite heeft op het niveau te blijven van de armoedegrens (Cantillon & Buysse 2015).

Een andere werkprikkel is bijstandsgerechtigden met sancties te dwin-

⁸ Wetsvoorstel maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten, TK 2012-2013, 33801.

gen werk te aanvaarden. Conditionaliteit in de vorm van werksancties typeert het activeringsstreven. Maar arbeidsparticipatie afdwingen onder dreiging van sancties, is problematisch; het leidt tot vormen van schijnmedewerking of het duwt mensen in de armoede. Niet alleen het Britse onderzoek van Dwyer (2019) toont dit aan, het blijkt ook uit de evaluatie van de Participatiewet door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP 2019). Beoordeeld op het streven om mensen weer volwaardig te laten participeren op de arbeidsmarkt, valt de sociale bijstand steevast door de mand.

De discretionariteit is problematisch vanwege de gebrekkige rechtsstatelijke inbedding. Doordat rechten, zoals de individuele inkomens toeslag, niet wettelijk vastliggen, is de bijstandsgerechtigde meer overgeleverd aan het oordeel van zijn casemanager. Gelukkig kan de rechter corrigeren. De Participatiewet is een landelijke regeling, waarvan de kaders door de rechter te toetsen zijn. En de uitvoering is onderworpen aan de Algemene Wet Bestuursrecht, waarin de nodige procedurele en inhoudelijke waarborgen voor goed bestuur zijn opgenomen. Zolang toegang tot de rechter effectief geborgd is en burgers hiervan gebruik blijven maken, hoeven we ons niet onmiddellijk zorgen te maken over de proliferatie van de discretionariteit. De afkalving van de gesubsidieerde rechtsbijstand, de teloorgang van de sociale advocatuur en verhogingen van het griffiegeld kunnen echter het vertrouwen ondermijnen. Zo bezien, zijn *checks and balances* in de rechtsstaat voor de sociale bijstand een kwetsbaar gegeven.

Deze korte verkenning van de veranderingen in selectiviteit, conditionaliteit en discretionariteit laat zien dat deze leiden tot een inperking van de rechtsgrond, zijnde het recht op bijstand ter verheffing van bijstandsgerechtigden. Aangezien dit streven in geen enkele wetsevaluatie wordt erkend als een doelstelling van de bijstand en het succes van de wet enkel wordt afgeleid uit de uitstroomcijfers, blijft dit effect onderbelicht. Voor ons is het reden om te bezien hoe de wereld van de bijstand eruit zou zien bij een andere invulling van selectiviteit, conditionaliteit en discretionariteit.

Mogelijkheden van een soepeler regime

De gepresenteerde kritiek roept de vraag op of een koerswijziging mogelijk zou zijn. Wat gebeurt er als we de tendens naar selectiever, conditioneler en meer discretionariteit omzetten naar minder selectie, minder voorwaarden of minder discretionariteit?

Tussen selectiviteit en universaliteit

De aantrekkingskracht van breed toepasbare oftewel universele sociale regelingen wordt erkend in recente beleidsanalyses van officiële adviesorganen, zoals die over het toegankelijk maken van het verzekeringsstelsel voor flexwerkers en zzp'ers (Brink & Vonk 2020). De zoektocht naar een ruimer toepassingsgebied kan ook betrekking hebben op de sociale bijstand. Feitelijk hebben we het dan over het versoepelen van de middelentoets. In de meest ultieme versie komen we dan uit op een bijstandsuitkering voor iedereen, hetgeen een kenmerk is van het universele basisinkomen. Als een bijstandsregeling een financiële bijdrage biedt aan alle ingezetenen, is een regeling niet langer stigmatiserend en wordt vermeden dat individuen en groepen onterecht geen gebruikmaken van de bijstand. Het is om die reden dat voorstanders van het basisinkomen stevast pleitbezorgers zijn van het geheel doorsnijden van elke band tussen inkomen en vermogen en uitkering (zie bijvoorbeeld Van Parijs & Vanderborght 2017). Maar een dergelijk vergaande maatregel is niet eens noodzakelijk. Een versoepeling van de middelentoets, waarbij ruimere vrijlatingsgrenzen en meer geleidelijke afbouwpercentages worden gehanteerd en eventueel afstand wordt genomen van de partnertoets, behoort ook tot de mogelijkheden. De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) heeft laten zien dat een versoepeling van de middelentoets niet onmogelijk is, hoezeer deze regeling haar bestaansrecht ook ontleent aan de bijzondere gebeurtenissen in verband met de coronacrisis. Het versoepelen van de middelentoets is goed voor de activering. Voor de bijstandsgerechtigden ontstaat immers een stimulans om een kleine of tijdelijke baan aan te nemen.

We moeten bij dit scenario overigens bedenken dat naarmate de vrijlatingsgrenzen voor inkomen en vermogen ruimer getrokken worden, de groep van begunstigden groter wordt, waarmee ook de uitgaven zullen stijgen. Het stelsel kan dan wegdrijven van het bieden van een laatste vangnet en kan meer het karakter krijgen van inkomensafhankelijke toeslagen of vormen van negatieve inkomstenbelasting. Dit soort alternatieve stelsels kennen weer hun eigen voor- en nadelen (wat betreft toeslagen, zie Vonk 2020), maar dat hoeft geen argument te zijn tegen een mildere vorm van middelentoetsing in de bijstand. Wel opent dit het perspectief van een bijstandsuitkering die opgaat in een ruimer en eventueel volledig geharmoniseerd stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen. Er is reden om dit

in overweging te nemen, aangezien een bijstandsuitkering – 50 procent of 70 procent van het netto-minimumloon – in de praktijk verhoogd wordt met vele honderden euro's per maand doordat velen in aanmerking komen voor de maximale toeslagen. De bijstand en de inkomensafhankelijke toeslagen zijn dus ook in de huidige constellatie geen gescheiden werelden.

Tussen conditionaliteit en onvoorwaardelijkheid

Terwijl een minder selectief bijstandstelsel een verdelingsvraagstuk is, lijkt het versoepelen van de voorwaarden rond de plicht om werk te zoeken vooral een ethisch normatief vraagstuk te zijn. Er zijn twee argumenten om vast te houden aan de huidige verplichtende voorwaarden. Het eerste, paternalistische, argument is de wens om mensen aan een baan te helpen. Toch blijkt er geen empirisch bewijs dat mensen makkelijker aan een baan komen door verplichtingen (zie onder andere SCP 2019). Het tweede, op rechtvaardigheid gebaseerde, argument is de verwachting dat mensen een bijdrage aan de samenleving leveren. De voorwaarden voor de bijstand voorkomen dat mensen zich binnen de samenleving als *freerider* profileren. Het is echter de vraag in hoeverre rechtvaardigheid daadwerkelijk is gediend met het opleggen van voorwaarden. Niet iedereen heeft immers dezelfde mogelijkheden, waardoor de vraag niet is of mensen willen participeren, maar of zij dit kunnen. Vanuit deze gedachte is het beter om mensen te begeleiden naar werk, in plaats van hen daartoe te dwingen. Bovendien krijgen bijstandsgerechtigden door de dwingende voorwaarden een slechtere onderhandelingspositie op de arbeidsmarkt (White 2019).

Het is dit soort bedenkingen bij de voorwaardelijkheid dat door voorstanders van het universele basisinkomen wordt aangevoerd om te pleiten voor een volledig doorknippen van de band tussen arbeid en minimum inkomenssteun door de overheid (zie onder anderen Van Parijs & Vanderborgh 2017). Maar een totaal doorsnijden van deze band is niet noodzakelijk om een vrijer klimaat voor de integratie van bijstandsgerechtigden te bevorderen. Het zou al helpen als er wordt teruggevallen op het primaire uitgangspunt dat een bijstandsgerechtigde geacht wordt passende arbeid te aanvaarden waar deze voor hem beschikbaar is, waarbij de wet niet alleen oog heeft voor de verplichting die in dit verband geldt voor de betreffende persoon maar waarbij ook de rechten worden omschreven (Eleveld

e.a. 2020). Het weigeren van bijstand hoeft daarbij niet te zijn uitgesloten als blijkt dat een persoon de bijstandsuitkering niet nodig heeft omdat diegene een aanbod voor een baan heeft gekregen met normale arbeidsvoorwaarden, zonder dat sprake is van redelijke bezwaren die tegen die baan zijn in te brengen. Het huidige sanctieregime wordt pas problematisch als het verder gaat dan deze primaire verplichting tot het accepteren van passende arbeid. Zoals de voorschriften voor de vorm en het aantal sollicitaties, het op tijd verschijnen bij een oproep, het medewerking verlenen aan allerlei onbetaalde reïntegratietrajecten en het behalen van taaldiploma's. Er is een bureaucratisch woud van controlevoorschriften waarbij aan elke denkbare misstap een sanctie is gekoppeld. Deze sancties zijn uiteindelijk gericht op het afdwingen van gedragsconformiteit; ze zijn een vorm van onderwerping van de bijstandsgerechtigde, maar staan niet langer noodzakelijk in verband met het oorspronkelijke doel van verheffing en het vermogen van de mensen om financieel op eigen benen te staan. Zo bezien, liggen tussen de status quo van de repressieve sociale bijstand en de totale onvoorwaardelijkheid vele rijpe korenvelden. Geoogst kan al worden door uitkeringsvoorwaarden te versoepelen en het sanctieregime te matigen, zonder daarmee het uitgangspunt van de sociale bijstand aan te tasten dat er 'moet worden gestreefd de mogelijkheden te scheppen voor een toestand waarin de betrokkene wèl zelf in het onderhoud kan voorzien', zoals het in de Memorie van toelichting bij de ABW is geformuleerd.

Tussen gemeentelijke discretionariteit en wettelijk gegarandeerd recht

Minder discretionariteit is goed denkbaar bij de financiële dekking van algemeen noodzakelijke bestaanskosten, zoals die voor huisvesting, kleding en vervoer. Het is mogelijk de voorwaarden voor dit deel van de bijstandsuitkering volledig te uniformeren en te standaardiseren. Uitvoering door de gemeenten is daarbij geen vereiste. Als de algemene bijstand zou worden geïntegreerd met het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen, kan de regeling evenzeer landelijk worden uitgevoerd, met een zo beperkt mogelijke bemoeienis met de persoon van de aanvrager. Vanuit het perspectief van de rechtszekerheid en het tegengaan van stigma van bijstandsgerechtigden is hier veel voor te zeggen.

Op het vlak van de bijzondere bijstand en de reïntegratietaken van de gemeenten is discretionariteit moeilijk weg te denken, noch wenselijk. Zoals

recente rapporten van het SCP (2019), de WRR (2020) en de Commissie Regulerings van Werk (2020) tonen, is naast aandacht voor scholing ook aandacht nodig voor het individu, door te investeren in passende hulp (Commissie Regulerings van Werk) en door een persoonlijke intensieve benadering (WRR).

Als we dit alternatief tot ons laten doordringen, ontstaat het beeld van een herdefiniëring van de bijstandstaak van de gemeenten. Het hart van de financiële taak, bestaande uit de algemene bijstandsverlening voor de noodzakelijke bestaanskosten, wordt weggehaald bij de gemeenten en ondergebracht bij een landelijk opererende uitvoeringsorganisatie. Maar de gemeente blijft verantwoordelijk voor het bieden van bijzondere bijstand en voor het helpen van bijstandsgerechtigden bij het vinden van arbeid of het anderszins participeren in de samenleving. Daarmee wordt de gemeente een ondersteunende en dienstverlenende entiteit, met taken die nauw aansluiten bij de uitvoering van de Wmo 2015, in plaats van een vooruitgeschoven post voor het realiseren van de disciplineringsambities van de Haagse overheid. Bij dit scenario is het zelfs denkbaar dat de band tussen de gemeentelijke bijstandsverlening en de arbeidsplicht geheel wordt doorgesneden. De grondslag hiervoor verval, want er worden geen reguliere uitkeringen meer verstrekt. Of een dergelijke band bij de landelijke financiële ondersteuning voor het levensonderhoud nog langer nodig is, is evenmin zeker. Bij andere inkomensafhankelijke toeslagenregelingen is van enige vorm van conditionaliteit ook nu al geen sprake.

Het tij kan worden gekeerd

We hebben kritische kanttekeningen geplaatst bij de accentverschuiving in de rechtsgrond van de sociale bijstand, waarbij de nadruk is komen te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor zijn levensonderhoud. De omslag van gunst naar recht die de invoering van de Algemene Bijstandswet (ABW) markeerde, is geleidelijk vervangen door een plichtenbenadering. Deze verschuiving heeft sporen achtergelaten in de concrete inrichting van de wet. De middelentoets is onverminderd streng gebleven, verplichtingen en sancties zijn aangescherpt en de discretionariteit wordt zo ingezet dat het uitmondt in een verzwakking van de rechtspositie. We hebben beargumenteerd dat deze aanpassingen afbreuk doen aan de realisering van het verheffingsidee van de bijstand. We hebben dit

achterliggende idee van de sociale bijstand in verband gebracht met moderne denkbeelden over sociale rechtvaardigheid en het daaruit afgeleide grondrecht van de sociale zekerheid (en de sociale bijstand).

Ook hebben wij getoond dat het mogelijk is het tij van het bijstandsbeleid te keren, door minder strenge voorwaarden te hanteren bij de middelentoets en de conditionaliteit, door de rol van de discretionariteit te beperken tot de bijzondere bijstandsverlening en door ondersteuning te bieden bij integratie. Met het bewandelen van deze alternatieve routes wordt naar onze mening het verheffingsidee van de sociale bijstand beter gediend dan nu het geval is. Deze routes betekenen geenszins een terug-tred naar de ABW van 1965. Met name bij het denkbeeld van een landelijke uniforme uitvoering van een bijstandsregeling voor algemene bestaanskosten zou een nieuwe situatie ontstaan. Als een dergelijke regeling uitgaat van een versoepelde middelentoets en tevens de band met arbeid zou versoepelen of zelfs geheel zou doorknippen, ontstaat het perspectief van een landelijke bijstandsverlening die samen met andere toeslagenregelingen wordt omgevormd tot een gegarandeerd minimuminkomen. Met als kenmerk een wettelijk gegarandeerd recht op financiële ondersteuning van overheidswege bij lagere inkomsten van gezin of individu (al naargelang waarvoor wordt gekozen). De bijstandsverlening op gemeentelijk niveau valt dan terug op een residuele functie, sterk discretionair en volledig gericht op ondersteuning, met grote verwantschap met de maatschappelijke dienstverlening van de Wmo. Dit moge toekomstmuziek lijken, maar bedacht moet worden dat het kabinet-Rutte III inmiddels een heroriëntatie heeft aangekondigd op het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen, waarbij de optie van een enkele huishoudtoeslag (ter vervanging van alle andere toeslagen) op tafel ligt. Tevens is aangekondigd dat er opnieuw gekeken moet worden naar de gemeentelijke ondersteuning aan de armste bevolkingsgroepen. Het perspectief van een landelijk minimuminkomen aangevuld met residuele bijstand op gemeentelijk niveau past in dit plaatje.

Literatuur

- Berkel, R., Graaf, W. de & Sirovátka, T. (red.), 2011. *The governance of active welfare states in Europe*. Houndmills: Palgrave.
- Brink, B. & Vonk, G.J., 2020. Naoorlogs universalisme in het huidige socialezekerheidsdebat. *Beleid en Maatschappij*, 47(2), 149-68.
- Cantillon, B. & Buysse, L., 2015. *De staat van de welvaartsstaat*. Leuven: Acco.
- Commissie Regulering van werk, 2020. *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, te raadplegen op www.reguleringvanwerk.nl.
- Dwyer, P. (red.), 2019. *Dealing with welfare conditionality. Implementation and effects*. Bristol: Policy Press.
- Dwyer, P., 2004. Creeping conditionality in the UK: from welfare rights to conditional entitlements? *The Canadian Journal of Sociology*, 29(2), 265-87.
- Eleveld, A., Kampen, T. & Arts, J. (red.), 2020. *Welfare to work in contemporary European welfare states. Legal, sociological and philosophical perspectives on justice and domination*. Bristol: Policy Press.
- Hemerijck, A., 2013. *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press.
- Oorschot, W. van, 1991. Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy*, 1(1), 15-30.
- Oorschot, W. van & Roosma, F., 2016. Het maatschappelijk draagvlak van sociale voorzieningen. *Gids op Maatschappelijk Gebied*, 4, 5-10.
- Parijs, P. van & Vanderborght, Y., 2017. *Basic income. A radical proposal for a free society and a sane economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Roebroek, J.M. & Hertogh, M.W., 1998. *De beschavende invloed des tijds. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*. 's-Gravenhage: Vuga.
- SCP, 2019. *Eindevaluatie Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Serrano Pascual, A. & Magnusson, L. (red.), 2007. *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*. Brussels: Peter Lang.
- Valk, L. van der, 1986. *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid. Een onderzoek naar de ontwikkeling van de Armenzorg in Nederland tegen de achtergrond van de overgang naar de Algemene Bijstandswet, 1912-1965*. Delft: Eburon.
- Vonk, G.J., 2020. Inkomensafhankelijke toeslagen in zwaar weer. *Nederlands Juristenblad*, 17, 1220-28.
- Vonk, G.J. & Olivier, M., 2019. The fundamental right of social assistance: A global, a regional (Europe and Africa) and a national perspective (Germany, the Netherlands and South Africa). *European Journal of Social Security*, 21(3), 219-40.
- Vonk, G.J., 2015. Kwetsbare verzorgingsstaat: Juridische aspecten van extreme armoede in Nederland. *Nederlands Juristenblad*, 19, 1280-88.
- Vonk, G.J., 2014. Repressieve verzorgingsstaat. *Nederlands Juristenblad*, 2, 95-102.

- Wacquant, L., 2008. *Urban outcasts. A comparative sociology of advanced marginality*. Cambridge: Polity Press.
- Watts, B. & Fitzpatrick, S., 2018. *Welfare conditionality*. Abingdon: Routledge.
- White, S., 2019. Should a minimum income be unconditional? In: Civitarese Matteucci, S. & Halliday, S. (eds.), *Social rights in Europe in an age of austerity*, 183-90. Routledge.
- WRR, 2020. *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.



3

De Nederlandse bijstand is niet toereikend

Vooraf veel kinderen leven onder de armoedegrens

BENEDIKT GODERIS

Benedikt Goderis is programmaleider inkomen en bestaanszekerheid bij het Sociaal en Cultureel Planbureau

De huidige netto-bijstandsuitkering voor alleenstaanden en alleenstaande ouders van 21 jaar tot aan de pensioengerechtigde leeftijd bedraagt 1.059 euro per maand. Paren ontvangen 1.513 euro per maand. Dit hoofdstuk gaat over de vraag of de hoogte van deze bedragen beschouwd kan worden als rechtvaardig. Daar kan men op verschillende manieren naar kijken.

Voorstanders van een ruime bijstand wijzen erop dat herverdeling het collectieve welzijn verhoogt en de sociale en politieke rechten van burgers waarborgt. Tegenstanders stellen daarentegen dat herverdeling in strijd is met de individuele eigendomsrechten van burgers (via het betalen van belasting) en dat de bijstand bovendien niet zo hoog mag worden dat werken niet meer loont. Moderne verzorgingsstaten hebben door de achterblijvende loonontwikkeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt steeds meer moeite om de bijstand op een aanvaardbaar peil te houden en er tegelijkertijd voor te zorgen dat werk aantrekkelijk blijft én de sociale-zekerheidsuitgaven niet de pan uit rijzen (Cantillon e.a. 2019).

Ondanks de verschillende opvattingen over rechtvaardigheid is er brede maatschappelijke steun voor het uitgangspunt van een minimaal fatsoenlijk bestaan voor iedereen. Ook is men het er wel over eens dat dit in een welvarend land als Nederland meer betekent dan enkel fysieke overleving. Het uitgangspunt van de politiek-filosofische *resourcism*-benadering is dat iedereen over een minimum aan middelen dient te beschikken, ongeacht de omstandigheden waarin men verkeert of de voorkeuren die men heeft (Rawls 1999; Dworkin 2000). De Nederlandse bijstand sluit aan bij deze benadering en vervangt of vult een eventueel aanwezig inkomen

aan tot het wettelijk bestaansminimum ('sociaal minimum'); de overheidsnorm voor het minimale bedrag dat iemand nodig heeft om in zijn of haar levensonderhoud te voorzien.

De overheid stelt het sociaal minimum elk half jaar opnieuw vast. De hoogte ervan is afhankelijk van leeftijd en leefsituatie. Tot aan de pensioengerechtigde leeftijd is het sociaal minimum gelijk aan de hoogte van de bijstandsuitkering en vanaf de pensioengerechtigde leeftijd is het gelijk aan het AOW-pensioen. Bij zijn berekening van het besteedbaar inkomen van huishoudens op het sociaal minimum voegt het Centraal Bureau voor de Statistiek voor huishoudens met kinderen de kinderbijslag en het kindgebonden budget toe aan het normbedrag (CBS 2019a). Hier volgt een beschouwing over de rechtvaardigheid van de hoogte van de Nederlandse bijstand. In aansluiting op het *resourcism*-uitgangspunt van de overheid onderzoeken we of de hoogte van de bijstand toereikend is voor een minimaal fatsoenlijk bestaan in Nederland.

De hoogte van de Nederlandse bijstand: een korte historie

De naoorlogse uitbreiding van collectieve voorzieningen maakte Nederland tot een van de meest uitgebreide verzorgingsstaten van de wereld (De Swaan 1988). De overheid zorgde met de introductie van de AOW in 1957 en de Algemene Bijstandswet in 1965 voor een stevige bodem in de inkomensverdeling, die in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw naar een steeds hoger niveau groeide (Vrooman & Wildeboer Schut 2013). Ongunstige economische omstandigheden, een negatievere kijk op de wenselijkheid van overheidsingrijpen, en zorgen over de financiële houdbaarheid van de verzorgingsstaat leidden in de daaropvolgende decennia tot bezuinigingen op de sociale uitgaven. Dat zorgde vanaf 1990 voor een langdurige neerwaartse trend in inkomenszekerheid voor mensen onder de 65 jaar (Vrooman 2016). Een uitzondering was de inkomensbescherming van gepensioneerden, want die groeide gestaag vanaf 1980.

De dalende trend in inkomenszekerheid en dus in herverdelende rechtvaardigheid is ook terug te zien in de ontwikkeling van de bijstand. Vrooman (2016; 2020) heeft voor de periode 1980-2015 in kaart gebracht welke veranderingen zich voordeden in vijf institutionele kenmerken van de Nederlandse bijstandsregeling: de gedekte doelgroep, de uitkeringsvoorwaarden, de uitkeringshoogte, de maximale duur en de reïntegratie.

Zijn resultaten laten zien dat de door de bijstand geboden bescherming met name daalde door de afnemende rechten van jongeren op algemene bijstand en de striktere voorwaarden waaronder bijstand wordt toegekend. In beperktere mate daalden ook de hoogte van de bijstandsuitkering (in reële zin, dat wil zeggen in constante prijzen) en het beschikbare budget voor reïntegratie. De invoering van de Participatiewet in 2015 droeg bij aan deze versobering door de introductie van de kostendelersnorm en de invoering van nieuwe voorwaarden en tegenprestaties (zie de inleiding van deze bundel).

De toekomstige ontwikkeling van de hoogte van de bijstand is onder meer afhankelijk van de ontwikkeling van de lonen, het vasthouden aan de koppeling van het wettelijk minimumloon aan de cao-lonen en de koppeling van de bijstand aan het wettelijk minimumloon. De reële hoogte van de bijstand zal de komende jaren aanzienlijk dalen door een kabinetsbesluit uit 2011 waarin de toenmalige regeringspartijen VVD en CDA, met gedoogsteun van de PVV, besloten om de bijstand de komende decennia stap voor stap te verlagen om op die manier betaald werk lonend te houden.¹ De afbouw gebeurt sinds 2012 in halfjaarlijkse stappen en zal in 2035 zijn voltooid. Vanaf volgend jaar daalt de bijstandsuitkering als gevolg hiervan voor een alleenstaande tot 2035 nog met in totaal 1.250 euro op jaarbasis (Olsthoorn e.a. 2020). Bij deze voorspelling is geen rekening gehouden met andere ontwikkelingen; indien bijvoorbeeld de reële lonen in de toekomst stijgen, kan ook het reële bijstandsniveau meestijgen en kan de voorspelde daling van de bijstand (deels) teniet worden gedaan.

De bijstand is voor veel Nederlandse huishoudens een belangrijke bron van inkomen, zeker sinds de coronacrisis. In het tweede kwartaal van 2020 – het eerste volledige kwartaal sinds de start van de crisis – steeg het aantal bijstandsuitkeringen met 12.000 naar 427.000 (CBS StatLine 2020a). Voor het eerst in tweeënehalf jaar nam het aantal uitkeringen toe. De stijging werd in belangrijke mate veroorzaakt door een groter aantal jongere bijstandsontvangers onder de 27 jaar. Naar verwachting zal het totale aantal bijstandsuitkeringen de tweede helft van dit jaar en volgend

¹ Deze verlaging bestaat uit een geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand. Die afbouw volgt de afbouw van de dubbele heffingskorting van werkende kostwinners; het recht van een werkende partner om naast de eigen algemene heffingskorting ook de heffingskorting van de niet-werkende partner te gebruiken.

jaar verder stijgen door de voorziene toename van de werkloosheid (CPB 2020).

Wat heeft iemand in Nederland minimaal nodig?

Om te beoordelen of de hoogte van de bijstand toereikend is voor een minimaal fatsoenlijk bestaan, dient eerst te worden bepaald wat iemand in Nederland minimaal nodig heeft voor zijn of haar levensonderhoud en wat het kost om daarin te voorzien. De armoedegrens van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) geeft een goed onderbouwde en transparante indicatie van de goederen en voorzieningen die in de Nederlandse samenleving als minimaal noodzakelijk gelden. De grens wordt vastgesteld met behulp van de *gegeneraliseerde budgetbenadering* (Soede & Vrooman 2008; Vrooman 2009; Hoff e.a. 2010; Goderis e.a. 2018). Hierbij wordt eerst aan de hand van onder andere de minimumreferentiebudgetten van het Nibud de armoedegrens voor een eenpersoonshuishouden bepaald. Deze kent twee niveaus. Het *basisbehoeftebudget* omvat de minimale uitgaven aan onvermijdbare, basale zaken zoals voedsel, kleding en wonen. Ook de uitgaven aan enkele andere moeilijk te vermijden posten zoals vervoer, verzekeringen en persoonlijke verzorging zijn meegeteld. Het totaal vormt een minimaal maar compleet pakket van uitgaven. Zolang er zich geen buitengewone kosten voordoen die niet vergoed worden door de overheid of door verzekeringsmaatschappijen, zou dit budget voldoende moeten zijn om een onafhankelijk huishouden te runnen zonder schulden te maken of afhankelijk te zijn van liefdadigheid. Het basisbehoeftecriterium omvat dus het meest noodzakelijke, maar betreft geen extra's zoals de kosten voor ontspanning en sociale participatie.

Het andere referentiebudget, het *niet-veel-maar-toereikendbudget*, is iets ruimer en hierin is ook rekening gehouden met deze extra kosten. In dit budget zijn bescheiden uitgaven opgenomen voor lidmaatschap van een sport- of hobbyclub of een jaarlijkse korte vakantie in eigen land. Dit zijn strikt genomen geen onvermijdelijke uitgaven, maar veel mensen beschouwen ze wel als zeer wenselijk (Hoff e.a. 2010). Ook in het niet-veel-maar-toereikendbudget is geen sprake van luxe items zoals een auto of een vakantie in het buitenland. Tabel 1 toont het basisbehoeftebudget en het niet-veel-maar-toereikendbudget voor een alleenstaande in 2017. Het basisbehoeftebudget bestaat uit alle items in de linkerkolom

en bedraagt 1.039 euro per maand. Het niet-veel-maar-toereikendbudget ontstaat door de items in de rechterkolom hieraan toe te voegen en bedraagt 1.135 euro per maand.

Tabel 1 Het basisbehoeftebudget en het niet-veel-maar-toereikendbudget voor een alleenstaande in 2017 (maandbedragen in euro's)

Minimaal noodzakelijke kosten		Additioneel pakket sociale participatie en ontspanning	
Huur	443	Contributies en abonnementen	18,5
Gas	60	Bezoek ontvangen	19,5
Elektriciteit	20	Op bezoek gaan	5,5
Water	9	Vakantie/uitgaan	39
Telefoon, televisie en internet	54	Vervoer	13,5
Verzekeringen	45		
Contributies en abonnementen	2		
Vervoer	14		
Kleding en schoenen	56		
Inventaris	74		
Onderhoud huis en tuin	24		
Voeding	201		
Was- en schoonmaakartikelen	6		
Persoonlijke verzorging	21		
Diversen	10		
Totaal minimaal noodzakelijke kosten	1039	Totaal sociale participatie	96

Bronnen: Goderis e.a. (2018) en Nibud (2017)

De armoedegrens voor een eenpersoonshuishouden wordt vervolgens door omrekening vertaald naar armoedegrenzen voor andere typen huishoudens (CBS 2004). Deze grenzen worden jaarlijks aangepast aan de stijging van de uitgaven aan voeding, kleding en wonen (Citro & Michael 1995), waardoor ze (gedeeltelijk) meebewegen met het welvaartsniveau in Nederland.

De armoedegrens van het SCP is niet de enige grens die gebruikt wordt om aan te geven wat iemand in Nederland minimaal nodig heeft om in zijn of haar levensbehoefte te voorzien. Het CBS maakt in zijn tweejaarlijkse armoederapportage voornamelijk gebruik van de *lage-inkomens-*

grens (CBS 2019a). Dit is een vast koopkrachtniveau dat jaarlijks alleen aangepast wordt aan de prijsontwikkeling, met als startbedrag de hoogte van de bijstandsuitkering in 1979, toen die het meest ruimhartig was. De Europese Unie hanteert een armoedegrens van *60 procent van het mediane besteedbare inkomen* (Eurostat 2020a). Die grens is niet gebaseerd op een referentiebudget, zoals die van het SCP, of bijstandsniveau, zoals bij het CBS, maar is relatief, dat wil zeggen: deze beweegt mee met de inkomens in een land.

In figuur 1 is te zien hoe de drie grenzen zich sinds 2001 hebben ontwikkeld. De lage-inkomensgrens van het CBS is absoluut van aard en laat een constant koopkrachtniveau zien van 1.060 euro per maand (prijspeil 2018). De armoedegrens van het SCP volgt (ten dele) het welvaartsniveau in Nederland en vertoont een gelijkmatige opwaartse trend. De gedachte is dat opvattingen over wat iemand minimaal nodig heeft, zich slechts beetje bij beetje aanpassen aan sociaal-economische veranderingen (Citro & Michael 1995; Vrooman 2009).

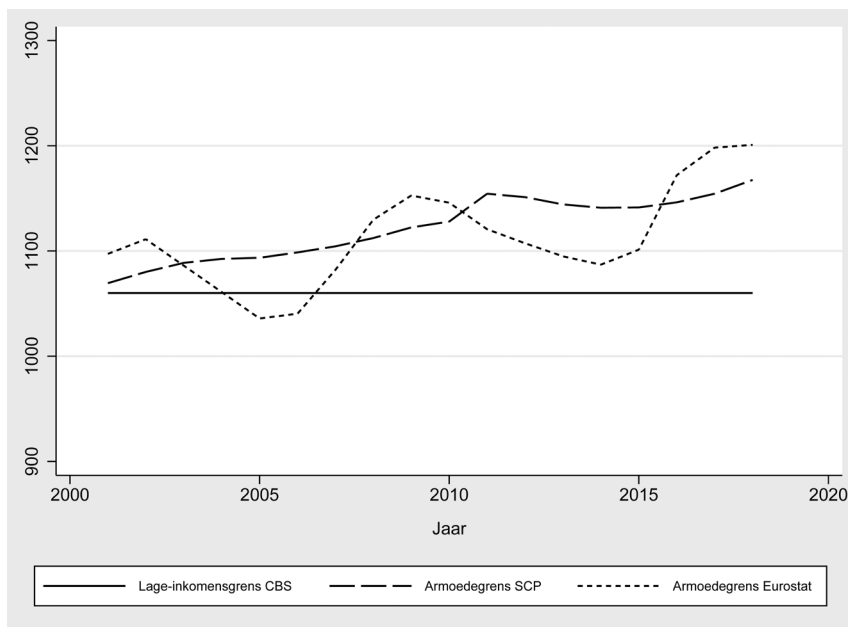
De relatieve armoedegrens van Eurostat (60 procent van het mediane inkomen) laat gemiddeld genomen ook een opwaartse trend zien, maar is onderhevig aan conjuncturele schommelingen. Omdat deze grens een vast percentage vormt van het mediane inkomen, komen economische schokken dus (met enige vertraging) naar voren in stijgingen en dalingen van de grens.

In 2018 bedroegen de grenzen van het CBS, het SCP (basisbehoeften en niet-veel-maar-toereikendbudget) en Eurostat respectievelijk ongeveer 1.060, 1.070, 1.170 en 1.200 euro per maand.² Wat deze grensniveaus gemeen hebben, is het uitgangspunt van een definitie van armoede die aansluit bij wat in een ontwikkelde samenleving als minimaal noodzakelijk wordt gezien. In Nederland betekent dit in ieder geval een dak boven je hoofd, voldoende voeding, deugdelijke kleding en toegang tot medische zorg (CBS 2019a). Geen overbodige luxe dus, maar wel meer dan een

² De grenzen van het CBS en het SCP zijn niet volledig vergelijkbaar omdat het besteedbaar inkomensbegrip dat gebruikt wordt om te bepalen of personen/huishoudens onder de grens leven op enkele punten verschilt. Het belangrijkste onderscheid is dat het CBS de huurtoeslag niet meetelt in het inkomen, terwijl het SCP dat wel doet (CBS 2019a; Goderis e.a. 2018). Dit verklaart deels waarom het SCP voor 2018 – ondanks hogere gehanteerde armoedegrensniveaus – toch lagere armoedepercentages rapporteert.

DE NEDERLANDSE BIJSTAND IS NIET TOEREIKEND

Figuur 1 Armoedegrenzen voor een eenpersoonshuishouden, maandbedrag in euro's (prijspeil 2018)



Toelichting: De armoedegrens SCP laat de ontwikkeling van het niet-veel-maar-toereikend-budget zien.

Bronnen: CBS (2019a), Eurostat (2020a), Goderis e.a. (2018), Hoff e.a. (2016) en CBS StatLine (2020b), eigen bewerking

absoluut minimum om te overleven. In de volgende paragraaf gebruiken we de verschillende grensniveaus voor een beoordeling van de toereikendheid van de Nederlandse bijstandsuitkeringen.

Zijn de Nederlandse bijstandsuitkeringen toereikend?

De algemene bijstand vervangt of vult een eventueel aanwezig inkomen aan tot het *beleidsmatig of sociaal minimum* en hangt af van iemands leeftijd en leefsituatie. De normbedragen worden ieder half jaar herzien op basis van wijzigingen in het referentieminimumloon, waarvan ze een vast per-

centage vormen.³ Voor alleenstaanden van 21 jaar tot aan de AOW-leeftijd zonder kostdelende medebewoners is het netto-normbedrag gelijk aan 70 procent van het referentieminimumloon. Voor een gehuwd of samenwonend paar bedraagt het voor beiden samen 100 procent van het referentieminimumloon. Voor huishoudens met kinderen gelden dezelfde percentages, maar bij de berekening van het besteedbaar inkomen van deze huishoudens voegt het CBS de kinderbijslag en het kindgebonden budget toe aan het normbedrag (CBS 2019a). Voor personen jonger dan 21 jaar of ouder dan de AOW-leeftijd gelden lagere respectievelijk hogere bedragen.

De hoogte van de bijstandsuitkeringen wordt dus afgeleid van het wettelijk minimumloon dat is gekoppeld aan de cao-lonen in de marktsector en bij de overheid. Als die stijgen, wordt het wettelijk minimumloon in principe met eenzelfde percentage verhoogd. Sinds de invoering van het wettelijk minimumloon in 1969 houdt de hoogte ervan doorgaans gelijke tred met de cao-lonen. In de tweede helft van de jaren zeventig van de vorige eeuw steeg het minimumloon harder dan de cao-lonen. Maar in de jaren tachtig volgde na het Akkoord van Wassenaar een lange periode van loonmatiging. In 1984 werden het wettelijk minimumloon, de uitkeringen en de ambtenarensalarissen met 3 procent verlaagd en in de jaren daarna werden deze constant gehouden. Pas vanaf midden jaren negentig van de vorige eeuw is er weer sprake van een echte koppeling. Over de gehele periode van 1969 tot 2018 stegen het wettelijk minimumloon en de cao-lonen gemiddeld genomen iets sneller dan de consumentenprijzen (CBS 2019b; Groot 2009). Overigens betekent de koppeling niet dat er in alle opzichten sprake is van een gelijke inkomensontwikkeling tussen werkenden en uitkeringsontvangers (Groot 2009). Zelfs bij een netto-netto-koppeling tussen de uitkeringen en het minimumloon blijft het minimumloon en daarmee het netto-inkomen van uitkeringsontvangers structureel achter bij dat van werkenden. De contractlonen weerspiegelen immers alleen de loonstijgingen van mensen binnen een bepaald salarisprofiel, en niet de loonstijgingen van mensen die in een beter betaalde functie gaan werken.

³ Het referentieminimumloon is het bedrag dat twee partners samen netto zouden ontvangen als een van beiden bruto een bedrag aan uitkering zou krijgen gelijk aan het bruto-minimumloon, en zijn of haar partner geen inkomen zou hebben. Daarbij wordt verondersteld dat de algemene heffingskorting van de partner gedeeltelijk wordt uitbetaald. Dit uit te betalen gedeelte wordt geleidelijk afgebouwd tot 0 procent in 2035.

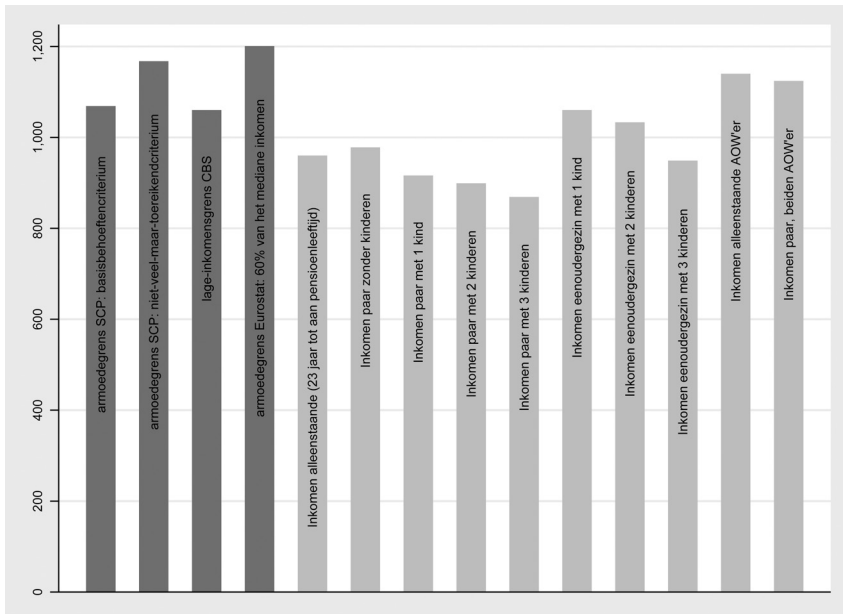
Ook houden ze geen rekening met loonstijgingen door een toename van het aantal uren dat mensen werken.

Het besteedbaar inkomen vergeleken met de armoedegrenzen

Figuur 2 (zie p. 70) laat de hoogte van het sociaal minimum zien voor verschillende typen huishoudens in 2018. Daarbij is uitgegaan van het netto-inkomen dat zij vrij kunnen besteden. Voor huishoudens met kinderen zijn de kinderbijslag en het kindgebonden budget aan het normbedrag toegevoegd (CBS 2019a). Omdat het veel uitmaakt hoeveel mensen in een huishouden van een inkomen moeten leven, zijn de besteedbare inkomens door omrekening vergelijkbaar gemaakt (CBS 2004). Hierbij is het eenpersoonshuishouden als norm gehanteerd en zijn de besteedbare inkomens van andere typen huishoudens zo aangepast ('gestandaardiseerd') dat ze te vergelijken zijn met dat van een eenpersoonshuishouden. Voor acht van de tien typen huishoudens in figuur 2 voorziet de bijstandsuitkering in het sociaal minimum. Dit zijn achtereenvolgens een alleenstaande van 23 jaar tot aan de AOW-leeftijd, een paar zonder kinderen, paren met respectievelijk een, twee of drie kinderen, en eenoudergezinnen met respectievelijk een, twee of drie kinderen. Voor de twee andere typen huishoudens (gepensioneerden en gepensioneerde paren), die ter vergelijking ook in figuur 2 zijn opgenomen, voorziet primair de AOW in het sociaal minimum. Naast de besteedbare inkomens van huishoudens op het sociaal minimum zijn ook de in de vorige paragraaf beschreven armoedegrenzen in de figuur weergegeven. Dat maakt het mogelijk om te beoordelen in welke mate de bijstand en de AOW toereikend zijn om in de minimale kosten van levensonderhoud te voorzien.

Wat opvalt in figuur 2 is dat het besteedbaar inkomen voor bijna alle huishoudens die op de bijstand zijn aangewezen in 2018 ruim onder het niveau van de armoedegrenzen lag. Zelfs wanneer de lage-inkomensgrens van het CBS als uitgangspunt wordt genomen, schoot het besteedbaar inkomen in bijna alle situaties ruimschoots tekort met gemiddeld ruim 100 euro per maand. De enige uitzondering is het inkomen voor eenoudergezinnen met één kind. Dat lag op de lage-inkomensgrens van het CBS, maar was te laag voor de benodigde kosten van levensonderhoud zoals het SCP die heeft berekend, en zeker te laag om te voldoen aan het minimaal noodzakelijke koopkrachtniveau volgens Eurostat.

Figuur 2 Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen op het sociaal minimum in 2018, in vergelijking met verschillende armoedegrenzen, (netto-) maandbedrag in euro's



Bronnen: CBS (2019a), Eurostat (2020a), Goderis e.a. (2018), CBS StatLine (2020b) en CBS (2004), eigen bewerking

De ontoereikendheid van de bijstand is niet nieuw. Ook in bijvoorbeeld 2005, 2010 en 2014 lag de uitkeringshoogte ruim onder de verschillende schattingen van wat iemand minimaal nodig heeft. Het gemiddelde tekort ten opzichte van de meest conservatieve grens bedroeg in die jaren respectievelijk 75, 67 en 98 euro per maand.

Opvallend zijn de aanzienlijke en structurele verschillen tussen de bestedbare inkomens van bijstandshuishoudens. Eenoudergezinnen met een of twee kinderen ontvingen in 2018 de hoogste bestedbare inkomens en kwamen gemiddeld 14 euro per maand tekort ten opzichte van de CBS-lage-inkomensgrens. De bestedbare inkomens van paren zonder kinderen, alleenstaanden en eenoudergezinnen met drie kinderen waren aanzienlijk lager en schoten gemiddeld 98 euro per maand tekort. Paren

met een, twee of drie kinderen kwamen er het meest bekaaid van af. Hun besteedbare inkomen lag op maandbasis gemiddeld 165 euro onder wat ze minimaal nodig hadden. Verder valt op dat grotere gezinnen een lagere uitkering ontvingen dan (vergelijkbare) kleinere gezinnen. Zowel voor eenoudergezinnen als voor paren met kinderen nam de koopkracht van de bijstandsuitkering na het eerste kind met elk extra kind af.

Op basis van de meest gangbare schattingen van wat iemand in Nederland nodig heeft, kan dus worden geconcludeerd dat de hoogte van de bijstandsuitkering voor bijna alle huishoudtypen onvoldoende is om te kunnen voorzien in de minimale kosten van levensonderhoud. Om welke aantallen gaat dit? Hoeveel mensen en huishoudens in Nederland hebben nu eigenlijk te weinig inkomen voor een minimaal bestaan?

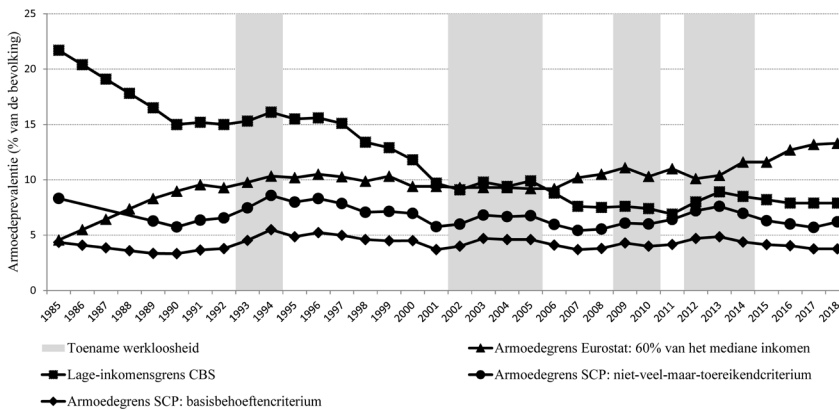
Hoeveel mensen leven in armoede?

Om deze vraag te beantwoorden, gaan we niet langer uit van de fictieve besteedbare inkomens op het sociaal minimum maar kijken we naar het werkelijke inkomen dat mensen te besteden hebben. Hebben ze bijvoorbeeld een baan of een eigen onderneming die inkomen genereerde, of ontvangen ze bijstand, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, alimentatie of WW? Een vergelijking van het werkelijke besteedbaar inkomen met de armoedegrenzen leert ons hoeveel mensen in Nederland effectief te weinig inkomen hebben om in de minimale kosten van levensonderhoud te voorzien. Figuur 3 laat voor de periode 1985-2018 de ontwikkeling zien van de percentages personen of huishoudens die onder de grenzen van het CBS, Eurostat of het SCP leefden. Alle drie instituten laten zien dat armoede in Nederland in 2018 nog steeds bestaat. Sinds 1985 is alleen het aandeel huishoudens dat onder de CBS-lage-inkomensgrens leefde, sterk gedaald.⁴ Het percentage armen in Nederland bedraagt in 2018 afhankelijk van het armoedecriterium 4 procent (SCP, basisbehoeftecriterium), 6 procent (SCP, niet-veel-maar-toereikendcriterium), 8 procent (CBS, lage-inkomensgrens) of 13,5 procent (Eurostat, 60 procent van het mediane besteedbare inkomen). Zelfs op basis van het laagste criterium (basisbe-

⁴ Dit laat zien dat de gemeten ontwikkeling van de armoede in belangrijke mate afhangt van de vraag of de armoedegrens een constant koopkrachtniveau zou moeten vertegenwoordigen – zoals het CBS betoogt – of dat deze gedeeltelijk of volledig dient mee te groeien met het stijgende welvaartsniveau – zoals respectievelijk het SCP en Eurostat veronderstellen.

hoeften) gaat het nog steeds om ruim 623.000 volwassenen en kinderen in 2018. De Nederlandse bijstand garandeert dus niet voor iedereen een minimaal bestaan.

Figuur 3 Armoede in Nederland, 1985-2018



Toelichting: De armoedeprevalentie geeft het aantal personen (tijdreeksen SCP en Eurostat) of het aantal huishoudens (tijdreeks CBS) weer met een gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen beneden de armoede- of lage-inkomensgrens, als percentage van het totale aantal personen of huishoudens (exclusief personen in instellingen, inrichtingen en tehuizen, alsmede studentenhuishoudens en particuliere huishoudens met onvolledige jaarinkomens).

Bronnen: CBS/SCP (2002), SCP/CBS (2005), CBS (2019a; 2019c), Vrooman e.a. (2020), Hoff e.a. (2016; 2019), Wildeboer Schut & Ras (2020), CBS StatLine (2017), Eurostat (2020b)

Niet alleen de omvang, ook de samenstelling van de groep armen is relevant voor de vraag of de hoogte van de Nederlandse bijstandsuitkeringen toereikend is. Hoff e.a. (2019) laten zien dat van de ruim 660.000 volwassenen met een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium in 2017 ongeveer 152.000 personen (oftewel 23 procent) de bijstandsuitkering als belangrijkste inkomensbron hadden. De rest had loon (19 procent), pensioen (16 procent), inkomsten als zelfstandig ondernemer (14 procent), een niet-bijstandsuitkering (11 procent), of andere inkomsten (17 procent) als voornaamste inkomensbron. Ook hieruit blijkt dat de bijstandsuitkering geen garantie geeft voor een leven zonder armoede. Het is niet zo dat alle bijstandsontvangers arm zijn, omdat andere inkomensbronnen, zoals huur-, kinderopvang- of zorgtoeslag, veel bijstandsontvangers boven de armoedegrens uittillen, maar zij lopen wel het grootste risico op armoede.

de. Op basis van het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het SCP was ruim een derde van de bijstandsontvangers in 2017 arm (Hoff e.a. 2019). Op basis van de lage-inkomensgrens van het CBS kwam zelfs drie kwart van de huishoudens die voornamelijk van een bijstandsuitkering of een verwante sociale voorziening (bijvoorbeeld een Wajong-uitkering) moesten rondkomen in 2018 tekort (CBS 2019a). Deze cijfers bevestigen het eerdere beeld dat de kans groot is dat bijstandsgerechtigden in Nederland onvoldoende inkomen hebben om in hun minimale levensbehoeften te voorzien.

Eenoudergezinnen met minderjarige kinderen en alleenstaanden tot de AOW-leeftijd hebben de meeste kans op armoede (Hoff e.a. 2019; CBS 2019a). Van de volwassen leden van deze huishoudens had ongeveer 13 procent in 2017 een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium. In 2018 had een op de vijf huishoudens van deze typen een inkomen onder de lage-inkomensgrens. De grootte van gezinnen maakt daarbij verschil. Van de kinderen die enig kind zijn, is 10 procent arm. Dit aandeel stijgt naar 13 procent voor kinderen die met z'n tweeën zijn en naar maar liefst 43 procent voor kinderen die met z'n drieën in een eenoudergezin leven. Onder tweeoudergezinnen is eenzelfde trend waarneembaar, maar de percentages arme kinderen liggen daar wel aanmerkelijk lager (Hoff e.a. 2019).

Armoede onder kinderen is in meer algemene zin een aandachtspunt. Ruim 8 procent van de minderjarigen leefde in 2017 in armoede, een veel hoger percentage dan bij de rest van de bevolking (Hoff e.a. 2019). De hoge armoede onder kinderen is deels terug te voeren op het Nederlandse socialezekerheidsbeleid, inclusief de bijstand. Waar het Nederlandse stelsel in internationaal opzicht een middenmoter is als het gaat om het voorkómen van armoede onder de (potentiële) beroepsbevolking, scoort het nagenoeg het slechtst als het gaat om kinderen (Caminada e.a. 2019).

Het terugbrengen van armoede onder kinderen staat op het netvlies van het huidige kabinet. Zo ontvangen gemeenten sinds 2017 jaarlijks 85 miljoen euro extra om dit doel te realiseren (Tweede Kamer 2019). Eerder dit jaar formuleerde het kabinet de doelstelling om de kinderarmoede van 9,2 procent (2015) te laten dalen naar achtereenvolgens 7,2 procent in 2021 en 4,6 procent in 2030 (Ministerie van SZW 2020; zie ook SER 2017). Ook het in verhouding lagere besteedbaar inkomen van huishoudens met drie

(of meer) kinderen blijft niet onopgemerkt. In 2021 gaat het kindgebonden budget vanaf het derde kind op maandbasis met ruim 50 euro per kind omhoog (Tweede Kamer 2020).

Het ligt in de rede dat de uitbraak van de coronacrisis effect zal hebben op de armoede in Nederland, zowel in omvang als in intensiteit. Maar hoe groot deze effecten zullen zijn en in welke mate de Nederlandse sociale zekerheid ze zal kunnen verzachten, valt nu nog niet te zeggen.

De bijstand biedt geen garantie op een minimaal bestaan

Op basis van de gepresenteerde analyses kan worden geconcludeerd dat de bijstandsuitkeringen geen universele garantie bieden op een naar Nederlandse maatstaven minimaal bestaan. Vanuit dat perspectief bezien, voldoet de bijstandsuitkering niet aan de in de inleiding genoemde criteria voor rechtvaardigheid. Daarbij valt bovendien op dat vooral kinderen vaak in armoede leven. Dit is moeilijk te rijmen met het rechtvaardigheids criterium van een universele garantie op een minimaal bestaan.

Het huidige kabinet heeft een aantal initiatieven genomen om armoede onder kinderen terug te brengen. Ook voor het volgende kabinet lijkt hier een belangrijke opgave weggelegd. In de recente studie *Kansrijk armoedebeleid* worden circa zestig beleidsopties besproken die als doel hebben de situatie van mensen in armoede te verbeteren (Olsthoorn e.a. 2020). Deze variëren van aanpassingen binnen de sociale zekerheid (waaronder de bijstand) die op korte termijn effect sorteren, tot investeringen in menselijk kapitaal die op de langere termijn tot minder armoede kunnen leiden.

In dit hoofdstuk is vanwege een gebrek aan gegevens geen rekening gehouden met aanvullend gemeentelijk beleid, zoals de bijzondere bijstand of andere lokale voorzieningen voor mensen met een laag inkomen. Het zou goed zijn als gemeenten deze gegevens in de toekomst beschikbaar zouden stellen zodat er een completer beeld te verkrijgen is van de middelen die mensen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien (Bos e.a. 2018).

Het bepalen van een geschikt niveau voor de bijstand is uiteindelijk een politieke kwestie. De zorgen over de toenemende sociale en economische ongelijkheid – en de mate waarin de coronacrisis de verschillen nog verder vergroot – onderstrepen de grote maatschappelijke urgentie van dit vraagstuk.

Literatuur

- Bos, W., Euwals, R., Goderis, B., Hoff, S., Koot, P. & Otten, F., 2018. *Verkenning naar eenduidige indicatoren kinderarmoede*. Den Haag: CBS/CPB/SCP.
- Cantillon, B., Parolin, Z. & Collado, D., 2019. A glass ceiling on poverty reduction? An empirical investigation into the structural constraints on minimum income protections. *Journal of European Social Policy*, 30(2), 129-143.
- Caminada, K., Wang, J., Goudswaard, K. & Wang, C., 2019. *Relative income poverty rates and poverty alleviation via tax/benefit systems in 49 LIS-Countries, 1967-2016*. Luxemburg: LIS Cross-National Data Center.
- CBS StatLine, 2017. Laag en langdurig laag inkomen: personen in particuliere huishoudens, 2000-2014, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70741ned/table?ts=1574681085544>, geraadpleegd op 31-08-2020.
- CBS StatLine, 2020a. Personen met bijstand (persoonskenmerken & (her)instroom en uitstroom). Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS StatLine, 2020b. Consumentenprijzen; prijsindex 2015 = 100, <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83131NED/table>, geraadpleegd op 24-08-2020.
- CBS/SCP, 2002. *Armoedebericht 2002*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS, 2004. *Equivalentiefactoren 1995-2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS, 2019a. *Armoede en sociale uitsluiting 2019*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek, <https://longreads.cbs.nl/armoede-en-sociale-uitsluiting-2019>, geraadpleegd op 24-08-2020.
- CBS, 2019b. Vijftig jaar minimumloon. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/08/vijftig-jaar-minimumloon>, geraadpleegd op 24-08-2020.
- CBS, 2019c. *Welvaart in Nederland 2019*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CPB, 2020. *Blijvende economische schade van de coronacrisis*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Citro, C.F. & Michael, R.T. (eds.), 1995. *Measuring poverty. A new approach*. Washington, DC: National Academy Press.
- Dworkin, R., 2000. *Sovereign virtue. The theory and practice of equality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Eurostat, 2020a. At-risk-of-poverty thresholds - EU-SILC and ECHP surveys [ilc_li01] database. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li01&lang=en, geraadpleegd op 26-08-2020.
- Eurostat, 2020b. At-risk-of-poverty rate by poverty thresholds, age and sex - EU-SILC and ECHP surveys [ilc_li02] database. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li02, geraadpleegd op 31-08-2020.
- Goderis, B., Hulst, B. van, Wildeboer Schut, J.M. & Ras, M., 2018. *De SCP-methode*

- voor het meten van armoede: herijking en revisie. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Groot, L., 2009. Koppelingsbeleid in crisistijd. *Economisch-Statistische Berichten (ESB)*, 94(4569), 2 oktober.
- Hoff, S., Gaalen, C. van, Soede, A., Luten, A., Vrooman, C. & Lamers, S., 2010. *The minimum agreed upon. Consensual budget standards for the Netherlands*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoff, S., Wildeboer Schut, J.M., Goderis, B. & Vrooman, C., 2016. *Armoede in kaart 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, <http://digitaal.scp.nl/armoedein-kaart2016/>, geraadpleegd op 26-08-2020.
- Hoff, S., Hulst, B. van, Wildeboer Schut, J.M. & Goderis, B., 2019. *Armoede in kaart 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, <http://digitaal.scp.nl/armoedein-kaart2019/>, geraadpleegd op 26-08-2020.
- Ministerie van SZW, 2020. Nadere uitwerking ambities kinderarmoede. 2020-0000049129. 9 april, 2020. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Nibud, 2017. *Budgethandboek 2017: Kerncijfers huishoudfinanciën*. Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- Olsthoorn, M., Koot, P., Hoff, S., Ras, M., Hulst, B. van, Wildeboer Schut, J.M., Arts, J., Goderis, B., Thijssen, L., Haard, M. de, Vlekke, M., Verkade, E., 2020. *Kansrijk armoedebeleid*. Den Haag: CPB/SCP.
- Rawls, J., 1999 [1971]. *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- SCP/CBS, 2005. *Armoedemonitor 2005*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER, 2017. *Opgroeien zonder armoede*. Advies 17/03. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Soede, A. & Vrooman, J.C., 2008. *Beyond the breadline. A poverty threshold based on a generalised budget approach*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Swaan, A. de, 1988. *In care of the state. Health care, education and welfare in Europe and the United States in the modern era*. Cambridge: Polity Press.
- Tweede Kamer, 2019. *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*. Vergaderjaar 2018-2019, 24 515, nr. 484.
- Tweede Kamer, 2020. *Miljoenennota 2021*. Vergaderjaar 2020-2021, 35 570, nr. 1.
- Vrooman, J.C., 2009. *Rules of relief. Institutions of social security, and their impact*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, J.C., 2016. *Taking part in uncertainty. The significance of labour market and income protection reforms for social segmentation and citizens' discontent*. Inaugural lecture Utrecht University.
- Vrooman, J.C., 2020. *De maatschappelijke consequenties van het institutionele pad: regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand, 1980-2015*. Ongepubliceerd manuscript.
- Vrooman, J.C. & Wildeboer Schut, J.M., 2013. *Het karige bestaan: een kwart eeuw armoede in Nederland*. TPEdigitaal, 7(1), 27-50.
- Vrooman, J.C., Goderis, B., Hoff, S. & Hulst, B. van, 2020. Measuring poverty in the

- Netherlands: the generalized reference budget approach. In: Deeming, C. (ed.), *Minimum income standards and reference budgets: international and comparative policy perspectives*, 169-183. Bristol: Policy Press.
- Wildeboer Schut, J.M. & Ras, M., 2020. Inkomen. In: Ridder, J. den, Josten, E., Boelhouwer, J. & Campen, C. van, *De sociale staat van Nederland 2020*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



4

Regels en macht

Rechtvaardigheid in het gemeentelijk reïntegratiebeleid

ANJA ELEVELD

Anja Eleveld is onderzoeker en docent Arbeidsrecht en Law in Society aan de Vrije Universiteit

‘En als je afhankelijk bent van een uitkering, je weet niet wat er gaat gebeuren. Je moet ook nog eens op een hele vreemde plaats een soort van stage lopen, want als je dat niet doet, ja, dan mag je uitkering geweigerd worden. Dat is, dat zijn vier onzekere factoren. Maak ergens een ankerpunt voor die mensen, dat ze zich wat zekerder kunnen voelen.’ (respondent gemeente B)

Je kwetsbaar voelen door beslissingen van een ander waarop je geen invloed kan uitoefenen. Dat is wat er kan gebeuren wanneer je ineens afhankelijk bent van een bijstandsuitkering en – zoals in bovenstaand citaat – verplicht wordt om een werkstage te verrichten waarvan je zelf misschien het nut niet inziet. Het gevoel ‘overgeleverd’ te zijn aan de case-manager of, meer in het algemeen, het verlies van zeggenschap over jezelf in de relatie met een ander, is het gevolg van arbitraire of willekeurige machtsuitoefening. Tegen dergelijke arbitraire machtsuitoefening kunnen regels bescherming bieden; iets wat in de internationale literatuur alom ondersteuning vindt (Eriksen 2019; Molander e.a. 2012; Van Berkel 2011; Goodin 1986).

Toch is dat laatste niet helemaal vanzelfsprekend, en dat hangt samen met de visie op vrijheid: het liberale vrijheidsconcept staat hier tegenover het neo-republikeinse. De politiek filosoof Philip Pettit licht het verschil toe met het voorbeeld van een slavenmaatschappij (Pettit 1997; 2012). Stel dat tot slaaf gemaakte mensen eigendom zijn van een goedwillende meester die hen verder met rust laat. Op grond van het liberale vrijheidsconcept (Berlin 1969) is er in dat geval *geen* sprake van een inbreuk op vrij-

heid, omdat de slavenhouder niet daadwerkelijk intervenueert in de levens van deze mensen. Waar het volgens Pettit echter om gaat, is dat deze tot slaaf gemaakte mensen weliswaar geen last hebben van hun meester, maar dat zij ook geen controle hebben over hun eigen wil. Anders dan vrije personen die in een rechtsstaat leven, zijn zij immers overgeleverd aan de *arbitraire of ongecontroleerde* macht van hun meester. Het doet er niet toe dat er geen sprake is van daadwerkelijke interventies; zij kunnen daar niet blindelings op vertrouwen. Om die reden zullen zij geneigd zijn hun gedrag aan te passen aan de verwachtingen die ze hebben over (de handelwijze van) de meester. En precies dat gedrag is volgens Pettit kenmerkend voor personen die zijn overgeleverd aan arbitraire machtsuitoefening. Vrijheid zonder dominantie vereist een rechtsstaat waarin, anders dan in een slavenmaatschappij, sociale relaties worden gereguleerd door kenbare en effectieve regels en waar burgers door middel van (politieke) inspraak invloed kunnen uitoefenen op de overheid.

De neo-republikeinse visie op rechtvaardigheid vloeit hier direct uit voort, namelijk het streven naar non-dominantie, oftevel het minimaliseren van arbitraire machtsuitoefening. In deze bijdrage pas ik het neo-republikeinse rechtvaardigheidsconcept toe op de gemeentelijke uitvoering van de Participatiewet. Onderzoek naar bijstandsrelaties vanuit het perspectief van de neo-republikeinse theorie is interessant omdat bijstandsgerechtigden geen mogelijkheid hebben om te ontsnappen uit de relatie die ze hebben met overheidsvertegenwoordigers, zoals casemanagers. Bijstandsgerechtigden zijn voor hun levensonderhoud immers aangewezen op een uitkering. Deze afhankelijkheid maakt hen kwetsbaar voor onderwerping aan arbitraire macht, of – simpel gezegd – willekeur en machtsmisbruik (Eleveld e.a. 2020). Dit zal met name het geval zijn wanneer de casemanager over grote discretionaire beslissruimte beschikt, en dat is het geval bij de uitvoering van de reïntegratieverplichting (Watts & Fitzpatrick 2018). Ik ga in dit hoofdstuk na in hoeverre de relaties tussen medewerkers van de sociale dienst en bijstandsgerechtigden worden gereguleerd door regels die discretionaire machtsuitoefening beperken en inspraak van bijstandsgerechtigden vergroten. Ik doe dit aan de hand van eigen onderzoek naar de gemeentelijke uitvoering van werkstages voor bijstandsgerechtigden.

Eerst volgt een korte uitleg over het onderzoek, daarna bespreek ik de resultaten daarvan tegen de achtergrond van de neo-republikeinse theorie van non-dominantie. Ik sluit af met een analyse en, onder meer, de conclusie dat niet alleen de regels ertoe doen, maar dat ook het vertrouwen in die regels van belang is.

Onderzoek in drie gemeenten met een verschillend handhavingsregime

Op basis van de Participatiewet kan een gemeente bijstandsgerechtigden verplichten om mee te werken aan de arbeidsinschakeling,¹ zoals de deelname aan een werkstage. Het is overigens van belang een werkstage te onderscheiden van de ‘tegenprestatie’ (zie daarvoor de inleiding).² Tussen 2017 en 2018 heb ik in drie gemeenten empirisch onderzoek verricht naar het gebruik van werkstages als reïntegratiemiddel. De werkstages in deze gemeenten bestonden doorgaans uit laaggeschoold werk zoals kantinewerkzaamheden, onderhoud in (gemeente)tuinen, post bezorgen, magazijn- en kassawerkzaamheden in tweedehandswinkels en productiewerk.

Een van de onderzochte gemeenten behoort tot de vier grote gemeenten in Nederland (‘gemeente A’). De twee andere gemeenten zijn middelgrote gemeenten (tussen de 50.000 en 100.000 inwoners) (‘gemeente B’ en ‘gemeente C’). Behalve in grootte, verschillen de geselecteerde gemeenten ook in het sanctiebeleid, zie tabel 1. Gemeente A legt relatief meer sancties op (meestal samenhangend met werkgerelateerde verplichtingen) dan de gemeenten B en C, en de gemiddelde sanctie opgelegd in gemeente A is aanzienlijk hoger dan in gemeente B.

Tabel 1 Sanctieregimes in gemeenten A, B en C in 2015 en 2016

	percentage sancties (ten opzichte van aantal uitkeringen)	hoogte sancties als percentage van de uitkering
gemeente A	16,2%	51,3%
gemeente B	11,2%	35,9%
gemeente C	10,4%	niet beschikbaar

1 Art. 9 lid 1 sub b Participatiewet.

2 Geregeld in respectievelijk art. 10a en art. 9 lid 1 sub c Participatiewet.

Voor het onderzoek zijn wetgeving en gemeentelijke regels geanalyseerd en zo'n 130 interviews gehouden met gemeentelijke beleidsadviseurs en leidinggevendenden, met werkcoaches en werkbegeleiders, en met bijstandsgerechtigden die deelnamen aan een werkstage.³ Tot slot zijn er tientallen observaties gedaan van interacties tussen bijstandsgerechtigden en werkcoaches.

De praktijk van het verwijzen naar en begeleiden in werkstages

Ik heb in mijn onderzoek gekeken in hoeverre in de drie onderzochte gemeenten bijstandsrelaties daadwerkelijk worden gereguleerd door (inspraak gevende) regels. Daarbij maak ik onderscheid tussen regels die de *beslisruimte* van de overheidsvertegenwoordiger (in dit geval de casemanager, werkcoach of werkbegeleider) *afbakenen* en *controleren*, en regels die *de motivering van beslissingen verbeteren* (Molander e.a. 2012; Molander 2016).

De Participatiewet geeft een algemeen kader van regels die de bevoegdheden van de casemanager of werkcoach afbakenen. Dit kader is verder uitgewerkt in gemeentelijke regelgeving. In het specifieke geval van werkstages is er arbeidsrechtelijke bescherming die de bevoegdheden van de werkcoach en de werkbegeleider begrenzen. Verder kunnen bijstandsgerechtigden die het niet eens zijn met een bepaalde beslissing op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht bezwaar aantekenen of een klacht indienen. Al deze regelgeving stelt bijstandsgerechtigden dus in staat om toezicht uit te oefenen op de invulling van de beslisruimte. Hier bespreek ik hoe in de praktijk de beslisruimte van de casemanager, werkcoach en werkbegeleider wordt afgebakend en gecontroleerd op de volgende drie terreinen: de verwijzing naar werkstages, de participatie in werkstages, en bezwaar en beroep. Voor zover relevant, ga ik tevens na welke maatregelen er op deze terreinen zijn genomen om de motivering van de beslissingen te verbeteren.

Verwijzing naar stages: veel vrijheid voor casemanagers

De Participatiewet en de hierop gebaseerde gemeentelijke regelingen geven nauwelijks regels die bepalen onder welke voorwaarden bijstandsgerechtigden naar een werkstage worden verwezen. Als gevolg hiervan genieten werkcoaches in de onderzochte gemeenten een ruime discretionaire vrij-

³ Een klein aantal van hen had (recent) een werkstage afgesloten.

heid bij het nemen van deze beslissingen. Hoewel bijstandsgerechtigden hierdoor minder goed in staat zijn om te voorspellen hoe de casemanager of werkcoach zal beslissen, heeft een ruime discretionaire bevoegdheid het voordeel dat er eveneens ruimte ontstaat voor inbreng van bijstandsgerechtigden bij verwijsbeslissingen. Casemanagers en werkcoaches kunnen immers alleen een echte dialoog aangaan met bijstandsgerechtigden wanneer de beslisruimte niet geheel is dichtgetimmerd. De Participatiewet en de onderzochte gemeentelijke verordeningen omvatten evenwel geen concrete regels die bijstandsgerechtigden inspraak verlenen bij de verwijzing naar een stage. Als gevolg hiervan zagen we dat inspraak bij verwijzingen naar stages beperkt was, met name in de gemeenten A en B.

Behalve inspraak gevende regels, heeft de bijstandsrelatie baat bij vereisten aan de motivering van besluiten. Bij de verwijzing van een bijstandsgerechtigde naar een stage met als doel uitstroom naar reguliere arbeid, kan je denken aan het aannemelijk maken dat die uitstroom daadwerkelijk zal plaatsvinden. In de praktijk werd geen gebruikgemaakt van dergelijke *evidence based* redeneringen. Een voor de hand liggende reden hiervoor is dat de effectiviteit van werkstages niet op een systematische wijze wordt onderzocht. Geïnterviewde casemanagers en werkcoaches waren overigens zelf vaak sceptisch over het effect van de werkstages op de uitstroom naar regulier werk (zie ook Eleveld & Klosse 2019).

Samengevat kunnen we stellen dat casemanagers of werkcoaches veel vrijheid hebben bij verwijzingen naar werkstages. Dit komt zowel door een gebrek aan bevoegdheid beperkende en inspraak gevende regels als door de afwezigheid van onderbouwde redeneringen.

Deelname aan werkstages: weinig inspraak voor bijstandsgerechtigden

De in het nationale recht geregelde werknemersbescherming strekt zich slechts voor een zeer klein deel uit tot bijstandsgerechtigden die deelnemen aan werkstages (Eleveld 2015; 2018). Deze lacune wordt niet of nauwelijks opgevangen door de onderzochte gemeentelijke regelingen. Deze omvatten wel andere maatregelen die de discretionaire vrijheid van werkcoaches en werkbegeleiders begrenzen, zoals de verplichting een stagecontract af te sluiten en leerdoelen op te stellen. Het stagecontract kan afspraken omvatten over doelen van de stage, werktijden, vakantie en ziekte, en met leerdoelen kan worden vastgelegd welke persoonlijke com-

petenties worden ontwikkeld tijdens de stage.

De verplichting een stagecontract af te sluiten en leerdoelen op te stellen, kan de motivering van besluiten verbeteren. Bijstandsgerechtigden kunnen immers, in theorie, met het aangaan van een *tweezijdig* contract en met het opstellen van leerdoelen *meepraten* over de voorwaarden en de aard en de doelen van de stage. In de praktijk is van inspraak echter slechts beperkt sprake. Zo bleken stagecontracten zich minder goed te lenen voor op maat en in samenspraak gemaakte afspraken, omdat deze hoofdzakelijk *eenzijdig* door de gemeenten worden opgesteld. Daarnaast bleken werkcoaches vaak *eenzijdig* dezelfde leerdoelen op te stellen voor verschillende bijstandsgerechtigden, zoals ‘het verbeteren van werknemersvaardigheden’, ‘op tijd komen’, ‘luisteren naar een baas’, ongeacht de opleiding of werkervaring van de deelnemer. Periodieke evaluatie geeft deelnemers de mogelijkheid om ervaringen te delen, hun visie te geven op de wijze waarop de arbeidsactiviteiten bijdragen aan hun ontwikkeling, of zelfs om een andere werkstage voor te stellen. Alle drie onderzochte gemeenten hadden een dergelijke evaluatieverplichting vastgelegd, maar deze bleek lang niet altijd te worden geïmplementeerd, waardoor een belangrijke mogelijkheid tot verbetering van de argumentering onbenut bleef.

Samengevat blijken werkcoaches en werkbegeleiders over ruime discretionaire bevoegdheden te beschikken bij de invulling van de stage. Het gemis aan arbeidsrechtelijke bescherming wordt slechts ten dele opgevangen door andere bevoegdheid beperkende maatregelen. Aanwezige potentiële inspraak gevende maatregelen, met name het stagecontract, de leerdoelen en de evaluatie, worden beperkt benut.

Bezwaar en beroep leiden tot averechtse effecten

Bijstandsgerechtigden hebben het wettelijke recht om bezwaar aan te tekenen tegen een schriftelijke verwijzing naar een werkstage. Zo kunnen zij controle uitoefenen op een beslissing van casemanagers en werkcoaches. In de praktijk werd van de mogelijkheid tot bezwaar nauwelijks gebruik gemaakt. Dit komt omdat gemeenten de verwijzing naar een stageplaats niet bevestigen in een officiële brief waarin expliciet de mogelijkheid van bezwaar wordt vermeld. Bovendien bestaat zonder *schriftelijke* bevestiging van een beslissing geen juridische grondslag om hiertegen bezwaar aan te tekenen.

Met de mogelijkheid van bezwaar en beroep wordt overigens niet alleen controle uitgeoefend op de invulling van de beslisruimte. Het bestaan van die optie kan ook tot gevolg hebben dat de argumentatie verbetert (Molander e.a. 2012). De casemanager moet bij het nemen van een beslissing bijvoorbeeld rekening houden met de mogelijkheid dat een onjuiste of onvoldoende onderbouwde beslissing teruggedraaid wordt indien hiertegen met succes bezwaar wordt aangetekend. Dit betekent dat casemanagers gestimuleerd worden om een goed gemotiveerde beslissing te nemen. Omgekeerd zal als gevolg van de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen, de casemanager of werkcoach minder worden geprikkeld om beslissingen goed te onderbouwen. Dit effect kwamen we tegen tijdens het onderzoek. Verwijzingen naar werkstages werden nauwelijks voorzien van een (mondelinge) motivering en ook tijdens de interviews konden casemanagers en werkcoaches vaak niet goed duidelijk maken waarom ze een bepaalde bijstandsgerechtigde hadden doorverwezen naar een specifieke stageplaats.

De mogelijkheid van bezwaar en beroep kan ook averechtse effecten hebben. Dit bleek het geval bij sanctiebeslissingen na een weigering om een stageplaats te aanvaarden. Werkcoaches in gemeente A gaven aan dat eerder gevoerde bezwaarprocedures tegen opgelegde sancties hen ertoe dwongen om gedragingen van bijstandsgerechtigden nauwkeuriger te documenteren, waardoor het toezicht op bijstandsgerechtigden was opgevoerd. Met andere woorden, de mogelijkheid van bezwaar en beroep ter controle van de casemanager of werkcoach leidde eveneens tot een intensivering van de controle op bijstandsgerechtigden.

We vonden ook andere averechtse effecten. Enige geïnterviewde gemeentelijke medewerkers meldden bijvoorbeeld dat zij bepalingen uit de Participatiewet waarmee de sanctie kan worden verzacht niet toepasten, zoals de hardheidsclausule⁴ en de inkeerregeling⁵. Met toepassing van de hardheidsclausule kan de gemeente geheel of gedeeltelijk afzien van het opleggen van een maatregel, bijvoorbeeld wanneer sprake is van hoge schulden. De inkeerregeling geeft de gemeente daarnaast de mogelijkheid om de maatregel in te trekken wanneer de bijstandsgerechtigde na het opleggen van de maatregel alsnog zijn verplichtingen nakomt. Voor de

4 Art. 18 lid 10 Participatiewet.

5 Art. 18 lid 11 Participatiewet.

gemeentelijke medewerkers voelde de toepassing van de hardheidsclausule en de inkeerregeling alsof alle moeite die zij zich hadden getroost om een bezwaarprocedure-bestendige sanctie op te leggen, voor niets was geweest. Dit was voor hen een belangrijke reden om niet te veel 'reclame' te maken voor deze verzachtende maatregelen.

Samengevat wordt de vrijheid van casemanagers of werkcoaches bij verwijzing naar een werkstage versterkt doordat bijstandsgerechtigden nauwelijks bezwaar (kunnen) aantekenen tegen een verwijsbeslissing. We zien bovendien dat bezwaar- en beroepsprocedures die zijn ingevoerd om de beslissers te controleren, het paradoxale effect kunnen hebben dat de controle op bijstandsgerechtigden wordt geïntensiveerd en verzachtende maatregelen worden onderbenut.

De interpretatie van regels door bijstandsgerechtigden

We weten nu dat de regels die zorgen voor controle op beslissingen en voor verbetering van motivering vaak afwezig zijn, onvoldoende zijn geïmplementeerd of zelfs averechtse effecten hebben. Uit mijn onderzoek kwam ook naar voren dat de effectiviteit van de regelgeving in belangrijke mate samenhangt met de wijze waarop de regels worden geïnterpreteerd. Ik ga hier in op de interpretatie van de regelgeving door bijstandsgerechtigden bij verwijzing naar stages, deelname aan stages en bij bezwaar en beroep.

Verwijzing naar stages: dwang leidt tot angst

In gemeente C verliepen de gesprekken tussen werkcoaches en bijstandsgerechtigden over een mogelijke verwijzing naar een stageplaats in een relatief ontspannen sfeer, en de meeste bijstandsgerechtigden in deze gemeente gaven aan dat ze voldoende bij deze beslissing waren betrokken. Ook hadden ze over het algemeen het idee dat ze zichzelf konden ontwikkelen op de werkstage, die ze veelal zagen als een opstapje naar regulier betaalde arbeid. In de gemeenten A en B verliepen de gesprekken een stuk minder ontspannen. Bijstandsgerechtigden in deze gemeenten voelden zich onder druk gezet en de hoofdreden voor deelname was vaak het voorkomen van een financiële sanctie. Dit speelde voornamelijk in gemeente B, die – anders dan de twee andere gemeenten – *alle* bijstandsgerechtigden van wie werd verwacht dat ze na een reïntegratietraject van maximaal twee jaar konden uitstromen naar de arbeidsmarkt verplichtte om deel te

nemen aan een werkstage. Deze bijstandsgerechtigden voelden zich soms geheel overgeleverd aan de casemanager, die hun geen andere keuze liet dan deelname aan een werkstage die bovendien lang niet altijd als passend werd ervaren. Zoals Carla⁶ aangaf:

‘Ik moest bij [naam organisatie] een werkstage doen en ik heb alleen maar gehuild (...) en dan heb je het gevoel dat je niet gehoord wordt (...). Dat ze je uitkering hadden kunnen stoppen, dat is waar je mee te kampen krijgt. (...) Het voelt als een marionet (...) er wordt voor jou bepaald.’ (Carla, gemeente B)

Het stringente verwijsbeleid in gemeente B zorgde ook op een meer fundamenteel niveau voor onzekerheid onder bijstandsgerechtigden, zoals bij Irma, een hoogopgeleide, gezagsgetrouwe deelnemster:

‘Ik ben wel bang geweest dat ze me zouden korten, want het stond in elke brief (...) Ik vertel mezelf dan dat het geen reële angst is dat ik gekort word of dat de bijstand stopt. Dan ga ik op straat leven met een fles en een papieren zak.’ (Irma, gemeente B)

Aan de ene kant hield Irma zich voor dat ze rationeel gezien op de wet moet vertrouwen die haar het recht op een bijstandsuitkering geeft, in ieder geval zolang ze voldoet aan de (werkgerelateerde) voorwaarden. Aan de andere kant was ze echter bang dakloos op straat te belanden, ondanks dat ze voldeed aan alle voorwaarden. Irma’s interpretatie van de bijstandsregelgeving leek daarmee voor een belangrijk deel te worden ingekleurd door de striktheid waarmee gemeente B uitvoering gaf aan de stageverplichting.

Deelname aan werkstages: verplichtingen leiden tot verlies aan vertrouwen
Net als veel andere bijstandsgerechtigden in gemeente A met het strenge sanctiebeleid en gemeente B met het strenge verwijsbeleid, had Irma het gevoel dat ze geen rechten en alleen maar verplichtingen had. Deze opvatting kwamen we opvallend genoeg nauwelijks tegen in gemeente C. Stage-deelnemers in de gemeenten A en B hadden er ook minder vertrouwen in

⁶ De namen van respondenten zijn fictief.

dat ze invloed konden uitoefenen op deze beslissingen van de werkcoaches en werkbegeleiders. Maatregelen zoals contracten, leerdoelen en evaluaties werden bijvoorbeeld zelden opgevat als ‘rechten’ die de deelnemers in hun eigen voordeel konden gebruiken en die hun de rol van ‘medebeslisser’ in hun eigen reïntegratieproces zouden geven. Integendeel, vooral in gemeente A interpreteerden bijstandsgerechtigden dit type maatregelen bovenal als controlemaatregelen. Zo zagen zij ‘het contract’ vaak als een bewijs waarmee ze konden aantonen dat ze aan hun verplichtingen hadden voldaan, ‘leerdoelen’ als een instrument waarmee werkcoaches konden vaststellen of ze die verplichtingen voldoende nakwamen, en ‘evaluaties’ als mogelijkheden voor werkcoaches om de deelnemers op hun fouten te wijzen.

In plaats van het contract, de leerdoelen en evaluaties te gebruiken om zelf vorm te geven aan het reïntegratieproces, leken bijstandsgerechtigden in gemeente A meer dan in de andere onderzochte gemeenten hun gedrag vooral af te stemmen op wat zij meenden dat de werkcoach en de werkbegeleider van hen verwachtten. Dit is te illustreren aan de hand van Maria, een bijstandsgerechtigde die al meerdere jaren had deelgenomen aan diverse werkstages. Ten tijde van het onderzoek verrichtte Maria 32 uur per week lichte productiewerkzaamheden die ook wel in een sociale werkplaats worden verricht, zoals stickers plakken en washandjes sorteren. Kortgeleden had haar werkcoach haar gezegd – op basis van de belastbaarheid zoals geobserveerd bij de stages – dat ze fysiek niet meer in staat was om *reguliere* arbeid te verrichten. Het was Maria niet duidelijk waarom ze nog steeds naar haar werkstage moest komen. Ze bleef echter haar best doen, zonder vragen te stellen. Op de interviewvraag of ze tijdens een evaluatie bij haar werkcoach zou aangeven dat de werkzaamheden vanuit haar perspectief weinig zinvol waren aangezien de werkzaamheden die ze nog kon verrichten niet op de reguliere arbeidsmarkt worden aangeboden, reageerde ze geschrokken:

‘Ik ga niet zeggen dat ik daar niet wil werken. Want dat zal de werkcoach zeggen: “waarom wil je daar niet komen?”, dat mag je niet zeggen.’ (Maria gemeente A)

Maria’s reactie laat zien dat ‘maatregelen’, zoals leerdoelen en evaluaties, haar geen enkel houvast gaven om met de werkcoach in gesprek te gaan over het nut van de werkstage. Verplichtingen boden Maria daarentegen

wel duidelijkheid, zoals blijkt uit het volgende voorbeeld. Maria was per brief uitgenodigd voor een verplichte bijeenkomst met andere stagedeelnemers om ‘ervaringen uit te wisselen’, op haar enige vrije dag. Hoewel de werkcoach haar meldde dat zij niet hoefde te komen en dat ze geen financiële sanctie zou krijgen wanneer ze niet zou komen, durfde Maria het niet aan om weg te blijven. In de brief stond immers dat ze wel een maatregel opgelegd zou krijgen bij afwezigheid. Maria durfde dus noch op de formele inspraak gevende regels (evaluatie), noch op ‘het woord’ van de werkcoach te vertrouwen. Verplichtingen waren klare taal voor haar, maar ze deed geen beroep op andere (inspraak gevende) regels om haar voortdurende stageverplichting ter discussie te stellen. En onzeker als ze was over de verwachtingen die de werkcoach van haar had, bleef ze voortdurend op haar hoede. Het spelen van de rol van ‘de goede bijstandsgerechtigde of stagedeelnemer’ leek voor Maria de enige manier te zijn om haar inkomen veilig te stellen (zie ook Eleveld 2019a).

De voorbeelden van Irma en Maria zijn exemplarisch voor een belangrijk deel van de geïnterviewde stagedeelnemers in de gemeenten A en B. Deze deelnemers vertrouwden niet op regels die hun rechten gaven en inspraak faciliteerden. De regels die ze wel ‘vertrouwden’, waren de regels die een (gesanctioneerde) verplichting omvatten. Dat ging zover, zoals bij Irma, dat de focus op verplichtingen het legitieme recht op een bijstandsuitkering compleet overschaduwde; of, zoals bij Maria, dat de mededeling van een werkcoach dat ze een verplichting *niet* behoefde na te komen niet voor waar werd aangenomen.

Bezwaar en beroep: hoge drempel

Uit de rechtssociologische literatuur weten we dat mensen met weinig middelen vaak minder succesvol zijn in gerechtelijke procedures, of er zelfs in het geheel van afzien (Galanter 1974; Barendrecht & Kamminga 2004). Met de bezuinigingen in de sociale advocatuur is dit probleem nog nijpender geworden. Bij mijn observaties bleek dat bezwaarprocedures in de bijstand ook om andere redenen minder effectief zijn. In de eerste plaats gaven sommige bijstandsgerechtigden aan dat ze afzien van een bezwaarprocedure om te voorkomen dat de relatie met de casemanager of werkcoach zou worden verstoord. Anderen meenden daarnaast dat het starten van een bezwaar- of klachtenprocedure weinig zinvol zou zijn vanwege

de grote machtsverschillen. Dit werd zelfs toegegeven door gemeentelijke beleidsmedewerkers. Een beleidsmedewerker verwoordde dit als volgt:

‘Bijstandsgerechtigden zijn in die situatie bereid om meer druk te aanvaarden (...) druk die jij en ik als beledigend zouden ervaren, maar men accepteert dit misschien wel omdat ze bang zijn.’ (beleidsmedewerker gemeente C)

De drempel voor het indienen van een anonieme klacht bleek overigens een stuk lager te zijn. Zo publiceerde de cliëntenraad in gemeente B een zwartboek met tientallen klachten van bijstandsgerechtigden over de bejegening door werkcoaches, terwijl de officiële klachtencommissie in datzelfde jaar slechts een handjevol klachten ontving.

Analyse: niet alleen de regels, ook het regime doet ertoe

Het minimaliseren van dominantie in afhankelijke en ongelijke relaties is de kern van het neo-republikeinse rechtvaardigheidsconcept. Een van de manieren om dit te realiseren, is regelgeving. Uit het onderzoek bij drie sociale diensten blijkt dat dit niet altijd lukt; belangrijke maatregelen voor de regulering van bijstandsrelaties ontbreken (verwijsregels en arbeidsrechtelijke bescherming), zijn niet altijd toepasbaar (bezwaar en beroep bij verwijzing), hebben averechtse effecten (intensivering van controle op bijstandsgerechtigden door bezwaar- en beroepsprocedures) of worden eenvoudigweg niet toegepast (hardheidsclausule en inkeerregeling). Daarnaast bleken maatregelen die de motivering kunnen verbeteren nagenoeg afwezig te zijn (aantonen dat iets werkt) of onvoldoende te zijn geïmplementeerd (contracten, leerdoelen, evaluaties) om bijstandsgerechtigden daadwerkelijk te laten meepraten en meebeslissen over hun arbeidsreïntegratie.

Maar dat is niet het hele verhaal. De resultaten laten zien dat stagedeelnemers vergelijkbare regels op een verschillende wijze interpreteerden. Zo kwamen we de opvatting dat ‘bijstandsgerechtigden alleen verplichtingen en geen rechten hebben’ veel minder tegen in gemeente C dan in de gemeenten A en B. In het verlengde hiervan zagen we dat bijstandsgerechtigden in de gemeenten A en B voornamelijk deelnamen aan een werkstage om een sanctie te ontlopen, terwijl bijstandsgerechtigden in gemeente C meenden dat deelname positief zou zijn voor zowel hun ontwikkeling als

hun uitstroom naar regulier betaald werk.

Een verklaring voor deze verschillen biedt het onderzoek naar sociale interacties en rollenspellen (Goffman 1970; 1974; 1990). Het rollenspel is een proces waarin individuen proberen de verwachtingen van de ander te ‘decoderen’ en hun eigen handelingen daarop aan te passen. Aan de ene kant wordt het rollenspel bepaald door ‘de situatie’, ofwel de institutionele context waaronder ook de formele regelgeving wordt begrepen. Dit vormt een solide raamwerk dat aangeeft hoe wij ons moeten gedragen in bepaalde situaties. Aan de andere kant zijn mensen vaardig om binnen deze institutionele context op een eigen wijze te handelen en ermee te spelen, oftewel om strategisch en doelgericht te handelen. Wanneer instituties niet voorspelbaar zijn en weinig zekerheid bieden, hebben mensen echter minder houvast om het spel naar eigen hand te zetten en zullen ze zich meer bezighouden met het ‘lezen’ van de verwachtingen van de ander.

Toegepast op het onderzoek kan gesteld worden dat in gemeente C de meer ontspannen institutionele setting een relatief solide basis vormt voor strategisch handelen. Vergeleken met de andere gemeenten voelden stagedeelnemers in gemeente C zich meer betrokken bij het bepalen van de stageplaats en hadden ze meer het idee dat ze zich konden ontwikkelen op die plek. Stagedeelnemers in deze gemeente speelden ofwel ‘het spel volgens de regels’, ofwel probeerden de regels strategisch naar hun hand te zetten, door bijvoorbeeld leerdoelen in te zetten voor zelfontwikkeling. Deze solide institutionele basis troffen we niet aan in de gemeenten A en B. Het strenge sanctieregime in gemeente A en de strikte toepassing van de verwijzingsregel in gemeente B maakten de stagedeelnemers bovenal duidelijk dat de uitvoerders macht hadden en voedden zo gevoelens van angst en onzekerheid. Bijstandsgerechtigden in deze gemeenten speelden de rol van de ‘goede bijstandsgerechtigde’. Ze waren er niet zeker van dat ze op formele regels konden vertrouwen, en om het zekere voor het onzekere te nemen, vertoonden ze risicomidend gedrag. Dit had tot gevolg dat zij niet alleen afzagen van bezwaar- en klachtenprocedures, maar ook dat ze – met name in gemeente A – contracten, leerdoelen en evaluaties opvatten als maatregelen die *hen* controleerden, in plaats van maatregelen waarmee *zijzelf* hun casemanager of werkcoach konden controleren.

Ruimte maken voor vertrouwen

Het neo-republikeinse rechtvaardigheidsconcept vraagt om regels die voorkomen dat mensen worden onderworpen aan arbitraire macht. Uit het onderzoek bij de drie gemeenten komt naar voren dat bijstandsgerechtigden die een werkstage moeten doen niet of nauwelijks worden beschermd door regels. Er is dus vanuit het oogpunt van republikeinse rechtvaardigheid werk aan de winkel. Het onderzoek laat echter ook zien dat regelgeving alleen – zelfs in een rechtsstaat – niet voldoende is om arbitraire macht te minimaliseren. Hiervan is vooral sprake wanneer de wijze van uitvoering van het reïntegratiebeleid zelf een bron van dominantie kan worden. Onder die omstandigheden is de kans groot dat bijstandsgerechtigden in plaats van te vertrouwen op beschermende en inspraak gevende regels, hun gedrag afstemmen op het voorkomen van, al dan niet reële, risico's. Met andere woorden, het reïntegratieregime lijkt direct van invloed te zijn op de *effectiviteit* van regelgeving om arbitraire machtsuitoefening te beperken en daarmee rechtvaardigheid te waarborgen.

Op basis van de onderzoeksresultaten kunnen we ook concluderen dat een gemeentelijk reïntegratieregime dat is gebaseerd op het neo-republikeinse rechtvaardigheidsprincipe *efficiënter* is. Bijstandsgerechtigden die meer vertrouwen hebben in de goede bedoelingen van de gemeente, zullen immers eerder een beroep doen op inspraak gevende maatregelen, zoals leerdoelen stellen en evaluaties houden, die hen helpen een brug te slaan naar de arbeidsmarkt. Aldus maakt de gedisciplineerde en risicomijdende bijstandsgerechtigde plaats voor een 'positieve entrepreneur' die op zoek gaat naar kansen en mogelijkheden (Whitworth 2016). Gemeenten zullen dan beter in staat blijken om de (onvermijdelijke) disciplinerende aspecten van het reïntegratieregime te verenigen met de facilitering van arbeidsreïntegratie (Caswell e.a. 2017).

Literatuur

- Adler, M., 2018. *Cruel, inhuman or degrading treatment? Benefit sanctions in the UK*. London: Palgrave Macmillan.
- Anderson, E., 2017. *Private government. How employers rule our lives (and why we don't talk about it)*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Arts, J., 2020. Pressing, repressing and accommodating: local modes of governing social assistance recipients in welfare to work programmes in the Netherlands. In: Eleveld, A., Kampen, T. & Arts, J. (eds.), *Welfare to work in contemporary European welfare states. Legal, sociological and philosophical perspectives on justice and domination*, 211-236. Bristol: The Policy Press.
- Barendrecht, J.M. & Kamminga, Y.P., 2004. Toegang tot recht: de lasten van een uitweg. *RMO-advies* 32, 1-183. Den Haag.
- Berkel, R. van, 2011. The local- and street-level production of social citizenship: The case of Dutch social assistance. In: Betzelt, S. & Bothfeld, S. (eds.), *Activation and labour market reforms in Europe. Challenges to social citizenship*, 195-214. London: Palgrave Macmillan.
- Berkel, R. van, 2017. State of the art in frontline studies of welfare-to-work: a literature review. In: Berkel, R. van, Caswell, D., Kupka, P. & Larsen, F. (eds.), *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe. Activating the unemployed*, 12-35. New York / London: Routledge.
- Berkel, R. van & Aa, P. van der, 2015. Fulfilling the promise of professionalism in street-level practice. In: Hupe, P., Hill, M. & Buffat, A. (eds.), *Understanding street-level bureaucracy*, 263-278. Bristol: Policy Press.
- Breen, K., 2019. Meaningful work and freedom. Self-realization, autonomy, and non-domination in work. In: Yeoman, R., Bailey, C., Madden, A., Thompson, M. (eds.), *The Oxford handbook of meaningful work*, 51-72. Oxford: Oxford University Press.
- Caswell, D., Larsen, F., Berkel, R. van & Kupka, P., 2017. Conclusions and topics for future research. In: Berkel, R. van, Caswell, D., Kupka, P. & Larsen, F. (eds.), *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe. Activating the unemployed*, 181-200. New York / London: Routledge.
- Dubois, V., 2010. *The bureaucrat and the poor. Encounters in French welfare offices*. New York / London: Routledge.
- Dzur, A.W., 2008. *Democratic professionalism. Citizen participation and the reconstruction of professional ethics, identity, and practice*. Penn. State: University Press.
- Eriksen, A., 2019. Reclaiming responsibility: the case of welfare-to-work policy. *Journal of Social Policy Studies*, 43(3), 529-546.
- Ervik, R., Kildal, N. & Nilssen, E., 2015. Introduction. In: Ervik, R. Kildal, N. & Nilssen, E. (eds.), *New contractualism in European welfare state policies*, 1-15. Farnham: Ashgate.

- Eleveld, A., 2015. De arbeidsrechtelijke bescherming van werkende bijstandsgerechtigden. *ArbeidsRecht*, 27(5), 19-23.
- Eleveld, A., 2018. Haagse Harry onder de loep: De re-integrerende bijstandsgerechtigde en de arbeidsovereenkomst. (Handen) Af van de arbeidsovereenkomst. *Nationaal Arbeidsrecht Congres*, 79-92.
- Eleveld, A., 2019a. Europe and the construction of a worker mentality. Toracca, T. & Condello, A. (eds.), *Law, labour and the humanities*. New York / London: Routledge.
- Eleveld, A. 2019b. *Werkstages geregeld. De re-integratie van bijstandsontvangers in drie gemeenten*. Rapport. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Eleveld, A., 2020. Welfare to work and the republican theory of non-domination. In: Eleveld, A., Kampen, T. & Arts, J. (eds.), *Welfare to work in contemporary European welfare states. Legal, sociological and philosophical perspectives on justice and domination*, 263-280. Bristol: Policy Press.
- Eleveld, A. & Dermine, E., 2018. Het verbod op verplichte arbeid en het recht op vrije arbeidskeuze bij re-integratie en tegenprestatie. In: Eleveld, A. (red.), *De Participatiewet. Een grondrechtenperspectief*, 81-111. Deventer: Kluwer.
- Eleveld, A., Kampen, T. & Arts, J. 2020. Welfare to work and social justice: An interdisciplinary normative perspective on welfare policies. In: Eleveld, A., Kampen, T. & Arts, J. (eds.), *Welfare to work in contemporary European welfare states. Legal, sociological and philosophical perspectives on justice and domination*, 1-26. Bristol: Policy Press.
- Eleveld, A. & Klosse, S. 2019. Van bijstand naar duurzaam werk. *Arbeidsrecht in Context*, (2/3), 31-41.
- Eriksen, A., 2019. Reclaiming responsibility: the case of welfare-to-work policy. *Journal of Social Policy Studies*, 43(3), 529-546.
- Galanter, M., 1974. Why the 'haves' have come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, 9(1), 95-160.
- Goffman, E., 1974. *Assylums. Essays on the social situation of mental patients and other inmates* [1961]. New York: Doubleday.
- Goffman, E., 1970. *Strategic interaction*. Oxford: Basil Blackwell.
- Goffman, E., 1990. *The presentation of self in everyday life* [1959]. London: Penguin Books.
- Gonzales-Ricoy, I., 2014. The republican case for workplace democracy. *Social Theory and Practice*, 40(2), 232-254.
- Goodin, R.E., 1986. Welfare, rights and discretion. *Oxford Journal of Legal Studies*, 6(2), 232-261.
- Harris, N., 2010. Country report on the United Kingdom. In: Becker, U., Peters, D., Ross, F. & Schoukens, P. (eds.), *Security. A general principle of social security law in Europe*, 555-603. Europe Law Publishing.
- Hsieh, N., 2008. Workplace democracy, workplace republicanism and economic democracy. *Revue de Philosophie Economique*, 9(1) 57-78.
- Inspectie SZW, 2017. Handhaving arbeidsverplichtingen. Te raadplegen op www.inspectie.nl

- tieszw.nl/publicaties/rapporten/2017.
- Jessen, J. & Tuftte, P., 2014. Discretionary decision-making in a changing context of activation polices and welfare reform. *Journal of Social Policy*, 43(2), 269-288.
- Lovett, F., 2010. *A general theory of domination and justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Mik-Meyer, N. & Villadsen, K., 2013. *Power and welfare. Understanding citizens' encounters with state welfare*. New York / London: Routledge.
- Molander, A., 2016. *Discretion in the welfare state: Social rights and professional judgment*. New York / London: Routledge.
- Molander, A., Grimen, H. & Eriksen, E.O., 2012. Professional discretion and accountability in the welfare state. *Journal of Applied Philosophy*, 29(3), 214-230.
- Pettit, P., 1997. *Republicanism. A theory of freedom and government*. Oxford: Oxford University Press.
- Pettit, P., 2012. *On the people's terms. A republican theory and model of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ritchie, J., Spencer, L. & O'Connor, W., 2010. Carrying out qualitative analysis. In: Ritchie, J. & Lewis, J. (eds.), *Qualitative research practice. A guide for social science students and researchers* [2003], 219-262. Los Angeles / London: Sage.
- SCP, 2019. *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.
- Whitworth, A., 2016. Neoliberal paternalism and paradoxical subjects; Confusion and contradiction in UK activation policy. *Critical Social Policy*, 36(3), 412-431.
- Watts, B. & Fitzpatrick, S., 2018. *Welfare conditionality*. New York / London: Routledge.



5

Naar een 'droombaan' via een 'broodbaan'

Reïntegratie naar betaald werk door training in optimisme¹

JOSIEN ARTS

Josien Arts promoveerde bij de afdeling Sociologie van de Universiteit van Amsterdam en is daar nu werkzaam als universitair docent

Hoe worden bijstandsgerechtigden ondersteund bij het vinden van betaald werk sinds de invoering van de Participatiewet en ten tijde van toenemende onzekerheid op de arbeidsmarkt? Om die vraag te beantwoorden, heb ik ruim een jaar meegelopen met klantmanagers en bijstandsgerechtigden bij drie sociale diensten. Dit leverde opmerkelijke bevindingen op, waarvan ik hier verslag zal doen. Om die bevindingen goed te kunnen begrijpen, schets ik eerst kort de context waarbinnen de sociale diensten opereren.

Het huidige bijstandsbeleid heeft betaald werk als doel. Het beoogt dat mensen niet 'instromen' in de bijstand of zo snel mogelijk 'uitstromen'. In sociaal beleid wordt al decennia in toenemende mate belang gehecht aan betaald werk voor bijna iedereen; ook voor vrouwen, alleenstaande ouders, ouderen en mensen met een beperking, vanuit het idee dat werk voordelen oplevert voor zowel individuen als de samenleving als geheel (Van Berkel 2017). Het kabinet-Rutte II verwoordde het belang van betaald werk in de aanloop naar de totstandkoming van de Participatiewet als volgt:

'Participatie, bij voorkeur via werk, zorgt voor sociale, economische en financiële zelfstandigheid, draagt bij aan het gevoel van eigenwaarde en levert een bijdrage aan de sociale cohesie en de economie. In zo'n samenleving kan iedereen bijdragen aan het versterken van de economische en sociale kracht van Nederland. (...) Werk biedt de beste sociale zekerheid. Het is bovendien meer dan een inkomen;

¹ Dit hoofdstuk is gebaseerd op mijn proefschrift *Looking presentable, feeling optimistic, performing potentiality. How recipients of social assistance in the Netherlands are 'activated' for the post-Fordist labour market*. Beschikbaar via <https://dare.uva.nl/>

het biedt kansen op zelfontplooiing, geeft mensen eigenwaarde en zorgt voor sociale contacten.’ (TK 2013/2014)

Dit idee van betaald werk als bron van sociale zekerheid, gevoelens van eigenwaarde en kansen op zelfontplooiing, en als basis voor sociale cohesie en een sterke economie, is in de context van toenemende onzekerheid op de arbeidsmarkt achterhaald. Door precarisering van betaald werk is baanzekerheid niet meer gegarandeerd (Kremer e.a. 2017), vergt betaald werk steeds meer van mensen, van ‘zowel hun geest en hart als hun handen’ (Weeks 2011, p. 31). Werkgevers zijn steeds meer verschillende soorten onzekere contracten gaan aanbieden: nul-uren-, uitzend-, deeltijd- en tijdelijke contracten, maar ook vormen van onderaanneming van (schijn)-zelfstandigen. Ook zijn de eisen die aan werknemers worden gesteld drastisch veranderd. De opkomst van de dienstensector en het gebruik van technologische mogelijkheden vereisen van werkenden nieuwe vaardigheden: flexibiliteit, sociabiliteit, een bepaalde uiterlijke presentatie, emotieregulatie en communicatieve vaardigheden (Urcioli 2008). Dit geldt ook in toenemende mate voor mensen met een relatief laag opleidingsniveau, wat bijstandsgerechtigden vaak hebben (Divosa 2016; Van Brakel & Van Horssen 2016).

Tegelijkertijd is ook het stelsel van sociale zekerheid veranderd. ‘Activering’ van uitkeringsontvangers is de afgelopen decennia centraal komen te staan en gaat gepaard met meer en strengere verplichtingen die in de loop van de tijd steeds harder zijn gesanctioneerd (Vonk 2014). Het recht op een uitkering moet worden ‘verdiend’, en mensen kunnen dit recht verliezen als ze onvoldoende of niet op de juiste manier hun best doen. Van mensen wordt bovendien in toenemende mate verwacht dat zij individuele strategieën ontwikkelen om (zo snel mogelijk) op de arbeidsmarkt te kunnen participeren en daarmee ‘zelfredzaam’ te zijn. Door deze veranderingen is niet alleen het verwerven van inkomen uit betaald werk, maar ook het verkrijgen van inkomen buiten de arbeidsmarkt onzekerder en veeleisender geworden.

In dit hoofdstuk laat ik zien hoe al deze ontwikkelingen bij elkaar komen in de dagelijkse praktijk van reïntegratie naar betaald werk vanuit de bijstand. In 2016 en 2017 heb ik gedurende dertien maanden etnografisch onderzoek gedaan bij drie sociale diensten in Nederland. Ik heb hiervoor

drie gemeenten geselecteerd die zodanig van elkaar verschillen dat er sprake is van maximale variatie (Flyvbjerg 2006). Zij variëren in inwoneraantal, aantal en percentage bijstandsgerechtigden, geografische locatie, beleidsdoelen en -instrumenten en organisatie van reïntegratie. Bij de drie geselecteerde sociale diensten heb ik interacties tussen klantmanagers onderling en tussen klantmanagers en bijstandsgerechtigden 'met een korte afstand tot de arbeidsmarkt'² geobserveerd tijdens vergaderingen, groepsbijeenkomsten en een-op-een-gesprekken. In totaal waren dat er 166. Daarnaast heb ik gesprekken gevoerd met klantmanagers en bijstandsgerechtigden voor, tijdens en na afloop van de verschillende bijeenkomsten. Hoewel er ook verschillen waren tussen de drie sociale diensten, richt ik mij op de overeenkomsten in de manier waarop reïntegratie naar betaald werk werd vormgegeven. Die reïntegratieactiviteiten vonden plaats tijdens groepsbijeenkomsten en individuele gesprekken waarin klantmanagers allerlei (pedagogische) middelen aanwendden, zoals motiverende gesprekken voeren, een *moodboard* maken, 'kernkwaliteiten' en persoonlijke 'uitdagingen' ontdekken, cv-trainingen, workshops over 'netwerken', vacatures zoeken, de 'juiste' uiterlijke presentatie en sollicitatiegesprekken voeren, naast het inzetten van contracten, afsprakenkaarten en sancties.

In de dagelijkse interacties die ik heb geobserveerd, is een aantal patronen te herkennen. De erkenning van de lastige omstandigheden op de arbeidsmarkt was een terugkerend thema, maar tegelijk met de boodschap dat dit mensen niet moet afschrikken. Het betekent dat ze juist extra hard hun best moeten doen om 'positief' te blijven en betaald werk te vinden, want betaald werk, zo bleek, werd niet alleen gezien als een bron van (meer) inkomen en 'onafhankelijkheid' van een uitkering, maar ook als een belangrijke manier om persoonlijke dromen te kunnen verwezenlijken in een 'droombaan'. In de dagelijkse praktijk van de sociale diensten bleek de mentale instelling, ofwel de innerlijke belevingswereld of de 'psychologie' van mensen,³ centraal te staan om zo 'gedragsveran-

2 Dat wil zeggen: bijstandsgerechtigden van wie verwacht wordt dat zij op relatief korte termijn betaald werk kunnen vinden en daarmee 'uitstromen' uit de bijstand. Van deze groep wordt meer dan van mensen met een 'langere afstand tot de arbeidsmarkt' verwacht dat zij zich volledig inzetten om betaald werk te vinden.

3 Ik doel hiermee op een breed scala aan verschijnselen, zoals emoties, verlangens en gevoelens (van (on)behagen, (on)tevredenheid en opwinding bijvoorbeeld), die van invloed zijn op de manier waarop mensen handelen.

dering' te bewerkstelligen en mensen 'geschikt' te maken voor de huidige arbeidsmarkt (vgl. Jones e.a. 2013; Friedli & Stearn 2015). Ik zal hier laten zien hoe klantmanagers de nadruk legden op de mentale beïnvloeding⁴ van bijstandsgerechtigden en de nabijheid van betaald werk nabootsten in allerlei werkvormen, om zo de belofte van betaald werk en optimisme bij bijstandsgerechtigden te cultiveren, ondanks de preciaire omstandigheden op de arbeidsmarkt. Tot slot zal ik op mijn bevindingen reflecteren vanuit een perspectief van sociale rechtvaardigheid.

Optimistisch blijven onder preciaire omstandigheden

In de dagelijkse praktijk van reïntegratiedienstverlening bij de sociale dienst staat de belofte van betaald werk centraal. Klantmanagers proberen bijstandsgerechtigden, voor zover nodig, te overtuigen van het belang betaald werk te vinden. Zoals in dit voorbeeld, waarin een klantmanager een groep bijstandsgerechtigden toespreekt:

'U heeft een aanvraag gedaan voor een uitkering. Het is u niet gelukt [om een baan te vinden] en daarom bent u nu hier. Wij ondersteunen u in het zoeken van werk (...) Uiteindelijk moet je wel doorgaan. Het is jouw leven, jouw bestaan en je bent zelf verantwoordelijk voor hoe je leven eruitziet. (...) Als je in de bijstand zit, ben je eigenlijk afhankelijk. Daarvan kan je net je vaste lasten betalen en dan blijft er weinig over. Daarom is het belangrijk om weer werk te vinden. Dan heb je een reden om van de bank af te komen, het gevoel dat je er weer bij hoort, en het gevoel dat je ook weer leeft. Alles wordt gefocust op werk. Werk zoeken, zoeken, zoeken en vinden. Dat is het doel hier.'

Niet alleen klantmanagers, ook veel bijstandsgerechtigden uiten regelmatig hun wens om betaald werk te vinden, omdat het hen 'onafhankelijk' of 'vrij' zou maken van een uitkering en de sociale dienst, omdat zij hierdoor (beter) zouden kunnen participeren in de samenleving of er 'meer toe zouden doen' en omdat zij hierdoor meer zelfvertrouwen zouden krijgen. Niet iedereen is het hiermee eens. Sommige, vaak oudere, bijstands-

⁴ Dit gaat over 'het in goede banen leiden' of 'bijsturen' van emoties, verlangens, gevoelens, enzovoort om zo bepaalde uitkomsten te bewerkstelligen. Iemand die optimistisch staat tegenover het potentieel vinden van werk, kan bijvoorbeeld beter omgaan met afwijzingen en houdt solliciteren langer vol.

gerechtigden zien betaald werk niet als 'zaligmakend', zoals een van hen het verwoordde, en zouden liever op andere manieren een zinvolle dagbesteding hebben, door vrijwilligerswerk te doen of door voor anderen te zorgen bijvoorbeeld. Het hebben van betaald werk als voorwaarde voor een goed leven is echter, op enkele uitzonderingen na, redelijk onbetwist.

Het blijkt echter voor bijstandsgerechtigden niet altijd eenvoudig om betaald werk te vinden. In 2016 en 2017 stroomden respectievelijk 10 procent en 10,5 procent van alle bijstandsgerechtigden in Nederland uit naar betaald werk. Voor de twee grote gemeenten in deze studie lag dit percentage iets lager, terwijl het iets hoger lag voor de kleine gemeenten die samenwerken in de derde onderzochte sociale dienst (CBS StatLine 2016; 2017). Naast de potentiële baten van betaald werk, zijn de lastige omstandigheden op de arbeidsmarkt dan ook een veelbesproken onderwerp bij de sociale diensten in mijn onderzoek. Klantmanagers erkennen hoe lastig het is om betaald werk te vinden in een economie die nog aan het herstellen is van de financiële crisis van 2008 en de recessie die daarop volgde. Dit geldt in het bijzonder voor bijstandsgerechtigden, omdat de meesten van hen relatief weinig of verouderde diploma's en/of werkervaring hebben. Het aantal banen waarvoor de meeste bijstandsgerechtigden vanwege hun meestal relatief lage opleidings- en werkervaringsniveau in aanmerking komen, zoals werk in callcenters, winkels, thuiszorg, schoonmaak, productie en horeca, is schaars ten tijde van het onderzoek. Onder deze omstandigheden, zo vertellen enkele klantmanagers, is het niet altijd de schuld van bijstandsgerechtigden als het hun niet lukt om een baan te vinden. Tijdens een voorlichtingsbijeenkomst voor nieuw binnengekomen bijstandsgerechtigden, zegt een klantmanager bijvoorbeeld:

'We zitten hier allemaal omdat we graag een baan willen, niemand wil in de bijstand zitten. Wij gaan jullie helpen, ondersteunen bij het zoeken, vinden van werk. Het is heel moeilijk om werk te vinden. Zoek het vooral niet bij jezelf als het niet lukt, de arbeidsmarkt is gewoon heel moeilijk nu.'

Tijdens het veldwerk leerde ik ook dat het werk dat wordt aangeboden, met nul-uren-, uitzend-, deeltijd- en/of tijdelijke contracten, het voor bijstandsgerechtigden lastig maakt om een stabiel inkomen te verkrijgen, iets wat de bijstandsuitkering hun wel biedt – mits ze geen sanctie(s) krijgen.

Klantmanagers leren bijstandsgerechtigden deze instabiliteit te accepteren en daarmee om te gaan. Zo zegt een klantmanager tegen een groep bijstandsgerechtigden:

‘We zitten in 2016 hè, het is geen 1991. (...) Voorheen kreeg je een contract van minimaal een jaar en vaak zelfs een vast contract. Nu is het flexwerken, korte contracten, geen vaste aanstellingen. Daar moet je mee dealen, het is niet anders.’

Tijdens een van de groepsbijeenkomsten stelt een klantmanager aan een bijstandsgerechtigde voor om te solliciteren op een baan met een contract voor vier weken. De bijstandsgerechtigde zegt dat ze dat niet wil omdat ze na die vier weken, als ze niet meteen een nieuwe baan kan vinden, de aanvraagprocedure van de bijstandsuitkering opnieuw moet doorlopen en daardoor mogelijk enige weken zonder inkomen heeft te overbruggen. Om haar ervan te overtuigen dat het toch een goed idee is om te solliciteren, gebruikt de klantmanager een metafoor: de arbeidsmarkt als lapjesdeken.

‘Zie de arbeidsmarkt als een lapjesdeken. [Dit is] voor de vrouwen, die zijn vaak beter met naald en draad. Een lapjesdeken bestaat uit allemaal stukjes stof, met draden aan elkaar gemaakt. Elk klein stukje stof is drie maanden werk. Nog een kleiner stukje is die baan van vier weken. Een jaarcontract is een groot stuk stof, je mag heel blij zijn als je een jaarcontract krijgt. Zo ziet de arbeidsmarkt eruit. Je moet allemaal stukjes stof aan elkaar maken.’

Daarnaast legt hij uit dat de sociale dienst sinds kort de uitkering maximaal vier weken op pauze kan zetten als een bijstandsgerechtigde een tijdelijke baan heeft gevonden. De aanvraagprocedure hoeft na terugkeer in de uitkering binnen vier weken dus niet opnieuw te worden doorlopen. Op deze manier faciliteert de sociale dienst precair betaald werk. De metafoor van de lapjesdeken dient ertoe om bijstandsgerechtigden te leren de preciaire omstandigheden op de arbeidsmarkt te accepteren en andere manieren te vinden om stabiliteit en continuïteit te creëren; niet door in de uitkering te wachten op een vast contract bij een werkgever, maar door steeds nieuwe baantjes te vinden. En, als het echt niet anders kan, periodes zonder betaald werk tijdelijk te overbruggen met behulp van een uitkering. Door de erkenning van de preciaire omstandigheden en de nadruk

op de verantwoordelijkheid van bijstandsgerechtigden om hiermee te leren omgaan, dragen klantmanagers (wellicht onbedoeld) bij aan het normaliseren ervan. De focus ligt op de mogelijkheden van bijstandsgerechtigden om aan zichzelf te werken, optimistisch te blijven en alles op alles te zetten om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt, hoe lastig ook. In de woorden van een andere klantmanager: 'Het is zonde om naast die arbeidsmarkt te staan. Je moet erop en het maakt eigenlijk niet uit hoe. Je hebt alleen invloed op jezelf, niet op alle andere dingen.' Of zoals weer een andere klantmanager het verwoordt: 'Je doet je best en God doet de rest.'

Dit voorbeeld laat niet alleen zien dat van bijstandsgerechtigden wordt verwacht dat zij zich volledig aanpassen aan de situatie ('Je hebt alleen invloed op jezelf, niet op alle andere dingen'), zelfs als deze het voor hen bijzonder lastig maakt om te slagen in het vinden en behouden van betaald werk. Het laat ook zien dat participatie op de arbeidsmarkt onder alle omstandigheden als wenselijk wordt gezien. In aanvulling op het cultiveren van de belofte van betaald werk en het leren accepteren van de precare omstandigheden op de arbeidsmarkt, leren klantmanagers bijstandsgerechtigden dan ook om hun ideeën over precair werk (en de gevoelens die daarmee gepaard gaan) bij te stellen, zodat ze gaan geloven dat ze, ondanks de omstandigheden, (steeds opnieuw) betaald werk kunnen vinden. Hierbij ligt de nadruk op de mentale instelling. 'Negatieve' gedachten en emoties (zoals boosheid, verdriet en angst), gevoelens van demotivatie, onzekerheid en hopeloosheid als gevolg van het gebrek aan geschikte vacatures, continue afwijzingen en ervaren discriminatie behoeven beheersing, terwijl 'positieve' gedachten en emoties (zoals blijdschap), gevoelens van motivatie, zelfverzekerdheid en optimisme worden gecultiveerd.

Dit gebeurt op uiteenlopende manieren. Zo hangen er op verschillende plekken bij de sociale diensten krantenknipsels en posters met teksten zoals: 'Wie wil, zoekt een mogelijkheid. Wie niet wil, zoekt een reden', 'It always seems impossible until it's done. Nelson Mandela', en 'Believe you can and you're halfway there'. Dergelijke opbeurende teksten zijn bedoeld om 'negatieve' gedachten en gevoelens een weerwoord te bieden en 'positieve' gedachten en gevoelens te stimuleren. Ook binnen de interacties tussen klantmanagers en bijstandsgerechtigden is de mentale instelling een centraal thema. Tijdens een van de groepsbijeenkomsten heeft een klantmanager een recruiter van een uitzendbureau uitgenodigd om te

vertellen wat werkgevers zoeken en om bijstandsgerechtigden sollicitatietips te geven. Als een bijstandsgerechtigde zegt dat ze geen baan kan vinden omdat werkgevers haar te oud vinden, reageren de recruiter en de klantmanager als volgt:

Recruiter: 'Probeer het negatieve altijd weg te houden.'

Klantmanager: 'Houd je belemmerende gedachten voor jezelf. Positief denken.'

Niet: "Ik ben te oud." Wat kan je wel?'

De vrouw vertelt dat ze al anderhalf jaar in de kinderopvang solliciteert en steeds te horen krijgt dat ze te oud is.

Recruiter: 'Je moet vakkennis bijhouden, vrijwilligerswerk doen, niet met al je negatieve gedachtes thuiszitten.'

Dit voorbeeld laat zien hoe 'negatieve' gedachten en gevoelens worden gezien als 'belemmerend' en onwenselijk. Van bijstandsgerechtigden wordt verlangd dat ze de nadruk leggen op mogelijkheden ('Wat kan je wel?'), zoals 'vakkennis bijhouden' en 'vrijwilligerswerk doen'. De aanname is hier dat de vrouw met haar 'negatieve gedachtes thuiszit' en dus 'inactief' is. 'Positief denken' en 'actief zijn' worden hier als vanzelfsprekend met elkaar verbonden: iemand die actief is, denkt positief, en vice versa, is het idee. Op deze manier wordt het bijsturen van gedachten en gevoelens een belangrijk onderdeel van de activering en responsabilisering van bijstandsgerechtigden. Dat wil zeggen dat het op een specifieke manier actief zijn en zodoende verantwoordelijkheid tonen voor het vinden van betaald werk niet alleen betekent dat iemand bijvoorbeeld 'vakkennis bijhoudt' en 'vrijwilligerswerk doet'; het impliceert ook dat diegene 'positieve' gedachten en gevoelens ontwikkelt.

Van 'broodbaan' naar 'droombaan'

De training in mentale instelling blijkt belangrijk gezien de beperkte kansen voor bijstandsgerechtigden om betaald werk te vinden. Deze kansen zijn vooral beperkt als het gaat om het vinden van wat een 'droombaan' wordt genoemd: een baan met voldoende uren, inkomen en zekerheid die bovendien aansluit bij de kennis en kunde van de bijstandsgerechtigde. De *Eindevaluatie van de Participatiewet* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP 2019) bevestigt dit. Dit rapport concludeert dat er, sinds de

invoering van de Participatiewet in 2015, 'minder bijstandsgerechtigden (zijn) die langdurig werk hebben gevonden, minder mensen met een vast dienstverband en minder mensen met een voltijd baan' (SCP 2019, p. 166). Ook andere onderzoekers concluderen dat de kwaliteit van het betaalde werk van mensen met een relatief laag opleidingsniveau onder druk staat (De Beer 2018).

Om een 'droombaan' te bemachtigen, leren bijstandsgerechtigden dan ook dat zij eerst een baan moeten zien te vinden die zij niet of minder wenselijk achten, maar waarvoor zij mogelijk wél in aanmerking komen – door klantmanagers ook wel een 'broodbaan' genoemd. 'Broodbanen' zijn vaak niet geliefd onder bijstandsgerechtigden, omdat deze bijvoorbeeld uit repetitieve werkzaamheden bestaan, weinig zekerheid en/of een relatief laag inkomen bieden. Tijdens een van de bijeenkomsten legt een klantmanager aan een groep bijstandsgerechtigden aan de hand van deze twee concepten uit wat het doel is van de reïntegratiedienstverlening:

Klantmanager: 'Ons doel is om je te bewegen naar je droombaan, maar wel met een tussenstap, we helpen je met het vinden van een broodbaan.'

Bijstandsgerechtigden: 'Maar ik ben bang om in zo'n broodbaan te blijven hangen en nooit verder te komen.'

Klantmanager: 'Een broodbaan is wat mij betreft beter dan de bijstand.'

Terwijl het verkrijgen van een 'broodbaan' het directe doel is, wordt dit steeds gekoppeld aan het idee van een 'droombaan' die hieruit hopelijk voortvloeit. De belofte van betaald werk is immers lastig vol te houden met banen die zo weinig bieden. Daarom is de uiteindelijke belofte het vinden van een 'droombaan'. Maar voor nu geldt: 'Een broodbaan is beter dan de bijstand.' Bijstandsgerechtigden zijn het daar niet altijd mee eens. Sommigen van hen zijn bang om voor altijd betaald werk te moeten doen dat hun nu en in de toekomst weinig zal opleveren, door gebrek aan mogelijkheden om door te groeien en een pensioen op te bouwen bijvoorbeeld. Sommige bijstandsgerechtigden blijven liever nog even in de bijstand om door te zoeken naar een baan die dergelijke kansen wel biedt. De angst van deze bijstandsgerechtigden is niet ongegrond. We weten immers dat mensen met een precair arbeidscontract vaker werkloos worden en vaker van werkgever wisselen dan werknemers met een vaste arbeidsrelatie (CBS

2019). Van alle werknemers met een precair arbeidscontract die in 2017 van werkgever wisselden, had 23 procent in 2018 een vaste baan verworven (voor laagopgeleiden was dit 15 procent). Van alle werknemers met een precair arbeidscontract die in 2017 bij dezelfde werkgever in dienst bleven, had 44 procent in 2018 een vaste baan (voor laagopgeleiden was dit 36 procent) (CBS 2019, p. 30). Tot slot is de opwaartse mobiliteit – dat wil zeggen dat mensen er in functieniveau op vooruitgaan – in Nederland tussen 2008 en 2014 gedaald en is de neerwaartse mobiliteit het grootst voor relatief laagopgeleiden (SCP 2016). In een gesprek met een klantmanager informeert een bijstandsgerechtigde die onlangs een baan heeft gevonden naar mogelijkheden om terug te keren in de uitkering om vanuit die positie naar een betere baan te zoeken. Hij legt uit waarover hij in zijn huidige baan niet tevreden is: het gebrek aan pensioenopbouw, de 40-urige werkweek (hij is een 36-urige werkweek gewend) en het geringe aantal vakantiedagen.

Klantmanager: ‘(...) je komt uit een uitkeringssituatie en alle werk is passend. Je hebt ook wel geluk met je plek. Het is geen productiewerk of zo. De vraag is in hoeverre je nu in de positie zit om eisen te stellen. (...) Je kunt ontevreden zijn met de arbeidsvoorwaarden, maar dan moet je op zoek naar een baan met betere voorwaarden. Terug naar de uitkering is geen optie. Die krijg je niet.’

De enige manier om hogerop te komen, is via werk, niet vanuit een uitkering of via scholing, zo moeten klantmanagers bijstandsgerechtigden steeds uitleggen. ‘Van werk komt werk’, is een terugkerend motto in de dagelijkse praktijk van reïntegratie. Elke baan, hoe precair ook, wordt gezien als een startpunt en als de enige weg naar een betere baan:

Klantmanager: ‘Het motto is: van werken komt ook vaak werk. (...) Wij hopen dat je die droombaan in je hoofd houdt en daarop blijft solliciteren, maar je moet er niet op gaan zitten wachten.’

Bijstandsgerechtigde: ‘Hoeveel mensen vinden werk in dit traject?’

Klantmanager: ‘Vijfentwintig procent ongeveer, en vijfentwintig procent haakt af. (...) Mensen die echt gemotiveerd zijn, met teleurstelling kunnen omgaan, vaak afgewezen worden, maar toch de moed weer kunnen oppakken, die maken de meeste kans op de arbeidsmarkt.’

Om succesvol te zijn op de arbeidsmarkt worden eigenschappen zoals motivatie, veerkracht en moed cruciaal geacht. Dat blijkt niet alleen te gelden voor bijstandsgerechtigden. Ook sommige klantmanagers zitten in een precare positie en moeten de strategieën die zij bijstandsgerechtigden leren zelf ook toepassen, zoals het volgende fragment uit mijn veldwerknotities laat zien:

Het is vier uur. Dat betekent het einde van de bijeenkomst van vandaag. De klantmanager herhaalt nogmaals wat ze volgende week gaan doen en wat de bijstandsgerechtigden moeten doen in voorbereiding hierop: een vacature meenemen.

Klantmanager: 'Zijn er nog vragen?'

Bijstandsgerechtigde: 'Ik wil een vast contract.'

Klantmanager: 'Wie wil dat nog meer?'

Andere bijstandsgerechtigden zeggen: 'Ik.'

Klantmanager: 'Ik wil dat ook. Ik werk hier op een uitzendcontract.'

Zijn collega voegt toe: 'Een vast contract is niet meer van deze tijd.'

Klantmanager: 'Ik denk dat iedereen hier binnen het met je eens is, maar hoe gaat deze gedachte jullie en ons helpen om een baan te vinden?'

Dit voorbeeld laat precies zien waar bijstandsgerechtigden en klantmanagers (zowel in hun werk als persoonlijk) mee te maken hebben. Aan de omstandigheden kunnen ze op individueel niveau weinig doen. De Participatiewet eist van bijstandsgerechtigden dat ze elke mogelijke betaalde baan ('algemeen geaccepteerde arbeid') aanvaarden en van klantmanagers wordt verwacht dat zij ervoor zorgen dat bijstandsgerechtigden dit (kunnen) doen – zonder hun daarbij handvatten te kunnen bieden voor een beter arbeidsmarktperspectief door middel van scholing bijvoorbeeld. Terwijl de kans op het vinden van een baan klein is, vooral voor bijstandsgerechtigden, en in het bijzonder werk dat zekerheid en stabiliteit biedt op langere termijn. Onder deze omstandigheden is het 'positief' beïnvloeden van je eigen gedachten en gevoelens cruciaal. Het is de enige mogelijkheid die overblijft.

Het nabootsen van de nabijheid van betaald werk

Mentale training bestaat ook uit heel concrete oefeningen die betaald werk in de verbeelding dichterbij brengen. Door middel van allerlei opdrachten moeten bijstandsgerechtigden veelvuldig interacties oefenen met een

(verbeelde) ander die hen wellicht kan helpen met het vinden van betaald werk: een potentieel eigen netwerkcontact, maar ook een *jobhunter*, *recruiter*, *accountmanager* of een werkgever zelf.⁵ Deze oefeningen fungeren als een manier om de nabijheid van betaald werk voor te stellen en na te bootsen om zo ‘positieve’ gedachten en gevoelens te stimuleren in een imaginaire werkcontext.

De meest voorkomende oefening is de *elevatorpitch*. Daarbij moeten bijstandsgerechtigden zichzelf in zeer korte tijd kernachtig presenteren voor iemand die hen potentieel in contact kan brengen met een werkgever of hun zelf een baan kan aanbieden. Het volgende voorbeeld laat zien hoe het oefenen van de elevatorpitch tijdens groepsbijeenkomsten vorm krijgt:

Klantmanager: ‘Zullen we beginnen?’

Bijstandsgerechtigde: ‘Mag ik het voorlezen?’

Klantmanager: ‘Het gaat om persoonlijke presentatie, je persoonlijke karakter vertellen, contact maken. Houd het briefje bij de hand voor als je het niet meer weet, maar probeer het vanuit jezelf te vertellen.’

De bijstandsgerechtigde leest haar pitch staand voor vanaf een stuk papier in haar hand. Na afloop geeft de klantmanager haar feedback.

Klantmanager: ‘Het is niet echt spreektaal, maar meer een brief. De inhoud is goed, maar als je vertelt [in plaats van voorleest], gebruik je misschien andere woorden. Ik zie dat je de tips van vorige week hebt meegenomen, dat is goed om te zien. Wil je het nog een keer doen, vanuit jezelf?’

Bijstandsgerechtigde: ‘Nu niet, volgende week wel.’

Klantmanager: ‘Dat vind ik heel goed van je, gewoon lekker blijven oefenen.’

Deze korte zelfpresentatie is uiterst persoonlijk en het vergt veel introspectie en zelfkennis van bijstandsgerechtigden om zo hun ‘persoonlijke karakter’ te kunnen overbrengen. Tijdens de bijeenkomsten bij de sociale dienst moeten zij keer op keer hun elevatorpitch oefenen, zodat ze deze paraat hebben voor het moment dat ze daadwerkelijk iemand tegenkomen

⁵ Jobhunters zijn in dienst bij sommige gemeenten om contact te zoeken en te onderhouden met werkgevers en vacatures ‘binnen te halen’ voor bijstandsgerechtigden, en om bijstandsgerechtigden te helpen in contact te komen met potentiële werkgevers. Recruiters zijn in dienst van private organisaties zoals een uitzend- of recruitmentbureau om werknemers te zoeken in opdracht van werkgevers. Accountmanagers werken voor een lokaal ‘Werkgeversservicepunt’. Dit is een samenwerkingsverband tussen verschillende (publieke) organisaties dat werkgevers informatie en ondersteuning biedt bij het in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden.

die hen aan betaald werk kan helpen – een mogelijkheid die continu wordt gecultiveerd alsof het elk moment kan gebeuren. In de tijd dat ik er was, gebeurde dat echter nauwelijks. Ondanks de vele sollicitatiepogingen, zijn uitnodigingen voor een sollicitatiegesprek en andere gelegenheden waarop bijstandsgerechtigden werkgevers ontmoeten uitzonderlijk.

Dit leidt tot frustraties, zoals duidelijk wordt tijdens een andere oefening waarbij bijstandsgerechtigden naar de sociale dienst moeten komen in de kleding die zij zouden dragen tijdens een sollicitatiegesprek of op een dag op het werk. Zo kunnen ze vast oefenen met het hebben van betaald werk door de werkomgeving na te bootsen; 'om in de werkmodus te komen', zoals een klantmanager het verwoordt. De uiterlijke presentatie dient er ook toe om te allen tijde klaar te zijn voor het geval er een potentiële werkgever langskomt bij de sociale dienst. Een bijstandsgerechtigde reageert hierop als volgt:

'Ik ga wel zo gekleed naar een sollicitatie [hij wijst naar het pak dat hij draagt], maar ik kom zo niet naar hier, want ik draag dit liever niet, dat zit niet lekker. Ik solliciteer liever in mijn eigen kleren. (...) Jullie gaan me geen baan geven, dus ik ga hier geen show geven. (...) Ik word hier te veel lastiggevallen met praatjes. Ik ben het er niet mee eens dat we hier netjes gekleed moeten komen. Ik heb hier nog nooit een werkgever gezien.'

Om dergelijke frustraties te ondervangen, nodigen klantmanagers met enige regelmaat contactpersonen zoals *jobhunters*, *recruiters* en *accountmanagers* uit om bijstandsgerechtigden de gelegenheid te geven om bijvoorbeeld hun elevatorpitch voor hen te doen – in plaats van steeds voor andere bijstandsgerechtigden en klantmanagers. Daarmee lijkt contact met werkgevers dichterbij. Dit wordt ook expliciet zo benoemd:

Klantmanager: 'Vandaag is er een accountmanager. Zij werkt bij het Werkgeversservicepunt en heeft een groot netwerk van werkgevers in de regio. Daarom hebben we jullie de opdracht gegeven om een elevatorpitch voor te bereiden.'

Voordat de bijstandsgerechtigden beginnen met hun elevatorpitch, vraagt de klantmanager aan de accountmanager of zij nog wat wil zeggen.

Accountmanager: 'Ik heb iedere dag contact met werkgevers in de regio en ik wil proberen jullie op weg te helpen. Ik kijk niet als trainer of coach naar jullie, maar

als mogelijk toekomstige werkgever: Pas jij bij mij of in de functie die ik zoek en wat breng je extra mee als collega? Wat maakt jou nou anders of beter dan de rest? Zo kijken jullie ook als je iets gaat kopen, die tube tandpasta of fiets.’

Hoewel de accountmanager dus zelf geen werkgever is, wordt haar wel gevraagd naar bijstandsgerechtigden te kijken *als* een werkgever. Vooraf wordt duidelijk gemaakt dat de accountmanager bijstandsgerechtigden niet aan betaald werk kan helpen – het is immers haar taak om werkgevers te ondersteunen, niet bijstandsgerechtigden. Maar zij kan wel tips geven vanuit het perspectief van werkgevers. Zoals vaker gebeurde, wordt hier de metafoor van het verkopen van een product gebruikt. Bijstandsgerechtigden moeten zichzelf zo weten aan te prijzen dat een werkgever hen zou willen ‘kopen’, en niet iemand anders met vergelijkbare kwaliteiten. De arbeidsmarkt kenmerkte zich ten tijde van dit onderzoek immers door een enorme concurrentie van werkzoekenden en de enige manier om een streepje voor te hebben op anderen, is jezelf beter te kunnen verkopen. Ook in dergelijke bijeenkomsten waarbij een *accountmanager*, *jobhunter* of *recruiter* aanwezig is, blijft de nabijheid van betaald werk slechts een verbeelding, omdat van deze contactpersonen niet wordt verwacht dat zij bijstandsgerechtigden aan een baan (kunnen) helpen. Het wordt echter wel gebracht als een stap in de richting van de arbeidsmarkt en een kans voor bijstandsgerechtigden om verder te komen in hun zoektocht naar betaald werk.

Tijdens een serie bijeenkomsten speciaal voor ‘hogeropgeleiden’, proberen klantmanagers betaald werk dichterbij te halen door een bezoek te organiseren bij een commercieel bedrijf in het zakelijke district van de stad. Daar zouden *human resource managers* van verschillende bedrijven in de omgeving aanwezig zijn om bijstandsgerechtigden feedback te geven op hun elevatorpitch en hun tips te geven voor het vinden van betaald werk. Vooraf worden de verwachtingen door de klantmanagers reeds getemperd door te zeggen dat het altijd maar ‘afwachten is wie er werkelijk komt’, omdat het ‘allemaal drukke mensen zijn met volle agenda’s’ en ‘we blij mogen zijn dat ze de tijd nemen om de pitches aan te horen en van feedback te voorzien’. Bovendien moeten bijstandsgerechtigden niet verwachten dat de bijeenkomst hun een baan zou opleveren, maar wel waardevolle feedback en wellicht een netwerkcontact. Desondanks zijn de ver-

wachtingen hoog en kijken de bijstandsgerechtigden gespannen uit naar de bijeenkomst. In voorbereiding hierop krijgen ze de opdracht een *moodboard* te maken waarop ze uitbeelden wie ze zijn en wat hun 'droombaan' is. Dat wordt gebruikt als achtergrond voor de elevatorpitch die iedere bijstandsgerechtigde later doet in een vergaderruimte op de zeventiende verdieping van een indrukwekkend gebouw in het zakelijke district. Het publiek bestaat hier voornamelijk uit dezelfde contactpersonen die regelmatig aanwezig zijn bij bijeenkomsten van de sociale dienst.

Tijdens de eerstvolgende bijeenkomst bij de sociale dienst uiten enkele bijstandsgerechtigden hun teleurstelling over de zeer beperkte aanwezigheid van vertegenwoordigers van het zakelijke district, evenals het gebrek aan tastbaar resultaat van de bijeenkomst. Een van de bijstandsgerechtigden noemt de bijeenkomst een *deflation* (een kleinering, verlies van moed/zelfvertrouwen), omdat hij niet eens bruikbare feedback heeft gehad, laat staan een aanknopingspunt heeft gekregen voor het vinden van een baan. Hij zegt dat hij zich een 'maatschappelijk project' voelt dat er niet toe leidt dat hij dichterbij betaald werk komt. Enkele andere bijstandsgerechtigden zeggen dat ze het met hem eens zijn. Zo voegt een van hen eraan toe dat ze heeft gesproken met een van de weinige vertegenwoordigers van het zakelijke district en haar gevraagd had om haar te introduceren bij haar contacten. De vrouw, die werkte voor een vastgoedbedrijf, zei dat ze dat niet kon doen omdat haar zakelijke relaties daarvoor niet geschikt zijn. Hoewel de bijeenkomst de bijstandsgerechtigden dus fysiek dicht bij een werkplek had gebracht, brengt het hen niet dichterbij betaald werk. Het blijft bij de nabootsing van de nabijheid van betaald werk.

Reïntegratie naar betaald werk vanuit de bijstand bestaat dus uit allerlei oefeningen die bijstandsgerechtigden moeten helpen dichterbij betaald werk te komen. Bij gebrek aan reële kansen voor bijstandsgerechtigden om in contact te komen met werkgevers en de mogelijkheid te krijgen een werkcontext te ervaren, kunnen klantmanagers echter niet veel meer doen dan situaties creëren waarin de nabijheid van betaald werk wordt voorgesteld en nagebootst. Op deze manier proberen zij de inspirerende teksten aan de muur en strenge toespraken of bemoedigende woorden over het nut en de noodzaak om 'positief' te blijven, kracht bij te zetten.

De reïntegratie maakt bijstandsgerechtigden kwetsbaar voor uitbuiting

Ik heb laten zien dat reïntegratie naar betaald werk vanuit de bijstand bestaat uit het stimuleren van ‘positieve’ gedachten en gevoelens van bijstandsgerechtigden over hun potentie om betaald werk te vinden. Dit gebeurt ondanks de precare omstandigheden op de arbeidsmarkt die het voor de meeste bijstandsgerechtigden bijzonder lastig maken om een baan te vinden – laat staan een baan die de belofte van sociale zekerheid, gevoelens van eigenwaarde en kansen op zelfontplooiing zou kunnen inlossen. Reïntegratie naar betaald werk bestaat voor een belangrijk deel uit bijstandsgerechtigden leren onzekerheid, instabiliteit en kwetsbaarheid te accepteren door middel van mentale training. Hierin staat verbeelding centraal: door het voorstellen en nabootsen van contact met werkgevers wordt de nabijheid van betaald werk geïmiteerd en leren bijstandsgerechtigden optimistisch te blijven. Omdat ‘positieve’ gedachten en gevoelens worden verbonden aan ‘actief zijn’ en ‘verantwoordelijkheid nemen’, is dit ook een manier om bijstandsgerechtigden te ‘activeren’ en te ‘responsabiliseren’. Optimisme, motivatie, doorzettingsvermogen en zelfvertrouwen ontwikkelen, is een strategie die uiteindelijk zou moeten leiden tot het vinden van betaald werk.

Vanuit een perspectief van sociale rechtvaardigheid is reïntegratie naar betaald werk door mentale beïnvloeding om twee redenen problematisch. Ten eerste maakt het bijstandsgerechtigden individueel verantwoordelijk om een uitweg te vinden uit de precare omstandigheden die het gevolg zijn van sociale, economische en politieke processen (zoals de ‘flexibilisering’ van de arbeidsmarkt). Bijstandsgerechtigden wordt geleerd met precair werk en hun onzekere positie om te gaan en daarin zelf vormen van stabiliteit en zekerheid te creëren, terwijl – of juist, *omdat* – hun steeds minder handvatten worden geboden om dit te laten slagen. Vanuit het idee van ‘zelfredzaamheid’ en ‘eigen verantwoordelijkheid’ worden bijstandsgerechtigden niet of nauwelijks ondersteund in het daadwerkelijk verkrijgen van betaald werk. Zij moeten precair werk accepteren, zich daarin staande weten te houden, optimistisch zijn en doorzetten om zo ‘op eigen kracht’ succesvol te worden op de arbeidsmarkt. Het cultiveren van het idee dat bijstandsgerechtigden zichzelf vanuit een ‘broodbaan’ omhoog kunnen werken naar een ‘droombaan’, zonder hun daarbij middelen te bieden die dat waarborgen (door scholing of afspraken met werk-

gevers over doorgroeimogelijkheden en arbeidswetgeving bijvoorbeeld), versterkt de individualisering van het creëren van zekerheid en stabiliteit.

Gezien de kansen om vanuit precair werk door te groeien naar beter werk, lijkt dit een vorm van wat Lauren Berlant (2011) 'wreed optimisme' noemt: optimisme dat hetgeen wat wordt nagestreefd (in dit geval een 'droombaan') juist in de weg staat. Voor de meeste bijstandsgerechtigden (die vaak relatief laagopgeleid zijn) is de kans om zonder hulp een 'droombaan' te verkrijgen door helemaal onder aan de ladder op de arbeidsmarkt te beginnen, bijzonder klein. Door een 'broodbaan' te accepteren, in plaats van bij of om te scholen, of met ondersteuning vanuit de sociale dienst een betere baan te vinden, is de kans dat zij uiteindelijk een 'droombaan' vinden waarschijnlijk nihil.

De tweede reden dat reïntegratie naar betaald werk door mentale beïnvloeding vanuit een perspectief van sociale rechtvaardigheid problematisch is, is dat het bestaande ongelijkheden reproduceert. Kansen en mogelijkheden om succesvol te zijn op de arbeidsmarkt zijn ongelijk verdeeld en via reïntegratiehulp zou herverdeling daarvan mogelijk zijn. Door financiële hulp te bieden bij (om)scholing, door actievere bemiddeling met werkgevers, of door andere hulpbronnen zoals een rijbewijs – een veelvoorkomende eis bij de vacatures die ik voorbij zag komen tijdens mijn veldwerk. Dat gebeurt echter niet of nauwelijks. Inzetten op positief denken en bijstandsgerechtigden met sancties dwingen elke mogelijke baan te accepteren, maakt bijstandsgerechtigden kwetsbaar voor armoede en uitbuiting. Het ondermijnt immers de bestaanszekerheid van uitkeringsgerechtigden omdat het recht op een uitkering voortdurend ter discussie staat. Bovendien geeft het hun een slechte uitgangspositie voor onderhandelingen over beloning en arbeidsvoorwaarden als zij aangezet worden zich onder alle omstandigheden en tegen elke prijs te verkopen op de markt.

Sociaal rechtvaardig bijstands- en arbeidsmarktbeleid biedt bijstandsgerechtigden en precair werkenden de mogelijkheid om op gelijkwaardige basis mee te doen door zekerheid, stabiliteit en voldoende inkomen te garanderen. Het huidige bijstandsbeleid schiet daarin tekort.

Literatuur

- Beer, P. de, 2018. Laagopgeleiden vaker aan het werk, maar wel op laagbetaalde en flexibele baan. *TPEdigitaal*, 12(2), 1-19.
- Berkel, R. van, 2017. The street-level activation of the unemployed remote and very remote from the labour market. In: Berkel, R. van, Caswell, D., Kupka, P. & Larsen, F. (eds.), *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe. Activating the unemployed*, 144-162. New York / London: Routledge.
- Berlant, L., 2011. *Cruel optimism*. Durham: Duke University Press.
- Brakel, K. van & Horssen, C. van, 2016. Kansen voor laagopgeleiden. In: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Perspectief op de onderkant van de arbeidsmarkt*, 41-56. Den Haag: Ministerie van SZW.
- CBS, 2019. *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op zekerheid*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS StatLine 2016, Sociale zekerheid; bijstand, re-integratie en WSW, gemeenten, 2016.
- CBS StatLine 2017, Sociale zekerheid; bijstand, re-integratie en WSW, gemeenten, 2017.
- Divosa, 2016. De bijstand: volume, in- en uitstroom en samenstelling. Te raadplegen op www.divosa.nl/publicaties/
- Flyvbjerg, B., 2006. Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Friedli, L. & Stearn, R., 2015. Positive affect as coercive strategy: Conditionality, activation and the role of psychology in UK government workfare programmes. *Medical Humanities*, 41(1), 40-47.
- Jones, R., Pykett, J. & Whitehead, M., 2013. *Changing behaviours. On the rise of the psychological state*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kremer, M., Went, R. & Krottnerus, A., 2017. *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*. Den Haag: WRR.
- SCP, 2016. *Aanbod van arbeid 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP, 2019. *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- TK, 2013/2014. Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (invoeringswet Wet werken naar vermogen). Vierde nota van wijziging. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33161, nr. 107.
- Urciuoli, B., 2008. Skills and selves in the new workplace. *American Ethnologist*, 35(2), 211-228.
- Vonk, G., 2014. Repressieve verzorgingsstaat. *Nederlands Juristenblad*, 2, 95-102.
- Weeks, K., 2011. *The problem with work. Feminism, Marxism, antiwork politics, and post-work imaginaries*. Durham: Duke University Press.

6

Handhaving van de bijstandsregels

Uitvoerders zoeken ruimte voor eigen keuzes

PAULIEN DE WINTER

Paulien de Winter is rechtssocioloog en werkt als universitair docent aan de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen

‘Iedereen gelijk behandelen dat zullen we moeten doen, omdat er regels zijn. (...) en dat ik iemand dan zielig of leuk of aardig vind, dat doet er niet toe. Ik kan er niets mee.’

‘Bijstand begint bij de mens, niet bij de regel. (...) Je kunt dit werk niet vanuit papier doen. Misschien gaat het dan feilloos en dan klopt het wetstechnisch, maar het morele en het menselijke, ik zie niet hoe je daar dan inhoud en achting aan kan geven.’

Dit zijn citaten van twee medewerkers bij Nederlandse gemeenten die dagelijks contact hebben met uitkeringsgerechtigden. Ze zijn verantwoordelijk voor de handhaving van de verplichtingen van de Participatiewet. De uitspraken laten zien dat de medewerkers verschillende opvattingen hebben over wat belangrijk is in hun werk. De ene is voor uniformiteit, terwijl de andere juist een voorstander van maatwerk lijkt te zijn. Deze verschillende opvattingen kunnen leiden tot een verschil in uitvoering van de Participatiewet. Het kan voor de uitkeringsgerechtigden mogelijk dus uitmaken welke medewerker zij treffen. In dit hoofdstuk kijk ik naar dit vraagstuk vanuit het perspectief van de uitvoerders zelf. De vraag die hier centraal staat, is: Hoe denken uitvoerende medewerkers over handhaving van de verplichtingen van de Participatiewet? Op basis van empirisch onderzoek bij drie gemeenten bespreek ik de wijze waarop medewerkers de regels toepassen en de wijze waarop medewerkers reageren op overtredingen (zie ook De Winter 2019). Deze bijdrage geeft daarmee een kijk in de

wereld van de handhaving op uitvoeringsniveau. Daarvoor zal ik eerst een beeld schetsen van de verplichtingen van de Participatiewet zoals die op papier staan. Maar vooraf een korte toelichting op mijn onderzoek.

Het onderzoek: de praktijk in drie gemeenten

Handhaving betreft zowel preventieve als repressieve activiteiten van medewerkers van gemeentelijke uitvoeringsorganisaties ter bevordering van naleving van de Participatiewet door uitkeringsgerechtigden. Het onderzoek is gericht op uitvoerende medewerkers met handhavingstaken. Om de handhaving van de verplichtingen van de Participatiewet in de praktijk te bestuderen, zijn drie gemeenten onderzocht. Bij elke gemeente zijn beleidsstukken geanalyseerd, participerende observaties uitgevoerd en verdiepende interviews met medewerkers gehouden. De analyse van de beleidsstukken geeft inzicht in het handhavingsbeleid en de handhavingskeuzes van gemeenten. Participerende observaties geven inzicht in het gedrag van medewerkers. De interviews geven een beeld van de houding van uitvoerders, de keuzes die zij maken en hun gedachten over handhaving.

Bij de keuze voor de gemeenten is gekeken naar locatie, aantal inwoners, aantal uitkeringsgerechtigden en handhavingsreputatie (dit laatste gebaseerd op gesprekken met mensen uit de praktijk en met andere onderzoekers). Gemeente I is een relatief kleine gemeente (minder dan 50.000 inwoners, 50 personen met een bijstandsuitkering per 1000 inwoners van 18 jaar en ouder, 7,7 procent werkloosheid) in het noorden van Nederland, met een zachte tot gemiddelde handhavingsreputatie. Gemeente II is een grote gemeente (100.000 tot 500.000 inwoners, 74 personen met een bijstandsuitkering per 1000 inwoners van 18 jaar en ouder, 8,6 procent werkloosheid) in het oosten van Nederland, met een harde handhavingsreputatie. Gemeente III is een grote gemeente (100.000 tot 500.000 inwoners, 39 personen met een bijstandsuitkering per 1000 inwoners van 18 jaar en ouder, 4,6 procent werkloosheid) in het midden van Nederland, met een gemiddelde handhavingsreputatie. In totaal zijn er 41 medewerkers geïnterviewd: 13 medewerkers reïntegratie, 8 medewerkers inkomen, 11 medewerkers handhaving en 9 managers.

Ik richt mij op twee aspecten van handhaving: de toepassing van regels en de reactie op overtredingen. De wijze van regeltoepassing kan in meer of mindere mate flexibel of strikt zijn. Als uitvoerders de regels *flexibel*

toepassen, dan staan ze vaker uitzonderingen toe, hebben ze een eigen definitie van een overtreding, kiezen ze vaker voor de uitkeringsgerechtigde (en niet voor de regel) en kiezen ze voor maatwerk (en niet voor iedereen gelijk behandelen). Als uitvoerders de regels *strikt* toepassen, dan staan ze uitzonderingen slechts zeer beperkt toe, interpreteren ze de wet letterlijk als het gaat om overtredingen, kiezen ze voor regels (en niet voor uitkeringsgerechtigden) en kiezen ze voor uniformiteit (en niet voor maatwerk). De reactie op een overtreding kan in meer of mindere mate overredend of bestraffend zijn. Uitvoerders die *overredend* reageren op overtredingen, geven voornamelijk voorlichting en advies aan uitkeringsgerechtigden, geven vrijstelling van de sollicitatieplicht en geven waarschuwingen en dreigen af en toe met sancties. Uitvoerders die *bestraffend* reageren op overtredingen, sturen vaak waarschuwingsbrieven, leggen maatregelen of boetes op en schorsen of beëindigen uitkeringen. Ik heb uitvoerders op beide aspecten ingedeeld, gebaseerd op hun gedrag (participerende observaties) en hun uitspraken (interviews).¹

Handhaving op papier: de wet en de verordeningen

Voordat ik de praktijk van handhaving beschrijf, ga ik eerst in op de regels zoals die op papier staan en waartoe de uitvoerders zich moeten verhouden. In de Participatiewet zijn de standaarden voor de bestuurlijke boete voor een overtreding van de inlichtingenplicht vastgelegd – alle gemeenten moeten die toepassen. De maatregelen voor een overtreding van de arbeidsverplichtingen verschillen per onderzochte gemeente.

De inlichtingenplicht is de verplichting tot het (uit eigen beweging) verstrekken van inlichtingen. Inlichtingen zijn feiten die van invloed kunnen zijn op het recht op of de hoogte van de uitkering (Participatiewet art. 17). Bij een overtreding van de inlichtingenplicht móét de gemeente een boete opleggen. De berekening van deze (bestuurlijke) boete is opgenomen in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. Als er sprake is van te veel ontvangen uitkeringsgeld, dan gelden de volgende standaarden: bij ‘opzet’ is de boete 100 procent van het te veel ontvangen uitkeringsgeld, bij ‘grote schuld’ is de boete 75 procent, bij ‘normale verwijtbaarheid’ is de boete 50 procent en bij ‘verminderde verwijtbaarheid’ bedraagt de boete

¹ Het gaat om 29 uitvoerders; van 3 uitvoerders was er te weinig informatie om de handhavingstijl vast te stellen.

25 procent. Bij recidive geldt een boete van 150 procent. Deze standaarden gelden voor alle gemeenten.

De arbeidsverplichtingen zijn verplichtingen om zo snel mogelijk betaalde arbeid te vinden, bijvoorbeeld de sollicitatieplicht. Deze verplichtingen zijn verdeeld in geüniformeerde en niet-geüniformeerde verplichtingen. Geüniformeerde verplichtingen zijn verplichtingen waarbij de wetgever de maatregel vastgelegd heeft. Bij de niet-geüniformeerde verplichtingen laat de wetgever de gemeenten vrij om in hun verordening zelf vast te stellen wat de hoogte en de duur van de maatregel is bij niet-naleving.

Gemeenten moeten dus een maatregel opleggen bij overtredingen van de geüniformeerde verplichtingen. Het gaat om een verlaging van de bijstand met 100 procent. Gemeenten kunnen in hun verordening de duur van de maatregel en de eventuele spreiding (de ‘verrekening’) van de maatregel over drie maanden (bijvoorbeeld in plaats van één maand een verlaging van 100 procent, drie maanden een verlaging van 33 procent) vaststellen. De drie onderzochte gemeenten hebben gekozen voor een of twee maanden. Een van de onderzochte gemeenten staat verrekening toe bij alle overtredingen, de andere twee gemeenten alleen in ‘(zeer) bijzondere omstandigheden’.

Bij een herhaalde overtreding (recidive) van de geüniformeerde verplichtingen hebben de drie onderzochte gemeenten een maatregel van 100 procent van de bijstandsnorm gedurende twee maanden vastgesteld in de verordeningen. Gemeenten hanteren vervolgens verschillende definities van recidive. Bij twee van de drie onderzochte gemeenten wordt een onderscheid gemaakt in een eerste recidive (twee maanden) en herhaalde recidive (drie maanden). Bij één gemeente maakt het niet uit welke verplichting er wordt overtreden. Verder nemen twee van de drie gemeenten in de verordening de ruimte om de maatregel aan te passen of op 0 procent vast te stellen op grond van bijzondere omstandigheden.

Naast de wettelijk gespecificeerde verplichtingen die de Participatiewet voorschrijft, kan een gemeente niet-geüniformeerde verplichtingen vastleggen in een verordening. Dit gaat om verplichtingen als het tijdig registreren als werkzoekende, het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak of het voldoen aan een oproep om in verband met de arbeidsinschakeling op een gegeven plaats en tijd te verschijnen. De gemeen-

ten kiezen voor uiteenlopende maatregelenregimes: twee categorieën (10 procent en 50 procent verlaging van de bijstandsnorm), drie categorieën (5 procent, 10 procent en 20 procent verlaging van de bijstandsnorm) of vijf categorieën (10 procent, 20 procent, 40 procent, 50 procent en 100 procent verlaging van de bijstandsnorm).

Kortom, gemeenten verschillen in de hoogte en de duur van de maatregelen, en gaan verschillend om met recidive en de spreiding van de maatregel over meerdere maanden.

Handhaving in de praktijk: de toepassing van de regels

Tot zover de handhaving op papier. Hoe ziet handhaven van de Participatiewet er in de praktijk uit? Ik ga allereerst in op de toepassing van de regels. De meeste onderzochte uitvoerders (59 procent) passen de regels min of meer flexibel toe. Een kleiner gedeelte (28 procent) past de regels min of meer strikt toe. Eén medewerker (3 procent) zit precies op de scheidslijn tussen flexibel en strikt ('gemiddeld' genoemd). Zie tabel 1 voor een overzicht. Medewerkers van dezelfde gemeente verschillen onderling in de wijze van regeltoepassing. Bijna alle onderzochte uitvoerders van gemeente I passen de regels flexibel toe. Bij gemeente II past het grootste gedeelte van de onderzochte medewerkers de regels strikt toe. De overige onderzochte medewerkers passen de regels flexibel of 'gemiddeld' toe. Bij gemeente III passen de onderzochte uitvoerders de regels zowel flexibel als strikt toe. Deze indeling van uitvoerders naar wijze van regeltoepassing komt overeen met de handhavingsreputatie van de gemeenten (zie de eerdere passage over 'Het onderzoek').

Tabel 1 Indeling uitvoerders naar wijze van regeltoepassing

	flexibel	gemiddeld	strikt	totaal
totaal	17 (59%)	1 (3%)	11 (38%)	29
gemeente I	9 (82%)	0 (0%)	2 (18%)	11
gemeente II	3 (33%)	1 (11%)	5 (56%)	9
gemeente III	5 (56%)	0 (0%)	4 (44%)	9

Er blijkt dus veel variatie te zitten in de wijze waarop medewerkers de regels toepassen, zowel binnen gemeenten als tussen gemeenten. Om de verschillen in houding van de uitvoerders te illustreren, volgen enige citaten over hoe zij denken over regels en gelijke behandeling.

‘Als je de wet gaat bestuderen, dan zie je dat binnen elke wet een kader is [respondent bedoelt: de wet geeft een kader waarbinnen ruimte is; PW]. En die vrijheid heb je. Je ziet dat mensen [medewerkers] angstvallig gewoon die vrijheid niet durven te pakken, wat ingesloten zit binnen een wet. Als ik de mogelijkheid krijg, als ik vind dat ik gebruik moet maken van de kaders, dan doe ik dat. Alles ter wille van mijn klant.’ (respondent 4)

‘Soms moet je over een regel heen durven stappen.’ (respondent 6)

‘Als ik daar met een juridisch oogpunt naar kijk, dan zeg ik, is iedereen gelijk. Want wat je niet wilt, is rechtsongelijkheid. Maar ik ben me er ook terdege van bewust, dat maatwerk steeds meer moet. Puur juridisch gezien zeg ik, is iedereen voor de wet gelijk. (...) Want wat je niet wilt, is dat je op een gegeven moment voor de ene klant maatwerk levert terwijl de buurman die in dezelfde situatie zit, je het maatwerk niet levert.’ (respondent 42)

‘Iedereen gelijk behandelen dat zullen we moeten doen, omdat er regels zijn. (...) en dat ik iemand dan zielig of leuk of aardig vind, dat doet er niet toe. Ik kan er niets mee.’ (respondent 43)

Respondenten 4 en 6 zijn ingedeeld als uitvoerders die regels flexibel toepassen en respondenten 42 en 43 als uitvoerders die de regels strikt toepassen. Dat uitvoerders verschillend denken over de toepassing van regels, kan samenhangen met dat ze verschillende definities hanteren van een (verwijtbare) overtreding. Het is mogelijk dat de ene medewerker in een bepaalde situatie van mening is dat er een overtreding is begaan, terwijl een andere medewerker anders denkt over dezelfde situatie.

Handhaving in de praktijk: reactie op overtreding

Bijna de helft van de onderzochte medewerkers (45 procent) reageert in meer of mindere mate bestraffend op overtredingen. Een kleiner gedeelte (34 procent) reageert ‘gemiddeld’ op overtredingen (de scheidslijn tussen bestraffend en overredend). Een iets kleiner gedeelte (32 procent) reageert in meer of mindere mate overredend op overtredingen. Zie tabel 2 voor een overzicht. Medewerkers van dezelfde gemeente verschillen in hun reactie op overtredingen. De meeste onderzochte medewerkers van ge-

meente I reageren ‘gemiddeld’ op overtredingen. De overige onderzochte medewerkers reageren overredend of bestraffend. Bij gemeente II reageren de meeste onderzochte medewerkers bestraffend op overtredingen. Bij gemeente III reageren de onderzochte medewerkers zowel bestraffend als overredend op overtredingen, met de nadruk op bestraffend. Deze indeling van uitvoerders naar wijze van regeltoepassing komt overeen met de handhavingsreputatie van de gemeenten (zie de eerdere passage over ‘Het onderzoek’).

Tabel 2 Indeling uitvoerders naar reactie op overtreding

	overredend	gemiddeld	bestraffend	totaal
totaal	6 (21%)	10 (34%)	13 (45%)	29
gemeente I	3 (27%)	6 (55%)	2 (18%)	11
gemeente II	0 (0%)	3 (33%)	6 (67%)	9
gemeente III	3 (33%)	1 (11%)	5 (56%)	9

Ik laat aan de hand van een aantal citaten van medewerkers de verschillen zien. Een voorbeeld van een medewerker die overredend reageert op overtredingen:

‘Als het niet kan, als het niet hoeft, dan leg ik mensen geen boete op. Mensen hebben al genoeg zorgen aan hun hoofd en dan moet ik nog een boete gaan opleggen. Nou sorry, ik zit er niet op te wachten. Als ik eronderuit kan komen dan doe ik dat ook wel. Dat probeer ik zoveel mogelijk, maar soms moet het gewoon. Dan ga ik met de klant in gesprek. Geregeld is het mij al wel gelukt dat klanten van ons zeggen “ik snap het wel, je doet ook je werk en je kunt ook niet anders, ja ik ben dom geweest, blablabla”.’ (respondent 4)

Deze uitvoerder geeft aan dat hij liever geen sancties oplegt en dat hij in plaats van een boete op te leggen een goed gesprek voert met de uitkeringsgerechtigde. Hij probeert het bestraffen van uitkeringsgerechtigden zoveel mogelijk te voorkomen en kiest voor overredend.

Een voorbeeld van een uitvoerder die bestraffend reageert op overtredingen, is respondent 65. Hij vindt dat zijn collega’s te weinig maatregelen opleggen:

‘Ik heb de cijfers gezien van vorig jaar en daar ben ik wel van geschrokken. (...) Dat vind ik toch wel heel weinig. (...) Ik denk dat ze het meestal wel opmerken, maar er zijn twee redenen waarom ze het niet doen. En één is dat het veel te veel tijd kost. Het is wel een heel rapport hè, je moet toch wel even een stukje geschiedenis erin zetten en dat kost veel tijd. En de andere kant, ze hebben een band met die klant en ze zijn ook wel bang dat als ze een maatregel gaan opleggen dat de klant daar niet blij mee gaat zijn en dan verstoort je die relatie en krijg je hem helemaal niet meer aan het werk.’ (respondent 65)

Hij geeft verder aan dat hij geen moeite heeft met zijn controlerende rol:

‘Die vind ik heel belangrijk. Het is wel gemeenschapsgeld. Het is ook mijn belastinggeld. En uiteindelijk help je de klant er ook niet mee als die onterecht een uitkering krijgt. Want ja, als het aan het licht komt, hij moet alles terugbetalen. Een boete eroverheen. Ze komen alleen maar verder in de problemen. Dus dan heb ik het liever maar gewoon duidelijk.’ (respondent 65)

Ook twee andere uitvoerders geven aan hun controlerende rol belangrijk te vinden:

‘Ik ben wel heel fraude-alert. Dat is m'n werk. Ik vind ook dat dat moet.’ (respondent 6)

‘Ze ontvangen natuurlijk wel een uitkering en zij moeten er wel alles aan doen om zo snel mogelijk weer uit de uitkering te geraken. Het is natuurlijk het laatste sociale vangnet van alles in Nederland. Dus ik heb er geen problemen mee om ook controlerend te zijn naar klanten.’ (respondent 7)

Tussen de regels ruimte vinden voor de beste werkwijze

Medewerkers reageren in de praktijk dus verschillend op overtredingen en passen de regels op verschillende wijze toe. Voor uitkeringsgerechtigden houdt dit in dat het kan uitmaken welke medewerker zij treffen. Medewerkers zijn zich bewust van de verschillen in handhaving:

‘Iedereen heeft zijn eigen werkwijze. Ik houd het bij mijn eigen werkwijze. Ik heb mijn eigen manier van werken.’ (respondent 4)

‘We hebben beleid en we praten over uniform werken, maar iedereen neemt natuurlijk z’n eigen pakketje met vaardigheden et cetera mee. (...) Iedereen is hier ook heel eigenwijs, dus iedereen blijft het ook zeker op z’n eigen manier doen. (...) Maar ik denk dat je, dat uiteindelijk elke klant of werkzoekende die hier binnen komt lopen, die loopt wél met hetzelfde pakketje de deur uit.’ (respondent 11)

‘Ik ben daarin best een stukje eigenwijs, want ik denk dat mijn werkwijze goed is. (...) Maar ze zijn altijd nog heel positief over mijn resultaten geweest, dus ik houd het gewoon lekker bij mijn werkwijze.’ (respondent 54)

Medewerkers vinden tussen de regels manieren om te handhaven zoals zij dat passend vinden. Dit is niet alleen het geval bij de drie onderzochte gemeenten; dit is een bredere trend. Uit een rapport van de Inspectie SZW (2017, p. 10) blijkt dat medewerkers van de sociale dienst verschillende keuzes maken in de handhaving van de arbeidsverplichtingen. In dat onderzoek blijkt dat bij een aantal onderzochte gemeenten medewerkers terughoudend zijn met het opleggen van maatregelen omdat dit volgens de gemeenten de relatie met de cliënt verstoort en contraproductief werkt (p. 35). Medewerkers vinden sancties van 100 procent van de bijstand voor een groot deel van de arbeidsverplichtingen te zwaar (p. 3, p. 12). De uitvoerders vinden dat zij ‘ongeacht de wet, moeten bepalen wat de beste interventie is bij nalatig gedrag’ (p. 27). De Inspectie constateert dat gemeenten variëren in het opleggen van maatregelen terwijl de wet juist uniformiteit nastreeft (p. 3). De Inspectie is van oordeel ‘dat er verschillen bestaan bij uitvoering van de arbeidsverplichtingen in de Participatiewet, waardoor de met de wet nagestreefde rechtsgelijkheid bij het handhaven van die arbeidsverplichtingen in het gedrang komt (...)’. Ik ga dieper in op een van de mogelijke redenen waarom medewerkers tussen de regels door op zoek gaan naar een (in hun ogen) passende handhavingsaanpak.

De rol van leidinggevenden

De mate waarin managers ruimte en vrijheid aan medewerkers geven en de mate waarin medewerkers ruimte nemen, verschilt. Sommige managers geven aan dat er wel ruimte is, maar dat niet alle medewerkers deze ruimte (willen) zien. Er zijn ook managers die medewerkers juist stimuleren om tot creatieve oplossingen te komen en hen soms zelfs letterlijk

aansporen om buiten de lijntjes te kleuren als dit in het voordeel is van de klant. Een manager die aanstuurt op creativiteit en een medewerker die aangeeft te mogen afwijken van werkprocessen:

‘Binnen de kaders hebben ze dus heel veel ruimte, en dat moet ook want ik heb ook slimme mensen aangenomen. En die behandel ik ook als slimme mensen, en niet als kleuters. (...) Die ruimte is er gewoon. Zelf nadenken, creatief zijn en dan is er niemand die zegt: “Het mag niet”.’ (manager, respondent 13)

‘Ik mag zelfs beslissingen nemen die, zeg maar, buiten de geëigende paden liggen, die buiten de afbakeningen liggen.’ (respondent 8)

Uit de interviews blijkt dat ook managers het belangrijk vinden dat uitvoerders rekening houden met de uitkeringsgerechtigden:

‘Die discretionaire ruimte vind ik belangrijk, dat mensen [medewerkers] ook vooral gaan nadenken. Daar heb ik ook wel een beetje op geselecteerd ook, dat mensen net even iets verder gaan dan de bevelen, dus het domweg uitvoeren van.’ (manager, respondent 58)

‘Dat is altijd maatwerk! Ja, dat is geen standaard, er is geen standaard in mensen. (...) De regels zijn de gelijke behandeling. De wijze waarop is het maatwerk.’ (manager, respondent 66)

Eigen opvattingen over wat de beste werkwijze is

Een bekend perspectief op ambtelijke uitvoeringsorganisaties is dat medewerkers neutrale uitvoerders zijn. Vanuit dit oogpunt zijn verschillen in toepassing van de regels en verschillen in reacties op overtredingen onwenselijk en onrechtvaardig voor uitkeringsgerechtigden. Uitvoerende medewerkers zijn echter geen mechanische uitvoerders van de regels, ze hebben eigen opvattingen over hun werk (De Winter 2019). Het belang van opvattingen van medewerkers op de manier waarop zij hun werk uitvoeren, staat in recent onderzoek steeds meer centraal. Zacka (2017, p. 87) stelt dat de rol opvattingen de beslissingen van uitvoerders beïnvloeden. Uitvoerende medewerkers moeten hun werk zo efficiënt mogelijk uitvoeren, hun discretionaire ruimte gebruiken op een manier die eerlijk, respectvol en

zo responsief mogelijk is naar de bijzonderheden van de individuele zaak (Zacka 2017, p. 242). Zacka beschrijft uitvoerende medewerkers als *moral agents* die na verloop van tijd hun eigen stijl (professionele identiteit) ontwikkelen (p. 90), door hem *moral dispositions* genoemd.² De verschillen in handhaving ontstaan mogelijk doordat medewerkers anders denken over wat juist en rechtvaardig en effectief is voor uitkeringsgerechtigden.

Rekening houden met de situatie van de uitkeringsgerechtigde

Het onderzoek laat zien dat veel uitvoerende medewerkers in hun werkwijze rekening houden met de situatie van de uitkeringsgerechtigde:

‘Het mooiste blijft natuurlijk het opheffen van de situatie waarin de klant verkeert. Dat kan je door negatieve prikkels doen, maar dat kan je ook door positieve prikkels doen. Plus dat je de gelegenheid hebt het continu af te stemmen (...) Neem je verantwoordelijkheid als werkcoach en als klantmanager. Jij bepaalt dat, jij zit daar die wet uit te voeren, jij kent die klant.’ (respondent 6)

‘Niet elke situatie is dezelfde maar dat neemt niet weg dat elke partij gewoon zijn eigen verhaal heeft en zijn eigen achtergrond. Dat is geen standaard iets wat je kunt zeggen dat voor iedereen zou moeten gelden dus.’ (respondent 41)

Uitvoerders zien het belang in van gelijke behandeling en tegelijkertijd vinden zij maatwerk belangrijk:

‘Gelijk behandelen, maar maatwerk daar waar nodig.’ (respondent 51)

‘Ik denk dat je in deze tijd niet zonder maatwerk kan. (...) Aan de andere kant denk ik gelijke monniken, gelijke kappen.’ (respondent 57)

Sommige medewerkers geven nadrukkelijk aan dat gelijkheid in ongelijke situaties om maatwerk vraagt:

‘Natuurlijk wil je alle klanten gelijk..., dat vind ik een lastige joh. Ik denk dat je

² Morele disposities gaan over de interpretatieve lens van medewerkers, over hun normatieve en affectieve gevoeligheden (*sensibilities*) en over de manier waarop zij hun rol en verantwoordelijkheid interpreteren (Zacka 2017, p. 15).

er niet aan ontkomt om maatwerk te leveren. Als je kijkt hoe verschillend klanten zijn en wat klanten nodig hebben dan moet je, dan moet je eigenlijk wel maatwerk leveren.’ (respondent 62)

Uitvoerders leggen bij hun afwegingen de nadruk op gelijkheid in de uitkomst en niet op gelijkheid in de behandeling. Op basis van hun eigen overtuiging en soms in overleg met collega’s, bepalen de medewerkers welke afweging zij in welke situaties rechtvaardig vinden.

‘Als het goed is zijn ze streng maar rechtvaardig. Het zijn ook geen watjes, maar we hebben hier ook wel zo’n gevleugeld woord: we zijn er wel om mensen op de rails te zetten en niet om ze in de afgrond te duwen want dat is een klein kunstje.’ (manager, respondent 14)

‘Streng maar rechtvaardig. Nou nee, want kijk het is niet zo dat wij met de botte bijl overal maar op inslaan of als een olifant door de porseleinkast heen rennen. Helemaal niet, ik denk juist dat we hele goede afwegingen maken. Natuurlijk zijn we wel streng, we zijn gewoon strikt. We weten wat de procedures zijn, we weten hoe wet- en regelgeving in elkaar zit, maar we kunnen ook best buiten de kaders denken. In die zin dat we ons ook wel inleven in een klant en in een situatie.’ (respondent 57)

Medewerkers denken en handelen dus verschillend bij hun handhavingsbeslissingen. Welke overwegingen liggen hieraan ten grondslag? Veel medewerkers zeggen dat ze het doel voor ogen proberen te houden. Wat ze specifiek onder ‘het doel’ verstaan, laten ze vaak in het midden. Meestal lijkt het over reïntegratie te gaan, dus dat uitkeringsgerechtigden weer werk vinden en geen uitkering meer nodig hebben.

‘De uitkomst zal bij beiden hetzelfde zijn, absoluut, daar ben ik van overtuigd. Alleen de wat meer zakelijke consulent, die laat ook wat meer bij de klant zelf liggen, van nou, als jij iets zelf wilt, kom maar. Terwijl de meer sociale consulent handvatten biedt, van als je dit nou even doet of dat nou even doet, als je dat dan inlevert, hebben we de zaak rond. Dus in dat opzicht maakt het denk ik wel heel veel verschil voor een klant uit wie jouw contactpersoon is.’ (respondent 42)

‘We zijn allemaal verschillende individuen, we hebben hetzelfde doel, maar de weg daarnaartoe verschilt nog weleens.’ (respondent 51)

‘Ik weet wel dat iedereen heel verschillend op zijn eigen manier werkt. En ook dat dat ook wel prima is omdat leidinggevendenden zeggen: “Het maakt niet uit hoe je het doet, als je het doel maar bereikt”.’ (respondent 54)

Medewerkers zijn op zoek naar ruimte tussen de regels omdat zij het idee hebben dat wanneer zij rekening houden met de situatie van de uitkeringsgerechtigden, dit effectiever is en zij hiermee hun doel meer bereiken.

Meer ruimte voor uitvoerders, maar niet zonder voorwaarden

Aan de hand van een analyse van de verordeningen en citaten uit interviews met uitvoerende medewerkers (medewerkers inkomen, medewerkers reïntegratie en medewerkers handhaving) en hun managers, is in dit hoofdstuk een beeld geschetst van de (uitvoerings)praktijk van handhaving van de verplichtingen in de Participatiewet. De eerste bevinding is dat de gemeenten op papier een verschillende invulling geven aan de arbeidsverplichtingen. Deze verschillen gaan over de hoogte en de duur van de maatregelen, de definitie van recidive en de eventuele spreiding van maatregelen over meerdere maanden.

De tweede bevinding is dat uitvoerders verschillen in hoe ze regels toepassen en reageren op overtredingen. Bij beide aspecten is variatie aangetroffen. Medewerkers maken eigen afwegingen en zeggen die af te stemmen op de situatie van de uitkeringsgerechtigde, maar ook op hun eigen werkwijze en de eigen opvatting hoe ze denken het uiteindelijke doel te bereiken. Vanuit landelijk beleid draait handhaving om uniformiteit en gelijke behandeling. Dit onderzoek laat zien dat medewerkers daarover een andere opvatting hebben. Dat kan een verklaring zijn waarom medewerkers tussen de regels op zoek gaan naar een passende handhavingsaanpak.

Het is wenselijk dat bij het vormgeven van beleid en het opstellen van wetten in de toekomst meer rekening wordt gehouden met de weerbarstige praktijk. In het rapport *Weten is nog geen doen* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2017) wordt een lans gebroken voor een realistische overheid die in haar regelgeving rekening houdt met de gewone burger in al zijn variaties. Aansluitend pleit de Algemene Be-

stuursdienst BZK in het rapport *Regels en ruimte* (2019) voor een vergroting van de ruimte voor maatwerk door deregulering, professionalisering van de uitvoering en versterking van de verantwoording voor de door deregulering ontstane discretionaire ruimten.

Bij meer ruimte voor uitvoerders past wel een kanttekening. De uitvoeringsorganisatie moet rekening houden met de verschillende rolopvattingen en perspectieven op rechtvaardigheid van uitvoerders. Doordat medewerkers gefocust zijn op hun eigen aanpak en werkwijze, is er kans op tunnelvisie waarbij medewerkers onterecht vasthouden aan hun eigen opvattingen. Medewerkers moeten door de uitvoeringsinstantie en door de managers gestimuleerd worden om gebalanceerde afwegingen te blijven maken. Het is voor uitvoeringsinstanties daarom ook belangrijk dat zij medewerkers met verschillende houdingen (*dispositions*) in dienst hebben, zodat medewerkers in contact komen met collega's met andere opvattingen (gebaseerd op Zacka, p. 196-197).

Literatuur

- Algemene Bestuursdienst BZK, 2019. *Regels en ruimte. Verkenning maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte*. Den Haag.
- Inspectie SZW, 2017. *Handhaving arbeidsverplichtingen*. R17/02. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- May, P.J. & Burby, R., 1998. Making sense out of regulatory enforcement. *Law & Policy*, 20(2), 157-182.
- May, P.J. & Winter, S., 2000. Reconsidering styles of regulatory enforcement: Patterns in Danish agro-environmental inspection. *Law & Policy*, 22(2), 143-173.
- May, P.J. & Winter, S., 2011. Regulatory enforcement styles and compliance. In: Parker, C. & Nielsen, V.L. (eds.), *Explaining regulatory compliance. Business responses to regulation*, 222-244. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Winter, P. de, 2019. *Tussen de regels. Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid*. Groningen: Boom juridisch.
- WRR, 2017. *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zacka, B., 2017. *When the state meets the street. Public service and moral agency*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University.

7

Experimenten in de Participatiewet

Ongelijke behandeling bij ongelijke kansen op de arbeidsmarkt

RUUD J.A. MUFFELS

Ruud Muffels is econoom en is als hoogleraar Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid verbonden aan Tilburg University en werkzaam bij Tranzo, het wetenschappelijk centrum voor zorg en welzijn, alsmede bij de vakgroep Sociologie

Begin 2015 zaten de gemeenten met de handen in het haar. Ze kregen met de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 de volledige verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstand en dus ook voor de arbeidsreïntegratie, bij een gelijkblijvend budget. Bij gemeenten bestonden er voorts twijfels over de effectiviteit van reïntegratie vanuit de bijstand, mede vanwege de veelheid aan regels en verplichtingen in de wet. Wethouders van vier gemeenten – Tilburg, Utrecht, Groningen en Wageningen – staken de koppen bij elkaar en vroegen de staatssecretaris om te kunnen gaan experimenteren met een andere aanpak van de uitvoering met minder ‘moeters en toeters’, zoals de toenmalige Tilburgse wethouder Erik de Ridder het uitdrukte. Zij wilden onderzoeken of een ‘regelluwe bijstand’ met een andere bejegening van mensen – meer vraaggericht, gebaseerd op meer vertrouwen en meer maatwerk – beter werkt dan de strenge aanpak, om vooral ook de kansarme bijstandscliënt kansen te bieden op werk of, als dat niet kan, op andere vormen van participatie.

Gemeenten hadden een belangrijke reden om aan zo’n onderzoek deel te nemen. Het lukt alsmaar niet om mensen in de bijstand op weg te helpen naar een zekere betaalde baan, ondanks de toegenomen vraag naar arbeidskrachten. Per jaar vindt slechts een op de tien bijstandsgerechtigden werk, en na drie jaar in de bijstand is die kans geslonken tot minder dan een op de twintig. Vindt men een baan, dan is die meestal tijdelijk (60 tot 80 procent) en dus onzeker, met een grote kans om weer terug te vallen op de bijstand. Daarnaast is de bijstandspopulatie erg gevarieerd, be-

staand uit mensen met een gebrekkige opleiding of matige vaardigheden, sociale problemen (sociale achterstanden, scheiding, drugsgebruik) of gezondheidsproblemen, die nauwelijks kans hebben via – reguliere – arbeid hun situatie te verbeteren. Dat werd bevestigd in ons onderzoek onder bijstandsgerechtigden in een aantal van de gemeenten die uiteindelijk zijn gaan experimenteren. Bij de start ervan bleek 45 tot 70 procent ernstige sociale, fysieke of mentale gezondheidsproblemen te hebben waardoor ze volgens henzelf ongeschikt zijn voor de aangeboden banen en de meesten beschikten niet over een startkwalificatie die nodig is voor de laagst gekwalificeerde banen (Muffels & Gielen 2019).

Zes gemeenten maakten uiteindelijk in het najaar van 2015 gebruik van de Tijdelijke regeling experimenten Participatiewet (door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) en opgenomen als artikel 83 in de wet) en vijf gemeenten besloten te experimenteren buiten de AMvB om.¹ Deze vijf hadden daarmee weliswaar meer vrijheidsgraden bij het ontwerp van het experiment dan de AMvB-gemeenten, maar zij mochten de bijstandsgerechtigden niet een groter deel van de verdiensten uit werk laten behouden boven op hun uitkering (de zogenoemde extra vrijlating). In deze bijdrage bespreken we de bevindingen van het onderzoek in de gemeenten waarvoor de universiteit van Tilburg verantwoordelijk was: dat zijn drie niet-AMvB-gemeenten (Apeldoorn, Epe en Oss) en twee AMvB- of artikel 83-gemeenten (Tilburg en Wageningen).²

De vraagstelling in het onderzoek luidde: Wat werkt beter? Het huidige systeem van de ‘wortel en de stok’ (de harde hand), waarbij de wortel staat voor reïntegratie naar betaald werk en de stok voor verplichtingen, strenge controle en kortingen, of een systeem dat uitgaat van vertrouwen, intrinsieke motivatie, keuzevrijheid, ondersteuning bij maatschappelijke problemen en belonen (‘de zachte hand’; zie ook Kremer e.a. 2017)? De vraag die de gemeenten zichzelf stelden, was wat een andere bejegening van mensen in de bijstand doet met hun arbeidsparticipatie, maar ook met hun maatschappelijke participatie, zelfvertrouwen en zelfredzaamheid en hun welbevinden

1 De zes AMvB- of artikel 83-gemeenten zijn Groningen, Utrecht, Tilburg, Wageningen, Nijmegen en Deventer. De vijf gemeenten die buiten de AMvB om experimenteerden, zijn Apeldoorn, Epe, Oss, Amsterdam en Geldrop-Mierlo.

2 De onderzoekers van de Universiteit van Tilburg hadden geen toegang tot de gegevens van de andere gemeenten. Daarvoor wordt verwezen naar de lokale rapporten en een gezamenlijke publicatie van alle onderzoekers (Sanders e.a. 2020).

en gezondheid. Begin juni 2020 zijn de bevindingen van het onderzoek van zes experimenten door de staatssecretaris aan de Kamer aangeboden.

De experimenten bezien vanuit rechtvaardigheid en ongelijke behandeling

In deze bijdrage staat een net iets andere vraag centraal, namelijk of een andere aanpak in de bijstand beter werkt vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid en kansengelijkheid. Deze vraag benaderen we vanuit de opvatting over rechtvaardigheid zoals die al bestond in het Romeinse recht en die uitgaat van ‘ieder het zijne’, wat inhoudt: ‘gelijke behandeling in gelijke en ongelijke behandeling in ongelijke situaties’. In het huidige publieke discours en beleid wordt dit echter veelal versmald tot het paradigma van ‘gelijke behandeling’, ongeacht de situatie waarin men verkeert. Bijvoorbeeld, in de Participatiewet heeft iedereen bij reïntegratie in beginsel dezelfde rechten, dezelfde ondersteuning en dezelfde verplichtingen. Volgens dat paradigma kunnen uitkomsten ongelijk zijn maar heeft iedereen recht op gelijke kansen. Bij gelijke kansen wordt echter iets over het hoofd gezien; er wordt verondersteld dat iedereen ook gelijke keuzemogelijkheden heeft, iets wat door Amartya Sen, econoom en Nobelprijswinnaar, wordt betwist. Zijn alternatief voor ‘gelijke behandeling’ is de *capability*-benadering (1999; 2004) gebaseerd op de veronderstelling dat om kansengelijkheid te verminderen ‘ongelijke behandeling’ rechtvaardig en noodzakelijk is, overigens zonder dat uitkomsten gelijk moeten zijn. Van belang in Sens visie is het uitgangspunt van *capabilities*: de keuzeopties of handelingsmogelijkheden die mensen hebben of die hun worden aangeboden om het leven te leiden dat ze graag willen leiden. Op deze manier hebben of krijgen mensen kansen of keuzeopties waarmee hun participatiemogelijkheden worden vergroot en daardoor hun welbevinden toeneemt (Robeyns 2005; Sen 2004; 2009; Van der Klink e.a. 2016). Hier willen we nagaan in hoeverre de experimenten een antwoord kunnen geven op de vraag of ongelijke behandeling in de bijstand de sociale participatie vergroot en daardoor de kansengelijkheid vermindert en het welbevinden en de gezondheid verbetert. Met name voor degenen die daarvan het meest verstoken zijn, de kansarmen aan de basis van de arbeidsmarkt.³

³ Veelal wordt de term onderkant gebruikt om aan te geven dat het gaat om banen met de laagste lonen en de laagste baanzekerheid. Zie ook het eindrapport van de commissie-Borstlap (Commissie Regulering van Werk 2020).

Belangrijk hierbij is dat Sen refereert aan *basic capabilities*: het recht op een minimumniveau aan keuzemogelijkheden of *capabilities* om bijvoorbeeld armoede, onwelbevinden of ongezondheid te voorkomen. Als mensen verschillende startposities en daardoor ongelijke keuzemogelijkheden hebben, is het gerechtvaardigd en noodzakelijk om hun een extra steuntje in de rug te geven. Zonder die extra ondersteuning zal iemand in een achterstandspositie nooit een situatie van gelijke kansen kunnen bereiken.

In de *capability*-benadering van Sen worden persoonlijke en contextuele conversiefactoren bepalend geacht voor de keuzemogelijkheden die mensen hebben op de arbeidsmarkt. Persoonlijke conversiefactoren verwijzen naar de mate waarin mensen zelfredzaam zijn en hun leven kunnen vormgeven zoals ze dat zelf zouden willen. Denk aan het onderhouden van het sociale netwerk, het investeren in opleiding en vaardigheden, het omgaan met sociale en/of gezondheidsproblemen of het zoeken van geschikt werk. Contextuele conversiefactoren verwijzen naar de institutionele bescherming en behandeling zoals deze wordt gegeven door de klantmanager, de gemeente en maatschappelijke organisaties in de sfeer van jeugd en cultuur, maatschappelijk werk en gezondheid en zorg. Sen spreekt van *conversiefactoren* omdat deze de beschikbare middelen zoals kennis, ervaring en vaardigheden omzetten in individuele keuzemogelijkheden.⁴ De andere manier van begeleiding in de bijstandsexperimenten grijpt in op de contextuele en persoonlijke conversiefactoren en kan daardoor de verdeling van de keuzemogelijkheden ofwel *capabilities* minder ongelijk maken.

Naast deze rechtvaardigheidsopvatting waarin *capabilities* centraal staan, hebben we gedragseconomische en sociaal-psychologische inzichten gebruikt. Meer precies hebben drie aanvullende inzichten aan de basis gestaan van de experimenten (Groot e.a. 2019). Het eerste inzicht gaat over de invloed van armoede op de geestesgesteldheid van mensen. Onderzoek laat zien dat (financiële) schaarste en stress door armoede de cognitieve hulpbronnen van mensen verminderen (Mani e.a. 2013). Er is dan weinig ruimte voor uitdagende taken, zoals het bijscholen voor een andere baan, het onderhouden van het sociale netwerk of het actief zoeken naar betaald werk. Het tweede gedragseconomische inzicht gaat over de

⁴ Een soortgelijk model is door Van der Klink ontwikkeld voor duurzame inzetbaarheid in werk (Van der Klink e.a. 2016).

invloed van impliciete waarden, zoals wederkerigheid en vertrouwen, op het zoekgedrag. Individuen beantwoorden een goede behandeling of het ontvangen van vertrouwen met extra inspanning van hun zijde (positieve reciprociteit), terwijl het omgekeerde geldt als ze met wantrouwen worden bejegend (negatieve reciprociteit) (Fehr & Schmidt 2003). Het derde inzicht uit de psychologische motivatietheorie is dat extrinsieke prikkels de intrinsieke motivatie kunnen wegnemen (Frey & Jegen 2001). Intrinsiek gemotiveerde mensen ondernemen een activiteit omdat ze het plezierig en interessant vinden, waardoor ze meer effectiviteit en volharding laten zien in hun gedrag en een verbeterd welbevinden tonen (Deci & Ryan 1985; Ryan e.a. 1997). Deze zelfbeschikkingstheorie stelt ook dat het geven van vertrouwen aan mensen een gevoel van zelfsturing (eigen regie) oplevert die een positief effect heeft op het werkzoekgedrag en op duurzame arbeidsinschakeling (Blonk 2016). Onderzoek wijst uit dat de intrinsieke motivatie te versterken is door een activiteit als keuze aan te bieden in plaats van als verplichting of controlemiddel (Groot e.a. 2019).

De interventies in de experimenten zijn gebaseerd op deze drie inzichten en op de *capability*-benadering van Sen, waarin het bij alle interventies gaat om vertrouwen en wederkerigheid.

Inhoud en opzet van de experimenten

De opzet van de experimenten verschilt tussen de gemeenten, maar kent ook veel gemeenschappelijks. De deelnemers zijn mensen in de bijstand die zich na een uitnodiging vrijwillig hebben aangemeld en vervolgens willekeurig zijn toegewezen aan de verschillende interventies.⁵

1 De eigen-regie- of ontheffingsgroep. In deze groep worden deelnemers gedurende twee jaar vrijgesteld van verplichtingen (sollicitatieplicht, tegenprestatie). Zij worden geacht zelf actie te ondernemen, weliswaar met ondersteuning van de consulent/coach (in veel gemeenten ook wel case- of klantmanagers genoemd), door op zoek te gaan naar werk of naar andere participatiemogelijkheden. Ontheffing betekent

⁵ Het experiment is in elke gemeente opgezet als een Random Control Trial (RCT), hetgeen inhoudt dat de mensen die zich aanmelden willekeurig (door randomisatie) zijn ingedeeld in de interventiegroepen. Daarmee is de kans op vergelijkbare groepen wat samenstelling betreft het grootst.

niet volledig loslaten, maar ‘zelfredzaamheid leren’. Coaches hebben een training gekregen om de deelnemers te begeleiden en hun te leren zelfredzaam te zijn of te worden. Het aantal contactmomenten is in het begin groter dan na een jaar. Gemiddeld is het aantal contactmomenten twee keer per jaar.

- 2 De intensieve begeleidings- of coachingsgroep. In deze groep krijgen deelnemers extra hulp en ondersteuning van de consulent/coach. In de regel zijn alle instrumenten inzetbaar die onder het domein van de Participatiewet vallen; in sommige gemeenten, waaronder Tilburg, geldt dat zelfs voor alle instrumenten in het sociale domein. Ook in deze interventie wordt uitgegaan van vertrouwen en staat de vraag van de deelnemer centraal. De ondersteuning is gebaseerd op het bieden van individueel maatwerk. Daarvoor zijn er in de regel vijf tot zes contactmomenten per jaar.
- 3 De vrijlatingsgroep. In deze groep geldt een extra vrijlating van verdiensten, ook aan te duiden als ‘werken loont’. Deelnemers mogen in plaats van 25 procent, 50 procent van hun verdiensten behouden tot een maximum van ongeveer 200 euro per maand. In Wageningen krijgen de deelnemers in andere opzichten de standaarddienstverlening. In Tilburg is deze vrijlating gecombineerd met ontheffing of met extra begeleiding en krijgen de deelnemers een extra werkbonus bij volledige uitstroom naar werk (27 uur of meer tegen het minimumloon). Bij de drie niet-AMvB-gemeenten was vrijlating wettelijk niet mogelijk en zijn alleen de eerste twee interventies uitgevoerd.

De interventies liepen 18 tot 27 maanden. Op basis van de beschreven theoretische inzichten veronderstelden we dat elk van deze interventies zou leiden tot een grotere mate van zelfredzaamheid, en in combinatie met extra begeleiding tot een versnelde uitstroom naar (betaald) werk, maar ook tot verbetering van het welbevinden en de (mentale) gezondheid van de deelnemers. Vooral maatwerk en persoonlijke intensieve begeleiding bij gezondheids- of andere beperkingen zou tot extra uitstroom naar werk leiden (Muffels & Gielen 2019). Maar ook van eigen regie wordt vanwege het effect op zelfredzaamheid en mentale gezondheid een positief effect verwacht op uitstroom naar werk. Voor de vrijlatings- of ‘werken loont’-groep wordt een positief effect verwacht op deeltijdwerk, aange-

zien de extra vrijlating alleen bij deeltijdwerk een beloningsprikkel geeft. Om die reden had Tilburg nog een werkbonus ingebouwd om ook voor voltijdwerk een beloningsprikkel te geven. Om effecten te kunnen meten, zijn de uitkomsten in elke interventie vergeleken met de controlegroep, bestaande uit deelnemers aan het experiment die de standaardbegeleiding hebben gekregen. Daarnaast zijn de uitkomsten in elke gemeente vergeleken met een tweede vergelijkingsgroep van mensen in de bijstand die niet deelnemen aan het experiment en aan wie de reguliere dienstverlening wordt geboden. De controlegroep is aselekt toegewezen (gerandomiseerd), terwijl de tweede groep in deze vijf gemeenten alle niet-deelnemers omvat; mensen die zich niet hebben aangemeld. Aangezien de tweede groep wel is uitgenodigd maar bijvoorbeeld om gezondheidsredenen niet wilde deelnemen, is dit mogelijk een selectieve groep die niet meer vergelijkbaar is met de deelnemers in de interventiegroepen. Daardoor is het niet mogelijk om uit vergelijkingen met deze groep causale conclusies te trekken, tenzij er wordt gecorrigeerd voor deze selectie.

Intermezzo: de experimenten en het basisinkomen

In de maatschappelijke discussie over de bijstandsexperimenten werd in het najaar van 2014 en in 2015 door menigeen naar voren gebracht dat het hier zou gaan om een experiment met het basisinkomen. Dat is niet het geval. Weliswaar zijn er raakvlakken, maar de experimenten zijn fundamenteel verschillend van een basisinkomen. Een basisinkomen is in beginsel bedoeld voor de gehele bevolking, terwijl de deelnemers aan deze experimenten slechts een deelpopulatie van bijstandsgerechtigden in enkele gemeenten omvat. Bovendien wordt er uitgegaan van reciprociteit; er is dus geen onvoorwaardelijk recht op een minimuminkomen, hoewel de strikte conditionaliteit van de huidige wet wordt versoepeld. Van de deelnemers wordt verwacht dat zij, in ruil voor ontheffing en het loslaten van de verplichtingen, hun best doen om naar werk te zoeken en dat zij indien er passend werk wordt aangeboden daar ook serieus op ingaan. De band tussen werk en inkomen wordt daardoor niet verbroken, zoals bij een basisinkomen. De meer ontspannen manier van toezicht en de bereidheid om vertrouwen te geven aan de deelnemer, past wel bij het idee van een basisinkomen. De gedachte dat meer vertrouwen en meer keuzevrijheid vooral ook de motivatie, de gezondheid en het welbevinden van de deel-

nemers zal verbeteren, is mede gebaseerd op de resultaten van onderzoek van de experimenten met basisinkomen en negatieve inkomstenbelasting in de VS en Canada in de jaren zeventig van de vorige eeuw (Widerquist e.a. 2013). In een situatie waarin er weinig werk is, zoals ten tijde van een economische of gezondheids crisis, levert een harde aanpak met veel verplichtingen en controle op rechtmatigheid veel (financiële) stress op voor de deelnemer, die vreest voor een korting. Vermindering van deze financiële stress door persoonlijke ondersteuning kan ertoe leiden dat mensen mentaal weer ruimte hebben om op zoek te gaan naar werk, hetgeen een van de argumenten is voor een basisinkomen.

De experimenten: uitstroom naar werk en welbevinden

In de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) voor het experiment wordt onderscheid gemaakt tussen de primaire uitkomstmaat 'uitstroom naar werk' en de secundaire uitkomstmaten, 'zelfredzaamheid', 'welbevinden', 'gezondheid', 'sociale participatie' en 'armoede'. De AMvB spreekt alleen over 'uitstroom naar voltijdwerk' (minstens 27 uur per week), maar de onderzoekers hebben ook gekeken naar de uitstroom naar deeltijdwerk en tijdelijke banen. Voor de gemeenten waren de secundaire niet-werkgerelateerde uitkomstmaten eigenlijk de belangrijkste, omdat uitstroom naar voltijdse reguliere banen voor met name mensen die langdurig in de bijstand zitten erg problematisch was gebleken. Gemeten zijn: subjectief welbevinden, subjectieve gezondheid, mentale gezondheid, zelfredzaamheid in het vinden van werk, feitelijke keuzemogelijkheden, sociale netwerken en reductie van inkomens- en deprivatiearmoede. De resultaten van de niet-werkgerichte uitkomstmaten zijn gebaseerd op drie online enquêtes onder de deelnemers; een aan het begin (de nulmeting) en de beide andere na één respectievelijk twee jaar.

Onderzocht is of de drie interventies tot betere resultaten leiden op de gekozen uitkomstmaten vergeleken met de controlegroep die de reguliere dienstverlening is geboden. Er is, zoals opgemerkt, ook vergeleken met een groep niet-deelnemers die in dezelfde periode ook de standaardbehandeling heeft gekregen.

Bovendien is onderzocht hoe de uitvoering van het experiment in de gemeente verliep en hoe de interventies werden uitgevoerd. Daartoe werden om de acht maanden focusgroepgesprekken gehouden met de consul-

ten en de projectleider(s). Daarnaast werden drie online enquêtes ingevuld door de consulenten over de begeleiding van elke deelnemer. De resultaten zijn dus deels gebaseerd op gegevens die consulenten en projectleiders aanleverden en deels op de enquêtes onder de bijstandsgerechtigden.

Resultaten: uitstroom naar werk

Hier bespreken we de resultaten van onze analyses. Eerst kijken we naar de uitstroom naar werk en vervolgens naar de andere uitkomstmaten. We zagen in alle gemeenten, met uitzondering van Tilburg, positieve verschillen in uitstroompercentages naar voltijdwerk tussen de drie interventiegroepen en de controlegroep. Deze verschillen kunnen evenwel ontstaan zijn door verschillen in samenstelling tussen de groepen. Corrigeren we hiervoor (naar leeftijd, geslacht, gezinssamenstelling, huisvestingssituatie, etniciteit, duur van bijstand en opleiding), dan zijn er in vergelijking met de controlegroep in bijna alle gemeenten geen betekenisvolle effecten meer. Alleen in Apeldoorn stromen mensen uit de ‘eigen-regie-groep’ die nog maar kort bijstand ontvangen significant vaker uit naar werk, wat ook geldt voor de ‘intensieve begeleidingsgroep’ voor mensen die langer in de bijstand zitten.

We hebben vervolgens de uitkomsten van de interventies vergeleken met die van de groep niet-deelnemers. Na correctie voor verschillen in samenstelling van de groepen⁶ blijkt dat er positieve verschillen zijn in uitstroom naar werk van alle interventiegroepen vergeleken met de groep niet-deelnemers. Deze verschillen variëren van 5 procent (Tilburg, Apeldoorn, Wageningen) tot 13 procent (Oss).

Een onderlinge vergelijking tussen de interventiegroepen levert in alle gemeenten minder betekenisvolle verschillen op dan verwacht. Toch zijn er wel verschillen. In Wageningen vinden meer mensen uit de ‘intensieve begeleidingsgroep’ en de ‘eigen-regie-groep’ voltijdwerk dan mensen uit de ‘vrijlatingsgroep’. In de ‘vrijlatingsgroep’ vinden meer mensen een deeltijdbaan. In Tilburg vinden meer mensen uit de ‘vrijlatingsgroep’ voltijdwerk, terwijl de ‘intensieve begeleidingsgroep’ vooral deeltijdwerk vindt. De indruk bestaat, mede op grond van de gesprekken met de con-

6 Om te corrigeren voor verschillen in samenstelling (door selectie) zijn (onder andere *propensity score*-)matchingtechnieken gebruikt waarbij voor iedere deelnemer een andere persoon in de bijstand is gezocht (een niet-deelnemer) die zoveel mogelijk vergelijkbaar is op de verschillende achtergrondkenmerken.

sulenten, dat positieve aandacht, vertrouwen en persoonlijk maatwerk hier de werkzame bestanddelen zijn. Maar ook de beloningsprikkel werkt door de extra vrijlating waarschijnlijk positief uit op deeltijdwerk, echter niet in alle gevallen.

Experimenteffecten

Op basis van de literatuur verwachtten we positieve effecten van de interventies op uitstroom naar werk in vergelijking met de huidige ‘wortel en stok’-begeleiding. Tussen de interventiegroepen en de controlegroep vinden we echter geringe verschillen in uitstroom naar werk. Tegelijkertijd zijn de verschillen in uitkomsten tussen de controlegroep en de groep niet-deelnemers opmerkelijk. Deze beide groepen krijgen de standaardbegeleiding, zodat er geen reden is voor verschillen tussen de uitkomsten van beide.⁷ De vraag is dan of misschien de standaardbegeleiding zelf is veranderd doordat deelnemers en consultants in de controlegroep zich anders zijn gaan gedragen omdat ze deelnemen aan een experiment. Dan is een zuivere vergelijking niet meer mogelijk. In de onderzoeksliteratuur wordt dit een ‘experimenteffect’ genoemd. Ook het CPB constateert in de evaluatie van het onderzoek dat aan het begin van het experiment de controlegroep zich al heel anders gedraagt dan de interventiegroepen (Muffels e.a. 2020; De Boer e.a. 2020). Vanwege deze mogelijke experimenteffecten is nader onderzoek nodig naar de resultaten van de uitstroom naar werk.

Resultaten: welbevinden

De resultaten op de andere uitkomstmaten, zoals welbevinden en gezondheid, zijn positiever dan de uitstroomcijfers naar werk, maar niet voor alle interventies en niet voor alle gemeenten in dezelfde mate. In enkele gemeenten, zoals Tilburg, vonden we dat zowel de ‘eigen-regie-groep’ als de ‘intensieve begeleidingsgroep’ positief reageerde op de interventies, bijvoorbeeld als het ging om vermindering van gezondheidsproblemen en inkomensarmoede of het bevorderen van sociale participatie, sociaal vertrouwen en zelfredzaamheid. Maar over de hele linie waren de effecten klein en/of niet betekenisvol.

Evenals bij de uitstroom naar werk zijn er bij deze meer op welzijn gerichte

⁷ Dit geldt alleen wanneer de groep niet-deelnemers niet selectief is op achtergrondkenmerken. Om die reden hebben we voor selectie gecorrigeerd.

uitkomsten dus minder betekenisvolle verschillen tussen de interventiegroepen en de controlegroep dan verwacht. Ook hiervoor geldt dat de interventies gedurende het experiment mogelijk meer op elkaar gaan lijken, inclusief de standaardbegeleiding in de controlegroep. Niettemin vonden we gedurende het experiment in sommige gemeenten positieve en betekenisvolle effecten, met name voor welbevinden en sociaal vertrouwen.

Dat de effecten in alle gemeenten kleiner en minder betekenisvol waren dan verwacht, komt wellicht doordat deze uitkomstmaten niet gemakkelijk veranderen of meer tijd nodig hebben. Voor welbevinden, geluk, sociaal vertrouwen en geestelijke gezondheid spreken we zelfs van een lange-termijn-‘setpoint’. Zulke kenmerken zijn daarom ook niet snel te veranderen door een andere begeleiding of interventie. Een tweede conclusie is dat een interventie verschillende effecten kan hebben op elk van de deelnemers aan een interventie, waardoor de resultaten binnen zo’n groep tegen elkaar wegvallen. Er is geen *one size fits all*-benadering die voor elke persoon even goed werkt; iedereen heeft, zo blijkt uit de focusgroepgesprekken, een persoonlijke aanpak op maat nodig. Ten slotte: de kleine aantallen deelnemers aan de verschillende interventies maken het vinden van significante effecten lastig, zoals met name in Wageningen en Oss mogelijk het geval is geweest (Sanders e.a. 2020; Muffels e.a. 2020).

Enthousiasme over de interventies

De resultaten van de groepsgesprekken en de enquêtes geven een positiever beeld. Consulenten en coaches zijn zeer enthousiast over de andere aanpak en bejegening in het experiment, vooral over de vraaggerichte ‘intensieve begeleidingsgroep’, die door de meesten van hen als zeer succesvol werd beschouwd. Het uitgangspunt om vertrouwen te geven aan de deelnemer vermindert volgens de consulenten het wantrouwen en de stress bij de deelnemer, en schept ruimte voor het ‘open gesprek’, een ‘luisterend oor’, en aandacht voor de ‘intrinsieke motivatie’ en persoonlijke belemmeringen en mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde. De consulenten vinden dat hun relatie met de bijstandsgerechtigde is verbeterd, ze zijn van mening dat de zelfredzaamheid vooral ook bij ‘intensieve begeleiding’ is toegenomen en beoordelen de resultaten voor de deelnemer, evenals voor henzelf, als zeer positief. Ze geven zonder uitzondering na twee jaar experimenteren een hoog rapportcijfer aan het experiment (een 8 of een 9 op

een schaal van 0 tot 10). Het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de mensen duurt lang volgens hen, soms wel een jaar, maar zodra die er is, zijn mensen coöperatiever en ook meer bereid om in beweging te komen. In de visie van de consultants klimmen de meeste deelnemers een aantal treden op de ‘participatieladder’ en is er in hun ogen sprake van een significante toename in sociale participatie bij zowel de ‘eigen-regie-groep’ als de ‘intensieve begeleidingsgroep’. De consultants zijn minder geporteerd van ‘eigen regie’ dan van extra begeleiding. Dit heeft wellicht te maken met hun jarenlange expertise met de ‘streng hand’-aanpak en de focus in beleid op uitstroom naar betaald werk. Wellicht vraagt deze interventie meer tijd en training zodat consultants zich de methodiek ‘zelfredzaamheid leren’ eigen kunnen maken.

Ongelijke behandeling: wat het beste past

De experimenten met de verschillende interventies gaven de mogelijkheid om het effect van ongelijke behandeling te toetsen in de praktijk. De inhoud van de begeleiding kon overeenkomstig de benadering van Sen verschillen tussen de bijstandsgerechtigden; om op hetzelfde niveau van *capabilities* of keuzemogelijkheden uit te komen, heeft de een meer of langer ondersteuning nodig dan de ander. De uitkomsten van het onderzoek laten ondanks de kleine effecten zien dat aandacht, vertrouwen en een persoonlijke, op maat gesneden begeleiding beter kan werken dan de ‘harde hand’. Dat geldt voor uitstroom naar werk maar ook voor het stimuleren van zelfredzaamheid en het bevorderen van gezondheid en welbevinden, sociale participatie en het verminderen van armoede. Tegelijkertijd wordt de relatie tussen consultant en bijstandsgerechtigde burger verbeterd en zijn consultants gemotiveerder voor persoonlijke begeleiding en maatwerk. Dit impliceert dat iedereen maatwerk wordt geboden en dus een ‘ongelijke behandeling’ krijgt, maar wel een die het beste past.

Lessen voor beleid

De uitkomsten van het onderzoek laten kleine positieve effecten zien zonder dat een bepaalde interventie duidelijk als ‘winnaar’ is aan te merken. Dit komt vermoedelijk door de geringe ervaring met deze interventies maar vooral ook doordat, vanwege de willekeurige toewijzing van deelnemers aan de interventiegroepen in het experiment, de interventies voor de

een wel werken en voor de ander niet. De effecten binnen de interventie vallen dan tegen elkaar weg (Sanders e.a. 2020). De resultaten laten niet-temin het belang zien van een kwalitatief andere bejegening en aanpak met niet alleen meer begeleiding, maar met een andere manier van begeleiding: meer vraaggericht, met meer vertrouwen, positieve aandacht en individueel maatwerk gericht op de meest kansarmen. Het 'gelijke behandeling'-paradigma in de reguliere aanpak leidt in combinatie met de focus op uitstroom naar voltijdwerk tot het loslaten van de 'meest kansarmen' en het toespitsen van de begeleiding op de kansrijken. In de vijf onderzochte experimenten is 'eigen regie' geen 'loslaten' maar 'zelfredzaamheid leren'. In Wageningen, maar ook in Oss en Apeldoorn zijn de resultaten voor deze groep positief en vergelijkbaar met die voor intensieve begeleiding (ook al zijn de effecten klein). De meest kansarmen lijken het meest gebaat bij intensieve begeleiding en de meest kansrijken in de bijstand past eigen regie het beste; zij kunnen het met een 'klein zetje in de rug' zelf redden.

Ondanks de wat magere resultaten op de 'harde' uitkomstmaten, laten de experimenten zien dat een andere, meer persoonlijke vorm van ondersteuning en begeleiding de relatie tussen coach en bijstandsgerechtigde burger verbetert en dat daarmee de kwaliteit van de dienstverlening hoger wordt. Vooral ook het 'open gesprek' dat ontstaat door uit te gaan van vertrouwen, draagt daaraan bij. De uit de experimenten te trekken lessen zijn met name dat een andere manier van begeleiding met meer vertrouwen, persoonlijke aandacht en op maat gesneden ondersteuning aan de meest kansarmen, hen alsnog in beweging kan brengen en hun nieuwe kansen biedt. Bijeffect is de grotere tevredenheid van de consulent, die blijer naar zijn werk gaat. De *capability*-benadering kan de kansen op werk van de meest kansarme mensen in de bijstand vergroten. Het is mogelijk sociale participatie, sociaal vertrouwen, subjectief welbevinden en gezondheid van mensen die langdurig op de bijstand zijn aangewezen, te vergroten, zo laat het experiment in Tilburg zien. De experimenten hebben volgens de gemeenten waardevolle inzichten opgeleverd om de dienstverlening te verbeteren. Een op de persoon gerichte benadering gebaseerd op waarden als vertrouwen, respect en autonomie, sluit meer aan bij de huidige inzichten over het beïnvloeden van gedrag en het (intrinsiek) motiveren van mensen. Een dergelijke benadering is beter uitgerust om een passend en

rechtvaardig systeem van bijstandsvoorziening te realiseren dat ook voor de meest kansarmen soelaas biedt.

Literatuur

- Blonk, R.W.B., Twuijver, M.W. van, Ven, H.A. van de & Hazelzet, A.M., 2015. *Quickscan wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk*. Leiden: TNO.
- Boer, H.-W. de, Bolhaar, J., Jongen, E. & Zulkarnain, A., 2020. *Evaluatie experimenten Participatiewet. Effecten op de uitstroom naar werk*. Den Haag: CPB.
- Bohnet, I., Frey, B.S. & Huck, S., 2001. More order with less law: on contract enforcement, trust and crowding. *The American Political Science Review*, 95(1), 131-44.
- Commissie Regulering van werk, 2020. *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap).
- Deci, E.L. & Ryan, R.M., 1985. *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*. New York: Plenum.
- Echtelt, Patricia van, e.a., 2019. *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.
- Fehr, E. & Schmidt, K.M., 2003. *Theories of fairness and reciprocity: evidence and economic applications*. Advances in Economics and Econometrics, Econometric Society, Eighth World Congress, 1, 208-57.
- Frey, B.S. & Jegen, R., 2001. Motivation crowding theory. *Journal of Economic Surveys*, 15(5), 589-611.
- Groot, L., Muffels, R.J. & Verlaat, T., 2019. Welfare states' social investment strategies and the emergence of Dutch experiments on a minimum income guarantee. *Social Policy & Society*, 18(2), 277-287.
- Hemerijck, A. (ed.), 2017. *The uses of social investment*. Oxford: Oxford University Press.
- Headey, B., Muffels, R.J.A. & Wagner, G., 2010. Long-running German panel survey shows that personal and economic choices, not just genes, matter for happiness. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)*, 107(42), 17922-17926.
- Klink, J.J. van der, Bultmann, U., Burdorf, A., Schaufeli, W.B., Zijlstra, F.R., Abma, F.I., Brouwer, S., Wilt, G.J. van der, 2016. Sustainable employability – definition, conceptualization, and implications. A perspective based on the capability approach. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 42, 71-9.
- Kremer, M., Meer, J. van der & Ham, M., 2017. Van werk naar welbevinden – werkt de zachte hand in de bijstand? *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 4, 13-19.
- Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E. & Zhao, J., 2013. Poverty impedes cognitive function. *Science*, August, 976-80.
- Muffels, R., Blom-Stam, K. & Wanroij, S. Van, 2020. *Vertrouwenexperiment Tilburg: werkt het en waarom?* Tilburg University.

- Muffels, R. & Gielen, R., 2019. Job search, employment capabilities and well-being of people on welfare in the Dutch 'Participation Income' experiments, In: Delsen, L. (ed.), *Empirical research on an unconditional basic income in Europe*, 109-138. Springer.
- Nussbaum, M., 2003. Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist Economics*, 9(2-3), 33-59.
- Robeyns, I., 2005. The capability approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6(1), 93-117.
- Robroek, S.J.W., Nieboer, D., Järholm, B., Burdof, A., 2020. Educational differences in duration of working life and loss of paid employment: working life expectancy in The Netherlands. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 46(1), 77-84.
- Roosma, F., & Oorschot, W. van, 2020. Public opinion on basic income: Mapping European support for a radical alternative for welfare provision. *Journal of European Social Policy*, 30(2), 190-205.
- Sanders, M., Betkó, J., Edzes, A., Gramberg, P., Groot, L., Muffels, R., Rozenkranz, S., Rijnks, R., Spierings, N., Venhorst, V. & Verlaat, T., 2020. De bijstand kan beter. *MeJudice*, 29 mei 2020.
- Scheffer, M., Bavel, B., Leemput, I. van de, Nes, E. van, 2017. Inequality in nature and society, *PNAS*, 114(50), 13154-13157.
- Schoonen, W., 2018. Gelijkwaardigheid is geen regel maar uitzondering. Bij mens, dier én plant. *Trouw*, 6 januari 2018.
- Sen, A.K., 1999. *Development as freedom*. New York: Knopf.
- Sen, A.K., 2004. Capabilities, lists, and public reason: continuing the conversation. *Feminist Economics*, 10(3), 77-80.
- Widerquist, K., Noguera, J.A., Vanderborght, Y. & De Wispelaere, J., 2013. *Basic Income. An anthology of contemporary research*. West Sussex: Wiley-Blackwell.



Rechtvaardigheid en participatie in de sociale bijstand

Gelijkwaardigheid door herverdeling, erkenning en vertegenwoordiging

JING HIAH EN TRUDIE KNIJN

Jing Hiah is als universitair docent verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam/Erasmus School of Law, Trudie Knijn is emeritus hoogleraar Interdisciplinaire Sociale Wetenschappen aan de Universiteit Utrecht

Sinds 1 januari 2015 reguleert de Participatiewet de sociale bijstand. De naamgeving benadrukt dat participatie van bijstandsgerechtigden de belangrijkste doelstelling van de wetgever is, meer dan bij vorige wetten (de ABW, de nABW en de WWB). Daarbij doen zich twee samenhangende problemen voor. Allereerst wordt er in de wet nauwelijks omschreven wat onder participatie wordt verstaan, waardoor het een ambivalent begrip blijft en bijstandsgerechtigden geen houvast hebben omtrent de verwachtingen van de wetgever. Ten tweede zijn aan het niet-participeren, niet op de juiste manier participeren en ook aan het verschaffen van inlichtingen over (niet-)participatie financiële sancties verbonden, waardoor inkomensonzekerheid kan ontstaan (Tweede Kamer der Staten-Generaal 2013-2014).

In dit hoofdstuk onderzoeken we verschillende aspecten van participatie in de bijstand, hoe deze vorm krijgen in de uitvoeringspraktijk en vooral hoe rechtvaardig deze is. Daarbij maken we gebruik van het Nederlandse onderdeel van een Europees onderzoek naar de bijstand en van interviews met bijstandsgerechtigden en andere betrokkenen. Voor de beoordeling van rechtvaardigheid in de bijstand doen we een beroep op het principe van 'gelijkwaardige participatie' van de Amerikaanse politiek filosoof Nancy Fraser (1995; 2003). Zij stelt dat van gelijkwaardige participatie sprake is als voldaan wordt aan drie rechtvaardigheidsdimensies; herverdeling, erkenning en vertegenwoordiging. We beginnen met een toelichting op de betekenis van participatie in de sociale bijstand, vervolgens bespreken we de relatie daarvan met gelijkwaardige participatie en de drie rechtvaardigheidsdimensies.

Participatie en rechtvaardigheid

Een centraal principe in de Participatiewet is het bevorderen van deelname aan de samenleving. Dat principe stoelt enerzijds op het idee dat hiermee het belang van de uitkeringsgerechtigde gediend is, die er baat bij heeft om een actief en liefst werkzaam burger te zijn. Anderzijds wordt in de wet de gedachte ‘voor wat hoort wat’ sterk benadrukt; het recht op een uitkering vereist dat men iets terugdoet voor de samenleving namens welke de uitkering wordt verleend. Begripsmatig is die laatste gedachte verankerd in de ‘tegenprestatie’; terminologie die duidelijk maakt dat inkomensondersteuning conditioneel is en dat er iets tegenover moet staan. Het gaat om een ‘ruilperspectief’ (zie hoofdstuk 10, Sebrechts en Kampen). Het bevorderen van deelname kan in principe goed samengaan met het ruilperspectief als de ruil plaatsvindt tussen gelijkwaardige partijen. Dat laatste is echter niet het geval in de bijstand; de bijstandsgerechtigde is voor het levensonderhoud immers afhankelijk van de uitkeringsverstrekker. Het centraal stellen van participatie als wederdienst in de Participatiewet roept de vraag op of ‘de ruil’ rechtvaardig is in de betekenis van het bevorderen van gelijkwaardige participatie.

Fraser omschrijft gelijkwaardige participatie als ‘de conditie om gelijkwaardig te zijn, gelijk aan anderen en met hen op gelijke voet te staan’ (Fraser 1998, p. 12, vertaling JH/TK). Deze bestaat uit drie dimensies: *herverdeling* van middelen (inkomen, arbeid, scholing), naast immateriële zaken zoals *erkenning* (van identiteit, leefomstandigheden, mogelijkheden en beperkingen) en *vertegenwoordiging* (zeggenschap en inspraak). Fraser wijst erop dat sociale bijstand in veel landen mensen niet alleen herverdelende rechtvaardigheid onthoudt door hen in armoede te laten leven, maar dat mensen in de bijstand vaak ook weinig respect ontmoeten en in hun waardigheid worden aangetast: ‘Het resultaat is vaak dat aan de krenking door ontbering die van miskenning wordt toegevoegd’ (Fraser 2003, p. 65, vertaling JH/TK).

Fraser's rechtvaardigheidsdimensie *herverdeling* is geworteld in de sociaal-economische structuur van de samenleving en betreft toegang tot, materiële waardering voor en zeggenschap over arbeid, inkomen en zekerheid. Herverdeling voor bijstandsgerechtigden betekent dat ze toegang krijgen tot arbeid waarmee ze een zelfstandig inkomen kunnen verdienen of anders een uitkering ontvangen opdat ze in staat zijn tot gelijkwaardige

participatie. Het voorkómen van armoede is steeds minder een expliciet uitgangspunt van de bijstandswet; in plaats daarvan is toeleiding tot arbeid meer prominent geworden. Dit is problematisch, omdat niet iedereen in staat is tot het verrichten van volwaardige betaalde arbeid en arbeid in de huidige flexibele arbeidsmarkt vaak samengaat met inkomensonzekerheid. Herverdelende rechtvaardigheid in de bijstand vraagt iets van beide partijen: bijstandsgerechtigden moeten laten zien dat zij niet onterecht een beroep doen op een uitkering, naar vermogen een baan zoeken en eerlijke informatie geven over hun inkomen en vermogen; de wetgever en uitvoerders op hun beurt dienen ervoor te zorgen dat het individuele inkomen van bijstandsgerechtigden niet onder het armoedeniveau zakt, het geboden arbeidsperspectief realistisch is, dat kortingen gerechtvaardigd zijn en er geen sancties worden opgelegd die bijstandsgerechtigden in hun bestaansmogelijkheden aantasten.

Het rechtvaardigheidsprincipe *erkenning* wordt door Fraser begrepen als onderdeel van de sociaal-culturele sfeer, waarin representatie en culturele normen en waarden bepalen wie op welke manier mee mag doen. Culturele dominantie, uitsluiting, stereotypering en gebrek aan respect voor 'de ander' leiden er vaak toe dat mensen niet als volwaardig deelnemer aan de samenleving worden gezien en dienovereenkomstig worden behandeld. Toegepast op de bijstand betekent het dat de bijstandsgerechtigde alleen als gelijkwaardig persoon kan participeren als hij/zij niet wordt benaderd op basis van aan groepsidentiteiten (gender, etniciteit of geloof) toegeschreven (ondergeschikte) culturele waarden en de daarmee samenhangende (ondergewaardeerde) sociale status. Erkennende rechtvaardigheid bestaat volgens Fraser uit het institutionaliseren van culturele waarden die gelijkwaardige participatie bevorderen.¹ Voor de bijstand betekent het dat de begeleiding naar participatie afgestemd wordt op de mogelijkheden, wensen en kwaliteiten van de bijstandsgerechtigde, en dat iedereen op een waardige manier wordt behandeld en gehoord.

Het rechtvaardigheidsprincipe *vertegenwoordiging* ten slotte betreft de zeggenschap over de eigen situatie en het kunnen agenderen van opvattin-

1 Wat dit betreft is Fraser in discussie met onder anderen Taylor (1994), Honneth (1995) en Sen (1999), die het doel van erkennende rechtvaardigheid vooral beschouwen als een middel tot zelfrealisatie. Fraser bestrijdt dat perspectief omdat er geen universeel normatief criterium bestaat voor zelfrealisatie of het leiden van het 'goede leven'.

gen en belangen in het publieke debat. Het beschikken over dezelfde kennis, informatie en hulpbronnen is een voorwaarde voor gelijkwaardigheid in overleg. In de situatie van de bijstand gaat het erom dat bijstandsgerechtigden goed worden geïnformeerd, gehoord en begrepen, zeggenschap hebben en goed (kunnen) worden vertegenwoordigd door belangenbehartigers, zoals sociaal advocaten en organisaties voor bijstandsgerechtigden.

Deze drie dimensies van rechtvaardigheid moeten volgens Fraser in onderlinge samenhang gezien worden. Hoewel ze aparte kenmerken vertonen, overlappen ze elkaar in concrete situaties. Ook beschouwt Fraser deze dimensies van rechtvaardigheid niet als antagonistisch of hiërarchisch; de ene dimensie is niet belangrijker dan de andere. Herverdeling kan niet zonder erkenning, en ze zijn pas te realiseren als beide op gelijke basis zijn vertegenwoordigd in het democratisch debat om te beslissen over wat rechtvaardig is. Daarmee vormt gelijkwaardige participatie een driedubbele uitdaging voor de Participatiewet. Beschikken bijstandsgerechtigden in voldoende mate over inkomen, worden ze erkend in hun identiteit, en hebben ze een zodanige stem in hun situatie dat ze op gelijkwaardige basis met anderen kunnen deelnemen aan de samenleving? En welke mogelijkheden hebben uitvoeringsorganisaties en hun medewerkers om die gelijkwaardige participatie te realiseren?

Europees onderzoek naar de sociale bijstand

Voor de beantwoording van de voorgaande vragen maken we gebruik van een in Nederland uitgevoerde casestudie in het kader van het ETHOS-project *Towards a European theory of justice and fairness*.² In zes Europese landen – Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Turkije en het Verenigd Koninkrijk – is de rechtvaardigheid in de bijstand onderzocht aan de hand van data- en documentenanalyse (sinds 2008) en interviews met betrokkenen (Anderson & Dupont 2019). In Nederland spraken we intensief met vier willekeurig gekozen bijstandsgerechtigden, twee lokale beleidsmakers, twee klantmanagers, een vertegenwoordiger van een nationale belangenorganisatie van bijstandsgerechtigden en een sociaal ad-

² Deze studie is gefinancierd door *the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement No 72711*.

vocaat met ervaring in rechtszaken tegen sociale diensten (Knijn & Hiah 2019).³ Op basis van dit beperkte aantal interviews kunnen we geen oordeel vellen over de rechtvaardigheid van de Participatiewet als zodanig, maar wel over wat volgens het principe van gelijkwaardige participatie tekortkomingen en dus verbeterpunten zijn in de wet en de uitvoering. Steeds hebben we gevraagd naar ervaringen met bejegening, hoe men denkt over het recht op een bijstandsuitkering, of men vindt dat bepaalde groepen meer dan andere in aanmerking zouden moeten komen voor de bijstand en wat men wel of niet rechtvaardig vindt aan de huidige bijstandsregeling. We bespreken onze bevindingen per rechtvaardigheidsdimensie: herverdeling, erkenning en vertegenwoordiging, met expliciete aandacht voor de verwevenheid van de dimensies.

Herverdelende rechtvaardigheid in de bijstand

Een algemene conclusie van het ETHOS-onderzoek naar sociale bijstand is dat in de onderzochte verzorgingsstaten het recht van burgers op een uitkering onder druk is komen te staan. De ‘eigen bijdrage’ of ‘tegenprestatie’ heeft een steeds centralere plaats ingenomen binnen de sociale bijstand. Participatie wordt daarbij vooral gezien als betaalde arbeid, zodanig dat andere sociale bijdragen van burgers als minder relevant beschouwd worden. Bijstandsgerechtigden worden verplicht werk te aanvaarden waarin ze niet altijd aanspraak kunnen maken op de gangbare wettelijke bescherming, zoals een minimumloon of een volwaardig arbeidscontract. Dit herverdelingseffect staat niet los van de erkenningsdimensie van rechtvaardigheid. Het centraal stellen van arbeidsparticipatie leidt tot miskennis van zowel de maatschappelijke bijdrage als de legitieme behoeften van bijstandsgerechtigden, en zelfs tot het labelen van bijstandsgerechtigden als ‘uitkeringstrekkingen’. Dit treft vooral degenen die nog niet in staat zijn geweest een tegenprestatie te leveren en daarmee een uitkering ‘te verdienen’, zoals jongeren en migranten.⁴

De Nederlandse Participatiewet is geen uitzondering op die tendens (Knijn & Hiah 2019). De bijstand is van een middel tot armoedebestrij-

³ De respondenten zijn geanonimiseerd en hebben in dit hoofdstuk fictieve namen.

⁴ Geparafraseerd uit het Engels; originele tekst Anderson & Dupont 2019, p. 29.

ding geworden tot een middel om mensen op ongelijkwaardige basis te laten participeren in veelal slechtbetaalde banen (SCP 2019). Hoewel er verschillende vormen van activering zijn, zoals begeleiding bij het zoeken naar werk, het aanbieden van passende banen en het investeren in opleidingen (Bonoli 2010), springt de tegenprestatie in het oog als onduidelijk activeringsinstrument; reden waarom we daar speciaal aandacht aan besteden. Een beleidsadviseur van een lokale organisatie voor werk en inkomen zegt daarover:

‘Aan de tegenprestatie zitten veel eisen vast die het in de praktijk niet uitvoerbaar maakt. Het mag namelijk geen reïntegratie zijn, [daar is] geen budget voor en het mag geen verdringing zijn. (...) Het doel is sociale activering, mensen dichterbij de arbeidsmarkt brengen, maar (...) dat is toch reïntegratie? Iedereen in ons bestand heeft, indien de persoonlijke omstandigheden dat toestaan, een reïntegratietraject. De wet biedt voldoende instrumenten om mensen te activeren naar werk, het opleggen van een tegenprestatie voegt daar niets aan toe.’ (interview Mariette, beleidsadviseur van een lokale organisatie voor werk en inkomen)

De tegenprestatie is wettelijk zodanig vormgegeven dat noch bijstandsgerechtigden noch uitvoerende professionals precies weten wat als tegenprestatie verlangd kan worden, en hoe participatie daarmee te bevorderen is. Bovendien blijkt uit onderzoek dat in de uitvoering ervan nogal eens sprake is van willekeur, lokale verschillen of verplicht vrijwilligerswerk, met sancties in de vorm van kortingen op de uitkering als stok achter de deur (Schonewille 2015; Kampen 2014). Dat brengt bijstandsgerechtigden in een ongelijkwaardige positie omdat zij er niet zeker van kunnen zijn dat hun recht op inkomen is gegarandeerd. Het kan zomaar zijn dat hun uitkering wordt gekort omdat hun activiteit niet als tegenprestatie wordt erkend, of dat ze verplicht te werk worden gesteld in een tijdelijke baan, een baan die ver beneden hun kwalificatieniveau ligt of zelfs schadelijk is voor hun gezondheid, zoals de bijstandsgerechtigden die in Tilburg gedwongen werden in een giftige NS-werkplaats te werken.⁵ De herverdelende rechtvaardigheid, namelijk zekerheid van een inkomen, raakt hier in het geding. Rekening houden met wensen, capaciteiten en bestaande acti-

⁵ Zie onder andere <https://nos.nl/artikel/2260188-strafrechtelijk-onderzoek-naar-chroom-6-in-ns-werkplaats.html>

viteiten van bijstandsgerechtigden, oftewel erkennende rechtvaardigheid, is een voorwaarde om herverdelende rechtvaardigheid te realiseren. Dat geldt ook voor vertegenwoordigende rechtvaardigheid. Zonder zeggenschap over wat bijstandsgerechtigden eventueel als tegenprestatie willen leveren, zijn zij te afhankelijk van wat uitvoeringsorganisaties voor hen bedacht hebben, met repercussies die tot grotere armoede kunnen leiden, vanwege inkomenssancties.

Behalve door willekeur in de interpretatie van de tegenprestatie, is herverdelende rechtvaardigheid ook in het geding bij strikte interpretatie van de kostendelersregeling. Die ondermijnt het individuele bijstandsinkomen door korting op de uitkering bij inwoning van een of meer volwassenen (niet zijnde de partner). Een sociaal advocaat schetst de problemen:

‘Kijk, die kostendelersnorm, (...) het wordt bedacht achter een bureau ergens ver weg met een doel, namelijk die zeven mensen met een volledige bijstandsuitkering die bij elkaar in één huis wonen, daarvan werd gezegd (...) dat we dat niet meer willen. Maar in de praktijk wonen ouders met kinderen in één huis, die kinderen (...) dragen vaak niet substantieel bij aan de kosten. Ouders willen dat niet, vinden dat moeilijk om aan de kinderen te vragen. Tot die kostendelersnorm kwam, woonden die kinderen eigenlijk prima thuis (...) daarna was er opeens een probleem, want vader of moeder kreeg ineens een lager inkomen. En dat kind had natuurlijk niet een baan waarmee dat kon worden gecompenseerd, en het gevolg was gewoon dat die dus maar wegging. Ook als je zelf geen inkomen hebt, kun je toch als kostendeler worden aangemerkt. Dus dan wil je iemand helpen door te gaan zorgen, dat is wat we met z'n allen willen, dat we beter op elkaar gaan letten en voor elkaar gaan zorgen, en het gevolg is dan dat de uitkering gekort wordt.’
(interview Matthijs, sociaal advocaat)

In reactie op wat wordt gezien als onrechtvaardigheid in de kostendelersnorm, wijken sommige gemeenten er in bijzondere gevallen van af, bijvoorbeeld als het gaat om mantelzorg:

‘Maar er zijn wel schrijnende gevallen, bijvoorbeeld als er een mantelzorger inwoont of in gaat wonen bij iemand die verzorgd moet worden, dan moeten we de kostendelersregeling toepassen. In het geval van mantelzorgers maakt onze gemeente een uitzondering, dan beroepen we ons op artikel 18 van de Participa-

tiewet. Gemeente X doet dat ook maar veel andere gemeentes doen dat niet. Onze wethouder (CDA) wil uitdrukkelijk dat we dat doen. Hij is ook van de zorg en ziet dat mantelzorg anders bijna onmogelijk is.’ (interview Mariette en Nousha, beleidsadviseurs van een lokale organisatie voor werk en inkomen)

Deze voorbeelden laten zien dat onduidelijkheid over de tegenprestatie en een strikte interpretatie van de kostendelersnorm herverdelingseffecten kunnen hebben die rechtvaardigheid als gelijkwaardige participatie in de samenleving in de weg staan, en zelfs (weer) kunnen leiden tot wederzijdse financiële afhankelijkheid binnen families.

Erkende rechtvaardigheid in de bijstand

De schrijver Arnon Grunberg maakte veel indruk met zijn toespraak tijdens de dodenherdenking van 4 mei 2020, waarin hij Primo Levi's woorden aanhaalde en ervoor pleitte dat mensen beoordeeld worden op wie zij zijn en niet op basis van groepeigenschappen. Uit de psychologie (Taylor e.a. 1978) weten we echter dat het extra inspanningen vereist om categorisering op basis van groepeigenschappen te voorkomen en mensen op hun persoonlijke merites te beoordelen. Dat laatste geldt zeker ook voor uitvoerders van de bijstand. De bijstandspopulatie is zeer divers, met een groot aandeel mensen met een migratieachtergrond. Van de ongeveer 400.000 bijstandsgerechtigden heeft in 2019 40 procent een Nederlandse achtergrond, ongeveer 10 procent een westerse migratieachtergrond en ongeveer 50 procent een niet-westerse migratieachtergrond (CBS 2020). Die laatste groep bestaat voor een deel uit vluchtelingen met een tijdelijke verblijfstatus die recent naar Nederland zijn gekomen. Zij zijn meestal nog afhankelijk van bijstand tot ze de Nederlandse taal voldoende beheersen en hun weg hebben gevonden in de samenleving. De tegenprestatie die van deze groepen wordt gevraagd, bestaat met name uit het zich voorbereiden en kwalificeren voor de arbeidsmarkt, zoals het leren van de taal, het behalen van hun inburgeringsdiploma, het verrichten van vrijwilligerswerk en/of het volgen van een stage bij een bedrijf.

Om tot de juiste, bij de bijstandsgerechtigde passende tegenprestatie te komen, is erkenning van de behoeften en mogelijkheden van de cliënt een noodzakelijke voorwaarde. Dat het daar nogal eens aan schort, zien we in ons onderzoek bij Namazzi, die in eerste instantie te horen kreeg dat ze als

schoonmaakster aan het werk moest. Namazzi, een hogeropgeleide moeder van drie jonge kinderen, heeft een tijdelijke verblijfstatus, ontvangt bijstand en onderschrijft uitdrukkelijk het uitgangspunt van de Participatiewet; ze zet zich volledig in om zich voor te bereiden op de Nederlandse arbeidsmarkt, maar wel graag op haar niveau. Ze doet vrijwilligerswerk en heeft haar inburgeringsdiploma behaald. Het is voor haar heel belangrijk om haar eigen inkomen te verdienen, maar ook om zich te kunnen rechtvaardigen als immigrant door iets ‘terug te geven’ aan de Nederlandse samenleving:

‘Het [de bijstand] is rechtvaardig als een middel om van start te kunnen gaan. Voor mezelf zie ik het als een recht op bijstand, een recht op enige vrijheid want dat is rechtvaardigheid. Dus het is mijn recht om het te krijgen (...). Maar het is niet iets dat me motiveert om erin te blijven hangen. Ik kijk naar het grotere geheel: wat wil ik bereiken en hoe kan ik van belang zijn voor het land? Want ze zullen altijd zeggen: “Wat hebben we aan die immigranten, wat brengen ze ons? (...) Ontvangen ze alleen maar en geven ze ons niets terug?” Dus ik ben me er altijd van bewust dat ik een verschil moet maken door mijn bijdrage aan de samenleving.’ (interview Namazzi, bijstandsgerechtigde)

Namazzi wil per se iets terugdoen voor Nederland, en dat is niet alleen ingegeven door haar persoonlijke motivatie. Ze voelt ook de druk van de publieke opinie die alle migranten ter verantwoording roept om een bijdrage te leveren. Dat is ook het uitgangspunt van de sociale dienst die ernaar streeft hen snel naar werk te begeleiden. Of dat werk past bij de behoefte en capaciteiten van de persoon in kwestie, is minder relevant. Namazzi, bijvoorbeeld, wil graag via een aanvullende opleiding haar buitenlandse hbo-diploma opwaarderen zodat ze ook in Nederland op haar niveau werkzaam kan zijn.

‘Ik hou ervan om te werken want in mijn eigen land had ik ook een baan. Maar nu moet ik eerst integreren en ik ben alleenstaande moeder met drie kinderen waarvan de oudste 5 jaar is. Hij [haar zoontje] is net een paar maanden geleden via gezinshereniging hier gekomen, dus helemaal nieuw in Nederland. En ik moet naar school [om de Nederlandse taal te leren]. Als iemand me dan zegt: “Jij moet dit [werk zoeken] doen...” (...). Ja, ik zou heel graag aan het werk gaan maar ik

moet eerst nog een cursus volgen over integratie op de arbeidsmarkt, ze dwingen me een beetje te hard. Want ik heb hem ook verteld dat ik de taal op een hoger niveau wil leren, niet alleen maar het niveau van de inburgeringscursus, niveau A2. Ik wil staatsexamen doen, niveau B1. En als ik eraan denk, school, de integratiecursus, de kinderen en dan ook nog werk, dan wordt dat te veel.' (interview Namazzi, bijstandsgerechtigde)

Erkende rechtvaardigheid is in het geding als de sociale dienst Namazzi's kwalificaties negeert en haar voorlegt een baan als schoonmaakster te accepteren in plaats van haar te ondersteunen in het volgen van een eenjarige opleiding waarmee ze haar buitenlandse diploma mogelijk naar Nederlands niveau kan opwaarderen. Opvallend is dat Namazzi's klantmanager haar niet vertelt dat ze vanwege artikel 9 van de Participatiewet recht heeft op vrijstelling van de arbeidsplicht omdat ze alleenstaande moeder is met twee kinderen jonger dan 5 jaar. Die vrijstelling zou ze goed kunnen gebruiken om de gewenste opleiding te volgen. Pas nadat een vrijwilligster (van een Steunpunt Vluchtelingen) haar hierover informeert en de vrijstelling met een beroep op de wet voor haar aanvraagt, gaat de sociale dienst overstag. Hieruit blijkt dat Namazzi's klantmanager participatie vooral begrijpt als (het zo snel mogelijk aanvaarden van) betaald werk en minder aandacht heeft voor erkende rechtvaardigheid (Namazzi's alleenstaand moederschap en haar opleidingskwalificatie) en vertegenwoordigende rechtvaardigheid (Namazzi's recht om volledig geïnformeerd te worden).

Ook Laetitia, psychologiestudente in de afrondende fase van haar master, ervaart miskennis, en ook voor haar is het niet duidelijk of dit veroorzaakt wordt door haar huidskleur of door haar status als studente:

'Ik ben al zwart, moet ik dan ook nog bijstand gaan aanvragen... (...). De positie die mensen met een andere achtergrond hebben in de maatschappij (...), dat heb ik in mijn hoofd, zo ben ik misschien ook opgevoed, dat je al gewoon één streepje achterstaat. Toen zag ik heel veel donkere mensen [bij de gemeente] en dacht ik: ik vind het jammer, dat het zo is, waarom ik ook nog?' (interview Laetitia, student, 28 jaar, bijstandsgerechtigde)

Het kostte haar uiteindelijk veel moeite om een bijstandsuitkering aan te vragen en te behouden:

‘Toen heb ik het [een bijstandsuitkering] na vier of vijf maanden kwakkelen aangevraagd en toen had ik een gesprek met iemand, (...) maar hij heeft me gewoon de deur uitgewerkt. Ik kwam daar en hij zei dingen als: “Je moet geld lenen bij mensen.” Ik zei: “Ja, maar dat kan dus niet, anders zat ik hier nu niet.”’ (interview Laetitia, bijstandsgerechtigde)

Laetitia had het geluk dat een familielid van haar als klantmanager werkzaam is en haar heeft geholpen een aanvraag in te dienen volgens de richtlijnen van de Participatiewet. Toen ze de uitkering eenmaal had, bleken sommige klantmanagers te verwachten dat ze alsnog direct werk zocht, terwijl anderen haar studieactiviteiten wel als een gelegitimeerde vorm van participatie beschouwden:

‘Ik had aangegeven dat ik in mei ga afstuderen en toen had ik die stageplek gevonden en zij [de klantmanager] vond dat ik moest gaan werken. Ik zei: “Ik ga mijn studie afmaken. Dat is de hele reden dat ik nu in de bijstand zit.” Dat vond ik heel irritant, want ik dacht: “Ik ga sowieso niet stoppen met school, dus je kan wel de hele tijd blijven bellen...” Dan zei ze: “Ik ga hier wel een melding van maken, want ik weet niet of dit zomaar kan, dat je nu vrijwillig stage gaat lopen.” Ik zei: “Sorry, maar dit is een verplicht onderdeel van mijn studie.” Toen wilde ze daar bewijs van (...) Ik ben echt blij dat zij weg is. Deze man [haar huidige klantmanager] begrijpt mij tenminste. Ik heb tegen hem ook gezegd: “Eind mei ben ik klaar.” (...) Volgende week [heb ik] weer een afspraak met hem en nu is het vrijwel zeker dat ik daar blijf [werken op haar stageplek].’ (interview Laetitia, bijstandsgerechtigde)

Voor bijstandsgerechtigden geldt in alle gevallen dat werk voor studie gaat, tenzij de uitkeringsinstantie besluit dat de bijstandsgerechtigde een opleiding moet volgen, bijvoorbeeld om de startkwalificatie te halen. Dit past in de beleidslogica dat bijstand voor studerende niet nodig is vanwege het recht op studiefinanciering tot de leeftijd van 30 jaar. Voor hogeropgeleide statushouders boven de 30 jaar is daarmee de mogelijkheid om zich op eigen niveau te kwalificeren voor de Nederlandse arbeidsmarkt zo

goed als afgesneden.⁶ Voor Namazzi evenals voor Laetitia betekende het uitgangspunt dat werk boven studie komt in eerste instantie dat erkennende rechtvaardigheid en daardoor gelijkwaardige participatie aan hen werd onthouden. Uiteindelijk is dankzij externe interventies – bezwaar maken tegen een beslissing en klantmanagers met een ruimere visie op participatie – in beide gevallen toch sprake geweest van erkennende rechtvaardigheid. Mogelijkheden zijn er dus wel binnen het kader van de wet.

Dat erkenning balanceren blijft, toont ook de wijze waarop bijstandsgerechtigden met een Roma-achtergrond worden benaderd. In het ETHOS-onderzoek naar rechtvaardigheid hebben we speciaal aandacht besteed aan deze minderheidsgroep die een lang verleden kent van vervolging en uitsluiting van reguliere arbeid en huisvesting, waardoor zij nog steeds in hoge mate is aangewezen op informele arbeid (Anderson & Dupont 2019; Knijn & Hiah 2019). Wanneer het bijstandsgerechtigden met een Roma-achtergrond betreft, moet er ook in de uitvoering van de Participatiewet een gecompliceerde afweging gemaakt worden tussen onterechte uitsluiting en een onterechte uitkering. Het volgende citaat van een klantmanager maakt duidelijk dat als hiermee niet zorgvuldig wordt omgegaan, de indruk kan ontstaan dat ook in de bijstand sprake is van etnisch profileren op basis van aangelegde lijsten met ‘verdachte’ achternamen en het gebruik van landelijke registratiesystemen:

‘Ja, daar kreeg ik dan ook extra informatie over. Dat ik voorzichtig moest zijn met die groep (Roma). En eigenlijk willen we die groep niet in de bijstand. Het gaat eigenlijk niet om willen, maar dat het recht bij die mensen gewoon heel moeilijk vast te stellen was. Omdat het een groep zou zijn met veel onduidelijke inkomsten, bijvoorbeeld als je mensen vraagt: we moeten weten hoe u heeft geleefd, kunnen ze daar niks van overleggen. (...) Ik kreeg ook een lijst met achternamen van die mensen, ze heten heel vaak zo en zo en dan weet je al dat het die groep is, en dan heb je dat gesprek ook met [die] mensen. Wel open. Niet gelijk heel bevooroordeeld of zo, maar van: “Waar heeft ze van geleefd?” Ze hebben dan nooit een baan gehad of zo. Je kan dat ook zien in het landelijk systeem (...): wat hebben mensen

6 Voor hen bestaat nog wel de mogelijkheid een beroep te doen op het UAF (Stichting voor Vluchtelingen-Studenten), een particulier fonds dat hogeropgeleide vluchtelingen materieel en immaterieel ondersteunt. Het UAF heeft ondertussen met veel sociale diensten convenanten afgesloten waarin is afgesproken dat de sociale diensten deze statushouders naar hen verwijst.

in het verleden gedaan, wat hebben ze aan inkomsten gehad, en dan heb je hele lege vlakken, nooit een functie uitgevoerd. Dat is wel lastig, want in principe moet je aantonen waar je van geleefd hebt. En dat kunnen ze niet.’ (interview Jamila, klantmanager)

Vanwege de mogelijkheid tot fraude in de bijstand, vraagt het van klantmanagers dat zij het midden proberen te vinden tussen onbevooroordeeld handelen via erkenning van individuele behoeften en de uitgangspunten van herverdelende rechtvaardigheid die vereisen dat men niet onterecht een beroep doet op de bijstand. Die afweging is niet eenvoudig in een context die ten nadele van de bijstandsgerechtigde spreekt:

‘Onder andere de Roma, maar ook bepaalde wijken waarin het normaal is om niet te werken. Als jij in een omgeving opgroeit waar niemand werkt en dat dat de norm is, waar wordt gezegd: “Als jij 18 bent ga je bij de soos melden en dan krijg je je salaris.” (...) die groepen zijn er gewoon, waarin de norm is om niet te werken, want niemand doet dat (...) helaas. Dat maakt het voor de uitvoering natuurlijk ook lastig hè, want het is moeilijk om niet sceptisch te worden als je dit soort dingen veel voorbij ziet komen. Dus het is moeilijk om ook tegen diegenen die er wel gewoon recht op hebben daar open in te blijven staan.’ (interview Mariette, beleidsadviseur lokale organisatie werk en inkomen)

Erkenning is dus geen eenvoudig rechtvaardigheidsprincipe. Ze kan in het gedrang komen door het maken van categorale verschillen tussen bijstandsgerechtigden op basis van etniciteit, land van herkomst, huidskleur, postcode of dus zelfs achternaam. Erkenning vereist dat uitvoerders zich bewust zijn van hun vooroordelen en een gelijkwaardige en respectvolle behandeling van bijstandsgerechtigden nastreven, met aandacht voor wat zij werkelijk nodig hebben om te kunnen participeren. Omgekeerd vereist gelijkwaardige participatie van de bijstandsgerechtigden de bereidheid om voldoende informatie te verschaffen en actief deel te nemen aan het proces. De interviews illustreren nog eens dat de drie rechtvaardigheidsdimensies met elkaar verweven zijn. Miskenning – als bijstandsgerechtigden op hun groepsidentiteit worden beoordeeld – heeft gevolgen voor de toekenning, dus voor herverdeling van bijstandsgelden.

Vertegenwoordigende rechtvaardigheid in de bijstand

Onder het rechtvaardigheidsprincipe vertegenwoordiging wordt verstaan dat bijstandsgerechtigden goed geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten, zich gehoord en begrepen voelen, zeggenschap hebben en goed vertegenwoordigd worden. Zonder vertegenwoordigende rechtvaardigheid bestaat er geen herverdelende en erkennende rechtvaardigheid. Een belangrijk aspect van vertegenwoordiging is bijstand door een sociaal advocaat. De beroepsorganisaties van advocaten stellen aan de orde dat de sociale rechten van de meest kwetsbare bevolkingsgroepen – en daarmee de rechtstaat – in het geding komen door de combinatie van een te hoge werkdruk, te geringe vergoedingen per casus en te hoge kosten voor cliënten. Bezuinigingen in combinatie met een beroep op zelfredzaamheid brengen zowel sociaal advocaten als kwetsbare groepen in de problemen, zoals het volgende citaat illustreert:

‘Kijk, het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand staat al jaren onder druk, in die zin dat er alleen maar op bezuinigd wordt. (...) De soort zaken waarvoor je rechtsbijstand van een advocaat kunt krijgen is afgenomen, de financiële drempels zijn verhoogd, dus vanaf welk bedrag je een advocaat kunt krijgen (...). Er wordt tegenwoordig heel snel aangenomen en gezegd dat je iets wel zelf kunt als burger en dat je daar helemaal geen hulp bij nodig hebt. Ook een soort verkapte bezuinigingsmaatregel.’ (interview Matthijs, sociaal advocaat)

Bijstandsgerechtigden vormen een van die kwetsbare groepen die een beroep doen op de sociale advocatuur als zij zich onrechtvaardig behandeld voelen door de sociale dienst. De klantmanagers die we hebben gesproken, hechten veel belang aan de mogelijkheid van cliënten om hun recht te halen.

‘Ja, ik vind dat dat hun recht is. Ik vind dat wel iets goeds. Vooral omdat heel veel beslissingen op individualiseren aankomen en niet alle motieven om iets af te wijzen helemaal zuiver zijn. (...) Iedereen heeft als mens gewoon zijn eigen referentiekader of positieve en negatieve gedachten ergens over, over bepaalde groepen of mensen, en dat kan meespelen of meewegen, het is nooit helemaal objectief.’ (interview Jamila, klantmanager)

Klantmanagers zijn zich ervan bewust dat de sociale dienst een fout kan maken of dat er verschillen zijn tussen (collega-)uitvoerders:

‘Ook wij kunnen fouten maken, het blijft mensenwerk en dan is het goed dat mensen daartegen bezwaar kunnen maken. Eigenlijk zijn we daar juist blij mee want dan kunnen we eventueel ons beleid aanpassen (...). De rechtsbijstand wordt wel steeds meer beperkt, alleen al omdat het duurder wordt. Ik vind dat niet goed, we moeten de behoefte van mensen om hun recht te halen niet beteugelen, iedereen moet zijn recht kunnen halen want het is toch altijd het systeem tegenover de mens. Laten we de mens voorop blijven stellen.’ (interview Mariette, beleidsadviseur lokale organisatie voor werk en inkomen)

Vertegenwoordigende rechtvaardigheid vormt zodoende een tegenkracht tegen (on)bedoelde misinterpretaties van de wet die niet in het belang zijn van de bijstandsgerechtigde. Een advocaat kan wijzen op jurisprudentie waardoor een beslissing kan worden herzien, en een rechterlijke uitspraak kan nodig zijn om het recht van een cliënt te waarborgen. Vanwege mogelijke verschillen in interpretatie van de Participatiewet kunnen sociale diensten leren van een rechterlijke uitspraak hoe ze met vergelijkbare casussen moeten omgaan.

Een andere vorm van vertegenwoordigende rechtvaardigheid is dat de bijstandsgerechtigden geïnformeerd, gehoord en begrepen worden. Eerder zagen we al dat ze soms niet duidelijk worden geïnformeerd over hun rechten, waarbij bovendien taalproblemen een rol spelen.

Klantmanager Jamila legt uit dat er in principe Nederlands wordt gesproken bij de sociale dienst, behalve als het gaat om rechtmatigheidskwesties (vaststelling van het recht op uitkering), dan moet er een tolk worden ingeschakeld. In overige gevallen:

‘Officieel gezien moet het Nederlands zijn, maar ik denk omdat heel veel mensen, ook klantmanagers zelf, er zijn ook veel mensen van buitenlandse afkomst die dit werk doen, dat die met mensen van hun eigen afkomst in die taal praten.’

Welwillende gemeenten nemen hierin eigen initiatief, zoals de gemeente waar Nousha werkt. Zij legt uit dat cliënten bij het eerste gesprek vaak een

vrijwilliger meenemen die voor hen tolkt, hoewel de gemeente (via aanbesteding) ook een taalbureau kan inschakelen. Omdat gemeenten daartoe niet verplicht zijn, kan communicatie in het Nederlands met mensen die de taal niet spreken of met Nederlanders die de ambtelijke taal niet begrijpen tot grote problemen leiden. Vertegenwoordigende rechtvaardigheid is vooral een kwestie van gehoord worden en je kunnen uitspreken voor jouw belangen, een principe dat soms geweld wordt aangedaan als bijstandsgerechtigden zich niet bewust zijn van hun plichten:

‘In de Participatiewet is al snel sprake van fraude, in die zin van als je je inlichtingenplicht hebt geschonden, dan wordt er gezegd dat je hebt gefraudeerd. (...) Mijn ervaring en mijn idee is: het zijn mensen die niet weten hoe die wet in elkaar zit. Ze krijgen van tevoren bij een aanvraag een brief mee waarin informatie staat, maar veel mensen zijn niet in staat om helemaal te begrijpen wat er in die brief staat en wat ermee bedoeld wordt. In de praktijk gaat het om kleine dingen. Iemand krijgt eens een keer geld gestort van iemand, omdat die hulp nodig heeft, en dan zegt de gemeente: “Goh, waar komt dat geld vandaan?” “Dat heb ik geleend.” Dat kan dan niet meer zo makkelijk aangetoond worden en de gemeente zegt dan: “Je had ons moeten vertellen dat je dat bedrag gekregen hebt, dat heb je niet gedaan, dus je hebt je inlichtingenplicht geschonden.” Daarmee ben je dan fraudeur om het maar even zo te bestempelen. (...) De Centrale Raad heeft in verschillende uitspraken uitgemaakt dat die regelgeving niet door de beugel kon in deze vorm en dat is genuanceerd, gemaximeerd, er zijn gradaties van verwijtbaarheid gekomen.’ (interview Matthijs, sociaal advocaat)

Vertegenwoordigende rechtvaardigheid in de sociale bijstand komt in het geding door bezuinigingen in de sociale advocatuur, maar ook door de communicatie over wettelijke vereisten en mogelijkheden. Vertegenwoordigende rechtvaardigheid ten behoeve van gelijkwaardige participatie is gediend met verbeterde mogelijkheden tot begrip van de spelregels; alleen goed geïnformeerde mensen kunnen gelijkwaardig deelnemen en maken geen fouten op basis van het niet-begrijpen van de spelregels. De interviews laten zien hoe vertegenwoordigende rechtvaardigheid samenhangt met de andere twee dimensies van rechtvaardigheid. Een tekort aan gelijkwaardige vertegenwoordiging kan schadelijke gevolgen hebben voor de erkenning van bijstandsgerechtigden en voor herverdelende rechtvaar-

digheid. Sommige sociale diensten en klantmanagers begrijpen het belang van vertegenwoordiging echter goed; via tolken en duidelijke informatieverstrekking versterken ze de gelijkwaardigheid tussen beide partijen.⁷

Naar gelijkwaardige participatie in de bijstand

Participatie is een centraal uitgangspunt van de Participatiewet maar neemt niet altijd de gedaante aan van *gelijkwaardige participatie*, afgemeten aan rechtvaardige herverdeling, erkenning en vertegenwoordiging. Onze studie laat zien dat deze drie vormen van rechtvaardigheid onderling afhankelijk zijn. Herverdelende rechtvaardigheid is gediend met erkenning van wat de bijstandsgerechtigde kan en wil, met een respectvolle bejegening en met wederzijdse volledige informatieverschaffing.

Erkende rechtvaardigheid impliceert dat bijstandsgerechtigden niet beoordeeld worden op groepsidentiteiten en hun daardoor onterecht bijstand of passende begeleiding wordt onthouden.

Vertegenwoordigende rechtvaardigheid is te bevorderen door wederzijdse informatieverschaffing en duidelijke communicatie in (een) begrijpelijke taal. Daarmee kan ook voorkomen worden dat bijstandsgerechtigden externe partijen moeten inschakelen (zoals vrijwilligers of sociaal advocaten) om aanspraak te kunnen maken op gelijkwaardige participatie. Sommige sociale diensten en klantmanagers blijken dit goed te begrijpen; via tolken en duidelijke informatieverstrekking versterken ze de gelijkwaardigheid tussen beide partijen.

Gewenst is een ruime interpretatie van participatie als gelijkwaardige participatie, zowel in de wet als in de uitvoering ervan. Streven naar meer gelijkwaardigheid voor bijstandsgerechtigden door oog te hebben voor individuele voorkeuren, mogelijkheden, aspiraties en goede informatieverschaffing, is te realiseren en aan te bevelen als we werkelijk gelijkwaardige participatie van de meest kwetsbare deelnemers aan de samenleving willen bevorderen.

⁷ De door ons geïnterviewde klantmanagers, beleidsadviseurs en sociaal advocaten hebben ervaring met verschillende sociale diensten in verschillende regio's. Deze conclusie is gebaseerd op hun informatie.

Literatuur

- Anderson, B. & Dupont, P.L., 2019. Just ceserts? Justice, deservingness and social assistance. *ETHOS Report D5.5*, te raadplegen op ethos-europe.eu/publications.
- Bonoli, G., 2010. The political economy of active labor-market policy. *Politics & Society*, 38(4), 435-457.
- CBS, 2020. StatLine, Personen met bijstand; persoonskenmerken. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CPB/SCP, 2020. *Kansrijk armoedebeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau / Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Fraser, N., 1995. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'post-socialist' age. *New Left Law Review*, 212, 68-93.
- Fraser, N., 2003. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition and participation. In: Fraser, N. & Honneth, A., *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*, 7-109. London / New York: Verso.
- Fraser, N., 2005. Reframing justice in a globalizing world. *New Left Review*, 36, 69-88.
- Grunberg, A., 2020. *Nee. 4 Mei-voordracht 2020*, te vinden op www.4en5mei.nl
- Honneth, A., 1995. *The struggle for recognition. The moral grammar of social conflicts*. Oxford: Polity Press.
- Kampen, T., 2014. *Verplicht vrijwilligerswerk. De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*. Amsterdam: Van Genneep.
- Knijjn, T. & Hiah, J., 2019. Coping with the Participation Act. Country Report for ETHOS report D5.5, te raadplegen op ethos-europe.eu/publications/working-papers-country-reports.
- SCP, 2019. *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.
- Sen, A., 1999. *Development as freedom*. New York: Knopf.
- Schonwille, A., 2015. *What activation practitioners do. An ethnomethodological study about activation as it is accomplished in practice by activation practitioners*. Academisch proefschrift. Amsterdam: VU.
- Taylor, Ch., 1994. The politics of recognition. In: Gutmann, Amy (ed.), *Multiculturalism. Examining the politics of recognition*, 25-74. Princeton: Princeton University Press.
- Taylor, S.E., Fiske, S.T., Etcoff, N.L. & Ruderman, A.J., 1978. Categorical and contextual bases of person memory and stereotyping. *Journal of Personality and Social Psychology*, 36(7), 778-793.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2013-2014. Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 3 (MvT). Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere socialezekerheidswetten.
- Vonk, G., 2015. Kwetsbare verzorgingsstaat. Over juridische aspecten van ernstige armoede in Nederland. *Nederlands Juristenblad*, 19, 1280-1287.

Bijstand onder voorwaarden

Opvattingen van klantmanagers en bijstandsgerechtigden over de voorwaardelijkheid van de bijstandsuitkering

MATHIEU PORTIELJE EN SANDRA BOS

Mathieu Portielje is socioloog en docent/onderzoeker aan de Hogeschool van Amsterdam en is als onderzoeker betrokken bij het Amsterdams Experiment met de Bijstand, Sandra Bos is historicus (PhD) en is als senior onderzoeker/docent verbonden aan het Center of Expertise of Urban Governance and Social Innovation van de Hogeschool van Amsterdam en is projectleider binnen het Amsterdams Experiment met de Bijstand

In 2015 is met de Participatiewet een aantal voorwaarden aangescherpt en toegevoegd aan de bijstand, denk aan de tegenprestatie. Nederland staat hierin niet alleen; in veel westerse verzorgingsstaten zijn de afgelopen jaren aan de toegang tot socialezekerheidsstelsels meer voorwaarden gesteld. Dit gebeurt met twee verwachtingen. Allereerst het sturen van gedrag. Zo zou met een sollicitatieplicht het zoekgedrag van bijstandsgerechtigden gestimuleerd worden en door invoering van een verplichte tegenprestatie het aanvragen van een uitkering onaantrekkelijker worden. De tweede verwachting is dat het draagvlak in de samenleving voor het bijstandsstelsel erdoor verbetert. Verplichtingen, naleving en handhaving worden in de Memorie van toelichting op de Participatiewet genoemd als de drie pijlers onder het socialezekerheidsstelsel, nodig om 'de houdbaarheid van het stelsel en de solidariteit van de mensen die voor het stelsel betalen te garanderen' (TK 2013/2014).

We hebben onderzocht hoe bijstandsgerechtigden en klantmanagers aankijken tegen verschillende vormen van voorwaardelijkheid en onvoorwaardelijkheid in de bijstand. Meer specifiek hebben we hun gevraagd wat zij vinden van de verplichte tegenprestatie, van de arbeidsverplichting en van invoering van een onvoorwaardelijk inkomen, een variant op een ba-

sisinkomen. Vervolgens onderzochten we hoe deze opvattingen zich verhouden tot de sociale rechtvaardigheidstheorie van Fraser en Honneth (2003). Deze twee filosofen stellen dat er sprake is van sociale rechtvaardigheid wanneer aan drie eisen wordt voldaan. Allereerst die van herverdeling; dat bijstandsgerechtigden gelijke toegang hebben tot goederen en diensten, in dit geval tot werk, begeleiding en inkomsten. Ten tweede die van representatie; dat wil zeggen zeggenschap en inspraak in bijstandsbeleid en de toepassing ervan. Ten derde die van erkenning; dat bijstandsgerechtigden door beleid en door de uitvoerders van dat beleid worden gezien als volwaardige burgers.

De centrale vraag in dit hoofdstuk luidt: Welke opvattingen hebben bijstandsgerechtigden en klantmanagers in het Amsterdams Experiment met de Bijstand over (on)voorwaardelijkheid in de bijstand? Zien zij de bijstand als onvoorwaardelijk recht of gaan ze mee in het politieke, maatschappelijke discours dat je een ‘tegenprestatie’ moet leveren voor je uitkering?

Voor deze analyse hebben we gebruikgemaakt van het Amsterdams Experiment met de Bijstand.¹ Dit is een onderzoek naar het effect van versoepeling van bijstandsregels op welbevinden en uitstroom naar werk, waar ruim 1200 bijstandsgerechtigden aan deelnemen. Bij de start hiervan zijn twintig van hen uitgebreid geïnterviewd. Deze twintig zijn geselecteerd op spreiding van geslacht, leeftijd, stadsdeel, burgerlijke staat, uitkeringstype, nationaliteit, en participatietrede (afstand tot de arbeidsmarkt). Ze zijn echter niet representatief voor de 35.000 Amsterdamse bijstandsgerechtigden. Daarnaast zijn er vijftien klantmanagers geïnterviewd die deelnemen aan het experiment. De klantmanagers binnen dit team hebben een lagere caseload dan de gemiddelde klantmanager binnen de gemeente, namelijk circa zestig in plaats van driehonderd klanten per fte. Dit om de bijstandsgerechtigden intensieve en persoonlijke aandacht te kunnen geven en te borgen dat het experiment uitvoerbaar is. Het merendeel van de klantmanagers is ongeveer tien tot twintig jaar in de huidige functie werkzaam binnen de Gemeente Amsterdam.

¹ Het Amsterdams Experiment met de Bijstand loopt van 2018 tot 2022. Momenteel voltooiën de Hogeschool van Amsterdam en de Universiteit van Amsterdam de eenmeting, als vervolg op de nulmeting. In 2021 en 2022 volgen respectievelijk de tweemeting en de nameting. In andere gemeenten hebben vergelijkbare experimenten plaatsgevonden, zie daarover hoofdstuk 7.

Bijstandsgerechtigden willen graag meedoen in de samenleving

In de interviews met de bijstandsgerechtigden hebben we gevraagd naar hun opvattingen over de tegenprestatie, de arbeidsverplichting en het basisinkomen.

Tegenprestatie is een logische wederdienst

Een van de maatregelen uit de Participatiewet is de omstreden verplichte tegenprestatie. Hieronder wordt in de Participatiewet ‘het naar vermogen verrichten van onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden’ verstaan. Naast de twee verwachtingen die we hiervoor al noemden – activering en draagvlak versterken – heeft de tegenprestatie een extra doel: door het verrichten van een wederdienst kunnen bijstandsgerechtigden zich maatschappelijk nuttig maken. Het verrichten van een tegenprestatie zou dus een persoonlijk belang en een maatschappelijk belang kunnen dienen (Kampen 2014).

Op de vragen over het verrichten van een verplichte onbetaalde tegenprestatie, antwoordt ruim driekwart van de respondenten dat ze het leveren van een tegenprestatie een terechte voorwaarde vinden om een uitkering te ontvangen (zie ook hoofdstuk 10, Sebrechts & Kampen). Ze zien zo’n wederdienst als een logisch en aanvaardbaar instrument dat inzetbaar is door de overheid. De respondenten geven verschillende redenen waarom een tegenprestatie hun een goed idee lijkt. Op basis van de interviews onderscheiden wij er vier.

De eerste reden is dat ze vinden dat ieder mens iets moet doen voor zijn of haar geld en dus ook voor een uitkering. Het is een maatschappelijke plicht:

‘Een mens moet wel iets doen voor zijn geld. Het is wel lekker en iedereen zou wel willen dat het geld vanzelf binnenkomt. Maar ook voor het gevoel van eigenwaarde en zo, is het beter als je iets doet en wat terugkrijgt.’

De tweede reden – die ook blijkt uit het laatste deel van het voorgaande antwoord – is dat ze vinden dat iets doen in de samenleving, hetzij in de vorm van vrijwilligerswerk, een basisbaan of betaald werk, beter voor ze is dan thuiszitten: ‘Daar word je maar depressief van.’ Volgens hen schaadt werkloos thuiszitten het zelfvertrouwen en de eigenwaarde. Het dient dus ook een persoonlijk belang.

Als derde reden komt uit de interviews een duidelijke behoefte naar voren om mee te willen doen in de samenleving. Als de tegenprestatie dit op de korte termijn, zij het slechts tijdelijk, mogelijk maakt, dan vinden ze dit aanvaardbaar. Een tegenprestatie is voor hen erkenning van de wens om iets terug te doen voor de bijstandsuitkering die ze ontvangen. Een aantal hoopt dat de tegenprestatie hun ‘een zetje in de rug geeft’ en kansen biedt om door te stromen naar ‘echt werk’. Dat het verrichten van een tegenprestatie in de praktijk zelden leidt tot een opstap naar betaald werk (Kampen 2014; SCP 2019), lijken zij niet te kunnen of te willen zien. Een onbetaalde tegenprestatie draagt niet bij aan een eerlijkere herverdeling van betaalde arbeid. Het gebrek aan perspectief op betaald werk kan bij bijstandsgerechtigden op de langere termijn tot teleurstelling leiden.

Een vierde veelvoorkomende reden waarom onze respondenten een verplichte tegenprestatie een acceptabel instrument vinden, is dat het andere bijstandsgerechtigden kan activeren. Ze voorzien dat andere bijstandsgerechtigden ‘lui’ worden als er geen verplichte tegenprestatie tegenover de uitkering staat. Om die reden nemen ze afstand van ‘die anderen’, de ‘luie bankzitters’. Mensen zijn geneigd om hun zelfbeeld te vormen door overeenkomsten en verschillen met anderen te benadrukken en symbolische grenzen te trekken (Lamont & Molnar 2002). Daarmee proberen zij hun eigen waardigheid en zelfrespect te beschermen (zie ook Elshout 2016). De respondenten zijn bang door de samenleving als uitkeringstrekker te worden gezien die niet willen werken en leven op de zak van de werkenden. Zij nemen dit stigma vanuit de samenleving over:

‘(...) omdat anders mensen gewoon op hun gat kunnen zitten en gewoon geld kunnen krijgen terwijl andere mensen heel hard bezig zijn naar werk te zoeken of heel hard bezig aan het werk zijn.’

Opvallend is dat geen van de respondenten benoemt dat de bijstand een recht is, dat onvoorwaardelijk verstrekt moet worden aan eenieder die hiervoor in aanmerking komt. Ze ervaren de bijstand als een gunst. En om deze gunst te mogen (blijven) ontvangen en niet weggezet te worden als ‘luie, thuiszittende bijstandstrekker’, zijn ze bereid te werken voor hun uitkering. Een tegenprestatie kan hen helpen om zich te onttrekken aan de miskenning, het stigma, van de bijstand.

Een klein aantal respondenten geeft aan dat een tegenprestatie in de vorm van ‘vrijwilligerswerk’ oneerlijk is. Vooral omdat ze dan werk verrichten waarvoor anderen wel betaald worden. Het verrichten van een tegenprestatie helpt hen bovendien niet hun vaste lasten te betalen en hun schulden af te lossen. Dit onderscheid in betaling betekent een oneerlijk onderscheid in erkenning en waardering van hun inzet. Werk moet lonen volgens hen, en dat is bij een onbetaalde tegenprestatie niet het geval. Ze krijgen er geen financiële beloning voor en zij voelen zich hierdoor in zowel materiële als immateriële zin achtergesteld ten opzichte van werkenden, die voor hetzelfde werk wel betaald worden.

Kortom, de meeste respondenten zien de tegenprestatie als een kans om iets te kunnen bijdragen en terug te doen voor de uitkering. De verplichting nemen ze op de koop toe, al nemen ze niet al het werk klakkeloos aan. Ze wensen wel dat het een toekomstperspectief biedt en past bij hun interesses en leefsituatie. In het verleden gaven klantmanagers hier volgens hen niet altijd gehoor aan. Zo vertelde een bijstandsgerechtigde dat haar klantmanager haar verplichtte om ergens vrijwilligerswerk te doen en haar hiervoor een voorstel deed. Met dit vrijwilligerswerk zou zij de Nederlandse taal beter onder de knie kunnen krijgen. Tijdens het verrichten van dit werk bleek dat haar werkzaamheden alleen bestonden uit het openen van de voordeur en dat ze de hele dag nauwelijks iemand sprak.

Arbeidsverplichting is terecht, maar werk moet wel naar wens zijn

De voorwaarden die onze respondenten stellen aan onbetaald werk, zien we ook terug bij het al dan niet aanvaarden van de in de Participatiewet opgenomen ‘algemeen geaccepteerde arbeid’ (de arbeidsverplichting). Werk moet passen bij de interesses, thuissituatie en levensloop, vinden ze. Het moet vooral ook leuk werk zijn. Werk dat niet aan hun wensen voldoet, moeten ze kunnen weigeren: ‘Ik denk [de tijd] van de slavernij is voorbij hoor.’ ‘Kijk naar onze interesse’, is de tip van een bijstandsgerechtigde, ‘dan houden mensen het ook langer vol.’ Het klinkt als een roep om aandacht voor en erkenning van hun wensen en situatie. Want wat betreft die wensen ten aanzien van een passend aanbod, voelen de respondenten zich soms miskend door hun klantmanager.

Sommige respondenten vinden dat klantmanagers te weinig rekening houden met hun werkwensen en -waarden. Wat ‘passend werk’ is, bepaalt

vooral de klantmanager, vinden ze. Gevraagd naar wat zij belangrijk vinden aan 'passend werk', spreken zij over werk dat ook op de langere termijn perspectief en zekerheid biedt. Een bijstandsgerechtigde maakt zich zorgen hierover:

'Wat voor garanties biedt die baan dan? (...) ik zie dat gewoon bij mijn omgeving terug dat mensen een baan hebben maar ze krijgen geen contract. Na zes maanden zijn ze weer zonder baan.'

Het verrichten van betaald werk biedt bijstandsgerechtigden financiële en maatschappelijke erkenning. Het aangeboden werk is echter vaak tijdelijk en biedt geen uitzicht op zekerheid. Daarnaast zien we in de voorgaande citaten een wens van de bijstandsgerechtigden om inspraak te krijgen bij de keuze voor banen, en om banen te kunnen afwijzen zonder dat dit consequenties heeft voor hun uitkering.

Onvoorwaardelijk inkomen à la basisinkomen biedt geen voordelen

De bijstandsgerechtigden is gevraagd hoe zij aan kijken tegen eventuele invoering van een onvoorwaardelijke uitkering, een variant op het basisinkomen. Vanuit het besef dat een onvoorwaardelijk inkomen hun geen werk oplevert en mogelijk leidt tot een toename van mensen die werkloos thuiszitten, staan de meeste respondenten niet positief tegenover deze (fictieve) maatregel. Ze hebben er in hun ogen gewoon geen baat bij of zijn bang dat het anderen demotiveert. We onderscheiden twee motieven die de voorkeur voor de wederkerigheidslogica verklaren. Allereerst menen zij dat er vanuit het onvoorwaardelijke inkomen geen stimulerende werking uitgaat richting 'die anderen' om te werken:

'Nee, niet goed. En niet zozeer vanuit mezelf, maar uit mijn omgeving, dan zouden er nog meer werklozen zijn. Dan zou het wel heel makkelijk gemaakt worden. Dus ik vind wel dat er iets tegenover moet staan.'

Ten tweede ziet driekwart van de respondenten niet in hoe een onvoorwaardelijk inkomen hen gaat helpen bij dat wat ze het liefste willen: meedoen in de maatschappij en daarvoor waardering en erkenning krijgen. Financieel vindt er met deze regeling een herverdeling van middelen

plaats, maar bijstandsgerechtigden vertrouwen er niet op dat ze daarmee ook betaald werk krijgen.

De weinigen die wel voordelen zien in een onvoorwaardelijk inkomen geven aan dat dit ‘het gedoe rond de inkomstenverrekening en verschuivende toeslagen’ mogelijk kan wegnemen. Dit betreft vooral de parttime werkende bijstandsgerechtigden, want zij hebben te maken met wisselende inkomsten. Deze kunnen terugvorderingen tot gevolg hebben en dit levert stress en inkomensonzekerheid op:

‘Dan hoef je niet meer met samengeknepen billen te zitten wat de gemeente nu weer gaat inhouden van je, van je uitkering.’

Andere bijkomende voordelen van een onvoorwaardelijk inkomen zijn, volgens een klein aantal respondenten, dat het zorgt voor ‘minder betutteling vanuit de gemeente’. Bovendien geeft het de vrijheid om bij te verdienen en zelf te kiezen voor bijvoorbeeld een opleiding, zonder hierover rekenschap te hoeven afleggen. Een onvoorwaardelijk inkomen biedt hun keuzevrijheid en daarmee ook inspraak in hun eigen reïntegratietraject.

Klantmanagers zijn verdeeld over de voorwaarden voor bijstand

Aan de klantmanagers die betrokken zijn bij het Amsterdamse experiment hebben wij gevraagd hoe zij aan kijken tegen de verplichte tegenprestatie en de arbeidsverplichting. De derde vraag, over het onvoorwaardelijke inkomen, is niet aan hen gesteld.²

Tegenprestatie heeft critici en aanhangers onder de klantmanagers

Waar we bij bijstandsgerechtigden een dominant wederkerigheidsdiscours zien, vallen bij de klantmanagers twee tegenstrijdige logica's te onderscheiden: de onvoorwaardelijkheidslogica en de wederkerigheidslogica. Vanuit de onvoorwaardelijkheidslogica beredeneren klantmanagers dat met de invoering van een verplichte tegenprestatie het (voorheen onvoorwaardelijke) recht op een bijstandsuitkering wordt ondermijnd.

Het voorwaardelijk maken van een uitkering zou volgens hen om vier redenen onrechtvaardig zijn. Allereerst menen zij dat dergelijke verplichting

² In het kader van het Amsterdamse experiment is het niet mogelijk geweest de vraag over onvoorwaardelijk inkomen voor te leggen aan de klantmanagers

tingen averechts kunnen werken bij de kwetsbaarste groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het zou deze groepen kunnen uitsluiten van de toegang tot de bijstand, omdat zij niet altijd in staat zijn om een tegenprestatie te leveren.

Ten tweede zien zij de verplichting tot een onbetaalde tegenprestatie als miskenning van de wens van bijstandsgerechtigden om (financieel) gewaardeerd te worden voor het werk dat zij doen.

‘Nee... als je eenmaal in een vrijwillige constructie zit. Nou, ze zijn hartstikke blij met je. Je krijgt waarschijnlijk een boekenbon en een kerstpakket, maar daar komt natuurlijk ook nooit een baan van.’

Deze klantmanagers benadrukken vooral het belang van uitkeringsonafhankelijkheid en dus van uitstroom uit de bijstand. Zij zeggen dat bijstandsgerechtigden zich door het verrichten van verplicht ‘vrijwilligerswerk’ uitsluiten van de groep werkenden; onbetaald werk leidt volgens hen namelijk zelden tot de stap naar een betaalde baan. Sommigen menen zelfs dat het mogelijk belemmerend kan werken omdat bijstandsgerechtigden het vrijwilligerswerk kunnen verkiezen boven reïntegratie naar een betaalde baan:

‘Die zijn vrijwilligerswerk ergens begonnen en daar is de prioriteit helemaal zoek. “Ik kan niet komen want ik heb vrijwilligerswerk daar en daar.” Vrijwilligerswerk, het moet niet een leven op zich gaan worden. Het is een middel. En als jij de kans krijgt op regulier werk, hoe beangstigend dat ook mag zijn. Ik merk dat mensen dat gewoon echt zien als werk. Het wordt ook zo geschreven dat het een tegenprestatie kan zijn. En dan wordt het soms ongepast ingezet: “Ik kan niet naar een sollicitatiegesprek want ik heb vrijwilligerswerk.”’

Ten slotte twijfelen sommige klantmanagers aan de maatschappelijke meerwaarde van het werk dat bijstandsgerechtigden onbetaald als tegenprestatie kunnen doen:

‘En een tegenprestatie, er staat ook in de wet beschreven: Het moet kortdurend zijn. Incidenteel zijn. Het mag zelfs geen structureel iets zijn. Wat levert het dan

op? Als ik iemand een dagje uhm, straatvuil laat prikken. Wat levert dat maatschappelijk gezien op?’

Vanuit de wederkerigheidslogica zegt de andere helft van de klantmanagers juist een voorstander te zijn van een verplichte tegenprestatie. Zij benadrukken de wederkerigheid van de uitkering en geven aan dat het een goed signaal is naar bijstandsgerechtigden om duidelijk te maken dat ‘thuiszitten geen optie is’. Een klantmanager verwijst hierbij naar ‘de origine van de bijstandswet’, waarbij het opvallend is dat de wederkerigheidslogica van de Participatiewet geprojecteerd wordt op de oorspronkelijke bijstandswet:

‘Dan leg ik ze de origine van de bijstandswet weleens uit, want dat schijnt iedereen een beetje vergeten te zijn. En dat ik dan ook namens alle andere mensen die je geld geven om in je bestaan te kunnen voorzien, en ik ben dan de aangewezen persoon om namens alle mensen die daaraan bijdragen, om daar wat voor terug te vragen. (...) Dat hoeft niet per se werk te zijn.’

Deze groep klantmanagers ziet het verrichten van een tegenprestatie wel als opstap naar een volwaardige, betaalde baan. Een verplichte tegenprestatie helpt bijstandsgerechtigden om ‘werkritme’ en ‘werknemersvaardigheden’ op te doen. Daarnaast zou het een middel kunnen zijn om zwart werk of oneigenlijk gebruik van de uitkering te voorkomen, waarbij ze expliciet onderscheid maken tussen mensen die de uitkering verdienen en zij die er in mindere mate recht op hebben. Verplicht vrijwilligerswerk is voor deze groep klantmanagers een vorm van zowel disciplinerende als activering.

Arbeidsverplichting leidt tot spanningen over wat passend werk is

Aan de klantmanagers is gevraagd hoe zij aankijken tegen de verplichting tot het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid en aan welke voorwaarden dat werk dan moet voldoen. Het merendeel geeft aan dat werk in eerste instantie moet aansluiten bij de capaciteiten, kwaliteiten, diploma’s en het niveau van de bijstandsgerechtigde. Ook de gezinssituatie en de fysieke (on)mogelijkheden spelen een rol in het matchen van bijstandsgerechtigden met vacatures. Een kleine minderderheid erkent

ook het belang van de werkwensen van bijstandsgerechtigden en schenkt aandacht aan hun levensverhaal. Deze klantmanagers wijzen de arbeidsverplichting zonder inspraak van bijstandsgerechtigden af. Volgens hen kan een te eenzijdige sturing naar werk de duurzaamheid van eventuele uitstroom ondermijnen.

Er ontstaat spanning wanneer er vacatures langskomen die volgens de klantmanager passend zijn, maar waar bijstandsgerechtigden geen heil in zien. Dit leidt tot frustratie bij beide partijen. Sommige klantmanagers geven aan dat bijstandsgerechtigden zich te veel richten op werkgebieden waarin weinig werk te vinden is, waardoor een match moeilijk te maken is. Anderen vinden dat ze soms wel heel veel voorwaarden stellen aan een baan. Aanbiedingen worden afgewezen omdat ze de inhoud van het werk niet interessant vinden of omdat de werktijden niet passen bij hun gezinsituatie. Dit leidt tot verzuchtingen van klantmanagers, die soms nadrukkelijk verwijzen naar hun eigen werksituatie: 'Ik heb ook kinderen van dezelfde leeftijd en ik werk ook fulltime', 'Ik heb ook werk moeten doen dat ik niet leuk vind.' Dat niet alle klantmanagers ruimte geven voor wensen en inspraak van bijstandsgerechtigden is opvallend in het licht van de taakopvatting van de klantmanagers die wij spraken. Zij zien zichzelf in de eerste plaats als coach die hun klant begeleidt bij het zetten van stappen richting duurzame uitstroom naar de arbeidsmarkt.

Rechtvaardige bijstand vraagt om inspraak over passend werk

Uit de interviews blijkt dat de meeste bijstandsgerechtigden in ons onderzoek de wederkerigheidslogica onderschrijven. Bij de klantmanagers daarentegen zien we steun voor de wederkerigheidslogica én voor de onvoorwaardelijkheidslogica. Het is opmerkelijk dat de bijstandsgerechtigden op dit punt meer voorwaarden stellen aan zichzelf én aan elkaar dan de klantmanagers geneigd zijn te doen. Mogelijk valt dit te verklaren door het stigma in de samenleving waarmee bijstandsgerechtigden worden geconfronteerd. In tegenstelling tot klantmanagers dienen zij hun zelfrespect en eigenwaarde te herstellen en te beschermen. Dat doen zij onder andere door zich te distantiëren van de groep 'luie bankzitters' (zie ook Elshout 2016).

Wanneer we de uitkomsten van ons onderzoek interpreteren aan de hand van de drie criteria voor sociale rechtvaardigheid van Fraser en

Honneth (2003) – erkenning, representatie (inspraak) en gelijke toegang tot publieke middelen – valt het volgende op.

De tegenprestatie biedt volgens bijstandsgerechtigden mogelijkheden tot erkenning. De bijstandsgerechtigden die wij hebben gesproken, leveren graag een bijdrage aan de maatschappij door iets terug te doen voor hun uitkering. Ze willen meedoen in de samenleving en willen hun uitkering terugverdienen door het verrichten van betaald of onbetaald werk en willen daarvoor materieel en immaterieel gewaardeerd worden. Dit levert hun zelfvertrouwen en hopelijk erkenning op.

Een onvoorwaardelijk inkomen zou volgens hen niet tot de gewenste maatschappelijke erkenning of zou zelfs tot miskennis leiden. Ze vrezen dat het andere bijstandsgerechtigden demotiveert om te gaan werken, hetgeen het stigma van de bankzittende bijstandsgerechtigde kan versterken.

Arbeidsverplichtingen vinden ze terecht en overkomelijk. Het begint echter te wringen wanneer verplichte stappen niet leiden tot een stap in de richting van langdurig en betaald werk, of als deze niet aansluiten bij hun interesses, loopbaan en leefsituatie, of wanneer ze geen ‘nee’ mogen zeggen tegen het aanbod. In dergelijke gevallen kunnen arbeids- en participatieverplichtingen op de lange termijn leiden tot miskennis van wat zij zelf passend werk vinden. Tijdens dit matchingstraject geeft de klantmanager – volgens de bijstandsgerechtigden – niet altijd ruimte en gehoor aan hun werkwensen. Dit is opvallend, omdat klantmanagers zichzelf profileren als coach die uitgaat van de vraagarticulatie van de klant. Uit de interviews met de klantmanagers blijkt echter dat ze in conflict kunnen komen met dit uitgangspunt zodra de wensen van hun klanten in concrete situaties uitstroom naar betaalde arbeid in de weg staan.

De klantmanagers zijn meer dan hun klanten verdeeld over het heil van een verplichte tegenprestatie. Een deel van de klantmanagers geeft aan dergelijke voorwaardelijke instrumenten bij voorkeur niet in te zetten omdat ze liever vasthouden aan een onvoorwaardelijk recht op bijstand. Daarnaast zien ze een verplichte tegenprestatie vanwege de vaak beperkte duur niet als adequaat reïntegratiemiddel. Mogelijk is hier sprake van een vertekening doordat we gesproken hebben met klantmanagers die zichzelf hebben aangemeld voor een experiment dat erop is gericht meer vertrouwen te geven aan bijstandsgerechtigden.

Bijstandsgerechtigden vragen om meer inspraak in de keuze voor werk, een tweede voorwaarde voor sociale rechtvaardigheid (Fraser & Honneth 2003). Ruimte voor inspraak is cruciaal voor erkenning en een goede match tussen werkwensen en aanbod. Maar juist bij inspraak en representatie door bijstandsgerechtigden kunnen de scheidslijnen die bijstandsgerechtigden trekken tussen henzelf en andere bijstandsgerechtigden problematisch zijn. Die maken het namelijk moeilijker om collectief op te trekken, hetgeen hen op individueel niveau kwetsbaar maakt voor de grillen van de politiek, het beleid en de uitvoering daarvan.

We zien dat er verschillen zijn tussen bijstandsgerechtigden en klantmanagers in hun opvatting van passend werk. Dit zet de herverdeling van werk dat aansluit bij de persoonlijke voorkeuren van bijstandsgerechtigden onder druk – het derde rechtvaardigheids criterium. Bijstandsgerechtigden ervaren soms sturing op wat passend werk is. De passende baan die een klantmanager voor ogen heeft, voldoet niet per se aan de verwachtingen van bijstandsgerechtigden. Het aanbod van werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt is gering, en in deze context ervaren bijstandsgerechtigden druk op het accepteren van door hen als niet-passend ervaren werk als onrechtvaardig. Naast de verplichting om ‘passend werk’ te aanvaarden, draagt ook de verplichte tegenprestatie niet bij aan een eerlijkere herverdeling van banen. Een verplichte, onbetaalde tegenprestatie biedt op de korte termijn wellicht bevrediging van de wederkerigheidswens, maar op de lange termijn houden bijstandsgerechtigden er zelden een betaalde baan aan over (zie ook SCP 2019).

Een rechtvaardige bijstand vraagt om ruimte en erkenning voor individuele en collectieve inspraak door bijstandsgerechtigden en openheid bij klantmanagers voor wat ‘passend werk’ is. Kortstondige, verplichte en onbetaalde tegenprestaties en tijdelijke aanstellingen, die na enige tijd beëindigd worden of waarvan de subsidie vervalt, vergroten de kans dat bijstandsgerechtigden na verloop van tijd gedesillusioniseerd achterblijven.

Literatuur

- Elshout, J.A.G., 2016. Roep om respect. *Ervaringen van werklozen in een meritocratiserende samenleving*. Amsterdam: Stichting de Driehoek.
- Fraser, N. & Honneth, A., 2003. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London / New York: Verso.
- Kampen, T., 2014. *Verplicht vrijwilligerswerk. De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*. Amsterdam: Van Gennep.
- Lamont, M. & Molnár, V., 2002. The study of boundaries in the social sciences. *Annual review of sociology*, 28(1), 167-195.
- Oplegger Landelijk Overleg Experimenten Participatiewet, 2020. *Experimenten Participatiewet – Weten wat werkt voor wie*.
- Participatiewet 2015. Te raadplegen op www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet [juni 2020]
- SCP, 2019. *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tweede Kamer, 2013/2014. Memorie van Toelichting. Wijziging van de wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten, 33801, nr. 3. Te raadplegen op www.tweedekamer.nl [5 juni 2020]
- Verordening Tegenprestatie Participatiewet. Te raadplegen op: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/PDFoutput/Actueel/Amsterdam/CVDR377479.pdf> [12 juni 2020]



De bijstand als recht, ruil of gift

Rechtvaardigheid van de uitkering volgens bijstandsgerechtigden zelf

MELISSA SEBRECHTS EN THOMAS KAMPEN

Melissa Sebrechts is antropologe, Thomas Kampen is socioloog, beiden zijn verbonden aan de Universiteit voor Humanistiek

De invoering van de Participatiewet in 2015 betekende voor gemeenten vooral een verruiming van hun vrijheid en verantwoordelijkheid om een eigen bijstandsbeleid te voeren. Zo kwam er dus ook meer ruimte voor verschillen tussen gemeentelijk beleid, maar niet op alle punten. Gemeenten zijn sinds 2015 bijvoorbeeld verplicht om in een verordening vast te leggen wat zij als tegenprestatie voor de uitkering verlangen. Voor bijstandsgerechtigden betekende de invoering van de Participatiewet vooral dat beleid over het algemeen strenger werd. Hoe rechtvaardig vinden bijstandsgerechtigden de bijstand nu eigenlijk? Zien zij het als een recht waar niks tegenover zou hoeven staan? Of vinden zij het juist rechtvaardig om er iets tegenover te stellen?

Aan het eind van de jaren tachtig onderzochten Hein Kroft en zes collega's (1989) hoe langdurig werklozen omgingen met werkloosheid. De onderzoekers constateerden grote verschillen in de wijze waarop werklozen tegen het ontvangen van een bijstandsuitkering aan keken. Een minderheid beschouwde de bijstandsuitkering als een gunst en schaamde zich om er gebruik van te moeten maken. De meerderheid zag de bijstandsuitkering als een recht dat hun een zekere mate van vrijheid en onafhankelijkheid verschafte. Inmiddels is er veel veranderd; zouden bijstandsgerechtigden er nog steeds zo over denken?

Achteraf kunnen we constateren dat Kroft en zijn collega's hun onderzoek precies op een kantelpunt verrichtten. Het recht op bijstand was geïntroduceerd in 1965 met de invoering van de Algemene Bijstandswet. Destijds beschreef minister Klompé het als 'een overgang van genade naar

recht' (SCP 2012). Zij wilde voorkomen dat mensen zich schaamden om er gebruik van te maken: 'Ik wilde een wet maken waarop iedere burger een beroep kon doen, met opgeheven hoofd, en waardoor hij niet in een atmosfeer zou worden geplaatst, die in strijd zou zijn met zijn vrijheid en met de waardigheid van zijn menselijke persoon' (Klompé 1963). Ook toen in de jaren zeventig en tachtig de uitgaven aan sociale zekerheid fors stegen, bleef het recht op bijstand overeind. De sollicitatieplicht bestond al wel, maar werd nog niet streng gehandhaafd (Smolenaars 2007). Vanwege de hoge werkloosheid werden kansen op het vinden van werk laag ingeschat, en het heersende idee was dat er nu eenmaal altijd mensen zonder werk zouden zijn (De Beer 1996). Dit veranderde rond de tijd dat Kroft en collega's hun studie verrichtten. Dat kwam in belangrijke mate door twee invloedrijke rapporten uit 1987 en 1990, waarin de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) pleitte voor een actievare handhaving van bijstandsverplichtingen (SCP 2012). De nadruk op plichten, die kenmerkend was voor activerend arbeidsmarktbeleid, was overigens niet uniek in Europa. Vanaf de jaren negentig kozen steeds meer Europese landen voor een activerende benadering van bijstandsgerechtigden (Van Berkel & Borghi 2008).

Sindsdien zijn ook in Nederland de regels voor bijstandsgerechtigden verder aangescherpt. Zo wordt er bijvoorbeeld sinds 2012 een tegenprestatie verwacht van bijstandsgerechtigden, is het moeilijker om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering, worden plichten strenger gehandhaafd en worden er meer sancties opgelegd. Bijstandsgerechtigden hebben er vooral plichten bij gekregen die hun individuele verantwoordelijkheid onderstrepen. In lijn met deze veranderende realiteit valt te verwachten dat ook de ideeën van bijstandsgerechtigden over rechtvaardigheid van de bijstand zijn veranderd sinds het eind van de jaren tachtig. Zo verwachten we dat de bijstand niet meer hoofdzakelijk als recht wordt beschouwd en ervaren – het recht op bijstand is immers voorwaardelijker geworden. Voordat we ingaan op de perspectieven van bijstandsgerechtigden, behandelen we kort de theorie die we gebruiken om hun ideeën hierover te begrijpen.

Perspectieven op rechtvaardigheid en bijbehorende emoties

De perspectieven van bijstandsgerechtigden op (on-)rechtvaardigheid

van de bijstand staan uiteraard niet op zichzelf, maar zijn waarschijnlijk gebaseerd op wat in de maatschappij en in hun directe omgeving als (on)rechtvaardig wordt gezien. Daarnaast worden hun ideeën over rechtvaardigheid beïnvloed door wat zij meemaken in contact met uitvoeringsorganisaties. Deze invloeden tezamen vormen als het ware het venster waardoor zij rechtvaardigheid beoordelen. In de wetenschappelijke literatuur wordt zo'n venster vaak *frame* genoemd en heet het presenteren van zo'n venster op de wereld *framing*. De twee perspectieven op de bijstand die Kroft en zijn collega's in 1989 onderscheidde – de bijstand als recht en de bijstand als gunst – zijn voorbeelden van *frames*.

Het is goed voor te stellen hoe een verschil in *framing* kan leiden tot verschil in ideeën over rechtvaardigheid. Iemand die de bijstand als recht ziet, zal een verplichte tegenprestatie eerder onrechtvaardig vinden dan iemand die de bijstand als gunst ziet. In dit hoofdstuk bekijken we wat bijstandsgerechtigden (on)rechtvaardig vinden aan de bijstand en verklaren we dat aan de hand van het *frame* dat zij hanteren.

De Amerikaanse socioloog Arlie Hochschild (1979; 2003) onderzocht ook hoe perspectieven op rechtvaardigheid kunnen verschillen en trof een samenhang aan tussen *frames* en gevoelens. Dat verband ligt voor de hand: iemand die de bijstand als recht ziet, zal zich eerder boos maken over een tegenprestatie dan iemand die de bijstand als gunst ziet. Hochschild laat in haar werk zien dat de *frames of reference*, oftewel de referentiekaders, die mensen hanteren vaak bepalen welke gevoelens zij zichzelf en anderen toestaan. De referentiekaders die Hochschild aantroef waren historisch, moreel of pragmatisch van aard: mensen vergelijken hun situatie met een moment in het verleden, met wat moreel juist is of met wat beschikbaar is (2003, p. 116). Deze vergelijkingen roepen vaak emoties op, zoals jaloezie, schaamte en boosheid (Hoggett e.a. 2013; Solomon 1989). De samenhang tussen de referentiekaders en de emoties vat Hochschild samen in het begrip 'gevoelsregels'; regels die voorschrijven hoe mensen zich zouden moeten voelen. Deze gevoelsregels passen mensen toe op zichzelf ('Ik mag mij niet boos maken'), maar ook op anderen ('Die moet zich schamen') en zijn bovendien sociaal gedeeld. Gevoelsregels hangen dus sterk samen met het morele, pragmatische of historische referentiekader, bijvoorbeeld: 'Stel je niet zo aan over het leveren van een tegenprestatie, wees blij dat je een uitkering krijgt, vroeger bestond er niet eens een uitkering.' Gevoelsregels

bepalen *wanneer* mensen zich boos of verontwaardigd, gelukkig of trots mogen voelen, *in welke mate* zij die gevoelens mogen hebben, *hoelang* en *jegens wie* (Hochschild 1979, p. 564).

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag: Hoe denken bijstandsgerechtigden over rechtvaardigheid van de bijstand en welke gevoelens maakt dat los? Voordat we ingaan op de resultaten, bespreken we de methoden van ons onderzoek.

De methoden van het onderzoek

Aangezien wij ons onderzoek begonnen met het idee dat lokaal beleid medebepalend zou zijn voor hun ideeën over rechtvaardigheid, selecteerden we respondenten uit gemeenten met grote verschillen in regelgeving. Op basis van een analyse van deze regelgeving zijn acht gemeenten geselecteerd die qua rechten en plichten het verst uit elkaar lagen. In alle acht gemeenten hebben wij semi-gestructureerde interviews gehouden met zes tot acht bijstandsgerechtigden (in totaal 53). Wat betreft geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en psychische of lichamelijke belemmeringen komen onze respondenten grotendeels overeen met de landelijke bijstandspopulatie: iets meer vrouwen dan mannen werden er geselecteerd; een meerderheid heeft een laag opleidingsniveau, kent lichamelijke en/of psychische klachten en zit al drie jaar of langer in de bijstand (CBS 2018; ISZW 2017). Terwijl bijna de helft van de landelijke bijstandspopulatie een migratieachtergrond heeft (CBS 2018), geldt dit echter slechts voor vijf van onze respondenten. De respondenten in dit onderzoek, en hun ideeën over rechtvaardigheid, zijn dus niet representatief voor alle bijstandsgerechtigden in Nederland. Onze kwalitatieve aanpak stelt ons echter wel in staat om de samenhang tussen gedachten en gevoelens over rechtvaardigheid uit te werken, en om te onderzoeken hoe een bepaald perspectief op de bijstand gevoelens en oordelen jegens andere bijstandsgerechtigden creëert.

Tijdens de interviews stelden wij de respondenten vragen over de bijstand in het algemeen, over (on)rechtvaardigheid, over hun meningen en ervaringen met betrekking tot de rechten en plichten van bijstandsgerechtigden en over hun interacties met klantmanagers van de sociale dienst en andere relevante publieke dienstverleners. De interviews duurden tussen de 45 en 100 minuten. De respondenten ontvingen een voucher van 20 euro voor hun deelname en in alle gevallen gaven zij schriftelijke toestem-

ming voor de verwerking van geanonimiseerde informatie in dit hoofdstuk. Alle interviews zijn opgenomen, getranscribeerd en thematisch geanalyseerd (Green & Thorogood 2009; Hsieh & Shannon 2005), met als belangrijkste thema's de bijstandsuitkering, daaraan verbonden rechten en plichten, interacties met klantmanagers en meningen over en ervaringen met (on)rechtvaardigheid.

In het licht van de hiervoor beschreven theorie besteedden we speciale aandacht aan de samenhang tussen *framing* en gevoelsregels. Dit resulteerde in de identificatie van drie perspectieven op de bijstand (*frames*) en daarmee samenhangende gevoelsregels: het rechten-, het ruil- en het gift-perspectief. In de drie volgende paragrafen zetten we deze perspectieven uiteen. De perspectieven lopen in de praktijk meer door elkaar dan hoe wij ze hierna behandelen; de denkwijze van afzonderlijke respondenten is uiteraard niet te reduceren tot één perspectief, zij combineren vaak elementen uit verschillende perspectieven. Wel zagen we vaak dat een van de drie dominant was in het denken van respondenten.

Onze respondenten onderstreepten hun ideeën over rechtvaardigheid vaak met oordelen over andere bijstandsgerechtigden die zich in hun optiek minder netjes aan de regels houden of de kantjes ervanaf lopen. Daarom besteden we hier verderop in dit hoofdstuk speciale aandacht aan.

De bijstand als recht

Het eerste perspectief onder onze respondenten is dat de bijstand een recht is. Dit rechtenperspectief leeft bij ongeveer een kwart van de geïnterviewden en is het minst gehanteerde perspectief in ons onderzoek. Toch beginnen we ermee, omdat de andere twee perspectieven zich er kritisch toe verhouden.

Volgens de geïnterviewde bijstandsgerechtigden die de bijstand als recht zien, zou het een onvoorwaardelijke uitkering moeten zijn voor iedereen die tijdelijk niet in het eigen levensonderhoud kan voorzien. Behoefte aan hulp is voor hen het belangrijkste criterium om voor bijstand in aanmerking te komen (vgl. Van Oorschot 2000):

[De bijstandsuitkering] vind ik... voor Nederland is dat normaal. Kijk je vraagt niet om bepaalde situaties. En als ik geld had, dan had ik het ook niet nodig gehad. En als ik een leuke baan had, had ik het ook niet nodig gehad. Ik zat met mijn

handen in het haar'. (vrouw, 45+, alleenstaand met thuiswonende kinderen, 1 jaar in bijstand)

Respondenten die de bijstand als recht zien, hebben bezwaren tegen een verplichte tegenprestatie voor de uitkering. Ze vinden het onrechtvaardig om het recht op bijstand hiervan afhankelijk te maken. Dat ondergraaft in hun ogen het recht op de uitkering. Het roept bij deze mensen woede en verontwaardiging op. Om te beginnen, trekken zij de motieven achter de tegenprestatie in twijfel:

'Ik hoor het Rutte nog zeggen: "Dat mensen buitenspel staan in Nederland, dat vinden wij niet kunnen." Hij bracht het net alsof het allemaal in het belang van die mensen was en dat is natuurlijk gewoon bullshit. Hij wil gewoon dat iedereen lekker mee blijft doen, want dan blijft de maatschappij lekker draaien. Dus het is in het belang van de gevestigde orde.' (man, 45+, alleenstaand, 7 jaar in bijstand)

Ten tweede vinden ze dat de tegenprestatie mensen dwingt tot onbetaald werk, en dat beschouwen zij als uitbuiting:

'Wat is de achterliggende gedachte [van de tegenprestatie]? Oké, het is dat je een dagritme hebt. Dat is hun insteek. Maar ik kreeg af en toe het idee: dat is helemaal niet jullie insteek. Dat is dat jullie geld kunnen verdienen aan ons. In mijn optiek voelt het een beetje als slavenarbeid. Bij hen nog een stukje van mijn uitkering terugkrijgen, dat zat bij mij meer op de voorgrond.' (man, 45+, alleenstaand, 4 jaar in bijstand)

Ten derde miskent de tegenprestatie wat hen betreft dat veel mensen al een maatschappelijke bijdrage leveren:

'Hier wordt zo'n druk gezet op dat je nu dus moet gaan participeren en dat je mee gaat doen. Ik bedoel, ga eerst eens vragen wat mensen al doen. Een heleboel mensen doen echt wel wat, vrijwilligerswerk of mantelzorg.' (man, 45+, alleenstaand, 24 jaar in bijstand)

Vanuit een rechtenperspectief zou de enige eis aan bijstandsccliënten moeten zijn dat zij aantonen de bijstandsuitkering nodig te hebben. De enige

vereiste daarvoor is meewerken met autoriteiten die de behoefte vaststellen. Wie de bijstand als recht beschouwt, vindt controle op het naleven van verplichtingen overbodig en contraproductief. Controle zou bijstandsgerechtigden demotiveren en zo hun reïntegratieproces frustreren:

‘Want als je mensen financieel straft, die al onderaan zitten, dan duw je ze steeds verder naar beneden. En je komt er niet uit, je komt er niet meer uit.’ (vrouw, 45+, alleenstaand met kinderen, 5 jaar in bijstand)

Respondenten die de bijstand als recht zien, vergelijken de huidige bijstand geregeld met een ‘betere tijd’ waarin er sprake was van minder plichten, minder dwang en genereuzere uitkeringen. Dit vonden we zowel bij mensen die in het verleden (ook al) bijstand ontvingen als bij degenen die recent in de bijstand zijn terechtgekomen. Dat de bijstand een recht is, werd vaak onderstreept door een historische vergelijking; een van de referentiekaders waar Hochschild ook al op wees. Hiermee legitimeren zij hun boosheid over de vermindering van rechten en de toename van verplichtingen. In het volgende citaat vertelt een vrouw met toenemende boosheid in haar stem over hoe de bijzondere bijstand in haar gemeente steeds kariger is geworden:

‘Vroeger hadden ze dat je één keer per jaar een bonnetje kon krijgen voor een fiets of voor een wasmachine. Maar dat is allemaal verlopen denk ik. Allemaal weg. Dus ik heb geen recht meer. Geen recht.’ (vrouw, 25-45, samenwonend met partner en kinderen, 5 jaar in bijstand)

Afgaande op de informatie die deze gemeente verstrekt, is er inderdaad geen inkomensondersteuning (meer) voor wat zij ‘gewone’ kosten noemen, zoals een wasmachine.

Geïnterviewde bijstandsgerechtigden die de bijstand als recht beschouwen, vinden het legitiem om aanvullende rechten, als die er zijn, te claimen:

‘Maar ik ben ook wel zo’n iemand die meer verwacht van hun. Want zij zijn mijn begeleider, zij hebben contacten met bedrijven ook, weten ook van, we hebben dit en we hebben dat. En dan verwacht ik dat zij zeggen: “Hey, we hebben weer een baan voor je.”’ (man, 25-45, alleenstaand, 1 jaar in bijstand)

Respondenten die de bijstand als recht zien, vinden dat zij ook recht hebben op een dienstbare overheid. Daarbij denken zij onder meer aan een goede behandeling door klantmanagers van de sociale dienst:

‘De politiek wordt gekozen door burgers. De politiek is in dienst van die burger. De uitvoeringsinstanties voeren uit, zijn in dienst van die burger. En ik krijg heel zwaar de indruk bij... als het gaat over sociale zekerheid, dat de overheid dat vergeten is.’ (man, 45+, alleenstaand, 1 jaar in bijstand)

Het voorbeeld dat deze respondent daarbij geeft, is de bestraffende toon in brieven van de sociale dienst. Dit druist in tegen de dienstbare houding die hij verwacht van een overheidsinstantie.

Kortom: bijstandsccliënten die de bijstand als recht zien, zijn van mening dat alle ingezetenen van Nederland die dat nodig hebben een bijstandsuitkering zouden moeten krijgen. Zij beschouwen ook aanvullende hulp en een dienstbare overheid als rechten. Het voorwaardelijk maken van de bijstand, bijvoorbeeld door een tegenprestatie te eisen of door strenger te controleren op naleving van verplichtingen, wordt onrechtvaardig gevonden en leidt tot boosheid en verontwaardiging.

Het is opvallend dat het vaak relatief hoogopgeleide, witte mannen van 45 jaar of ouder zonder veel (psychische of lichamelijke) problemen zijn die de bijstand als recht beschouwen. Deze groep lijkt meer genegen om argumenten te bedenken tegen het verbinden van voorwaarden aan de bijstand.

De bijstand als ruil

Het tweede perspectief dat wij afleiden uit de verhalen van de geïnterviewde bijstandsgerechtigden is het ‘ruilperspectief’. Dit perspectief wordt gekenmerkt door het streven naar een evenwicht tussen geven en ontvangen. Iemand die bijstand ontvangt, moet daar iets voor terugdoen, zoals een tegenprestatie. De bijstand als ruil was onder onze respondenten het meest gehanteerde perspectief. In bijna de helft van alle gesprekken was het dominant.

In het ruilperspectief is het recht op bijstand onderdeel van een sociaal contract met duidelijke plichten. Respondenten die op basis hiervan redeneren, zijn van mening dat taken zoals solliciteren, een tegenprestatie

leveren of de sociale dienst op de hoogte stellen van de verblijfplaats, 'logisch', 'normaal' en 'gewoon' zijn, omdat je niet zomaar 'gratis geld' kunt krijgen. Het belangrijkste criterium om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering in het ruilperspectief, is wederkerigheid (Van Oorschoot 2000). Daarom vinden bijstandsgerechtigden die dit perspectief hanteren de tegenprestatie een normale eis:

'Daar kun je hoog en laag over springen maar je zult het toch moeten. Je krijgt niet voor niets die uitkering hè. Ik vind het gewoon normaal. U zult iets terug moeten doen voor uw uitkering.' (vrouw, 45+, alleenstaand met thuiswonende kinderen, 9 jaar in bijstand)

Respondenten die de bijstand als een ruil zien, wegen hun inspanningen en opbrengsten zorgvuldig. Wat ze terugdoen, moet in evenwicht zijn met wat ze ontvangen. In een ruilperspectief is een tegenprestatie daarom niet *per definitie* rechtvaardig. Als de tegenprestatie meer werk kost dan zij redelijk vinden voor een uitkering, vinden zij het onrechtvaardig. De manier om het een rechtvaardige ruil te maken, is niet om de bijstand te verdedigen als recht (zoals in het rechtenperspectief) maar om te claimen dat de tegenprestatie iets moet opleveren, zoals een werkritme, sociale contacten of een kans om vaardigheden te ontwikkelen. De tegenprestatie is in potentie een win-win-situatie, omdat zowel de samenleving als zijzelf ervan kunnen profiteren.

Geïnterviewde bijstandsgerechtigden die vinden dat zij meer terugdoen dan ze ontvangen, raken geïrriteerd. Dat is bijvoorbeeld het geval als zij vinden dat de tegenprestatie niet de gewenste kansen biedt:

'Ik wil best mijn bijdrage leveren aan de samenleving, maar die plantsoendienst zie ik niet zitten. Dat is ook niet goed voor m'n reputatie. Ik denk ook niet dat het bevorderlijk is om een baan te vinden.' (vrouw, 25-45, alleenstaand, 6 jaar in bijstand)

Of als de tegenprestatie geen plezier biedt:

'Ik vind [de tegenprestatie] een goed idee, maar je moet mensen de kans geven om te doen wat ze leuk vinden. Weet je, iets doen waar ze passie in hebben. Weet

je, niet omdat jij [klantmanager] vindt van “Je moet iets gaan doen. Oké, ga bollen pellen.” Nee... (lacht). Dat vind ik niet leuk.’ (vrouw, 25-45, alleenstaand met thuiswonende kinderen, 7 jaar in bijstand)

Respondenten die de bijstand als ruil beschouwen, zoeken naar ‘gebalanceerde wederkerigheid’ (Sahlins 1972; Mauss 1990). Om rechtvaardig te zijn, moet de tegenprestatie proportioneel zijn (niet te lang, niet te veel), bij hun interesses passen en/of lonend zijn (bijvoorbeeld in de vorm van een toegenomen kans op de arbeidsmarkt).

Wie de bijstand als ruil ziet, is ook voorstander van controlemaatregelen en sancties. Wanneer verplichtingen niet worden nagekomen, zijn sancties gerechtvaardigd:

‘Als je niet aan de verplichtingen zou voldoen, dan heb je wel het recht om later de uitkering te korten.’ [Interviewer: ‘waarom?’] ‘Gewoon, omdat je aan bepaalde voorwaarden niet voldoet, die wel van belang zijn voor je uitkering.’ (man, 45+, alleenstaand, 4 jaar in bijstand)

Anders dan vanuit een rechtenperspectief waarbinnen mensen ongeacht hun opstelling of tegenprestatie op een goede behandeling moeten kunnen rekenen, moet dat vanuit het ruilperspectief verdiend worden:

‘Je weet er komen gewoon regeltjes bij kijken als je een uitkering hebt. Daar moet je je gewoon aan houden en ik denk: hoe meer je zelf meewerkt, hoe makkelijker een uitkeringsinstantie daar ook in is. Ik denk dat het vooral aan jezelf ligt hoe moeilijk of makkelijk je het jezelf maakt.’ (man, 25-45, alleenstaand, 3 jaar in bijstand)

Bijstandsccliënten die de bijstand als ruil beschouwen, hebben zelf ook vaak het idee dat zij goed bejegend worden *omdat* zij zich eerder coöperatief hebben opgesteld of gewetensvol hun plichten zijn nagekomen. Maar vanuit de gedachte dat ‘je krijgt wat je verdient’ ontstaan er ook gemakkelijk irritaties wanneer mensen vinden dat ze strenger worden behandeld dan ze verdienen. Een respondent die een aantal keer bezocht is om te controleren of ze fraude had gepleegd, zei:

‘Ze doen willekeurige controles. Maar het was voor mij de derde keer dit jaar! Ik ben geen crimineel, maar ik word wel zo behandeld. Terwijl, de echte crimineel staat buiten te wachten in een dikke auto. Die bedondert de zaak. Maar ik doe niks verkeerd.’ (vrouw, 45+, alleenstaand met thuiswonende kinderen, 4 jaar in bijstand)

In het ruilperspectief wordt rechtvaardigheid vaak afgemeten aan wat moreel juist is (een moreel referentiekader, in de woorden van Hochschild); te veel plichten is moreel onjuist, maar dat geldt ook voor een te geringe tegenprestatie voor de uitkering. De voorgaande voorbeelden laten zien dat bijstandsccliënten hun situaties daarom regelmatig vergelijken met die van anderen. In het laatste voorbeeld vergelijkt de respondent de behandeling die zij krijgt met de wijze waarop ‘werkelijke fraudeurs’ behandeld worden en concludeert zij dat zij te streng gecontroleerd wordt. Verderop in dit hoofdstuk gaan we dieper in op hoe het ruilperspectief leidt tot jaloezie en wrok jegens andere bijstandsgerechtigden.

Kortom: in het ruilperspectief betekent rechtvaardigheid dat geven en ontvangen in evenwicht zijn. Veel ontvangen maar weinig geven, of andersom, wordt onrechtvaardig gevonden. Vanuit dit perspectief moet eenieder krijgen wat hij of zij verdient en daar hoort bij behandeld worden op een manier die recht doet aan de bijdrage die diegene levert.

De bijstand als gift

Het derde perspectief, het ‘giftperspectief’, is minder dominant dan het ruilperspectief, maar wordt wel meer gebruikt dan het rechtenperspectief, namelijk in een derde van alle gevallen. Vanuit het giftperspectief is de bijstand niet een vanzelfsprekend recht, zoals in het rechtenperspectief. Bijstandsgerechtigden die de bijstand als gift beschouwen, benadrukken in de interviews hun gevoelens van dankbaarheid:

‘Nou, kijk, ik ben ook dankbaar dat de [bijstandsuitkering] er is... als je bedenkt dat ik geen baan heb en je ziet het huis waar ik nu woon, en je kijkt naar het geld dat ik ontvang. Dat is niet in elk Europees land het geval. Dus ik ben dankbaar dat het er is.’ (vrouw, 45+, alleenstaand met thuiswonende kinderen, 5 jaar in bijstand)

In het giftperspectief is het belangrijkste criterium om in aanmerking te komen voor bijstand ‘attitude’ (Van Oorschot 2000). Oftewel: om een bijstandsuitkering te verdienen, moet iemand dankbaar zijn.

De interviews met bijstandsgerechtigden die de bijstand beschouwen als gift, zijn gespeend van kritiek. Om niet ondankbaar te lijken, onthouden zij zich van een oordeel over hun rechten en plichten. Zij vinden het niet gepast om eisen te stellen of te klagen over de bijstand:

‘Ik heb eigenlijk niet zoveel te eisen.’ [Interviewer: ‘hoe bedoelt u?’] ‘Omdat ik het ook maar ontvang zeg maar. Ik bedoel, er zijn schrijnender situaties, waar je helemaal geen sociale voorzieningen hebt, in andere landen. Dus ik ben dankbaar.’ (vrouw, 45+, alleenstaand met kinderen, 20 jaar in bijstand)

Bijstandsgerechtigden die de bijstand als gift beschouwen, vergelijken hun situatie vaak met wat beschikbaar is (een pragmatisch referentiekader, in Hochschild's woorden); gezien de armoede in andere delen van de wereld moet ik dankbaar zijn voor wat ik krijg, redeneren zij.

De gift benadrukt ook afhankelijkheid. Het ontvangen ervan is immers niet iets wat voor zich spreekt, zoals bij een ruil of een recht wel het geval is. Wie de bijstand als gift beschouwt, is overgeleverd aan de schenker. Deze afhankelijkheid werkt schaamte in de hand:

‘Soms voel ik me wel een beetje dat ik denk van: “Gggg, als ik nou gewoon ging werken he, dan hoefde ik daar niet met mijn hand op te staan.” Soms voel ik me wel een beetje een soort van bedelaar. Dat ik denk van “ja daar is je zelfrespect.”’ (vrouw, 25-45, alleenstaand met thuiswonende kinderen, 6 jaar in bijstand)

‘Je bent een last voor de maatschappij. Zoals mijn zussen dat zeggen: “Wij werken voor jouw uitkering. Je bent een last.” En ja, zo kan ik dat wel ervaren, ja.’ (vrouw, 45+, alleenstaand met thuiswonende kinderen, 25 jaar in bijstand)

Net als in het ruilperspectief, is het volgens het giftperspectief normaal om iets terug te doen voor de uitkering. De bijstandsuitkering is een geschenk dat, zoals alle geschenken, op de een of andere manier een antwoord behoeft. In tegenstelling tot het ruilperspectief, is wederkerigheid echter niet gebonden aan een specifiek tijdsbestek en wordt de uitwisseling niet

berekend. Wederkerigheid is hier een doorgaand proces binnen een hechte gemeenschap (en niet louter tussen twee actoren, zoals bij een ruil). De bijstandsgerechtigden die de bijstand als een gift beschouwen, zijn daarom bereid tot een tegenprestatie maar kijken eerst wie hun hulp het meest kan gebruiken:

‘Als het [tegenprestatie] mogelijk is, als je omstandigheden het toelaten, vind ik het niet meer als terecht. Ik bedoel als ik de mogelijkheid had en dat weten ze hier op de gemeente echt wel. Dan doe ik echt wel wat. Ik help echt wel. Hier de buurman die lag in het ziekenhuis. Nou daar heb ik de sneeuw ook opgeruimd. Ik vind dat niet meer als terecht.’ (vrouw, 25-45, alleenstaand met thuiswonende kinderen, 6 jaar in bijstand)

Vanuit een giftperspectief is de tegenprestatie geen transactie, maar een uiting van behulpzaamheid. Daarom voelen bijstandsgerechtigden die de uitkering als gift beschouwen zich onrechtvaardig behandeld als hun klantmanager probeert hun inspanningen te kwantificeren. Zij willen uit zichzelf hulp kunnen bieden en voelen zich gekwetst wanneer hun behulpzaamheid direct wordt afgemeten aan de uitkering die zij ontvangen:

‘Ik wil zeker werken. Ik help ook als mensen hulp nodig hebben. Daar voel ik mij echt niet te goed voor. Maar waarom zou er altijd iets tegenover moeten staan? (...) Als iemand mij vraagt “Wil je helpen de muren behangen, omdat ik dat niet alleen kan, of me helpen schilderen?” dan zal ik zeker helpen.’ (vrouw, 45+, alleenstaand met kinderen, 25 jaar in bijstand)

Kortom: in een giftperspectief is de uitkering onderdeel van een doorgaande cyclus van geven en ontvangen. Respondenten die de bijstand als gift beschouwen, zijn dankbaar voor de uitkering en zien deze niet als vanzelfsprekendheid. Dat is vooral omdat zij de bijstand bekijken in het licht van wat er beschikbaar is; niet in alle landen ontvangt men bijstand, en daarom is dankbaarheid op zijn plaats. Omdat de bijstand niet vanzelfsprekend is, voelen zij zich ook meer afhankelijk van de goede wil van anderen. Deze afhankelijkheid werkt schaamte in de hand. Dankbaarheid en schaamte maken ook dat zij zich niet snel uitspreken over wat ze mogelijk onrechtvaardig vinden aan de bijstand.

Het valt op dat het vaak alleenstaande moeders met een verleden vol problemen zijn die de bijstand als gift beschouwen. Deze respondenten hebben dankzij de bijstand vaak een verleden met bedrog, misbruik of mishandeling achter zich kunnen laten. De bijstand schonk hun financiële onafhankelijkheid van hun voormalige echtgenoten (cf. Van Stolk & Wouters 1983; Fuller e.a. 2008), maar brengt hen wederom in een positie van afhankelijkheid (ten opzichte van de staat). Hoewel ze dankbaar zijn, zouden ze liever niet afhankelijk zijn van deze ‘gift’. Liever zouden ze hun eigen geld willen verdienen, wilden ze onafhankelijker zijn, zouden respect van anderen en zelfrespect herwinnen.

Oordelen over anderen

In het voorgaande hebben we aangetoond dat de manier waarop respondenten de bijstand zien (als recht, ruil of gift), hun ideeën en gevoelens over (on)rechtvaardigheid vormt. In wat volgt, besteden we aandacht aan de gevolgen van hun *framing* van de bijstand voor de manier waarop respondenten over andere bijstandsgerechtigden oordelen. In die oordelen staan gevoelsregels centraal. We bespreken per perspectief het belangrijkste probleem dat onze respondenten zien met betrekking tot andere bijstandsgerechtigden: onwetendheid in het rechtenperspectief, profiteren in het ruilperspectief, en ondankbaarheid in het giftperspectief.

De anderen zijn onwetend, vinden ze in het rechtenperspectief

Vanuit het rechtenperspectief is het vooral een probleem dat er mensen zijn die de wet niet volledig begrijpen en als gevolg daarvan niet voor zichzelf opkomen. Deze bijstandsgerechtigden worden voorgesteld als mensen die analfabeet zijn, de taal niet goed spreken, of andere problemen hebben zoals schulden, een chronische ziekte of een verslaving. Deze groepen zouden niet goed begrijpen dat de bijstand een recht is en zouden daarom moeite hebben om er aanspraak op te maken, volgens degenen die een rechtenperspectief hanteren:

‘Zoveel mensen [in de bijstand] maken een fout en ze weten niets en zijn vaak ook laaggeletterd... En dat ervaar ik wel als een onrechtvaardigheid. Misschien ben ik wel bevoorrecht omdat ik het wel begrijp. En dat ervaar ik toch echt als onrechtvaardig. Niet persoonlijk maar meer algemeen.’ (man, 45+, alleenstaand, 1 jaar in bijstand)

Dat zij zich andere bijstandsgerechtigden voorstellen als ‘onwetend’, lijkt voort te komen uit gevoelens van medeleven en bezorgdheid. Medeleven voor de talrijke problemen waar ze mee kampen, en bezorgdheid omdat ze vaak de weg niet vinden naar (bijstandsgelateerde) rechten die hun levens mogelijk kunnen verlichten. Bij het voorstellen van andere bijstandsgerechtigden als onwetend, worden zij weliswaar gereduceerd tot passieve types die niet goed voor zichzelf kunnen opkomen, maar worden zij – in tegenstelling tot oordelen over andere bijstandsgerechtigden in het ruilen en giftdiscours – wel met vertrouwen en zorgzaamheid benaderd. Andere bijstandsgerechtigden worden voorgesteld als mensen die, net als zij, recht hebben op de bijstand en op hulp om hun plichten en rechten te begrijpen.

De anderen zijn profiteurs, vinden ze in het ruilperspectief

Respondenten die de bijstand als ruil beschouwen, vinden dat andere bijstandsgerechtigden, net als zichzelf, naar een evenwicht moeten streven tussen geven en ontvangen. In onze interviews valt op dat dit al snel tot wantrouwen leidt. Andere bijstandsgerechtigden worden veelvuldig als mogelijke profiteurs gezien, oftewel als mensen die te weinig doen voor de uitkering. Profiteurs mogen in hun ogen harder aangepakt worden:

‘Je hebt een hele rits mensen die gewoon te lui zijn om te solliciteren of te lui zijn om te werken. Ik vind dat ze die best wel wat straffer aan mogen pakken.’ (vrouw, 45+, alleenstaand met kinderen, 4 jaar in bijstand)

Of, zoals nog een andere respondent zei:

‘Als het weer een periode is dat ze [sociale dienst] me flink achternazitten, dan heb ik zoiets van, pak die anderen ook eens aan. Van die mensen die al jarenlang een uitkering hebben en niks doen. Terwijl ik ook nog vrijwilligerswerk doe, al jaren.’ (man, 45+, alleenstaand, 8 jaar in bijstand)

Oudere respondenten die de bijstand als ruil beschouwen, stellen de profiteurs voor als een gezonde jongere die van gratis geld geniet en thuis op de bank aan het chillen is:

‘Die liggen daar de hele dag op de bank en hebben geen zin om van die bank te komen. Die liggen jointjes te roken en tv te kijken. Of ze slapen de hele dag en gaan ’s avonds met vrienden op stap. En dan denk ik “hebben die mensen ook recht op een uitkering?” Nu op dit moment wel. Maar of dat nou helemaal eerlijk is?’ (vrouw, 45+, alleenstaand met kinderen, 2 jaar in bijstand)

Meestal zijn het echter migranten die als profiteurs worden neergezet. Vooral economische vluchtelingen moeten het ontgelden:

‘Als mensen uit oorlogsgebieden komen of die echt moeten vluchten of die echt de meest vreselijke dingen hebben meegemaakt, dan zeg ik oké. Maar tegenwoordig komen ze uit landen waar helemaal geen oorlog is of weinig aan de hand is. En dan denk ik van “het wordt heel scheefgetrokken.” Dat wij eigenlijk als Nederlanders achtergesteld worden in eigen land. Dat wij eigenlijk de buitenlanders zijn. Ik wil ook niet discrimineren, maar ik voel me wel achtergesteld.’ (vrouw, 45+, alleenstaand met kinderen, 8 jaar in bijstand)

Geïnterviewde bijstandsgerechtigden die de bijstand als ruil zien, zijn jaloers op anderen die meer krijgen dan zij in hun ogen ‘verdienen’. Met andere woorden, bijstandsgerechtigden bekijken anderen door hetzelfde *frame* als zij zichzelf bekijken: anderen moeten ook genoeg terugdoen voor hun uitkering. Als zij dat niet doen in de ogen van degenen die het ruilperspectief hanteren, dan leidt dat tot jaloezie en beschuldiging. Het ruilperspectief leidt tot wij-zij-denken ten opzichte van ‘anderen’, of dat nou migranten of jongeren zijn, en vergroot etnische en generatieverschillen tussen bijstandsgerechtigden uit. Dat deze sentimenten vooral tegen jongeren en migranten gericht zijn, is niet verwonderlijk. Degenen die men veroordeelt, zijn altijd ‘anderen’ met wie men zich niet kan identificeren, zoals ook blijkt uit ander onderzoek (Larsen 2002; Reeskens & Van der Meer 2019).

De anderen zijn ondankbaar, vinden ze in het giftperspectief

Degenen die de bijstand als gift beschouwen, zijn kritisch over bijstandsgerechtigden die ondankbaar zijn. Ondankbaarheid blijkt vooral uit klagen of vragen om meer:

‘Ik ben heel erg dankbaar dat ik van m’n voetstuk afgedonderd ben en dat ik toch verzorgd ben. Maar ik heb ook gezien dat er ontzettend, nou, niet ontzettend, dat er een aantal mensen is dat er heel erg misbruik van maakt. Als een gemeente iets aanbiedt, dan zijn ze ook de eerste die op de stoep staan van “dat wil ik ook hebben!” En “daar is dat toch voor, de gemeente!” Daar heb ik een hekel aan.’ (man, 45+, alleenstaand met kinderen, 11 jaar in bijstand)

Mensen die de bijstand als een gift beschouwen, houden andere bijstandsgerechtigden dus aan een gevoelsregel: andere bijstandsgerechtigden zouden net als zij dankbaar moeten zijn voor het ontvangen van een uitkering. Ondankbaarheid blijkt bijvoorbeeld ook uit aanspraak maken op extra voorzieningen voor mensen in de bijstand. De bijstand is al een geschenk uit de hemel, daar vraag je niet nog eens toeslagen bovenop, zo redeneren zij. Mensen die ondankbaar zijn voor de uitkering en die klagen, zouden zich eigenlijk moeten schamen. Ook dat is een duidelijke gevoelsregel:

‘Ze schamen zich helemaal niet. Ze klagen gewoon hardop. Ik schaamde me toen ik een uitkering aanvraag.’ (vrouw, 45+, alleenstaand met kinderen, 4 jaar in bijstand)

Kortom: mensen die de bijstand als gift zien, zijn dankbaar en dat verwachten zij ook van andere bijstandsccliënten. Bijstandsgerechtigden die deze logica niet volgen, zien zij als ondankbare types.

‘Recht op bijstand’ heeft de meeste voordelen

De centrale vraag van dit hoofdstuk was: Hoe denken bijstandsgerechtigden over rechtvaardigheid van de bijstand en welke gevoelens maakt dat los? Om deze vraag te beantwoorden, hebben wij op basis van Hochschilds theorie drie, deels concurrerende, perspectieven op de bijstand analytisch onderscheiden: het rechten-, het ruil- en het giftperspectief. Alle drie bevatten specifieke ideeën over rechtvaardigheid en bijbehorende gevoelsregels. Wanneer respondenten de uitkering als een recht zien, zijn ze boos over de toegenomen voorwaardelijkheid ervan en maken zij zich er zorgen over dat de overheid en/of uitvoerders misbruik maken van de bijstandsgerechtigden die hun rechten niet goed kennen. Wanneer zij de bijstand als een ruil zien, willen zij er iets tegenoverstellen en zijn ze jaloers wan-

neer anderen hetzelfde of meer ontvangen zonder genoeg terug te doen. Wanneer zij de bijstand als gift zien, vinden zij dat daar dankbaarheid tegenover moet staan en als die dankbaarheid ontbreekt, vinden zij dat een teken van schaamteloosheid.

De drie perspectieven zijn ongelijk verdeeld over onze respondenten. Hoewel mensen niet vanuit één perspectief redeneren, kunnen we wel concluderen dat ongeveer driekwart van alle respondenten de bijstand overwegend als een gift of een ruil beschouwt. Vergeleken met de bevindingen uit het onderzoek naar de percepties van bijstandsgerechtigden eind jaren tachtig (Kroft e.a. 1989) wordt het rechtenperspectief onder onze respondenten veel minder gehanteerd, wordt het giftperspectief vaker gebruikt en – hoewel afwezig in de jaren tachtig – is het ruilperspectief nu dominant. Deze verschuiving kunnen we begrijpen als een gevolg van de toegenomen voorwaardelijkheid van de bijstand. Onze bevindingen ondersteunen de conclusie uit ander onderzoek dat hervorming van de verzorgingsstaat diep ingrijpt in de ideeën over (on)rechtvaardigheid (Morgan & Maskovsky 2003) en de gevoelshuishouding van burgers (Bredewold e.a. 2018; Grootegoed e.a. 2013; Kampen 2014; Sebrechts 2018).

Onze belangrijkste bevinding betreft de gevolgen hiervan voor de oordelen die respondenten over andere bijstandsgerechtigden vormen. Als respondenten de bijstand als recht zien, beschouwen zij andere bijstandsgerechtigden vooral als burgers die risico lopen op misbruik. Wie de bijstand als recht ziet, vindt dat mensen die de bijstand als ruil zien een te streng regime voorstaan. Dankbaarheid wordt door hen al snel opgevat als gebrek aan assertiviteit. Door de bijstand als recht te beschouwen, vinden zij juist dat zijzelf en andere bijstandsgerechtigden moeten opkomen voor hun rechten. Als respondenten de bijstand vanuit een ruilperspectief zien, zijn zij eerder geneigd andere bijstandsgerechtigden te verdenken van profiteren. Bovendien vinden mensen die de ruil vooropstellen dat degenen die de bijstand als recht zien, bijstandsgerechtigden een slechte naam bezorgen: te weinig bereid om iets terug te doen. Respondenten die de bijstand als een gift beschouwen, zijn kritisch op mensen die te veel opkomen voor hun belangen. Dat wordt al snel opgevat als ondankbaarheid en schaamteloosheid. De verschillende perspectieven laten dus zien dat bijstandsgerechtigden zich houden aan specifieke gevoelsregels en dat ook van anderen verwachten.

Elk perspectief kent voor- en nadelen. Het rechtenperspectief laat mensen met opgeheven hoofd gebruikmaken van de bijstand. Ze hoeven zich er niet voor te schamen, en hebben niet het gevoel bij de overheid in het krijt te staan voor wat ze ontvangen. Tegelijkertijd kan dit perspectief ook resulteren in claimgedrag en een gevoel van misdeeld zijn op het moment dat rechten veranderen.

De sterke kant van het ruilperspectief is dat mensen zich onderdeel voelen van een wederkerige relatie. Daarin hebben zij rechten, maar ook plichten. Het ruilperspectief veroorzaakt echter ook stigmatisering, jaloezie en wrok tussen bijstandsgerechtigden, wanneer zij elkaars inspanningen en de opbrengsten daarvan met elkaar gaan vergelijken. Soortgelijke bevindingen zijn gedaan door wetenschappers in onder andere het Verenigd Koninkrijk (Chase & Walker 2012; Shildrick & MacDonald 2013).

Het giftperspectief heeft als voordeel dat het uitnodigt iets te betekenen voor anderen en leidt tot verbondenheid. Ook het giftperspectief kan echter leiden tot onderlinge verdeeldheid en stigmatisering wanneer bijstandsgerechtigden die opkomen voor hun rechten worden veroordeeld als ondankbare en schaamteloze types. Met dankbaarheid is weinig mis, maar dankbaarheid afdwingen, is problematisch. En dat een aanzienlijk deel schaamte als de ‘juiste’ emotie beschouwt voor iemand in de bijstand, is ronduit zorgwekkend. Marga Klompé introduceerde het recht op bijstand zodat mensen zich niet hoefden te schamen voor steun. Zij deed dat om hun waardigheid te beschermen. Als de bijstand meer als gift wordt gezien, drijven we terug naar de oude *charitas*, neemt de schaamte onder bijstandsgerechtigden toe en komt waardigheid in het geding.

Gezien de duidelijke nadelen van schaamte, en gezien de wrok, jaloezie en stigmatisering die tussen bijstandsgerechtigden ontstaat wanneer zij redeneren vanuit een ruil- of giftperspectief, pleiten wij ervoor om het recht op bijstand van overheidswege uit te dragen als verworvenheid waarvan men weer met opgeheven hoofd gebruik kan maken. Dat betekent overigens niet dat de positieve kanten van het ruil- en het giftperspectief (wederkerigheid en verbondenheid) niet behouden kunnen worden of dat we niets hoeven te doen aan de negatieve kanten van het rechtenperspectief (claimgedrag en gevoel van misdeeldheid). Door vrijwilligerswerk en mantelzorg bijvoorbeeld aan te moedigen en te waarderen zonder het verplicht te stellen of als tegenprestatie te beschouwen, kunnen mensen zon-

der verlies van zelfrespect gebruikmaken van de bijstandsuitkering, en tegelijkertijd iets bijdragen en betekenen voor behoeftige anderen.

Met dank aan alle respondenten die hun verhalen met ons hebben gedeeld, aan Instituut Gak voor de financiering van het onderzoek, aan onze assistenten Tijmen Legemaate en Olivier van Donk voor alle ondersteuning, en aan Evelien Tonkens voor haar substantiële bijdrage aan de data-analyse.

Literatuur

- Beer, P. de (1996), *Het onderste kwart: Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.
- Berkel, R. van & Borghi, V., 2008. Introduction: The governance of activation. *Social Policy and Society*, 7(03), 331-340.
- Bredewold, F., Duyvendak, J.W., Kampen, T., Tonkens, E. & Verplanke, L., 2018. *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*. Amsterdam: Van Gennep.
- CBS, 2018. Arbeid en inkomen. Cijfers sociale zekerheid, beschikbaar via longreads.cbs.nl
- Chase, E. & Walker, R., 2012. The co-construction of shame in the context of poverty: beyond a threat to the social bond. *Sociology*, 47(4), 739-754.
- Fuller, S., Kershaw, P. & Pulkingham, J., 2008. Constructing 'active citizenship': single mothers, welfare, and the logics of voluntarism. *Citizenship Studies*, 12(2), 157-176.
- Green, J. & Thorogood, N., 2009. *Qualitative methods for health research*. (2nd ed.). London: Sage.
- Grootegoed, E., Bröer, C. & Duyvendak, J.W., 2013. Too ashamed to complain. Cuts to publicly financed care and clients' waiving of their right to appeal. *Social Policy and Society*, 12(3), 475-486.
- Hochschild, A.R., 1979. Emotion work, feeling rules, and social structure. *American Journal of Sociology*, 85(3), 551-575.
- Hochschild, A.R., 2003. *The commercialization of intimate life. Notes from home and work*. Berkeley & Los Angeles, CA: University of California Press.
- Hoggett, P., Wilkinson, H. & Beedell, P., 2013. Fairness and the politics of resentment. *Journal of Social Policy*, 42(3), 567-585.
- Hsieh, H. & Shannon, S.E., 2005. Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288.
- ISZW, 2017. *Klantonderzoek monitor Participatiewet*. Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Kampen, T.G., 2014. *Verplicht vrijwilligerswerk. De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*. Amsterdam: Van Gennep.

- Klompé, M., 3 april 1963. Handelingen Tweede Kamer, 1962-'63, 3956.
- Kroft, H., Engbersen, G., Schuyt, K., Timmer, J.S., Hoegen, S., Müller, H., 1989. *Een tijd zonder werk. Een onderzoek naar de leefwereld van langdurig werklozen*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Larsen, C.A., 2002. Unemployment and stigmatization. The dilemma of the welfare state. In: Andersen, J. Goul & Halvorsen, K. (eds.), *Unemployment and citizenship. Marginalization and integration in the Nordic countries*, 55-72. Bristol: Policy Press.
- Mauss, M., 1990 [1923]. *The gift. The form and reason for exchange in archaic societies*. London: Routledge Classics.
- Morgen, S. & Maskovsky, J., 2003, The anthropology of welfare 'reform'. New perspectives on US urban poverty in the post-welfare era. *Annual Review of Anthropology*, 32(1), 315-338.
- Oorschot, W.J.H. van, 2000. Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy and Politics: Studies of Local Government and its Services*, 28(1), 33-48.
- Reeskens, T. & Meer, T. van der, 2019. The inevitable deservingness gap. A study into the insurmountable immigrant penalty in perceived welfare deservingness. *Journal of European Social Policy*, 29(2), 166-181.
- Sahlins, S., 1972. *Stone Age economics*. London: Tavistock Publications.
- SCP, 2012. *Sociaal en Cultureel Rapport. Een beroep op de burger*. Den Haag: SCP.
- Sebrechts, M., 2018. *When doing your best is not good enough. Shaping recognition in sheltered workshops*. Dissertatie. Universiteit van Amsterdam.
- Shildrick, T. & MacDonald, R., 2013. Poverty talk. How people experiencing poverty deny their poverty and why they blame 'the poor'. *The Sociological Review*, 61(2), 285-303.
- Smolenaars, E., 2007. Sociaal Atlantis. In: Duyvendak, J.W., Engbersen, G., Teeuwen, M. & Verhoeven, I. (red.), *Macht en verantwoordelijkheid. Essays voor Kees Schuyt*, 79-88. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Solomon, R.C., 1989. The emotions of justice. *Social Justice Research*, 3(4), 345-374.
- Stolk, B. van & Wouters, C., 1983. *Vrouwen in tweestrijd; tussen thuis en tehuis. Relatieproblemen in de verzorgingsstaat, opgetekend in een crisiscentrum*. Deventer: Van Loghum Slaterus.



Wat vinden Europeanen van een basisinkomen?

Uitkomsten van een onderzoek naar de publieke opinie in 2016

WIM VAN OORSCHOT EN FEMKE ROOSMA

Wim van Oorschot is professor Sociaal Beleid aan de KU Leuven, Femke Roosma is universitair docent Sociologie aan Tilburg University

Het idee van een universeel basisinkomen is in de kern simpel: de overheid voorziet al haar burgers in gelijke mate van een inkomensbedrag, genoeg om van te leven, zonder dat daar een verplichting tegenover staat. Maar het idee is daarmee ook radicaal, omdat het fundamenteel in tegenspraak is met het onderliggende principe van wederkerigheid in veel van de huidige inkomensregelingen, en met de inkomensstoetsen die er her en der in voorkomen. Nu het basisinkomen als alternatief instrument voor inkomensvoorziening steeds meer aandacht krijgt, rijzen er daarom tegelijkertijd vragen over het maatschappelijk draagvlak ervoor. Met andere woorden: Wat vindt de publieke opinie er eigenlijk van? In Nederland, en in andere Europese landen? En is er verschil in mening tussen verschillende bevolkingscategorieën, zoals die bijvoorbeeld te onderscheiden zijn naar sociaal-economische positie of naar ideologische opvattingen?

In dit hoofdstuk beantwoorden we deze vragen op basis van gegevens uit de European Social Survey (ESS) van 2016, die een unieke vraag naar het basisinkomen bevat. We zullen zien dat er in Europese landen een relatieve grote publieke steun is voor het basisinkomen, maar dat er tussen landen en bevolkingscategorieën ook typische verschillen zijn.

Vooraleer we daar uitgebreider op ingaan, lichten we eerst het idee van een basisinkomen als zodanig toe. Daarna bespreken we de bevindingen van ander onderzoek naar de publieke opinie over het basisinkomen, waaruit duidelijk wordt dat het bestaande onderzoek tot nu toe vooral een fragmentarisch beeld geeft. Het beeld dat oprijst uit ons onderzoek op basis van de ESS-data is uitvoeriger, Europa-breed, en geeft een dieper

inzicht in hoe meningen over het basisinkomen samenhangen met kenmerken van de landen waarin mensen wonen, en met hun sociaal-economische positie en rechtvaardigheidsopvattingen.

Het idee van een basisinkomen

Een universeel basisinkomen is een idee dat burgers, beleidsmakers, politici en wetenschappers al langer fascineert. Het idee is radicaal en simpel, maar berust op complexe rechtvaardigheidsopvattingen over samenleving en solidariteit, en het heeft een lange geschiedenis in het politieke denken (Widerquist e.a. 2013). Het basisinkomen wordt vaak gezien als een idee vanuit het 'linkse' politieke spectrum, maar in het publieke debat is het basisinkomen verdedigd op basis van verschillende ideologische leerstellingen. Vanuit een links-egalitair rechtvaardigheidsperspectief wordt het basisinkomen verdedigd als een herverdeling van inkomens en een krachtige remedie tegen armoede (Baker 1992; Van der Veen & Van Parijs 1986), en als een socialistische kritiek op het kapitalisme (Wright 2010). Maar het basisinkomen wordt ook bepleit vanuit een liberaal rechtvaardigheidsperspectief, omdat het mensen zou vrijmaken om hun eigen beslissingen te nemen (Jordan 1992). Zowel ondernemers als liberalen worden tot het basisinkomen aangetrokken door 'zijn simpele, niet-bureaucratische, en marktvriendelijke werking, zonder valstrikken' (Van Parijs & Vanderborght 2017). Onder de voorstanders van een basisinkomen bevindt zich onder anderen ook de apologeet van de vrije markt, Milton Friedman. Hij zegt dat een basisinkomen 'de armen zal bevrijden van een omslachtig en paternalistisch socialezekerheidsstelsel' (Widerquist e.a. 2013, p. 2). Vanuit communautair perspectief wordt het basisinkomen gepromoot omdat het mensen mogelijkheden zou bieden om te kiezen voor zorg of andere manieren om sociaal betekenisvol te participeren in de samenleving, of bij te dragen aan gendergelijkheid, sociale cohesie en sociaal vertrouwen (Etzioni & Platt 2008; Jordan 1992). Afwijzing van het basisinkomen is vaak gerelateerd aan een meritocratische rechtvaardigheidsopvatting, die inhoudt dat men moet verdienen wat men krijgt, en dat mensen die zich meer inspannen ook naar verhouding beloond moeten worden. Gelijke kansen hoeven in deze opvatting, in tegenstelling tot de egalitaire visie, dus niet te leiden tot gelijke uitkomsten. Het feit dat een basisinkomen, in zijn meest universele vorm, ook uitbetaald zou worden aan de rijkere,

roept protest op onder hen die een maatschappelijke verdeling van collectieve middelen enkel rechtvaardig vinden indien die is gericht op het voorzien in behoeften van de armeren. Steun voor of afwijzing van het basisinkomen kan derhalve niet op voorhand direct gekoppeld worden aan een specifiek rechtvaardigheidsstandpunt.

Hoewel een basisinkomen in de kern een eenvoudig idee is, nemen concrete beleidsvoorstellen daartoe veel verschillende vormen aan, variërend in doel, bereik onder de bevolking, hoogte van het bedrag, voorwaarden en uitvoering (De Wispelaere & Stirton 2004). In zijn meest uitvoerige gedaante heeft het basisinkomen een universeel bereik (iedere burger ontvangt het), garandeert het een onafhankelijk bestaan aan ieder individu (het bedrag is voldoende om van rond te komen) en is het onvoorwaardelijk (zonder verplichtingen die in ruil gesteld worden). Deze kenmerken staan haaks op de basis van de bestaande inkomensregelingen, die ofwel niet universeel zijn (bijstand wordt bijvoorbeeld enkel gegeven aan mensen zonder andere inkomsten) en/of niet onvoorwaardelijk zijn (er wordt een (arbeids)prestatie in ruil verwacht, of er moeten eerst premies zijn betaald) en/of niet individueel zijn (in de bijstandsverlening wordt bijvoorbeeld ook rekening gehouden met het inkomen van een partner). Een volwaardig basisinkomen is daarmee een radicale verwijdering van het traditionele beleid van de verzorgingsstaat, zo stellen Widerquist e.a. (2013).

Het basisinkomen als idee heeft lange historische wortels – onder meer besproken in Thomas Paine's pamflet *Agrarian justice* (1796), waarin hij bepleitte dat landeigenaren naar rato van hun bezit een bedrag (belasting) zouden moeten betalen om te kunnen voorzien in het levensonderhoud van behoeftigen (ouderen, arbeidsongeschikten) zonder land.¹ Zoals eerder aangestipt, is door de tijd heen gebleken dat het geen exclusief 'links' idee is, omdat ook uit liberaal 'rechtse' hoek pleidooien voor een simpel en minimaal socialezekerheidsstelsel worden gehoord (Widerquist e.a. 2013). Maar in het afgelopen decennium lijkt het idee – voorbij de 'politieke utopie' – een serieus beleidsvoorstel te zijn geworden (OESO 2017). In

1 Het betreft hier een bijdrage op grond van bezit van een belangrijk productiemiddel (grond, in een agrarische samenleving). Het idee vinden we terug daar waar van kapitalistische bedrijven bijdragen worden gevraagd voor de financiering van bijvoorbeeld pensioenen, en het ligt aan de basis van de discussie over of, van wie en hoe sociale bijdragen te heffen in een geautomatiseerde, gerobotiseerde en data-gedreven informatie-economie.

Finland, Nederland, Frankrijk, Canada en de Verenigde Staten is gesproken over en geëxperimenteerd met verschillende vormen van een (zogenaamd) basisinkomen (OESO 2017).

De aandacht voor het basisinkomen in het publieke debat en bij beleidsmakers is in Europa toegenomen als reactie op de negatieve inkomens- en werkgelegenheidsgevolgen van de financiële crisis van 2008. Op dit moment leidt ook de coronacrisis tot een hernieuwde belangstelling voor het basisinkomen. Dat de coronamaatregelen de baanzekerheid van een deel van de beroepsbevolking (met name (schijn)zelfstandigen en mensen met flexibele arbeidscontracten) bedreigt, onderstreept voor voorstanders nog maar eens de noodzaak van onvoorwaardelijke inkomenszekerheid die het basisinkomen biedt. Bestaanszekerheid was gegarandeerd geweest, en men was niet afhankelijk geweest van in allerijl in het leven geroepen regelingen waarvan het niet altijd duidelijk is of ze iedereen die steun nodig heeft ook daadwerkelijk bereiken. Het zou ook de staatskas belangrijke schokken in uitgaven gescheeld hebben, want een groot deel van de extra uitgaven die nu gedaan worden, hadden dan al tot het reguliere beleid behoord. Maar de hernieuwde belangstelling roept ook vragen op over het draagvlak onder de bevolking. Hoe groot is dat eigenlijk, en hoe is de steun voor een basisinkomen gerelateerd aan iemands sociale positie, iemands rechtvaardigheidsopvattingen en aan de economische, institutionele en culturele nationale context waarin diegene leeft?

Uit eerder publieke-opinie-onderzoek is over dit alles al wel wat bekend, maar die kennis is gefragmenteerd – het betreft veelal individuele landen – en niet alle metingen zijn even duidelijk over wat men precies onder een basisinkomen verstaat. Hier geven we kort een beeld van wat er al bekend is. Daarna gaan we verder in op de methoden en uitkomsten van onze eigen analyse van de gegevens van de European Social Survey 2016.

Eerder onderzoek naar de opinie over het basisinkomen

Onderzoek waarin mensen wordt gevraagd naar hun steun voor (verschillende vormen van) een basisinkomen is schaars en versplinterd. Dergelijke steun is pas recent onderwerp van onderzoek. Verrichte studies leren dat grote delen van de nationale bevolkingen van Europese staten – 50 tot 80 procent – de invoering van een vorm van een gegarandeerd minimum- of basisinkomen steunt (Andersson & Kangas 2002; Bay & Pederse 2006;

Ipsos 2017; Liebig & Mau 2002; Stadelmann-Steffen & Dermont 2017; Ullrich 2002). Hierbij zij meteen aangetekend dat elk onderzoek zo zijn eigen definitie van een basisinkomen hanteert, wat onderlinge vergelijkbaarheid van de uitkomsten bemoeilijkt. Ook is het zo dat in sommige onderzoeken gevraagd wordt naar steun voor een gegarandeerd minimuminkomen, wat iets anders is dan een basisinkomen. Een gegarandeerd minimuminkomen kan bijvoorbeeld door respondenten makkelijk opgevat worden als een bijstandsvangnet voor de armen. Dit wil zeggen: als een niet-universele, niet-voorwaardenvrije, niet-individuele regeling om alle burgers die onder het bestaansminimum leven een bepaald bedrag uit te keren, waarin rekening wordt gehouden met overige inkomsten en spaargelden.

Ullrich (2002) rapporteert voor een selectie van OESO-landen een gemiddelde instemming van meer dan 50 procent met het algemene idee dat de staat iedereen 'een gegarandeerd basisinkomen' (zonder nadere specificatie; dit kan dus door respondenten uitgelegd zijn als een bijstandsvangnet) moet bieden. In Zweden bedraagt de steun daarvoor 45 procent (Andersson & Kangas 2002), in andere Scandinavische landen is de steun voor een dergelijk basisinkomen groter. In Noorwegen bijvoorbeeld bedraagt de steun voor een gegarandeerd basisinkomen ongeveer 66 procent. Onder Duitse werknemers sprak 77 procent zich uit voor een gegarandeerd minimuminkomen (Liebig & Mau 2002).

In het Verenigd Koninkrijk zei 48 procent van de bevolking een onvoorwaardelijk, universeel basisinkomen op bestaansniveau te steunen (Ipsos 2017). Een vergelijkend online survey-onderzoek van de Europese Unie laat zien dat gemiddeld 68 procent van de beroepsbevolking in de (toen nog 28) lidstaten zou stemmen voor de invoering van een onvoorwaardelijk, universeel basisinkomen (Dalia 2017). Verschillende onderzoeken rapporteren voor Finland een steun van 50 procent (Stadelmann-Steffen & Dermont 2017) tot 63-79 procent voor verschillende vormen van een basisinkomen.

Het idee van een basisinkomen of een gegarandeerd minimuminkomen lijkt in een aantal Europese landen dus populair te zijn. Bij nadere uitleg over een basisinkomen voor iedereen, ongeacht inkomen of vermogen, kan die populariteit echter aanzienlijk dalen. Dat gebeurt vooral bij de uitleg dat niet alleen de oorspronkelijke bevolking, maar alle ingezetenen en dus ook migranten voor een basisinkomen in aanmerking komen (Bay & Pedersen

2006; Linnanvirta e.a. 2017; Stadelmann-Steffen & Dermont 2017). Een verwijzing naar mogelijke consequenties van een basisinkomen, zoals hogere belastingen en verlaging van andere uitkeringen, had in het Verenigd Koninkrijk eenzelfde negatief effect op de populariteit ervan (Ipsos 2017).

Ook over de motieven van mensen om voor of tegen een basisinkomen te zijn, is het een en ander, zij het nog weinig, bekend. Van de Nederlandse voorstanders van het basisinkomen gaf in 1995 79 procent een praktische reden: door de administratieve eenvoud van een basisinkomen zou er minder mogelijkheid zijn tot frauderen (Van Oorschot 1998). De meest genoemde redenen tegen een basisinkomen hadden betrekking op bezorgdheid over het arbeidsethos en op overwegingen of mensen al dan niet een basisinkomen 'verdienen'. Men vond het problematisch dat ook mensen die het geld niet strikt nodig hebben ervoor in aanmerking komen en dat mensen er niets voor terug hoeven te doen (Van Oorschot 1998). Volgens het genoemde Ipsos-onderzoek in het Verenigd Koninkrijk zijn de belangrijkste redenen voor steun voor het basisinkomen: meer inkomenszekerheid, beloning van onbetaald werk, inkomensgarantie ten tijde van werkloosheid als gevolg van technologische ontwikkeling en automatisering, de vereenvoudiging van het bestaande socialezekerheidsstelsel en vermindering van bureaucratie (Ipsos 2017). Dit onderzoek liet ook zien dat de steun voor een basisinkomen vermindert als het niet beperkt is tot armen, werkenden en werkwilligen en ook gegeven zal worden aan de midden- en hogere inkomens. Het vergelijkend onderzoek voor de EU van Dalia (2017) toont dat mensen een basisinkomen vooral steunen omdat het de zorg om de basisbehoeften vermindert en meer gelijkheid creëert. De redenen tegen een basisinkomen waren onder meer dat het mensen zou aanmoedigen om te stoppen met werken, dat het migranten kan aantrekken en het (ook) gegeven wordt aan mensen die het niet nodig hebben.

Bij de diverse motieven die uit deze onderzoeken naar voren komen, past de belangrijke kanttekening dat bij elk onderzoek aan de respondenten wordt gevraagd op eigen, vooraf gestructureerde alternatieve motieven te reageren. Het gaat dus niet om spontane antwoorden van respondenten, maar om hun reacties op een reeks aan hen voorgelegde antwoorden, waarbij de reeksen verschillen tussen de onderzoeken. Onze eigen analyses kunnen op het vlak van motieven van voor- en te-

genstanders helaas weinig toevoegen, omdat de ESS 2016 daarover geen vragen bevat.

Data en analyses van de European Social Survey 2016

Data

Onderzoek naar steun voor het basisinkomen is lang bemoeilijkt door een gebrek aan kwaliteitsvolle surveydata. Bovendien, zoals hiervoor aangegeven, waren veel vragen rond het basisinkomen dubbelzinnig. Vragen naar de steun voor een ‘gegarandeerd minimuminkomen’ konden bijvoorbeeld worden geïnterpreteerd als steun voor een basisinkomen, maar ook als bijval voor bijstand. De ESS 2016 betrof daarentegen een meting van de steun voor het basisinkomen onder de bevolkingen van 22 Europese landen na respondenten eerst een uitgebreide uitleg te geven.

Er werd hun één vraag voorgelegd, als volgt geformuleerd:

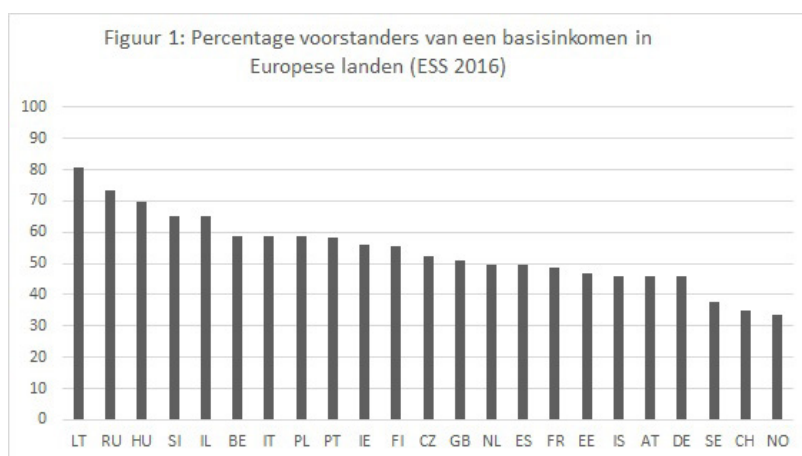
Het voorstel voor een basisinkomen bestaat uit het volgende: de overheid verschaft iedereen een maandelijks inkomen dat de kosten van de essentiële levensbehoeften dekt. Het basisinkomen komt in de plaats van vele andere uitkeringen. Het doel is om iedereen een minimumlevensstandaard te garanderen. Iedereen ontvangt hetzelfde bedrag, ongeacht of men werkt of niet. Mensen mogen het geld houden dat ze verdienen of dat ze uit andere bronnen krijgen. Dit stelsel wordt gefinancierd met belastinggeld.

In het algemeen: zou u voor of tegen zo'n stelsel zijn in uw land?

De deelnemers uit het onderzoek konden kiezen uit de volgende antwoordcategorieën: sterk voor – voor – tegen – sterk tegen en ‘ik weet het niet’. De vraag naar het basisinkomen werd door 44.144 respondenten beantwoord, 3522 van hen antwoordden ‘ik weet het niet’ (8 procent). Deze laatsten werden gecodeerd als ‘missende waarde’. Controles toonden aan dat die ‘missende waarden’ willekeurig voorkwamen, dit wil zeggen: er zijn geen specifieke sociale groepen waaronder ze significant meer of minder voorkomen dan onder andere groepen.

In onze analyses gebruikten we een gedichotomiseerde versie van de vraag, met andere woorden: we vergeleken de respondenten die ‘sterk voor’ of ‘voor’ waren met de respondenten die ‘sterk tegen’ of ‘tegen’ waren.²

We analyseerden de mate van steun voor het basisinkomen als het percentage voorstanders (‘voor’ en ‘sterk voor’) in de bevolking van landen, de verschillen in steunniveau tussen landen, en de steun onder verschillende bevolkingscategorieën naar sociaal-economische positie en type rechtvaardigheidsopvatting.



Analyses – landen

Figuur 1 toont het percentage voorstanders per land dat deelnam aan de ESS 2016. Tussen de landen blijkt vrij veel variatie te zijn: van de meeste steun in Letland (80 procent) tot de minste steun in Noorwegen (33 procent). In zijn algemeenheid vinden we de steun in Europa echter aan de hoge kant. In totaal geeft ongeveer 56 procent van alle Europese respondenten aan ‘voor’ te zijn. In 12 van de 22 landen is de steun hoger dan 50

² Helaas is het niet mogelijk om met deze surveyvraag te analyseren op welke elementen mensen precies reageren als zij hun steun of afkeuring uitspreken: is dat het universele karakter, de onvoorwaardelijkheid, de hoogte van het bedrag? Maar de als zodanig geformuleerde vraag sluit aan bij de meest gangbare, omvattende definitie van een basisinkomen (Widerquist e.a. 2013). De hieruit verkregen resultaten kunnen daarom dienen als een referentiekader voor toekomstige onderzoeken, waarin mogelijk kan worden gevraagd naar minder of meer omvattende definities van een basisinkomen.

procent. Over het algemeen lijkt het erop dat de bevolking in Oost-Europese landen meer voor een basisinkomen is dan de bevolking in Noord- en West-Europa, hoewel er uitzonderingen zijn op de regel. Nederland springt er niet duidelijk uit. Het bevindt zich, met 50 procent voorstanders, in de middencategorie.

Voor een beter begrip van de verschillen tussen de landen zijn we nagegaan of, en hoe, het percentage voorstanders samenhangt met een aantal mogelijk relevante kenmerken van landen.³ Deze kenmerken kozen we op grond van in de literatuur vermelde suggesties. Het gaat om de volgende kenmerken en verwachtingen:

- het werkloosheidspercentage: hoe hoger dit percentage, hoe meer behoefte aan een basisinkomen, hoe meer steun men zou verwachten;
- mate van armoede: hoe groter, hoe meer behoefte aan een basisinkomen, hoe meer steun ervoor;
- inkomensongelijkheid: hoe groter, hoe meer steun, met name vanuit de lagere-inkomensgroepen;
- sociale uitgaven als percentage van het bruto nationaal product: hoe hoger, hoe meer sociale voorzieningen er al zijn, hoe minder behoefte aan een basisinkomen, hoe minder steun ervoor;
- bruto nationaal product per hoofd van de bevolking: hoe hoger, hoe rijker het land, hoe minder behoefte aan een basisinkomen, hoe minder steun;
- meritocratie: hoe hoger, hoe meer men tegen het onvoorwaardelijke karakter van een basisinkomen is, hoe minder steun;
- organisatiegraad van vakbonden: hoe hoger, hoe minder steun men zou verwachten; het blijkt dat vakbonden over het algemeen zeer gereserveerd staan tegenover een basisinkomen, omdat het hun (onderhandelings)macht sterk zou beperken.

Onze analyses wezen uit dat de verschillen in steun tussen landen enkel significant (zij het niet perfect) samenhangen met de mate van armoede: in landen waarin meer armoede voorkomt, is de steun voor een basisinkomen gemiddeld genomen groter. Dit verklaart dus deels waarom het in figuur 1 vooral de Oost-Europese landen zijn die relatief het meeste steun laten zien.

³ Voor details van die analyses zie Roosma & Van Oorschot (2020).

Analyses – bevolkingscategorieën en rechtvaardigheidsopvattingen

We hebben ook geanalyseerd of steun voor het basisinkomen meer of minder aanwezig is onder verschillende bevolkingscategorieën. We hebben de steun gerelateerd aan categorieën die volgens de literatuur mogelijk relevant zijn. Om te beginnen de sociaal-economische positie van mensen. Het blijkt dat er meer voorstanders van het basisinkomen zijn onder degenen met een lager inkomen, onder werklozen en gepensioneerden (vergeleken met werkenden) en onder personen met een lager opleidingsniveau. Dit beeld bevestigt eerdere onderzoeksresultaten (Andersson & Kangas 2002; Stadelmann-Steffen & Dermont 2017), evenals de verwachtingen die in de literatuur eerder zijn uitgesproken, inhoudende meer steun voor het basisinkomen onder de sociaal-economische categorieën die er meer voordeel van zouden kunnen hebben. Dit kan een aanwijzing zijn dat mensen een basisinkomen voornamelijk zien als een instrument om zichzelf van een gegarandeerd inkomen voorzien te weten.

Hogeropgeleiden, mensen met thuiswonende kinderen, en ouderen zijn minder voor een basisinkomen. Omdat het basisinkomen vaak wordt neergezet als middel om werk en gezinsleven gemakkelijker te combineren, is het opmerkelijk dat het hebben van kinderen een kleine, maar negatieve relatie vertoont met steun voor een basisinkomen. Interessant is ook het effect van leeftijd: jongere mensen zijn vaker voor het ‘radicale alternatief’ voor de huidige verzorgingsstaat. Dat komt wellicht doordat jongere mensen het basisinkomen beschouwen als een mogelijkheid om te investeren in persoonlijke ontwikkeling, of omdat ze meer openstaan voor nieuwe ideeën. Het kan ook zijn dat ze de voordelen zien van een nieuw socialezekerheidsstelsel dat nieuwe sociale risico’s beter het hoofd biedt (denk aan zzp’ers en jongeren zonder permanent arbeidscontract). We hebben geen significant gendereffect gemeten, ondanks het argument dat vrouwen relatief meer zouden profiteren van een basisinkomen – ze zouden er economisch onafhankelijker van worden.

Wat betreft rechtvaardigheidsopvattingen blijkt uit onze analyse dat het basisinkomen in Europa vooral steun krijgt bij politiek links, ondanks dat er in de literatuur op gewezen wordt dat ook sommige ‘rechtse’ filosofen en politici hun steun voor een basisinkomen hebben uitgesproken. Tevens zien we dat er, zoals verwacht, meer voorstanders zijn onder hen die een meer egalitaristische visie hebben op het leven en de samenleving, en

minder voorstanders onder hen die meritocratischer zijn ingesteld. Huidig of vroeger lidmaatschap van een vakbond vertoont geen significante relatie met steun voor het basisinkomen. Alhoewel vakbondsorganisaties in het algemeen kritisch staan tegenover het idee van een basisinkomen, is dat blijkbaar geen gedeeld gedachtegoed onder hun leden.

Afsluitend: basisinkomen als garantie voor bestaansminimum?

In de afgelopen jaren hebben de voorstanders van een onvoorwaardelijk basisinkomen het publieke debat opgezocht en de politieke en sociale agenda proberen te beïnvloeden met een voorstel voor een radicaal alternatief voor de bestaande verzorgingsstaat. We hebben getracht een beeld te schetsen van de Europese publieke opinie over dit relatief simpele, maar tegelijkertijd radicale alternatief voor een inkomensvoorziening.

Een eerste conclusie is dat de steun voor een basisinkomen in Europa groot lijkt te zijn. In 12 van de 22 landen is de steun onder de bevolking groter dan 50 procent. Deze grote steun bevestigt de resultaten van eerdere onderzoeken waarin expliciet naar een universeel basisinkomen werd gevraagd (Dalia 2017; Ipsos 2017). De steun is over het algemeen groter in de Europese landen waar meer armoede is.

Het is ook duidelijk geworden dat vooral mensen in een zwakkere sociaal-economische positie meer voorstander zijn van een basisinkomen. Alhoewel we geen expliciete motieven om voor- of tegenstander te zijn hebben kunnen onderzoeken (er is niet naar gevraagd in de ESS 2016), lijkt deze bevinding erop te duiden dat men voor of tegen het basisinkomen is afhankelijk van de eventuele nood die men eraan heeft of verwacht te hebben.

Het is ten slotte ook gebleken dat het basisinkomen geen politiek neutraal idee is. Academische en sociale supporters van een basisinkomen kunnen verschillende politieke en filosofische rechtvaardigheidsopvattingen hebben, maar onder het algemene publiek wordt het idee van een basisinkomen voornamelijk gedragen door politiek links.

De sociale basis van steun voor het basisinkomen verschilt daarmee niet sterk van die voor andere sociale voorzieningen zoals steun voor werkloosheidsuitkeringen, pensioenen of zorgverzekeringen. In het algemeen zijn mensen met meer behoefte aan sociale voorzieningen én mensen met ideologisch linkse voorkeuren daar meer voorstander van. Het is daarom

de vraag of het basisinkomen door het brede publiek daadwerkelijk wordt geïnterpreteerd als een radicaal alternatief voor de verzorgingsstaat of dat het wordt gezien als een van de manieren om mensen meer sociale zekerheid en, in het bijzonder, een goed bestaansminimum te bieden.

Het is niet toevallig dat in onzekere economische tijden – zo ook de huidige coronatijden – het idee van het basisinkomen weer vaker geopperd wordt. Daarbij lijkt niet de onvoorwaardelijkheid of de universaliteit het doorslaggevende argument voor de regeling, als wel dat het mensen een bestaansminimum garandeert. Dit suggereert dat voor veel Europeanen de voorziening in basale behoeften van henzelf en hun medeburgers een primaire rechtvaardigheidskwestie is.

Literatuur

- Andersson, J.O. & Kangas, O., 2002. *Popular support for basic income in Sweden and Finland*. 9th BIEN International Congress, September 12th-14th. Geneva.
- Bay, A.-H. & Pedersen, A.W., 2006. The limits of social solidarity: Basic income, immigration and the legitimacy of the universal welfare state. *Acta Sociologica*, 49(4), 419-36.
- Bonoli, G., 2010. The political economy of active labor-market policy. *Politics & Society*, 38(4), 435-57.
- Dalia, 2017. *The EU's growing support for basic income. Measuring the change in European support for basic income from April 2016 to March 2017*. Berlin.
- De Wispelaere, J. & Stirton, L., 2004. The many faces of universal basic Income. *The Political Quarterly* 75(3), 266-74.
- Ipsos, 2017. *Omnibus universal basic income topline 2017*. London: Ipsos.
- Jordan, B., 1992. Basic income and the common good. In: Parijs, P. van (ed.), *Arguing for basic income. Ethical foundations for a radical reform*, 155-77. London: Verso.
- Liebig, S. & Mau, S., 2002. *A legitimate guaranteed minimum income?* 9th BIEN International Congress, September 12th-14th. Geneva.
- Linnanvirta, S., Kroll, C. & Blomberg, H., 2017. *The perceived legitimacy of a basic income among Finnish food aid recipients*. ESPAnet Annual Conference. Lisbon.
- Oorschot, W. van, 1998. *Dutch public opinion on social security*. CRSP Series, No. 315. Loughborough: Centre for Research in Social Policy.
- OESO, 2017. *Basic income as a policy option: Can it add up?* Policy brief on the future of work. Paris: OECD.
- Panitch, V., 2011. Basic income, de commodification and the welfare state. *Philosophy & Social Criticism*, 37(8), 935-45.

- Parijs, P. van & Vanderborght, Y., 2017. *Basic Income. A radical proposal for a free society and a sane economy*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Roosma, F. & Oorschot, W. van, 2020. Public opinion on basic income. Mapping European support for a radical alternative for welfare provision. *Journal of European Social Policy*, 30(2), 190-205.
- Stadelmann-Steffen, I. & Dermont, C., 2017. *Beyond complex welfare systems. Citizens' opinion towards basic income proposals compared*. ECPR General Conference. Oslo.
- Svallfors, S., 2012. *Contested welfare states. Welfare attitudes in Europe and beyond*. Stanford University Press.
- Ullrich, C.G., 2002. *Prospects for popular support of basic income (in case of unemployment)*. 9th BIEN International Congress, September 12th-14th. Geneva.
- Vanderborght, Y., 2006. Why trade unions oppose basic income. *Basic Income Studies* 1(1), 29-37.
- Widerquist, K., Noguera, J.A., Vanderborght, Y. & De Wispelaere, J., 2013. *Basic income. An anthology of contemporary research*. West-Sussex: Wiley-Blackwell.



Garandeer het recht op economische zelfstandigheid

Pleidooi voor een geïndividualiseerde bijstandsuitkering

PAUL DE BEER

Paul de Beer is Henri Polak-hoogleraar voor Arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam, tevens verbonden aan AIAS-HSI en De Burcht, het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

In onze liberale¹ democratische rechtsstaat staan de rechten en plichten van de individuele burger centraal. Het principe van *one (wo)man one vote* is daar de bekendste uitdrukking van, maar ook andere grondrechten worden toegekend aan het individu. Zo heeft volgens de Grondwet ‘ieder’ recht op godsdienstvrijheid, op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, op onaantastbaarheid van zijn lichaam en op vrije keuze van arbeid. Ook het recht op een bijstandsuitkering lijkt, krachtens artikel 20 lid 3 van de Grondwet, aan individuele burgers toe te komen: ‘Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.’

Toch bestaat er feitelijk geen individueel recht op een bijstandsuitkering. Dat recht – zowel de vraag of men überhaupt aanspraak kan maken op een bijstandsuitkering als de hoogte van die uitkering – is strikt afhankelijk van het huishouden waartoe men behoort. De samenstelling van het huishouden en het inkomen en vermogen van andere huishoudensleden bepalen of iemand recht heeft op een bijstandsuitkering en hoe hoog de uitkering is. Juist in deze voorwaardelijkheid verschilt de bijstandsuitkering wezenlijk van de sociale uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen (de WW en de WIA) en ook van de volksverzekeringen (in het bijzonder de AOW). Terwijl het recht op een werkloosheidsuitkering (WW), een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WIA) of een AOW-uitke-

¹ ‘Liberaal’ wordt hier in de politiek-filosofische betekenis bedoeld en niet in de politieke betekenis zoals een liberale partij of de ‘liberals’ in de VS.

ring onafhankelijk is van de vraag of men een partner met een inkomen heeft, is het recht op een bijstandsuitkering hiervan wel afhankelijk. Om te bepalen of iemand recht heeft op een bijstandsuitkering wordt rekening gehouden met het totale huishoudensinkomen, inclusief het inkomen van volwassen thuiswonende kinderen, en met het vermogen van het huishouden. En terwijl de hoogte van een WW- of WIA-uitkering onafhankelijk is van de samenstelling van het huishouden, is dit bij de bijstand (maar overigens ook bij de AOW) wel het geval. De bijstandsuitkering van een alleenstaande is met 70 procent van het netto-minimumloon hoger dan die van een samenwonende partner (50 procent). Sinds 2015 gelden er ook afwijkende uitkeringsniveaus voor zogenoemde kostendelers. Wie met twee andere personen van 21 jaar of ouder een huishouden deelt (maar geen gezamenlijke huishouding voert), heeft recht op een uitkering van 43 1/3 procent van het netto-minimumloon, bij drie andere personen is dit 40 procent en bij vier personen 38 procent. Er bestaat dus geen *individueel* recht op een bijstandsuitkering (al wordt deze doorgaans wel aan een individu uitgekeerd), want het huishouden geldt als de eenheid waarvoor het recht op een uitkering en de hoogte van die uitkering wordt bepaald.

Dit fundamentele verschil tussen de bijstand en de uitkeringen op basis van de werknemers- en deels ook de volksverzekeringen wordt meestal gerechtvaardigd met het argument dat het niet om een verzekering gaat, maar om een *inkomensvoorziening* die als vangnet dient voor diegenen die geen beroep kunnen doen op een verzekering. Waar een verzekering het gederfde inkomen als uitgangspunt neemt, is dat bij de bijstand de behoefte van het huishouden. Dit uitgangspunt lijkt nog altijd breed te worden gedeeld en speelt in recente discussies over de bijstand dan ook nauwelijks een rol (al is er wel discussie geweest over de eerdergenoemde kostendelersnorm).

In deze bijdrage betoog ik echter dat er wel degelijk reden is om dit uitgangspunt van de bijstand ruim een halve eeuw na invoering (in 1965) ter discussie te stellen. Hiertoe laat ik eerst in een kort historisch overzicht zien hoe het uitgangspunt van economische zelfstandigheid van alle burgers in de afgelopen halve eeuw steeds meer in het overheidsbeleid is verankerd, maar niet heeft geresulteerd in een zelfstandig recht op een bijstandsuitkering. Vervolgens beargumenteer ik op meer principiële (morele) gronden waarom een individueel recht op een bijstandsuitkering

wenselijk is. Daarbij onderscheid ik een individuele aanspraak op een bijstandsuitkering als zodanig en de hoogte van die uitkering. Daarna bespreek ik een aantal mogelijke bezwaren tegen deze twee elementen van een dergelijk individueel bijstandsrecht en probeer deze te weerleggen.

Van kostwinnersmodel naar economische zelfstandigheid

De arbeidsmarkt en de daarvan afgeleide inkomensverdeling zagen er tijdens de invoering van de bijstand in 1965 wezenlijk anders uit dan tegenwoordig. Destijds was er sprake van een dominant kostwinnersmodel. In de meeste huishoudens verrichtte één persoon betaald werk, namelijk de mannelijke kostwinner.² Het huishoudensinkomen was hierdoor gelijk aan het inkomen van de kostwinner en daarmee was de inkomensverdeling van huishoudens een afspiegeling van de inkomensverdeling van werknemers. Dit was onder meer reden om in 1969 een minimumloon in te voeren dat voldoende was om een gezin van te onderhouden. De sociale uitkeringen werden hiervan afgeleid. Als een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering lager dreigde uit te vallen dan het minimumloon, was de zogenoemde minimumdagloonbepaling van kracht, die de kostwinner – en daarmee zijn gezin – toch een uitkering op het niveau van het minimumloon garandeerde. Ook de AOW en de bijstand werden later aan het minimumloon gekoppeld, zodat in beginsel alle gezinnen³ verzekerd waren van een inkomen op of boven het sociaalminimumniveau.

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw kwamen de eerste barstjes in het kostwinnersmodel. Steeds meer (gehuwde en samenwonende) vrouwen traden toe tot de arbeidsmarkt; de meesten van hen gingen in deeltijd werken. Geleidelijk werd het kostwinnersmodel minder dominant; het anderhalfverdienersmodel begon aan zijn opmars: in veel gezinnen had de man een ‘volledig’ inkomen uit een voltijdbaan en de vrouw een ‘half’ inkomen uit een deeltijdbaan. Afscheid van het kostwinnersmodel werd door de overheid aangemoedigd. In het Beleidsplan emancipatie uit 1985 (TK 1985-1986), van VVD-staatssecretaris Annelien Kappeyne van de Coppello (in een kabinet met een CDA-premier, namelijk Ruud

2 De belangrijkste uitzondering hierop waren alleenstaande vrouwen, die doorgaans wel betaald werk verrichtten waarvan zij zelf moesten rondkomen.

3 Een uitzondering vormden overigens de zelfstandigen, voor wie geen bescherming van een minimuminkomen gold.

Lubbers), werd expliciet afstand genomen van het kostwinnersmodel als ideaal en werd een lans gebroken voor economische zelfstandigheid van alle volwassen burgers, vrouwen net zo goed als mannen. Het doel was dat in de toekomst alle volwassenen ‘op eigen benen’ zouden kunnen staan en niet langer financieel afhankelijk zouden zijn van hun partner. Dit moest gaan gelden vanaf de zogenoemde ‘1990-generatie’, waarmee iedereen werd bedoeld die in 1990 of later 18 jaar zou worden. Het zou dus correcter zijn om te spreken van de 1972-(geboorte)generatie. Vanaf deze generatie werd van vrouwen net zo goed als van mannen verwacht dat zij zouden deelnemen aan de arbeidsmarkt, ook als zij getrouwd waren en/of (jonge) kinderen hadden. Het doel was dat ieder zoveel zou verdienen dat het mogelijk was daarvan zelfstandig te leven. Die economische zelfstandigheid werd (en wordt nog steeds) gedefinieerd als een inkomen van minimaal 70 procent van het sociaal minimum voor een paar.

Het streven naar economische zelfstandigheid werd wel nadrukkelijk geïnterpreteerd als *zelf* in het levensonderhoud kunnen voorzien door middel van betaald werk. Het idee was dus niet dat de overheid aan mensen die geen betaald werk verrichtten een zelfstandig inkomen zou verstrekken, zoals door de voorstanders van een gegarandeerd basisinkomen werd bepleit.

Het beleid was in zoverre succesvol dat de arbeidsdeelname van vrouwen na 1985 sterk is gegroeid. Het aandeel betaald werkende vrouwen (van 15-64 jaar) steeg van 39 procent in 1985 naar 64 procent in 2019 (CBS 2020). Hierdoor is de kloof met de mannen teruggelopen van 30 procentpunten naar 9 procentpunten. Men kan er overigens over twisten in hoeverre dit een *gevolg* was van het gevoerde beleid. De opmars van vrouwen op de arbeidsmarkt was vooral het resultaat van veranderingen in de opvattingen over de maatschappelijke rol van vrouwen, die al in de jaren zeventig hadden ingezet, en van de sterke stijging van het opleidingsniveau van vrouwen, waardoor zij meer mogelijkheden kregen op de arbeidsmarkt.

Het beleid was minder succesvol als het gaat om het realiseren van economische zelfstandigheid van vrouwen, waarmee wordt bedoeld dat zij zelf een (netto-)inkomen verdienen dat ten minste 70 procent van het netto-minimumloon bedraagt. Doordat ruwweg driekwart van de werkende vrouwen een deeltijdbaan heeft, is een aanzienlijk deel niet econo-

misch zelfstandig: hun inkomen ligt onder het sociaal minimum van een alleenstaande. Volgens het CBS en SCP (2018) was in 2007 51,8 procent van de vrouwen van 15-64 jaar economisch zelfstandig en in 2017 was dit 60,5 procent. Tegelijkertijd vindt 73 procent van de vrouwen en 88 procent van de mannen het belangrijk om zelf zoveel te verdienen dat men in het eigen levensonderhoud en dat van eventuele kinderen kan voorzien (CBS/SCP 2018).

De verandering in het overheidsbeleid met betrekking tot economische zelfstandigheid werkte langzaam maar zeker ook door in het socialezekerheidsbeleid. Zo werd in 1985 de AOW geïndividualiseerd. Dit betekende dat een samenwonende man en vrouw voortaan beiden een eigen (halve) uitkering ontvingen in plaats van dat alleen de man een (volledige) uitkering kreeg. Hoewel de oudste partner (meestal de man) aanvankelijk nog een aanvulling op zijn uitkering kreeg zolang zijn vrouw niet AOW-gerechtigd was, is deze aanvulling in 2015 afgeschaft. De hoogte van de AOW-uitkering bleef echter wel afhankelijk van de samenlevingsvorm: gehuwden ontvangen elk een lagere uitkering dan alleenstaanden. Ook bij de werknemersverzekeringen werd afscheid genomen van de gedachte dat de uitkering voldoende zou moeten zijn voor een gezin. In 1987 werden de zogenoemde minimumdagloonbepalingen in de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen afgeschaft, die de uitkering van een kostwinner automatisch aanvulden tot 100 procent van het minimumloon als de uitkering lager dreigde uit te vallen. In plaats daarvan kwam er een Toeslagenwet (TW), waarbij de toeslag tot het minimumloon wordt getoetst aan het inkomen van de partner. Dit recht bestaat echter niet als de partner in 1972 of later is geboren en dus tot de 1990-generatie behoort. Een ingrijpende verandering was ook de vervanging van de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) in 1996 door de Algemene Nabestaandenwet (ANW). Die wetwijziging werd afgedwongen door de Europese richtlijn voor gelijke behandeling van vrouwen en mannen in de sociale zekerheid, waarmee de AWW strijdig was. Onder de AWW hadden alle gehuwde vrouwen die weduwe werden immers recht op een minimumuitkering, terwijl mannen dat recht ontbeerden. Omdat het te duur werd geacht om mannen hetzelfde recht te geven, werd het uitkeringsrecht onder de ANW inkomensafhankelijk gemaakt: alleen weduwen en weduwnaars

met onvoldoende eigen inkomen hebben nog recht op een (aanvullende) uitkering tot het sociaalminimumniveau. Waar de AWW uitging van de vrouw als afhankelijke partner van een mannelijke kostwinner, is het uitgangspunt van de ANW dat vrouwen (en mannen) alleen recht hebben op een uitkering als zij niet economisch zelfstandig zijn.

Bij al deze veranderingen valt op dat het doel van economische zelfstandigheid en gelijke behandeling van vrouwen en mannen hoofdzakelijk is gerealiseerd door aan vrouwen dezelfde verplichtingen en voorwaarden op te leggen als aan mannen en door de rechten van de traditionele kostwinner te beperken. Van alle vrouwen vanaf de 1990-generatie wordt verwacht dat zij zelf in hun levensonderhoud (kunnen) voorzien en hun partner wordt niet meer gecompenseerd indien dit niet het geval is. Voor zover de rechten van vrouwen werden uitgebreid – zoals het zelfstandige recht op een AOW-uitkering – ging dit gepaard met een (meer dan) evenredige vermindering van de rechten van hun partner.

Bij de bijstand deed zich een soortgelijke ontwikkeling voor. Maar meer nog dan bij de andere uitkeringsregelingen heeft deze de vorm gekregen van extra verplichtingen voor vrouwen. Zo wordt de bijstandsuitkering voor een paar in beginsel niet meer aan de man of de kostwinner uitbetaald, maar gelijkelijk verdeeld over beide partners (tenzij men om een andere verdeling verzoekt), zonder dat dit overigens iets veranderde aan de hoogte van de (gezamenlijke) uitkering. Maar hieraan werd wel de verplichting gekoppeld dat beide partners actief naar werk zoeken. Als een van beide partners werk vindt en daarmee genoeg gaat verdienen om uit de uitkering te komen, verliezen beide partners het recht op de bijstandsuitkering. Bij de vermogenstoets bleef het totale vermogen van het huishouden (en dus niet het individuele vermogen) bepalend voor het recht op uitkering van *beide* partners. Bovendien vallen de inkomsten en het vermogen van andere meerderjarige huishoudensleden (zoals thuiswonende kinderen) onder de toetsen, zodat het individuele recht op een bijstandsuitkering nog verder wordt ingeperkt. Feitelijk is er in de bijstand dus geen sprake van een individueel uitkeringsrecht en hiermee evenmin van een individueel recht op economische zelfstandigheid.

Waarom individualisering van de bijstand?

Hoewel er historisch gezien een ontwikkeling in het beleid heeft plaatsgevonden waarbij economische zelfstandigheid steeds meer centraal is komen te staan, wordt dit uitgangspunt nog altijd niet op de bijstand toegepast. Waarom is dit problematisch?

Zoals ik aan het begin van dit hoofdstuk aangaf, is de liberale rechtsstaat gebaseerd op het beginsel van gelijke individuele rechten en plichten. Dat principe vormt ook het uitgangspunt van veel moderne sociale rechtvaardigheidstheorieën. In de bekendste daarvan, *A theory of justice* van John Rawls (1972), wordt een rechtvaardigheidsprincipe geformuleerd (het *difference principle*) dat uitgaat van maximale welvaart voor de minst bevoorrechte personen. Ook in de rechtvaardigheidstheorie van een van zijn grootste criticasters, de libertaire denker Robert Nozick (1974), staan de rechten en plichten van het individu centraal. Dat geldt eveneens voor meer recente rechtvaardigheidstheorieën, zoals de gelijkheidstheorie van Ronald Dworkin (2000) en de *capability*-benadering van Martha Nussbaum en Amartya Sen (1993). Alleen in zogenoemde communitaristische theorieën, die tradities en de gemeenschap centraal stellen, vormt het individu niet het logische uitgangspunt. Aangezien die laatste benadering in Nederland alleen in christen-democratische kring veel aanhang heeft, kan men stellen dat het liberale principe, waarin de individuele rechten en plichten centraal staan, veel aanhang heeft, zowel ter rechter- als ter linkerzijde.

Het is belangrijk om op te merken dat de genoemde liberale rechtvaardigheidstheorieën uitgaan van gelijke individuele rechten én plichten. Een individueel recht op economische zelfstandigheid is volgens deze theorieën daarom niet onvoorwaardelijk, maar kan afhankelijk zijn van de mate waarin iemand aan zijn plichten voldoet of heeft voldaan. Zo kan een individueel uitkeringsrecht voorwaardelijk zijn op de bereidheid om betaald werk te verrichten en eventueel ook op de mate waarin men in het verleden gewerkt heeft.

Concreet zou dit morele principe van een individueel recht, toegepast op de bijstandsuitkering, twee belangrijke implicaties hebben. In de eerste plaats zou het recht op een bijstandsuitkering onafhankelijk moeten worden van het inkomen en het vermogen van de partner of van andere huishoudensleden. Alleen de vraag of het individuele inkomen en het ver-

mogen tekortschieten om in het eigen bestaan te voorzien, zou bepalend moeten zijn voor de aanspraak op een bijstandsuitkering.⁴ Ook als men een individuele aanspraak heeft, kan de *hoogte* van de uitkering echter nog steeds afhankelijk zijn van de omstandigheden waarin men verkeert, zoals de vraag of men alleen of samen met een ander een huishouden voert (zoals dit bij de AOW het geval is). Om het uitgangspunt van economische zelfstandigheid in zijn volle consequentie door te voeren, zou daarom, in de tweede plaats, ook de hoogte van de individuele bijstandsuitkering niet langer afhankelijk moeten zijn van de samenlevingsvorm. Dat wil zeggen dat een alleenstaande en een samenwonende een even hoge bijstandsuitkering zouden moeten ontvangen, die voldoende is om zelfstandig van te leven. Volgens de huidige normen zou deze individuele uitkering 70 procent van het netto-minimumloon bedragen.

Beide implicaties staan haaks op het huidige bijstandsregime en worden ook zelden of nooit genoemd in recente pleidooien voor herziening van de bijstand. Die gaan bijvoorbeeld over de verplichte tegenprestatie van bijstandsontvangers, over de vraag of alle bijstandsontvangers verplicht moeten worden actief naar betaald werk te zoeken en of bijverdiensten volledig moeten worden gekort op de uitkering. Maar niet over een individueel uitkeringsrecht, ongeacht partnerinkomen en samenlevingsvorm. Blijkbaar wordt dit algemeen als onwenselijk beschouwd. Waarom?

Ik bespreek hierna eerst een aantal mogelijke argumenten tegen het eerste element van dit voorstel (een individueel uitkeringsrecht) en daarna een aantal argumenten tegen het tweede element (een uniforme uitkering onafhankelijk van de samenlevingsvorm).

Argumenten tegen een individueel recht op bijstand

Een bekend argument tegen een individueel uitkeringsrecht is dat de bijstand een sociale voorziening en geen sociale verzekering is. Waar sociale verzekeringen een uitkering garanderen voor een individueel risico (op werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of ouderdom), biedt de bijstand alleen ondersteuning voor personen die 'niet in het bestaan kunnen voorzien', zoals het in de Grondwet is geformuleerd, doordat zij geen beroep (meer)

⁴ Indien partners in gemeenschap van goederen zijn getrouwd, is er alleen sprake van een gezamenlijk vermogen. In dat geval is het logisch om aan elk van de partners de helft van het vermogen toe te rekenen bij de bepaling van het recht op een bijstandsuitkering.

kunnen doen op een sociale verzekering en ook niet kunnen terugvallen op het inkomen en/of vermogen van een partner of andere huishoudensleden.

Aangezien de keuze van de samenlevingsvorm algemeen wordt gezien als een vrije keuze, een privéaangelegenheid waarmee de overheid zich niet heeft te bemoeien, is het onlogisch als de overheid daaraan wel de consequentie verbindt dat bij samenwonen het individuele recht op bijstand vervalt. Daarmee mengt de overheid zich immers direct in het privéleven van de burger.

Hier komt bij dat de bijstand bij invoering in 1965 werd gezien als het 'sluitstuk' van de sociale zekerheid, een vangnet voor een kleine groep die geen beroep (meer) zou kunnen doen op een van de sociale verzekeringen. De praktijk is echter geworden dat een groot aantal huishoudens vaak voor langere tijd afhankelijk is van een bijstandsuitkering. Sinds 2010 schommelt het aantal personen onder de AOW-leeftijd met een bijstandsuitkering tussen 300.000 en 400.000. Dat wil zeggen dat een op de drie à vier uitkeringsgerechtigden onder de AOW-leeftijd afhankelijk is van een bijstandsuitkering. Bovendien zitten vier op de vijf van hen langer dan een jaar in de bijstand; de helft zit er zelfs langer dan vier jaar in. Het gaat veelal dus allerm minst om een kortstondig verblijf in de bijstand. Dit betekent dat een omvangrijke groep personen hierdoor langdurig van een *individueel* recht op economische zelfstandigheid verstoken blijft.

Een ander argument tegen een individueel recht op bijstand is dat het niet aan de overheid is om economische zelfstandigheid te garanderen, maar aan de burgers zelf. Het uitgangspunt van het *Beleidsplan emancipatie* uit 1985 was immers dat mensen economische zelfstandigheid zouden moeten verwerven door met betaald werk in het eigen levensonderhoud te voorzien. Door iedereen een individueel recht op bijstand te geven, zouden mensen ook financieel zelfstandig kunnen worden zonder ooit zelf in hun inkomen te hebben voorzien en dus werkelijk *economisch* zelfstandig te zijn geweest.

Tegen dit bezwaar vallen twee argumenten in te brengen. In de eerste plaats geldt dit bezwaar ook voor de huidige bijstand, aangezien mensen daar nu ook een beroep op kunnen doen zonder dat zij eerder economisch zelfstandig waren. Dit geldt bijvoorbeeld voor gescheiden vrouwen (vooral alleenstaande moeders) die voorheen financieel afhankelijk waren van hun partner, en toch recht hebben op een bijstandsuitkering als zij uit

elkaar gaan. In dit geval creëert de overheid dus financiële zelfstandigheid waar deze eerst niet bestond.

In de tweede plaats hebben nu ook personen die voorheen wel economisch zelfstandig waren geen recht op financiële zelfstandigheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om werknemers die werkloos zijn geworden en die geen werk vinden voordat hun WW-uitkering afloopt. Bij personen met een kort arbeidsverleden (zoals veel flexwerkers) kan dat al na drie maanden het geval zijn. Daarnaast gaat het om werkenden die hun werk zijn kwijtgeraakt en überhaupt geen recht hebben op een WW-uitkering. Dit is het geval bij zelfstandigen (veelal zzp'ers), maar ook bij ex-werknemers met een onregelmatig arbeidsverleden die niet voldoen aan de zogenoemde referentie-eis dat zij in minimaal 26 van de afgelopen 36 weken hebben gewerkt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als men als uitzendkracht werkt, afgewisseld door herhaalde korte werkloosheidsperiodes. Bovendien heeft een fors deel van de groep werklozen die geen beroep (meer) kan doen op een werkloosheidsuitkering, geen recht op een bijstandsuitkering omdat men deel uitmaakt van een huishouden waarin een ander al meer verdient dan een bijstandsuitkering. In al deze gevallen gaat het om personen die al economisch zelfstandig waren, maar van wie de overheid de economische zelfstandigheid niet garandeert als zij hun werk kwijtraken.

In de huidige situatie heeft dus een groep die voorheen niet economisch zelfstandig was wel een individueel recht op een bijstandsuitkering, terwijl een andere groep die eerder wel economisch zelfstandig was juist geen aanspraak kan maken op een bijstandsuitkering. Het tegenargument dat het niet de overheid moet zijn die economische zelfstandigheid creëert, geldt dus minstens zo sterk voor de bestaande bijstand als voor het individuele recht op een bijstandsuitkering – zeker als dit (zoals hierna wordt besproken) afhankelijk wordt gemaakt van de vraag of men eerder economisch zelfstandig is geweest.

Neem Els. Zij is 55 jaar oud en werkte 28 jaar in verschillende bedrijven tot zij in januari 2018 haar baan verloor doordat haar laatste bedrijf failliet ging. Zij had in die 28 jaar het maximale recht op een WW-uitkering van 24 maanden opgebouwd. Hierdoor ontving zij tot en met december 2019 een WW-uitkering van 70 procent (de eerste twee maanden 75 procent) van haar eerdere loon, waardoor zij nog net economisch zelfstandig bleef.

Toen in januari 2020 haar WW-uitkering stopte, had zij echter geen recht op een bijstandsuitkering (en evenmin op een IAOW-uitkering, die alleen geldt voor personen die vóór 1965 zijn geboren), omdat haar man meer dan het minimumloon verdient. Na zo'n 27 jaar economisch zelfstandig te zijn geweest, wordt zij op haar 55e dus financieel volledig afhankelijk van haar man. En aangezien het op haar leeftijd niet meevalt om weer aan het werk te komen, loopt zij een reëel risico om voor de komende twaalf jaar, tot zij op haar 67e verjaardag recht krijgt op een AOW-uitkering, haar economische zelfstandigheid kwijt te raken. Hoewel zij zelf jarenlang door een inkomen uit arbeid economisch zelfstandig is geweest, wordt deze economische zelfstandigheid door de overheid niet langer gegarandeerd als zij tegen haar zin langdurig zonder werk raakt.

Zelfs als je alle mogelijke moeite doet om economisch zelfstandig te zijn en te blijven en daar een groot deel van je loopbaan in slaagt, ben je er dus niet van verzekerd dat die economische zelfstandigheid in stand blijft als je buiten je schuld zonder werk komt te zitten. Ook voor de 1990-generatie is er nog altijd geen recht op economische zelfstandigheid.

Om te voorkomen dat economische zelfstandigheid wordt gecreëerd door de overheid in plaats van door de aanvrager van een bijstandsuitkering zelf, is aan het individuele recht op een bijstandsuitkering eventueel de voorwaarde te koppelen dat men voorafgaand aan het beroep op de bijstand gedurende een bepaalde periode (bijvoorbeeld vijf jaar) economisch zelfstandig is geweest. Dit zou betekenen dat alleen personen die gedurende minimaal vijf jaar een eigen inkomen uit arbeid (als werknemer of zelfstandige) of uit een sociale uitkering (WW, WIA, ZW) hebben ontvangen dat ten minste gelijk was aan het sociaalminimumniveau, aanspraak kunnen maken op een individuele bijstandsuitkering. Voor wie niet aan deze voorwaarde voldoet, zouden de huidige voorwaarden voor een bijstandsuitkering (in het bijzonder de partnertoets) kunnen blijven bestaan.

Een derde argument tegen een individueel recht op bijstand, dat in het verlengde ligt van het voorgaande, is dat de bijstand daarmee een soort basisinkomen zou worden. Dit recht zou wel individuele *financiële* zelfstandigheid opleveren, maar geen *economische* zelfstandigheid in de zin dat men zelf in staat is om in het eigen levensonderhoud te voorzien door te participeren op de arbeidsmarkt. Nog zoveel gehuwde vrouwen waren

ten tijde van het *Beleidsplan emancipatie* van 1985 huisvrouw en waren financieel volledig afhankelijk van hun partner, dat een individueel recht zou betekenen dat zij simpelweg een bijstandsuitkering konden claimen door zich als werkzoekende bij de gemeentelijke sociale dienst te melden. En doordat de werkloosheid in het midden van de jaren tachtig zo hoog was, zou onmogelijk te toetsen zijn of al die vrouwen daadwerkelijk bereid waren een betaalde baan aan te nemen. Er waren eenvoudigweg veel te weinig banen beschikbaar. Het argument werd al snel dat het toch niet de bedoeling kon zijn dat ‘de vrouw van de tandarts’ een bijstandsuitkering kon krijgen.

Nu, 35 jaar later, snijdt dit argument echter weinig hout meer. Nog afgezien van het feit dat de vrouw van de tandarts nu in veel gevallen een man is (twee van de vijf tandartsen zijn vrouwen), is het aantal afhankelijke partners sinds 1985 sterk afgenomen. In 1990 had ongeveer 55 procent van de werkende gehuwde of samenwonende mannen een afhankelijke partner, in 2016 was dat nog maar 25 procent. En daarbij gaat het voornamelijk om de oudere generaties. Als gevolg hiervan is het aantal ‘afhankelijke’ samenwonende of gehuwde vrouwen dat potentieel een bijstandsuitkering zou kunnen aanvragen van 2 miljoen tot 1 miljoen gereduceerd. Dit is natuurlijk nog altijd een groot aantal, maar het zou nu toch gemakkelijker zijn dan in het verleden om te controleren of de bijstandsontvangers serieus op zoek zijn naar betaald werk en, indien er werk beschikbaar is, of zij bereid zijn dit te aanvaarden. Dit tegenargument zou geheel vervallen als, zoals hiervoor gesuggereerd, aan het recht op bijstand de voorwaarde wordt verbonden dat men minimaal vijf jaar economisch zelfstandig is geweest.

Hoewel het al dan niet toekennen van een individueel recht op economische zelfstandigheid nauwelijks onderwerp van discussie is, is dit recht als gevolg van de coronacrisis begin 2020 plotseling wel geïntroduceerd voor zelfstandigen op grond van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo).⁵ Zelfstandigen wier inkomen als gevolg van de crisis onder het sociaal minimum was gezakt, kregen maximaal drie maanden recht op inkomensondersteuning voor levensonderhoud zonder een vermogens- en partnertoets. Deze inkomensondersteuning kon voor een samenwonende maximaal 1.500 euro per maand bedragen (gelijk aan

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-financiele-regelingen/overzicht-financiele-regelingen/tozo>

de bijstandsuitkering voor een paar). Bij de vervolgeregeling, die gold voor de volgende periode van vier maanden, werd echter weer afstand genomen van dit principe. Onder Tozo 2.0 hadden samenwonende zelfstandigen alleen nog recht op inkomensondersteuning als het huishoudensinkomen onder het sociaal minimum ligt.⁶ Als de partner van de zelfstandige minimaal het minimumloon verdiende, had de zelfstandige dus nu geen recht meer op een uitkering. Deze radicale wijziging in een periode van enkele maanden duidt erop dat er bij de overheid veel twijfel bestaat over de vraag wat een rechtvaardige inkomensondersteuning is voor deze groep. Hoewel onder Tozo 2.0 is gekozen voor een vorm die veel nauwer aansluit bij de bijstand, liet de vormgeving van de eerste Tozo-regeling zien dat er blijkbaar – zij het kortstondig – wel degelijk steun bestaat voor een vorm die uitgaat van een individueel recht op inkomensondersteuning. Dit zou een goede aanleiding zijn om dit vraagstuk weer opnieuw in brede zin ter discussie te stellen.

Argumenten tegen volledige bijstand onafhankelijk van samenlevingsvorm

Het tweede element van individualisering van de bijstand is dat de hoogte van de uitkering niet langer afhankelijk is van de samenlevingsvorm. Iedere persoon die aanspraak maakt op een bijstandsuitkering, zou dan een uitkering van 70 procent van het netto-minimumloon ontvangen. Zoals de AOW laat zien, is dit een ander aspect van economische zelfstandigheid dan een individuele aanspraak. Iedere ingezetene heeft immers wel een individueel recht op een AOW-uitkering, maar de hoogte ervan is afhankelijk van de vraag of men alleen woont of samenwoont. Als een samenwonende een lagere uitkering ontvangt dan een alleenstaande, is de uitkering van de samenwonende echter niet voldoende om zelfstandig van te kunnen leven en in die zin wordt hiermee toch geen economische zelfstandigheid gegarandeerd.

Een voor de hand liggend tegenargument is hier opnieuw dat de bijstand een sociale voorziening en geen sociale verzekering is, waarbij het recht is gebaseerd op de behoeften van het huishouden. Aangezien samenwonenden een aantal kosten van levensonderhoud kunnen delen (denk aan een gemeenschappelijke keuken, woon- en badkamer met de beno-

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-financiele-regelingen/overzicht-financiele-regelingen/tozo/voorwaarden>

digde inventaris), is het logisch dat twee samenwonenden niet het dubbele bijstandsbedrag ontvangen van een alleenstaande.

Wie echter de hiervoor besproken argumentatie voor een individuele aanspraak op een bijstandsuitkering onderschrijft, zal onderkennen dat het evenmin logisch is de hoogte van de uitkering te baseren op de behoeften van het huishouden. Zoals gezegd, is de keuze van de samenlevingsvorm een privébeslissing waarin de overheid zich niet behoort te mengen. Of een besluit om samen te wonen tot een besparing op kosten leidt en, zo ja, in welke mate, zou dan ook niet van invloed moeten zijn op de toekenning van de uitkering. Sowieso kan die kostenbesparing sterk uiteenlopen, al naargelang de keuzes die men maakt. Bijvoorbeeld: hebben beide partners een eigen (werk)kamer, gebruiken zij dezelfde auto, hebben zij een eigen tv en computer? Niemand zal ervoor pleiten dat de overheid voor ieder paar de werkelijke kostenbesparing in kaart moet brengen, net zomin als de overheid de hoogte van de uitkering aanpast aan het bestedingspatroon van een uitkeringsontvanger. Of deze kosten bespaart door een krantenabonnement te delen met de burens, de was doet in de wasmachine van een kennis of de vakantie doorbrengt in het tweede huisje van familie, is immers evenmin van invloed op de hoogte van de uitkering.

Behalve het principiële (morele) argument dat de overheid zich niet dient te mengen in privébeslissingen ten aanzien van de wijze van samenleven, heeft het feit dat de hoogte van de uitkering afhankelijk is van de samenlevingsvorm ook onwenselijke gevolgen. Iedere korting op de uitkering van een samenwonende vormt feitelijk een boete op het delen van kosten – iets wat bij personen met een minimuminkomen juist eerder gestimuleerd zou moeten worden. Omgekeerd neemt de overheid nu de hogere kosten van het alleen wonen voor haar rekening als samenwonenden besluiten uit elkaar te gaan, hetgeen feitelijk een stimulans vormt om gescheiden te (gaan) wonen. Dit gaat bovendien gepaard met controle van de huishoudenssituatie van bijstandsontvangers, resulterend in een forse inbreuk op de privacy ('tandenborstelcontrole').

Een tweede argument tegen een voor iedereen geldend recht op een uitkering ter hoogte van het sociaal minimum van een alleenstaande, ongeacht de huishoudensvorm, is dat een dergelijke uitkering tot een forse kostenstijging zou leiden, aangezien samenwonenden dan een hogere uit-

kering zouden ontvangen. Deze kostenstijging zal waarschijnlijk echter beperkt zijn. Niet meer dan een op de zeven ontvangers van een bijstandsuitkering, woont samen. Aangezien de uitkering van een alleenstaande 40 procent hoger is dan die van een samenwonende (nl. 70 procent van het netto-minimumloon ten opzichte van 50 procent), zouden de uitkeringslasten van de bijstand met ongeveer 6 procent stijgen (1/7 van 40 procent). Dit komt neer op zo'n 400 miljoen euro per jaar of 0,5 procent van de totale uitgaven aan sociale uitkeringen. Als alle samenwonenden in beginsel een individueel recht op een bijstandsuitkering zouden krijgen, zoals in het voorgaande is bepleit, zou die kostenstijging natuurlijk wel groter zijn.

Een derde tegenargument is dat de bijstandsuitkering van twee samenwonenden gezamenlijk 40 procent hoger zou worden dan het netto-minimumloon (immers 2×70 procent), dat nu als basis dient voor de bepaling van het sociaalminimumniveau. Een werkende die het minimumloon verdient, zou dan een lager inkomen hebben dan een paar in de bijstand. In de huidige situatie zou dit betekenen dat het voor paren in de bijstand erg onaantrekkelijk wordt om een baan tot 40 procent boven het minimumloon te accepteren, aangezien die geen enkele inkomensvoortgang zou opleveren. Als de bijstand wordt geïndividualiseerd, hebben beide partners echter wel degelijk financieel voordeel als zij in een baan op minimumloonniveau gaan werken. Zij ruilen dan immers een uitkering van 70 procent in voor een loon van 100 procent van het minimumloon, terwijl de uitkering van de partner niet wordt gekort. Individualisering van de bijstand zal het probleem van de armoedeval voor samenwonenden juist aanzienlijk verkleinen.

Tot besluit: recht op economische zelfstandigheid

Nu, 35 jaar nadat de regering in het *Beleidsplan emancipatie* de economische zelfstandigheid van de 1990-generatie als doelstelling formuleerde, is het *recht* op economische zelfstandigheid nog altijd niet gerealiseerd voor wie afhankelijk is van een bijstandsuitkering. De bezwaren die hiertegen destijds golden, toen de meerderheid van de gehuwde vrouwen nog een afhankelijke partner was, hebben inmiddels sterk aan belang ingeboet. Er is dan ook alle reden om de discussie over economische zelfstandigheid in de sociale zekerheid, die in de afgelopen decennia geheel is stilgevallen, nieuw leven in te blazen. Met het overgrote deel van de paren als tweever-

dieners en een ruime meerderheid van de vrouwen als economisch zelfstandig, is het hoog tijd dit recht ook in de bijstand te verankeren. Zoals in deze bijdrage is betoogd, is het wenselijk dat dit individuele recht uit twee elementen bestaat. Ten eerste zou het recht op een bijstandsuitkering niet langer afhankelijk moeten zijn van de vraag of er in het huishouden andere bronnen van inkomen zijn, maar uitsluitend van het inkomen en vermogen van de aanvrager. Ten tweede zou de hoogte van de uitkering evenmin afhankelijk moeten zijn van de huishoudensvorm, maar zou iedere bijstandsontvanger een uitkering moeten ontvangen waarvan men zelfstandig, dat wil zeggen als alleenwonende, kan leven. Daarmee zou het recht op economische zelfstandigheid eindelijk voor alle burgers realiteit worden, ook voor diegenen die onverhoopt een beroep moeten doen op het sluitstuk van ons sociale stelsel, de bijstand.

Literatuur

- CBS/SCP, 2018. *Emancipatiemonitor 2018*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS StatLine, 2020. *Arbeidsdeelname, vanaf 1969*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Dworkin, R., 2000. *Sovereign virtue. The theory and practice of equality*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Nozick, R., 1974. *Anarchy, state, and utopia*. Oxford: Basil Blackwell.
- Nussbaum, M. & Sen, A. (eds.), 1993. *The quality of life*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, J., 1972. *A theory of justice*. Oxford / Melbourne / Cape Town: Oxford University Press.
- Tweede Kamer, 1985-1986. *Beleidsplan emancipatie*.

13

Beter een basisbaan dan bijstand¹

Over de noodzaak mensen met weinig kansen op de arbeidsmarkt betaald werk te bieden

MONIQUE KREMER

Monique Kremer is bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam

Toen de bijstand in 1965 werd ingevoerd, was het hoogste doel om met opgeheven hoofd te kunnen leven. Inmiddels, ruim een halve eeuw verder, is gebleken dat het overmaken van geld het hoofd nog steeds doet hangen. Er kleeft nog altijd een stigma aan de bijstand, hoewel misschien minder dan aan de charitas waarvoor het in de plaats kwam. Maar belangrijker is dat niet financiële steun maar vooral betaald werk mensen trots maakt en het gevoel geeft erbij te horen. Daarom zou nu, ruim vijftig jaar na de invoering van het sluitstuk van de verzorgingsstaat, de kern van de bijstand een baan moeten zijn, en niet een banktransfer.

In dit hoofdstuk staat de basisbaan als alternatief voor de bijstand centraal. Dat is een structurele betaalde baan die gecreëerd wordt voor mensen die niet vanzelfsprekend werk vinden op de reguliere arbeidsmarkt. Ik zet uiteen waarom de basisbaan het sluitstuk zou moeten zijn van onze verzorgingsstaat en beschrijf de contouren van een dergelijke basisbaan.

Waarom basisbanen?

De waarde van betaald werk

De basisbaan is in de eerste plaats een antwoord op het feit dat de meeste mensen graag willen werken en juist liever niet in een uitkering zitten. De waarde van betaald werk komt immers het scherpst naar boven bij men-

¹ Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op het WRR-rapport *Het betere werk* (2020), waarvan Kremer projectcoördinator was.

sen die geen werk hebben. Sociaal psycholoog Marie Jahoda trok samen met socioloog Paul Lazarsfeld (1975) in de jaren dertig van de vorige eeuw naar Marienthal, waar een fabriekssluiting ertoe leidde dat iedereen op straat kwam te staan. De gevolgen die ze optekenden, strekten zich uit van de kasboekjes tot aan de trage tred waarmee werklozen door het dorp liepen. Hun trots was verschrompeld, net als hun levenshorizon.

Uit dit onderzoek en een uitgebreide literatuurstudie destilleerde Jahoda (1982) zes functies van werk, die nog altijd staan als een huis. Dat werk 1) inkomen verleent, is een eerste belangrijke functie. Daarnaast zorgt werk voor 2) een gestructureerde dagindeling, 3) ontwikkeling en ontplooiing, 4) sociale contacten en sociale ervaringen, 5) de mogelijkheid om een maatschappelijke bijdrage te leveren, en 6) status en identiteit; werk bepaalt mede iemands positie in de samenleving. Werk geeft, naast het gezin, mensen het gevoel dat ze niet alleen zijn, maar deel uitmaken van de samenleving (zie ook WRR 1990).

Daar kan nog een zevende functie aan worden toegevoegd: werk verleent zelfrespect. Wie geen betaalde arbeid heeft, kan zichzelf maar moeilijk waarderen, schrijft Richard Sennett in *Respect in a world of inequality* (2003). Het idee van de meritocratisering van de samenleving – het verdelen van status aan de hand van iemands verdiensten – zorgt ervoor dat iemand zonder werk zijn of haar eigenwaarde kan verliezen. Want heb je geen werk, dan heb je dat dus niet verdiend. Dan had je maar langer naar school moeten gaan. Of jezelf beter moeten presenteren tijdens het sollicitatiegesprek. Onderzoek in Nederland laat ook zien (Wielers e.a. 2018) dat een betaalde baan de allerbelangrijkste bron van respect is. En hoe belangrijk ook, het ontvangen van een uitkering kan dat niet geheel compenseren. Werklozen, arbeidsongeschikten, gepensioneerden en huisvrouwen/-mannen worstelen meer met hun zelfrespect dan werkenden. Met werk voelen mensen zich nuttiger en waardevoller, en zijn zij trotser op zichzelf (zie ook Elshout 2016).

Nu blijft het van belang ook andere bronnen van zelfrespect te koesteren dan werk. Erkennende rechtvaardigheid heeft in Nederland een lange traditie, bijvoorbeeld in het waarderen van vrijwilligerswerk, ook voor degenen die geen betaald werk hebben. Kan dat de functies van betaald werk dan niet overnemen? Vrijwilligerswerk blijkt over het algemeen goed te zijn voor de gezondheid en het welbevinden van mensen, maar dat geldt

juist minder voor werklozen die vrijwilligerswerk doen, vooral als ze jong zijn en een heel leven voor zich hebben (Van Echtelt 2020). Dat leggen de projecten die in de loop van de jaren zijn gedaan om van bijstandsontvangers vrijwilligers te maken ook bloot (Bus e.a. 2017; Kampen 2014). Hoewel vrijwilligerswerk waardevol kan zijn en hoezeer het ook kan leiden tot meer zelfrespect, het kan niet alle functies van betaald werk volledig overnemen (Wielers e.a. 2018). Mensen willen liever betaald werk. Een echte baan met een echte salarisstrook voelt blijkbaar het allerbeste.

Uit talloze studies, samengevat door Van Echtelt (2020), blijkt dat betaald werk – mits het goed werk is – positief uitpakt voor het welzijn en de gezondheid van mensen. Geen werk hebben, heeft veelal grote psychische gevolgen en kan leiden tot ernstige aandoeningen, zoals depressie. Wie na een periode van werkloosheid weer aan de slag gaat, boekt enorme gezondheidswinst. Bovendien zijn mensen met werk beter sociaal ingebed, ze hebben vaker liefdesrelaties en bredere netwerken. Ging de aandacht vorige eeuw vaak uit naar het ziekmakende karakter van werk, nu blijkt het juist een goed medicijn te zijn.

Veeleisende arbeidsmarkt sluit mensen uit

Alleen: de arbeidsmarkt biedt niet vanzelfsprekend voor iedereen werk en komt daarmee niet tegemoet aan herverdelende rechtvaardigheid. Zelfs tijdens de hoogconjunctuur stonden er bijna 1 miljoen mensen aan de kant die graag (meer) wilden en konden werken. In de bijstand zaten eind 2019 ruim 400.000 mensen, van wie ongeveer de helft door gemeenten werden gecategoriseerd als ‘met een lange afstand tot de arbeidsmarkt’. Vergeleken met andere Europese landen is onze werkloosheid relatief laag, maar hebben we relatief veel langdurig werklozen (De Graaf-Zijl e.a. 2015). Wie een tijdje een uitkering heeft, kan heel lang buiten het arbeidsproces komen te staan. Door de coronacrisis zal het aantal mensen met een bijstandsuitkering alleen maar toenemen. In juni 2020 waren er al 12.000 meer bijstandsontvangers dan in december 2019 (CBS 2020).

Het is niet zo dat er voor mensen met weinig opleiding geen banen meer zijn. Hoewel er veel minder aanbod is voor lageropgeleiden dan voor hogeropgeleiden, hebben lageropgeleiden nog net zoveel kans op werk als rond 1990 (De Beer 2018). De kwaliteit van het werk is echter slechter: het is relatief lager betaald en veel vaker tijdelijk. Wat betreft flexibilisering is

Nederland een van de koplopers in Europa. De flexibilisering heeft zich vooral genesteld aan de onderkant van de arbeidsmarkt (Commissie Regulering van Werk 2020). Wie nu vanuit de bijstand een baan krijgt, heeft een grote kans zich na zes maanden weer te moeten melden bij het bijstandskloket. Tijdelijk werk is een structurele factor geworden in onze verzorgingsstaat. Dat heeft grote gevolgen voor mensen in de bijstand. Mocht er werk in het verschiet liggen, dan is dat vaak na een half jaar afgelopen en kan er opnieuw een uitkering aangevraagd worden, waarop je weer even moet wachten. Je bent inmiddels zekerder van inkomen als je in de uitkering blijft dan wanneer je werk accepteert. Het aannemen van werk kan leiden tot een volgende ‘faalervaring’ omdat mensen vaak snel weer op straat komen te staan.

Daarnaast zijn de aard en het tempo van het werk veranderd. Sluipenderwijs wordt er op het werk steeds meer van mensen gevraagd: je moet kunnen multitasken, vaardigheden hebben om met mensen om te gaan, aan de slag kunnen met technologie, probleemoplossend vermogen hebben en continu kunnen leren. Dat is een heel rijtje eisen. Daarbij is veel werk in hoge mate gericht op efficiëntie, waarbij er weinig adempauze is. En in onze diensteneconomie is veel werk emotioneel belastend (Van den Berg e.a. 2018; Houtman e.a. 2020; Van den Groenendaal e.a. 2020; zie ook Korunka & Kubicek 2017). Deze intensivering van werk zorgt ervoor dat niet iedereen gemakkelijk mee kan doen. Inclusie op de arbeidsmarkt is een illusie.

Reïntegratie heeft te weinig om het lijf

Mensen met een bijstandsuitkering kunnen niet zomaar invoegen in de arbeidsmarkt. In de bijstand zit een gemêleerd gezelschap, met als overeenkomst dat ze laag zijn opgeleid (de meerderheid heeft geen startkwalificatie), dat ze worstelen met hun gezondheid (vooral psychisch), laaggeletterd zijn of niet goed Nederlands spreken. Boven op hun werkloosheid hebben veel mensen andere problemen: spanningen thuis, schulden, verslavingsproblematiek of laaggeletterdheid (Bosselaar e.a. 2010). Mensen hebben meer aandacht, hulp en steun nodig dan alleen het ontvangen van een uitkering. Zeker als het hun doel is om weer aan het werk te gaan.

Des te ironischer is het dat het reïntegratiebeleid in Nederland weinig om het lijf heeft. Hoewel er al sinds 1990 gehamerd wordt op slogans als ‘van

vangnet naar trampoline' en 'van passief naar actief' (zie WRR 1990), blijkt dat het percentage van het bruto binnenlands product (bbp) dat is besteed aan actief arbeidsmarktbeleid de afgelopen tien jaar is gehalveerd tot 0,6 procent. Dat is minder dan in Frankrijk of België (0,9) en veel minder dan in Zweden (1,3) of Denemarken (2,0). Vooral de investeringen in scholing en training zijn exceptioneel laag in ons land. En er wordt niets besteed aan baancreatie (OECD-database). Met de transitie van het participatiebeleid naar gemeenten is de financiering van lokaal actief beleid ook sterk verminderd (Berenschot 2018).

De activering die er wel is, is vooral gericht op de kansrijken; de helft van de bijstandsontvangers die een 'korte' afstand heeft tot de arbeidsmarkt, al is het de vraag hoe zinvol presentatiecursussen en sollicitatietrainingen zijn als ook voor deze groep het werk niet voor het oprapen ligt (Arts 2020; zie ook haar hoofdstuk (5) in dit boek). De andere helft van de bijstandsccliënten krijgt weinig aandacht, al zijn er steeds meer gemeenten, vooral grote, die tenminste proberen het contact met deze groep aan te trekken, bijvoorbeeld in projecten zoals *Meedoen werkt* (Amsterdam) of *Taskforce tegenprestatie* (Rotterdam). Maar door de bank genomen zijn die pogingen nog weinig structureel (Kremer e.a. 2017). Het is tekenend voor het gebrek aan actief arbeidsmarktbeleid dat een ruime meerderheid van de bijstandsontvangers denkt geen sollicitatieplicht te hebben: blijkbaar worden zij zelden benaderd (Binnenlands Bestuur 2018).

Contouren van de basisbaan: voorbeelden uit de praktijk

Wie het belang van betaald werk voor mensen zelf, voor de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en voor de kwetsbare uitgangspositie van bijstandsccliënten bij elkaar optelt, komt uit bij het belang van basisbanen voor mensen die weinig kansen hebben op de arbeidsmarkt. Al eerder pleitten wetenschappers van verschillende disciplines voor het omzetten van uitkeringen in basisbanen (Klosse & Muysken 2011; Schippers e.a. 2016; Wilthagen 2019; Dankbaar & Muysken 2019). Ook in de politiek gaan stemmen op voor basisbanen, onder andere in een rapport van het Wetenschappelijk Bureau van het CDA (Siegmann 2018) en in een publicatie van PvdA-leider Lodewijk Asscher (2019).

En recent komt de Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap) (2020) tot de conclusie dat er meer ingezet moet worden op het 'creëren van aanvullende werkgelegenheid voor mensen met een

lange afstand tot de arbeidsmarkt' en schrijft het Platform Toekomst van Arbeid (2020), waarbij allerlei maatschappelijke organisaties zijn aangesloten (werkgevers, werknemers, uitvoeringsorganisaties), dat er meerdere typen basisbanen nodig zijn; voor mensen die dicht bij de arbeidsmarkt staan, zouden dat tijdelijke, verplichte basisbanen moeten zijn, en permanente basisbanen voor mensen die niet productief genoeg zullen zijn voor reguliere banen. Het introduceren van basisbanen was ook een prominente aanbeveling van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (WRR) in het rapport *Het betere werk*, waar dit hoofdstuk op leunt. Wat een basisbaan is, zal ik hier nader omschrijven, waarbij ik inga op enkele haken en ogen ervan – en hoe die te ondervangen zijn.

Structureel en als de reguliere arbeidsmarkt uit beeld is

De bekendste gesubsidieerde banen zijn de 40.000 zogenoemde melkertbanen, die in 1994 zijn gecreëerd door Ad Melkert, de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Om verdringing te voorkomen, moesten deze banen, tegen 120 procent van het minimumloon, 'additioneel' zijn. Het doel was dat mensen na verloop van tijd zouden doorstromen naar echte banen, met echte cao-lonen. De helft van deze banen werd gecreëerd in de particuliere sector, de andere helft in de collectieve sector – dit zou ook 'de kwaliteit van de samenleving' vergroten. 'Melkertiets', zoals ze werden genoemd, werkten bijvoorbeeld als stadswacht of als conciërge op een school. In 1999 werden de melkertbanen omgeruild voor instroom- en doorstroombanen ofwel id-banen, en uiteindelijk zette de rijksoverheid de financiering stop met de decentralisatie van de bijstand (Wet Werk en Bijstand) in 2004. Veel gemeenten wilden en konden de investeringen daarna niet meer opbrengen, en de banen verdwenen. De toenmalige staatssecretaris Kleinsma vond dit een goede ontwikkeling 'omdat het einddoel van reïntegratie is het verkrijgen van regulier, niet gesubsidieerd werk' (Tweede Kamer 2009/2010).

De door de WRR voorgestelde basisbanen zijn niet helemaal hetzelfde als melkertbanen: ze zijn niet per se bedoeld voor de doorstroom naar regulier werk, al mag en kan dit soms gebeuren. Maar uitstroom is niet het hoofddoel. Basisbanen zijn er vooral voor mensen die geen perspectief meer hebben op de reguliere arbeidsmarkt en die anders langdurig uitkeringsafhankelijk blijven. Dat is dus de categorie bijstandsontvangers

die nu relatief weinig aandacht krijgt. De basisbanen zijn daarom ook niet tijdelijk: ze zijn juist een antwoord op de flexibele, onzekere arbeidsmarkt. Ze beschermen mensen tegen de scherpe kanten van de arbeidsmarkt. Deze basisbanen zijn juist bedoeld voor mensen die met die permanente tijdelijkheid van de arbeidsmarkt niet goed uit de voeten kunnen.

Zulke basisbanen zijn een vorm van structureel actief arbeidsmarktbeleid, waarbij mensen langdurig aandacht krijgen. De meeste mensen in de bijstand zijn niet geholpen met weer een tijdelijk project. Structurele basisbanen zijn ook een antwoord op de projectencarrousel waar bijstandsontvangers soms in terecht zijn gekomen. Projecten zijn vaak eenmalig en die eenmalige aandacht werkt nog weleens contraproductief (zie ook Lub 2017). Of zoals een bijstandsontvanger die tijdelijk gesubsidieerd werk had gekregen in een kringloopwinkel het uitdrukte: ‘Ze trekken je op de kant, en daarna laten ze je weer terugglijden.’ Basisbanen moeten een lange adem hebben.

Democratische buurtbasisbanen

Basisbanen moeten aanvullend werk zijn dat niet leidt tot verdringing. Het is belangrijk om daar alert op te zijn. Het kan niet de bedoeling zijn dat met basisbanen werkgevers geholpen worden aan goedkope arbeidskrachten of dat gemeenten eerder wegbezuinigd werk laten terugkomen in de vorm van een basisbaan. Omdat basisbanen bedoeld zijn voor mensen met ‘weinig kansen op de arbeidsmarkt’ ligt verdringing minder op de loer. Het gaat immers juist om mensen die op de reguliere arbeidsmarkt geen kans hebben. De kans dat zij anderen ‘verdringen’, is dan ook miniem.

Basisbanen moeten wel waardevol werk zijn, zodat het mogelijk is veel van de hier eerder beschreven zeven functies van werk in te lossen. Goede basisbanen passen bij de kwaliteiten en wensen van mensen zelf. Basisbanen kunnen gecreëerd worden in zowel de private als de publieke sector. Er is op veel terreinen waardevol werk te verrichten; denk aan de vergroening van de economie, aan het levend houden van sportverenigingen of aan eenzaamheidsbestrijding. Voorbeelden van basisbanen hebben vaak het karakter van assistentie, zoals assistent-tramconducteur of assistent-verkoper. Bovendien is het denkbaar dat vrijwillige activiteiten die nu verricht worden in het kader van de ‘tegenprestatie’ zijn om te zetten in een basisbaan. Voor bijstandsgerechtigden kan dat een stap voorwaarts

zijn; in plaats van een uitkering, ontvangen zij dan een salaris voor hun werkzaamheden.

Een interessant idee is dat voor de invulling van basisbanen burgers inspraak kunnen krijgen. Dat zou het best kunnen op het niveau van de buurt. Er zijn veel stadsbuurten die er de laatste decennia niet op vooruit zijn gegaan, ondanks de economische voorspoed. Daar is sprake van cumulatie van problemen, variërend van laaggeletterdheid, schulden tot criminaliteit. In deze wijken, waar eveneens relatief veel bijstandsgerechtigden wonen, zouden buurtbasisbanen twee vliegen in één klap kunnen slaan: mensen krijgen weer zinvolle bezigheden én de buurt wordt leefbaarder. Of misschien zelfs drie, want als buurtbewoners mogen meebeslissen wat zij zien als de meest waardevolle investering in hun wijk – een moestuin beheren of eenzaamheid bestrijden – voelen ze zichzelf meer betrokken bij de buurt en de basisbanen. Met deze ‘democratische basisbaan’ wordt zeker gesteld dat wat mensen doen als waardevol wordt gezien. Maar het belangrijkste blijft dat de basisbaan aansluit bij de kwaliteiten en behoeften van de bijstandsgerechtigde, want om hem of haar gaat het uiteindelijk.

Lessen leren uit de huidige praktijk

In een aantal gemeenten in Nederland wordt inmiddels geëxperimenteerd met basisbanen. Die comeback van gesubsidieerde arbeid is veelal zeer kleinschalig, tijdelijk en gericht op uitstroom naar betaald werk. In Den Haag bijvoorbeeld bestaan sinds 2017 de Sociaal Traject in Perspectief- ofwel STiP-banen, banen voor bijstandsontvangers voor maximaal drie jaar. Deze banen, in 2020 bijna 1000 in totaal op een uitkeringsbestand van 25.000, zijn te vinden bij allerlei organisaties, zoals sportverenigingen en culturele instellingen. Volgens de Haagse wethouder die de banen introduceerde, waren ze vooral bedoeld om te voorkomen ‘dat mensen in een neerwaartse spiraal komen, met hoge kosten voor het individu maar ook voor de samenleving’ (Baldew Singh 2016). Sinds 2020 is de duur van een STiP-traject verkort tot twaalf maanden om doorstroom te regelen, zodat ook anderen gebruik kunnen maken van een STiP-baan. Het idee is dat meer mensen gebruik kunnen maken van de beperkte middelen.

In Amsterdam bestaat sinds enkele jaren de Werkbrigade, waarbij mensen tot maximaal twee jaar in dienst zijn, vooral om het publieke groen

netjes en de straten schoon te houden, maar die invulling zal verbreed worden. Mensen ontvangen daarvoor het minimumloon. Het gaat om in totaal bijna 500 mensen (op een bestand van 40.000), vooral oudere werkzoekenden die lang (meer dan vier jaar) werkloos waren. Als mensen binnen twee jaar de basisbaan verlaten voor een ‘echte’ baan, krijgen ze een premie van 1.250 euro netto, een onorthodoxe maatregel om de uitstroom te vergroten.

En in Groningen is recent afgesproken dat 50 mensen (van de 10.000 bijstandsontvangers) gebruik kunnen maken van een basisbaan. Deze variant lijkt nog het meest op de hier voorgestelde basisbaan, omdat het uitstroommodel is losgelaten. De basisbaan wordt georganiseerd via een wijkaanpak waarbij gekeken wordt naar de behoefte in de wijk. Wethouder Bloemhoff: ‘We creëren werk voor mensen voor wie er nu geen werk is.’ Zij ziet de basisbaan als een antwoord op de veranderende arbeidsmarkt maar ook op de gebrekkige aandacht van de gemeente voor ‘klassieke bijstandsgerechtigden’, vooral de weinig kansrijken (Middel 2020).

In Rotterdam, tot slot, zijn plannen om eind 2020 te beginnen met wijkbasisbanen. Mensen in de bijstand kunnen dan aan de slag als wijkconciërge, ouderenconsulent of jongerencoach, schrijft de gemeente op haar website. Woningcorporaties, zorgverzekeraars en bedrijventerreinen kunnen basisbanen aanbieden, de gemeente betaalt de uitkering, de werkgever vult aan tot een minimumloon. Het idee is dat met wijkbasisbanen werk wordt aangeboden dat bewoners van een wijk van waarde vinden. Zo heb je meteen draagvlak, aldus het college (zie ook Segers-Hoogendoorn, CDA-raadslid, in NRC 16 mei 2020).

De vertrouwensexperimenten in de bijstand in verschillende gemeenten (zie hoofdstuk 7, Muffels) boden de mogelijkheid om te leren van praktijkervaringen. Die kans ligt er ook voor deze gemeentelijke experimenten met basisbanen. Drie vragen zouden door systematisch onderzoek beantwoord moeten worden. De eerste vraag luidt: Bieden basisbanen bijstandsgerechtigden inderdaad meer zelfrespect, dagelijkse structuur, het gevoel erbij te horen en al die andere beloften van betaald werk? Voor wie geldt dat het meest en vooral: onder welke condities is dat zo?

De tweede vraag is welke vormen van begeleiding nodig zijn voor zowel de bijstandsontvanger als de werkgever, aangezien niet verondersteld kan worden dat mensen met het vinden van werk geen hulp meer nodig

hebben. Basisbanen kunnen niet zonder adequate begeleiding, maar waar bestaat die uit? En wat hebben werkgevers nodig om mensen goed in te bedden?

Ten slotte is het van belang om te onderzoeken of de aanzienlijke kosten van de basisbanen voor de gemeente (30.000 per baan, aldus de gemeente Groningen) elders opbrengsten zijn. Het kan zijn dat doordat mensen aan het werk zijn de maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ontlast wordt, wat terugvloeit in de gemeentelijke kas. Het is ook mogelijk dat mensen minder naar de huisarts gaan of anderszins minder zorgkosten maken, waar gemeenten geen baat bij hebben maar waarmee het collectief wel is gediend. Ook als basisbanen zich materieel niet volledig terugbetalen, kan met die kennis een beter debat gevoerd worden over de vraag wat het de samenleving waard is dat iederéén een baan heeft.

Meer zicht op de opbrengst van basisbanen biedt ook de mogelijkheid om nationaal beleid te voeren, waarbij de rijksoverheid instapt. Nu zijn basisbanen afhankelijk van een enthousiaste wethouder in meestal een grote stad, die basisbanen creëert voor minder dan 1 procent van de bijstandsontvangers. Maar als basisbanen inderdaad uitkomst bieden voor bijstandsontvangers, zou iedereen in Nederland met weinig kansen op de arbeidsmarkt recht moeten hebben op een basisbaan. En dat betekent toch dat de rijksoverheid financiële garanties moet geven, zodat ook in kleine gemeenten mensen uit de bijstand aan het werk kunnen en de huidige experimenten worden omgezet in structureel beleid.

Basisbanen zijn geen panacee – er is meer werk aan de winkel

De basisbaan als vangnet van de verzorgingsstaat is een radicaal ander voorstel dan het basisinkomen. Pleitbezorgers daarvan stellen dat het voor mensen veel beter zou zijn als iedereen een uitkering van een zeker bedrag zou krijgen (bijvoorbeeld 600 of 1.000 euro per maand), zodat iedereen meer financiële zekerheid zou hebben, het stigma van een uitkering verdwijnt en de administratieve kosten voor de verzorgingsstaat verminderen. Dat zou inderdaad een stap vooruit betekenen. Maar een pleidooi voor een basisinkomen gaat volstrekt voorbij aan het feit dat werk als zeer waardevol wordt gezien door mensen zelf, en dat het een sprookje is dat er op de arbeidsmarkt vanzelf werk voor iedereen zal zijn. Als werk psychologisch en sociaal zo belangrijk is voor mensen, waarom zouden we dege-

nen die graag willen werken dan ‘afschepen’ met een inkomen in plaats van te zorgen voor een baan? Basisbanen bieden mensen ‘met een lange afstand’ bescherming tegen de onzekerheid van de flexibele arbeidsmarkt, een vertraagde werkplek op de snelle, veeleisende arbeidsmarkt en geven hun (eigen)waarde die geld alleen niet kan bieden.

Dit pleidooi voor basisbanen ontslaat overheid en sociale partners echter niet van de plicht om tegelijkertijd de arbeidsmarkt structureel te hervormen. De doorgeslagen flexibilisering, die vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt speelt, moet een halt worden toegevoerd, zoals de Commissie Regulering van Werk (2020) heeft voorgesteld. Werkgevers dienen meer verantwoordelijkheid te nemen. Ook is het mogelijk – hoe lastig ook – om meer in te zetten op vertraging van werk, zodat niet efficiëntie maar kwaliteit het hoofddoel is van werk. Daar heeft iedere werkende baat bij, niet alleen de (potentiële) bijstandsgerechtigde. Basisbanen zouden dus niet een schaamlap maar een wake-up-call moeten zijn voor de inclusieve arbeidsmarkt.

Bovendien zijn de basisbanen, net als het basisinkomen, niet het duizendingendoekje van de verzorgingsstaat: het is zeker niet dé oplossing voor alle bijstandsontvangers. Basisbanen passen binnen een breder repertoire aan actief arbeidsmarktbeleid, waar training, werkervaringsplaatsen, scholing, professionele Nederlandse taalles weer tot de mogelijkheid gaan behoren. De door de coronacrisis groeiende groep bijstandsontvangers kan en mag niet aan haar lot worden overgelaten. Dat betekent persoonlijke aandacht en maatwerk. Sommige bijstandsontvangers hebben vooral training en scholing nodig – denk aan het hoge aandeel mensen in de bijstand zonder startkwalificatie of mensen die de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn. Anderen hebben nood aan korte *on the job*-trainingen en werkervaringsplaatsen, waar ook werkgevers zich meer voor moeten inzetten. Weer anderen behoeven hulp bij gezondheidsproblemen of bij mantelzorgtaken. En het welzijn van een enkeling – bijvoorbeeld iemand met ernstige psychische aandoeningen – is juist wel gebaat bij de rust en zekerheid van een uitkering in plaats van een loonstrookje.

Maar over het algemeen geldt: vooral betaald werk zorgt voor een opgeheven hoofd. De basisbaan in plaats van de bijstand wordt zo het vangnet van de 21ste-eeuwse verzorgingsstaat.

Literatuur

- Arts, J., 2019. *Looking presentable, feeling optimistic, performing potentiality. How recipients of social assistance in the Netherlands are 'activated' for the post-Fordist labour market*. Academisch proefschrift. Universiteit van Amsterdam.
- Asscher, L., 2019. *Opstaan in het Lloyd Hotel*. Amsterdam: Podium.
- Baldewingsh, R., 2016. *Extra impuls werkgelegenheid*, brief van 30 juni, beschikbaar op denhaag.raadsinformatie.nl/
- Beer, P. de, 2018. Laagopgeleiden vaker aan het werk, maar wel op laagbetaald en flexibele baan. *TPEdigitaal*, 12(2), 1-19, beschikbaar op www.tpedigitaal.nl
- Berenschot, 2018. *Aantallen en financiën Participatiewet. Beschikbare en benodigde middelen*, Utrecht: Berenschot.
- Berg, E. van den, Eldert, P. van, Fouarge, D. & Weel, B. ter, 2018. *Taken en vaardigheden op het werk. Bevindingen uit de eerste en tweede Nederlandse Skills Survey*. Maastricht: ROA.
- Binnenlands Bestuur, 2018. *Aantal informele vrijstellingen sollicitatieplicht 'zorgelijk'*, beschikbaar op m.binnenlandsbestuur.nl
- Bosselaar, J.H., Prins, R., Maurits, E. & Molenaar-Cox, P., 2010. *Multiproblematiek bij cliënten. Verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids)participatie*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Bus, A., Vries, C. de & Zeele, S. van, 2017. *Effecten van de tegenprestatie in Rotterdam*. Rotterdam: Onderzoek en Business Intelligence.
- CBS, 2020. *Vooraf meer jongeren met bijstand in tweede kwartaal 2020*. CBS-Nieuwsbericht 31-8-2020.
- Commissie Regulering van Werk, 2020. *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap).
- Dankbaar, B. & Muysken, J., 2019. Op weg naar een baangarantie voor iedereen. In: Somers, M. (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*, 262-276. Brussel: Minerva.
- Echtelt, P. van, 2020. *Werk, zaligmakend of ziekmakend? De relatie tussen arbeid en gezondheid*. WRR Working Paper 39. Den Haag: WRR.
- Elshout, J., 2016. *Roep om respect. Ervaringen van werklozen in een meritocratiserende samenleving*. Amsterdam: Stichting de Driehoek.
- Graaf-Zijl, M. de, Josten, E., Boeters, S., Eggink, E., Bolhaar, J., Ooms, I., Ouden, A. den & Woittiez, I., 2015. *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*. Den Haag: CPB/SCP.
- Groenendaal, S.M. van den, Veldhoven, M. van & Freese, Ch., 2020. *Werkintensivering van beroepen*. WRR Working Paper 37. Den Haag: WRR.
- Houtman, I., Dhondt, S., Preenen, P., Kraan, K. & Vroome, E. de, 2020. *Intensivering van werk in Nederland: wat is het, waar staan we en wat te doen?* WRR Working Paper 36. Den Haag: WRR.
- Jahoda, M., 1982. *Employment and Unemployment. A Social-Psychological Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Jahoda, M., Lazarsfeld, P.F., Zeisel, H., 1975. *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kampen, T., 2014. *Verplicht vrijwilligerswerk. De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*. Amsterdam: Van Genneep
- Klosse, S. & Muysken, J., 2011. Overheid moet geen uitkering maar werk aanbieden. *MeJustice*, 4 november, beschikbaar op www.mejudice.nl
- Kremer, M., Meer, J. van der & Ham, M., 2017. Werkt de zachte hand in de bijstand? *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 4, 4-9, beschikbaar op www.socialevraagstukken.nl.
- Korunka, C. & Kubicek, B., 2017. *Job demands in a changing world of work. Impact on workers' health and performance and implications for research and practice*. Cham: Springer.
- Lub, V., 2017. *Participatie in de bijstand: wat leert de wetenschap?* Rotterdam: Bureau voor Sociale Argumentatie.
- Middel, M., 2020. 'Meer mens' met dank aan de basisbaan. *NRC*, 24 juni 2020.
- Platform Toekomst van Arbeid, 2020. *Investeren in mensen*. PTA.
- Schippers, J.J., Kleinknecht, A., Kok, J., Ligteringen, B. & Egmond, A. van, 2016. Een onvoorwaardelijk basisinkomen of een basisbaan? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 32(4), 360-376.
- Sennett, R., 2003. *Respect in an age of inequality*. London: Penguin.
- Siegmann, A., 2018. *De baan als basis. Een nieuwe aanpak om langdurige werkloosheid te voorkomen*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
- Tweede Kamer, 2009/2010. Aanhangsel Handelingen ii 2009/2010, nr. 664.
- Wielers, R., Meer, P. van der & Willems, M., 2018. Ongelijkheid en zelfrespect: het effect van inkomen en arbeidspositie. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 34(2), 221-237.
- Wilthagen, T., 2019. *Een radicale ommezwaai van de arbeidsmarkt*. Participatielezing 2019, beschikbaar op www.movisie.nl
- WRR, 1990. *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*. Den Haag: WRR.
- WRR, 2020. *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: WRR.



Streng maar onrechtvaardig

Pleidooi voor meer kansen en minder plichten in de bijstand

THOMAS KAMPEN, TRUDIE KNIJN, MELISSA SEBRECHTS EN EVELIEN TONKENS

De bijstand biedt te weinig herverdeling, erkenning en vertegenwoordiging. Daarmee voldoet de bijstand niet aan de voorwaarden voor gelijkwaardige participatie, die we in navolging van de Amerikaanse politiek filosofe Nancy Fraser (1995; 2005) als uitgangspunt voor rechtvaardigheid hebben genomen.

De auteurs van deze bundel doen diverse voorstellen voor een meer rechtvaardige bijstand in de vorm van bijvoorbeeld een betere herverdeling van inkomen, meer erkenning van eigen mogelijkheden en wensen, en meer zeggenschap voor bijstandsgerechtigden. Deze voorstellen zijn belangrijk en actueel. Veel sociale diensten en hun medewerkers zullen stellen dat de herverdeling buiten hun bereik ligt, maar dat ze aan erkenning en zeggenschap reeds werken. Wat gaat er dan precies verkeerd?

Op basis van de hoofdstukken in deze bundel menen we dat aan de gebrekkige rechtvaardigheid in de bijstand een groter maatschappelijk en beleidsmatig probleem ten grondslag ligt: een toegenomen discrepantie tussen de arbeidsmarkt en het bijstandsbeleid. De arbeidsmarkt is veeleisender en flexibeler geworden. Na zes maanden stroomt slechts 8 procent van de bijstandsgerechtigden door naar een baan. Veel banen waarvoor bijstandsgerechtigden in aanmerking komen, zijn onzeker en tijdelijk geworden (CBS 2019a; SCP 2019). In 2018 had volgens het CBS 23 procent van alle werkenden en zelfs 35 procent van alle laaggeschoolden een tijdelijk contract of een contract met een variabel aantal uren per week (CBS 2019a, p. 11). De afgelopen vijftien jaar is het aantal flexwerkers in Nederland gegroeid van 1,1 miljoen naar bijna 2 miljoen (CBS StatLine 2020). Het aantal zzp'ers is ook toegenomen; van 14 procent in 2008 naar 17 procent in 2015. Vooral onder laagopgeleiden is het zzp-bestaan vaak onvrijwillig.

Terwijl de kansen op fatsoenlijk werk afnamem, is het bijstandsbeleid

de afgelopen decennia wel steeds strenger geworden. Als gevolg van een kabinetsbesluit uit 2011 wordt de bijstand elk half jaar verlaagd en dat gaat door tot 2035. Het reïntegratiebudget is vanaf 2010 gedaald van 4.500 euro naar 1.500 euro per uitkeringsgerechtigde. En naast strakkere handhaving op reeds bestaande plichten zijn de verhuisplicht, kledingseisen en de taaleis aan de bijstand toegevoegd.

Deze discrepantie tussen een strenger bijstandsbeleid en een minder toegankelijke arbeidsmarkt belemmert herverdeling, erkenning en vertegenwoordiging en maakt de bijstand steeds minder rechtvaardig, zo zullen we hierna betogen. Een rechtvaardiger bijstand vereist radicale beleidsveranderingen, die we aan het eind van dit hoofdstuk uiteen zullen zetten. Voordat we dat doen, geven we weer waarom de conclusies over rechtvaardigheid in de bijstand somber zijn, en waarom we de genoemde discrepantie daarvoor verantwoordelijk achten.

Herverdeling: minder inkomen en meer plichten, maar niet meer kans op werk

Het bijstandsbeleid is in de afgelopen decennia in veel Europese landen meer activerend geworden, dat wil zeggen: meer gericht op uitstroom naar werk. Activerend beleid is meestal een combinatie van wat vaak ‘meer wortel en meer stok’ wordt genoemd. Meer wortel betekent meer stimulans en meer hulp voor mensen bij het zoeken naar werk, door bijvoorbeeld gerichte scholing of vrijwilligerswerk. Meer stok betekent dat er strenger wordt opgetreden wanneer mensen onvoldoende meewerken: zij kunnen dan sancties verwachten zoals een korting op de uitkering, boetes of zelfs het tijdelijk intrekken van de uitkering. Activerend beleid impliceert dus dat de herverdeling van inkomen (via de uitkering) meer voorwaardelijk wordt ten behoeve van de herverdeling van werk.

Dat is de afgelopen decennia in Nederland gebeurd. Margo Trappenburg en ook Barbara Brink en Gijsbert Vonk laten zien dat de nadruk in beleid aanvankelijk lag op het garanderen van een uitkering. En dus, in termen van deze bundel, op herverdeling van inkomen. Daarbij paste een milde en gestandaardiseerde aanpak. Werkloosheid werd meer gezien als probleem van de arbeidsmarkt dan van de bijstandsgerechtigde. Bijstand was een manier om mensen zonder inkomen tegen de grillen van de arbeidsmarkt te beschermen door ze een bestaansminimum te garanderen. Omdat de oorzaak van het niet beschikken over een inkomen ‘extern’

werd gelegd en niet bij de bijstandsgerechtigde zelf, werd een standaard-aanpak als meest passend gezien. Als gelijke slachtoffers van levensomstandigheden waaraan men geen schuld had, verdiende men een gelijke behandeling. Sancties bij oneigenlijk gebruik waren beperkt, want die zouden mensen afschrikken van de bijstand gebruik te maken.

Vanaf de jaren tachtig werd de oorzaak van diverse moeilijke levensomstandigheden steeds meer bij de bijstandsgerechtigde zelf gelegd. Geïnspireerd door het WRR-rapport *Een werkend perspectief* (1990) werd de opvatting gangbaar dat arbeid ook voor voorheen vrijgestelde groepen (moeders van schoolgaande kinderen, ouderen tot de AOW-leeftijd, mensen met beperkingen) goed zou zijn en bovendien de economie zou stimuleren. Niemand mocht in de uitkering blijven ‘hangen’. Tegelijkertijd bleek uit een studie van Kroft en collega’s (1989) dat er calculerende burgers waren die een uitkering beschouwden als een soort basisinkomen waar zij niets voor terug hoefden te doen. Het beleid ging zich daarom meer richten op de bijstandsgerechtigde die moest worden ‘geactiveerd’, aansluitend op internationale ontwikkelingen (Gilbert 2002; Newman & Tonkens 2011; Knijn, Martin & Millar 2007). Er moest meer op de persoon toegesneden hulp en begeleiding komen, dus meer maatwerk, vooral voor de groep met complexe problemen of een ingewikkelde leefsituatie. Tegelijk kwamen er ook meer sancties voor mensen die te weinig inspanning leverden om werk te vinden en te behouden.

De verschuiving in herverdeling van inkomen naar werk gaat gepaard met toenemende voorwaardelijkheid. Verschillende auteurs in deze bundel wijzen op problemen die het gevolg zijn van de eenzijdige nadruk op verplichtingen voor bijstandsgerechtigden. De bijstand is strenger geworden en rechten zijn beknot. Brink en Vonk beschrijven de ontwikkeling naar een strengere bijstand in termen van toenemende selectiviteit en conditionaliteit. Zij laten zien dat door meer selectiviteit via een steeds strengere middelentoets minder burgers recht hebben op herverdeling via een bijstandsuitkering. De conditionaliteit is aangescherpt door strengere eisen aan participatie: in plaats van ‘passende arbeid’ wordt nu acceptatie van ‘algemeen geaccepteerde arbeid’ geëist en komen er plichten bij, zoals de verhuisplicht, kleding-eisen en de taaleis. Wie daaraan niet voldoet, kan een korting op de uitkering verwachten. Behalve beperking van rechten is er ook sprake van verlaging van het bedrag dat men ontvangt. Daardoor zakt

het inkomen van steeds meer huishoudens onder de armoedegrens. De afgelopen vijftien jaar lag de uitkeringshoogte ruim onder de verschillende schattingen van wat iemand minimaal nodig heeft, laat Benedikt Goderis in zijn hoofdstuk zien. In 2018 lag de bijstandsuitkering voor bijna alle huishoudtypen ruim onder de armoedegrens van het CBS. De bijstandsuitkering is gemiddeld ruim 100 euro per maand te weinig om van rond te komen. Het bijstandsniveau zal bovendien door het kabinetsbesluit van 2011 stapsgewijs worden verlaagd tot 2035. Daardoor schiet voor steeds meer bijstandsgerechtigden de uitkering tekort, met als gevolg dat vooral veel kinderen in Nederland in armoede opgroeien, zoals Goderis laat zien.

Melissa Sebrechts en Thomas Kampen en ook Mathieu Portielje en Sandra Bos stellen vast dat de toegenomen conditionaliteit doorwerkt in hoe bijstandsgerechtigden tegen hun situatie aan kijken. Terwijl zij in de jaren tachtig de bijstand nog vooral als een recht zagen waar niets tegenover hoefde te staan, zien zij de bijstand tegenwoordig vooral als een ruil. Bijstandsgerechtigden vinden het nu rechtvaardig dat het leveren van een wederdienst, zoals een tegenprestatie, een voorwaarde is voor het ontvangen van een uitkering.

En terwijl de stok groeit, krimpt intussen de wortel. Een belangrijke oorzaak is de inperking van het budget voor reïntegratie waarover de gemeenten kunnen beschikken sinds de decentralisaties van 2015. Jing Hiah en Trudie Knijn constateren dat sociale diensten terughoudend zijn in het aanbieden van scholing voor bijstandsgerechtigden. Ze verwijzen mensen naar vacatures in plaats van naar een opleiding die beter kwalificeert voor de arbeidsmarkt. In plaats van het Scandinavische model met op de persoon toegesneden hulp en begeleiding naar volwaardig werk in de vorm van opleidingen, omscholing en training, is het Nederlandse bijstandsbeleid meer geënt op de Angelsaksische sanctionerende benadering van activering. Met als gevolg een disbalans tussen wortel en stok.

Uit een evaluatie van de Participatiewet door het SCP (2019) blijkt dat de kans op uitstroom uit de bijstand naar werk, die al gering was voor de invoering ervan, nauwelijks is toegenomen. Vooral 'langdurig bijstandsgerechtigden' – mensen die langer dan zes maanden in de bijstand zitten – hebben heel weinig kans op werk. Voor de invoering van de wet stroomde ongeveer 7 procent van hen door naar werk, nu is dat 8 procent. Door de afschaffing van de sociale werkvoorziening is de Wsw-doelgroep, die

nu onder de Participatiewet valt, slechter af. Kwam voorheen 55 procent van hen aan werk, nu is dat nog maar 39 procent en bovendien belanden ze veel vaker in tijdelijke banen. Alleen de jonggehandicapten (voorheen Wajongers) hebben vaker een baan na invoering van de Participatiewet – nu 38 procent en voorheen 29 procent – maar daartegenover staat dat hun inkomenspositie is verslechterd doordat ze in deeltijd en/of in tijdelijke banen werken en geen recht meer hebben op een (aanvullende) uitkering (SCP 2019, p. 10). Van de langdurig bijstandsgerechtigden is 40 procent 50-plusser en van deze groep stroomt jaarlijks slechts 1 procent door naar een baan (Doove e.a. 2019, p. 11). En hoewel de uitstroom van statushouders uit de bijstand snel toeneemt (van 17 procent in 2018 naar 30 procent in 2019), gaat het ook bij hen vooral om flexibele banen die snel tot een terugval in de bijstand kunnen leiden (Divosa 2020).

Concluderend kunnen we stellen dat de uitkering, als vorm van herverdeling van inkomen, voorwaardelijker en beperkter is geworden: mensen in de bijstand worden strenger bejegend en hebben netto minder te besteden. Tegelijkertijd is hulp om uit de bijstand te komen, de herverdeling van werk, weinig effectief gebleken. Dat is onrechtvaardig, want herverdeling van werk en van inkomen vormen de economische basis van sociale gelijkheid en van deelname aan de samenleving. Als die basis minder vanzelfsprekend wordt, neemt de kans op sociale ongelijkheid toe. Bovendien nemen door terughoudendheid bij het aanbieden van scholing de mogelijkheden tot sociale stijging af. De maatschappelijke kloof tussen werkenden en werklozen vergroot en wordt moeilijker te overbruggen.

In deze bundel doen verschillende auteurs suggesties om rechten en plichten, oftewel de wortel en de stok, weer meer met elkaar in balans te brengen, bijvoorbeeld via recht op werk en een uitgebreid recht op scholing. Als herverdeling van inkomen steeds meer voorwaardelijk wordt, moet daar minstens een eerlijker herverdeling van de mogelijkheden tot werk tegenover staan, bijvoorbeeld door het aanbieden van scholing die loopbaankansen biedt, of – zoals wij later in dit hoofdstuk zullen betogen – door recht op gesubsidieerd werk.

Erkenning: minder mogelijkheden geboden, maar meer optimisme gevraagd
 Zoals in de inleiding beschreven, is naast herverdeling ook erkenning een noodzakelijke voorwaarde voor rechtvaardigheid. In het beleid vertaalt

erkenning zich in principe in maatwerk: erkenning van de mogelijkheden, kansen en wensen van iedere bijstandsgerechtigde en daarop aangepaste begeleiding. Ook wat betreft erkenning zijn de bevindingen somber: hoewel maatwerk al decennialang als ideaal beleden wordt, blijkt dat in de praktijk om verschillende redenen niet eenvoudig te realiseren. Volgens Trappenburg is het overheidsbeleid ten aanzien van de bijstand sinds de jaren negentig gebaseerd op het principe van maatwerk, nadat onderzoek duidelijk maakte dat standaardisering niet gewaardeerd werd door bijstandsgerechtigden. Toch concludeert Trappenburg, evenals Paulien de Winter, dat een betere afstemming op de behoeften en mogelijkheden van bijstandsgerechtigden nog altijd nodig is voor een meer rechtvaardige bijstand. Ruud Muffels onderzocht een meer persoonlijke op maat gesneden, aandachtige en op vertrouwen gebaseerde aanpak, en laat zien dat deze een bescheiden positief effect heeft op de uitstroom naar werk, gezondheid en welbevinden, sociale participatie en verminderen van armoede. Bijstandsgerechtigden zelf zouden ook graag maatwerk ontvangen en erkend worden in hun (on)mogelijkheden (Kampen 2014). Ze ervaren standaardisering als een onpersoonlijke en onverschillige behandeling, en verlangen meer aandacht voor hun persoonlijke of maatschappelijke situatie. Ze voelen zich niet gezien of gehoord. Zowel De Winter als Muffels constateert dat ook klantmanagers maatwerk belangrijk vinden.

Wij concludeerden al dat het Scandinavische activeringsbeleid (zie Van Berkel & Møller 2002; Bonoli 2010), waarin opleiding en begeleiding op maat centraal staat, tot nu toe in Nederland nauwelijks ingang heeft gevonden. Ondanks de brede steun voor maatwerk is er in de praktijk nauwelijks sprake van erkenning van de wensen en mogelijkheden van bijstandsgerechtigden en een daarop aangepaste begeleiding.

Een verklaring daarvoor is dat het gemeenten simpelweg ontbreekt aan middelen om gepaste omscholing, training en opleiding te financieren vanwege beperkte reïntegratiebudgetten. Voor zover er wel trainingsaanbod is, is dat geen maatwerk. Josien Arts observeerde voor haar onderzoek praktijken waarin klantmanagers bijstandsgerechtigden trainen optimistisch te blijven, ondanks de geringe arbeidskansen. Ze noemt dat ‘wreed optimisme’. Bijstandsgerechtigden hebben reden om zich boos te maken over deze façade en zich daaraan te onttrekken. Anja Eleveld concludeert echter dat er weinig mogelijkheden tot *voice* zijn en Sebrechts en Kampen

merken op dat bijstandsgerechtigden die zich boos maken, kunnen rekenen op veroordeling door lotgenoten die de bijstand als ruil of gift zien waarvoor je dankbaar zou moeten zijn.

Concluderend: erkenning in de vorm van maatwerk loopt vast op te weinig begeleidingsmogelijkheden. Bovendien biedt de arbeidsmarkt weinig kansen om datgene wat bijstandsgerechtigden willen en kunnen daadwerkelijk te realiseren. Zelfs als uitvoeringsinstanties de persoonlijke kwaliteiten en mogelijkheden, wensen en voorkeuren van bijstandsgerechtigden wel in ogenschouw nemen, heeft maatwerk te weinig resultaat.

Vertegenwoordiging: minder inspraak, maar meer plichten

Naast herverdeling en erkenning is vertegenwoordiging een cruciale voorwaarde voor gelijkwaardige deelname en daarmee voor rechtvaardigheid. Ook op dat punt kan de bijstand rechtvaardiger. In verschillende hoofdstukken komt naar voren dat het voor bijstandsgerechtigden te weinig mogelijk is hun stem te laten horen en dat zij nauwelijks zeggenschap hebben over hun situatie; ze kunnen weinig invloed uitoefenen op het eigen traject en het beleid, noch individueel noch als collectief.

Gemeenten geven bijstandsgerechtigden niet per definitie een stem in de activiteiten die zij ontplooiën, zoals de inhoud van een stage, constateert Eleveld. Klantmanagers en werkcoaches wijzen bijstandsgerechtigden niet altijd op mogelijkheden tot bezwaar en beroep. En het regime kan zo streng zijn dat bijstandsgerechtigden geen klachten durven in te dienen.

Ook Arts betoogt dat de stem van bijstandsgerechtigden verloren kan gaan in het afgedwongen optimisme over hun kansen op de arbeidsmarkt. Bijstandsgerechtigden uit haar onderzoek moeten zich schikken naar de flexibilisering van de arbeidsmarkt; een klantmanager drukt een van hen bijvoorbeeld op het hart de arbeidsmarkt als lapjesdeken te zien: de kortdurende contracten aan elkaar rijgen en niet weigeren om op een baan voor vier weken te solliciteren.

Hiah en Knijn waarschuwen dat bijstandsgerechtigden geïnformeerde vrijwilligers en sociaal advocaten nodig hebben om rechtvaardigheid af te dwingen. In het algemeen worden bijstandsgerechtigden minder goed vertegenwoordigd vanwege bezuinigingen op de sociale advocatuur. Sommige gemeenten verstrekken volgens de auteurs wel duidelijke informatie

en schakelen indien nodig tolken in. In andere gemeenten zijn bijstandsgerechtigden volgens hen echter niet goed op de hoogte van hun rechten en plichten door bijvoorbeeld taalbarrières en onvolledige informatie. Sebrechts en Kampen hoorden vergelijkbare zorgen van bijstandsgerechtigden zelf. Degenen die de bijstand als recht zien (en niet als ruil of gift) maken zich er zorgen over dat de meerderheid van bijstandsgerechtigden niet goed op de hoogte is van hun rechten en plichten.

Concluderend kunnen we stellen dat de bijstand beperkte mogelijkheden tot vertegenwoordiging biedt voor bijstandsgerechtigden. Dat is problematisch in een context van toenemende verplichtingen en afnemende kansen op de arbeidsmarkt.

De suggesties in deze bundel over vertegenwoordiging zijn samen te vatten als het bevorderen van meer gelijkwaardigheid en zeggenschap. Eleveld bijvoorbeeld, bepleit regelgeving die bijstandsgerechtigden meer inspraak geeft in het eigen reïntegratietraject en meer mogelijkheden tot beroep geeft. Deze zeggenschap in combinatie met een ontspannen sfeer zal de ‘arbitraire macht’ van uitvoerenden beperken en tot een meer rechtvaardige uitvoering van de bijstand leiden.

De voorgaande bevindingen zijn gebaseerd op onderzoeken naar rechtvaardigheid in de Participatiewet door een verscheidenheid van Nederlandse wetenschappers. Het sombere beeld dat daaruit oprijst, vertelt ons iets over hoe we omgaan met kwetsbaren in onze samenleving: we eisen veel van hen, maar hebben hun weinig te bieden. We kunnen concluderen dat de Participatiewet in gebreke blijft op herverdeling, erkenning en vertegenwoordiging, en er niet in slaagt om bijstandsgerechtigden gelijkwaardig te laten participeren. Met andere woorden: de meest basale sociale voorziening voor kwetsbare burgers in Nederland is niet alleen streng, maar ook onrechtvaardig.

Alternatieven: zes voorstellen voor een rechtvaardiger bijstand

Om de bijstand rechtvaardiger te maken, doen we zes voorstellen om de achterliggende oorzaak voor het gebrek aan rechtvaardigheid aan te pakken. Dat gebrek komt vooral voort uit een discrepantie tussen verscherpt en sanctionerend bijstandsbeleid en een sterk veranderde arbeidsmarkt. Door flexibilisering biedt de arbeidsmarkt steeds minder kansen aan bij-

standsgerechtigden, terwijl het bijstandsbeleid blijft inzetten op verplichtingen in het zoeken naar werk en op sancties bij het niet voldoen aan die verplichtingen. Het gevolg hiervan is dat activering betekent: minder kansen, maar wel meer plichten en meer sancties.

Om de bijstand rechtvaardiger te maken, is het dus belangrijk om de twee kanten van activering – kansen en plichten – beter met elkaar in evenwicht te brengen. We sluiten onze bundel af met enkele voorstellen daartoe. Sommige daarvan zijn al in eerdere hoofdstukken aan de orde gekomen (en in dat geval verwijzen we daarnaar). Andere zijn hier nog niet genoemd en komen uit andere bronnen. Ook in dit geval verwijzen we daarnaar. Voordat we de alternatieven presenteren, bespreken we waarom we de invoering van een universeel basisinkomen daar niet toe rekenen.

Een basisinkomen zou volgens de voorstanders ervan veel problemen kunnen voorkomen die nu aan de bijstand kleven. Hoewel minimaal, voorziet een basisinkomen iedereen van voldoende middelen voor levensonderhoud, voorkomt het dat mensen de meest laagwaardige en onzekere arbeid tegen de meest geringe beloning moeten aanvaarden, beschermt het mensen tegen de diep in hun privéleven ingrijpende bureaucratische controle en vooral tegen het stigma van profiteur, loser of afhankelijke omdat immers iedereen zo'n basisinkomen ontvangt. Toch scharen wij ons niet achter het idee. We lichten toe waarom.

Het basisinkomen is een radicale vorm van herverdeling, waarbij iedere Nederlandse burger een bedrag per maand uitgekeerd krijgt, ongeacht werk of inkomen. De helft van de Nederlanders en ook van de Europese bevolking is hier voorstander van, zo bleek uit het onderzoek van Wim van Oorschot en Femke Roosma, maar daarbij past wel enig voorbehoud. Werklozen, lageropgeleiden en jongeren zijn er meer voor dan werkenden, hogeropgeleiden en ouderen. Men is er minder voor geporteerd als het basisinkomen ook zou gelden voor migranten die nog geen bijdrage hebben geleverd aan de nationale economie. Veel Nederlandse bijstandsgerechtigden zijn geen voorstander van een basisinkomen, constateren Portielje en Bos. Ze zijn vooral bevreesd dat niet zozeer zichzelf maar wel andere bijstandsgerechtigden daardoor gedemotiveerd zouden raken en zouden afzien van het zoeken naar werk. Ook vrezen zij dat activiteiten die hen op weg kunnen helpen naar betaalde arbeid dan helemaal verdwijnen. En tot

slot ziet de meerderheid niet in hoe een basisinkomen hen gaat helpen bij datgene waar ze het meest naar verlangen, namelijk meedoen in de maatschappij. Gelijkwaardige participatie is dus voor mensen in de bijstand een doorslaggevend criterium om het basisinkomen af te wijzen.

Omdat een basisinkomen dat voorziet in voldoende middelen voor levensonderhoud een heel dure maatregel is, is er veel discussie over de gewenste en haalbare hoogte ervan en de wijze waarop dit te financieren is. Daar gaan wij hier niet in detail op in. We beperken ons tot de vraag in hoeverre een basisinkomen een rechtvaardig alternatief is voor de bijstand.

Op het punt van *herverdeling* zou dat het geval kunnen zijn: door de zekerheid van een maandelijks inkomen komt de onbetrouwbaarheid van de flexibele arbeidsmarkt minder hard aan. Het gevaar is echter wel dat het basisinkomen uitlokt dat werkgevers de lonen verlagen, waardoor het basisinkomen een verkapt loonkostensubsidie wordt. Daarmee zou de flexibele arbeidsmarkt verder worden gestimuleerd, zodat ook degenen die nu nog een vaste baan hebben hun baanbescherming kunnen verliezen. De mate waarin een basisinkomen mensen zekerheid kan bieden, hangt bovendien af van de hoogte van het basisinkomen. Alleen een basisinkomen dat voldoende is om van te leven, kan de grillen van de flexibele arbeidsmarkt compenseren. De meeste pleidooien gaan echter, zoals gezegd, uit van een lager bedrag. Dan is het ook geen oplossing voor het probleem dat de bijstandsuitkering voor steeds meer mensen (en vooral voor gezinnen met kinderen) onvoldoende is om de kosten voor levensonderhoud te dekken. Het heeft wat ons betreft dus meer nut om de hoogte van de bijstand beter aan te passen aan stijgende kosten van levensonderhoud en te zorgen voor een fatsoenlijk minimum waarvan mensen zonder betaald werk fatsoenlijk kunnen leven (ons eerste voorstel hierna) dan om te zorgen voor een basisinkomen voor iedereen, ongeacht of iemand betaald werk verricht.

De vraag of een basisinkomen bijdraagt aan *erkenning* is ook niet eenduidig te beantwoorden. Enerzijds kan dat het geval zijn: voor een basisinkomen hoeft men zich niet te schamen omdat iedereen dat ontvangt, terwijl sommige bijstandsgerechtigden de bijstand wel als beschamend ervaren, zoals Sebrechts en Kampen laten zien. Anderzijds helpt een basisinkomen bijstandsgerechtigden niet automatisch om actief deel uit te maken van de samenleving en om daarin op voet van gelijkheid te participeren.

Het kan mensen ook nog verder isoleren, omdat overheid en werkgevers dan minder reden hebben om hen te helpen werk te vinden. Portielje en Bos wijzen erop dat bijstandsgerechtigden daar zelf ook bang voor zijn.

Vanwege het grotere risico op isolement is ook de bijdrage van een basisinkomen aan *vertegenwoordiging* beperkt, hoewel het er wel toe kan bijdragen dat mensen dan zelf kunnen kiezen voor een baan die hun leven waardevol maakt en een baan kunnen afwijzen die hun niet aanstaat. Wij concluderen dat het basisinkomen op alle drie dimensies van rechtvaardigheid tekortschiet en daarom geen goed alternatief is voor de bijstand. In het navolgende bespreken we suggesties waarvan we veronderstellen dat die wel bijdragen aan een meer rechtvaardige bijstand.

1 Voldoende bijstand om armoede te voorkomen

Te veel Nederlanders die – voorlopig – geen kans hebben op de arbeidsmarkt, leven in schrijnende armoede waardoor zij niet in staat zijn gelijkwaardig aan de samenleving deel te nemen. Het CBS becijferde dat driekwart van de bijstandsgerechtigden in armoede leeft (CBS 2019c). Zoals Goderis laat zien, betreft dit vooral gezinnen met kinderen, en dat worden er steeds meer. Vanwege de halfjaarlijkse verlaging tot 2035 waartoe in 2011 besloten is, wordt hun situatie de komende jaren alleen maar nijpender. Vanuit een rechtvaardigheidsperspectief is dat onacceptabel; ouders worstelen met schulden en de kinderen worden kansen op gelijkwaardige participatie in de samenleving nu en in de toekomst ontnomen. De angst voor de ‘armoedeval’ en de vrees dat mensen geen werk zullen zoeken als ze een inkomen ontvangen waarmee ze wel in hun levensonderhoud kunnen voorzien, weerhoudt de politiek van het toekennen van een rechtvaardige bijstandsuitkering. Toch dringen we aan op herstel van het recht op een menswaardig inkomen voor bijstandsgerechtigden, zoals Marga Klompé dat ooit voor zich zag. Voorstellen daartoe zijn het verhogen van het minimuminkomen waarvan de bijstand een percentage bedraagt, een aanvullende uitkering per kind zoals dat in veel andere landen gebruikelijk is, en betere compensatie van de zorgkosten per kind.

2 Bijstand als individueel recht

De samenleving is sterk geïndividualiseerd, ook in het sociale beleid, zie de nadruk op economische zelfstandigheid, keuzevrijheid en individuele

verantwoordelijkheid. In alle vormen van sociale zekerheid hebben burgers individuele rechten, met uitzondering van de bijstand. Of men recht heeft op bijstand en de hoogte ervan is afhankelijk van de samenstelling van het huishouden. Het kostwinnersprincipe dat allang verlaten is in de sociale zekerheid en de pensioenen, is alleen in de bijstand nog overkort het uitgangspunt. Dat is nadelig voor bijstandsgerechtigden met een verdienende partner, betoogt Paul de Beer. Door de kostdelersregeling kunnen ouders afhankelijk worden van hun nog inwonende kinderen. Hiah en Knijn signaleren dat deze inkomensafhankelijkheid van andere huisgenoten tot financiële problemen kan leiden. Bijstandsafhankelijke ouderen krijgen bijvoorbeeld een uitkeringskorting als hun mantelzorger bij hen komt inwonen. De Participatiewet drijft jongeren het huis uit en druist in tegen de zorgzaamheid voor naasten die de overheid ook van mensen verlangt.

Omdat de bijstand geen gelijke tred heeft gehouden met individualisering en economische zelfstandigheid, pleit De Beer voor individualisering van het recht op bijstand. Voor samenwonenden kan het ook de grillen van de flexibilisering temperen, omdat onzekerheden over de arbeidsmarktpositie van één gezinslid dan geen directe consequenties heeft voor de zekerheden van de andere huisgenoten. Individualisering van de bijstand draagt ook bij aan een rechtvaardiger bijstand doordat het leidt tot verdere herverdeling en tot erkenning van individuen (meestal vrouwen), die dan niet langer worden bejegend als afhankelijk gezinslid. Individualisering van de bijstand doet ook recht aan vertegenwoordigende rechtvaardigheid omdat het een grote groep mensen die nu voor het activeringsbeleid onzichtbaar is (de 'nuggers': niet-uitkeringsgerechtigden) uit de schaduw van hun partners bevrijdt, hen in staat stelt om deel te nemen aan activering en daarin hun stem te laten horen.

3 Opleidingskansen

In een aantal hoofdstukken kwam het knelpunt van te beperkte opleidingskansen ter sprake. Mensen in de bijstand hebben onder voorwaarden wel toegang tot specifieke, korte en gerichte scholing, maar zij hebben geen toegang tot reguliere opleidingen die hen mogelijk verder kunnen helpen. Ook dit wordt ervaren als gebrek aan maatwerk, laten Hiah en Knijn zien. Met deze auteurs stellen we voor om beperkingen aan opleidingskansen

voor bijstandsgerechtigden te schrappen, en mogelijk te maken dat zij zich via elke gewenste reguliere en erkende opleiding kunnen kwalificeren voor de arbeidsmarkt. Het gaat dan onder meer om kwalitatief goed volwassenenonderwijs (ook in de vorm van leer-werktrajecten) voor degenen die in hun jonge jaren de boot hebben gemist en voor statushouders met middelbare en hogere buitenlandse diploma's. Door opleidingskansen te bieden aan bijstandsgerechtigden komen plichten en kansen meer in evenwicht. Mensen worden nog steeds geacht niet in de bijstand te blijven 'hangen', maar krijgen daar ook meer reële handvatten voor. Een opleiding vergroot de kans op het verkrijgen van een reguliere baan en op economische zekerheid. In termen van rechtvaardigheid zorgen meer opleidingskansen voor bijstandsgerechtigden dus voor een herverdeling van (mogelijkheden tot) betaald werk, of in ieder geval tot een herverdeling van de toegang tot kwalitatief goed onderwijs. Tegelijkertijd biedt het meer mogelijkheden aan klantmanagers om bijstandsgerechtigden te erkennen in hun wensen en om zeggenschap te hebben over hun eigen traject. De ontstane disbalans tussen wortel en stok wordt hiermee hersteld.

4 Arbeidspools

De lasten van flexibilisering liggen nu helemaal bij werknemers en werkzoekenden. Klantmanagers kunnen de kloof tussen bijstand en een reguliere, betrouwbare baan nauwelijks overbruggen. Een optie voor een rechtvaardiger bijstand zou zijn om de lasten van de flexibele arbeidsmarkt bij bijstandsgerechtigden weg te halen en neer te leggen bij overheid en werkgevers. Dat kan in de vorm van een arbeidspool waarin overheid en werkgevers samen een soort uitzendbureau financieren en organiseren waarbij bijstandsgerechtigden en desgewenst ook nu werkende flexwerkers in vaste dienst komen. In de pool kan het werk wisselen, maar de werkende heeft wel een vast inkomen voor een van tevoren afgesproken aantal dagen per week. Zo kan iemand bijvoorbeeld zes maanden in een tuincentrum werken, daarna twee maanden geen werk hebben en vervolgens vier maanden in de horeca werken, zonder dat dit invloed heeft op het inkomen of de baan zekerheid. Er wordt nog steeds gestreefd naar vast werk bij één organisatie, maar lukt dat niet dan wordt het probleem niet langer bij de bijstandsgerechtigden (en de sociale dienst) neergelegd.

Met dit voorstel sluiten we aan bij de al langer bestaande trend van het

vormen van regionale, en mogelijk sectorgebonden, arbeidspools. Een van de vormen is de ‘instroompool’ (Verbiest e.a. 2019); een samenwerking van gemeenten en werkgevers die mensen uit de bijstand een tijdelijke of vaste aanstelling biedt door middel van leer- en werktrajecten. Zulke initiatieven zijn in de voorbereiding van de Participatiewet opgezet om arbeidsplaatsen te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (Oden, Beukeveld & Van der Woude 2015).

Uiteraard moeten in de arbeidspool ten minste minimumloon en altijd cao-lonen naar functieniveau betaald worden, opdat mensen een fatsoenlijk inkomen ontvangen en er geen verdringing van reguliere werknemers kan plaatsvinden.

Ondanks dat het slechts een gedeeltelijke oplossing is voor flexibilisering van de arbeidsmarkt, menen wij dat het opzetten van arbeidspools een rechtvaardige aanpassing van de huidige bijstand is. Arbeidspools dragen bij aan herverdeling van betaald werk en inkomen, en verlossen de betrokkenen van het bijstandsregime. Ook dragen ze bij aan erkenning, doordat ze betaald werk met een fatsoenlijk inkomen bieden en mensen zo behoeden voor het stigma van profiteur of bijstandstrekker. Met het oog op de rechtvaardigheidscriteria van vertegenwoordiging en erkenning achten we het wel van belang dat werknemers uit arbeidspools het hun aangeboden werk kunnen weigeren wanneer de kwaliteit daarvan ondermaats is en/of het werk niet aansluit bij hun wensen, terwijl passender alternatieven voorhanden zijn.

5 Basisbanen

We stellen voor om, in het verlengde van Monique Kremers betoog, basisbanen te creëren voor mensen die (nog) niet of niet meer bemiddelbaar zijn naar regulier werk (in de arbeidspool of anderszins), naar analogie van de eerdere melkertbanen en banenpoolbanen, maar dan zonder de kwalificatie ‘additioneel werk’. De term ‘additioneel werk’ achten we problematisch omdat het heel moeilijk vast te stellen is wat additioneel is en dit altijd gepaard gaat met politieke keuzes. Dat lichten we toe.

De Programmaraad van de Vereniging Nederlandse Gemeenten omschrijft in de ‘werkwijzer Tegenprestatie’ additioneel werk als ‘onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid (additioneel) en die niet leiden tot verdrin-

ging op de arbeidsmarkt' (Programmaraad 2014, p. 12). Wat additioneel is, hangt echter af van tijd en plaats: het is werk 'waar in deze tijd en op deze plaats geen enkele bereidheid is om daar een geldelijke beloning voor te betalen' (ibid.). Additioneel werk is dus werk waarvan men vindt dat het wel moet gebeuren maar waarvoor men op dat moment geen geld overheeft. Daar zit uiteraard altijd een politieke en/of beleidskeuze achter. Met een andere politieke keuze zou ander werk als additioneel gelden, en zouden andere activiteiten als verdringing worden aangemerkt. In de publieke sector is bovendien vrijwel altijd meer werk dan er geld beschikbaar is, waardoor er potentieel veel additioneel werk is. In plaats van over additioneel werk en verdringing door basisbanen, kunnen we daarom beter spreken over het scheppen van werkgelegenheid voor mensen die langdurig aan de kant staan.

Basisbanen zijn banen in de publieke sector waarvoor publieke organisaties geen financiering hebben maar waarvan zij wel het belang kunnen beargumenteren. Deze banen zouden geheel door overheid en werkgevers in de publieke sector gefinancierd moeten worden en zijn dus een vorm van herverdeling. Te denken valt aan extra hulp in de klas aan kinderen met een 'rugzakje', of extra hulp bij dagelijkse niet-medische handelingen als maaltijden ronddelen in de ouderenzorg. De basisbaan is publiek gefinancierd, daarom beperken we die tot de publieke sector.

Om te voorkomen dat de basisbaan net als de melkertbaan stigmatiserend werkt of erkenning belemmert, zijn er drie dingen nodig. Ten eerste is het noodzakelijk te benadrukken dat mensen met een basisbaan nuttig werk doen binnen aangepaste arbeidsomstandigheden. Een interessante manier om het nut te onderstrepen, is het door Kremer geopperde idee van een 'democratische basisbaan'. De buurt spreekt zich uit over het werk dat zij nuttig vindt en daarvoor worden basisbanen ontwikkeld. Dat buurtbewoners het werk waardevol vinden, vergroot tegelijkertijd de erkenning voor diegene die het werk uitvoert. Ten tweede is het van belang minder te hameren op doorstroming, want dat degradeert de achterblijvers tot verliezers. Doorstroming moet mogelijk blijven, maar dient niet noodzakelijk te zijn. Ten derde moet de overheid de basisbaan als een recht uitdragen en niet als een plicht of een gunst voorstellen waarvoor de 'basisbaner' dankbaar moet zijn.

6 Meer zekerheid op de arbeidsmarkt

Ten slotte pleiten we voor meer zekerheid op de arbeidsmarkt. De in deze bundel geconstateerde onrechtvaardigheid in de bijstand is direct gerelateerd aan de huidige staat van de arbeidsmarkt, vooral – maar niet alleen – die voor lageropgeleiden. Met Spanje, Polen en Griekenland voert Nederland al jaren de ranglijst aan van arbeidsmarkten met het hoogste percentage flexwerkers en zzp'ers, en kent het de afgelopen tien jaar zelfs de grootste groei van dat type onbeschermd banen (CBS 2019b). Steeds meer banen zijn precair geworden; tijdelijk, onzeker, op afroep en nauwelijks beschermd. Zo'n arbeidsmarkt biedt weinig perspectief voor mensen in de bijstand die hun weg naar die arbeidsmarkt zoeken. De belofte van bemiddeling en doorstroming naar vaste banen kan daardoor nauwelijks meer worden waargemaakt.

Flexibilisering is geen natuurwet; het is het gevolg van politieke besluiten. De kwaliteit van banen kan door wetgeving veel beter bevorderd en beschermd worden dan nu het geval is. Omdat het ook de overheid zelf is die als werkgever een groot aantal banen in de voorheen publieke voorzieningen heeft laten flexibiliseren, spreken we diezelfde overheid aan op het terugdringen daarvan. De overheid heeft in onze ogen de dure plicht om te zorgen voor fatsoenlijke banen met zekerheid en goede arbeidsvoorwaarden, ook en vooral in sectoren die sinds zij geprivatiseerd zijn aan zekerheid hebben ingeboet, zoals de kinderopvang, reïntegratiebedrijven en – langer geleden – de postbezorging. Belangrijk is dat de wetgever precair, flexibel en onzeker werk zekerder en fatsoenlijker maakt; niet alleen ten behoeve van huidige werkenden, ook om toekomstige werkenden die nu nog bijstand ontvangen een rechtvaardige kans te bieden. Dat kan bijvoorbeeld door betere ontslagbescherming te bieden, maar nog belangrijker is het om zelfstandig ondernemerschap louter te stimuleren in sectoren waar het mogelijk is een buffer op te bouwen voor mindere tijden. Daarvoor helpt het enerzijds om flexwerk voor werkgevers duurder en contracten voor onbetaalde tijd voordeliger te maken. Laat flexwerkers via hun werkgever meebetalen aan sociale voorzieningen; de Tozo toont aan dat zij deze ook nodig hebben in zwaar economisch weer. Anderzijds kan flexwerkers meer zekerheid geboden worden door betere toegang te verschaffen tot voorzieningen als scholing en werk-naar-werk-faciliteiten (Wilthagen e.a. 2012).

De bijstand is streng, maar niet rechtvaardig. Streng zijn is gepast als iemand kansen op werk links laat liggen, maar het probleem is dat er te weinig gedaan wordt om die kansen te bieden. Het goede nieuws is dat er genoeg mogelijkheden zijn om de bijstand rechtvaardiger te maken. Om te beginnen door te zorgen voor een inkomen waarmee iedere bijstandsgerechtigde in het levensonderhoud kan voorzien en een passende opleiding kan volgen. En daarnaast door de bijstand tot een individueel recht te maken, zodat bijstandsgerechtigden bevrijd worden uit de soms beklemmende inkomensafhankelijkheid van huisgenoten. Maar louter sleutelen aan de bijstand is niet voldoende; de bijstand moet worden bekeken in relatie tot de arbeidsmarkt. Voor mensen die moeilijk aan het werk komen op een flexibele arbeidsmarkt zijn er manieren om meer zekerheid te bieden, zoals arbeidspools en basisbanen. Daarnaast blijft het noodzakelijk om in te grijpen in de arbeidsmarkt om te zorgen voor meer zekerheid en fatsoenlijk werk. We hopen dat deze bundel daartoe aanzet.

Literatuur

- Berkel, R. van & Møller, I.H., 2002. The concept of activation. In: Berkel, R. van & Møller, I.H. (eds.), *Active social policies in the EU. Inclusion through participation?*, 45-72. Bristol: Policy Press.
- Bonoli, G., 2010. The political economy of active labor-market policy. *Politics & Society*, 38(4), 435-457.
- CBS, 2019a. *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op zekerheid*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS, 2019b. *Flexwerk in Nederland en de EU*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-flexwerk/hoofdcategorieen/flexwerk-in-nederland-en-de-eu>, geraadpleegd op 29 september 2020.
- CBS, 2019c. *Welvaart in Nederland*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, <https://longreads.cbs.nl/welvaartinederland-2019/armoede-en-risicogroepen/>, geraadpleegd op 21 oktober 2020.
- CBS StatLine, 2020. Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkkring, 2003-2019. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82646NED/table?ts=1601369773426>, geraadpleegd op 29-09-2020.
- Divosa, 2020. *Divosa Benchmark Werk & Inkomen*. Jaarrapportage 2019. Utrecht: Divosa.
- Doove, S., Dill, A., Joosten, M. & Rouw, B., 2019. *Uitstroom uit de langdurige bijstand*.

- Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Fraser, N., 1995. Recognition or redistribution? A critical reading of Iris Young's Justice and the Politics of Difference. *Journal of Political Philosophy*, 3(2), 166-180.
- Fraser, Nancy, 2005. *Reframing justice*. The 2004 Spinoza Lectures. Amsterdam: Van Gorcum.
- Gilbert, N., 2002. *Transformation of the welfare state. The silent surrender of public responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Kampen, T.G., 2014. *Verplicht vrijwilligerswerk. De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*. Amsterdam: Van Gennep.
- Knijin, T., Martin, C. & Millar, J., 2007. Activation as a common framework for social policies towards lone parents. *Social Policy and Administration*, 41(6), 638-652.
- Kroft, H., Engbersen, G., Schuyt, K., Timmer, J.S., Hoegen, S. & Müller, H., 1989. *Een tijd zonder werk. Een onderzoek naar de leefwereld van langdurig werklozen*. Amsterdam: Stenfert Kroese.
- Newman, J. & Tonkens, E., 2011. *Active citizenship. Responsibility, choice and participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Oden, P., Beukeveld, M. & Woude, S. van der, 2015. *Arbeidspools door ondernemers. Juridische vormgeving en ervaringen in de praktijk*. Groningen: Kenniscentrum Arbeid Hanzehogeschool Groningen.
- Programmaraad, 2014. *Werkwijzer Tegenprestatie*. Den Haag: Programmaraad (VNG, Divosa, UWV, Cedris), project Implementatie Participatiewet.
- SCP, 2019. *Eindevaluatie Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Verbiest, S., Torre, W. van der & Zetten, M. van, 2019. *Het vergt een boel, zo'n pool. Succesfactoren voor arbeidspools*. Paper gepresenteerd op de Nederlandse Arbeidsmarktdag 2019.
- Veen, R.J. van der & Parijs, Ph. van, 1986. A capitalist road to communism. *Theory and Society*, 15, 635-55.
- Wilthagen, T., Verhulp, E., Gonggrijp, L., Dekker, R., Meer, M. van der & Nauta, A., 2012. *Naar een nieuw Dutch Design voor flexibel én zeker werk*. Selcus.
- WRR, 1990. *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de Jaren '90*. 's-Gravenhage: SDU.

Dankwoord

Op 30 oktober 2019 kwamen we voor het eerst met bijna alle auteurs van deze bundel bij elkaar om bevindingen uit onderzoek naar de bijstand met elkaar te bespreken. We spraken af om onze resultaten met een breed publiek te delen in een Nederlandstalig boek. Ruim een jaar later is de wereld door corona flink veranderd. Voor sommige auteurs betekende dit dat de omstandigheden waaronder zij hun hoofdstuk schreven lastiger werden, voor de meeste auteurs betekende het dat hun hoofdstuk aangepast moest worden aan de nieuwe realiteit. We willen alle auteurs bedanken voor hun flexibiliteit bij de totstandkoming van dit boek.

Het *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* willen we bedanken voor het uitbrengen van dit boek als jaarboek, en daarmee voor het podium dat dit boek zo krijgt. Jelle van der Meer en Marcel Ham willen we hartelijk danken voor de zorgvuldige eindredactie. Chris ten Kate en de medewerkers van uitgeverij Van Gennep danken we voor de mooie uitgave van weer een actuele bundel. Ook zijn we de leerstoelgroep Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector van de Universiteit voor Humanistiek erkentelijk voor hun waardevolle feedback op ons werk.

Onze dank gaat uit naar de organisaties die de onderzoeken mogelijk maakten die de eerste aanleiding vormden voor het organiseren van de auteursbijeenkomst vorig jaar: Instituut Gak en de Europese Commissie. Van Instituut Gak danken we in het bijzonder Harriet Vinke, coördinator onderzoek, en Alex Brenninkmeijer, lid van de Wetenschappelijke Raad, voor de betrokkenheid bij het onderzoek *Maatwerk of ongelijkheid – Effecten van verschillende bijstandsregimes*. Collega's van het Horizon2020 ETHOS-project (Grant agreement No. 727112) *Towards a European theory of justice and fairness* danken we voor de waardevolle inzichten die hebben bijgedragen aan de theoretische basis van deze bundel.

Tot slot zijn we grote dank verschuldigd aan alle bijstandsgerechtigden, klantmanagers, reïntegratieconsulenten, sociaal advocaten en anderen die onderzoekers te woord stonden of lieten meekijken met hun werk. Hun medewerking aan onze onderzoeken is van doorslaggevend belang voor het inzicht in en het verbeteren van het beleid en de praktijk.

Thomas Kampen, Melissa Sebrechts, Trudie Knijn en Evelien Tonkens





