

Met opgeheven hoofd

Met opgeheven hoofd

Naar een bijstand die bijstaat

Christelijk-sociaal 2030 • Deel 6

Wetenschappelijk Instituut ChristenUnie

Jochem Westert



Buijten & Schipperheijn *Motief* - Amsterdam

Colofon

Eerste druk: april 2016

© 2016 Jochem Westert

Niets uit deze uitgave mag worden openbaar gemaakt en/of verveelvoudigd door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende en de uitgever.

ISBN ~~978-90-5881-871-3~~

Inhoud

Voorwoord	6
Inleiding	7
Hoofdstuk 1 – Het recht op bijstand vanuit christelijk-sociaal perspectief ...	10
1 Mens- en maatschappijvisie	10
2 Sociale gerechtigheid	11
3 Bijstand van overheidswege?	13
4 Beschermen en insluiten	14
Hoofdstuk 2 – Ontwikkelingen in de bijstand	16
1 Van gunst naar recht	17
2 Stagnerende verzorgingsstaat	18
3 Expansie van plichten en straffen	19
Hoofdstuk 3 – Werkt workfare?	25
1 Effectiviteit	25
2 Keerzijden	26
3 Workfare, een balans	34
Hoofdstuk 4 – Een bijstand die bijstaat	35
1 Tijd voor bescheiden bestuur	35
2 Tijd voor rechtswaarborgen	36
3 Tijd voor positieve prikkels	39
4 Tijd voor een inclusieve arbeidsmarkt	41
Verwijzingen	45

Voorwoord

De bijstand vormt de onderste verdieping van ons socialezekerheidsstelsel. Daarom is de vraag hoe we mensen in een kwetsbare positie het beste kunnen ondersteunen juist in de bijstand een spannende. Deze studie vertrekt vanuit de gedachte dat de bijstand er is zowel om mensen te beschermen als om hen actief op te nemen in de samenleving. Vanuit dat vertrekpunt worden vier aanbevelingen gedaan voor een toekomstbestendig en positief bijstandsbeleid.

Met opgeheven hoofd is een nieuwe bouwsteen in het project ‘christelijk-sociaal 2030’ van het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie. Met deze reeks zoekt het WI naar nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. Coöperatie vormt daarin steeds weer een sleutelwoord.

Het Wetenschappelijk Instituut is de auteur, Jochem Westert, dankbaar voor zijn werk. Een klein jaar was hij aan het instituut verbonden; aanvankelijk in het kader van een werkervaringsplek, later als projectmedewerker. Betrokkenheid en deskundigheid karakteriseren zijn inzet. Naast zijn werk voor het Wetenschappelijk Instituut verrichtte Jochem Westert op vrijwillige basis juridische dienstverlening voor het Bureau Sociaal Raadsliden in Hardenberg en sinds kort werkt hij als Straatjurist voor het Bureau Straatjurist, een initiatief van de Protestantse Diaconie Amsterdam. Hij studeerde Nederlands Recht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Vanuit het Wetenschappelijk Instituut werd Jochem Westert begeleid door Wouter Beekers. Verder hebben Geert Jan Spijker en curator Mentko Nap vanuit het WI meegelezen. Remco van Mulligen verzorgde de eindredactie.

Daarnaast hebben verschillende mensen tussentijds gereageerd op concepten. Dank gaat uit naar senator Mirjam Bikker, Tweede Kamerlid Carola Schouten, fractiemedewerker Harmjan Vedder, de meelezers in de klankbordgroep, en al diegenen die in expertmeetings of informele gesprekken van gedachten hebben gewisseld met de auteur.

Het is onze hoop dat deze publicatie bijdraagt tot een blijvend gesprek over de organisatie van de solidariteit in onze samenleving en een bron zal zijn voor al diegenen die deze solidariteit dagelijks in de praktijk brengen.

Jan van der Stoep
Voorzitter Curatorium
Wetenschappelijk Instituut ChristenUnie

Inleiding

‘Als men de statistieken van arbeidsongeschiktheid, ziekteverzuim, drop-outs en daaraan gerelateerde werkloosheid in ons land bestudeert, moet men erkennen dat ons land ziek is’, stelde premier Ruud Lubbers in september 1990. Een te groot aantal mensen was te lang afhankelijk van de sociale zekerheid. Niet alleen dreigde de verzorgingsstaat onbetaalbaar te worden: volgens de premier raakten mensen er als het ware in opgesloten en vonden zij geen plek meer in de samenleving. Hij noemde dit de nieuwe ‘sociale kwestie’. Lubbers pleitte ervoor om burgers niet te zien als een object van blijvende zorg en zette in op betere handhaving bij fraude en misbruik.¹

Sindsdien zijn thema's als activering en handhaving niet verdwenen van de beleidsagenda. De plichten van uitkeringsgerechtigden werden aangescherpt en de straffen verzaamd. In politiek jargon heet dat: werk gaat boven inkomen. Dit geldt niet in de laatste plaats voor de bijstand, de onderste verdieping van het socialezekerheidsstelsel. Bijstandsgerechtigden krijgen hun uitkering niet voor niets. Daar mag een tegenprestatie tegenover staan. Voor wat hoort wat, zo luidt het credo tegenwoordig.

Op zichzelf is er niets mis met een streng bijstandsbeleid. Mensen die soms langdurig afhankelijk zijn van een uitkering, kunnen door dit beleid hun afhankelijkheid overwinnen, zich van een eigen inkomen voorzien en weer actief meedoen in de samenleving. Toch bergt een dwingend bijstandsbeleid ook een niet te onderschatten risico in zich. Waar activering en handhaving vroeger onderbelicht bleven, bestaat er tegenwoordig een heel ander gevaar. Het steeds verder aanscherpen van verplichtingen en straffen heeft ertoe geleid dat mensen met een uitkering een onzekere rechtspositie hebben. Dwang en straf pakken lang niet altijd rechtvaardig uit. Soms drukken zij mensen zelfs verder in de put.

Geruchtmakend was het verhaal van Diane van Aalderen, de schoonmoeder van de Amsterdamse rapper Lange Frans. Zij zat vanwege een nekhernia in de bijstand en paste regelmatig op haar kleinkinderen. Ze zag geen aanleiding om hiervan melding te maken bij de Sociale Dienst en dat kwam haar duur te staan. De gemeente beschouwde het oppassen als ‘op geld waardebare arbeid’. Omdat Van Aalderen hiervan geen administratie had bijgehouden, kon niet worden vastgesteld of zij aanspraak had op bijstand. Ze werd door de rechter verplicht om een uitkeringsbedrag van ongeveer 34.000 euro terug te betalen met daar bovenop een fikse boete.² De zaak liep uiteindelijk met een sisser af. Naar aanleiding van raadvragen keerde de gemeente alsnog op haar

schreden terug en trok de terugvordering en boete wegens oppassen in, met daarbij de volgende motivatie: 'Het zorgen voor elkaar binnen de familiesfeer, zoals oppassen op kleinkinderen, ziet het college als iets wat familie voor elkaar doet en niet als werk waarvoor familieleden elkaar geld moeten vragen.'³ Deze zaak illustreert hoe een streng beleid kan ontsporen. Een onschuldige overtreding mondde uit in een imposante fraudezaak, die de betrokkenen weinig vooruit hielp.

In politieke kringen gebruikt men vaak het beeld van een veerkrachtig vangnet, als men het over de verzorgingsstaat heeft. We moeten echter oppassen dat we het vangnet niet zó strak spannen dat mensen niet opgevangen worden, maar de samenleving in gekatapulteerd, om vervolgens naast het vangnet hard te landen. Wanneer het evenwicht tussen rechten en plichten ontbreekt, kan van een activerend beleid juist een verlammende werking uitgaan. Deze studie behelst een zoektocht naar een betere balans tussen rechten en plichten in de bijstand.

De zoektocht verloopt in vier stappen. In hoofdstuk 1 kijken we naar de achterliggende waarden en doelstellingen van het bijstandssysteem. Voor de ChristenUnie worden die gevoed door een christelijk-sociale visie op mens, maatschappij en overheid. Bijstandsgerechtigden moeten niet gezien worden als mensen met een geïsoleerd, individueel geldprobleem. Zij moeten bekeken worden in hun relatie tot de samenleving. In de bijstand gaat het erom mensen zowel te voorzien van een noodzakelijk minimum voor een waardig bestaan en hen in te sluiten in de gemeenschap. Als er een goede balans is tussen steun vanuit de gemeenschap en de plicht om actief mee te doen binnen die gemeenschap, versterken mensen elkaar.

Hoofdstuk 2 beschrijft de historische ontwikkeling van het bijstandssysteem. De Algemene Bijstandswet van 1965 was het sluitstuk van de maatschappelijke ontwikkeling van bijstand van gunst naar recht. Aanvankelijk werden aan het recht op bijstand nauwelijks voorwaarden verbonden. Als gevolg van een stagnerende verzorgingsstaat en grootschalige fraude kwam deze ruimhartige benadering in de samenleving onder druk te staan. Dat leidde ertoe dat de overheid ging koersen op een meer activerend en fraudebestendig stelsel. In dat kader vond er een verschuiving plaats van het recht op ondersteuning (*welfare*) naar de plicht tot arbeid (*workfare*). Mensen krijgen minder eenvoudig een uitkering en moeten ook werken naast de uitkering. Wie niet meewerkt, wordt bestraft.

Hoofdstuk 3 brengt de effectiviteit van het *workfare*-beleid in kaart. Vaak wordt bij de beoordeling van het succes van het beleid vooral gelet op het indammen van het totale aantal bijstandsuitkeringen. Aan deze benadering hangt echter een prijskaartje. Zo dreigen mensen als gevolg van het strenge sanctieregime soms langdurig onder het sociaal minimum te komen of worden ze in hun maatschappelijke deelname beperkt.

Hoofdstuk 4 draagt bouwstenen aan om een betere balans te vinden tussen rechten en plichten in de bijstand. In de eerste plaats is het cruciaal dat niet langer wordt uitgegaan van uniforme verplichtingen, maar dat ruimte wordt gecreëerd voor maatwerk. De bijstandswetgeving is daar op papier weliswaar reeds op gericht, maar in de praktijk wordt de ruimte voor maatwerk op het terrein van verplichtingen en sancties steeds verder beknot. Als we werkelijk willen inzetten op lokaal maatwerk, dan moeten we breken met de ingezette koers richting centraal opgelegde verplichtingen en automatische sancties. Dit vraagt om bestuurlijke bescheidenheid.

In de tweede plaats is het hoog tijd voor meer rechtswaarborgen voor mensen met een uitkering. Nederland wijkt momenteel af van andere West-Europese landen, doordat deze waarborgen nauwelijks in wetgeving vastgelegd zijn. Vinden we het van belang dat verplichtingen leiden tot de opname van deze kwetsbare groep mensen in onze samenleving, dan is tijd om die plichten gepaard te laten gaan met waarborgen in het recht.

In de derde plaats moeten we ons in het streven naar een activerend beleid niet blindstaren op negatieve prikkels, maar juist inzetten op positieve prikkels. De sociale dienst moet meer persoonlijke begeleiding bieden, de talenten van mensen erkennen en hen stimuleren tot deelname aan de samenleving. Deze insteek helpt soms zelfs fraude en misbruik voorkomen: preventie waar kan, repressie waar moet.

In de vierde plaats, tot slot, moet de sleutel tot succes niet uitsluitend worden gezocht in het veranderen van het gedrag van de individuele werkloze. Veeleer moeten werkloosheid en afhankelijkheid van de bijstand worden gezien als een uitdaging voor de samenleving als geheel. Overheid, bedrijven en lokale gemeenschappen kunnen ieder hun steentje bijdragen. De overheid kan bijvoorbeeld meer meebewegen met burgerinitiatieven zoals sociale coöperaties, onder meer door bureaucratische belemmeringen uit de weg ruimen.

Met deze publicatie zijn de vele complexe vragen rondom armoede en sociale uitsluiting uiteraard niet definitief beantwoord. Het streven is om een bijdrage leveren aan een bijstand die mensen daadwerkelijk bijstaat en die bijdraagt aan de verheffing van mensen uit hun kwetsbare positie. Om met de bekende woorden van oud-minister Marga Klompé te spreken: de bijstand moet mensen helpen om 'met opgeheven hoofd' door de samenleving te gaan.

Het recht op bijstand vanuit christelijk-sociaal perspectief

In de politieke discussie over de bijstand staat de vraag centraal of van mensen een tegenprestatie mag worden gevraagd in ruil voor hun uitkering. Minstens even belangrijk zijn echter de vragen die daaraan vooraf gaan: waarom hebben mensen recht op bijstand en wat beogen we met dat recht?

Het christelijk-sociale denken biedt een waardevol perspectief op de onderliggende waarden en de doelstellingen van het recht op bijstand. In dit hoofdstuk wordt dit perspectief verder verkend. Paragraaf 1 schetst een christelijk-sociale visie op mens en maatschappij. Vervolgens behandelt paragraaf 2 de notie van sociale gerechtigheid vanuit Bijbels perspectief. De geschetste lijnen worden in paragraaf 3 en 4 geconcretiseerd in een visie op bijstandsverlening door de overheid.

I Mens- en maatschappijvisie

De wijze waarop we kijken naar het recht op sociale zekerheid heeft alles te maken met ons mens- en maatschappijbeeld. In de huidige samenleving ligt het accent sterk op het autonome en zelfredzame individu. Het ideaal dat we onszelf kunnen redden vertoont soms welhaast obsessieve trekken. Zo wijst de ethicus Andries Baart er bijvoorbeeld op dat zelfs ons spreken over kwetsbaarheid wordt beheerst door vitaliteit: we gebruiken termen als zelfredzaamheid, participatie, burgerkracht, enzovoorts.⁴

Het christelijk-sociale denken erkent enerzijds de eigen verantwoordelijkheid van mensen en heeft anderzijds oog voor aspecten als gebrokenheid, kwetsbaarheid en zorgzaamheid. De mens leeft in relatie met God, zijn medemens en de leefomgeving. God kent de mens een hoge positie toe in Zijn schepping: Hij schiep hem naar Zijn beeld. Dit schept onmiskenbaar een grote verantwoordelijkheid richting onze medemens. Zoals de Joodse denker Emmanuel Levinas het formuleerde: God openbaart zich in 'het gelaat van de ander'.⁵ Dat gelaat is naakt en kwetsbaar en juist daarom doet het een appel op onze verantwoordelijkheid. Niet altijd nemen we die verantwoordelijkheid uit onszelf, maar hoewel de mens tot het kwade geneigd is, is hij ook tot veel goeds in staat. In de gebrokenheid liggen 'splinters van Gods goedheid'⁶ verspreid.

Deze mens- en samenlevingsvisie kleurt ook het denken over werk. Werken is niet alleen een bittere noodzaak, zoals in de klassieke filosofie wel werd geleerd,⁷ maar geeft uiting aan de menselijke waardigheid. De reformatoren zagen in het ‘wereldse’ beroep een goddelijke roeping. Niet toevallig is het Duitse woord *Beruf* een vondst van Luther. Werk is onlosmakelijk verbonden met het mens-zijn en het brengt mensen tot ontplooiing. Paus Johannes Paulus II schreef in de encycliek *Laborem Exercens* (Over de menselijke arbeid) zelfs dat de mens door zijn werk in zekere zin ‘meer mens wordt’.⁸ Werken is dus waardevol, niet zozeer vanwege de financiële opbrengsten, maar vanwege de waardigheid van de mens, die tot zijn bestemming komt in relaties met anderen.

De beschreven mensvisie heeft ook gevolgen voor de visie op de overheid. Mensen moeten in staat worden gesteld om verantwoordelijkheid te nemen voor elkaar. Dit betekent onder meer dat het christelijk-politieke denken niet vanzelfsprekend bij de overheid begint, maar bij een samenspel van verschillende maatschappelijke verbanden: gemeenschappen, organisaties, ondernemingen én overheden.⁹

In de loop der tijd is deze samenlevingsvisie zowel aan katholieke als aan protestantse zijde nader uitgewerkt. De katholieke leer kent het subsidiariteitsbeginsel. Volgens dit beginsel moet het staatsgezag aangelegenheden en zaken van minder belang overlaten aan lichamen van lagere rang. De centrale overheid moet zich beperken tot het stellen van randvoorwaarden, minimumeisen en het ondersteunen van maatschappelijke processen. Het beginsel is in Nederland ook wel bekend geworden onder het adagium ‘centraal wat moet, decentraal wat kan’.

In protestantse kring ontwikkelde Abraham Kuyper het beginsel van soevereiniteit in eigen kring. Hij ging uit van een door God gegeven natuurlijke orde van verschillende levenskringen en verbanden. Deze verbanden staan niet in een hiërarchische verhouding, maar zijn nevengeschied aan elkaar. De overheid dient de eigenheid en onderscheiden verantwoordelijkheden van de verschillende verbanden te respecteren. De katholieke en protestantse visie hebben met elkaar gemeen dat de overheid een bescheiden maar desondanks belangrijke rol krijgt toebedeeld.

2. Sociale gerechtigheid

In het onderling omzien naar elkaar is het begrip gerechtigheid van groot belang. Aan het begrip recht – in het Hebreeuws: *mispat* – is verbonden dat mensen op een gelijke manier moeten worden behandeld. Het gaat er niet alleen om dat ieder mens, ongeacht zijn maatschappelijke positie, op basis van zijn daden wordt veroordeeld of vrijgesproken, maar ook dat recht wordt verschaft aan kwetsbare mensen, zoals weduwen, wezen, armen en vreemdelingen.

Met opgeheven hoofd

Anders dan vaak wordt verondersteld, impliceert het gebod om recht te doen uitdrukkelijk niet een uit liefdadigheid voortvloeiende gunst, maar een morele plicht. Juist omdat God de rechten van kwetsbaren beschermt moeten wij dat ook doen: 'Hij verschaft weduwen en wezen recht, neemt vreemdelingen in bescherming en voorziet hen van voedsel en kleding. Ook u moet vreemdelingen met liefde behandelen, want u bent zelf vreemdelingen geweest in Egypte' (Deuteronomium 10:18-19).

Al in het Oude Testament, met name in de boeken van Mozes, was er opvallend veel aandacht voor de sociale zekerheid. Zo golden er zogenaamde kwijtscheldingswetten (Deuteronomium 15:1-2). In deze wetten werd bepaald dat om de zeven jaar, tijdens een sabbatsjaar, elke Israëliet moest worden ontslagen van zijn schulden. Aldus werd één van de klassieke oorzaken van armoede tegengegaan, namelijk langdurige schuldenproblematiek.¹⁰ Elk vijftigste jaar (het sabbatsjaar in het kwadraat) werd uitgeroepen tot jubeljaar. In dat jaar werden niet alleen schulden kwijtgescholden, maar werd ook het land teruggegeven aan de oorspronkelijke bezitters. Zodoende konden aan lager wal geraakte mensen een nieuwe start maken, ook als ze onverantwoordelijk met hun bezittingen waren omgesprongen of diep in de schulden waren geraakt.¹¹ Goederen die noodzakelijk waren voor het levensonderhoud mochten niet als onderpand worden genomen, of hooguit slechts voor korte tijd. We zien in hedendaags Nederland de geest van die Bijbelse wetten terug, onder andere in de beslagvrije voet – een deel van het inkomen van iemand met schulden waar deurwaarders geen beslag op mogen leggen omdat dit nodig is om van te leven – en in de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen, die naast aflossing ook kwijtschelding van schulden centraal stelt.

In het Oude Testament staan ook verschillende wetten die mensen voorschrijven om hun bezit te delen. De Israëlieten moesten een tiende van hun inkomen schenken aan de priesters en de behoeftigen. Landbezitters werden aangespoord om tijdens de inzameling van graan een deel achter te laten voor de armen in hun omgeving. Daar stond tegenover dat die laatsten het eigendom van de landbezitters moesten respecteren (Deuteronomium 23:25-26). Impliciet werden armen ook gestimuleerd om in hun eigen levensonderhoud te voorzien, zoals het verhaal van Ruth treffend laat zien.

De oudtestamenticus Christopher Wright wijst erop dat armoede in de Bijbel geen geïsoleerd probleem vormt:

'Oudtestamentische ethiek is relationeel. [...] Het zijn de gevolgen van armoede voor menselijke relaties [...] die het ethische probleem vormen. Armoede kan daarom niet worden geadresseerd als een economisch of materieel onderwerp zonder tegelijkertijd de relationele onderwerpen van sociale onrechtvaardigheid en uitbuiting aan te kaarten'.¹²

In het Nieuwe Testament is de belangstelling voor de armen en andere gemarginaliseerde groepen onverminderd groot. Jezus spoort zijn volgelingen aan om niet uitsluitend relaties aan te gaan met mensen die zich op hetzelfde niveau van de maatschappelijke ladder bevinden. Christenen moeten er niet naar streven om van die relaties zelf beter te worden ('do ut des', oftewel: voor wat hoort wat): zij moeten aan anderen geven, omdat aan hun gegeven is ('do quia mihi datum est'). De gedachte dat Jezus alle mensen, rijk en arm, in gelijke mate liefheeft, vormde een belangrijke bron voor de christelijk-sociale beweging.¹³ In dit licht bekeken nodigt het ideaal van *agapè* alle mensen uit tot participatie in de samenleving.

Het is belangrijk om de nodige voorzichtigheid te betrachten bij de vertaling van Bijbelse sociale wetten en richtlijnen naar onze hedendaagse praktijk. De Bijbel bevat immers geen blauwdruk voor armenwetgeving, maar wel principes die kunnen dienen als bron van inspiratie. Evenzeer kan ze fungeren als kritische spiegel tegenover bestaande praktijken.

3 Bijstand van overheidswege?

Ook als we bijstand zien als een recht, is nog niet meteen duidelijk of de overheid ook de plicht heeft hiervoor zorg te dragen. In de christelijke politiek is daar heel verschillend over gedacht. Sommigen vreesden dat de groeiende staatsbemoeienis ten koste zou gaan van het idee van de christelijke plichtsbe-trachting. De verlening van bijstand zou een verantwoordelijkheid zijn van de familie en de kerk, en niet van het gemeentehuis.¹⁴ Zo schreef de behoudende ARP-politicus Maarten Schakel over de Algemene Bijstandswet: 'Wij leggen nu ook formeel wettelijk onze geestelijke armoede vast.'¹⁵

Anderen daarentegen vonden dat er in de samenleving te weinig aandacht was voor armoede. Zij wezen erop dat de particuliere en kerkelijke liefdadigheid ook 'tot grillige en onrechtvaardige toestanden' kon leiden.¹⁶ Bovendien maakte de secularisatie het voor kerken tot een onmogelijke opgave om in alle maatschappelijke noden te voorzien. En de algemene individualisering beperkte de reikwijdte van onderling hulpbetoon, ook buiten de kerk.

ChristenUnie-senator Jurn de Vries beargumenteerde dat het recht op bijstand van overheidswege in lijn is met Bijbelse voorschriften. Zo wees hij op een vermaning door Daniël aan het adres van koning Nebukadnezar: 'Daarom, majesteit, laat mijn raad u welgevallig zijn: doe uw zonden teniet door vrijgevig te zijn en maak uw onrechtvaardigheid goed door u te ontfermen over de armen – misschien dat uw welzijn dan mag voortduren' (Daniel 4:24).¹⁷ In het Evangelie van Lucas zegt Jezus bovendien: 'Wie macht heeft, laat zich weldoener noemen' (Lucas: 22:25).¹⁸

Wanneer de overheid bijstand verleent, doet zij dat omdat zij een *recht* op

bijstand erkent. Dat recht ontstaat wanneer iemand onder het bestaansminimum leeft, omdat die situatie niet in overeenstemming is met de waardigheid van de mens. Dat bijstand een recht is betekent dat zij verleend wordt 'om niet'. Er is dus geen wederkerigheidsrelatie ('voor wat hoort wat'), zoals het geval is bij een verzekering.¹⁹ Anders dreigt het gevaar dat bijstandsverlening teveel afhankelijk wordt van de grillen van de maatschappelijke meerderheid.

Het feit dat het recht op bijstand niet afhankelijk hoort te zijn van een tegenprestatie, betekent niet dat er verder geen verplichtingen mogen worden gesteld. Zonder afbreuk te doen aan het fundamentele besef dat bijstand een recht is, mogen er in het systeem prikkels worden ingebouwd die bevorderen dat de uitkering op een verantwoorde manier wordt gebruikt en dat alles in het werk wordt gesteld om de ontvanger weer zoveel mogelijk op eigen benen te laten staan. Deze verplichtingen zijn in de kern dus gericht op maatschappelijke participatie.

Er blijft een verschil tussen bijstandsverlening door de overheid en door mensen aan elkaar. De eigen aard van de overheid als rechtsinstituut brengt mee dat zij handelt volgens regels en gebonden is aan algemene beginselen, zoals het verbod op willekeur. De overheid kan enig maatwerk bieden, maar moet uiteindelijk zonder aanzien der persoons handelen. Het persoonlijke onderlinge hulpbetoon zal nooit overbodig worden.

4 Beschermen en insluiten

Bijstandsverlening zal uiteindelijk op twee zaken gericht moeten zijn: bescherming van mensen tegen armoede en hun insluiting in de samenleving. *Bescherming* verlenen impliceert dat het gaat om het voorzien in noden van mensen, niet hun wensen, om een onderscheid hoogleraar Kees Schuyt te gebruiken: 'Bij noden gaat het om de vervulling van een noodzakelijke voorwaarde voor een decent menselijke bestaan, bij wensen ontbreekt die noodzaak.'²⁰

De grens tussen noden en wensen is niet altijd helder, maar duidelijk is wel dat de garantie van een noodzakelijk bestaansminimum niet betekent dat al onze verlangens door de overheid worden vervuld. Een stelsel dat ook gericht is op *insluiting* van de mens in de samenleving, is gericht op participatie via arbeid. In zijn activiteiten gaat de mens relaties aan met anderen en ontplooit hij zichzelf en de samenleving. Dit kan vorm krijgen via een betaalde baan, maar ook via vrijwilligerswerk, zorgtaken of beschut werk. Dit veronderstelt tevens dat het stelsel erop is gericht om mogelijkheden te creëren voor mensen om met hun capaciteiten duurzaam te participeren in de samenleving. Een laaggeletterde kan bijvoorbeeld een taalcursus aangeboden krijgen, om beter mee te kunnen doen in de maatschappij.

Eigen daklozen eerst?

In de gezamenlijke doelstellingen van bescherming en insluiting ligt besloten dat er speciale aandacht wordt geschonken aan de *toegankelijkheid* van het socialebijstandsstelsel voor mensen in de marge van de samenleving, zoals mensen met een beperking, dak- en thuislozen en migranten.

In vroeger tijden sloten steden hun poorten om landlopers uit naburige gemeenschappen te weren. Vandaag de dag heeft het principe van regiobinding een vergelijkbaar effect.²¹ In Nederland zijn de lokale overheden sinds 2010 geheel verantwoordelijk voor de financiering van de maatschappelijke opvang. Om de toestroom van daklozen uit andere regio's of landen een halt toe te roepen, hanteren gemeenten de voorwaarde dat een dakloze binding moet hebben met de regio. Het criterium klinkt sympathiek: daklozen worden opgevangen in de omgeving waar de kans op een succesvol opvangtraject het grootst is. Maar in de praktijk fungeert regiobinding niet zozeer als toewijzingscriterium, maar eerder als uitsluitingscriterium. Veel daklozen blijken niet in staat om te bewijzen dat zij binding hebben met een specifieke regio. Daar komt bij dat sommige gemeenten het criterium handig aanwenden om daklozen af te schuiven naar andere plaatsen.²²

In het streven naar bescherming en insluiting is het belangrijk te zoeken naar een evenwicht tussen het *recht* op inkomenssteun van de gemeenschap en de *plicht* tot een actieve opstelling van uitkeringsgerechtigden binnen die gemeenschap. Juist in de balans tussen rechten en plichten komt tot uitdrukking dat armoede zowel een materieel als een relationeel probleem is. Rechten en plichten worden daarentegen tegenstrijdig als het niveau van één van beide voortdurend wordt opgeschroefd. Waar rechten en plichten uit balans raken is niet op voorhand vast te stellen, maar dat wordt duidelijk in confrontatie met de praktijk.

Ontwikkelingen in de bijstand

Wie het heden wil kennen dient ook het verleden te overzien. Veel vurige pleidooien in het debat over de toekomst van de bijstand (denk aan het basisinkomen) komen voort uit onvrede met het dwingende karakter van het huidige beleid. In plaats daarvan wordt al snel gepleit voor het andere uiterste, namelijk een onvoorwaardelijke bijstand. Het is belangrijk om te beseffen dat er een schaal bestaat tussen de twee uitersten van onvoorwaardelijk recht en gunst. In dit hoofdstuk proberen we in kaart te brengen hoe de bijstand zich op deze schaal heeft bewogen. De opbrengsten van deze zoektocht helpen bij het ontwikkelen van een meer genuanceerde visie.

In dit hoofdstuk worden grofweg drie periodes onderscheiden. Paragraaf 1 beschrijft de komst van de Algemene Bijstandswet (1965), die de boeken is ingegaan als een mijlpaal in de ontwikkeling van gunst naar recht. In paragraaf 2 wordt beschreven hoe vanaf het einde van de jaren zeventig een discussie ontstaat over de stagnerende verzorgingsstaat. Paragraaf 3 laat zien hoe vanaf halve eeuw de jaren '90 in het bijstandsbeleid steeds meer en meer nadruk wordt gelegd op verplichtingen en straffen.

Armoede in Nederland

Armoede is geen probleem uit lang vervlogen tijden. Integendeel: sinds het uitbreken van de crisis is de armoede in Nederland flink gestegen. Het meest strikte criterium aan de hand waarvan dit kan worden gemeten, gaat uit van een basisbudget. Dat omvat de uitgaven die minimaal nodig zijn voor onvermijdbare, basale zaken zoals voedsel, kleding en wonen.

In 2007, het jaar voorafgaand aan de crisis, waren volgens deze benadering 582.000 mensen arm (3,7 procent). Sindsdien is het aantal armen in Nederland flink gestegen, tot 856.000 personen (5,4 procent) in 2013.

Volgens een andere methode, het 'niet-veel-maar-toereikend-criterium' – het budget dat minimaal nodig is voor sociale participatie – is het aantal armen gestegen van 843.000 in 2007 (5,4 procent) naar zo'n

1,3 miljoen in 2013 (7,9 procent). Vooral bijstandsontvangers hebben hierin een groot aandeel: 47 procent van hen heeft een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikend-criterium.

Deze armoedecijfers zijn sinds de jaren tachtig beschikbaar. Sindsdien verkeerden er in aantallen nooit eerder zoveel mensen onder de armoedegrens.²³

I Van gunst naar recht

De inwerkingtreding van de ABW in 1965 markeert de voltooiing van een ontwikkeling van de bijstand van een gunst naar een juridisch afdwingbaar recht, die plaatsvond in de negentiende en twintigste eeuw. De komst van de wet bevestigde de maatschappelijk gegroeide overtuiging dat armoede met name maatschappelijke oorzaken heeft en niet in de eerste plaats als eigen schuld moet worden beschouwd.²⁴ Werkloosheid werd gezien als iets dat iedereen kon overkomen. Volgens dit inzicht dienen hulpbehoevenden met respect te worden behandeld. De wet is ingevoerd onder verantwoordelijkheid van de energieke minister van Maatschappelijk Werk, Marga Klompé (KVP), die het ideaal had dat iedere burger ‘met opgeheven hoofd’ door de samenleving kon gaan.²⁵

De ABW werd gezien als het laatste vangnet in het stelsel van de sociale zekerheid. Volgens deze wet had iedereen die in financiële nood verkeerde recht op een door de overheid gegarandeerd bestaansminimum. Hieronder vielen niet alleen de kosten die nodig zijn om te overleven, maar ook de kosten voor een bestaan dat overeenstemt met menselijke waardigheid. In de woorden van Klompé: ‘een bloemetje op tafel hoort erbij’.²⁶

Doordat het Rijk nagenoeg geheel in de financiering voorzag, waren gemeenten in staat een genereus bijstandsbeleid te voeren. Weliswaar konden aan het recht op een uitkering voorwaarden worden verbonden om een terugkeer naar de arbeidsmarkt te bespoedigen, maar van deze mogelijkheid werd in de praktijk maar spaarzaam gebruik gemaakt. Kortom: zo nieuw lijkt het idee van een basisinkomen, hier in de vorm van onvoorwaardelijke bijstand, niet te zijn.

De inkt van de wet was nauwelijks droog of er klonken ook kritische geluiden. Zijn gemeenten niet al te ruimhartig bij het verstrekken van bijstand? Vragen niet veel mensen ten onrechte een bijstandsuitkering aan? En spannen gemeenten zich wel voldoende in om bijstandsgerechtigden weer aan het werk te krijgen? Terwijl de ABW streefde naar de stigmatisering van mensen die in staat van armoede waren gevallen, vonden vanaf de jaren zeventig termen als ‘profiteurs’ en ‘parasieten’ ingang in het politieke debat.

Marga Klompé en de bijstand, een persoonlijk verhaal

Marga Klompé (1912-1986) leerde de armoedeproblematiek al vroeg in haar leven van dichtbij kennen. Haar vader Jan Klompé was eigenaar van een postpapierbedrijfje. Als betrokken katholiek was hij bestuurslid van de Sint-Vincentius – een vereniging die zich richtte op hulpverlening aan armen – en van het Rooms-Katholiek Armbestuur. Net nadat Marga het kandidaatsexamen voor haar studie scheikunde had gehaald, werd haar vader echter ernstig ziek. Het gezin vreesde ervoor om afhankelijk te worden van de katholieke charitas. Dat zou als een vernedering gevoeld hebben. Marga Klompé zag zich genoodzaakt om de kost te verdienen met een betrekking als docente natuur- en scheikunde op een meisjeslyceum in Nijmegen. Ze bleef vervolgens werken als lerares om haar studie te bekostigen. Ze studeerde in 1936 af en promoveerde tijdens de Tweede Wereldoorlog. Na de oorlog spande ze zich in voor de positie van vrouwen. Ze werd in 1948 voor de Katholieke Volkspartij lid van de Tweede Kamer en was in 1956 de eerste vrouwelijke minister van Nederland. Volgens haar jongste zus Charlot heeft haar persoonlijke levensverhaal alles te maken met het feit dat ze in de politiek ‘er zo op gehamerd heeft dat het een recht moest zijn om in bepaalde omstandigheden geld van de overheid te krijgen, en geen gunst’.²⁷

2 Stagnerende verzorgingsstaat

Vanaf het einde van de jaren zeventig werd Nederland geteisterd door structurele financiële en economische problemen. De overheid kampte met aanzienlijke begrotingstekorten en een sterk oplopende staatsschuld. De hoge werkloosheid en de toename van het aantal echtscheidingen leidden tot een forse groei van het aantal uitkeringsgerechtigden.

Niet alleen de omvang, maar ook de duur van uitkeringsafhankelijkheid baarde velen zorgen. Voor tal van mensen fungeerde de bijstand niet als tussenstation naar werk, maar veeleer als eindstation. Er werden steeds vaker vragen gesteld over de rechtmatigheid van verstrekte uitkeringen. In 1993 bracht een commissie onder leiding van PvdA-econoom Arie van der Zwan een rapport over bijstandsfraude naar buiten dat insloeg als een bom. Er werd gerept over valsheid in geschrifte, georganiseerde oplichting, calculerend gedrag en het ontlopen van werk. Volgens een grove schatting was bij ongeveer een kwart van de bijstandsverstrekkingen sprake van fraude.²⁸

We raken hier tevens aan de morele kant van het verhaal. De realisering van de

verzorgingsstaat had onbedoelde consequenties. Zo had de socioloog Jacques van Doorn er al in 1978 op gewezen dat de idealen van individuele emancipatie en collectiviteit hadden plaatsgemaakt voor welzijnsconsumentarisme. Het in de verzorgingsstaat besloten liggende solidariteitsprincipe maakte volgens hem burgers tot consumenten van sociale zekerheid.²⁹

Vanaf halverwege de jaren '90 werd activering het centrale begrip in het beleid. In de politiek heette dat: iedereen die *kán* werken, *móet* werken. Tegelijk vergrootte de overheid haar focus op de bestrijding van fraude en misbruik van uitkeringen. Uitkeringsorganen vertrouwden niet langer blindelings op een juiste opgave van feiten door de burger, maar gingen intensiever controleren of gegevens wel klopten. Aldus verdween de 'acceptatiegedachte' van tafel om plaats te maken voor de 'verificatiegedachte'.³⁰

3 Expansie van plichten en straffen

Van het recht op bijstand naar de plicht tot arbeid

De verschuiving van *welfare* naar *workfare* kreeg beslag in de nieuwe Algemene Bijstandswet van 1996. Deze wet verplichtte bijstandsgerechtigden om passende arbeid te aanvaarden, zich als werkzoekende in te schrijven, mee te werken aan scholing en beschikbaar te zijn voor gemeentelijke re-integratieprojecten. De gemeentelijke sociale dienst functioneerde voortaan niet alleen als betaalkantoor, maar moest mensen ook actief helpen om weer betaald werk te vinden. De verschuiving van het recht op bijstand naar de plicht tot arbeid werd voltooid met de vervanging van de Algemene Bijstandswet door de Wet werk en bijstand (Wwb) van 2004. De Memorie van Toelichting lichtte de gedachte achter deze wet als volgt toe:

'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.'

In de Wwb staat niet langer het begrip 'passende arbeid' centraal, maar gaat het om het vinden van 'algemeen geaccepteerde arbeid'. De bijstandsgerechtigde moet al het werk aannemen dat op zijn pad komt, ongeacht of dat aansluit op zijn opleidingsniveau of beroepsverleden. Ook moet hij of zij een tijdelijke baan of deeltijdbaan accepteren.

Maar belangrijker nog: lokale overheden kregen met de invoering van deze wet meer vrijheid om hun eigen beleid in te richten. Gemeenten ontvangen

een afzonderlijk budget voor enerzijds het verstrekken van uitkeringen (het inkomensdeel) en anderzijds de re-integratieactiviteiten (het werkdeel). Als ze een tekort hebben bij het inkomensdeel, dan moeten zij dit uit eigen kas aanvullen. Lukt het daarentegen om het beroep op uitkeringen te beperken, dan mogen zij het eventuele overschot binnen zekere marges houden. (De afgelopen jaren zijn er bovendien flinke bezuinigingen op het re-integratiebudget doorgevoerd). Aldus worden gemeenten geprikkeld om mensen in de bijstand zo snel en zo goedkoop mogelijk naar de arbeidsmarkt te leiden.

Als gevolg van deze wijze van financiering hebben veel gemeenten hun aandacht vooral op de meest kansrijke cliënten gericht, terwijl van grote groepen wordt geaccepteerd dat ze weinig kansen hebben op de arbeidsmarkt.

In toenemende mate worden mensen die zich melden bij de sociale dienst rechtstreeks aan het werk gezet (*work first*). Zij moeten dan vaak eenvoudige werkzaamheden verrichten, bijvoorbeeld in de groenvoorziening of in de productie- of schoonmaaksector. Op deze wijze wil de overheid mensen activeren, motiveren en diagnosticeren om een snelle uitstroom naar de arbeidsmarkt te bevorderen. Een ander motief om voor deze strategie te kiezen, is dat er een afschrikwekkend effect van uitgaat. Door middel van een streng poortwachtersbeleid wordt er een drempel opgeworpen, zodat de instroom in de bijstand vermindert.

In de loop van de jaren is deze aanpak ook uitgebreid tot 'de harde kern', veelal aangeduid als het 'granieten bestand': mensen met weinig kans op de arbeidsmarkt die al langere tijd bijstand ontvangen. Zo is het sinds 2008 mogelijk om mensen uit deze categorie een 'participatieplaats' te bieden. Daar moeten zij onder begeleiding onbeloonde werkzaamheden van 'additionele' aard verrichten met als doel om werkervaring op te doen.³¹

Daarnaast kunnen uitkeringsgerechtigden worden verplicht om vrijwilligerswerk te verrichten. Sinds de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning in 2007 richten gemeenten hun perspectief sterker dan voorheen op het aanwezige vrijwilligerspotentieel. In dit kader vormen juist werklozen een interessante doelgroep.³²

Naast dit verplichte vrijwilligerswerk introduceerde het kabinet Rutte-I in 2012 een nieuwe verplichting: het leveren van een maatschappelijk nuttige tegenprestatie. Om de maatschappelijke betrokkenheid van bijstandsgerechtigden te vergroten, kunnen zij worden verplicht om 'naar vermogen opgedragen maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt'.³³

De maatschappelijke nuttige tegenprestatie is gestoeld op het principe van wederkerigheid: 'voor wat hoort wat'. Dit hoeft, in tegenstelling andere activeringsinstrumenten, niet bij te dragen aan terugkeer naar de arbeidsmarkt of aan zelfstandige participatie. De achterliggende gedachte is dat het draagvlak

voor de sociale zekerheid behouden blijft wanneer mensen in ruil voor hun uitkering een tegenprestatie leveren. Tijdens de parlementaire behandeling van dit voorstel lichtte staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Paul de Krom (VVD) dit als volgt toe:

'[Als] je een beroep doet op de solidariteit van de samenleving, mag die samenleving ook solidariteit terug verwachten. Heel simpel gezegd: voor wat hoort wat. Als je een uitkering ontvangt, doe je dus naar vermogen iets terug als de samenleving daarom vraagt. [...] Daarom voor alle helderheid: dit staat helemaal los van de re-integratieverplichting of de verplichting tot arbeidsinschakeling. Die hebben hier echt niets mee te maken. Het doel van deze maatregel is een heel ander doel: als je een beroep doet op de solidariteit van de samenleving, doe je ook iets terug voor die samenleving'.³⁴

De tegenprestatie is dus bedoeld om de buitenwereld te tonen dat iets gedaan moet worden om de uitkering te verdienen. Daarmee breekt de tegenprestatie met het principe dat verplichtingen altijd moeten bijdragen aan de ontwikkeling van de uitkeringsgerechtigde, dat aan de andere activeringsinstrumenten ten grondslag ligt.³⁵

In 2015 werd als opvolger van de Wwb de Participatiewet ingevoerd. Deze nieuwe wet introduceert een aantal benoemde medewerkingsverplichtingen die zijn bedoeld om te bevorderen dat de bijstandsgerechtigde zich op een verantwoordelijke manier opstelt.³⁶ Niet alleen moet hij of zij al het mogelijke werk aanvaarden en bij een uitzendbureau ingeschreven staan, maar ook is er de plicht om zo nodig ver te reizen en naar de andere kant van het land te verhuizen voor een baan, zich representatief te kleden en goed verzorgen.³⁷

Het rapport *Verzorgd uit de bijstand* van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2012 noemt een aantal voorbeelden van factoren die volgens 'klantmanagers' de kans op werk beperken: een slecht gebit, een onwelriekende lichaamsgeur, een hoofddoek, tatoeages en een te diep decolleté.³⁸

Met de inwerkingtreding van de Wet taaleis in 2016 werden de teugels opnieuw strakker aangehaald. Bijstandsgerechtigden moeten de Nederlandse taal goed genoeg beheersen om werk te kunnen krijgen en behouden.³⁹

Strenger straffen

De grotere nadruk op plichten ging hand in hand met een toenemende aandacht voor de bestrijding van fraude en misbruik.⁴⁰ De Wet Boeten van 1996 – hetzelfde jaar als waarin de nieuwe Algemene bijstandswet haar intrede deed – vormde de opmaat voor de aanscherping van sancties in de sociale zekerheid.⁴¹ De wet had als doel om uitkeringsorganen te bewegen tot een lik-op-stukbeleid. Zo werden zij verplicht om een boete op te leggen bij fraude, dat wil zeggen dat een uitkeringsgerechtigde de plicht niet nakomt om de over-

heid te informeren over alles wat redelijkerwijs van belang kan zijn voor het recht op de uitkering. Eveneens moesten onterecht uitbetaalde uitkeringen volledig worden terugbetaald.

Let wel: met de komst van de Wwb gold vanaf 2004 voor gemeenten tijdelijk een ander regime dan voor andere uitkeringsinstanties. Zij waren niet verplicht (de gemeente moet), maar bevoegd (de gemeente kan) om bij fraude over te gaan tot terugvordering en het opleggen van boetes. Via financiële prikkels werden zij niettemin gestimuleerd tot het voeren van een repressiever beleid. Gaandeweg ontwikkelde fraudebestrijding zich tot een kerntaak binnen het beleid. Zowel het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) als de diverse uitkeringsinstanties hebben sinds 2003 eigen handhavingsprogramma's. De staatssecretaris van SZW bundelt de resultaten van deze programma's in een 'integrale handhavingsrapportage'. Handhavingsteams treden bij het speuren naar onoorbare praktijken in toenemende mate achter de voordeur. Controles worden uitgevoerd via huisbezoeken, kliklijnen, cameratoezicht, metingen van het watergebruik, het volgen van sociale media en diverse andere methoden.

Ondanks kritiek van de Raad van State en de Raad voor de Rechtspraak voerde het kabinet Rutte I in 2013 de Fraudewet in. Het uitgangspunt van deze wet is dat fraude niet mag lonen en dat onterecht betaalde uitkeringen volledig moeten worden terugbetaald, zodat de sociale voorzieningen bij degenen terecht komen die deze het hardst nodig hebben. 'Er is een breed draagvlak voor onze sociale zekerheid. Onderzoek toont aan dat misbruik de wortels van die solidariteit aantast. Burgers zijn bereid elkaar solidariteit te bieden, vooral ook omdat zij zelf hechten aan de zekerheid van een vangnet. De bereidheid neemt echter snel af indien misbruik ongestraft blijft of welwillend wordt bejegend', aldus het Kabinet.⁴²

De Fraudewet legt gemeenten opnieuw de verplichting op om een boete op te leggen bij overtreding van de inlichtingenplicht. Ook moeten zij teveel betaalde uitkering volledig terugvorderen. Daarmee komen gemeenten dus weer op één lijn met andere uitkeringsinstanties te staan. Daar blijft het niet bij. De wet schroeft de boete op overtreding van de inlichtingenplicht fors op: deze ging van tien naar honderd procent van het bedrag dat ten onrechte was uitgekeerd. Omdat er sprake is van fraude kan er geen beroep worden gedaan op de schuldsanering. Gaat iemand vervolgens opnieuw in de fout, dan volgt er een nog hogere boete. Om te bereiken dat de opgelegde boetes ook daadwerkelijk wordt betaald, kan de beslagvrije voet – het inkomensdeel dat nodig is om in de meest basale behoeften te kunnen voorzien – gedurende drie maanden worden losgelaten. Aanvankelijk wilde het kabinet recidivisten bij wijze van een 'herstelsanctie' in het geheel uitsluiten van het recht op een uitkering: *two strikes and you're out*. Onder druk van de Raad van State ging zij op dit punt echter overstag.

Inmiddels heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB), de hoogste rechter op het terrein van de sociale zekerheid, korte metten gemaakt met het nieuwe boetestelsel en een vervangende systematiek voorgeschreven. Hierin wordt meer rekening gehouden met de mate waarin fraude iemand kan worden verweten.⁴³ Onlangs heeft de CRvB de bijstandsboetes wederom verder aan banden gelegd: deze moeten binnen een redelijke termijn kunnen worden terugbetaald. Zo wordt tegengegaan dat mensen langdurig onder het bestaansminimum komen te leven.⁴⁴ Op dit ogenblik buigt het parlement zich over een wetsvoorstel waarin de Fraudewet wordt aangepast aan de eisen van de rechtspraak.⁴⁵ Overigens wordt niet getornd aan de uitgangspunten van deze wet.

Zoals beschreven bevat de Participatiewet een aantal verplichtingen die de bijstandsontvanger op het rechte pad moeten dwingen. Wie onvoldoende meewerkt, wordt gedurende één tot drie maanden geheel van bijstand uitgesloten. Wie berouw toont en zijn gedrag zichtbaar verbetert, kan de gemeente vragen deze straf te herzien.⁴⁶

Wanneer de gemeente een redelijk vermoeden heeft dat een bijstandsontvanger de Nederlandse taal onvoldoende beheerst, moet de uitkering bij wijze van sanctie verspreid over een jaar trapsgewijs volledig worden afgebouwd. Om dit te vermijden moet de uitkeringsgerechtigde zich bereid verklaren de taalkennis te verbeteren en de voortgang boeken die van hem of haar mag worden verwacht.

Recentralisatie in tijden van decentralisatie

De nadruk op plichten en straffen gaat paradoxaler wijze gepaard met een hernieuwde centralisatie van verplichtingen en sancties. Voorheen vond men het juist wenselijk dat gemeenten voldoende ruimte kregen om in hun beleid rekening te houden met de lokale context van het activeringswerk en de bijzondere omstandigheden van de werkzoekende.

In lijn met deze gedachte hadden gemeenten in de Wwb van 2004 meer mogelijkheden gekregen om eigen keuzes te maken. In deze wet kregen gemeenten minder verplichtingen en meer bevoegdheden. Ze mochten zelf bepalen wat de consequenties waren voor de uitkering indien een bijstandsontvanger zijn verplichtingen niet nakwam. Ook werden de regelgeving en de rapportageverplichtingen vanuit de landelijke overheid verminderd.

De vrijheid van de gemeenten wordt tegenwoordig echter steeds verder ingeperkt. Zo worden gemeenten in de Fraudewet van 2013 wederom verplicht om bij overtreding van de inlichtingenplicht over te gaan tot het opleggen van een boete en terugvordering van de uitkering. Ook vonden de beleidsmakers dat gemeenten niet voldoende 'dwang en drang' toepasten om bijstandsgerechtigden naar de arbeidsmarkt te bewegen. Sinds de invoering van de Par-

ticipatiewet in 2015 behoren de sancties bij onvoldoende medewerking niet meer uitsluitend tot het vrije domein van het gemeentelijk beleid, maar legt de landelijke overheid ten aanzien van een reeks specifiek benoemde medewerkingsplichten een dwingende sanctiesystematiek op.

Gemeenten zijn bovendien niet langer bevoegd maar verplicht om de tegenprestatie een plek te geven in de verordening. Weigeren zij dit, dan kunnen zij door ‘Den Haag’ overruled worden. Zo tikte het rijk onlangs het gemeentebestuur van Arnhem op de vingers, omdat het in de lokale verordening had vastgelegd dat bijstandsontvangers alleen een vrijwillige tegenprestatie hoeven te leveren.⁴⁷ Dit voorbeeld is exemplarisch voor wat bekend staat als een ‘decentralisatieparadox’: meer decentralisatie ontaardt op langere termijn vaak juist in meer toezicht.⁴⁸

Draagvlak

De grote nadruk op verplichtingen wordt onder de bevolking breed gedragen. Wat opvalt, is dat er een omslag te zien is in de maatschappelijke opvattingen over de bijstand. In vergelijking met de jaren negentig vinden beduidend meer mensen dat iemand gekort moet worden op zijn bijstandsuitkering als hij of zij niet aan de verplichtingen voldoet. Bovendien waren meer mensen van mening dat werklozen en alleenstaande bijstandsmoeders hun situatie aan zichzelf te danken hebben.⁴⁹ In vergelijking met andere westerse samenlevingen vertonen Nederlanders zeer weinig tolerantie ten aanzien van uitkeringsfraude.

De meeste politieke partijen, zowel links als rechts, zijn het erover eens: fraude en misbruik ondermijnen het draagvlak voor de sociale zekerheid en moeten zo hard mogelijk worden bestreden.⁵⁰ Deze ontwikkeling ontmoet ook kritiek. Die wordt bijvoorbeeld scherp verwoord door hoogleraar socialezekerheidsrecht Gijsbert Vonk. Hij spreekt van de opkomst van een repressieve verzorgingsstaat en wijst op het symbolische spel van politiek en media. Terwijl handhaving vroeger een taboe was, is het volgens hem inmiddels verworpen tot een obsessie:

‘De publieke opinie is ontevreden dat er zoveel mensen een beroep doen op een uitkering of dat er wordt gefraudeerd. De wetgever reageert door nieuwe straffe voorwaarden in te voeren. [...] Wie niet luistert kan een korting op zijn uitkering verwachten. Natuurlijk blijkt al snel uit handhavingsonderzoek dat die nieuwe strenge voorwaarden niet altijd 100% worden nageleefd. Daarover wordt vervolgens weer schande geroepen. “Was dünket euch?”, vraagt de aanklager. “Lass ihn Kreuzigen!” brult de massa. En daar begint het proces weer opnieuw: nieuwe verplichtingen en nog strengere sancties: fraude en misbruik, ze moeten met wortel en tak worden uitgeroeid.’⁵¹

Werkt workfare?

In de bijstand wordt steeds meer nadruk gelegd op het activeren van mensen en het streng reageren op (vermeend) misbruik. Het is echter de vraag hoe effectief deze nadruk in de praktijk is. Ook komen de onderliggende doelstellingen van bescherming en insluiting steeds vaker onder druk te staan.

In dit hoofdstuk wordt eerst stil gestaan bij de effectiviteit van een streng activerings- en handhavingsbeleid (paragraaf 1) en vervolgens bij een drietal keerzijden van deze beleidsfocus (paragraaf 2), om tot slot de balans op te maken (paragraaf 3).

1 Effectiviteit

Effectiviteit activeringsbeleid

Als gevolg van de nadruk op een activerend socialezekerheidsstelsel is de aandacht voor re-integratie sterk toegenomen. In de literatuur wordt aangenomen dat re-integratietrajecten de kans op een baan versterken, hoewel het effect over het algemeen beperkt is. De effectiviteit hangt voor een belangrijk deel af van de inzet van specifieke instrumenten. Een combinatie van diagnose, cursussen en bemiddeling blijkt het beste resultaat op te leveren. Daar staat tegenover dat trajecten die focussen op sociale activering de kans op werk niet vergroten.⁵² Het uitvoeren van vrijwilligerswerk leidt opvallend genoeg in veel gevallen juist tot een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat mensen gehecht raken aan hun werk als vrijwilliger, waardoor ze minder bezig zijn met een terugkeer naar de arbeidsmarkt. Dit effect is des te sterker omdat sociale diensten op de langere termijn te weinig sturing en begeleiding bieden bij de terugkeer naar de arbeidsmarkt.⁵³

Trajecten waarbij bijstandsgerechtigden direct aan het werk worden gezet (*work first*) blijken effectief bij het beperken van de 'schadelast': ze maken het voor mensen minder aantrekkelijk om in de bijstand te gaan of in de bijstand te blijven. Hierdoor wordt de instroom beperkt en de uitstroom bevorderd.

Hierbij valt wel een kanttekening te maken: mensen die de bijstand verlaten belanden vaak in de 'flexibele schil' van de arbeidsmarkt. Dat houdt in dat ze tijdelijke banen krijgen of uitzendwerk verrichten. Raken ze opnieuw werk-

loos, dan hebben ze vaak geen recht op WW. De bijstand kent – oneerbiedig geformuleerd – veel ‘draaideurklanten’.

De afgelopen jaren hebben sociale diensten twee derde van het re-integratie-budget zien verdwijnen, terwijl het aantal mensen in de bijstand met 43 procent steeg.⁵⁴ De oorzaak van deze ontwikkeling is dat de politieke wens tot kostenbeheersing, de nadruk op het voorkomen van misbruik en de keuze voor het steunen van een specifieke doelgroep vaak meer prioriteit krijgen dan de doelstelling om mensen duurzaam terug te brengen in het arbeidsproces.⁵⁵ Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek in een aantal Limburgse gemeenten dat circa 55 tot 70 procent van de mensen met een uitkering ‘onbemiddelbaar of zorgbehoevend’ wordt bevonden, terwijl slechts 20 tot 30 procent ‘bemiddelbaar met begeleiding’ wordt beschouwd. Het gemeentelijke re-integratiebeleid richt zich vooral op die laatste groep.⁵⁶

Effectiviteit sanctiebeleid

Verschillende studies stellen dat sancties er inderdaad toe leiden dat mensen eerder uitstromen naar betaald werk. Daarbij is niet alleen de zwaarte van de straf van belang, maar ook de pakkans.⁵⁷

Sancties hebben een preventief en een reactief effect. Werklozen gaan, zowel door de dreiging van straf (preventief) als door het daadwerkelijk opleggen ervan (reactief), harder op zoek naar een baan en accepteren ook eerder een baan die hen wordt aangeboden. Onderzoek laat zien dat een korting op de bijstandsuitkering tot maximaal 20 procent ertoe leidt dat de uitstroom naar betaald werk bijna verdubbelt. De dreiging die van een dergelijke sanctie uitgaat zou zelfs zo hoog zijn dat deze in de praktijk nauwelijks opgelegd hoeft te worden.

Ook hier gelden enkele kanttekeningen. Ten eerste zijn de meeste bijstandsgerechtigden niet in staat om (hoge) boetes te betalen. Volgens sociaal rechters en klantmanagers hebben zware straffen, zoals hoge boetes en het stoppen van de uitkering, een verlamdend effect op mensen, waardoor ze niet meer worden geprikkeld om de regels na te leven.⁵⁸ Ten tweede accepteren mensen door (de dreiging van) sancties weliswaar sneller een baan, maar in de praktijk gaat dit vaak om werk van lagere kwaliteit, dat slechter betaald wordt.

2 Keerzijden

Er kleven ook meer principiële keerzijden aan het *workfare*-beleid. Door het succes van het beleid enkelvoudig af te meten aan de in- en uitstroomcijfers (hoe belangrijk ook), is er minder oog voor de mens achter de cijfers.⁵⁹ Hieronder wordt stilgestaan bij drie belangrijke keerzijden van het beleid.⁶⁰

Fraude en misbruik zijn vaak niet opzettelijk

Over fraude en misbruik in de sociale zekerheid bestaan zeer uitgesproken opvattingen. Velen vinden dat deze praktijken niet mogen lonen. Het draagvlak voor de sociale zekerheid zou erdoor ondermijnd worden. Diefstal van gemeenschapsgeld zou tot de laatste cent terugbetaald moeten worden.

Op deze politieke *oneliners* valt ogenschijnlijk weinig af te dingen. Toch vertellen ze niet het hele verhaal. Het beeld dat hierin tot uitdrukking wordt gebracht is dat van de apathische, doelbewuste fraudeur die – als ware hij de antiheld uit Ivan Gontsjarovs roman Oblomov – niet in staat is om in beweging te komen. Hoewel ook dit type fraudeur onmiskenbaar bestaat, is het belangrijk om te beseffen dat volgens de wetgeving fraude ook gepleegd kan worden door mensen die de regels niet bewust omzeilen, maar verstrikt raken in soms kafaeske situaties.

Het socialezekerheidsrecht kent in tegenstelling tot het strafrecht niet het vereiste dat er opzet in het spel moet zijn.⁶¹ Daarmee wordt fraude in de socialezekerheidswetgeving anders gedefinieerd dan we in het dagelijks spraakgebruik plegen te doen. Wanneer een uitkeringsgerechtigde niet voldoet aan de inlichtingenplicht, wordt in beginsel aangenomen dat deze overtreding ook verwijtbaar is. Het is aan de overtreder om aan te tonen dat hem of haar geen verwijt te maken valt. Recent pleitte de Raad van State in een ongevraagd advies aan de regering in algemene zin voor meer aandacht voor rechtsbescherming bij bestuurlijke boetes, waaronder in de sociale zekerheid.⁶²

De meerderheid van de mensen die een boete ontvangen overtreedt niet opzettelijk de inlichtingenplicht. Dat stelt de Nationale Ombudsman in het rapport *Geen fraudeur, toch boete*. Volgens het rapport kent deze vorm van fraude vaak andere oorzaken, zoals de complexiteit van de overheidsbureaucratie, het niet aankomen van informatie, het niet beschikbaar zijn van informatie of onvermogen bij de uitkeringsontvanger.⁶³ De ombudsman is van mening dat de Fraudewet haar doel voorbij schiet, omdat deze niet leidt tot een hogere pakans van doelbewuste fraudeurs.

In het rapport wordt het voorbeeld genoemd van een krantenbezorger die elke maand op een wijzigingsformulier invult hoeveel uren hij heeft gewerkt en dit persoonlijk aflevert bij de Sociale Dienst.⁶⁴ Op een dag ligt er een brief bij de man op de mat: 'u heeft zich niet aan de inlichtingenplicht gehouden'. De gemeente vordert zonder uitleg het teveel ontvangen uitkeringsbedrag (400 euro) terug en legt conform de Fraudewet een boete op van nagenoeg hetzelfde bedrag. Het gezin van deze krantenbezorger komt hierdoor in financiële moeilijkheden. Hij belt herhaaldelijk met de gemeente, maar het enige dat hij hoort is: 'uw inkomsten staan niet in het systeem'. Hij gaat in beroep, maar de afronding van de procedure laat maar liefst acht maanden op zich wachten. Ondertussen verkeert het gezin in financiële moeilijkheden. De klachten van

de man worden na tussenkomst van de ombudsman gegrond verklaard, omdat de gemeente er zonder onderzoek vanuit ging dat de fout bij de krantenbezorger lag. Toch heeft zijn vertrouwen in de overheid een flinke deuk opgelopen. Hij voelde zich als een verdachte die op voorhand veroordeeld was.

Ook het niet voldoen aan de medewerkingsplichten (misbruik) is niet altijd het gevolg van verwijtbaar gedrag. Vaak zijn problemen op het gebied van gedrag, uiterlijk en taal moeilijk te isoleren. Dikwijls is er sprake van complexe onderliggende problematiek, die bijvoorbeeld maakt dat bijstandsccliënten onverzorgd voor de dag komen. Te denken valt aan psychische of sociale belemmeringen, maar ook aan geldproblemen. Zo kampt maar liefst 75 tot 80 procent van de bijstandsgerechtigden met één of meer belemmeringen die de weg naar de arbeidsmarkt bemoeilijken. De helft van de bijstandspopulatie heeft fysieke problemen en 40 procent heeft psychische problemen. Een meerderheid (65 procent) heeft geen startkwalificatie, dat wil zeggen een diploma op minimaal mbo-2 niveau.⁶⁵

Klantmanagers vinden het ingewikkeld om vast te stellen of een cliënt verantwoordelijk gehouden kan worden voor problematisch gedrag, een onverzorgd uiterlijk of gebrekkige taalbeheersing. Het is daarom niet eenvoudig om te bepalen of een sanctie gerechtvaardigd is.

Eindjes aan elkaar knopen

Mensen in de bijstand moeten vaak voortdurend de eindjes aan elkaar knopen. Volgens het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting komen gezinnen met een uitkering op bijstandsniveau zelfs structureel geld tekort voor de meest basale behoeften zoals wonen, voeding en verzorging.⁶⁶

Recent onderzoek van de econoom Sendhil Mullainathan (Harvard) en de psycholoog Eldar Shafir (Princeton) laat zien dat ook de psychologische gevolgen van armoede zeer verstrekkend zijn. Een tekort aan geld neemt het denken van mensen – de ‘mentale bandbreedte’ – zodanig in beslag, dat zij vrijwel volledig zijn gefocust op het overleven op de korte termijn. Hierdoor nemen mensen voor de lange termijn minder verstandige beslissingen. Ze laten bijvoorbeeld na een verzekering af te sluiten, missen een training of solliciteren onvoldoende. Dit proces kan worden vergeleken met een computer die op de achtergrond een aantal zware programma’s draait en daarom langzamer reageert.⁶⁷

Mensen leven onder het sociaal minimum

Het strenge regime van de overheidsbureaucratie brengt het risico met zich mee dat mensen onder het sociaal minimum komen te leven: het budget dat

minimaal nodig is om te kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van een waardig bestaan. Het sociaal minimum is doorgaans even hoog als een bijstandsuitkering.⁶⁸

Een zorgwekkende ontwikkeling is dat mensen als gevolg van *work first*-programma's verdwijnen uit de statistieken, een verschijnsel dat wel wordt aangeduid als 'het nieuwe absentisme'. Een substantieel deel van de mensen deinst er voor terug om deel te nemen aan een *work first*-programma en vraagt dus geen uitkering aan. Hierdoor komen ze dikwijls onder de armoedegrens te leven.⁶⁹ In Meppel en Rotterdam is nagegaan waar deze spontane afhakers van leven. Uit die onderzoeken blijkt dat ongeveer 30 procent niet werkt en geen zelfstandig inkomen heeft.⁷⁰

Verder komt het voor dat mensen die onvoldoende meewerken aan verplichte werktrajecten gekort worden op hun uitkering. Zo blijkt bijvoorbeeld uit gegevens van de Dienst Werk, Participatie en Inkomen van Amsterdam dat in eerste negen maanden van 2013 maar liefst 1.274 kortingen werden opgelegd.⁷¹

Ook verplichte terugvorderingen en standaardboetes kunnen ertoe leiden dat uitkeringsgerechtigden langdurig onder de armoedegrens komen te leven. Schulden die zijn ontstaan door een sanctie op fraude komen niet in aanmerking voor de schuldsanering. Het gevolg hiervan is dat er ook geen oplossing mogelijk is voor andere schulden. Om die reden moeten mensen soms jarenlang leven op de beslagvrije voet van negentig procent van het sociaal minimum.

Bovendien wordt bij mensen die een tweede keer de fout in gaan de beslagvrije voet gedurende drie maanden volledig losgelaten. Tijdens die periode blijft de fraudeur volledig van inkomen verstoken, waardoor hij of zij nog verder onder het sociaal minimum zakt. In deze situaties zijn bijstandsgerechtigden zonder buffer niet in staat om te voorzien in de meest basale behoeften, zoals voedsel, huur, verzekeringen, energie en wat dies meer zij.⁷²

Mensen die de uniforme medewerkingsplichten overtreden zijn een vergelijkbaar lot beschoren. Het gemeentebestuur is verplicht om in dat geval hun uitkering volledig te korten. Een meningsverschil tussen de uitkeringsgerechtigde en de klantmanager over gepaste kledingkeuze, verzorging of gedrag volstaat om de wettelijke machinerie van verplichte sancties in beweging te zetten.

In de praktijk worden de uitkeringen van mensen die onvoldoende meewerken of hun inlichtingenplicht schenden zelfs vaak permanent geweigerd, omdat het recht op een uitkering simpelweg niet langer zou kunnen worden vastgesteld.⁷³

Een recent voorbeeld van de strengheid van het regime vinden we in het jaarverslag van het Bureau Straatjurist, een juridisch steunpunt voor dak- en thuislozen, opgericht door de Protestantse Diaconie in Amsterdam. Het draait hier om iemand die in deze studie, met een knipoog naar het personage Joseph K.

uit de werken van Franz Kafka, 'K.' zal worden genoemd. K. is een verwarde, dakloze man uit Amsterdam. Wie in die stad en in zijn situatie een bijstandsaanvraag indient, moet bewijzen dat hij dakloos is. Van de gemeente krijgt K. een formulier met een kaartje waarop hij precies moet aangeven op welke plek hij iedere nacht slaapt. Hij geeft aan in het Beatrixpark te slapen. Vanwege zijn onvermogen om abstract te denken, slaagt hij er niet in om nauwkeuriger te formuleren op welke plek in het park hij zich 's nachts bevindt. Daar komt bij dat hij 's nachts soms ook rondloopt om zichzelf warm te houden. Wanneer de handhavers van de sociale dienst hem niet aantreffen, wordt de aanvraag terstond en met een summiere verwijzing naar het verzaken van de inlichtingenplicht afgewezen. Voor K. begint het hele traject weer van meet af aan. Ondertussen moet hij maandenlang zien te overleven zonder enige vorm van bijstand.⁷⁴ Terecht observeren cliëntenorganisaties dat binnen sociale diensten veelal wordt gedacht vanuit wantrouwen en het controleren van fraude in plaats van het bieden van passende hulp.⁷⁵ Volgens de Dienst Werk, Participatie en Inkomen van Amsterdam wordt maar liefst 80 procent van de bijstandsaanvragen bij het daklozenloket afgewezen. Het is onduidelijk of deze mensen geen recht hebben op bijstand of dat zij stranden in de bureaucratie. Ondertussen blijkt 65 procent van de daklozen die gebruik maken van de winterkoudeopvang niet over enige vorm van inkomen te beschikken.⁷⁶

Wanneer mensen niet langer in staat zijn om in hun meest basale behoeften te voorzien, verdwijnt de mogelijkheid tot maatschappelijke participatie. Bijstandsgerechtigden dreigen diep in de schulden te geraken, geheel van de radar te verdwijnen en afhankelijk te worden van het alternatieve circuit, zoals familie, de Voedselbank of de maatschappelijke opvang. Wegens gebrek aan gericht onderzoek naar deze situaties weten we niet exact hoe vaak mensen hierdoor in armoede gedrukt worden.

Naar mensen die geen bijstand ontvangen omdat hun aanvraag is afgewezen of omdat ze zelf hebben afgezien van een uitkering, is wel onderzoek gedaan. Het rapport *Buiten de bijstand* van de Inspectie SZW uit 2009 schetst van deze groep een weinig rooskleurig beeld.⁷⁷ Minder dan 40 procent van hen heeft werk uiteindelijk gevonden. Twee derde heeft schulden, bijna de helft zelfs meer dan vijfduizend euro. Ook de maatschappelijke participatie en het sociale leven staan onder druk.

Het grootste deel van de in dit rapport onderzochte niet-toegekende aanvragen werd geweigerd omdat niet was voldaan aan de inlichtingenverplichting. De Inspectie concludeert dat zieken, verslaafden en mensen met onvoldoende communicatieve vaardigheden problemen hebben om hun weg te vinden in de bureaucratie en daardoor hun uitkering mislopen. Het rapport zet de zaak op scherp met een citaat van een medewerker van een hulporganisatie waaruit het wantrouwen spreekt dat over en weer bestaat:

‘De gemeentelijke sociale dienst is een web van regelgeving, protocollen in plaats van een organisatie gericht op mensenwerk. Voldoet een cliënt niet aan de voorwaarden dan valt de cliënt zonder pardon uit de boot. Zowel de sociale dienst als de klant geven de zaak te snel op. De klant omdat hij niet volledig kan voldoen aan de inlichtingenplicht en de sociale dienst vraagt niet door naar mogelijke achterliggende oorzaken.’⁷⁸

Wel plichten, geen rechten

Als gevolg van de focus op disciplineren worden in de wetgeving nagenoeg alleen plichten vastgelegd, terwijl aan rechtswaarborgen weinig aandacht wordt gegeven. Zo zijn de rechten van bijstandontvangers in het kader van de tegenprestatie naar vermogen niet geregeld. Weliswaar veronderstelt het ‘naar-vermogen-element’ dat een zekere mate van maatwerk mag worden verwacht, maar nergens is vastgelegd dat de werkzaamheden moeten bijdragen aan het opheffen van de kwetsbare positie van de cliënt in de samenleving, dat er goede arbeidsomstandigheden moeten zijn, dat de werkzaamheden verenigbaar moeten zijn met iemand geloofs- of levensovertuiging, dat ze niet vernederend mogen zijn, enzovoorts.

Bij dit alles speelt mee dat gemeenten geen extra budget ontvangen voor het organiseren van deze tegenprestatie, terwijl ze wel een grote financiële druk ervaren. Bovendien loont het voor gemeenten als mensen besluiten om af te zien van een uitkering. Het kan dus verleidelijk zijn om de tegenprestatie vooral als afschrikmiddel in te zetten. Ook ligt in de tegenprestatie de gedachte besloten dat bijstandsgerechtigden hun beroep op de solidariteit van de samenleving moeten terugbetalen om het draagvlak van de sociale zekerheid te bewaren. Om deze doelstelling te bereiken zal iets van de tegenprestatie naar buiten moeten blijken. Zeker wanneer ‘steuntrekkers’ worden uitgedost in herkenbare kleding kan de indruk ontstaan dat sprake is van een schuld, waarvoor publiekelijk genoegdoening moet worden gedaan.⁷⁹

Het gevaar van willekeur of stigmatisering bij verplichte werktrajecten is niet denkbeeldig. Zo heeft de gemeente Amsterdam in 2014 onderzoek laten doen naar misstanden bij werkprogramma’s in het Amsterdamse Bos. Volgens de onderzoekers lieten ambtenaren de deelnemers klusjes uitvoeren voor privédoeleinden. Daarbij bejegenden zij bijstandsgerechtigden op intimiderende en discriminerende wijze.⁸⁰ Eerder rapporteerde *de Volkskrant* al dat Amsterdammers in de bijstand in het kader van hun re-integratie klusjes moesten uitvoeren die zij als vernederd ervoeren, zoals 32 uur per week onbetaald dossierpagina’s tellen, nietjes uit paperassen halen of schoenen poetsen.⁸¹ In Rotterdam publiceerde de gemeentelijke ombudsman een kritisch rapport over de lokale re-integratiepraktijken. Aanleiding hiervoor waren verschillende klachten met betrekking tot ongewenst gedrag op de werkvloer, slechte

arbeidsomstandigheden en een re-integratiebedrijf dat uitkeringsgerechtigden inzette voor het eigen commercieel gewin. Om mensen naar werk te begeleiden hanteert Rotterdam de ‘WerkLoont-aanpak’. Onderdeel van deze aanpak is dat alle uitkeringsgerechtigden, gekleed in een herkenbaar hesje, enkele uren per week de straten moeten vegen. Sommige mensen hadden al wekenlang in zo’n veegploeg gewerkt, toen ze te horen kregen dat ze niet in aanmerking kwamen voor een uitkering. De ombudsman signaleerde verder dat in de communicatie richting mensen een dreigende toon schuilging. Een deel van de uitkeringsgerechtigden durfde uit angst om te worden gekort op hun uitkering geen klacht in te dienen. De ombudsman constateerde een diepe kloof tussen de gemeente en de bijstandsgerechtigden, als het gaat om de uitgangspunten en de beleving van het re-integratiebeleid:

‘De gemeente zet in op “iedereen aan het werk” en lijkt ervan uit te gaan dat er genoeg banen zijn. De Rotterdammer die een bijstandsuitkering nodig heeft verwijt de gemeente geen oog te hebben voor de jarenlange economische crisis en het gebrek aan banen. De ombudsman vindt niet dat de gemeente voor Sinterklaas hoeft te spelen, maar het andere uiterste is dat mensen die bijstand aanvragen zich door de gemeente behandeld voelen als hufters, losers of fraudeurs.’⁸²

Werkverschaffing

De gelijkenis van verplichte werktrajecten met de werkverschaffing in de eerste helft van de twintigste eeuw springt in het oog. Immers: ook daar was sprake van door de lokale overheid georganiseerde activiteiten die zijn bedoeld om inkomen te verkrijgen of te behouden, zonder dat sprake is van een normaal dienstverband. Anders dan de vroegere armenzorg moet het huidige bijstandsstelsel zich echter bewegen binnen de grenzen die de grondrechten stellen, waarbij het de rechter is die erop toeziet of de gemeente wel binnen de kaders van de rechtsstaat blijft. Dat roept de vraag op of de hedendaagse werkverschaffing in strijd is met het verbod verplichte arbeid dat is neergelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (artikel 4 lid 2 EVRM).⁸³ Die vraag kwam aan de orde in de zaak van ‘de Arnhemse schoffelaar’. Een man werd door de gemeente verplicht om deel te nemen aan een *work first*-programma, waarbij hij de keuze had tussen onkruid wieden en tubes secondelijm inpakken. De gemeente zette dit programma in om de vaardigheden van uitkeringsgerechtigden te onderzoeken en om hen arbeidsdiscipline (op tijd komen, opdrachten van leiding-

gevend en accepteren, omgaan met collega's) bij te brengen. Na korte tijd weigerde de man de werkzaamheden nog langer uit te voeren. Hij was van mening dat het werk niet bijdroeg aan zijn terugkeer naar de arbeidsmarkt. De gemeente besloot zijn uitkering gedurende één maand met 40 procent te verlagen wegens een gebrek aan getoond verantwoordelijkheidsbesef.

De rechter sloot niet uit dat verplichte werkactiviteiten strijdig kunnen zijn met het verbod op verplichte arbeid. In deze specifieke situatie en dit stadium was daarvan volgens hem echter nog geen sprake, omdat de genoemde activiteiten wel degelijk kunnen bijdragen aan de re-integratie. Alleen wanneer volstrekt duidelijk is dat activiteiten geen enkele positieve invloed hebben op de re-integratie, komt een gemeente in de gevarenzone.⁸⁴

Het is een spannende vraag hoe de verplichte tegenprestatie zich met het verbod op verplichte arbeid verhoudt, omdat hier het doel van het bevorderen van de re-integratie juist is losgelaten. Veel zal vermoedelijk afhangen van de manier waarop de gemeente de tegenprestatie feitelijk invult en of deze is gericht op het opheffen van de kwetsbare positie van de cliënt in de samenleving.

In de praktijk wordt de soep niet in alle gemeenten zo heet gegeten als ze wordt opgediend. De meeste gemeenten lijken de tegenprestatie wel degelijk in te zetten om een bijdrage te leveren aan het insluiten van bijstandsgerechtigden in de samenleving. Hierdoor is de tegenprestatie niet enkel gericht op het onderstrepen van wederkerigheid ('voor wat hoort wat'). Bovendien genieten bijstandsontvangers doorgaans veel keuzevrijheid, waardoor de activiteiten beter aansluiten bij hun aspiraties.⁸⁵ Op deze manier ingezet kan de tegenprestatie bijzonder waardevol zijn.

Een lichtend voorbeeld is de gemeente Zwolle. Hier werkt men met een 'persoonlijk actieplan' voor bijstandsontvangers. De uitkeringsgerechtigde maakt samen met de gemeente een eigen trajectplan gericht op het opheffen van diens kwetsbare positie. In de lokale verordening – die overigens in de titel subtiel spreekt van een maatschappelijke inspanning in plaats van een tegenprestatie – is vastgelegd dat de geleverde inspanningen stimulerend en activerend moeten zijn voor de bijstandsgerechtigde en dus niet alleen de samenleving maar ook het persoonlijke belang moeten dienen. Bij het opleggen van de werkzaamheden hecht de gemeente dan ook veel gewicht aan de wensen en ideeën van de persoon zelf. Bijstandsgerechtigden die al maatschappelijk actief zijn, bijvoorbeeld als mantelzorger, hoeven geen (nieuwe) tegenprestatie te verrichten.

3 Workfare, een balans

Een goed bijstandsbeleid is erop gericht om mensen te beschermen en in te sluiten in de samenleving. Dat veronderstelt een evenwicht tussen het recht van mensen op steun vanuit de gemeenschap om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien en hun plicht om zich richting die gemeenschap actief op te stellen.

De afgelopen jaren vond er in Nederland een ontwikkeling plaats naar – vaak centraal geregelde – strengere plichten en zwaardere sancties. Deze ontwikkeling maakte terecht een einde aan een tijdperk waarin onvoldoende aandacht werd besteed aan activering en handhaving.

Inmiddels moeten we echter vaststellen dat de slinger weer is doorgeslagen. Niet iedereen blijkt in staat om te voldoen aan de strenge verplichtingen. Wanneer deze op harde wijze worden afdwongen, komt de bescherming van kwetsbare mensen onder druk te staan. Daarbij kunnen de in het tweede hoofdstuk genoemde arresten van de Centrale Raad van Beroep met oog op de fraudewetgeving dienen als waarschuwingssignaal. Een strenge wetgever treft een principiële rechter op zijn pad.

Zoals rechten verantwoordelijkheden veronderstellen, zo veronderstellen plichten rechtswaarborgen. Door de preoccupatie met disciplineren is echter de aandacht voor die waarborgen naar de achtergrond verdwenen. Het hiermee samenhangende risico van willekeur of een stigmatiserende behandeling dient met kracht te worden bestreden.

Op deze plek is ook een belangrijke nuance op zijn plaats. Er blijkt namelijk ook veel goed te gaan: de meeste gemeenten zetten verplichte werktrajecten in met oog op het opheffen van de kwetsbare posities van bijstandsgerechtigden en een volwaardige participatie in de samenleving. Over het algemeen krijgen mensen bij de keuze van deze verplichte activiteiten de nodige vrijheid.

De kunst is om te komen tot een herijking van de balans tussen rechten en plichten, zonder opnieuw te vervallen in de tegenovergestelde situatie, namelijk een onvoorwaardelijk recht op een uitkering.

Een bijstand die bijstaat

Inleiding

In de vorige hoofdstukken is beschreven hoe de overheid afgelopen jaren streefde naar een meer activerend en fraudebestendig stelsel. In dat kader werden de verplichtingen van uitkeringsgerechtigden steeds verder geaccentueerd en werd er steeds strenger gehandhaafd.

Verplichte activering kan mensen die soms vele jaren afhankelijk zijn van een uitkering helpen om hun beperkingen te overwinnen en weer actief mee te doen in de samenleving. Andersom kan dit er ook toe leiden dat uitkeringsgerechtigden juist verder in hun inkomenspositie worden aangetast en in hun maatschappelijke deelname worden beperkt. Deze keerzijde behoeft meer aandacht.

De politieke uitdaging voor de komende jaren is dan ook gelegen in het streven naar een meer afgewogen balans tussen rechten en plichten, zodat recht wordt gedaan aan de bescherming van kwetsbare mensen en de deelname van deze groep in de samenleving.

In dit hoofdstuk volgen vier aanbevelingen om de balans tussen rechten en plichten te hervinden. In de eerste plaats is het tijd voor een meer bescheiden overheid, die daadwerkelijk ruimte geeft voor maatwerk. In de tweede plaats moet bij verplichtingen gegarandeerd worden dat deze de deelname van mensen in de samenleving bevorderen. In de derde plaats is het van belang dat toekomstig beleid meer ruimte biedt voor positieve prikkels. In de vierde plaats, tot slot, is werkloosheid geen individueel maar gezamenlijk probleem en dienen overheden, organisaties en bedrijven samen te streven naar een inclusieve arbeidsmarkt.

I Tijd voor bescheiden bestuur

Hoewel de huidige bijstandswetgeving op papier is gestoeld op het principe van maatwerk, is dit in de praktijk eerder ideaal dan realiteit. Sterker nog: waar het gaat om plichten en straffen heeft 'Den Haag' de teugels de afgelopen jaren steeds verder aangetrokken. Deze toenemende juridisering uit zich in het verplicht terugvorderen van bijstand, het opleggen van standaardsancties

bij fraude en het centraal opleggen van een hele reeks uniforme medewerkingsverplichtingen onder dreiging van een strafkorting. Maatwerk dreigt zo te verworden tot een holle frase.

Maatwerk kan op verschillende manieren worden toegepast. Zo kan een voorziening of maatregel worden toegesneden op de individuele situatie (discretionariteit). Re-integratietrajecten kunnen bijvoorbeeld worden afgestemd op de mogelijkheden en beperkingen van de individuele bijstandsontvanger. Daarnaast kan door middel van maatwerk het beleid beter worden aangepast aan de lokale omstandigheden. De lokale overheid ziet nu eenmaal meer verschillen dan de landelijke. Daarbij past dat het rijk een stap terug doet (decentralisatie). Bijstandswetgeving die daarentegen gebaseerd is op allerlei centraal opgelegde, uniforme medewerkingsplichten, verplichte terugvorderingen en automatische boetes bij fraude, geeft onvoldoende ruimte om in te spelen op de persoonlijke situatie van mensen. Teveel wordt uitgegaan van 'one size fits all' in plaats van een meer op de persoon toegesneden benadering.

Weliswaar genieten gemeenten een zekere vrijheid bij de invulling hiervan, maar het credo 'centraal wat moet, decentraal wat kan' veronderstelt toch op zijn minst dat de noodzaak van het omzetten van een bevoegdheid (de gemeente *kan*) in een verplichting (de gemeente *moet*) serieus wordt gemotiveerd.

Maatwerk brengt met zich mee dat de landelijke overheid breekt met haar beleid van meer en centraal voorgeschreven en streng geformuleerde verplichtingen voor uitkeringsgerechtigden, minder gemakkelijke naleving, meer overtredingen, meer wantrouwen en hardere straffen. Een verstandig participatiebeleid vereist dat de landelijke overheid de gemeentelijke gereedschapskist vult, maar de gemeenten de vrijheid geeft om te bepalen welk instrument ze willen gebruiken en op welke manier. Het rijk moet een bescheiden houding aannemen.

2 Tijd voor rechtswaarborgen

Maatwerk is een nastrevenswaardig ideaal, maar kent ook belangrijke risico's. Overheden zijn gebonden aan de regels van de rechtsstaat en kunnen niet naar eigen goeddunken verplichtingen en straffen opleggen.⁸⁶ Maatwerk kan een wrang eufemisme worden voor willekeur of machtsmisbruik. Wanneer de macht in hoge mate ligt bij één persoon of orgaan, ontstaat er behoefte aan een systeem van *checks and balances*. Een verstandige overheid erkent deze noodzaak.

Terwijl burgers geconfronteerd worden met een strenge handhaving, is het met het 'handhaven' van rechtswaarborgen karig gesteld. Nederland begeeft zich in de frontlinie van het streng-strenger-strengst-beleid, maar blijft achter zodra het aankomt op het vormgeven van de noodzakelijke randvoorwaarden.

Het ontbreken van de benodigde *checks and balances* wringt temeer als we bedenken dat de ons omringende landen als tegenhanger van de activeringsplicht deze waarborgen wél hebben geregeld.⁸⁷ In Duitsland moeten bijstandsgerechtigden maatschappelijk nuttige activiteiten verrichten die worden aangeduid als ‘ein-Euro-Jobs’ (per gewerkt uur ontvangen de deelnemers één euro vergoeding). Het Duitse *Sozialgesetzbuch* bepaalt dat deze verplichte werkprogramma’s proportioneel, passend en in overeenstemming met de wettelijke normen voor arbeidsomstandigheden moeten zijn. Om willekeur tegen te gaan dienen de werkzaamheden te worden neergelegd in een publiekrechtelijke overeenkomst. Er geldt een ongevallenverzekering en verzekering voor beroepsziekten. De maximale werkweek is dertig uur.

Engeland kent het *Mandatory Work Activity* programma, dat start bij aanvang van de uitkering en is bedoeld om uitkeringsgerechtigden werkdiscipline aan te leren door hen gedurende vier weken maximaal dertig uur per week aan het werk te zetten. De werktijden en arbeidsomstandigheden zijn in interne richtlijnen geregeld. De richtlijnen regelen bovendien dat de werkzaamheden aantoonbaar moeten bijdragen aan de ontwikkeling van mensen met een uitkering. Ten slotte moet het werk passen binnen iemands persoonlijke overtuiging en mag het niet vernederend zijn.

In Scandinavische landen zoals Zweden en Finland wordt in vergelijking met andere landen meer nadruk gelegd op het ontwikkelingsdoel van de activiteiten. Zo waarborgt de Finse wet dat trajectplannen in overleg met de bijstandsontvanger moeten worden gemaakt, terwijl rekening wordt gehouden met individuele voorkeuren.

Het is noodzakelijk dat ook in Nederland op rijksniveau randvoorwaarden worden gecreëerd in de vorm van doelstellingen en waarborgen. Immers, of een burger ‘meedoet’ of ‘aan de kant staat’ hangt mede af van het beleid in een specifieke gemeente. Zolang een uniform kader ontbreekt, is het aan gemeenten om hierin zelf in hun verordeningen in te voorzien. Het voordeel van regulering via doelstellingen en rechtswaarborgen in plaats van welomschreven aanspraken, is dat de professional de vrijheid behoudt om te voorzien in een creatieve oplossing voor het re-integratievraagstuk. Tegelijk wordt tegengegaan dat deze vrijheid omslaat in willekeur, stigmatisering of misbruik van macht. Hieronder worden enkele ijkpunten gegeven die zouden moeten worden gerespecteerd bij verplichte werktrajecten.⁸⁸

- *Doelstellingen* – Werktrajecten moeten worden ingezet met oog op het insluiten van mensen in de samenleving. De trajecten moeten daarom bijdragen aan de kans op deelname aan de arbeidsmarkt. Wanneer deelname aan de arbeidsmarkt (vooralsnog) geen realistisch perspectief is, dienen de activiteiten te zijn gericht op het voorkomen van uitsluiting en het bevorderen

van insluiting in de samenleving. Werktrajecten mogen dus niet eenzijdig gericht zijn op het leveren van een tegenprestatie in ruil voor de uitkering. In de praktijk kunnen klantmanagers samen met de cliënt in een persoonlijk actieplan omschrijven op welke manier de activiteiten bijdragen aan de ontwikkeling van die cliënt. Tegenwoordig worden deze plannen nog teveel ingezet als een juridisch bindend document: ‘afpraak is afspraak’. Uit onderzoek blijkt dat werkzoekenden die de gestelde doelen zien als een mogelijkheid om te leren, beter kunnen omgaan met tegenslagen en bovendien meer kans hebben op het vinden van werk.⁸⁹

- *Kwaliteit van de activiteiten* – Werktrajecten dienen uitdrukking te geven aan de waardigheid van de mens. De activiteiten moeten daarom van goede kwaliteit zijn en dus niet vernederend of stigmatiserend zijn. Bij het beoordelen van deze activiteiten mogen de ervaringen van uitkeringsgerechtigden niet worden vergeten. Vanzelfsprekend dienen ook de arbeidsomstandigheden te worden beschermd. Anja Eleveld, die werkt als juriste aan de Vrije Universiteit, schrijft dat de regelingen voor werktijden, arbeidsomstandigheden en ongevallen voor bijstandsgerechtigden mager afsteken in vergelijking met die voor reguliere werknemers.⁹⁰
- *Zeggenschap* – Zeker wanneer werktrajecten niet (direct) zijn gericht op terugkeer naar de arbeidsmarkt, dienen bijstandsgerechtigden betrokken te worden bij de keuze van de activerende werkzaamheden en hierover mee te beslissen. Zo kunnen zij activiteiten verrichten die aansluiten bij hun interesses en wordt het negatieve gevoel, dat het hier om gedwongen werk gaat, verminderd. De Zwolse aanpak in het kader van de ‘maatschappelijke inspanning’ die werd beschreven in het vorige hoofdstuk verdient navolging. In de praktijk vergroten veel gemeenten het aanbod van verplichte werkzaamheden door samen te werken met vrijwilligersbanken. Gemeenten kunnen dit aanbod nog verder vergroten door aan het verstrekken van subsidies aan bijvoorbeeld zorginstellingen, sportverenigingen of musea, de voorwaarde te koppelen dat deze bereid zijn om sociale activeringstrajecten te organiseren voor mensen met een uitkering.
- *Klachtenprocedure* – Professionals hebben doorgaans het beste met hun cliënten voor, maar diverse publicaties laten zien dat zij soms ook een rigide houding kunnen aannemen. Onder het motto ‘bijt niet de hand die je voedt’ zijn mensen met een uitkering soms bang om in dit soort situaties een klacht in te dienen. Gemeenten kunnen deze angst verminderen door een formele klachtenprocedure op te stellen en een vertrouwenspersoon aan te wijzen.
- *Proportionele sancties* – Sancties die worden opgelegd als bijstandsgerechtigden niet voldoen aan hun verplichtingen, dienen rekening te houden met het karakter van bijstand als laatste vangnet. Straffen moeten dus tijdelijk, redelijk en proportioneel zijn.

3 Tijd voor positieve prikkels

Wonderlijk genoeg zijn er in het bijstandsbeleid haast uitsluitend negatieve prikkels en worden er nauwelijks positieve prikkels ingezet om mensen te bewegen naar werk. Mensen die zich aan de regels houden – dat zijn nog altijd verreweg de meeste mensen in de bijstand – lijken zich hierdoor te moeten rechtvaardigen voor hun gebrek aan succes. Naast maatwerk en rechtswaarborgen dienen we veel meer in te zetten op positieve prikkels. Te denken valt aan stimulansen, vrijstellingen en – niet in de laatste plaats – begeleiding.

In een eerdere bijdrage van het Wetenschappelijk Instituut van de Christen-Unie over de toekomst van de sociale zekerheid werd een lans gebroken voor een bijverdienregeling.⁹¹ Deze regeling wil een oplossing bieden voor het feit dat mensen die vanuit een uitkering doorstromen naar een parttime baan er financieel vaak niet op vooruitgaan vanwege de armoedeval: het verdiende inkomen wordt geheel of gedeeltelijk gekort op de uitkering. De bijverdienregeling stimuleert mensen op een positieve manier om te werken, maar hierbij moet ervoor gewaakt worden dat bijverdienen naast een uitkering niet té lucratief wordt. Een keerzijde van een dergelijke regeling is immers dat mensen die niet vanuit de bijstand aan het werk komen, minder verdienen dan een uitkeringsgerechtigde die gebruik maakt van de bijverdienregeling.

Bovendien moet het denken over een positieve stimulans niet beperkt blijven tot financiële prikkels. De mens is immers geen *homo oeconomicus*. Minstens zo wezenlijk zijn korte lijnen met de sociale dienst, persoonlijke aandacht en goede begeleiding. Hierdoor hebben mensen het gevoel dat ze als uniek persoon worden erkend.

De socioloog Thomas Kampen deed onderzoek naar de ervaringen van bijstandsccliënten met ‘verplicht vrijwilligerswerk’. Hij concludeert dat vooral de disciplinerende benadering van de sociale dienst door hen als negatief wordt ervaren:

‘De industriële wereld van de sociale dienst, met de voortdurende gerichtheid op vooruitgang, de targets, de gestandaardiseerde gesprekken, de uitgestippelde trajecten en de controle [leidt] bij bijstandsccliënten tot het gevoel een product te zijn van de activeringsfabriek’.

Het overheidsbeleid lijkt heen en weer te slingeren tussen vrijheid en controle. Zo beschouwt de sociale dienst haar verantwoordelijkheid als vervuld wanneer bijstandsgerechtigden beginnen met vrijwilligerswerk. Maar vervolgens duikt ze wel weer op als controleur, soms op weinig discrete wijze.

Onderbelicht in het sociale beleid is de vraag of er *aandacht* is voor mensen, voor hun achtergrond, doelen, mogelijkheden en beperkingen. Ervaren mensen dat ze worden gezien, worden vertrouwd en worden geholpen? Kampen

schetst een alternatieve benadering die is gericht op erkenning: het consideratiemodel.⁹² Hierin is er oog voor de achtergrond van mensen, zoals hun levens- en werkervaring en aspiraties. In het model worden drie fasen onderscheiden: ontmoeting, ontdekking en rugdekking.

In ontmoetingsfase verdiept de overheid zich in de achtergrond van mensen door toenadering te zoeken en aan te sluiten bij hun interesses. Op die manier raken cliënten eerder gemotiveerd om mee te werken aan activering. Bovendien leidt deze coöperatieve benadering eerder tot een gezamenlijk doel. Daarbij is dwang overigens niet ondenkbaar. Zo kan iemand met een angststoornis het vaak pas achteraf waarderen als hij of zij een duwtje in de rug heeft gekregen om deze beperking te overwinnen.

In de ontdekkingsfase ontdekt de cliënt allerlei waardevolle aspecten die zijn verbonden aan vrijwilligerswerk:

‘Doorgaans is vrijwilligerswerk een openbaring voor bijstandsontvangers die lange tijd thuis hebben doorgebracht en nu hun leven zien onthuilen. In die zin is de start te vergelijken met het openen van de luiken voor de ramen van een huis. Het gevolg hiervan is dat de bijstandsontvanger allerlei nieuwe indrukken opdoet waardoor hij of zij opbloeit [...].’⁹³

In deze fase volstaat de erkenning die vrijwilligers ervaren van hun collega's. Na een aantal maanden ontstaat bij vrijwilligers vaak behoefte om ook vanuit de overheid bevestigd te krijgen dat ze goed bezig zijn. Dit is de rugdekkingsfase, waarin men vooral betrokkenheid van de overheid verlangt. Cliënten zijn geenszins tegen controle, maar deze moet wel voortkomen uit betrokkenheid: geen controle *over* de cliënt, maar controle *met* de cliënt. In deze fase raken bijstandsontvangers steeds meer aan het vrijwilligerswerk gehecht. Het brengt onthaasting, geeft zin en biedt warmte. Daarmee verdwijnt echter ook de gerichtheid op de terugkeer naar betaald werk. Tegen deze achtergrond is het cruciaal dat de klantmanager betrokken blijft bij de ontwikkeling van de bijstandsgerechtigde, dat de langetermijnbelangen in beeld blijven en dat er ondersteuning blijft bij het zoeken van een betaalde baan.

Onbetaalde, maar maatschappelijk nuttige activiteiten kunnen in een op erkenning gerichte benadering wel degelijk worden beloond – bijvoorbeeld met ervaringscertificaten.

Overigens, persoonlijke benadering en begeleiding is ook van waarde bij het bestrijden van fraude en misbruik. Uit onderzoek van de Rotterdamse bestuurskundigen Menno Fenger en William Voorberg komt naar voren dat sociale diensten uitkeringsgerechtigden vaak jaren niet zien, waardoor er weinig zicht is op de aard van en de motieven achter uitkeringsfraude. Hierdoor kan een soms relatief onschuldige overtreding op langere termijn culmineren in een ernstige fraudezaak.

Wanneer er intensiever contact is met bijstandsgerechtigden kunnen fraude en misbruik worden voorkomen. Zo kunnen zij tijdig worden ingelicht over wat wel en niet mag. Bovendien kan de overheid tekenen van fraude sneller opvangen en worden potentiële fraudeurs effectiever afgeschrikt. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de in de inleiding beschreven zaak over de oppassende oma niet uit de hand was gelopen, wanneer de sociale dienst zich op voorhand meer had ingeleefd in haar thuissituatie, zodat al in een vroeger stadium kon worden volstaan met een waarschuwing. Vormen van repressie moeten zich beperken tot degenen die willens en weten fraude plegen of misbruik maken van de bijstand. Kernachtig geformuleerd: preventie waar kan, repressie waar moet.⁹⁴

4 Tijd voor een inclusieve arbeidsmarkt

Om mensen naar werk te leiden zette de overheid de afgelopen decennia steeds sterker in op gedragsverandering van de werkzoekende. Op die manier wordt werkloosheid vooral als individueel probleem gedefinieerd. Wanneer we daarbij niet kijken naar de opnamecapaciteit van de arbeidsmarkt begeven we ons echter op een dood spoor.

Werkloosheid en bijstandsafhankelijkheid moeten worden begrepen als een probleem van de samenleving als geheel. Alle partijen – organisaties, overheidsinstellingen, bedrijven en lokale gemeenschappen – dragen mede verantwoordelijkheid om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te helpen.

Het kabinet onderstreept in de toelichting op de Participatiewet weliswaar de noodzaak van een inclusieve arbeidsmarkt, maar de vraag is of dat volstaat. Met de invoering van deze wet in 2015 zijn de toegangsdeuren naar de bijstand ook geopend voor mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. De WSW en de Wajong zijn goeddeels afgeschaft. Het is de bedoeling dat deze mensen zoveel mogelijk worden ondergebracht bij reguliere werkgevers, waar nodig gestimuleerd door een loonkostensubsidie. In het Sociaal Akkoord 2013 is afgesproken dat er tot 2025 stapsgewijs 125.000 garantiebanen worden gecreëerd voor mensen die zich niet zonder steun kunnen handhaven. Of deze doelen worden gehaald is onzeker en zelfs los daarvan is het twijfelachtig of de maatregelen toereikend zijn om mensen aan een baan te helpen. Niet alle mensen in de bijstand komen namelijk in aanmerking voor een garantiebaan.⁹⁵ Voor een inclusieve arbeidsmarkt is meer nodig.

In de eerste plaats hebben overheden daarbij een rol. Vanwege de sterk geslonken re-integratiebudgetten richten gemeenten hun blik in toenemende mate uitsluitend op kansrijke bijstandsgerechtigden. Grote groepen moeilijk bemiddelbare mensen die niet in aanmerking komen voor een garantiebaan dreigen buiten de boot te vallen. Ze worden soms, onder dreiging van een sanctie, in goedkope trajecten geparkeerd.

Ten tweede kan de overheid organisaties en bedrijven stimuleren om mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie in dienst te nemen. Dat is niet eenvoudig. Zo blijkt uit een enquête onder Nederlandse bedrijven in 2012 dat slechts 3,8 procent van hen het inzetten van kwetsbare groepen als een onderdeel van de missie beschouwt. Dit resultaat kan beïnvloed zijn door het feit dat de enquête tijdens de economische crisis is afgenomen. Echter zelfs met dat gegeven in het achterhoofd, blijft dit percentage erg laag.

Overheden kunnen inzetten op *social return*. Hierbij verbinden zij aan aanbestedingsopdrachten de voorwaarde dat bedrijven een zeker percentage van arbeidsplaatsen reserveren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarbij moet wel bedacht worden dat de toepassing van *social return* er paradoxaal genoeg toe kan leiden dat organisaties die serieus werk maken van werkgelegenheid voor kwetsbare groepen hierdoor worden belemmerd. Deze organisaties worden nog eens geconfronteerd met aanvullende *social return*-eisen. Dat leidt tot zogeheten draaideurconstructies: mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt moeten het veld ruimen voor andere mensen uit diezelfde groep. Dit stuut begrijpelijkerwijze op verzet. Door maatwerk te bieden kunnen gemeenten ervoor zorgen dat deze organisaties op andere wijze een bijdrage kunnen leveren aan de samenleving. Zo kunnen 'traditionele' bedrijven bijvoorbeeld invulling geven aan *social return* door producten af te nemen van sociale ondernemers of hen te adviseren.⁹⁶

Daarnaast kunnen overheden sociale ondernemingen ondersteunen. Dit zijn ondernemingen die zichzelf primair ten doel stellen om bij te dragen aan de oplossing van een bepaald maatschappelijk vraagstuk, zoals het creëren van werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Een mooi voorbeeld is bierbrouwerij De Prael in Amsterdam. Naast het brouwen van bier beschouwt dit bedrijf het als haar bijzondere missie om mensen met een psychiatrische achtergrond op te nemen in het werkproces. In de brouwerij en het bijbehorende proeflokaal werken inmiddels maar liefst 130 enthousiaste mensen.

Sociale ondernemingen hebben een belangrijke signalerings- en voorbeeldfunctie. Als zij zich richten op het creëren van banen voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, ontwikkelen ze expertise over de vraag hoe je als bedrijf de mogelijkheden van deze mensen kunt benutten. Het is zinvol om deze kennis te delen met andere werkgevers. Innovatieve oplossingen kunnen door het bedrijfsleven en de overheid worden overgenomen.⁹⁷

Het stimuleren van sociale ondernemingen kan onder andere door obstakels in wet- en regelgeving uit de weg te ruimen. Een goed voorbeeld in dit kader is de wijze waarop gemeenten opdrachten inkopen bij deze ondernemingen. Hierbij kijkt de overheid vaak alleen maar naar het financiële plaatje, terwijl niet wordt gekeken naar wat sociale ondernemingen de samenleving kunnen opleveren. Om die reden dienen overheden bij het verlenen van opdrachten nadrukkelijker te kijken naar de bijdrage van bedrijven aan bijvoorbeeld de werkgelegenheid voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.

In de derde plaats kunnen bedrijven en organisaties ook los van de overheid verantwoordelijkheid nemen voor een meer inclusieve arbeidsmarkt. Zij kunnen bijvoorbeeld experimenteren met het creëren van werk door functies en taken te hervormen. Zo is in het Amsterdamse Slotervaartziekenhuis een interessant experiment gedaan, waarbij door het werk anders te organiseren nieuwe functies werden gecreëerd voor jongeren met een arbeidsbeperking. Onderzoekers aan de Universiteit van Maastricht hebben dit project onderzocht en kwamen tot de slotsom dat het voor werkgevers, ondanks de hogere begeleidingsnoodzaak, zelfs financieel voordelig kan zijn om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Ook bleek het project een positieve uitwerking te hebben op de personeelsleden van het ziekenhuis.⁹⁸

Ten slotte kunnen lokale gemeenschappen van onschatbare waarde zijn voor mensen die maatschappelijk geïsoleerd dreigen te raken. Juist deze gemeenschappen kunnen dat dreigende isolement signaleren en mensen opvangen.

Een interessante ontwikkeling in dit verband is de opkomst van sociale coöperaties.⁹⁹ Op diverse plekken in Nederland hebben werklozen hun krachten gebundeld in dergelijke organisaties. Sociale coöperaties zijn buurtinitiatieven waarin mensen met een uitkering economische activiteiten ontplooien. Door samen te werken zijn de deelnemers in staat om doelen te bereiken die voor een ieder afzonderlijk nooit haalbaar zouden zijn. Ze concentreren zich op activiteiten die aansluiten bij hun talenten, terwijl de coöperatie zaken zoals inkoop, administratie en huisvesting regelt. De *not for profit* organisatie Cordaid geeft ondersteuning bij het opzetten van sociale coöperaties. Onder de vleugels van zo'n coöperatie vinden allerlei initiatieven onderdak – van groepen die gezamenlijk activiteiten organiseren tot 'scharrelondernemers' die kleinschalige bedrijfjes opzetten.

Bij sociale coöperaties snijdt het mes aan twee kanten. Enerzijds bieden zij de deelnemers een perspectief om te werken aan hun inkomens- en participatiemogelijkheden. Uiteindelijk kunnen de initiatieven mogelijk zelfs een tussenstap vormen op weg naar een baan of voltijd ondernemerschap. Anderzijds leveren de deelnemers een belangrijke impuls aan de kwaliteit van hun leefomgeving.

De coöperaties vertrekken vanuit de idee dat collectieve socialezekerheidsregelingen en individuele rechten weliswaar sterk aan het welzijn hebben bijgedragen, maar ook het risico in zich bergen dat mensen worden losgeweekt uit sociale structuren. Hierdoor ligt een maatschappelijk isolement op de loer. Vanuit de herontdekking van wederzijdse afhankelijkheden zijn sociale coöperaties in staat om nieuwe verbindingen te creëren tussen mensen.

Gemeenten kunnen deze sociale coöperaties meer ruimte geven of zelfs ondersteunen. Zo kunnen zij een regelarme zone instellen, waardoor de leden met behoud van uitkering en met een (tijdelijke) vrijstelling van de sollicitatieplicht aan de coöperatie deel kunnen nemen. Daarnaast kan de gemeente overwegen om startkapitaal of een locatie beschikbaar te stellen.

En zo is de cirkel weer rond. In het werken aan een samenleving die mensen beschermt en insluit heeft iedereen een verantwoordelijkheid: de mensen zelf, de organisaties en bedrijven en de overheden. Laten deze verschillende maatschappelijke geledingen gezamenlijk inzetten op ondersteuning, vertrouwen, veiligheid en samenwerking. Dan gaat de samenleving zelf ook een beetje werken als een sociale coöperatie.

ONS Coöperatief

In 2014 startte een groep vrouwen in de Bredase wijk Geeren-Zuid ONS Coöperatief. Binnen deze coöperatie runnen de vrouwen een wijkrestaurant en regelen ze de zalenverhuur en de schoonmaak van buurthuis ONS. Ook organiseren zij kookworkshops. De coöperatieleden zijn uitkeringsgerechtigden – vaak met een grote afstand tot de arbeidsmarkt – die meedoen met behoud van uitkering. Op deze wijze kunnen zij (een deel van) hun uitkering terugverdienen en tegelijk een eigen opleidingsbudget bij elkaar sparen. Binnen de coöperatie worden scholing, opleiding en begeleiding aangeboden. De begeleiding vindt plaats door meer ervaren medewerkers. De gemeente Breda heeft een regelluwe zone ingesteld. Hierdoor zijn de coöperatieleden vrijgesteld van de sollicitatieplicht en kunnen zij zich volledig richten op hun ontwikkeling, met als doel uit te stromen naar regulier werk of hun eigen onderneming te beginnen.¹⁰⁰

Verwijzingen

- 1 R.F.M. Lubbers, 'Rechtsstaat en samenleving: opnieuw een sociale kwestie' (lezing bij de opening van het academisch jaar aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, 3 september 1990), *Christen Democratische Verkenningen* 11 (1990) 445-455.
- 2 Rechtbank Amsterdam 1 april 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:1646. De boete bedroeg aanvankelijk ongeveer 34.000 euro, maar omdat de overtreding grotendeels plaatsvond voor de inwerkingtreding van de Fraudewet (2013), matigde de rechter de boete. Hij bevestigde echter de opvatting dat hier sprake is van fraude.
- 3 Overigens is in deze casus wel een terugvordering van 4044 euro ingesteld omdat Van Aalderen boodschappen, geld voor medische kosten en kleding kreeg die door het college werd gezien als tegenprestatie voor het oppassen.
- 4 A. Baart en C. Carbo, *De zorgval. Analyse, kritiek en uitzicht* (Amsterdam 2013).
- 5 E. Levinas, *De totaliteit en het Oneindige. Essay over de exterioriteit* (oorspronkelijk 1961, Amsterdam 1981).
- 6 Dominicus, geciteerd in *Volgers*, 25. (Nijhoff, R.A., *Volgers. 16 christenen die onze wereld hebben veranderd*; van Augustinus tot Bono (Amsterdam, 2012).
- 7 Zie Tomás Sedláček, *De economie van goed en kwaad. De zoektocht naar economische zingeving van Gilgamesj tot Wall Street* (Schiedam 2012) 112.
- 8 Laborem Exercens, Hoofdstuk 2, Artikel 9.
- 9 Zie uitgebreider R. van Putten en W. Beekers, *Coöperatiemaatschappij, Solidariteit organiseren in de eenentwintigste eeuw* (Amsterdam 2014).
- 10 De precieze inhoud van dit barmhartigheidsgebod is niet onomstreden. Over het al dan niet tijdelijke karakter van de kwijtschelding wordt verschillende gedacht. Zie: R.A. Jongeneel, *Economie van de barmhartigheid; een christelijk-normatieve visie op economie* (Kampen 1996) 53.
- 11 C.L. Blomberg, *Neither Poverty nor Riches: Biblical Theology of Possessions* (Leicester 1999) 45. Tegelijk bestaan er twijfels in hoeverre het sabbatsjaar en het jubeljaar in de praktijk zijn gebracht. Het lijkt er op dat er een verschil was in 'de leer en het leven', zie: R.A. Jongeneel, *Economie van de barmhartigheid*, 53.
- 12 C. Wright, *Old Testament Ethics for the People of God*, 168 (vertaling T. Brand, Coöperatief kapitalisme (Amsterdam 2014) 74).
- 13 G. Buijs, 'Christelijk-sociaal – een archeologie, een her-innering': in Marcel Becker (red.), *Christelijk sociaal denken* (z.p. 2009), 68-101.
- 14 De opvatting dat de eerste verplichting bij de familie ligt, vervolgens bij de particuliere liefdadigheid of de kerk en ten slotte de overheid is gebaseerd op 1 Timotheüs 6:4, 8, 16.
- 15 M.W. Schakel, 'Onvolledige argumentatie', *Anti-revolutionaire Staatskunde* jrg. 33 (1963) nr. 3.
- 16 J.P. de Vries 'De sociale verantwoordelijkheid van de overheid', in W. Boerma e.a., *Ieder zijn dagelijks brood*, Barneveld 1999, een publicatie van de Groen van Prinsterer-stichting van het GPV, nr.85.
- 17 Zie tevens de vermaning aan koning Lemuel: 'Spreek voor hen die weerloos zijn, bescherm het recht van de vertrapten. Spreek, oordeel rechtvaardig, geef de armen en behoeftigen hun recht' (Spreuken 31:8-9).
- 18 Zie De Vries, 'De sociale verantwoordelijkheid van de overheid'.
- 19 Artikel 7:925 BW: Verzekering is een overeenkomst waarbij de ene partij, de verzekeraar, zich tegen het genot van premie jegens haar wederpartij, de verzekeringnemer, verbindt tot het doen van een of meer uitkeringen (...).
- 20 C.J.M. Schuyt, *Noden en wensen. De verzorgingsstaat gezien als historisch fenomeen* (Rotterdam 2013) 16-17.
- 21 Abraham de Swaan, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd* (Amsterdam 2004).
- 22 J.J. Westert, 'Eigen daklozen eerst? Het regionaal bindingsvereiste en de mogelijke spanning met nationaal en internationaal recht', masterscriptie RuG 2014.
- 23 SCB en CBS, *Armoedesignalement 2014*.
- 24 Kamerstukken II 1961-1962, 6796, nr. 3, blz. 9-10.
- 25 G. Mosterd, *Marga Klompé, Een biografie* (Amsterdam 2013) 307.
- 26 Zie uitgebreider: M. van Reisen, 'Een bloemetje op tafel hoort erbij. Menselijke waardigheid als essentie van sociale zekerheid', in: E. Borgman & M. van Reisen, *De verbeelding van Marga Klompé. Perspectieven op de toekomst* (Zoetermeer 2012).

- 27 Mosterd, Marga Klompé, 307.
- 28 Commissie-Van der Zwan 1993.
- 29 J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt, *De stagnerende verzorgingsstaat* (Amsterdam 1978).
- 30 S. Klosse en G.J. Vonk, *Socialezekerheidsrecht* (Deventer 2014) 303.
- 31 Art. 10a lid 1 Wet werk en bijstand (nu: artikel 10a lid 1 Participatiewet).
- 32 T. Kampen, *Verplicht vrijwilligerswerk. De ervaringen van bijstandsgerechtigden met een tegenprestatie voor hun uitkering* (Amsterdam 2014) 17-18.
- 33 Artikel 9 lid 1 sub c Wwb (nu: Artikel 9 lid 1 sub c Participatiewet). Aanvankelijk werden zowel vrijwilligerswerk als mantelzorg door de staatsecretaris niet als tegenprestatie beschouwd (Kamerstukken II, 2011/12, 32 815, nr. 7, p. 50). Sinds 2015 kunnen gemeenten in de verordening regelen dat vrijwilligerswerk van een 'bepaalde inhoud en omvang' en mantelzorg als tegenprestatie worden aangemerkt.
- 34 Zie de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet werk en bijstand en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden (32815) in de vergadering van 4 okt. 2011.
- 35 A. Corra en H. Bosselaar, *De maatschappelijk nuttige tegenprestatie: schipperen tussen sociale integratie en repressie* (Amsterdam 2013) 7-8.
- 36 Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten (Kamerstukken II, 2013-2014, 33 801).
- 37 Artikel 18 lid 4 Participatiewet.
- 38 P. van Echteld & M. Guiaux, *Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsontvangers* (Den Haag 2012).
- 39 Artikel 18b Participatiewet.
- 40 Zie uitgebreider S. Klosse & G.J. Vonk, *Socialezekerheidsrecht*, 267 e.v.
- 41 Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet Boeten).
- 42 Kamerstukken II, 2010/11, 17050, nr. 403, p. 1
- 43 CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754, AB 2015/8. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen opzet (boete is 100% van het benadelingsbedrag), grote schuld (boete is 75% van het benadelingsbedrag), verwijtbaarheid (boete is 50% van het benadelingsbedrag), verminderde verwijtbaarheid (boete is 25% van het benadelingsbedrag).
- 44 CRvB 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12. Ook bij het vaststellen van de redelijke termijn moet rekening worden gehouden met de mate van verwijtbaarheid. Bij opzet geldt een termijn van 24 maanden, bij grove schuld geldt een termijn van 18 maanden, bij gewone verwijtbaarheid geldt een termijn van 12 maanden en bij verminderde verwijtbaarheid geldt een termijn van 6 maanden.
- 45 De nieuwe Fraudewet biedt naar verwachting meer mogelijkheid tot maatwerk en creëert de mogelijkheid tot het geven van een waarschuwing.
- 46 Artikel 18 Participatiewet.
- 47 'Tegenprestatie bijstand Arnhem te vrijwillig', *De Gelderlander* (16 maart 2015).
- 48 C.A. de Kam en M.A. Allers, *Renovatie van het huis van Thorbecke. Miljardendans in Den Haag* (Den Haag), 190.
- 49 Sociaal en Cultureel Rapport 2012, *Een Be-roep op de burger* (Den Haag 2012); J. Raven, *Popular Support for Welfare State Reforms. On Welfare State Preferences and Welfare State Reforms in the Netherlands* (Rotterdam 2012).
- 50 M. Fenger en W. Voorberg, *Uitkeringsfraude in perspectief. Een onderzoek naar de praktijk van fraudebestrijding in Nederland* (Den Haag 2013), 35 e.v.
- 51 G.J. Vonk, 'Opinie: zeven jaar crisis en nog steeds werkloosheid', *Tijdschrift Recht en Arbeid* jrg. 38 (2015) afl. 4. Uitgebreider: G.J. Vonk, 'Repressieve verzorgingsstaat', *Nederlands Juristenblad* (2014) afl. 2, 95-102.
- 52 Zie bijvoorbeeld M. Graaf-Zijl, I. de Groot en J.P. Hop, *De weg naar werk. Onderzoek naar de doorstroom tussen ww, bijstand en werk, voor en na de suwi operatie* (Den Haag 2006); R.W.B. Blonk, M.W. van Twuijver, H.A. van de Ven, A.M. Hazelzet, *Quickscan Wetenschappelijke Literatuur Gemeentelijke Uitvoeringspraktijk* (Leiden 2015).
- 53 T. Kampen, 'Verplicht vrijwilligerswerk. De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering', Van Gennep (Amsterdam 2014).
- 54 Nieuwsbericht Divosa, 15 sept. 2015: www.divosa.nl/nieuws/mensen-de-bijstand-dreigen-zicht-op-werk-te-verliezen. Nieuwsbericht CBS 28 aug. 2015: www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2015/aantal-bijstandsuitkeringen-neemt-toe-maar-minder-snel.htm.
- 55 B.M.F. Fermin en J.J.M. Besseling, *Evidence based beleid, van wetenschap naar praktijk in het werkveld van sociale diensten. Een*

- literatuur- en praktijkverkenning (Hoofddorp 2011).
- 56 J. Muysken en S. Klosse. 'Back to work: Gemeentelijk re-integratiebeleid in Limburg vergeleken' (Maastricht 2014).
- 57 Zie voor een literatuuroverzicht K.P. Goudswaard, B. Barentsen en G.J.J. Heerma van Voss, 'Handhaving in de sociale zekerheid', in: F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller (red.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland* (Deventer 2014) 565 – 581.
- 58 Fenger en Voorberg, *Uitkeringsfraude in perspectief*.
- 59 Ter illustratie zie: H. Bosselaar e.a., *Werk! de WWB? Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (Meccano; 2007).
- 60 Er zijn ook nog thema's te benoemen, zoals het vraagstuk van verdringing. Hierover bv.: M.S. Houwerzijl, 'Vraag naar en aanbod van arbeid in de participatiesamenleving', *Tijdschrift Recht en Arbeid* jrg. 37 (2014) afl. II.
- 61 In de aangekondigde Fraudewet zullen de strafrechtelijke begrippen opzet en grove schuld worden geïntroduceerd. Overigens vindt hierdoor een vermenging van het bestuursrecht en het strafrecht plaats, wat het stelsel er voor de uitvoering niet bepaald eenvoudiger op maakt.
- 62 Advies W03.15.0138/II.
- 63 Nationale Ombudsman, *Geen fraudeur, toch boete: een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet* (z.p. 2014) 29-30.
- 64 Ibidem, 6.
- 65 Te raadplegen via: www.etalage.argumentenfabriek.nl/verbeter/debijstand.html.
- 66 *Budgethandboek* 2014.
- 67 Sendhil Mullainathan en Eldar Shafir, *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen* (Amsterdam 2013).
- 68 Zie G.J. Vonk, 'Kwetsbare verzorgingsstaat', *Nederlands Juristenblad* (2015) 913. Het sociaal minimum komt neer op 70% van het minimumloon voor een alleenstaande en 50% voor een gehuwde.
- 69 E. Sol, J. Castonguay, H. van Lindert, Y. van Amstel, *Work First werkt. Op weg naar evidence based - work first. Benchmark* (Utrecht 2007) 94-95.
- 70 Lucy Kok en Aenneli Houkes, *Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken, Een literatuurstudie* (z.p. 2011) 56.
- 71 'Vernederende klusjes voor Amsterdammers in bijstand', *de Volkskrant* 23 dec. 2013.
- 72 Op dit gevolg wordt ook gewezen door de Vereniging Nederlandse Gemeenten en Divosa, de vereniging van managers van sociale diensten in een gezamenlijke reactie op het wetsvoorstel (1 maart 2012, kenmerk: BAWI/0201200370).
- 73 Ter legitimatie wordt bijvoorbeeld artikel 5:4 Algemene wet bestuursrecht of artikel 11, 17 of 54 Participatiewet ingeroepen.
- 74 Bureau Straatjurist, *Jaarverslag* 2015.
- 75 Planije e.a., *Landelijke toegang opnieuw bekeken*, 34.
- 76 Bureau Straatjurist, *Jaarverslag* 2015.
- 77 Rapport Ro9/01 *Buiten de bijstand*.
- 78 Ibidem, p. 17.
- 79 A. Corra en H. Bosselaar, *De maatschappelijk nuttige tegenprestatie: schipperen tussen sociale integratie en repressie* (Amsterdam 2013).
- 80 Te raadplegen via: www.amsterdam.nl/gemeente/college-van/individuele-paginas/arjan-vlieg/persberichten/persberichten-2015/re-integratietraject/.
- 81 'Vernederende klusjes voor Amsterdammers in bijstand', *Volkskrant* 24 dec. 2014.
- 82 Ombudsman Rotterdam, *Het pad naar werk.....niet geplaveid, wel schoongeveegd! Onderzoek naar de praktijk van re-integratie in het kader van de Wet werk en bijstand (thans Participatiewet)*, p. 76.
- 83 Klosse en Vonk, *Socialezekerheidsrecht*, 239-240.
- 84 Rechtbank Arnhem 8 oktober 2010, ECLI:NL:RBARN:2008:BF7283 (De Arnhemse schoffelaar). Overigens werd de gemeente in deze procedure alsnog op de vingers getikt, omdat deze door het bieden van twee opties onvoldoende maatwerk heeft geboden. In navolging van de Rechtbank Arnhem heeft in 2010 de Centrale Raad van Beroep een kader ontwikkeld aan de hand waarvan wordt bepaald of een verplicht werktraject de toets der kritiek van het verbod op verplichte arbeid (artikel 4 EVRM) doorstaat.
- 85 Corra en Bosselaar, *De maatschappelijk nuttige tegenprestatie; Voor wat hoort wat. Een beschrijving van de uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen door gemeenten* (Inspectie SZW; 2013).
- 86 Zie over de problemen van flexibele wetgeving: Lon Luvois Fuller, *The Morality of Law* (Yale 1964).
- 87 Vonk, 'Repressieve verzorgingsstaat'; A. Eleveld, 'Van re-integratie naar wederkerigheid: de verplichting om arbeid te verrichten zonder loon in Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk', *Tijdschrift voor Recht en Arbeid* (2014) 63; Corra en Bosselaar, *De maatschappelijk nuttige tegenprestatie*.
- 88 Corra en Bosselaar, *De maatschappelijk nuttige tegenprestatie*.

- 89 E.A. Van Hooft en G. Noordzij, 'The effects of goal orientation on job search and reemployment: a field experiment among unemployed job seekers', *Journal of Applied Psychology* jrg. 94 (2009) nr. 6, 1581.
- 90 A. Eleveld, 'De arbeidsrechtelijke bescherming van werkende bijstandsgerechtigden', *ArbeidsRecht* (2015) 27.
- 91 J. Westert, 'Sociale gerechtigheid en sociale verantwoordelijkheid', in: S. Herschberg (red.), *Mij een zorg! De toekomst van de sociale zekerheid* (Amsterdam 2013).
- 92 T. Kampen, *Verplicht vrijwilligerswerk*, 110-115.
- 93 Ibidem, 111-112.
- 94 Fenger en Voorberg, *Uitkeringsfraude in perspectief*.
- 95 S. Andriessen, P. Brouwer, A. Smit en R. Blonk. 'Een quotum voor arbeidsgehandicapten: is dat verstandig? Voor- en nadelen van de nieuwe maatregel', *Sociaal Bestek* (dec. 2012) 35-37.
- 96 *Duurzaam werken aan ondernemerschap, Inspiratiegids voor ondernemers* (VNG; 2014).
- 97 *Sociale ondernemingen: een verkennend advies* (SER; Den Haag 2015).
- 98 F.J.N. Nijhuis e.a., *Eindrapportage Wajong-project. 'Een passende baan bij het Slotervaart-ziekenhuis'* (Maastricht 2014).
- 99 Vergelijk: www.ondernemenmeteenuitkering.nl
- 100 Hierover: www.cordaid.org/nl/nieuws/cooperatief-ondernemen-binnen-regelarmezone-breda-levert-goede-resultaten-op.