

## Naar een bijstand die bijstaat

In veel discussies over de bijstand wordt gewaarschuwd dat de bijstand geen hangmat moet worden. Maar tegenwoordig gaat deze vergelijking niet meer op. De bijstand is al lang geen hangmat meer. Bijstandsgerechtigden moeten zo snel mogelijk richting de arbeidsmarkt: werk boven inkomen. Om mensen een handje te helpen worden de plichten van bijstandsgerechtigden steeds verder aangescherpt. En wie niet luistert, kan een korting op zijn uitkering verwachten.

Inmiddels moeten we oppassen dat we het vangnet niet zó strak spannen dat mensen niet opgevangen worden, maar de samenleving in gekatapulteerd, om een harde landing naast het vangnet te maken. De bijstand is gebaat bij een balans tussen rechten en plichten. Maar de nadruk op disciplineren heeft de aandacht voor rechten steeds verder ondergesneeuwd.

In deze lezing doorloop ik vier stappen. In de eerste plaats iets zeggen over de onderliggende waarden en doelstellingen van het recht op bijstand. Waar was het ons ook alweer om te doen? In het denken hierover laat de ChristenUnie zich inspireren door een christelijk–sociale visie op mens, maatschappij en overheid.

In de tweede plaats ga ik in op de ontwikkelingen in het bijstandsbeleid. Het verleden biedt namelijk verrassende inzichten voor het gesprek over de toekomst van de bijstand.

In de derde plaats wil ik iets zeggen over een aantal keerzijden van het strenge activeringsbeleid.

Ten slotte maak ik de balans op en zal ik een aantal aanbevelingen formuleren voor een bijstand die daadwerkelijk bijstaat.

## Een christelijk–sociaal perspectief

Als we het hebben over de bijstand, praten we in de kern over twee zaken, namelijk: bescherming en insluiting. Allereerst willen we mensen beschermen tegen armoede. Mensen zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk om hun eigen boontjes te doppen. Zijn ze daartoe niet in staat, dan is de bijstand ervoor bedoeld om deze mensen op te vangen. Tegelijk moeten we bijstandsafhankelijkheid niet versmallen tot een geldkwestie. Soms leiden mensen in de bijstand lange tijd een geïsoleerd bestaan, waardoor ze niet actief kunnen meedoen in de samenleving. De bijstand is ervoor bedoeld om mensen in te sluiten. Dit doet ze door mensen te ondersteunen bij het vinden van werk of het bieden van vrijwilligerswerk met perspectief. Noties van deze waarden zien we ook terug in de christelijk–sociale traditie. In het vroegere Israël golden er wetten die als doel hadden dat niemand langdurig in armoede hoefde te leven, hoe verantwoordelijk iemand ook met zijn bezit was omgesprongen. Tegelijk werden armen gestimuleerd om een actieve bijdrage aan de samenleving te geven.

Hoe vanzelfsprekend het idee van bescherming en insluiting ook lijken, in de praktijk komen deze doelstellingen regelmatig onder druk te staan. Het is goed om met deze waarden in het achterhoofd stil te staan bij de ontwikkelingen in de bijstand.

Lange tijd werd het verlenen van bijstand niet gezien als een taak van de overheid, maar als een taak van de familie en de kerk. De overheid sprong alleen bij als dat onvermijdelijk was. Niet altijd gingen diaconieën even barmhartig te werk. Zo gebeurde het dat armen die op zondag de kerkdienst verzaakten werden gekort op de bijstand. Zulke situaties werden door velen als vernederend ervaren.

De Algemene Bijstandswet moest hieraan een einde maken. Niet langer was het een gunst, maar een recht om in bepaalde gevallen geld van de overheid te krijgen. De wet is ingevoerd door de katholieke minister Margá Klompé. Het was de wens van Klompé dat hulpbehoevenden ‘met opgeheven hoofd’ door de samenleving konden gaan.

Gemeenten waren erg ruimhartig bij het verstrekken van bijstand. Weliswaar konden er aan een uitkering best verplichtingen worden verbonden, maar in de praktijk

gebeurde dat nauwelijks. Het idee van een gemeentelijk basisinkomen lijkt dus zo nieuw nog niet te zijn. Maar terwijl de bijstand was bedoeld als tussenstation naar werk, diende het voor veel mensen als eindstation.

Steeds vaker werden er kritische vragen gesteld of mensen zich wel terecht op de bijstand beriepen. Naar aanleiding van grootschalige fraudezaken verscheen er in 1993 een rapport over fraude dat insloeg als een bom. Er werd gerept over valsheid in geschrifte, calculerend gedrag en het ontlopen van werk. Bij een kwart van de uitkeringsgerechtigden zou fraude in het spel zijn!

Vanaf de jaren '90 werden werklozen dan ook strenger achter de broek aan gezeten. De overheid richtte haar pijlen op fraude en misbruik. Sociale diensten vertrouwden niet langer blindelings op de juiste opgave van feiten door burgers, maar gingen intensiever controleren of die wel klopten. Er werden steeds effectievere en tegelijk omstreden controlemethodes gevolgd, zoals onaangekondigde huisbezoeken, cameraobservatie en kliklijnen.

In het beleid werd 'activering' het toverwoord. In toenemende mate worden mensen die zich melden bij de sociale dienst rechtstreeks aan het werk gezet. De work first aanpak deed haar intrede. Zij moeten dan vaak eenvoudige klusjes verrichten, bijvoorbeeld in de groenvoorziening, in de productiesector of in de schoonmaaksector. Het beleid wordt aangemoedigd door financiële prikkels vanuit het Rijk. Gemeenten krijgen een afzonderlijk budget voor het verstrekken van uitkeringen. Lukt het hen niet om voldoende mensen uit de uitkering te helpen, dan moeten zij het tekort zelf aanvullen. Maar houden ze over, dan mogen zij dit overschot in eigen zak steken. Hierdoor proberen gemeenten mensen in de bijstand zo snel en zo goedkoop mogelijk aan een baan te helpen.

Ondanks al deze maatregelen is het proces van strenge plichten en zwaardere straffen de laatste jaren in een versneld vaarwater terechtgekomen. Tegelijk werd er drastisch bezuinigd op gemeentelijke re-integratiebudgetten. Gemeenten richten hun aandacht haast uitsluitend nog op kansrijke cliënten. Hierdoor is het vinden van werk voor de meeste bijstandsgerechtigden steeds meer een eigen verantwoordelijkheid geworden. En daar blijft het niet bij. Wie van de samenleving iets vraagt, moet daar – onder dreiging van een sanctie – ook iets voor terug doen.

De maatschappelijk nuttige tegenprestatie uit 2012 is het symbool van die

wederkerigheid. De tegenprestatie hoeft niet bij te dragen aan de re-integratie van mensen met een uitkering. Om met de toenmalig staatssecretaris Paul de Krom te spreken: '[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 daar om vraagt. [...] Daarom, voor alle helderheid: dit staat helemaal los van de re-integratieverplichting [...] Die heeft hier echt niets mee te maken.' Sinds 2015 zijn gemeenten niet langer bevoegd maar verplicht om de tegenprestatie in te voeren.

Een jaar later voerde het kabinet de Fraudewet in. Volgens de wet moeten fraudeurs worden afgeschrikt en diefstal van gemeenschapsgeld moet tot op de laatste cent moeten worden terugbetaald. De wet verplicht gemeenten om het uitkeringsbedrag dat ten onrechte is uitgekeerd volledig terug te vorderen en schroeft de boetes fors op. Boetes die zijn ontstaan door fraude komen niet in aanmerking voor schuldsanering.

Om mensen met een uitkering verder op het rechte pad te dwingen, werden er in 2015 bovendien een hele serie expliciete medewerkingsplichten ingevoerd. Wie bijvoorbeeld door buitenissige kleding, afwijkend gedrag of een gebrek aan persoonlijke verzorging de weg naar werk belemmert kan een volledige korting op zijn uitkering verwachten.

We raken hier aan een paradoxale ontwikkeling. In tijden van decentralisatie en maatwerk hebben we hier te maken met een centrale overheid die de touwtjes steeds verder aantrekt. Verplichtingen en sancties worden rechtstreeks vanuit Den Haag gedirigeerd.

Terugkijkend moeten we concluderen dat we van het ene uiterste naar het andere uiterste zijn geslingerd. Met in de beginjaren een haast onvoorwaardelijke bijstand, die mensen nauwelijks stimuleerde tot werk, naar veel en strenge verplichtingen als tegenprestatie voor het recht op uitkering in 2015.

Misschien vraagt u zich af wat er mis is met het streng achter de broek aan zitten van bijstandsgerechtigden. Op zichzelf is hiermee helemaal niets mis. Enige dwang kan mensen die soms langdurig afhankelijk zijn van een uitkering helpen om hun beperkingen te overwinnen en weer actief mee te doen in de samenleving. Maar dwang kan er ook toe leiden dat uitkeringsgerechtigden juist verder in de put worden gedrukt en verder uitgesloten raken.

Bij de beoordeling van het succes van het bijstandsbeleid wordt vooral gelet op het indammen van het totale aantal bijstandsuitkeringen. Hoe belangrijk ook, aan deze benadering hangt een prijskaartje. Aan de keerzijden van het strenge beleid schenkt men liever geen aandacht.

Ik noem er drie.

In de eerste plaats vinden fraude en misbruik lang niet altijd opzettelijk plaats. Volgens de Nationale Ombudsman zitten doelbewuste fraudeurs en goedwillende burgers naast elkaar op hetzelfde bankje. Volgens de Ombudsman kent fraude vaak andere oorzaken, zoals de complexiteit van de overheidsbureaucratie, het niet aankomen of beschikbaar zijn van informatie en onvermogen bij de uitkeringsontvanger.

Neem het voorbeeld van de bijstandsgerechtigde met een krantenwijk. Hij vult maandelijks op een formulier in hoeveel uren hij heeft gewerkt, en levert dit persoonlijk in bij de Sociale Dienst. 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 terug en beboet de man voor datzelfde 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'.

Ook het niet naleven van de medewerkingsverplichtingen betekent niet automatisch dat er sprake is van verwijtbaar gedrag. Vaak zijn onaangepast gedrag, een onaangepast uiterlijk of een slechte beheersing van de taal verweven met andere en grotere problemen, zoals psychische of lichamelijke problemen of schulden. Klantmanagers vinden het daarom lastig om te bepalen of een sanctie wel terecht is, maar de wet biedt hen weinig ruimte om geen sanctie op te leggen.

In de tweede plaats kunnen mensen als gevolg van het strenge sanctieregime soms langdurig onder het sociaal minimum komen te leven. In de praktijk worden de uitkeringen van mensen die onvoldoende meewerken of hun inlichtingenplicht schenden zelfs vaak permanent geweigerd. 'Meneer, mevrouw, als u niet meewerkt, dan kunnen we uw uitkeringsrecht ook niet vaststellen!'. En soms deinzen mensen ervoor terug om deel te nemen aan de straffe werkprogramma's. Ook deze

spontane afhakers dreigen buiten de bijstand te komen leven. In zulke situaties is de weg naar de voedselbank snel gevonden.

Ten slotte worden, als gevolg van de nadruk op disciplineren, nagenoeg alleen verplichtingen geregeld. Gek genoeg komen er nauwelijks waarborgen in de bijstandswetgeving voor. Zo zijn de rechten van bijstandontvangers in het kader van de tegenprestatie niet of nauwelijks geregeld. Terwijl burgers geconfronteerd worden met een strenge handhaving, is het met het 'handhaven' van rechtswaarborgen dus karig gesteld. Op deze manier wordt geen tegenwicht geboden aan de risico's van willekeur, vernedering of stigmatisering bij verplichte werktrajecten.

Dit soort verhalen komt helaas met enige regelmaat naar boven in kranten, documentaires en – soms tranentrekkende – verslagen van onze ombudsmannen in het land. Zo ook in Rotterdam. In een rapport van de gemeentelijke ombudsman gaven bijna alle uitkeringsgerechtigden aan dat ze het veegwerk dat ze moesten verrichten vernederend en zinloos vonden. Sommige deelnemers hadden zelfs wekenlang gratis gewerkt om daarna te horen dat hun uitkeringsaanvraag was afgewezen. Volgens de Ombudsman liggen de ervaringen van de gemeente en die van de Rotterdammers die een bijstandsuitkering aanvragen, soms mijlenver uit elkaar: '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'.

## **Aanbevelingen**

Het is dan ook hard nodig om te werken aan het herstel van de rechten–plichten–balans. Het is tijd voor maatwerk. Maar nu echt! Het huidige beleid gaat nog te veel uit van 'one–size–fits–all'. Maatwerk brengt met zich mee dat de landelijke overheid de touwtjes laat vieren en breekt met de spiraal van streng en centraal voorgeschreven verplichtingen voor uitkeringsgerechtigden, minder gemakkelijke naleving, meer overtredingen, meer wantrouwen en hardere straffen.

In de tweede plaats is het hoog tijd om niet alleen te denken in plichten, maar ook in waarborgen. Zoals aan rechten verantwoordelijkheden vastzitten, zo kunnen

plichten niet zonder waarborgen. Nederland begeeft zich aan de frontlinie van het streng–strenger–strengstbeleid, maar blijft achter waar het aankomt om het vormgeven van rechtswaarborgen. Andere landen in Europa, zoals Duitsland en Engeland, hebben deze waarborgen namelijk wél geregeld. Laten we in wetgeving bijvoorbeeld borgen dat de verplichte werkprogramma's aantoonbaar moeten bijdragen aan de ontwikkeling van de cliënt, dat mensen zelf een stem hebben bij de invulling van de werktrajecten, dat er goede arbeidsomstandigheden zijn, dat het werk niet vernederend is en dat bij sancties altijd rekening wordt gehouden met het karakter van de bijstand als laatste vangnet.

Laten we in de derde plaats niet blindstaren op negatieve prikkels, zoals verplichtingen en straffen, maar juist inzetten op positieve prikkels, en dan met name op begeleiding. Nog deze maand verscheen er een onderzoek waaruit blijkt dat klanten die langer in de bijstand zitten soms maanden– of zelfs jarenlang niemand van de sociale dienst zien.

De meeste bijstandsgerechtigden hebben geen problemen met de verplichte inspanningen naast een uitkering een uitkering; zij hebben vooral moeite met de disciplinerende benadering van de sociale dienst. 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? De sociale dienst moet zich meer inleven in de achtergrond van mensen, de talenten van mensen erkennen en mensen begeleiden bij de deelname aan de samenleving. Geen controle over mensen, maar controle met mensen!

*Jochem Westert is jurist, en schreef voor het WI het boek Met opgeheven hoofd; naar een bijstand die bijstaat.*