

Streng maar onrechtvaardig

De bijstand gewogen

Boekbespreking door Jan Maasen



De invoering van de Algemene Bijstandswet in 1965 betekende voor mensen, die niet zelf in hun inkomen konden voorzien, een radicale overgang van 'genade naar recht'. Niet langer steunde het stelsel van armenzorg op de deugd der liefdadigheid, maar konden behoeftige Nederlanders aanspraak maken op een recht op bijstand door de overheid. Bij een rechtvaardig en waardig bestaan hoorde ook, in de woorden van de verantwoordelijke minister Marga Klompé, 'een bloemetje op tafel'.

Sindsdien is er veel veranderd in de context, wetgeving en uitvoering van de bijstand. Denk aan de toenemende nadruk op wederkerigheid (tegenprestatie), veranderingen in opvattingen over solidariteit, groeiende verschillen door decentralisatie en maatwerk en de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Voor het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken waren deze ontwikkelingen voldoende aanleiding om in het Jaarboek 2020 de bijstand onder de loep te nemen. Een gastredactie heeft deze bundel samengesteld met 13 bijdragen van achttien Nederlandse sociale wetenschappers, rechtsfilosofen en sociaal filosofen over de rechtvaardigheid van de bijstand. Meestal publiceren zij hun bevindingen in internationale weten-

schappelijke tijdschriften, die moeilijk toegankelijk zijn. Door dit jaarboek komen hun inzichten beschikbaar voor een breder publiek en kunnen zij ook een rol spelen in het maatschappelijk en politiek debat.

Rechtvaardigheid

Bij de beantwoording van de vraag of de bijstand rechtvaardig is, spelen drie dimensies een belangrijke rol, die de samenstellers ontleen aan Nancy Fraser: herverdeling (niet alleen van inkomen, maar ook van werk), vertegenwoordiging (worden burgers voldoende gehoord, kunnen zij zelf keuzes maken en door wie worden zij vertegenwoordigd) en erkenning (respect en waardering). In de vier delen van het boek komen deze aspecten telkens aan bod.

Het beleid

Het eerste deel schetst het bijstandsbeleid in de afgelopen 55 jaar. Margo Trappenburg ziet een pendelbeweging als je het beleid afzet op twee assen: horizontaal van standaardisering naar maatwerk en verticaal van mild naar streng. Scoorde de oude Armenwet van 1912 hoog op maatwerk (willekeur/genade) en strengheid, dan zette de invoering van de Bijstandswet een ontwikkeling in gang naar de tegenovergestelde positie, die uiteindelijk werd bereikt bij de herziening van de Bijstandswet in 1972. Dan geldt overal in het land dezelfde standaard, wordt de uitkering gekoppeld aan het minimumloon en worden bijstandsgerechtigden met mildheid behandeld. Vanaf de jaren tachtig wordt de weg terug ingezet bij herzieningen van de Bijstandswet en haar opvolgers de Wet Werk en Bijstand (2004) en de Participatiewet (2015). De regelgeving wordt strenger (categorieën worden uitgesloten, uitkeringen verlaagd, plichten verhoogd en sancties ingevoerd) en het maatwerk verhoogd door onder meer decentralisatie van de uitvoering naar de gemeenten. Die pendelbeweging terug hoeft niet gezien te worden als een verslechtering, aldus Trappenburg. Onpersoonlijke financiële steun biedt rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, maar werd door bijstandsgerechtigden aan gevoeld als onverschilligheid. Zij blijken de voorkeur te geven aan op maat gesneden, 'warme' rechtvaardigheid (p. 38). Barbara Brink en Gijsbert Vonk constateren een verschuiving in de rechtsgrond van de bijstand. Het recht op bijstand in de oorspronkelijke ABW heeft geleidelijk plaats gemaakt voor het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor zijn levensonderhoud. Dat zie je vooral in het aanscherpen van sancties en verplichtingen en het vergroten

van de bewegingsvrijheid van gemeenten (discretionaire ruimte). Zij maken daarbij wel de belangrijke kanttekening, dat die vrijheid zich alleen voordoet bij positief optreden en niet bij negatief optreden. De bijstandsgerechtigden moeten voldoen aan verplichtingen en als zij verzaken, moeten zij gestraft worden. De gemeente kán bepaalde toeslagen geven, maar is daartoe geenszins verplicht.

Benedikt Goderis vraagt zich af of de hoogte van de uitkeringen als rechtvaardig kunnen worden beschouwd. Hij concludeert, dat die voor bijna alle huishoudtypen onvoldoende is om te kunnen voorzien in de minimale kosten van levensonderhoud. Zo komen gezinnen met kinderen op maandbasis gemiddeld 165 euro tekort.

De uitvoering

Anja Eleveld onderzocht de machtsrelatie tussen bijstandsgerechtigden en klantmanagers bij het gebruik van werkstages als reïntegratiemiddel in drie gemeenten met een verschillend handhavingsregime.

Josien Arts constateert een 'wreed optimisme' in de uitvoering van de Participatiewet. Terwijl de kans op het vinden van een baan zeer gering is (tien procent als je minder dan een jaar in de bijstand zit, slechts vijf procent als je al meerdere jaren een uitkering hebt) krijgen de bijstandsgerechtigden een training in optimisme in plaats van opleiding en omscholing. Paulien de Winter onderzocht hoe gemeentelijke medewerkers de bijstandsregels handhaven. Ze nam allereerst waar, dat gemeenten een verschillende invulling geven aan de arbeidsplicht. En vervolgens constateerde zij dat de uitvoerders verschillen in de toepassing van de regels en in hun reactie op overtredingen. Ze maken eigen afwegingen, waarbij zij zowel rekening houden met de situatie van de uitkeringsgerechtigde als met hun eigen werkwijze en inschatting van het uiteindelijke doel. Dat leidt tot opmerkelijke verschillen. In een gemeente met strenge regels passen sommige medewerkers de regels toch flexibel toe. Het omgekeerde gebeurt ook.

Een aantal gemeenten experimenteerde in de afgelopen jaren met een regelluwe bejegening van bijstandsgerechtigden. Ruud Muffels ging na of die ook leidde tot meer uitstroom naar werk en een hoger welbevinden. Hij constateerde kleine positieve effecten. Aandacht, vertrouwen en een persoonlijke, op maat gesneden begeleiding, bleken beter te werken dan de harde hand.

Visies op rechtvaardigheid

In het derde deel wordt ingezoomd op de verschillende visies op rechtvaardigheid, die leven bij bijstandsgerechtigden, klantmanagers, beleidsmakers en andere betrokkenen. Jing Hiah en Trudie Knijn geven aan dat de Participatiewet en de uitvoering ervan rechtvaardiger kan worden door opleidingsfaciliteiten aan te bieden, bijstandsgerechtigden als uniek persoon te benaderen en volledige en begrijpelijke informatie te verschaffen over rechten en plichten.

Mathieu Portielje en Sandra Bos constateren, dat de meeste bijstandsgerechtigden de tegenprestatie zien als een logische wederdienst, terwijl de klantmanagers over de waarde daarvan veel verdeelder denken. De tegenprestatie biedt mogelijkheden tot erkenning, maar dan moet die wel zinnig zijn en leiden tot passend werk. Vanwege het gebrek aan banen op de arbeidsmarkt schort het daar nog al eens aan.

Melissa Sebrechts en Thomas Kampen vroegen zich af hoe bijstandsgerechtigden tegen de bijstand aankijken. Een kwart beschouwt de bijstand als een recht, bijna de helft ziet de bijstand als een ruil en een derde als een gift. Die visie op bijstand kleurt ook hun beoordeling van andere mensen in de bijstand. De eerste groep ziet hen als onwetenden, de tweede groep als profiteurs en de derde groep als ondankbaar.

Alternatieven

Welke aanpassingen en alternatieven zijn er voor de huidige bijstand? Wim van Oorschot en Femke Roosma onderzochten de populariteit van een onvoorwaardelijk basisinkomen in Europa. Zeker de helft van de Europeanen is voor, met name in landen waar de armoede groter is. Vooral mensen die zelf in een zwakke sociaal-economische positie verkeren én mensen met een politiek linkse voorkeur steunen dit idee van een basisinkomen. Paul de Beer wil het recht op bijstand en de hoogte van de uitkering verregaand individualiseren. Nu is de bijstand afhankelijk van het totale inkomen van het huishouden. Door die individualisering zou de bijstand meer in lijn komen met de sociale verzekeringen. Monique Kremer geeft de voorkeur aan een basisbaan boven een basisinkomen. Een betaalde baan levert niet alleen geld op, maar ook sociale contacten en zelfrespect en verhoogt het welbevinden en de gezondheid. Ze geeft een aantal voorbeelden van experimenten met democratische buurtbasisbanen, maar erkent ook, dat ook andere middelen nodig zijn om mensen aan het werk te helpen.

Beoordeling

De titel maakt al duidelijk, dat het eindoordeel van de samenstellers negatief is: de huidige bijstand is streng, maar onrechtvaardig. Op het vlak van de herverdeling zien zij de hoogte van de uitkering dalen en de plichten toenemen, terwijl de kans op werk niet stijgt. Op het vlak van de erkenning schiet het maatwerk tekort, maar wordt er wel meer optimisme gevraagd. En op het vlak van de vertegenwoordiging neemt de inspraak van uitkeringsgerechtigden af en moeten zij aan meer plichten voldoen.

De redactie doet tenslotte zes suggesties om de bijstand rechtvaardiger te maken. Daartoe behoort niet het basisinkomen, omdat dat in hun ogen tekortschiet op alle drie dimensies van rechtvaardigheid. Weliswaar zou een basisinkomen op het eerste gezicht goed scoren op de dimensie van herverdeling, maar in de meeste voorstellen tot nu toe ligt het bedrag lager dan de toch al niet toereikende bijstand. Bovendien vreest de redactie dat werkgevers een basisinkomen gaan beschouwen als een verkapte loonkostensubsidie met negatieve gevolgen voor de lonen aan de onderkant van de flexibele arbeidsmarkt. Op het vlak van erkenning spreekt voor een basisinkomen, dat je je voor het ontvangen ervan niet hoeft te schamen, maar het levert niet de sociale en psychische voordelen op van een betaalde baan. Het grotere risico op isolement beperkt ook de dimensie van vertegenwoordiging.

Het jaarboek biedt een schat aan inzichten over de veranderingen in de bijstand in de afgelopen 55 jaar en de huidige uitvoering. Sommige betreffen meer het individuele functioneren van klantmanagers en de wijzen waarop zij gebruik maken van de discretionaire ruimte, andere hebben te maken met de regelgeving en het algemene uitvoeringsbeleid. Een van de doelen van het jaarboek was een bijdrage te leveren aan het maatschappelijk debat. Daartoe reikt het zeker voldoende stof aan, getuige ook het kerstdebat van Movisie.

*Jan Maasen, Hoofd pastorale dienstverlening, medewerker diaconie en missiesecretaris
Bisdom Rotterdam*

Streng maar onrechtvaardig - De bijstand gewogen
Thomas Kampen, Melissa Sebrechts, Trudie Knijn en Evelien Tonkens (red)
Van Gennep, Amsterdam, 2020
ISBN 9789461645289
€ 19.90