

Participatielezing 2021

'De mens centraal in de bijstand'

Door: Thomas Kampen
17 juni 2021



Sociale Vraagstukken

De menselijke maat is zoek. De bijstand moet menselijker. Dat vindt ongeveer iedereen, van gemeenten tot de landelijke politiek. Het is opvallend hoe vaak de afgelopen maanden meer menselijkheid als oplossing voor problemen met de bijstand is gesuggereerd. Ook Rutte zei bij Nieuwsuur dat hij wil dat in de uitvoering 'de menselijke maat voorop staat'¹. En de Ombudsman, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer gaven informateur Tjeenk Willink de boodschap mee dat de menselijke maat terug moet².

De menselijke maat, wat is het en hoe bereik je dat? Het is belangrijk om het daarover te hebben, want anders ziet iedereen iets anders voor zich en dan wordt het een wel heel vrijblijvend streven.

Vandaag ga ik op zoek naar een invulling van de menselijke maat die recht doet aan de ervaringen van bijstandsgerechtigden zelf. Daarvoor begin ik bij schendingen van menselijke waardigheid in de bijstand, vervolgens vraag ik mij af wat de oorzaken daarvan zijn en kom ik tot suggesties voor oplossingen.

Om schendingen van menselijke waardigheid aan te wijzen bouw ik voort op het werk van Jante Schmidt en collega's. Zij formuleerden op basis van gesprekken met mensen die op meerdere gebieden van hun leven problemen ervaren vier soorten waardigheidsschending: behandeld worden als voorwerp, ook wel 'objectificatie' genoemd. Behandeld worden als leegte, wat ik vandaag 'uitsluiting' zal noemen. Behandeld worden als monster, oftewel stigmatisering. En als kind behandeld worden, daarvoor gebruik ik vandaag de term 'onderdrukking'. Ik zal deze vier soorten straks uitgebreider toelichten.

U kunt zich afvragen: waarom focussen op wat er misgaat, want er gaat toch ook heel veel goed? Dat is waar, maar we zien vaak maar een klein deel van wat er werkelijk met de bijstand misgaat. Eén tragisch verhaal dat de krant bereikt staat voor veel meer van dat soort verhalen. Helaas weten we vaak niet hoe veel precies, omdat bijstandsgerechtigden zich lang niet altijd uitspreken over wat zij meemaken uit angst voor de gevolgen of omdat zij niet weten waar ze met hun klacht terecht kunnen³.

Ik laat vandaag allerlei voorbeelden van waardigheidsschendingen de revue passeren. Dat zijn voorbeelden die bijstandsgerechtigden zelf hebben gedeeld via Meldpunt Bijstand, de Bijstandsbond, via de krant of tv of zelfs in een ruim 300 pagina's

¹ Nieuwsuur, 10 mei '21

² Trouw 25 april 21

³ Zie ook het onderzoek van Anja Eleveld

tellend boek. Daarom noem ik soms namen, maar alleen als die ook in de media vermeld werden. Daarnaast put ik uit mijn eigen onderzoek van de afgelopen 10 jaar.

De voorbeelden geef ik zonder wederhoor van de betrokken klantmanagers of andere uitvoerders. Dat neemt niet weg dat ik graag het gesprek aan ga over de oorzaken en mogelijke verbeteringen.

Vandaag kijk ik eerst naar de gevolgen van *beleid en wet- en regelgeving*. Aan de hand daarvan doe ik suggesties voor veranderingen die hopelijk een eerste stap zijn naar meer menselijkheid in de bijstand zijn.

Daarna besteed ik aandacht aan de *uitvoering*. Bij misstanden in de bijstand leggen politici de bal al gauw bij de uitvoering: de uitvoering moet meer naar de persoonlijke omstandigheden kijken en maatwerk leveren. Dat horen klantmanagers al heel lang, maar zij hebben altijd te maken met schaarste. Maatwerk lukt dus niet bij iedereen. Wat hebben zij nodig om de menselijke maat niet uit het oog te verliezen? Met het antwoord op die vraag zetten we hopelijk een tweede stap naar meer menselijkheid in de bijstand. Maar voor ik daar aan toe ben, gaan we eerst nader in op schendingen van waardigheid van bijstandsgerechtigden.

-

De eerste waardigheidsschending waar ik het over wil hebben is objectificatie, oftewel: je behandeld voelen als 'voorwerp', 'nummer' of 'dossier'. Vaak het gevolg van de bureaucratie van een uitvoeringsorganisatie. De systemen waarmee klantmanagers werken zijn ontworpen op basis van veronderstellingen over bijstandsgerechtigden, zoals dat mensen zonder werk op 'afstand van de arbeidsmarkt' staan. En er wordt gewerkt met categorieën als 'trede 1-klienten' of 'zorgklienten'. Wanneer leidt dat tot schending van waardigheid? Ten eerste als eerste levensbehoeften op het tweede plan komen.

-

Laat ik beginnen met drie voorbeelden van bijstandsgerechtigden die vastliepen in de regelgeving. Een eerste voorbeeld is Nina Palfenier, zij komt aan het woord bij RTL Nieuws⁴. Palfenier zit sinds zij een hartstilstand kreeg in de bijstand. Vervolgens krijgt zij ook nog borstkanker. Zij vraagt bijzondere bijstand aan voor reparatie van haar kapotte koelkast, maar dat wordt afgewezen omdat het geen bijzondere kosten voor algemeen levensonderhoud zouden zijn. Palfeniers conclusie is hard, maar kraakhelder: 'Ik ben ziek door de kanker, maar ook door de regelzucht die om de bijstandsuitkering heen hangt.'

⁴ RTL Nieuws 29 december '20

De koelkast van Lianne uit Apeldoorn gaat ook kapot en die heeft zij hard nodig om haar medicijnen te koelen⁵. Haar ouders willen haar helpen met een nieuwe koelkast, maar een gift wordt als inkomen gezien. Lianne gaat sparen en vertelt aan Meldpunt Bijstand: 'Ik heb twee maanden verrotte medicatie gespoten en slecht gegeten om een koelkast te kunnen kopen.'

Een ander vertelt in hetzelfde rapport⁶: 'Toen in 2017 ons huis afbrandde was de reactie van de sociale dienst: uw huis is afgebrand dus kunt u er niet wonen en dus heeft u geen woonadres en dan moet de uitkering gestopt worden.' De beslissing is teruggedraaid, maar zo'n reactie schendt de waardigheid van deze persoon.

Het zijn drie voorbeelden van situaties waarin de regels voorrang krijgen op eerste levensbehoeften als eten, wonen en medicijnen. De bijstandsgerechtigde is op dat moment geen mens maar een 'geval' waarop de regels worden toegepast: 'een dossier zonder woonadres' in plaats van iemand die net haar huis verloren heeft.

-

Een tweede vorm van objectificatie is een gebrek aan oog voor menselijke verhoudingen. De bijstand laat bijvoorbeeld ouders die voor hun kinderen willen zorgen juist *afhankelijk worden* van hun kinderen. Bij EenVandaag⁷ vertelt een advocaat over een minderjarige jongen die geslaagd is voor zijn havo-examen. Via de post ontvangt hij felicitaties met in totaal 120 euro en dat stort hij op zijn rekening. Dat had hij beter niet kunnen doen: het geld wordt teruggevorderd op de bijstand van zijn ouders *met* een boete er bovenop. Een ouder die iets soortgelijks meemaakt, legt uit waarom dit ten koste gaat van iemands waardigheid⁸: 'De Participatiewet laat mensen zoals ik (...) afhankelijk worden van kinderen die nog thuiswonend zijn. (...) Mijn eigenwaarde zakt daarmee steeds verder weg.'

De financiële hulp die familieleden aan elkaar *willen* bieden maakt de bijstand in andere situaties nu juist onmogelijk. Zo wordt een ouder gekort, omdat oma spaargeld op de spaarrekening van de kinderen heeft gestort⁹. En ook als je geen geld maar boodschappen ontvangt van je moeder, zoals het bekende voorbeeld van de vrouw uit de gemeente Wijdmeren, dan heb je een deel van je uitkering kennelijk niet nodig en betaal je het maar terug. Het zijn voorbeelden van situaties waarin de regels voor gaan

⁵ Meldpunt Bijstand, blz ##

⁶ Meldpunt Bijstand, blz.13

⁷ Jacqueline Nieuwstraten op 21 januari '21

⁸ in het rapport van Meldpunt Bijstand

⁹ Meldpunt Bijstand

op menselijke verhoudingen, waarin bijvoorbeeld miskend wordt dat je een liefhebbende moeder hebt of bent.

De mensen die dit nog niet is overkomen, zijn er wel bang voor, en ook dat kan verhoudingen verstoren. Nina Palfenier zegt daarover¹⁰: 'Met kerst durf ik geen geld aan te nemen van mijn ouders. Ik durf ook geen boodschappen aan te nemen. (...) Zoveel regels: ik vind het onmenselijk.' Dit legt een fundamentele ongelijkheid bloot: leef je in armoede dan word je bang gemaakt voor steun door je familie. Maar als je zelf studeert of werkt en je ouders genoeg geld hebben, dán is het geen probleem als zij je ruim een ton schenken om je woning mee te financieren.

-

Het probleem achter het veronachtzamen van eerste levensbehoeften en menselijke verhoudingen is dat de bijstand te laag is. Nibud-directeur Vliegenthart¹¹ zegt dat veel mensen niet kunnen rondkomen van een sociaal minimum en dat het de rest alleen lukt onder twee voorwaarden: 'Je moet álle potjes en toeslagen die er zijn weten te vinden. En je moet geen pech krijgen. Als je koelkast en wasmachine tegelijk stuk gaan, is dat niet op te lossen.' Aan de tweede voorwaarde voldoet niemand: iedereen heeft wel eens pech. En aan de eerste voldoen is lastig, want de regelgeving rond toeslagen is complex. De Haagse wethouder Van Alphen¹² zegt dat mensen met wel '12 tot 15 verschillende potjes te maken hebben'. Hoe meer potjes, hoe kleiner de kans dat mensen krijgen waar ze recht op hebben en hoe groter de kans dat zij opnieuw in de problemen komen.

Waarom is de uitkering eigenlijk zo laag? Een lage uitkering moet prikkelen om te werken. Dat is ook de reden dat giften worden ingehouden op de uitkering. 'Er moet op vertrouwd kunnen worden dat de bijstand alleen terecht komt bij de mensen die het echt nodig hebben', antwoordde toenmalig staatssecretaris Bas van 't Wout aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de kwestie met de boodschappenmoeder. Kortom: wie hulp krijgt uit zijn omgeving, heeft de bijstand niet echt nodig. Mensen worden klemgezet: zij krijgen te weinig om van rond te komen, maar mogen geen hulp accepteren. Mensen worden dus arm gehouden, omdat zij anders niet meer zouden willen werken. Daarop zijn de systemen waarmee een klantmanager werkt ontworpen en dat is de basis voor objectificatie van de bijstandsgerechtigde: de hoogte van de uitkering moet mensen richting betaald werk bewegen en menselijke behoeften en verhoudingen die dat in de weg staan moeten wijken.

¹⁰ RTL Nieuws 29 december '20

¹¹ Dagblad Trouw

¹² Trouw

-

Hoe kunnen we objectificatie tegen gaan? Ten eerste is het van belang dat gemeenten de bevoegdheid krijgen in plaats van de verplichting om terug te vorderen¹³. Daarmee stel je gemeenten in staat om per situatie te zien of regels voorrang krijgen op eerste levensbehoeften en menselijke verhoudingen en naar redelijkheid te handelen.

De tweede oplossing is om eerst problemen van mensen op te lossen en dan pas naar werk te kijken. De gemeente Deventer kenmerkte haar aanpak als 'eerst stress weg, dan een baan' en dat lijkt mij een goed alternatief voor het eenzijdige idee over waar mensen op reageren. Het is niet zo dat de overheid mensen eerst in de financiële problemen moet brengen, opdat zij geprikkeld raken om te werken. Mensen helpen met hun problemen motiveert juist enorm¹⁴.

Ten derde: zorg dat de bijstand genoeg is om fatsoenlijk van te leven. Driekwart van de bijstandsgerechtigden leeft in armoede¹⁵. Tot 2035 wordt de bijstand ook nog eens halfjaarlijks verlaagd en dat maakt hun situatie de komende jaren alleen maar nijpender. Het is tijd om af te rekenen met de vrees dat mensen geen werk zullen zoeken als ze een inkomen ontvangen waarmee ze wel in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Ook wanneer mensen een maatregel opgelegd krijgen moeten zij een gegarandeerd minimuminkomen overhouden, zoals in verschillende landen al praktijk is¹⁶.

-

Een tweede schending van de menselijke waardigheid van bijstandsgerechtigden is stigmatisering. Stigmatisering betekent dat iemand gereduceerd wordt tot een negatief kenmerk of groepskenmerk. Het is een schending van waardigheid, omdat er dan geen oog meer is voor de mens als zodanig, maar alleen nog voor dat ene negatieve kenmerk.

Stigmatisering is een hardnekkig probleem. Al voor de bijstand werd ingevoerd hadden mensen vooroordelen over armen die steun ontvingen. Het was een van de redenen dat de bijstand is ingevoerd. Minister Klompé vond dat mensen een beroep op de bijstand moesten kunnen doen zonder het stigma "kneusje" te krijgen¹⁷. Tegenwoordig gaat het niet meer over kneusjes, maar worden bijstandsgerechtigden vaak weggezet als 'profiteur' en 'fraudeur'.

-

¹³ Zie ook: Meldpunt Bijstand, februari 21

¹⁴ Zie mijn eigen onderzoek *Verplicht vrijwilligerswerk* (Van Gennep 2014)

¹⁵ CBS 2019

¹⁶ Eleveld, Kampen en Arts 2020

¹⁷ Engbersen & Jansen 1991

De bijstand moest stigmatisering voorkomen, maar de laatste jaren lijkt stigmatisering eerder een functie te hebben gekregen in de activering van bijstandsgerechtigden. Veel activerende beleidstaal appelleert aan de bestaande stereotype beelden van uitkeringsgerechtigden. Wanneer het in beleid gaat over 'activering' van werklozen worden zij daarmee impliciet als 'passief' bestempeld. En wanneer 'zelfredzaamheid' als ideaal wordt voorgehouden, is afhankelijkheid van een uitkering de onwenselijke tegenhanger. En dat mist zijn werking niet.

Mensen in de bijstand krijgen voortdurend te maken met veroordeling door hun omgeving. Hun motivatie wordt voortdurend in twijfel getrokken. Iemand vertelde ons in een interview¹⁸: 'Opmerkingen als "er is genoeg werk, als je maar wilt" doen vreselijk pijn omdat de omgeving de schuld van werkeloosheid bij mij neerlegt.'

Dat de bijstand laag wordt gehouden om mensen te prikkelen werkt door in de manier waarop bijstandsgerechtigden door hun omgeving benaderd worden. Als bijstandsgerechtigden iets nieuws hebben of gratis krijgen, worden zij daar door hun omgeving op aangekeken. Een moeder die wij spraken zette het sinterklaascadeau dat haar kind op de zorgboerderij kreeg op Facebook. Daarop reageerde mensen met de vraag 'Hoe kun jij dat betalen? Je hebt toch een uitkering?' Ook bijstandsgerechtigden die auto rijden krijgen daar vragen over.

De overheid gaat ervan uit dat draagvlak voor de uitkering afhankelijk is van de hoogte van de uitkering¹⁹; hoe hoger de bijstand, hoe minder bereidheid onder werkenden om ervoor te betalen. Deze redenering plaatst de belangen van werkenden tegenover de belangen van werklozen en voedt het wij-zij-denken. Die tweespalt werkt door in de manier waarop praten tegen bijstandsgerechtigden: 'Je bent een last voor de maatschappij' of 'Wij werken voor jouw uitkering', krijgen mensen te horen²⁰. Het gevolg is dat een aanzienlijk deel van de bijstandsgerechtigden vindt dat bijstand ontvangen iets is om je voor te schamen, merkten we in ons onderzoek.

Stigmatisering raakt alle bijstandsgerechtigden, maar ik wil in het bijzonder stilstaan bij diegenen die door een ziekte of beperking niet in staat zijn om te werken. Deze groep is in de bijstand vrij groot, want niet iedere werkende heeft een

¹⁸ Onderzoek naar rechtvaardigheid van verschillen in de bijstand met Melissa Sebrechts, Evelien Tonkens, Tijmen Legemaate en Olivier van Donk

¹⁹ Brief Van 't Wout aan TK

²⁰ Onderzoek naar rechtvaardigheid van verschillen in de bijstand met Melissa Sebrechts, Evelien Tonkens, Tijmen Legemaate en Olivier van Donk

arbeidsongeschiktheidsverzekering en wie dat niet heeft, belandt na ziekte vaak in de bijstand. Voor degenen die wel zo'n verzekering hebben geldt dat zij nog door een strenge keuring moeten komen. Het afschaffen van de Wajong heeft geleid tot een fikse toename van het aantal mensen met beperkingen in de bijstand. En dan zijn er nog mensen die arbeidsongeschikt of ziek worden in de bijstand.

Stigmatisering is voor deze groep een extra groot probleem, omdat zij nog moeilijker aan stigmatisering kunnen ontsnappen. Iemand zegt daarover tegen Meldpunt Bijstand: 'Voor een gezond persoon in de bijstand zijn de regels tijdelijk, er is vooruitzicht op een beter bestaan. Voor een ernstig ziek persoon in de bijstand zijn de strenge regels en restricties voor eeuwig en beïnvloeden ze, naast de aandoening, de levenskwaliteit op een negatieve manier.'

Mogelijk dacht u: maar een ziek iemand zit toch onterecht in de bijstand? Die zou toch in de ziektewet moeten zitten of WIA moeten krijgen? Een begrijpelijke gedachte, maar dat laat ook direct het probleem zien. Bijstandsgerechtigden met ziekten of beperkingen zijn dubbel belast: mensen geloven niet dat je echt ziek bent, want je zit in de bijstand én mensen geloven niet dat je echt niet kunt werken, want je bent niet ziek genoeg voor een WIA of Wajong-uitkering. Of zoals iemand zegt tegen Meldpunt Bijstand: 'Je krijgt geen erkenning van de aandoening, er is onbegrip vanuit de samenleving en er is sprake van schaamte rondom het ontvangen van een bijstandsuitkering.'

-

Behalve als 'profiteur' worden bijstandsgerechtigden als 'fraudeur' bestempeld. De inlichtingenplicht levert de meeste problemen op. Vooral het moeten melden van inkomsten uit giften of kleine bijverdiensten. Een respondent uit mijn onderzoek naar de tegenprestatie vergat door te geven dat zij 88 euro had verdiend en kreeg een sanctie. Ze vertelt: 'Dat vind ik een beetje onmenselijk. Juist omdat ik eerlijk probeer te zijn raakt het mij heel diep. Het beetje trots dat je nog hebt wordt dan gebroken.'

De dochter van Minkie Brandsma²¹ zit al jaren in de bijstand en in een zware periode eet ze dagelijks bij haar ouders. Zij doet de boodschappen, neemt het kassabonnetje mee en haar moeder stort het geld terug. Tijdens een controle komt de gemeente hier achter en Minkie moet het boodschappengeld van anderhalf jaar terugbetalen: ruim zeveneneenhalfduizend euro. Ze vertelt: 'We werden behandeld alsof we dieven waren. De angstcultuur is groot. Ook bij mijn dochter. Het moet echt socialer en menselijker.'

²¹ RTL Nieuws en Omrop Fryslan

De angstcultuur blijkt uit meer verhalen. Zelfs als een gemeente de naleving van verplichtingen *niet* merkbaar controleert lijden bijstandsgerechtigden onder verdachtmaking. Kevin Ritstier²² krijgt van zijn gemeente te horen dat hij kostbare bezittingen moet verkopen: 'Ik heb een waardevolle stripboekenverzameling, met grote emotionele waarde. Ik had een vrij lakse gemeente, gelukkig, dus ze hebben nooit gecheckt of ik de boel had verkocht. Maar het voelde alsof ik een crimineel was. Ik ben een méns.'

-

Hoe is stigmatisering te voorkomen?

Ten eerste, achter de activerende beleidstaal schuilt de veronderstelling dat er voor iedereen plaats is op de arbeidsmarkt, al dan niet via een tussenstap. Deze veronderstelling leidt tot wantrouwen in de motivatie van uitkeringsgerechtigden en het stigma 'profiteur'. De illusie van volledige werkgelegenheid loslaten zal helpen om verdachtmaking van werkloosheid tegen te gaan.

Ten tweede, de uitkering minimaal houden omwille van de prikkel om te werken leidt tot verdachtmaking van eigendom en uitgaven. Stigmatisering is dus een bijgevolg van het feit dat bijstand net genoeg moet zijn om van te leven. Dus opnieuw het advies: ga voor het bijstandsniveau uit van wat er nodig is om fatsoenlijk te kunnen leven in plaats van hoeveel geldgebrek er nodig is om iemand te prikkelen aan het werk te gaan.

Ten derde, het hameren op draagvlak van werkenden en de veronderstelling dat zij de uitkering als kostenpost beschouwen leidt tot een scherpe tegenstelling tussen werkenden en niet werkenden. Die tegenstelling wordt ook gebruikt om jacht op fraude te legitimeren. Wat zou helpen is als de uitkering wordt uitgedragen als uiting van solidariteit.

Ten vierde, Marga Klompé introduceerde het recht op bijstand juist zodat mensen zich niet hoefden te schamen voor steun. Zij deed dat om hun waardigheid te beschermen. Nu steeds meer mensen zich schamen om van hun recht gebruik te maken komt waardigheid in het geding. Dat kan voorkomen worden door het recht op bijstand van overheidswege uit te dragen als verworvenheid waarvan men weer met opgeheven hoofd gebruik kan maken.

Ten vijfde, om recht te doen aan de situatie van mensen die de bijstand tot aan hun AOW niet meer zullen kunnen verlaten, zoals mensen met ongeneeslijke ziekten en

²² RTL Nieuws 29 december 20

beperkingen, is het van belang te erkennen dat de bijstand niet per definitie een tussenstation is op weg naar werk.

-

De derde schending van waardigheid is uitsluiting. Dit ervaren mensen wanneer zij het gevoel hebben dat zij niet meedoen en niet meetellen in de samenleving en wanneer mensen hulp nodig hebben of om hulp vragen maar zij deze hulp niet krijgen. Uitsluiting kán een schending van de menselijke waardigheid zijn, maar niet alle vormen van uitsluiting zijn dat. Uitsluiting is soms nodig omdat er schaarste heerst. Als drie mensen solliciteren op één functie, dan is de afwijzing van twee sollicitanten geen schending van waardigheid. Maar als een sollicitant zijn of haar ziel en zaligheid in een brief legt en vervolgens niet eens een reactie ontvangt, dan is dat het wel. Dan word je namelijk behandeld alsof je niet bestaat, geen aandacht verdient, als iemand die je kunt negeren, eindeloos kunt laten wachten of vergeten. Ik behandel vandaag uitsluiting binnen twee domeinen: arbeid en wonen.

-

Ondanks dat veel beleid erop gericht is om mensen aan betaald werk te helpen, krijgt een groot deel van de bijstandsgerechtigden nog steeds moeilijk toegang tot de arbeidsmarkt. Uitsluiting van de arbeidsmarkt betekent vaak dat iemand ook maatschappelijk uitgesloten is, onder meer door geldgebrek. In het rapport van Meldpunt Bijstand vertelt iemand: 'Niks kan. Niet eens gezond eten. Niet sporten, niks. Mensen zeuren over corona, maar ons leven is niks anders. Wij zitten *altijd* thuis'²³.

Eenmaal in de bijstand komen mensen er moeilijk uit. Na zes maanden is slechts 8 procent van de bijstandsgerechtigden doorgestroomd naar een baan²⁴. Ten eerste, doordat de arbeidsmarkt veeleisender is geworden. Hoog-, maar ook laaggeschoold werk, vraagt nieuwe vaardigheden als gevolg van de opkomst van de dienstensector en technologieën²⁵. Ten tweede doordat de arbeidsmarkt flexibeler is geworden²⁶. Veel banen waarvoor bijstandsgerechtigden in aanmerking komen, zijn onzeker en tijdelijk geworden²⁷. Voor bijstandsgerechtigden betekent dit dat zij vaak terug moeten vallen op de bijstand van waaruit zij weer moeten solliciteren. Deze 'draaideurbijstand' werkt vernederend, omdat mensen daardoor steeds opnieuw afgewezen worden. En nog te

²³ Meldpunt Bijstand feb '21, p10

²⁴ SCP 2019

²⁵ Urciuoli 2008

²⁶ Het aantal flexwerkers in Nederland is in 15 jaar bijna verdubbeld naar 2 miljoen²⁶ en ook het aandeel zzp'ers is fors toegenomen.

²⁷ CBS 2019a; SCP 2019

vaak horen sollicitanten niet eens meer wat terug. Dat geeft je het gevoel alsof je niet de moeite waard bent om aandacht aan te schenken.

Voor de minder kansrijke bijstandsgerechtigden resten onbetaalde vormen van werk zoals vrijwilligerswerk of werken met behoud van uitkering. De mensen die ik sprak voor mijn eigen onderzoek naar de tegenprestatie ervoeren vrijwilligerswerk *op de korte termijn* als insluiting, want zij maken onderdeel uit van een vrijwilligersorganisatie, maar *op de lange termijn* als uitsluiting, want zij verrichten het werk waar anderen voor betaald krijgen. Een onbetaalde kracht met 14 jaar ervaring in het onderwijs vertelt: 'Ik was het niet eens met het feit dat ik een docent praktijkonderwijs moest vervangen zonder dat ik het salaris van een docent zou krijgen.' Dit is op zich al een vernederende ervaring, maar er volgde nog een trap na, want deze persoon vertelt: 'In een nagesprek werd mij meegedeeld dat men ervoor zou zorgen dat ik nooit meer in het onderwijs zou werken. Dit heeft men waargemaakt, ondanks vele sollicitaties is er geen werk in het onderwijs voor mij.'

Dat de belofte van werk zelden nagekomen wordt geeft mensen het gevoel er niet toe te doen of nog erger. Aan Meldpunt Bijstand vertelt iemand: 'Door meerdere malen valse beloftes te hebben gekregen van de gemeente - de voornaamste: kans op betaald werk - ben ik samen met 35 vrouwen uitgebuit in een zorgcentrum. (...) Geen van ons heeft er een betaalde baan aan over gehouden.' Mensen zijn dat na verloop van tijd beu en vragen dan om een arbeidscontract. Dit kan averechts werken vertelt iemand aan Meldpunt Bijstand²⁸: 'Dit wordt gelijk bestraft met een maatregel van 100% voor 1 maand, met de dreiging dat dat bij de volgende "weigering" 3 maanden wordt.'

-

Een tweede vorm van uitsluiting waar ik aandacht voor wil vragen is uitsluiting op de woningmarkt ten gevolge van de kostendelersnorm²⁹. De uitsluiting betreft hier niet de bijstandsgerechtigden zelf, maar inwonende kinderen of verzorgenden. Dat neemt niet weg dat er sprake is van waardigheidsschending.

De kostendelersnorm bepaalt dat wie als bijstandsgerechtigde een volwassen kind of huisgenoot in huis heeft, minder uitkering krijgt vanaf diens 21^e. De verwachting is dat een 21-jarige bijdraagt aan de huishouding en dan is minder uitkering nodig. Maar als het kind niet in staat is genoeg te verdienen, kunnen bijstandsgezinnen er zo *honderden* euro's op achteruit gaan. Ouders zien zich dus gedwongen om in de armoede

²⁸ Meldpunt Bijstand

²⁹ Een andere reden is de Rotterdamwet (artikel 8) waarin staat dat mensen zonder inkomen uit werk uit buurten geweerd kunnen worden.

te raken of hun kind uit huis te zetten. Peter Heijkoop, CDA-wethouder in de gemeente Dordrecht, wijst erop dat die kinderen thuisloos raken en uit beeld verdwijnen. Het tekort aan sociale huurwoningen verergert dit probleem. Dit is een schending van waardigheid, omdat de kinderen van bijstandsgerechtigden er niet toe lijken te doen. Hun lot wordt genegeerd. Dat voelt voor ouders in de bijstand natuurlijk bijzonder onrechtvaardig. Een moeder vraagt zich radeloos af: 'Moet ik mijn dochter het huis uitzetten terwijl ze daar nog helemaal niet aan toe is en er overal woningnood is? Ik vind dit zo oneerlijk, kinderen worden gestraft omdat hun ouder bijstand heeft en kunnen zelf niks opbouwen...'. Deze vorm van uitsluiting is ook een schending van waardigheid van ouders, omdat het voorbij gaat aan de pijnlijke gevolgen voor hen. Een moeder die haar gehandicapte dochter uit huis moest zetten vertelt aan Meldpunt Bijstand: 'Zij verzorgde mij en ik haar, nu ben ik afhankelijk van wie er maar langskomt, ik durf niet alleen over straat, (...) veel verdriet en extra ziekte hierdoor.'

-

Hoe zijn deze vormen van uitsluiting te voorkomen? Uitsluiting op de arbeidsmarkt is nooit helemaal te voorkomen, maar de best denkbare oplossing is wat mij betreft de basisbaan³⁰. Dat zijn banen in de publieke sector waarvoor nu nog geen financiering wordt vrijgemaakt, maar waarvoor dat wel zou kunnen omdat er vraag naar is. Te denken valt aan extra hulp in de klas of bij niet-medische handelingen in de zorg.

Daar kleeft het risico op stigmatisering aan, weten we door geschiedenis van de Melkertbaan. Om stigmatisering te voorkomen zijn er drie dingen nodig. Ten eerste is het noodzakelijk te benadrukken dat mensen met een basisbaan nuttig werk doen. Een interessante manier om het nut te onderstrepen, is het door Monique Kremer geopperde idee van een 'democratische basisbaan', waarbij de buurt zich uitspreekt over het werk dat zij nuttig vindt. Ten tweede is het van belang minder te hameren op doorstroming, want dat degradeert de achterblijvers tot verliezers. Doorstroming moet mogelijk blijven, maar dient niet noodzakelijk te zijn. Ten derde moet de overheid de basisbaan als een recht uitdragen en niet als een plicht of een gunst voorstellen waarvoor iemand dankbaar moet zijn.

Om uitsluiting op de woningmarkt te voorkomen moet de kostendelersnorm op de schop. De meeste gemeenten willen dit zelf ook. Momenteel gaat de discussie over een paar varianten waaronder de medebewonersnorm. Daarbij wordt de korting op de uitkering voor de hoofdbewoner geschrapt, maar krijgt de medebewoner een grotere

³⁰ Ik sluit me daarmee aan bij het pleidooi van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid³⁰ en van Monique Kremer in het boek *Streng maar onrechtvaardig*.

korting dan nu het geval is. Voorstanders stellen dat de hoofdbewoner dan geen prikkel meer heeft om medebewoners te weren of uit huis te zetten. Die gedachte gaat ervan uit dat er geen innige band bestaat tussen hoofd- en medebewoner, maar het gaat vaak om ouders en kinderen dus natuurlijk is het probleem hier niet mee verholpen. Hetzelfde geldt voor de ophoging van de leeftijdsgrens van 21 naar 27 jaar. Daarmee wordt het probleem slechts naar achteren verplaatst.

De beste oplossing zou zijn om van de bijstand een individueel recht te maken, zodat de hoogte van de bijstand niet meer afhankelijk is van samenlevingsvorm. Daarmee sluit ik mij aan bij het pleidooi van Paul de Beer in ons boek *Streng maar onrechtvaardig*³¹. Individualisering van het recht op bijstand doorbreekt dat ouders financieel afhankelijk gemaakt worden van hun kinderen. Het zorgt dat kinderen van bijstandsgerechtigden meer vrijheid krijgen om zelf te beslissen wanneer zij het huis uit gaan. En het maakt het voor mensen in de bijstand die zorg nodig hebben gemakkelijker om samen te wonen met een mantelzorger.

-

De vierde en laatste waardigheidsschending is onderdrukking. Eén van de manieren waarop dat gebeurt is behandeld worden als kind. Dat gebeurt wanneer iemand niet voldoende serieus wordt genomen, wordt betutteld of er niet naar hem of haar geluisterd wordt. Mensen ervaren dan niet voldoende gelijkwaardigheid en zeggenschap. Onderdrukking betekent nog iets meer, namelijk dat mensen in de bijstand niet alleen worden gekleineerd, *maar ook klein gehouden*. Dat is het gevolg van het feit dat zij niet uit hun situatie kunnen ontsnappen. Ik begin met een anekdote uit mijn eigen onderzoek om dit te illustreren.

Het is 2013. In een zaaltje vlak bij het Bos en Lommerplein in Amsterdam woon ik een Kanscafé bij. Het Kanscafé maakt onderdeel uit van een groepsaanpak voor mensen in de bijstand. De aanpak houdt in dat deelnemers een levensdoel formuleren en deze vertalen naar een concreet stappenplan. Vijf middagen staan in het teken van bewustwording van de eigen kwaliteiten, kansen, gedrag en netwerk. Deelname is verplicht. Tijdens de derde bijeenkomst legt de cursusleider een stapel tijdschriften op een tafel en geeft iedereen een groot vel papier. 'Jullie gaan een collage maken waarin jullie je levensdoel visualiseren.' Met een schuin oog peil ik de reactie van de man die zich al twee bijeenkomsten zichtbaar aan

³¹ Streng maar onrechtvaardig (2021)

het opvreten is. Hij is kickbokstrainer geweest en door een blessure aan zijn rug is hij niet langer in staat te werken. Als de cursusleider uitgesproken is vraagt hij: 'En hoe gaat dit mij helpen betaald werk te vinden?' De cursusleider legt uit dat ze hoopt dat het hem op ideeën brengt. De man weigert en vindt het ook niet langer nodig om te blijven. 'Als u niet deelneemt ben ik helaas genoodzaakt melding te maken van uw afwezigheid', zegt de cursusleider half verontschuldigend, half dreigend. De man weet genoeg, knipt de eerste de beste pagina uit een tijdschrift, plakt deze op het vel papier en wacht met zijn armen over elkaar tot de bijeenkomst afgelopen is.

Dit is wat mij betreft een voorbeeld van iemand in een vernederende situatie brengen waaraan hij niet kan ontsnappen. Dat raakt de waardigheid van mensen. Een ander voorbeeld is het verhaal dat Hanny Heuvelink vertelde bij Op1. Hanny vraagt bijzondere bijstand aan voor een nieuwe stofzuiger, omdat die van haar kapot is. Eerst krijgt zij een afwijzing: ze kan toch ook vegen? Later zouden er twee ambtenaren langskomen om de aanvraag te beoordelen. Uiteindelijk moet Hanny zelf langskomen en wordt in de aanwezigheid van een publiek geconstateerd dat de stofzuiger echt kapot is. Gevraagd naar wat zij daaraan het moeilijkst vond antwoordt zij met tranen in haar ogen: 'De vernedering'. Hanny zit klem: als ze geholpen wil worden, moet zij maar doen waar de sociale dienst om vraagt al voelt dat als vernedering.

Ook wanneer mensen onder druk worden gezet om werk te vinden kan dat leiden tot schending van hun waardigheid. In ons onderzoek kwamen we mensen tegen die op van alles en nog wat solliciteerden om maar aan het verplichte aantal te komen. Het leidt nauwelijks tot werk, maar wel tot veel pijnlijke afwijzingen. Vaak is er aan die druk moeilijk te ontkomen, omdat het aantal verstuurd sollicitaties gecontroleerd kan worden. Soms is de druk zo hoog dat het de zoektocht naar werk juist in de weg zit of mensen ziek maakt. Ook dan zitten mensen klem. Een vrouw van 55 die van haar klantmanager moet meewerken met een *jobhunter* die haar allemaal ongeschikte vacatures stuurt legt uit: 'Ik vind het solliciteren niet erg maar het wantrouwen en de druk die op mij wordt gelegd om gisteren een baan te vinden, daar raak ik door geblokkeerd.'

Ook tijdens re-integratietrajecten wordt er druk op mensen gelegd. Gerard Sangers, die een boek schreef over zijn ervaringen in de bijstand, moest met behoud van uitkering gaan werken in een plaatselijke wasserette. Het werk dat Gerard moest doen is loodzwaar en hij schrijft dat er 'constant wordt bedreigd dat wanneer men niet

doorwerkt of fouten maakt, dit gemeld zou worden aan de gemeente. De sfeer was om te snijden.’ Uit onderzoek van Anja Eleveld blijkt dat mensen zich hiertegen nauwelijks durven uit te spreken. Ook durven zij vaak geen beroep te doen op klachtenprocedures, uit angst voor negatieve consequenties³².

-

Op de sheet ziet u alle voorstellen met betrekking tot beleid en wet- en regelgeving die ik tot nu toe gedaan heb. Het laatste punt zal ik nu toelichten. Die gaan over hoe onderdrukking van bijstandsgerechtigden te voorkomen is.

Als mensen kans lopen vernederd te worden en daar niet aan kunnen ontsnappen, is er sprake van schending van waardigheid door onderdrukking. Dit leidt namelijk tot arbitraire machtsuitoefening door uitvoerders³³. Volgens de theorie zijn er drie manieren om dit tegen te gaan:

Ten eerste, zorgen dat mensen genoeg exit opties hebben, genoeg mogelijkheden hebben om zich aan de situatie te onttrekken. Dat betekent dat mensen niet worden vastgehouden in re-integratieprogramma’s, bijvoorbeeld door de duur van re-integratietrajecten te beperken en verlenging alleen toe te staan wanneer de bijstandsgerechtigde hier uitdrukkelijk mee instemt. En het kan door de exit kosten te beperken, bijvoorbeeld door te zorgen dat sancties alleen opgelegd mogen worden, indien deze beargumenteerd bijdragen aan het doel van het re-integratieprogramma.

Een tweede manier om onderdrukking te voorkomen is zorgen voor adequate regelgeving. Dat wil zeggen dat er toegankelijke lokale regelgeving moet zijn, onafhankelijke voorlichting over klachtenprocedures en actieve toepassing van ethische codes.

Tot slot is het belangrijk om inspraak te bevorderen. Dat kan op drie manieren. Door invoering van een verbod op het opleggen van verplichtingen zonder inspraak van de bijstandsgerechtigde, de plicht om rekening te houden met de wensen en voorkeuren van de bijstandsgerechtigde en het recht om een re-integratie aanbod te weigeren.

-

Dan kom ik nu bij de uitvoering. Van veel situaties die ik beschreven heb vraagt u zich waarschijnlijk af: hoe is het mogelijk dat dit kan gebeuren? Dat heb ik mij ook afgevraagd en mijn antwoord met betrekking tot beleid en regelgeving heb ik gegeven, maar het antwoord met betrekking tot de uitvoering vond ik in het boek *When the State Meets the Street* van Bernardo Zacka.

³² Eleveld, 2020

³³ Zie: Eleveld, Kampen en Arts (2020)

Zacka liep een tijd lang mee bij een instelling voor armoedebestrijding in de Verenigde Staten en zag daar collega's die vervielen in heel onverschillig, heel streng of juist heel zorgzaam gedrag. Onverschilligheid, strengheid en zorgzaamheid zijn volgens Zacka drie uitersten die ingebakken zitten in het werk van publieke dienstverleners en dus ook van klantmanagers van de sociale dienst.

Klantmanagers neigen steeds naar één van de drie uitersten, betoogt Zacka. Op den duur zijn zij geneigd om tunnelvisie te ontwikkelen³⁴. De strenge klantmanager ziet het dan alleen nog maar als zijn taak om fraude te bestrijden. De zorgzame collega wil alleen nog maar helpen. En de onverschillige is louter gericht op targets halen. Deze tunnelvisies maken klantmanagers ongevoelig voor zaken die hen eigenlijk zouden moeten raken. Met andere woorden: iemand die zijn huis verliest in een brand zijn uitkering afnemen omdat hij geen woonadres meer heeft is een voorbeeld van een doorgeschoten neiging tot onverschilligheid. Het gaat in het geheel voorbij aan menselijk leed. Zacka spreekt daarom ook over pathologische neigingen.

De verklaring voor het voortdurend neigen naar uitersten is volgens Zacka cognitieve dissonantie. Daarmee bedoelt hij de spanning die we ervaren bij het streven naar tegenstrijdige doelen. Klantmanagers doen dat voortdurend, zoals tegelijk respectvol én efficiënt zijn. Enerzijds iedereen beleefd te woord staan, anderzijds de vaart erin houden. Uit de sociale psychologie blijkt dat mensen in dat soort situaties vaak onbewust hun taakopvatting herdefiniëren, zodat hun werk wat dragelijker wordt. De zorgzame, onverschillige en strenge neiging vervullen precies die functie.

Een klantmanager die herhaaldelijk mensen voor zich krijgt die het verplichte aantal sollicitaties niet kunnen tonen staat steeds weer voor de beslissing om te luisteren naar iemands verhaal over waarom dat niet gelukt is en te helpen een oplossing te vinden óf streng te zijn en bijvoorbeeld een sanctie op te leggen. Volgens Zacka is de herhaaldelijke confrontatie met die beslissing moeilijk vol te houden en daarom ontwikkelen klantmanagers een tunnelvisie. Zij worden bijvoorbeeld permanent onverschillig en denken 'ik concentreer mij gewoon op de mensen die wel gemotiveerd zijn' en luisteren niet meer naar de redenen waarom mensen niet aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Het is niet moeilijk voor te stellen dat belangrijke signalen op die manier gemist worden.

³⁴ De tunnelvisies zijn een verklaring voor de grote verschillen tussen klantmanagers die bijstandsgerechtigden vaak tegenkomen.

Klantmanagers kunnen ook een tunnelvisie op strengheid ontwikkelen. Deze strenge klantmanagers kunnen hun inspanningen om fraudeurs op te sporen niet bij iedereen volhouden, laat Zacka in zijn boek zien. Hun manier om hiermee om te gaan is door al hun inspanningen te richten op fraudebestrijding. Dat verklaart deels waarom er mensen op kleine bijverdiensten gepakt worden en bijvoorbeeld waarom Hanny Heuvelink moest laten zien dat haar stofzuiger het niet deed. Het zijn voorbeelden van een pathologische neiging tot strengheid.

Maar er zijn ook klantmanagers, zegt Zacka, die een tunnelvisie op zorgzaamheid ontwikkelen. Deze zorgzame neiging botst met efficiëntie, wat ook een belangrijke waarde is in de publieke dienstverlening. Zorgzaam zijn voor de ene cliënt is niet vol te houden bij al die andere casussen, omdat er dan een lange wachtlijst ontstaat. Volgens Zacka lossen zorgzame klantmanagers dat op door over hun eigen grenzen te gaan om zorgzaam te kunnen blijven. Onverschilligheid is dus ook een vorm van zelfbescherming tegen te veel betrokkenheid. En daarmee bedoelt hij ook te veel betrokkenheid bij de publieke zaak in de vorm van fraudebestrijding.

Een tunnelvisie is hardnekkig, omdat de nauwe taakopvatting onderdeel wordt van iemands beroepseer. Het leidt tot blijven volhouden dat jouw manier van werken de juiste is. Klantmanagers radicaliseren als het ware in hun neiging.

-

Zacka vindt het de taak van publieke dienstverleners om tunnelvisie te voorkomen. Zij mogen zich zo nu en dan best heel zorgzaam, streng of onverschillig opstellen, maar zij moeten tot alle drie in staat zijn én weten wanneer wat passend is. Zij hoeven dus niet steeds het midden tussen de drie neigingen te zoeken, maar doen wat nodig is en zich bewust zijn van de nadelen van iedere beoordelingswijze. Gematigdheid, noemt Zacka dat.

Eigenlijk zijn klantmanagers hier de hele dag mee bezig. Door zichzelf te vergelijken met collega's: doe ik dingen heel anders? Doe ik dingen veel sneller of juist langzamer? En door zich voor te stellen dat zij zelf in de stoel tegenover hen plaatsnemen of dat er een familielid of vriend zou zitten. Maar nog interessanter is de collectieve wijze waarop zij volgens Zacka tunnelvisie voorkomen. Daarvoor hebben zij informele manieren van verantwoorden. Momenten bij de koffieautomaat, aan het bureau en tijdens de lunch waarop klantmanagers met elkaar bespreken hoe zij handelen in welke gevallen en waarom. Zacka laat dat mooi zien aan de hand van een gesprek tussen collega's over iemand die een afspraak gemist heeft en een nieuwe wil inplannen.

De eerste collega zegt: *'Ze wil een nieuwe afspraak, maar wat een houding zeg'.*

De ander reageert: *'Ja, maar er is wel sprake van een kwestie hoor. Wist je dat niet? Heeft ze dat niet verteld? En er speelt nog andere problematiek ook.'*

Een buitenstaander zou er weinig van begrijpen, maar de gesprekspartners hebben aan een half woord genoeg. Door te de ander te vragen 'wist je dat niet?' zegt de tweede collega eigenlijk: je moet beter luisteren, je hebt je *te* afstandelijk opgesteld, te veroordelend, en misschien ben je te veel bezig geweest met targets halen? De tweede collega corrigeert het gedrag van de eerst én wijst op een alternatieve aanpak.

Deze informele verantwoording is volgens Zacka onmisbaar voor goede publieke dienstverlening. Ten eerste omdat alleen collega's onderling de zachte sturingsmechanismen hebben die nodig zijn om elkaar tot de orde te roepen, zoals de spot drijven met elkaars werkwijze en iemand subtiel bekritisieren of confronteren. Alleen al het gevoel dat je je *mogelijk* tegenover je collega's moet verantwoorden is vaak voldoende. Ten tweede gaat de informele verantwoording in op hele specifieke onderdelen van het werk, zoals de toon die iemand aanslaat tegen cliënten en de taal die iemand gebruikt. Dat zijn zaken waar bijvoorbeeld een manager veel minder zicht op heeft of gevoel voor heeft en die al helemaal niet in regels te vatten zijn.

Maar we moeten wel alert blijven op vooroordelen en stereotypering. Het is geen waterdicht systeem dat willekeur en voortrekkerij voorkomt. Het is wat Zacka betreft daarom ook een aanvulling op andere vormen van verantwoording, geen vervanging vóór.

De belangrijkste voorwaarde waaronder dit bij de sociale dienst kan werken is georganiseerde morele diversiteit op de werkvloer. Dat wil zeggen: verschillende neigingen binnen een team van klantmanagers. Om anderen te corrigeren moet iemand namelijk overtuigd zijn van het eigen gelijk en niet denken 'ieder heeft zijn eigen aanpak'. Daarnaast moet een klantmanager weten dat er minstens één gelijkgestemde is onder collega's, zodat er kans bestaat op steun bij het aanspreken van een collega.

Wat je in ieder geval niet moet doen, zegt Zacka, is een organisatiebrede manier van werken implementeren: allemaal zorgzaam, allemaal streng of allemaal onverschillig. Beleid wordt dan onverenigbaar met een belangrijk deel van het werk. Een ander gevaar is het verlangen van transparantie en consistentie. Informele verantwoording lijkt voor een buitenstaander vaak willekeurig en wekt daarom

wantrouwen bij buitenstaanders. Maar toch moeten we dit aan klantmanagers overlaten, vindt Zacka, en niet binnenste buiten keren om het zichtbaar te maken voor bestuur, leidinggevendenden of cliënten.

-

Ik rond af. Zacka laat zien dat het menselijke aspect van werken in de publieke sector vele gezichten kent. Bij de menselijke maat denken we al gauw aan zorgzaamheid. En terecht. Maar Zacka laat zien dat de menselijke maat in het oog houden ook kan betekenen dat een klantmanager rekening houdt met een meer collectief belang, bijvoorbeeld door niet te veel tijd te besteden aan één cliënt, zodat anderen die hulp nodig hebben daar niet van verstoken blijven. Of dat een klantmanager niet te veel publieke middelen, zoals geld of voorzieningen, aan één persoon besteedt, omdat dat betekent dat andere mensen er niet van kunnen profiteren. Uiteraard is daar tegenin te brengen dat er de laatste jaren veel is bezuinigd op bijvoorbeeld re-integratie, maar schaarste aan tijd en geld en daarmee aan aandacht, hulp en hulpmiddelen zal er altijd zijn. Dus we hebben klantmanagers nodig die weten hoe dat rechtvaardig te verdelen. Daarvoor is het ook nodig dat zij streng zijn voor degenen die misbruik maken van het systeem, maar dan wel onder het gesternte van rechtvaardige wet- en regelgeving en onder het kritische oog van collega's die te strenge collega's durven te wijzen op hun verantwoordelijkheid om de omstandigheden mee te laten wegen in hun beslissing.