

Onbedoelde neveneffecten van systeem maken bijstand onnodig stressvol en ongenaakbaar

Onderzoekers van de Hogeschool van Amsterdam Sandra Bos en Judith Elshout beschrijven drie tijdelijke maatregelen van de gemeente Amsterdam om de arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigden te vergroten. Dit 'experiment met de bijstand' ondersteunt het streven naar sociale rechtvaardigheid, maar de weerbarstige praktijk en het hardnekkige systeem vormen obstakels voor daadwerkelijke uitstroom naar werk en een minder stressvol en onzeker bijstandsbestaan in de verzorgingsstad.

Sandra Bos

Judith Elshout

In 1965 werd in Nederland de Algemene bijstandswet (Abw) ingevoerd door toenmalige minister Marga Klompé. Bijstand werd een recht dat mensen een financieel vangnet biedt als zij geen of onvoldoende inkomsten hebben om van te leven. Amsterdam telt anno 2021 ongeveer 40.000 bijstandsgerechtigden. Slechts 7% van de Amsterdamse bijstandsgerechtigden ontvangt naast een uitkering inkomsten uit (parttime) werk.

Vanuit Den Haag en op stedelijk niveau wordt er al decennia van alles (Wet Werk en Bijstand, 2004; Amsterdamse cohortaanpak) geprobeerd om meer bijstandsgerechtigden te laten uitstromen naar werk, maar zonder al te veel succes. Vaak wordt er naar de bijstandsgerechtigden gekeken als degenen die niet willen, kunnen of te hoge eisen stellen aan werk.

Het repressieve bijstandsbeleid heeft de afgelopen jaren niet bijgedragen aan een grotere arbeidsparticipatie

Ook de Participatiewet (2015), met als doel mensen naar een reguliere baan te helpen of 'als dat (nog) een brug te ver is', hen op een andere manier te laten participeren in de samenleving (SZW 2012)¹, richt haar pijlen op de bijstandsgerechtigde. Deze moet geactiveerd worden door verplichtingen, dwang en handhaving (Memorie van Toelichting op de Participatiewet, TK 2013/2014). Maar zijn het systeem en de goedbedoelde maatregelen zelf niet debet aan deze lage arbeidsmarktparticipatie? Het repressieve beleid heeft de afgelopen jaren niet bijgedragen aan een grotere arbeidsparticipatie. Integendeel, zo blijkt uit de evaluaties van de Participatiewet

(SCP, 2019).² Er wordt al nagedacht over een wetsherziening (VNG, 2021).

Sociale rechtvaardigheid in het Amsterdams Experiment met de Bijstand

De gemeente Amsterdam heeft in het kader van het Amsterdams Experiment met de Bijstand, waarnaar wij onderzoek doen, drie maatregelen ingevoerd met als doel de arbeidsparticipatie te verhogen. Deze interventies van de gemeente Amsterdam dragen bij aan de componenten van sociale rechtvaardigheid zoals beschreven door Fraser en Honneth (2003).

De eerste interventie is het niet opnemen van de in de Participatiewet vermelde verplichte tegenprestatie ('het naar vermogen verrichten van onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden') door Amsterdam in haar lokale verordening. Wethouder Rutger Groot

¹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/12/21/kamerbrief-contouren-participatiewet.html>.

² Uit het SCP-rapport (2019): Voor de klassieke bijstandsgerechtigden, van wie de meesten voorheen bijstand ontvingen op grond van de WWB, zijn de baankansen nauwelijks verhoogd sinds de invoering van de Participatiewet. Er is een stijging in de

baankansen van 1 procentpunt. Hun baankansen waren laag vóór invoering van de Participatiewet (7%) en zijn dat sindsdien ook gebleven (8%). Ook voor deze doelgroep geldt dat de kwaliteit van de gevonden banen verminderd is: minder banen voor ten minste een jaar, minder vaste contracten, meer kleine banen tot 20 uur per week en minder voltijdbanen.

Wassink was heel stellig over deze tegenprestatie: "Eigenlijk zeg je daarmee tegen mensen die nu een uitkering hebben en bijvoorbeeld een arbeidsbeperking hebben: als je die maar genoeg dwingt dan komt het wel goed. De praktijk is vele malen weerbarstiger." (AT5, 21-11-2019).

Sancties en verplichtingen blijken niet bij te dragen aan een grote arbeidsdeelname door bijstandsgerechtigden (SCP, 2019). Integendeel, de angst en het wantrouwen van bijstandsgerechtigden richting overheid worden door dit soort maatregelen (verder) aangewakkerd. Daarnaast voeden ze negatieve beeldvorming over bijstandsgerechtigden. Niet voor niets is de verplichte tegenprestatie mede bedoeld om draagvlak voor sociale zekerheid onder de bevolking te behouden (SCP, 2019). Het niet invoeren van de verplichte tegenprestatie maakt representatie, inspraak, van bijstandsgerechtigden mogelijk. Representatie is de eerste

component van sociale rechtvaardigheid (Fraser en Honneth, 2003).

Bijstandsgerechtigden zien de tegenprestatie als een aanvaardbaar overheidsinstrument dat hen de mogelijkheid kan bieden om het stigma van 'luie, thuiszittende bijstandstrekker' van zich af te gooien

Bijstand is veranderd van een recht naar een gunst met voorwaarden en verplichtingen. Opvallend genoeg blijkt uit ons onderzoek dat de meeste respondenten zich hierbij hebben neergelegd.³ Zij zien de tegenprestatie als een aanvaardbaar overheidsinstrument dat hen de mogelijkheid kan bieden om het stigma van 'luie, thuiszittende bijstandstrekker' van zich af te gooien (Portielje en Bos, 2020). Zo proberen ze

³ Driekwart van de respondenten vindt het leveren van een tegenprestatie een terechte voorwaarde om een uitkering te ontvangen (Portielje en Bos, 2021).

maatschappelijke miskennis om te zetten in erkenning en waardering.

Geen dwang bij tegenprestatie

Wel wensen de respondenten inspraak en geen dwang bij het verrichten van een tegenprestatie. Het moet passen bij hun interesse en leefsituatie en het moet leuk werk zijn. Werk dat niet aan hun wensen voldoet, willen ze kunnen weigeren: "Ik denk [de tijd] van de slavernij is voorbij hoor."

"Kijk naar onze interesse," is de tip van een bijstandsgerechtigde, "dan houden mensen het ook langer vol" (Portielje en Bos, 2020). Het klinkt als een roep om erkenning van hun wensen en aandacht voor hun situatie. Want, wat betreft die wensen met betrekking tot een passend aanbod voelen de respondenten zich soms miskend door hun klantmanager van de gemeente en de starre regels van het systeem.

Maatwerk en vertrouwen: bouwen aan erkenning

Waar bijstandsgerechtigden zich lang niet altijd gehoord en gezien voelen in hun wensen met betrekking tot hun situatie

en werk, heeft de gemeente Amsterdam als tweede interventie juist ingezet op betere begeleiding van bijstandsgerechtigden door klantmanagers. Het experiment hielp hen om meer tijd aan hun klanten te besteden, omdat hun caseload was gereduceerd van 400 à 300 naar ongeveer 100 klanten. Klantmanagers binnen het experiment-onderzoek vertellen in de interviews dat ze sancties en repressief gedrag alleen toepassen in allerlaatste instantie. Maatwerk en vertrouwen maken (steeds vaker) onderdeel uit van hun handelingsrepertoire. De interviews met bijstandsgerechtigden laten in ieder geval zien dat zij de begeleiding door klantmanagers binnen het experiment waarderen. Ze vinden dat ze goed worden begeleid en andere in deeltijd werkende bijstandsgerechtigden zeggen het juist prettig te vinden dat ze 'met rust' gelaten worden. Een bijstandsgerechtigde vertelt bijvoorbeeld hoe belangrijk het voor haar is om begeleiding 'op maat' te krijgen. Door twee goede klantmanagers is zij er naar eigen zeggen in geslaagd om leuk werk te vinden op haar niveau.

Het contact met klantmanagers wordt over het algemeen als prettig ervaren door bijstandsgerechtigden als zij persoonlijke interesse tonen, luisteren en bijvoorbeeld erkennen dat klanten beperkingen hebben die maken dat zij niet fulltime kunnen werken. Vanuit het sociale rechtvaardigheidsperspectief van Fraser en Honneth (2013) bouwt deze werkwijze daarmee aan 'erkenning'. De vraag is of de lage caseload overeind blijft nu het experiment sinds maart 2021 voorbij is. Mogelijk heeft dat gevolgen voor de tijd en ruimte die klantmanagers hebben om hun klanten te begeleiden.

Bijverdienpremie: herverdeling van middelen

De derde interventie die Amsterdam inzette binnen het experiment met de bijstand was het invoeren van de bijverdienpremie. Vóór het experiment leverde parttime werken in de bijstand geen financieel voordeel op voor de bijstandsgerechtigde. Het salaris werd aangevuld tot maximaal bijstandsniveau.

Met de bijverdienpremie in het experiment behielden parttime werkenden 50% van hun inkomsten per maand tot een maximum van 200 euro per maand.⁴ Dit kan een flinke aanvulling betekenen op de maandelijkse uitkering van circa 1078 euro voor een alleenstaande. Behalve dat deze premie de basiszekerheid van deze werkende groep moet versterken en het een waardering is voor hun werkzaamheden, hoopt Amsterdam hiermee een prikkel af te geven om (meer) te gaan werken. De bijverdienpremie betekent een verdere 'herverdeling van middelen', een van de drie componenten van sociale rechtvaardigheid (Fraser & Honneth, 2003).

Ontvangers van de premie zijn blij met deze regeling. Het is zelfs de belangrijkste reden dat ze tevreden zijn over hun deelname aan het experiment. De premie wordt gezien als extraatje, een cadeautje en als een beloning voor het werk dat ze doen. Het stelt ze in staat om een kleine

⁴ Ook na afronding van het Amsterdams Experiment met de Bijstand heeft Amsterdam besloten de bijverdienpremie voort te zetten en open te stellen voor de gehele parttime werkende bijstandspopulatie.

Volgens de huidige regeling mogen parttime werkenden 30% van hun inkomsten per maand houden, tot een maximum van 219 euro per maand.

buffer aan te leggen voor als de koelkast kapot is. Het feit dat ze iets overhouden aan hun inspanningen betekent daarnaast veel voor hun eigenwaarde. Echter, zowel bijstandsgerechtigden als klantmanagers geven aan dat er andere redenen zijn waarom ze graag willen werken, namelijk meedoen in de maatschappij, eigen geld verdienen en ergens bij horen. De premie belooft dus het werken, maar draagt niet direct bij aan het vinden en behouden van (gepast) werk.

Onbedoelde neveneffecten van systeem maken bijstand onnodig stressvol, angstaanjagend en ongenaakbaar

Onze tussentijdse resultaten op basis van drie jaar onderzoek naar de bijstand in Amsterdam laten zien dat er allerlei pogingen en bewegingen zijn om de Participatiewet te verzachten met lokale maatregelen, waarin vertrouwen, maatwerk en financiële zekerheid centraal staan. Ondanks de aandacht van de klantmanagers en de goede intenties, is het bijstandssysteem hardnekkig en werkt het soms averechts.

Zodra er iets in de situatie van een bijstandsgerechtigde verandert door externe inkomsten komt zij in een ingewikkeld, onnavolgbaar verrekeningssysteem terecht

Een belangrijk obstakel, waardoor de interventies van het Amsterdamse experiment toch nog niet tot een daverend succes op het gebied van participatie leiden, is de inkomstenverrekening. De maandelijkse verrekeningen door de gemeente zijn een grote ergernis en belasting voor parttime werkenden. Zodra er iets in de situatie van een bijstandsgerechtigde verandert door externe inkomsten komt zij in een ingewikkeld, onnavolgbaar verrekeningssysteem terecht.

Heeft een werkende bijstandsgerechtigde te maken met vaste inkomsten per maand dan is de rekensom makkelijk te maken en weet hij wat hij die maand ontvangt. De meeste bijstandsgerechtigden hebben echter wisselende inkomsten als gevolg van de

flex- en nulurencontracten. Bij hen schat de gemeente hun inkomsten vooraf in op basis van de voorgaande gegevens. Dat bedrag wordt enige weken of maanden later verrekend met de uitkering. Dit leidt tot grote financiële onzekerheid en onrust.

Dat is zonde. 67% van de bijstandsgerechtigden dat niet werkt zou wel willen werken en 39% van de parttime werkenden wil méér uren maken

Mede door deze manier van verrekenen hebben bijstandsgerechtigden het gevoel dat ze klein worden gehouden door de gemeente. Ook stress en financiële zorgen werpen drempels om de stap richting arbeidsmarkt of vrijwilligerswerk te zetten. Deze negatieve neveneffecten

ondermijnen het zelfvertrouwen en de eigenwaarde van veel bijstandsgerechtigden en schaden hun vertrouwen in de overheid als beschermer van haar inwoners. Dat is zonde. Uit ons onderzoek blijkt namelijk dat 71% van de bijstandsgerechtigden die niet werken wel zou willen werken en dat 38% van de parttime werkenden méér uren wil werken (De Beer, 2020)

Onbedoelde neveneffecten van het bijstandssysteem maken de bijstand onnodig stressvol, angstaanjagend en ongenaakbaar. Met meer oog voor de bijstandsgerechtigde zelf in plaats van voor het beleid, voor de negatieve consequenties van het (inkomstenverrekenings-)systeem en met meer positieve aandacht voor het parttime werk dat ze doen, geven we ze weer zelfvertrouwen, basiszekerheid en een plek in deze verzorgingsstad.

Onderzoek naar het Amsterdams Experiment met de Bijstand

Bij de invoering van de Participatiewet heeft een aantal gemeenten gebruikgemaakt van de experimenteerruimte die de wet bood (Algemene Maatregel van Bestuur, 2017). In plaats van verplichtingen en wantrouwen wilden zij de bijstandsgerechtigden juist met maatwerk en vertrouwen benaderen, ze meer begeleiding bieden of juist meer zelfregie. Amsterdam was een van de experimenteergemeenten. Maar omdat de hoofdstad weigerde de verplichte tegenprestatie op te nemen in haar lokale verordening mocht ze uiteindelijk niet meedoen met het landelijke experiment.⁵

Ze zette haar eigen experiment op, het Amsterdams Experiment met de Bijstand (2018-2022) dat de HvA in samenwerking met de UvA en de gemeente uitvoert en onderzoekt.⁶ De onderzoekers gaan na of verschillende vormen van begeleiding (meer zelfregie of juist extra begeleiding) bijdragen aan het welzijn en de financiële en maatschappelijke participatie van bijstandsgerechtigden in Amsterdam.

Hoewel uitstroom vooralsnog een van de belangrijkste beleidsdoelen blijft, worden binnen het experiment de klantmanagers er niet op afgerekend en is er meer ruimte en oog voor de bijstandsgerechtigde. Of dit ook zo wordt ervaren door de bijstandsgerechtigden is onderdeel van dit onderzoek, waarin jaarlijks ongeveer 750 bijstandsgerechtigden worden geïnterviewd. Daarnaast voeren de onderzoekers gesprekken met de klantmanagers, die de Participatiewet en de lokale maatregelen moeten uitvoeren en toepassen op de praktijk van hun 'klanten'.

⁵ Gemeenten die wel meededen waren: Deventer, Groningen, Nijmegen, Tilburg, Utrecht en Wageningen.

⁶ <https://www.hva.nl/carem/gedeelde-content/projecten/projecten-algemeen/2018/amsterdamse-experiment-met-de-bijstand.html>

Literatuur

- Beer, P. de (2020) *T1 Tussenrapportage Amsterdams Experiment met de Bijstand*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam en Hogeschool van Amsterdam
- Bos, S. (2020) De premie als reddingsboei. In: Bos, S., Elshout, J. en M. Portielje (red.) *T1 rapportage kwalitatief Amsterdams Experiment met de Bijstand: ervaringen van bijstandsgerechtigden* (pp. 11-12). Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam en Universiteit van Amsterdam
- Bos, S. & J. Elshout (2020) *Bijverdienpremie voor werkenden in de bijstand loont*. Sociale Vraagstukken.
- Elshout, J. (2020) Rekenen en balanceren in de bijstand. In: Bos, S., Elshout, J. en M. Portielje (red.) *T1 rapportage kwalitatief Amsterdams Experiment met de Bijstand: ervaringen van bijstandsgerechtigden* (pp. 11-12). Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam en Universiteit van Amsterdam
- Fraser, N., & A. Honneth (2003) *Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange*. Londen/New York: Verso
- Memorie van Toelichting. Wijziging van de wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten. Tweede Kamer, 2013/2014a, 33801, nr. 3. Te raadplegen op www.tweedekamer.nl [5 juni 2020]
- Oplegger Landelijk Overleg Experimenten Participatiewet (2020) *Experimenten Participatiewet – Weten wat werkt voor wie*
- Portielje, M. (2020) Klantmanagers in het experiment. In: Bos, S., Elshout, J. en M. Portielje (red.) *T1 rapportage kwalitatief Amsterdams Experiment met de Bijstand: ervaringen van bijstandsgerechtigden* (pp. 11-12). Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam en Universiteit van Amsterdam
- Portielje, M. & S. Bos (2020) Bijstand onder voorwaarden. Opvattingen van klantmanagers en bijstandsgerechtigden over de voorwaardelijkheid van de bijstandsuitkering In: Thomas Kampen, Melissa Sebrechts, Trudie Knijn en Evelien Tonkens (red), *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand gewogen*, pp 136-175. Amsterdam: Van Gennep

Uit Bewogen Stad #5 De staat van de verzorgingsstad

Sociaal Cultureel Planbureau (2019) *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Visser, de, S., Ommeren, van, M., Kistemaker, S., Salomé, L. Doelen, P. En F. Kuiper (2021) *Als verrekenen een beperking is*.

[Fundamentele herziening van Participatiewet nodig - Binnenlands Bestuur](#) (4 mei 2021)

[Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet - BWBR0039258 \(wetten.nl\)](#)