

Armoede in Nederland: de barmhartigheid van de participatiemaatschappij

Sjef Willockx

Samenvatting

Bijna 1 miljoen mensen leven in Nederland onder de armoedegrens. Dit aantal is al jaren tamelijk stabiel.

Wat doet armoede?

Armoede maakt onvrij, ongezond, en kansarm. Armoede werkt ongelijkwaardigheid in de hand, en ontnemt mensen het gevoel erbij te horen.

Armoede staat een normale deelname aan het maatschappelijk verkeer in de weg, het kan leiden tot uitsluiting, het kan een belemmering betekenen voor deelname aan het sociale, culturele en politieke leven.

Armoede vormt daarmee dus een rechtstreekse bedreiging voor de fundamentele rechten van de mens.

De overheid heeft een vangnet gecreëerd voor hen, die niet in staat zijn op eigen kracht voldoende inkomen te verwerven. Dit is de bijstand.

De bijstand is geregeld in de Participatiewet. Deze is gebaseerd op het gedachtegoed van de participatiemaatschappij, waarin de overheid van haar burgers verwacht dat ze in principe zichzelf kunnen redden, en dus maar heel beperkt ondersteuning nodig hebben. Wie hier niet voldoende aan heeft, wordt in de praktijk aan zijn lot overgelaten.

Tegelijkertijd speelt het politieke establishment, omwille van electoraal voordeel, in op maatschappelijke sentimenten over "uitkeringstrekkers". Dit vertaalt zich in maatregelen die erop gericht zijn om de bijstand zo onaantrekkelijk mogelijk te maken, waaronder de volgende:

- Het niveau van de uitkering wordt zo laag mogelijk gehouden: onder de armoedegrens.
- Voor iedere aanvulling hierop (via de bijzondere bijstand) moet een betrokkene iedere keer zichzelf melden, en de noodzaak aantonen met bewijsstukken.
- Iedereen moet zich maximaal inspannen om werk te vinden: 3 uur reizen per dag, of zelfs verhuizen, mag geen bezwaar zijn.
- Wie toch geen betaald werk kan vinden, zal onbetaald werk moeten doen.
- Wie niet voldoende meewerkt, of wie een fout maakt, wordt zonder pardon gestraft met het volledig intrekken van de uitkering gedurende een periode van 1 tot 3 maanden.
- De algehele benadering van de bijstandsgerechtigde is onaangenaam: wantrouwend en bevoogdend.

De druk die de overheid zo uitoefent op mensen met een bijstandsuitkering is primair bedoeld om misbruik van de wet te voorkomen, maar wordt zonder onderscheid op iedereen toegepast.

Dit is misbruik maken van macht. De Nederlandse overheid schendt met dit beleid haar verplichting om de fundamentele rechten van de mens te beschermen en bevorderen.

We onderzoeken ook de impliciete uitgangspunten die de overheid heeft gehanteerd bij het vorm geven van de Participatiewet. Aan de hand van concrete beleidsvoorbeelden tonen we aan dat dit de volgende zijn:

- Armoede moet bestreden worden omdat het ondersteunen van de armen de belastingbetaler geld kost. Armoede is daarmee een budgetprobleem, dat met budgettaire technieken moet worden aangepakt.
- In dit land kan iedereen werk vinden, en hoeft dus niemand arm te zijn. De bijstand moet daarom onaantrekkelijk blijven: leven van een bijstandsuitkering mag niet lonen.
- Bijstandsgerechtigden moeten worden geactiveerd, zodat ze voor zichzelf gaan zorgen. Daar hebben ze geen zin in, dus hier is een stevige hand voor nodig.
- Fraudeurs moeten keihard worden aangepakt, met een beleid van nultolerantie. En dit mag alles kosten, zowel materieel (uitvoeringskosten) als immaterieel (het leed dat onschuldigen wordt aangedaan).
- De gemeenten zijn te soft, of te laks, om het gewenste beleid uit zichzelf kordaat uit te voeren. Zij moeten daarom daartoe worden gedwongen.
- Bijstand ontvangen betekent genadebrood eten – en dat moet de bijstandontvanger vooral niet vergeten.

We onderzoeken vervolgens wat de invloed van dit beleid is op mensen in de bijstand, en geven een aantal suggesties voor verbetering van dat beleid.

Armoede in Nederland: de barmhartigheid van de participatiemaatschappij

Sjef Willockx

In dit artikel onderzoeken we hoe het in Nederland gesteld is met armoede, wat de effecten van armoede zijn op de mensenrechten, en wat de rol van de overheid hierin is.

We doen dat aan de hand van zeven vragen:

1. Wanneer spreken we van armoede?	4
2. Wie zijn (in Nederland) arm?	9
3. Wat betekent het om (in Nederland) arm te zijn?	13
4. Wat doet de overheid om armoede te bestrijden?	16
5. Wat zijn de onderliggende uitgangspunten bij het armoedebeleid?	28
5.1. Armoede is een budgetprobleem	28
5.2. Leven van een bijstandsuitkering mag niet lonen	32
5.3. Er is een stevige hand nodig	34
5.4. Nultolerantie voor fraudeurs	36
5.5. De gemeenten zijn te soft.....	38
5.6. Bijstand ontvangen betekent genadebrood eten	39
5.7. Het onderliggende motief	42
5.8. Samenvatting: doelen en methoden.....	42
6. Hoe werkt dit beleid uit op mensen in de bijstand?	45
7. Wat moet er veranderen?	47

1. Wanneer spreken we van armoede?

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hanteert de volgende definitie voor armoede:

Mensen zijn arm wanneer ze gedurende langere tijd niet de middelen hebben voor de goederen en voorzieningen die in hun samenleving als minimaal noodzakelijk gelden.¹

Deze definitie draait om drie hoofdtermen: “gedurende langere tijd”, “in hun samenleving”, en “minimaal noodzakelijk.”

Gedurende langere tijd

Wie eens een maand heel weinig inkomen heeft, geldt nog niet meteen als arm. Volgens het SCP is iemand arm, als zijn inkomen gedurende tenminste een jaar gemiddeld onder de armoedegrens blijft.

In hun samenleving

Dit betekent dat een armoedegrens plaatsgebonden is. Wie in Nederland woont, is altijd beter af dan wie woont in een land waar hongersnood heerst. Toch betekent dit niet, dat armoede in Nederland “niet erg” is. Wie aangewezen is op een bijstandsuitkering verkeert, zeker als het lang duurt, in niet-benijdenswaardige omstandigheden. Voor wie in die situatie ook nog eens kinderen moet opvoeden, is het leven ronduit zwaar.

Minimaal noodzakelijk

Wat in een samenleving minimaal noodzakelijk is, kan op verschillende manieren benaderd worden.

Allereerst zou men kunnen uitgaan van alleen de primaire levensbehoeften: voedsel, kleding, een dak boven het hoofd. Dit niveau is echter zo laag, dat we het voor geen enkele Nederlandse burger acceptabel vinden. Alleen uitgedroogde asielzoekers worden soms aan een dergelijk regime onderworpen (de bed-bad-broodregelingen).

Een tweede benadering gaat uit van wat in de context van de Nederlandse samenleving beschouwd kan worden als onmisbare uitgaven. Dat begint met zelfstandige woonruimte: huur, water, gas en licht. Maar men moet ook in verbinding kunnen staan met de maatschappij, al was het maar om op de hoogte te blijven van de steeds veranderende regelgeving: TV, smartphone, en een tablet of computer met Internetaansluiting. En men moet in staat zijn zich te verplaatsen (om boodschappen te doen, of om naar het arbeidsbureau te gaan), dus iets van vervoerskosten (tram, bus, fiets) is ook noodzakelijk. Het SCP heeft, gebruik makend van gegevens van het Nibud, hiervoor een budget samengesteld: het basisbehoeftenbudget.

Het Nibud (Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting, www.nibud.nl) is een onafhankelijk voorlichtingsinstituut, dat onderzoek doet naar, en voorlichting geeft over, de financiën van huishoudens.

Bij het opstellen van het basisbehoeftenbudget is het Nibud er van uit gegaan dat mensen met een laag inkomen op hun uitgaven proberen te besparen. De energiekosten heeft men

¹ <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2019/wat-is-armoede/>

² Zowel het SCP als het CBS berekenen de referentiebudgetten alleen voor een alleenstaande in de-

bijvoorbeeld gesteld op 90% van het gemiddelde verbruik in Nederland. En voor meubels rekent het Nibud met de ‘eerstekwartprijs’. Dat is een richtprijs waar 25% van de waargenomen prijzen onder ligt, en driekwart erboven.

Het basisbehoeftenbudget komt, voor Nederlandse begrippen, neer op “op een houtje bijten.” Met dit budget kan men in de samenleving functioneren, maar meer ook niet. Zeker voor langere duur is dat te weinig.

Ieder mens heeft er recht op, om in de samenleving mee te kunnen doen. Dat betekent bijv. dat men lid moet kunnen zijn van een bibliotheek of een sportclub, en dat men sociale contacten kan onderhouden, dus af en toe bij iemand op bezoek kan gaan, of iemand thuis kan ontvangen.

In het basisbehoeftenbudget ontbreken de middelen voor het onderhouden van sociale contacten, en voor (een minimum aan) ontspanning. Daarom heeft het SCP ook een iets ruimer budget opgesteld, waarin deze elementen – op een heel bescheiden schaal – wel zijn opgenomen. Dit noemt men het niet-veel-maar-toereikendbudget.

Het laatste jaar waarvoor het SCP deze budgetten heeft opgesteld is 2017. Hieronder staat de samenstelling van beide budgetten, voor een alleenstaande².

² Zowel het SCP als het CBS berekenen de referentiebudgetten alleen voor een alleenstaande in detail. De budgetten voor meerpersoonshuishoudens worden hiervan afgeleid d.m.v. vaste vermenigvuldigingsfactoren, de zgn. equivalentiefactoren. De equivalentiefactor voor een gezin zonder kinderen is bijv. 1,37. Dit betekent dat de gemiddelde uitgaven voor een gezin zonder kinderen 1,37 maal de gemiddelde uitgaven voor een alleenstaande zijn. Zie <https://longreads.cbs.nl/welvaartinnederland-2019/bijlagen/>

Referentiebudgetten voor een alleenstaande, 2017 (maandbedragen in euro's)

Basisbehoeftenbudget (Minimaal noodzakelijke kosten)	€
Huur ^{a)}	443
Gas	60
Elektriciteit	20
Water	9
Telefoon, televisie en internet	54
Verzekeringen ^{b)}	45
Contributies en abonnementen	2
Vervoer	14
Kleding en schoenen	56
Inventaris	74
Onderhoud huis en tuin	24
Voeding	201
Was- en schoonmaakartikelen	6
Persoonlijke verzorging	21
Diversen	10
Totaal Basisbehoeftenbudget	1.039

a) Brutohuur, exclusief huurtoeslag.

b) Exclusief ziektekostenverzekering en zorgtoeslag.

Niet-veel-maar-toereikendbudget	€
Minimaal noodzakelijke kosten (zie tabel hierboven)	1.039
<i>Aanvullend pakket voor sociale participatie en ontspanning:</i>	
Contributies en abonnementen ^{c)}	18,5
Bezoek ontvangen	19,5
Op bezoek gaan	5,5
Vakantie/uitgaan	39
Vervoer ^{c)}	13,5
Totaal sociale participatie en ontspanning	96
Totaal niet-veel-maar-toereikendbudget	1.135

c) Deze posten komen ook voor in het basisbehoeftenbudget, maar dan voor een lager bedrag.

(Overgenomen, met kleine aanpassingen, van de website van het SCP: zie <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2019/waar-ligt-de-armoedegrens/>)

Het SCP spreekt zich niet ondubbelzinnig uit over wat men ziet als *de* armoedegrens in Nederland:

“De hoogte van de armoedegrens stellen we vast met twee referentiebudgetten. Het ene budget is strikter dan het andere. (...) De meeste armoedecijfers in deze publicatie [“Armoede in kaart, 2019”] zijn gebaseerd op het niet-veel-maar-toereikendbudget.”³

Deze terughoudendheid is, voor het Sociaal en Cultureel Planbureau, moeilijk te begrijpen. Het basisbehoeftebudget bevat immers geen middelen voor een sociaal en cultureel leven – zelfs niet op zeer bescheiden schaal.

* * * * *

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) meet ieder jaar hoeveel mensen welk inkomen hebben. Daarmee is het CBS in de ideale positie om iets te zeggen over hoeveel mensen onder de armoedegrens leven. Het CBS heeft echter moeite met het begrip “armoede,” omdat men van mening is dat dit niet zuiver objectief te definiëren is.

Om toch tegemoet te kunnen komen aan de maatschappelijke behoefte om de omvang van armoede te meten heeft het CBS een eigen maatstaf ontwikkeld, nl. de lage-inkomensgrens. Deze heeft men afgeleid van het niveau van de bijstandsnormen in 1979. De betreffende bedragen heeft men vanaf dat punt steeds met de ontwikkeling van de prijsstijging geïndexeerd.

Deze lage-inkomensgrens komt vrijwel exact overeen met het basisbehoeftebudget van het SCP.

Volgens het CBS leven bijna 1 miljoen mensen in Nederland onder de lage-inkomensgrens, waarvan 240.000 kinderen jonger dan 18 jaar. Bijna 400.000 mensen, waaronder 100.000 kinderen, verkeren al langer dan vier jaar achtereen in deze situatie. Deze aantallen fluctueren nauwelijks.

In onderstaande tabel worden voor het jaar 2017⁴ de maandbedragen van de besproken budgetten vergeleken met elkaar, en met de hoogte van de bijstandsuitkering.

2017, per maand (netto bedragen)	Bijstandsuitkering (incl. vakantietoelag)	Basisbehoeftebudget (SCP)	Lage inkomensgrens (CBS)	Niet-veel-maar-toereikendbudget (SCP)
Alleenstaande	€ 986,52	€ 1.039	€ 1.040	€ 1.135
Paar zonder kinderen	€ 1.409,31	€ 1.423	€ 1.425 ⁵	€ 1.555

³ <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2019/waar-ligt-de-armoedegrens/>

⁴ 2017 is het laatste jaar waarvoor het SCP haar minimumbudgetten heeft gepubliceerd.

⁵ Berekend uit de lage inkomensgrens voor alleenstaanden, m.b.v. de .equivalentiefactoren van het CBS.

We zien dat de lage-inkomensgrens van het CBS en het basisbehoeftebudget van het SCP vrijwel identiek zijn. We zien ook dat een bijstandsuitkering onder dit niveau ligt. (Alle bedragen zijn netto.)

Anders dan het SCP berekent het CBS ieder jaar de armoedegrens. Daarom zullen we vanaf hier met de armoedegrens bedoelen: de lage-inkomensgrens volgens het CBS.

* * * * *

Hieronder worden voor de jaren 2017 t/m 2020 de armoedegrens en de bijstandsnorm vergeleken voor alleenstaanden en voor een paar zonder kinderen. Hieruit blijkt dat de bijstandsnormen structureel enkele procenten onder de armoedegrens liggen.

Alleenstaande	2017	2018	2019	2020
Armoedegrens (lage-inkomensgrens)	€ 1.040	€ 1.060	€ 1.090	€ 1.100
Bijstandsuitkering incl. vakantietoeslag	€ 986,52	€ 992,12	€ 1.025,55	€ 1.052,32
Tekort (in % van de armoedegrens)	5,14%	6,40%	5,91%	4,33%

Paar zonder kinderen	2017	2018	2019	2020
Armoedegrens (lage-inkomensgrens)	€ 1.425	€ 1.460	€ 1.530	€ 1.550
Bijstandsuitkering incl. vakantietoeslag	€ 1.409,31	€ 1.417,32	€ 1.465,07	€ 1.503,31
Tekort (in % van de armoedegrens)	1,10%	2,92%	4,24%	3,01%

(De bijstandsuitkeringen zijn steeds de bedragen per 1 januari van het genoemde jaar. Alle bedragen zijn netto.)

De overheid stelt de bijstand dus willens en wetens vast op een niveau onder de armoedegrens.

2. Wie zijn (in Nederland) arm?

Hoeveel mensen in Nederland arm zijn wordt vooral door het CBS onderzocht. Het CBS publiceert deze gegevens in persberichten, maar ook – in de vorm van tabellen – op haar website. Niet iedereen vindt cijfers, tabellen en grafieken even interessant, maar ze kunnen niet gemist worden voor het in kaart brengen van het probleem. Armoede is, in meerdere opzichten, een cijferkwestie.

Om te bepalen wie onder de armoedegrens leven, kijkt het CBS naar het totale gezinsinkomen (in CBS-termen: het totale huishoudinkomen). Omdat de lage-inkomensgrens een netto bedrag is, kijkt men dus steeds naar het netto besteedbaar inkomen van een huishouden als geheel.

Van de huishoudens onder de armoedegrens worden een aantal kenmerken verzameld. Wij zullen er hier vier bekijken:⁶

- waar het inkomen in deze huishoudens vandaan komt;
- hoeveel personen in totaal deel uitmaken van deze huishoudens;
- hoeveel van hen kinderen zijn;
- en hoeveel huishoudens (en kinderen) al langer dan 4 jaar onder de armoedegrens leven.

(Het CBS gaat, bij het verzamelen en verwerken van cijfers, heel zorgvuldig te werk. Dit heeft wel als nadeel, dat deze cijfers vaak achter lopen. Op dit moment (begin 2022) zijn de laatst bekende cijfers die over 2020, maar deze zijn nog niet definitief.)

Soort inkomen

Per huishouden bepaalt het CBS uit welke bron het grootste deel van het inkomen afkomstig is: loon, winst uit onderneming, of een uitkering.

De verdeling is ruwweg als volgt:

- Inkomen uit loon of winst uit onderneming: samen 30%.
- Bijstandsuitkeringen: 40%.
- Andere uitkeringen: 30%.

(Het netto minimumloon ligt weliswaar ruim boven de lage-inkomensgrens, maar niet iedereen heeft een voltijds baan. Wie alleen van een deeltijdbaan moet rondkomen kan dus onder de armoedegrens zitten.)

Bij huishoudens onder de lage inkomensgrens die (voornamelijk) zijn aangewezen op winst uit onderneming gaat het in veel gevallen om zzp'ers, maar er zijn in deze groep ook ondernemers uit bijv. de horeca en winkeliers.

⁶ De hierna genoemde cijfers komen uit twee tabellen:
<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83842NED/table> en
<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83841NED/table>

Van de personen met een uitkering onder de lage-inkomensgrens hebben de meeste een bijstandsuitkering, maar ook andere uitkeringen komen voor, zoals Wajong, IOAW, IOAZ, en onvolledige AOW uitkeringen.

Aantal huishoudens en personen onder de lage-inkomensgrens

Jaar	Huishoudens ≥ 1 jaar x 1 000	Personen ≥ 1 jaar x 1 000	Kinderen ≥ 1 jaar x 1 000	Huishoudens ≥ 4 jaar x 1 000	Personen ≥ 4 jaar x 1 000	Kinderen ≥ 4 jaar x 1 000
2011	481,8	928,7	269,4			
2012	562,3	1.075,0	306,3			
2013	630,4	1.186,6	331,0			
2014	607,9	1.142,8	320,8	185,1	355,1	111,8
2015	589,9	1.102,7	303,4	209,5	391,4	117,2
2016	572,2	1.041,3	278,1	220,6	398,8	114,6
2017	581,1	1.028,7	263,9	223,9	391,5	107,8
2018	580,7	1.028,9	258,0	230,1	391,3	102,0
2019	556,2	971,8	238,2	234,5	391,8	97,8
2020*	512,8	904,2	221,4	221,3	376,3	95,2

* 2020: voorlopige cijfers

Bron: CBS

In de laatste 3 jaar (2018-2020) leven er dus gemiddeld 550.000 huishoudens onder de armoedegrens. Dit zijn gemiddeld 968.000 personen, waarvan 239.000 kinderen.

Gemiddeld 229.000 huishoudens leven in deze periode al langer dan 4 jaar onder deze grens. Dit gaat om 387.000 personen, waarvan 98.000 kinderen.

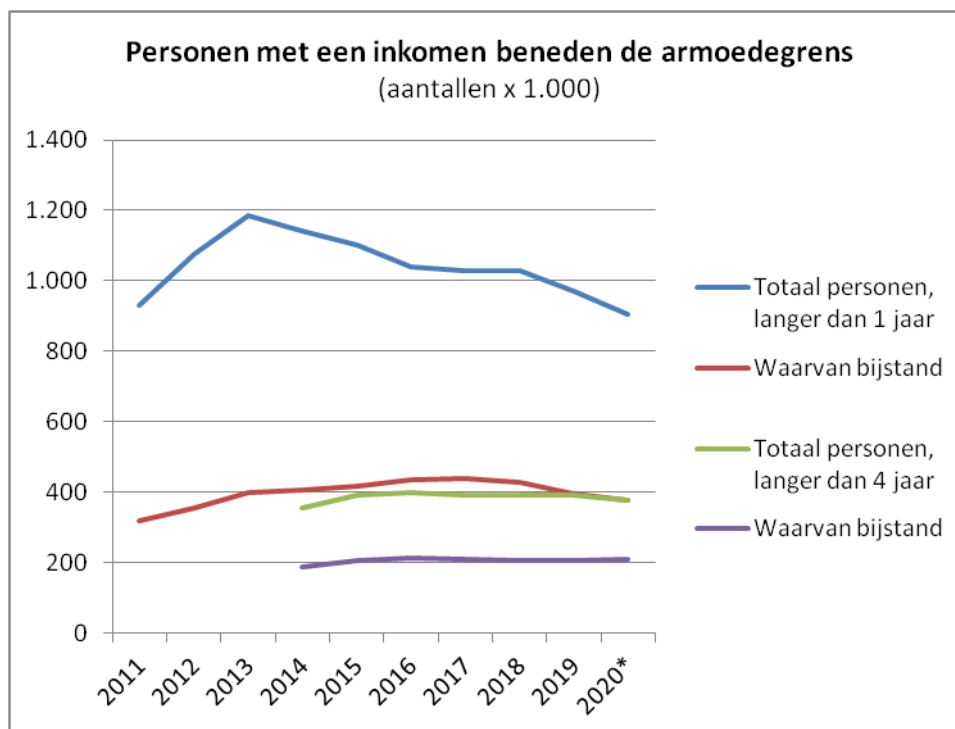
Een leven onder de armoedegrens is op zich al erg genoeg. Leven van een bijstandsuitkering is erger, door alle extra regels en verplichtingen die de Participatiewet aan haar "klanten" oplegt – waarover later meer. Onderstaande tabel zoomt in op deze laatste categorie.

Jaar	>= 1 jaar	>= 1 jaar	>= 4 jaar	>= 4 jaar
	Totaal x 1 000	Bijstand x 1 000	Totaal x 1 000	Bijstand x 1 000
2011	928,7	317,4		
2012	1.075,0	356,5		
2013	1.186,6	398,0		
2014	1.142,8	406,3	355,1	187,1
2015	1.102,7	416,5	391,4	204,3
2016	1.041,3	433,2	398,8	212,4
2017	1.028,7	438,9	391,5	208,9
2018	1.028,9	427,9	391,3	206,5
2019	971,8	395,1	391,8	205,8
2020*	904,2	375,7	376,3	210,8

* 2020: voorlopige cijfers

Bron: CBS

Deze cijfers laten zich beter interpreteren in een grafiek:



Deze grafiek laat het volgende zien:

- De lijn met de meeste fluctuatie is de lijn van het totaal aantal personen dat al langer dan 1 jaar onder de armoedegrens leeft. De fluctuatie correspondeert met veranderingen in de conjunctuur. De stijging van 2011 naar 2013 is te wijten aan de na-ijlende effecten van

de crisis van 2008. Daarna daalt dit aantal. Het CPB verwacht dat er de komende jaren weer een stijging zal optreden.⁷

- Het totaal aantal personen dat langer dan 1 jaar in huishoudens met een bijstanduitkering leeft, fluctueert veel minder. Dit betekent dat het conjunctuureffect vooral invloed heeft op de andere inkomensvormen, zoals loon, WW-uitkeringen en winst uit onderneming.
- Het aantal personen dat langer dan 4 jaar onder de armoedegrens leeft fluctueert nauwelijks.
- Van de personen die al langer dan 4 jaar onder de armoedegrens leven, is het aandeel bijstand hoog, en vrijwel constant (iets meer dan 50%).

De effecten van de coronapandemie zijn in de cijfers van 2020 nog niet zichtbaar. Dit komt door de steunmaatregelen. Bedrijven – ook bedrijven die niet levensvatbaar meer waren – werden hierdoor kunstmatig overeind gehouden. Het CPB verwacht dat de negatieve gevolgen van de pandemie nog moeten komen.

Het CBS drukt deze aantallen vaak uit in percentages van de totale bevolking. Omdat de bevolking groeit, wordt het zelfde aantal mensen langzaam een kleiner percentage van de bevolking. Maar dat is natuurlijk geen goed nieuws. Integendeel: het betekent dat de groten-deels gelijkblijvende groep armen steeds meer niet-armen om zich heen krijgen, wat hun isolement alleen maar versterkt.

⁷ Zie het rapport “Kansrijk armoedebeleid” van het CPB en SCP (2020): <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/06/18/kansrijk-armoedebeleid>

3. Wat betekent het om (in Nederland) arm te zijn?

In een maatschappij als de onze, waarin bijna alles draait om geld, is een bestaan zonder geld, of met maar heel weinig geld, geen menswaardig bestaan. Deze stellingname mag sommigen tegen de borst stuiten, maar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) erkent uitdrukkelijk het recht van een ieder op voldoende inkomen.

Het verband tussen inkomen en de mensenrechten wordt het duidelijkst verwoord in UVRM artikel 22:

Een ieder heeft als lid van de gemeenschap recht op maatschappelijke zekerheid en heeft er aanspraak op, dat door middel van nationale inspanning en internationale samenwerking, en overeenkomstig de organisatie en de hulpbronnen van de betreffende Staat, de economische, sociale en culturele rechten, die onmisbaar zijn voor zijn waardigheid en voor de vrije ontplooiing van zijn persoonlijkheid, verwezenlijkt worden.

Hier worden de economische rechten van de mens – waaronder een voldoende inkomen: zie artikel 25 hierna – in een adem genoemd met de sociale en culturele rechten, als voorwaarden voor de menselijke waardigheid. Dit is een eerbiedwaardige erkenning van een simpele boerenwijsheid: de mens leeft niet van brood alleen, maar de rest kost ook geld.

Artikel 25, lid 1 maakt vervolgens duidelijk wat het belangrijkste economische recht van ieder mens is:

Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin (...).

Een inkomen dat voldoende is voor het behoud van gezondheid en welzijn, is een van de fundamentele rechten van de mens.

* * * * *

De mensenrechten steunen op drie pijlers: vrijheid, gelijkwaardigheid, en solidariteit⁸ – en armoede tast alle drie aan.

Vrijheid

Een te laag inkomen dwingt iemand tot bepaald gedrag, en deze dwingelandij gaat ten koste van zijn vrijheid. Het dwingt tot voortdurende concentratie op de prijs van artikelen, wat een ernstige inperking van iemands levenssfeer vormt. Een eenzijdige focus op de prijs van artikelen kan ook rechtstreeks de gezondheid aantasten: in de supermarkt is goedkoop voedsel vaak ongezond voedsel. Een te laag inkomen elimineert ook keuzes: wie te weinig geld heeft hoeft niet te kiezen tussen een bloemetje op tafel of naar een sportschool gaan, want het kan geen van beide. Ook dat is een verlies van vrijheid.

⁸ Zie “De mensenrechten: rechten (en plichten) voor jou en voor mij” op <https://www.rechtenvandemens.info>.

Gelijkwaardigheid

Kinderen die opgroeien in een gezin met een te laag inkomen hebben verminderde kansen op ontwikkeling, en daardoor later minder kansen op de arbeidsmarkt, wat uiteindelijk leidt tot een positie van economische en sociale ongelijkwaardigheid.

Een te laag inkomen staat bijna iedere vorm van culturele activiteit in de weg: naar een museum of een uitvoering gaan, lid worden van een zangvereniging, naar toneel gaan of aan toneel doen: het kost allemaal geld.

Wie niet kan meedoen heeft minder sociale contacten. Voor wie arm is, ligt eenzaamheid op de loer.

Solidariteit

Wie dag in, dag uit geconfronteerd wordt met een enorme kloof tussen de beperkingen van eigen armoede en de vrijheden die anderen in hun weelde hebben, gaat daar onder lijden. In welke vorm dat zal zijn, hangt af van iemands temperament: misschien in de vorm van boosheid, afgunst, verdriet of cynisme.

Wie geen solidariteit ervaart, zal ook niet geneigd zijn solidariteit te betonen. Wie zich geïsoleerd voelt, buitengesloten en in de steek gelaten, verliest makkelijk het vertrouwen in de gemeenschap en de overheid, zal eerder geneigd zijn zich af te keren van de maatschappij, en zal mogelijk ook ontvankelijker worden voor complottheorieën.

De rechtsstaat

Om de mensenrechten te kunnen waarborgen moet de overheid er voor zorgen dat haar burgers kunnen leven in een democratische rechtsstaat. De UVRM beschrijft in detail de eisen waaraan deze rechtsstaat moet voldoen – en al deze eisen kosten geld. De zwaarste financiële lasten hiervoor liggen bij de overheid, maar voor een goede werking van de democratie heeft de burger zelf ook wat geld nodig. Wie arm is, kan niet goed meedoen in het democratische proces.

UVRM, artikel 20, lid 1 bepaalt: “Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vereniging en vergadering.” Dat slaat o.a. op het recht om lid te zijn van politieke partijen en vakbonden. Maar dan moet je dus wel de contributie kunnen betalen.

Artikel 21 garandeert “periodieke en eerlijke verkiezingen, die gehouden zullen worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht”. Om daar op zinvolle wijze aan mee te kunnen doen zal de kiezer wel geïnformeerd moeten zijn. Dat vereist toegang tot deugdelijke informatie, dus méér dan alleen sociale media, en posters in verkiezingstijd. Deugdelijke informatie komt van traditionele media, en kost geld.

De rol van de overheid

Armoede maakt ook kwetsbaar. Geld is een handzame buffer tegen allerlei vormen van tegenslag. Voor wie geen reserves heeft wordt een financiële tegenvaller al snel een ramp.

Financiële tegenvallers zijn er in veel soorten, en sommige worden door de overheid veroorzaakt. Zo is er al decennia lang een trend gaande om directe belastingen (loonbelasting, inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting) te verlagen, en in plaats daarvan indirecte

belastingen (BTW, accijnzen en energiebelasting) te verhogen. Deze laatste groep belastingen zijn voor de overheid aantrekkelijk, omdat ze makkelijker en goedkoper te innen zijn.

Verlaging van directe belastingen levert vooral voordelen op voor wie een hoog inkomen heeft. Wie een laag inkomen heeft betaalt sowieso weinig loon- of inkomstenbelasting, en heeft dus nauwelijks voordeel van een verlaging daarvan. Maar de verhoging van BTW of energiebelasting doet bij hen wel direct pijn. De overheid ontzorgt zichzelf dus, en de armen zijn de dupe.

Armoede en stress

Armoede leidt tot stress. Wie rond moet komen van een minimuminkomen is voortdurend bezig met geldzaken: kan ik dit wel betalen, waar kan ik dat goedkoper krijgen?

Geen werk hebben kan makkelijk leiden een gevoel van nutteloosheid, van niet meer meetellen, er niet meer bijhoren. Niet meer zelf in je eigen onderhoud kunnen voorzien, en in plaats daarvan je hand moeten ophouden, is heel slecht voor het zelfrespect van mensen, en voor velen is het een zware last.

En dan zijn er nog de reacties van de omgeving. Er zijn heel wat mensen die menen dat “uitkeringstrekkers” het aan zichzelf te wijten hebben, dat het klaplopers zijn, profiteurs. Ook dat kan mensen kwellen, en tot stress leiden.

Langdurige stress ondermijnt de lichamelijke en geestelijke gezondheid. Deels gaat dit heel direct (het gezonde voedsel in de supermarkt is te duur), deels indirect (tobben kan tot depressie leiden). Maar langdurige stress kan ook het “doenvermogen” van mensen aantasten: het vermogen om verstandige besluiten te nemen, met tegenslagen om te gaan, in actie te komen om het eigen lot te verbeteren, zich te verzetten tegen verleidingen, en vol te houden.

Dit betekent dat langdurige stress er voor kan zorgen dat mensen het opgeven: niet meer proberen gezond te leven, niet meer proberen om aan werk te komen, en zich maar laten drijven, van dag tot dag, van maand tot maand, van jaar tot jaar.

(Over het doenvermogen heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2017 een belangrijk rapport uitgebracht, getiteld “Weten is nog geen doen”. Later komen we hierop nog terug.)

Samenvattend: wat betekent het om (in Nederland) arm te zijn?

Armoede maakt onvrij, ongezond, kansarm, en ongelukkig. Armoede werkt ongelijkwaardigheid in de hand, en ontnemt mensen het gevoel erbij te horen.

Armoede staat een normale deelname aan het maatschappelijk verkeer in de weg, het kan leiden tot uitsluiting, het kan een belemmering betekenen voor deelname aan het sociale, culturele en politieke leven.

Armoede vormt dus een rechtstreekse bedreiging voor de fundamentele rechten van de mens.

4. Wat doet de overheid om armoede te bestrijden?

We hebben gezien dat armoede een bedreiging vormt voor de fundamentele rechten van de mens. Het behoort tot de kerntaken van iedere overheid om de mensenrechten te beschermen en bevorderen. Deze verplichting is vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) en in internationale mensenrechtenverdragen.

Ook in de Nederlandse Grondwet staan bepalingen over het armoedebeleid, en wel in artikel 20.

Grondwet, artikel 20.

1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.
2. De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.
3. Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.

De beperking in lid 3 tot personen met de Nederlandse nationaliteit is in strijd met de mensenrechtenverdragen. In de praktijk wordt hier niet aan vastgehouden: de Participatiewet bepaalt bijv. dat ook burgers met een andere nationaliteit recht op bijstand kunnen hebben (PW, art. 11).

Dus wat doet de Nederlandse overheid om (de gevolgen van) armoede te bestrijden?

Wie op de website www.rijksoverheid.nl zoekt op het trefwoord “armoede” krijgt een pagina met honderden resultaten te zien. De eerste daarvan luidt als volgt:

Armoede verminderen

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het armoedebeleid en de schuldhulpverlening. Ze krijgen daarvoor geld van de rijksoverheid.

Dit is dus de kern van het armoedebeleid van de rijksoverheid: het probleem bij de gemeenten leggen.

Wie vervolgens doorklikt op de kop “Armoede verminderen” komt op een pagina met o.a. de volgende tekst:⁹

Belangrijkste maatregelen van de Rijksoverheid tegen armoede

- Meer mensen die bijstand ontvangen aan een vaste baan helpen. En zorgen dat zij deze baan ook houden.
- Lage inkomens aanvullen met toeslagen. Zoals een tegemoetkoming in de kosten voor zorg, een huurwoning, kinderen en kinderopvang.
- Zorgen voor een gelijke verdeling van de koopkracht.

⁹ Stand van 12-03-22. Deze teksten wijzigen met enige regelmaat.

- Kinderen uit gezinnen met een laag inkomen de kans geven om mee te doen in de maatschappij. Zoals op schoolreis gaan en zwemles volgen. En zorgen dat het aantal kinderen dat in armoede opgroeit vermindert.

We zullen deze vier punten een voor een doornemen.

Het eerstgenoemde item (“Meer mensen die bijstand ontvangen aan een vaste baan helpen”) vormt de speerpunt van het Nederlandse armoedebeleid. Het belangrijkste instrument voor dit beleid is de Participatiewet. Deze wet is van dit thema doortrokken: wie kan werken, hoeft niet arm te zijn.

(Overigens erkent de overheid hier, dat wie een bijstandsuitkering ontvangt arm is. Immers, mensen *uit* de bijstand helpen wordt genoemd als de belangrijkste methode om armoede te bestrijden.)

Er had ook iets anders kunnen staan, als belangrijkste maatregel voor armoedebestrijding:

“Mensen die niet in staat zijn tot het verwerven van voldoende inkomen voorzien van een (aanvullende) bijstandsuitkering.”

Maar dat staat er niet, want het doel van de bijstand is *niet* om armoede te bestrijden. Integendeel: zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien is het doel van de bijstand om mensen in een positie van gecontroleerde armoede te brengen, waar ze maar op één manier uit kunnen ontsnappen, nl. door aan het werk te gaan. Wie niet aan werk geholpen *kan* worden heeft gewoon pech – maar blijft wel vastzitten aan alle bepalingen van de Participatiewet die er onveranderd op gericht blijven om hem aan het werk te krijgen.

Het tweede item (“Lage inkomens aanvullen met toeslagen”) is staand beleid, maar geen armoedebeleid. De toeslagen zijn er voor *lage* inkomens, niet specifiek voor de *laagste* inkomens. Zo is voor een gezin de inkomensgrens voor huurtoeslag en voor zorgtoeslag ongeveer € 41.000,-¹⁰ (cijfers voor 2022). Dat is bijna tweemaal zoveel als het minimumloon.

Het derde item (“Zorgen voor een gelijke verdeling van de koopkracht”) kan niet letterlijk zo bedoeld zijn. Waarschijnlijk wordt bedoeld: “Zorgen voor een gelijke verdeling van de koopkrachtontwikkeling.” Dit is echter geen maatregel van armoedebestrijding. Wanneer de koopkracht van hogere, lagere, en te lage inkomens zich op de zelfde manier ontwikkelt, leidt dit niet tot het verkleinen van de afstand tussen deze niveaus.

Het vierde item (“Kinderen uit gezinnen met een laag inkomen de kans geven om mee te doen in de maatschappij. Zoals op schoolreis gaan en zwemles volgen.”) is wel weer een echte maatregel voor armoedebestrijding. Dit wordt vormgegeven in de zgn. bijzondere bijstand.

De nadruk die hier op het lot van kinderen wordt gelegd kent wel een dubbele bodem: “Natuurlijk mogen kinderen niet de dupe worden van het falen van hun ouders.” Dat blijkt ook uit de toevoeging “En zorgen dat het aantal kinderen dat in armoede opgroeit vermindert.”

Het tweede en derde item uit voorgaande opsomming zijn er dus “met de haren bij gesleept”. Het armoedebeleid van de rijksoverheid bestaat in hoofdzaak uit pogingen om mensen uit

¹⁰ <https://www.woonbond.nl/beleid-belangen/huurtoeslag/inkomensgrens>

een bijstandsuitkering naar werk te helpen (1^e item), en proberen te voorkomen dat kinderen al te zwaar getroffen worden door dit beleid (4^e item).

Beide worden geregeld in de Participatiewet, als algemene resp. bijzondere bijstand. En de uitvoering hiervan is in handen van de gemeenten.

* * * * *

De Participatiewet is gebaseerd op het gedachtegoed van de zgn. participatiemaatschappij. Participeren betekent meedoen. De bedenkers van de participatiemaatschappij vinden, dat de burger niet alles moet overlaten aan de overheid, maar ook zelf de handen uit de mouwen moet steken, en mee moet werken aan het vormgeven van de samenleving. Gangbare uitdrukkingen hiervoor, in reclamespotjes op TV, zijn bijv.: “Iedereen doet mee”, “Iedereen doet wat,” of “Let een beetje op elkaar.”

Voor verschillende deelgebieden van beleid krijgt de participatiegedachte een eigen uitwerking. Op het gebied van werk en uitkeringen betekent “Iedereen doet mee”: iedereen werkt (in loondienst of als zelfstandige), en wie even geen werk heeft zet alles op alles om zo snel mogelijk weer aan de slag te kunnen. Op het terrein van klimaat en milieu betekent “Iedereen doet wat”: iedereen zet de thermostaat een graadje lager, en iedereen scheidt netjes zijn afval. Op het gebied van de zorg betekent “Let een beetje op elkaar”: iedereen helpt zijn zieke buurman, met een pannetje soep.

Het idee voor een participatiemaatschappij is voor een belangrijk deel ontstaan als reactie op de verzorgingsstaat. De bedenkers van de participatiemaatschappij vonden dat de verzorgingsstaat te duur was geworden, en dat was de schuld van de burger. Die was lui geworden, en achterover gaan leunen: de overheid moest alles maar oplossen. Het uiteindelijke doel van de participatiemaatschappij is dan ook, dat de overheidskosten omlaag kunnen. Dit moet bereikt worden door de burger te activeren. En dat kan ook, want de hedendaagse burger heeft daar de capaciteiten voor: hij is voldoende redzaam.

Op het terrein van werk en inkomen betekende dit o.a. het verlagen en verkorten van uitkeringen, om zo de werklozen aan te sporen tot grotere inspanningen bij het vinden van een nieuwe baan. Het betekende ook dat het Arbeidsbureau grotendeels stopte met het actief begeleiden van de werklozen: zij konden die nieuwe baan best zelf vinden. Op het terrein van het milieu betekende het het beprijzen van de inlevering van restafval, om zo de burger aan te sporen tot het scheiden van zijn afval. En in de zorg betekende het het invoeren van een steeds hoger eigen risico, om de vraag naar “onnodige” zorg af te remmen.

* * * * *

De participatiemaatschappij is dus mede gegrondvest op de aanname dat de moderne burger redzaam is. En oppervlakkig bezien lijkt dat ook zo.

We leven in een steeds complexer wordende wereld, met steeds meer keuzemogelijkheden op ieder terrein. Vakantie is niet meer een dagje naar Zandvoort, maar raften in de Ardèche, survivalen in de Australische Outback, of de Inca trail volgen in de Andes: kiest u maar... Bij het boodschappen doen kunt u in de supermarkt kiezen uit honderden producten in de meest

uiteenlopende gezondheidsklassen. Heeft uw elektrische apparaat het begeven? Eerst maar even op Internet kijken wat er zoal te koop is, en tegen welke prijs.

We kunnen steeds meer kiezen, op ieder gebied, maar we *moeten* ook steeds meer kiezen: in de balans tussen werk en privé, tussen carrière en zorgtaken, tussen lekker en gezond, tussen sporten en Netflixen, tussen barbecue en vegan.

Deze zich opdringende overvloed aan keuzes is een van de meest dominante aspecten van onze samenleving geworden. Onze maatschappij is een keuzemaatschappij geworden. Gezond of ongezond, falen of succes: het hangt op de eerste plaats af van de keuzes die wij zelf maken. En geen keuzes maken is meestal geen optie: wie niet kiest, volgt automatisch de weg van de minste weerstand. Bij een overdadig aanbod van mogelijkheden leidt dat al gauw tot onverstandige keuzes: te duur, te ongezond, of te laat.

Ook bij complexe financiële producten, waar een verkeerde keuze vergaande gevolgen kan hebben, wordt van ons verwacht dat we toch onze eigen beslissingen nemen. Daarbij kan het gaan om een hypotheek (annuïteiten of lineair, korte of lange rentevastperiode), zorgverzekering (restitutie of in natura, groter of kleiner pakket aan aanvullende verzekeringen, extra eigen risico of niet) of pensioen (nabestaandenpensioen ja of nee, premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid, flexpensioen). Wie hierbij hulp van een deskundige nodig heeft kan die meestal wel krijgen (vaak overigens alleen tegen betaling), maar de burger / klant moet uiteindelijk toch zelf een afweging maken van de vele voors en tegens, en zelf zijn keuze maken.

Iedereen wordt geacht al deze keuzes op een verantwoorde manier te kunnen maken, zo nodig met behulp van informatie die op het Internet beschikbaar is. En iedereen wordt geacht over een computer te beschikken, en digitaal vaardig te zijn.

Iedereen wordt geacht – maar heeft ook iedereen wel de vaardigheden die hiervoor nodig zijn? Oppervlakkig gezien lijkt dat wel zo, want de wereld draait door, en de economie groeit, dus het zal wel goed gaan. Maar wie aandachtiger kijkt ziet dat het niet goed gaat, althans niet voor iedereen. Stukje bij beetje raken steeds meer mensen achterop. Ze verliezen het overzicht, en laten zich maar drijven. Wie daardoor niet steeds de verstandigste keuze kan maken, snijdt zich makkelijk in de vingers, en wie daar bovenop een smalle beurs heeft, kan flink in de (financiële) problemen komen.

* * * * *

Deze ontwikkelingen zijn begonnen toen bedrijven hun administratie deels gingen uitbesteden aan hun klanten. Wie tegenwoordig een abonnement op een tijdschrift wil nemen, of een verzekering wil afsluiten, moet via de computer zelf zijn gegevens in de administratie van het betreffende bedrijf invoeren: naam, adres, woonplaats, geboortedatum, telefoonnummer, bankrekeningnummer. Wie op het Internet een bestelling wil plaatsen, moet tevens een factuuradres en een afleveradres opgeven, kiezen voor een verzend- en betaalmethode, en akkoord gaan met het privacyreglement en de algemene voorwaarden. Bij banken is de baliedewerker vervangen door een geldautomaat, en wie een gesprek wil met een adviseur moet een afspraak maken – via Internet. Allerlei vormen van dienstverlening zijn teruggebracht tot sprekende computers, callcenters en keuzemenu's. En wie een klacht heeft kan

die niet meer neerleggen bij een medewerker, maar moet een email sturen naar het juiste emailadres.

Op de achtergrond zien we drie krachten die samen deze ontwikkelingen gestuurd hebben:

- de toegenomen welvaart, waardoor meer producten en meer keuzes binnen ieders bereik kwamen;
- het streven van het bedrijfsleven naar meer winst door kostenbesparingen;
- en de opkomt van de personal computer en het Internet, waardoor het bedrijfsleven de individuele klant rechtstreeks in zijn huiskamer kon benaderen met aanbiedingen – en hem soepel in kon lijven als onbetaalde medewerker.

De successen die het bedrijfsleven hiermee heeft bereikt zijn aan de overheid niet onopgemerkt voorbij gegaan, en gaandeweg is men zich daar van de zelfde technieken gaan bedienen. De grote drijfveer daarbij was – en is – de zelfde als in het bedrijfsleven, nl. het streven naar kostenbesparingen.

Twintig jaar geleden werden de gegevens van ieder belastingaangifteformulier door ambtenaren handmatig ingevoerd in een computersysteem. Tegenwoordig moet de burger dit via het Internet zelf doen.

Wie vroeger een uitkering wilde aanvragen ging daarvoor naar het Arbeidsbureau. Nu moet men zich via Internet bij het UWV registreren, en vervolgens het hele proces digitaal doorlopen. Vervolgens krijgt de “klant” een brief die “vervaardigd is in een geautomatiseerd proces”, en die daarom niet ondertekend is. Wie toch een mens aan de lijn wil krijgen moet lang wachten, en krijgt dan te maken met een medewerker van een callcenter die wordt afgerekend op het zo kort mogelijk houden van ieder gesprek.

Binnen het bedrijfsleven wordt deze tendensen nog enigszins in toom gehouden door de tucht van de markt: wanneer een bedrijf teveel van zijn klanten verwacht, kunnen ze weglopen naar de concurrent. Maar de overheid heeft geen concurrenten. Toch kan de burger wel degelijk weglopen, en hij doet dat ook steeds meer: de burger haakt af, verlies zijn vertrouwen in de overheid, en zoekt zijn heil in complottheorieën.

* * * * *

Ondertussen heeft de overheid veel beleid gebaseerd op de aanname dat “de burger” redzaam is. Zo heeft een redzame burger geen gemeentelijk steunpunt in de wijk nodig: hij kan best naar het gemeentehuis komen. En die redzame burger heeft daar geen inloopsprekuren nodig: hij kan best vanuit huis een afspraak maken – via Internet. En zelfs dat zal vaak niet nodig zijn, want omdat deze redzame burger digitaal vaardig is, kan hij de informatie die de overheid op het Internet beschikbaar stelt prima vinden en toepassen.

En dus kan de overheid zich terugtrekken uit de wijken, en haar informatie voortaan uitsluitend aanbieden op het Internet. In de loop van de tijd zijn duizenden fysieke loketten, bemensd door ambtenaren, vervangen door één digitaal loket: www.rijksoverheid.nl: heel efficiënt, en super voordelig.

* * * * *

Het streven naar een participatiemaatschappij gaat primair uit van de *landelijke* overheid. Vanuit die landelijke overheid gezien moeten ook de gemeenten meer gaan meedoen, meer gaan participeren dus: ze moeten niet alles overlaten aan het rijk, maar ook zelf de handen uit de mouwen steken, en meer meewerken aan het vormgeven van de samenleving.

Dit heeft geleid tot een aantal grote decentralisatieoperaties, waarbij zaken als de jeugdzorg en de WMO bij de gemeenten zijn ondergebracht. Die gemeenten staan veel dicht bij de mensen om wie het gaat, en zij kunnen dus veel beter dan de landelijke overheid bepalen wat er nodig is. In politiek jargon: zij kunnen maatwerk leveren. In bedrijfseconomisch jargon: zij kunnen bepalen wat voor ieder probleem de goedkoopste adequate oplossing is. Wie dicht bij de mensen staat kan beter zien, wat iemand nodig heeft – of niet nodig heeft. “Nee, die meneer heeft geen vervoersvoorziening nodig, want hij kan best aan zijn buurman vragen of die hem een keertje naar de dokter wil brengen.” Op deze manier blijft er onder aan de streep altijd geld over – en dus kunnen de budgetten die de gemeenten hiervoor krijgen al bij voorbaat omlaag.

Wanneer zowel de gemeenten als de burgers meer gaan doen, hoeft de centrale overheid minder te doen. Vanuit dit perspectief bekeken is de participatiemaatschappij een ontzorgingsproject van de landelijke overheid. Omdat iedere schakel van de participatiemaatschappij besparingen oplevert, is het ook een bezuinigingsproject. En als de overheidsuitgaven omlaag gaan, kunnen de belastingen omlaag. Dat gegeven kon de laatste decennia keer op keer electoraal worden verzilverd, waarna de politici die dit beleid hebben bedacht hun missie verder konden vervolgen, met de volle steun van een dankbare, redzame samenleving.

* * * * *

Het uitbesteden van beleid aan de gemeenten geeft de rijksoverheid nog een belangrijk strategisch voordeel: het maakt verzet door de burger tegen de maatregelen aanzienlijk moeilijker. Als het concrete beleid lokaal gemaakt wordt, zal men ook lokaal tegen de concrete maatregelen in verzet moeten komen.

Op lokaal niveau in het geweer komen tegen lokaal beleid is een eenzame strijd. Op landelijk niveau zouden aanzienlijk grotere tegenkrachten te organiseren zijn. In dit opzicht is de decentralisatie een verdeel en heers operatie.

Dit geldt voor alle onderdelen van de decentralisatie: voor de Jeugdzorg, voor de WMO en voor het armoedebeleid. De landelijke overheid ontdoet zich niet alleen van de zorgen over het beleid, maar ook van zorgen over verzet tegen het beleid.

* * * * *

Aan het gedachtegoed van de participatiemaatschappij liggen een aantal openlijk beleden opvattingen ten grond, maar op de achtergrond spelen ook enkele onuitgesproken gevoelens een rol. Deze achtergrondgevoelens draaien vooral om irritatie en wantrouwen.

De irritatie komt in oorsprong voornamelijk van kiezers, maar op electoraal gewin gespiste politici hebben zich deze irritatie eigen gemaakt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de irritatie van

de gearriveerde, goedverdienende burger die vindt dat minder succesvolle lieden hun lot aan zichzelf te wijten hebben: hij heeft het toch ook gered? En omdat hij al die hulp en ondersteuning niet nodig heeft, wil hij niet voor zo'n grote en dure overheid betalen.

Maar het gaat vooral om de irritatie van die omvangrijke groep hard werkende, maar niet zo veel verdienende kiezers, die vinden dat het allemaal wel wat minder kan, voor al die uitkeringtrekkers, zogenaamde gehandicapten en asielzoekers. Dan blijft er voor hen misschien wat meer over.

Er is ook irritatie bij politici en bestuurders, die niet voor ieder probleempje een oplossing willen bedenken. Dus zoekt men naar partners, die kunnen meedoen – participeren – in het nobele werk om Nederland vorm te geven: “Dat kan de markt toch wel oplossen? En dan wordt het ook vast voor iedereen goedkoper!” En zo wordt er weer een sector geprivatiseerd.

Naast irritatie is ook wantrouwen een drijvende factor achter het beleid. Dat wantrouwen komt vooral uit de landelijke politiek. Primair is dat wantrouwen gericht tegen de burger: doet die wel voldoende zijn best? Probeert hij niet een slaatje te slaan uit een situatie? Of erger nog: maakt hij geen misbruik van een voorziening?

Maar er is ook wantrouwen jegens de lagere overheid: doen die gemeenten echt wel wat ze kunnen om het beleid uit te voeren? Zitten ze de onwilligen en de profiteurs wel voldoende op de huid? Zijn ze niet teveel bezig met hun eigen kleine projectjes?

En dus maakt de landelijke overheid de regels strenger, met voor de burger zwaardere sancties bij overtreding, en voor gemeenten de uitdrukkelijke verplichting om deze sancties ook daadwerkelijk op te leggen.

In de TV-spotjes wordt de participatiemaatschappij voorgesteld als een warme, op saamhorigheid gebaseerde samenleving – maar wie om zich heen kijkt ziet daar niets van. De versplintering van de maatschappij is alomtegenwoordig: bubbels op het Internet, lobbygroepen die pressiegroepen worden, en steeds meer politieke partijen in het parlement.

Denkt men misschien een warme, saamhorige maatschappij af te kunnen dwingen door te bezuinigen? Door de burger met wantrouwen te benaderen? Door zich als overheid zoveel als mogelijk is uit de samenleving terug te trekken?

De centrale overheid belijdt met de mond dat ze een warme, hulpvaardige samenleving probeert op te bouwen, maar haar ware beweegredenen zijn irritatie, bezuinigingsdrift, wantrouwen en gemakzucht. Mensen voelen dat, deels intuïtief, deels heel direct en precies. Veel burgers steunen niettemin het beleid, enthousiast en vol overtuiging, omdat ze zichzelf er in herkennen. Maar de 5 of 10% die niet mee kan komen haakt af, keert zich af, van samenleving en overheid.

Het is in dit klimaat dat de Participatiewet tot stand kwam, en nog steeds wordt uitgevoerd.

* * * * *

De Participatiewet (PW) is op 1 januari 2015 in werking getreden. Deze wet is de opvolger van de Wet werk en bijstand (WWB), die op zijn beurt de opvolger was van de Algemene bijstandswet (ABW).

De oorspronkelijke Algemene Bijstandswet was bedoeld voor iedereen die niet zelf in de kosten van het bestaan kon voorzien, en voor wie geen andere uitkering of voorziening (waaronder begrepen het eigen vermogen) beschikbaar was om van te leven. De bijstand was het laatste vangnet in het stelsel van sociale zekerheid, met de laagste uitkering.

In de loop van de tijd zijn de uitkeringsgerechtigden van een aantal andere wetten ook onder de werkingssfeer van de Participatiewet gebracht. Dit ging bijv. om regelingen voor oudere werklozen en zelfstandigen, zoals de IOAW en IOAZ. In 2015 kwamen hier ook de doelgroepen bij voor de WSW (Wet Sociale Werkvoorziening) en de Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten). Door dit almaar uitdijen van de werkingssfeer van de Participatiewet zijn de gemeenten in zekere zin filialen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geworden.

Binnen het brede palet aan doelgroepen dat de Participatiewet nu kent vormen de personen met een bijstandsuitkering nog steeds een aparte groep: de zgn. klassieke doelgroep. Op hen is nog steeds de vangnetgedachte van toepassing: zij hebben het laagste inkomen, de meeste verplichtingen, en de minste rechten. Over hen zal het hier voornamelijk gaan.

* * * * *

In de Participatiewet richt de centrale overheid zich in de eerste plaats tot de gemeenten: het zijn de gemeenten die verantwoordelijkheden en taken krijgen toebedeeld (PW, artikel 7). Deze liggen in hoofdzaak op drie terreinen:

- het nemen van maatregelen waarvan verwacht wordt dat ze zullen helpen om mensen aan het werk te krijgen, zoals scholing, het laten opdoen van werkervaring en het bieden van beschutte werkplekken voor wie dat nodig heeft (m.n. voor de doelgroepen van de voormalige WSW en Wajong);
- het verlenen van algemene bijstand, d.w.z. een uitkering om te voorzien “in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan” voor wie (nog) niet naar werk gebracht kan worden (PW, artikel 5.b.);
- en het verlenen van financiële ondersteuning aan mensen met een laag inkomen, ook wanneer dit inkomen niet uit een bijstandsuitkering bestaat. Dit betreft de bijzondere bijstand (PW, artikel 35), en de individuele inkomenstoelage (PW, artikel 36).

De gemeenten zijn verplicht om regelingen in te stellen voor de bijzondere bijstand en de individuele inkomenstoelage, maar de inhoud van die regelingen mogen ze zelf bepalen. Het is gebruikelijk dat ze deze regelingen openstellen voor iedereen met een gezinsinkomen dat lager is dan 110% tot 130% van de toepasselijke bijstandsnorm.

De bijzondere bijstand is een tegemoetkoming in “uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan” indien deze kosten “naar het oordeel van het college [van burgemeester en wethouders]” door de betrokkene niet gedragen kunnen worden (PW, artikel 35.1). Om welke kosten dit gaat, en wie deze kosten niet zelf kan dragen, wordt overgelaten aan de gemeente. (We komen hier later op terug.)

De individuele inkomenstoelage is bedoeld voor personen die “langdurig” een laag inkomen hebben, en bovendien geen uitzicht hebben op inkomensverbetering (PW, artikel 36). De wet schrijft voor dat iemand deze uitkering zelf moet aanvragen, en dat de gemeente deze ten hoogste eenmaal per 12 maanden mag toekennen.

Wat “langdurig” precies inhoudt wordt weer aan de gemeente overgelaten: gebruikelijk is een periode van 3 of 5 jaar. (De toeslag wordt ook wel aangeduid als de langdurigheidstoelage.) De bedragen kunnen nogal verschillen. In Utrecht is het bijv. € 240,-, in Venlo € 435,- (netto, bedragen van 2022).

* * * * *

De eerste aanzetten voor de Participatiewet zijn terug te vinden in het regeerakkoord van VVD en PvdA uit 2012.¹¹

Enkele citaten uit de inleiding van dit regeerakkoord (pag. 1 en 2):

Wij zijn ervan overtuigd dat het goed is voor onze samenleving en onze burgers om ruimte te maken voor initiatief en ondernemerschap. (...) Ieder mens is allereerst zelf verantwoordelijk voor succes in het leven, en de mogelijkheden daartoe willen wij zo groot mogelijk maken. Maar nooit zullen wij de ogen sluiten voor de mensen die het zonder extra zetje in de rug niet kunnen redden.

Ruimte laten voor initiatief betekent geen regels stellen – maar het betekent hier ook: geen steun bieden. En dat hoeft ook niet, want: “Ieder mens is allereerst zelf verantwoordelijk voor succes in het leven”: dat is het beginsel van verplichte zelfredzaamheid. De burger mag – en moet – het dus in meerderheid maar zelf uitzoeken. En voor wie het toch niet helemaal zelf kan, organiseren we een cursusaanbod.

Werk blijft de snelste route naar een goed inkomen en economische zelfstandigheid. (...)

Na ontslag staat alles in het teken van het vinden van nieuw werk. We accepteren niet dat mensen onnodig thuis zitten en spreken daar zowel hen als de werkgevers op aan.

Werkgevers hebben, zeker op korte termijn, niet veel te vrezen van een boze overheid. Dat ligt heel anders voor werkloze werknemers. Wanneer zij geen ander werk vinden, wacht hen uiteindelijk de bijstand. En met de Participatiewet heeft de overheid daar een afschrikwekkend vooruitzicht van gemaakt.

In de paragraaf “Sociale zekerheid en inkomensbeleid” van het regeerakkoord (pag. 5 t/m 8) lezen we o.a. het volgende:

Om het activerende karakter van de bijstand te vergroten, geldt de arbeids- en re-integratieplicht en de plicht tot tegenprestatie naar vermogen voortaan voor iedereen. Er zijn geen categoriale ontheffingen meer. Een individuele ontheffing heeft een tijdelijke karakter en betreft alleen de arbeidsverplichting. Permanente ontheffing van de arbeids- en re-integratieverplichting bestaat alleen nog voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>.

De term “het activerende karakter van de bijstand” is niets minder dan onthullend. Mensen met een bijstandsuitkering moeten dus worden geactiveerd. In gewoon Hollands: ze moeten een schop onder hun kont krijgen – want alleen een luilak heeft geen werk. (O nee, er zijn ook nog een paar volledig en duurzaam arbeidsongeschikten: de zwakbegaafden en meervoudig gehandicapten. Die kunnen er niets aan doen dat ze geen werk hebben. Maar die lezen geen kranten en horen geen nieuws, dus die zullen zich toch niet aangesproken voelen.)

De belangrijkste elementen van de bedoelde verplichtingen zijn de volgende:

- arbeidsverplichting: het accepteren en behouden van iedere aangeboden soort “algemeen geaccepteerde arbeid” – dus zonder rekening te houden met iemands voorgeschiedenis, opleiding of capaciteiten;
- re-integratieverplichtingen: het volgen van een opleiding, en diverse vormen van werken met behoud van uitkering;
- de plicht tot tegenprestatie naar vermogen: het leveren van een bijdrage aan de maatschappij in de vorm van onbetaalde arbeid.

De zgn. categoriale ontheffingen waren er bijv. voor eenoudergezinnen met jonge kinderen, en voor mensen van 57½ jaar en ouder. Voor eenoudergezinnen met kinderen tot 5 jaar is het mogelijk gebleven om, op verzoek, tijdelijk een individuele ontheffing te krijgen van de arbeidsverplichting, maar voor ouderen is de verplichting om actief naar werk te zoeken weer ingevoerd, ook wanneer dit, gezien de kwalificaties van de betrokkene en de situatie op de arbeidsmarkt, volkomen kansloos is. En alle andere verplichtingen (de re-integratieverplichtingen en de verplichting om mee te doen aan de “tegenprestatie naar vermogen”) bleven onverkort voor iedereen bestaan.

In de WWB¹² leggen we vast dat gemeenten een bijstandsuitkering drie maanden moeten stoppen als de sollicitatieplicht niet wordt nageleefd. Hervatting vindt slechts plaats na een verzoek van betrokkene.¹³

Dit is niet alleen draconisch: het verraadt ook een cynisch mensbeeld. Een bijstandsuitkering bij wijze van sanctie voor drie maanden stopzetten betekent, dat men er van uit gaat dat betrokkene voldoende geld achter de hand heeft om die tijd op eigen kracht door te komen. Dat staat bijna gelijk met de aanname dat deze persoon de bijstand niet nodig heeft, en dus een fraudeur is. M.a.w.: wie zich niet voldoende inspant om werk te vinden is hoogstwaarschijnlijk een fraudeur. Dit gaat volledig voorbij aan de mogelijkheid dat iemand om andere redenen niet toekomt aan solliciteren, bijv. wegens een echtscheiding, of een depressie – misschien wel omdat men in de bijstand terecht is gekomen. Dit is een schoolvoorbeeld van het verlies van de “menselijke maat”.

¹² Hier wordt nog gesproken over de WWB (Wet Werk en Bijstand). De gewijzigde WWB zou pas later de naam Participatiewet krijgen.

¹³ Zoals het hier geformuleerd staat, is de regel intern tegenstrijdig: men kan niet én voor drie maanden stoppen (wat impliceert dat men daarna weer verder gaat) én slechts hervatten op verzoek van betrokkene. In de wet is dit aangepast: betrokkene kan al tijdens de looptijd van de sanctie verzoeken om opheffing daarvan. Aan dat verzoek wordt alleen tegemoet gekomen wanneer “uit de houding en gedragingen van de belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken” dat hij zijn verplichtingen weer nakomt.

Om de naleving van WWB-verplichtingen te verbeteren wordt de handhaving strikter. De arbeidsverplichtingen en de duur en hoogte van de bijbehorende sancties worden geüniformeerd.

Hoogte en duur van de sancties werden in de wet vastgelegd, zodat gemeenten daar niet meer in het voordeel van betrokkene van konden afwijken. Bovendien werd het opleggen van deze sancties in de wet verplicht gesteld.

Wat opvalt aan deze beleidsvoornemens – die ook allemaal in de Participatiewet zijn opgenomen – is dat niet alleen de bijstandsgerechtigden, maar ook de gemeenten onder dwang werden geplaatst. Er bestond al jaren een grote mate van irritatie bij de landelijke overheid over het vermeende lakse beleid van gemeenten. Uit rapportages van de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bleek bijv., dat de gemeenten minder vaak re-integratieverplichtingen oplegden dan eigenlijk de bedoeling was.¹⁴ Dit gold vooral voor personen met weinig perspectief op betaald werk, vanwege kwalificaties en/of leeftijd. Hele groepen van vooral oudere werknemers werden, in de woorden van deze rapporten, “met rust gelaten”.

Bij het “verkopen” van de decentralisatie van beleid wordt door de landelijke overheid steeds benadrukt, dat de gemeenten dicht bij de burger staan, en dus beter kunnen bepalen wat die burger nodig heeft. Tegelijkertijd eist men wel van de gemeenten dat ze het beleid precies zo uitvoeren zoals centraal bepaald wordt. De beleidsruimte die men met de ene hand geeft, wordt zo met de andere hand weer teruggenomen.

* * * * *

Toelichting: het (gebrek aan) onderscheid tussen de landelijke politiek en de landelijke overheid

In deze paper worden de termen “de landelijke politiek” en “de landelijke (of centrale) overheid” door elkaar gebruikt, omdat het onderscheid tussen beide sterk vervaagd is. Op landelijk niveau zijn de houding en uitgangspunten van het politieke establishment (de gevestigde politieke partijen) en van de overheid (ministeries, ambtenaren) nauwelijks meer van elkaar te onderscheiden: het is “één pot nat”. Dit komt o.a. omdat er al 45 jaar geen echte breuk meer is geweest tussen de opeenvolgende kabinetten.

Het laatste kabinet van Nederland dat werkelijk links was, was het kabinet-Den Uyl (1973-1977). Sindsdien varieert de signatuur van de kabinetten van centrum-technocratisch tot rechts-technocratisch, en is de invloed van de grote Planbureaus (het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving)¹⁵ op het beleid minstens zo belangrijk als die van de politieke partijen. Tekenend voor de versmelting van rekenkunde met politiek was de overstap van Gerrit Zalm, in 1994, als directeur van het CPB naar de positie van minister van Financiën in het eerste kabinet-Kok. Maar het beste bewijs voor de teloorgang van politieke

¹⁴ Zie bijv. het rapport “De weg van bijstand naar werk” van de Inspectie Werk en Inkomen uit 2004, en het rapport “De invloed van ontheffingen op de arbeidsparticipatie van WWB’ers” uit 2013.

¹⁵ CPB en PBL opereren niet zelden in tandem, en steeds in grote onderlinge harmonie. Het Sociaal en Cultureel Planbureau is meer een buitenbeentje, en heeft tot nu toe aanzienlijk minder invloed op het beleid gehad.

invloed op het beleid wordt gevormd door het tweede kabinet-Rutte, van VVD en PvdA (2012-2017). Onder leiding van Lodewijk Asscher heeft de PvdA daarin ijverig meegewerkt aan het tot stand komen van het rechts-repressieve kroonjuweel bij uitstek: de Participatiewet.

Twee generaties politici, en twee generaties ambtenaren, hebben in deze periode tegen elkaar aangeschurd, elkaar beïnvloed, elkaar gevormd, tot het één homogene brij werd. Centrum-rechts domineerde steeds het toneel, gesteund door een steeds behoudender, angstiger en zelfzuchtiger electoraat. Centrum-links, bevreesd voor een totaal verlies aan invloed, schoof steeds een beetje op naar rechts, ontevreden kiezers van zich afstotend naar de flanken. Alleen daar zijn nog afwijkende standpunten te vinden. Het beleid wordt nu in feite bepaald door hen die tevreden zijn, met zichzelf en de wereld: de zelfgenoegzame burgerij.

En zo kabbelen in Den Haag de verschillende beleidslijnen rustig door, dan weer een beetje de ene kant op, dan weer een beetje de andere kant – maar toch overwegend in één hoofdrichting: *laissez faire*, geloven in de markt, en alleen wat bijsturen als het echt niet anders kan.

5. Wat zijn de onderliggende uitgangspunten bij het armoedebeleid?

In het vorige hoofdstuk is gesproken over een achtergrondgevoel van irritatie en wantrouwen, waarin een deel van de drijfveren voor de participatiegedachte is te vinden. In de Participatiewet manifesteert dit achtergrondgevoel zich in een aantal onuitgesproken, maar niet minder duidelijke uitgangspunten. We kunnen er een zestal identificeren.

5.1. Armoede is een budgetprobleem

Eerste uitgangspunt:

“Armoede moet bestreden worden omdat het ondersteunen van de armen de belastingbetaler geld kost. Armoede is daarmee een budgetprobleem, dat met budgettaire technieken moet worden aangepakt.”

De belastingbetaler betaalt zowel de bijstandsuitkeringen als de uitvoeringskosten van de Participatiewet. De uitvoeringskosten zijn kosten voor het begeleiden van de verschillende doelgroepen naar werk, en bestaan o.a. uit loonkostensubsidies voor personen met een verminderde loonwaarde, kosten van cursussen, van individuele begeleiding in de thuissituatie en op het werk, en van diverse vormen van dagbesteding. De rijksoverheid stelt voor deze zaken budgetten beschikbaar aan de gemeenten.

Men maakt er geen geheim van dat deze budgetten met opzet krap worden opgesteld om gemeenten te prikkelen tot kostenbesparingen. Op de website van de rijksoverheid staat het volgende:

“De verantwoordelijkheid voor de Participatiewet ligt bij de gemeenten. Ook de financieringssystematiek sluit hierbij aan. De budgetten worden vooraf door het rijk verdeeld over de gemeenten. Dit geeft gemeenten een prikkel om zoveel mogelijk mensen uit een uitkering te houden.”¹⁶

U gelooft het niet? Hier is een screenshot:



Home > Onderwerpen > Financiën gemeenten en provincies >

Financiering Participatiewet

De verantwoordelijkheid voor de Participatiewet ligt bij de gemeenten. Ook de financieringssystematiek sluit hierbij aan. De budgetten worden vooraf door het Rijk verdeeld over de gemeenten. Dit geeft gemeenten een prikkel om zoveel mogelijk mensen uit een uitkering te houden.

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/financiering-participatiewet>. Tekst van 12-03-22.

Zoals het hier staat, is het in strijd met de wet. Wanneer iemand voldoet aan de criteria voor een bijstandsuitkering, is de gemeente verplicht die uitkering te verstrekken. De gemeenten hebben wettelijk gezien dus geen enkele mogelijkheid om de instroom in de bijstand te beperken. Wat men wel kan proberen is, om voor (meer) uitstroom te zorgen, door (meer) mensen aan het werk te krijgen. Wat de rijksoverheid nu probeert te bereiken is, dat gemeenten zich hiervoor maximaal inzetten, tegen (voor het rijk) minimale kosten. Het middel dat men hiervoor inzet is het budget.

Het budget voor de uitkeringen zelf komt op een ingewikkelde wijze tot stand, met voor- en nacalculaties, ramingsverschillen, drempelbedragen en een vereveningsfonds. In theorie zou het precies moeten kloppen, maar wie goed kijkt ziet wel een aantal punten waar het rijk net even wat minder kwijt is dan het de gemeenten kost.

De budgetten voor de andere onderdelen van de Participatiewet (m.n. de uitvoeringskosten) komen op een eenvoudiger wijze tot stand – waardoor ook eenvoudig te zien is dat deze budgetten te laag zijn.

In april 2021 heeft bureau Berenschot, op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), een rapport opgesteld met als titel: *Beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet*. De VNG heeft dit rapport ingebracht bij de formatiebesprekingen voor het nieuwe kabinet na de verkiezingen van 17 maart 2021.

De belangrijkste conclusies van het rapport zijn:

- Op de begeleiding van de nieuwe doelgroepen (personen die voorheen onder de WSW of Wajong zouden vallen) zullen de gemeenten in 2021 een tekort hebben van minimaal € 44 miljoen, oplopend naar € 195 miljoen per jaar structureel.
- Om deze doelgroep optimaal te ondersteunen zou daar bovenop in 2021 nog eens € 101 miljoen extra nodig zijn, oplopend tot € 952 miljoen per jaar structureel.
- Om de klassieke doelgroep naar behoren te ondersteunen zou direct al jaarlijks € 1100 miljoen extra nodig zijn. (Berenschot, p. 4)

Het laatstgenoemde tekort is een rechtstreeks gevolg van een serie bezuinigingen die vanaf 2010 zijn doorgevoerd. In dat jaar bestond het re-integratiebudget voor de klassieke doelgroep nog uit € 1400 miljoen. In 2018 was daar nog € 500 miljoen van over. (Berenschot, p. 5)

Op zichzelf zijn deze tekorten al dramatisch genoeg, maar de Participatiewet is onderdeel van een groter geheel waarin voor de gemeenten nog meer tekorten zijn ontstaan, het zogenoemde sociaal domein. Hieronder vallen bijv. ook de Jeugdzorg en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), voor o.a. huishoudelijke zorg, vervoersvoorzieningen en hulpmiddelen (zoals rolstoelen en scootmobielen). Ook op deze terreinen zijn de taken voor de gemeenten de laatste jaren sterk uitgebreid – en zijn de ter beschikking gestelde budgetten steevast verlaagd. De rijksoverheid ging er nl. al bij voorbaat van uit dat de gemeenten efficiënter zouden werken dan het rijk, en verrekende die verwachte efficiencywinst direct al in de budgetten. Het is inmiddels overduidelijk dat de te behalen efficiencywinsten veel kleiner zijn dan het rijk dacht, maar men weigert halsstarrig de budgetten te verhogen.

In maart 2021 heeft BDO een rapport uitgebracht, ook in opdracht van o.a. de VNG: *De groeiende druk van het sociaal domein. Een onderzoek naar de jaarrekeningen van Nederlandse gemeenten*. De belangrijkste conclusies van dit rapport zijn de volgende:

Duidelijk is dat in het hele land gemeenten kampen met tekorten: 80% van de 352 gemeenten verwacht in 2021 een begrotingstekort. De hoge nettolasten van het sociaal domein vormen hiervoor de belangrijkste reden (BDO, p. 3).

Duidelijk is dat in 2019 de financiële positie van gemeenten verder onder druk is komen te staan. (...) Gemeenten hebben [in 2019] gezamenlijk een verlies gemaakt van € 747 miljoen, tegenover “slechts” € 130 miljoen in 2018 (BDO, p. 6).

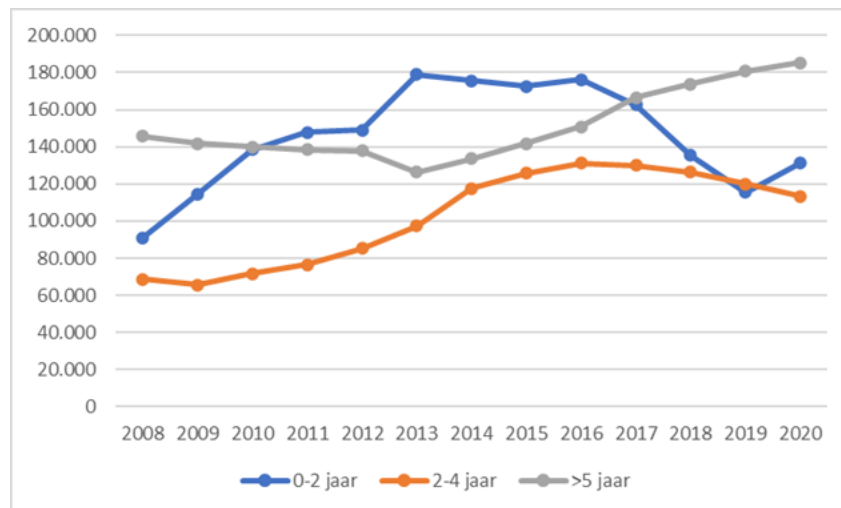
De gemeenten staan al vanaf 2015, toen de Participatiewet werd ingevoerd, onder toenemende financiële druk. De mogelijkheden die gemeenten hebben voor het verhogen van hun eigen efficiency (bijv. door het uitbesteden van taken), of voor het verhogen van de gemeentelijke leges en belastingen, zijn uitgeput: men gaat nu interen op het eigen vermogen (BDO, p. 4).

Het gevolg is, dat gemeenten naarstig op zoek gaan naar mogelijkheden om de dienstverlening goedkoper te maken. Activiteiten afstoten mag niet: de taken van de gemeente zijn wettelijk vastgelegd.

Voor wat betreft de bijstand staat de hoogte van de uitkeringen eveneens vast. Dat betekent dat men binnen het terrein van de Participatiewet alleen kan bezuinigen op het begeleiden van mensen naar werk, en op de bijzondere bijstand.

Het kost minder om iemand die nog maar net in de bijstand zit weer aan werk te helpen, dan iemand die al jaren in die positie verkeert. Bij mensen die al langdurig in de bijstand zitten vereisen de persoonlijke omstandigheden (schulden, gezondheidsproblemen door slechte voeding) en de thuissituatie (gebrekkige huisvesting, scheiding of andere relationele problemen) vaak extra aandacht, wat extra geld kost. De gemeenten kiezen er daarom voor om hun beperkte middelen vooral in te zetten voor de “makkelijke” groep. “Dat leidde ertoe dat de groep langdurig in de bijstand minder aandacht krijgt dan voorheen en dat deze groep in de afgelopen jaren is toegenomen” (Berenschot, p. 23).

De conclusie van Berenschot dat de groep die langdurig in de bijstand zit is gegroeid volgt niet uit de cijfers van het CBS. Dit komt omdat het CBS alleen onderscheid maakt tussen korter of langer dan 4 jaar in de bijstand. De groep langer dan 4 jaar blijkt dan nagenoeg constant te zijn. Berenschot licht de groep van langer dan 5 jaar eruit; deze groep blijkt vanaf 2013 steeds groter te worden, zoals te zien is in de volgende grafiek:



(Berenschot, p. 23)

Vanuit een eng financieel perspectief gezien handelen de gemeenten op deze manier efficiënt: de personen die ze begeleiden, begeleiden ze voor minimale kosten. Maar zij die al langer in de bijstand zitten, en dus al langer in armoede verkeren, worden daardoor aan hun lot overgelaten.

Vóór de bezuinigingen gaven de gemeenten ook aan de langdurige groep aandacht. Dit had ook effect, zij het wel tegen hoge kosten. Het rijk heeft afgedwongen dat men hiermee stopte. Het middel dat men daartoe heeft ingezet is dat van het bewust te laag vastgestelde budget. Netto effect voor de belastingbetaler: lagere kosten. Netto effect voor de maatschappij: een groeiende groep permanent afgeschreven mensen.

Een overheid die op deze manier met haar burgers omgaat handelt niet alleen in strijd met het fatsoen, maar ook in strijd met de mensenrechten. Iedereen heeft recht op een overheid die haar burgers in beginsel oprecht en positief benadert.

* * * * *

Een ander onderdeel van de Participatiewet waarop de gemeenten kunnen bezuinigen is de bijzondere bijstand. Dit kunnen ze op twee manieren doen: door de in aanmerking komende doelgroep te verkleinen, of door het pakket aan voorzieningen uit te kleden.

Beide gebeuren. Gemeenten zijn verplicht om een verordening te hebben voor het regelen van bijzondere bijstand, maar ze zijn vrij in hoe ze dat willen vormgeven. Het is gebruikelijk dat men de doelgroep voor bijzondere bijstand definieert als iedereen met een gezinsinkomen tot 110% à 130% van de toepasselijke bijstandsnorm. Door bijv. te kiezen voor 110% blijft men binnen de wet, maar maakt men de potentiële groep gebruikers – en dus de kosten – wel kleiner.

5.2. Leven van een bijstandsuitkering mag niet lonen

Tweede uitgangspunt:

“In dit land kan iedereen werk vinden, en hoeft dus niemand arm te zijn. De bijstand moet daarom onaantrekkelijk blijven: leven van een bijstandsuitkering mag niet lonen.”

De meest rechtstreekse manier om een uitkering onaantrekkelijk te maken is, deze laag te houden. En dat gebeurt: zoals we gezien hebben ligt het niveau van een bijstandsuitkering enkele procenten onder de armoedegrens.

De hoogte van de bijstandsnormen wordt twee maal per jaar – op 1 januari en op 1 juli – afgeleid van de hoogte van het minimumloon. De halfjaarlijkse aanpassing van het minimumloon wordt op zijn beurt afgeleid van de loonontwikkeling op de arbeidsmarkt. Dit noemt men de dubbele koppeling: van loonontwikkeling op de arbeidsmarkt naar minimumloon, en van minimumloon naar bijstandsnorm. Er is wel een belangrijk verschil tussen de beide koppelingen. De eerste is een bruto-bruto koppeling: het bruto minimumloon is gekoppeld aan de ontwikkeling van de bruto marktlonen. De tweede koppeling is netto-netto: het netto bijstandsbedrag wordt afgeleid van het netto minimumloon.

In dat laatste schuilt een addertje, want men kan op meerdere manieren het bruto minimumloon omrekenen naar netto. Voor de berekening van de bijstandsnorm wordt gebruik gemaakt van een theoretisch bruto-netto traject: het zgn. referentieminimumloon. De redenen hiervoor, en de rekenmethode zelf, zijn complex, en vallen buiten het bestek van dit artikel. Het gevolg is echter dat de bijstandsnorm geleidelijk achterblijft bij de loonontwikkeling.

In juni 2020 hebben het CPB en het SCP samen een rapport uitgebracht met mogelijke beleidsalternatieven voor het armoedebeleid. Hierin wijzen zij op de effecten van deze rekenmethode:

Als gevolg van reeds ingezet beleid neemt het aantal personen in armoede na 2021 met ruim een kwart toe (van 5,3% naar 6,8% van de bevolking). Een belangrijke verklaring voor deze toename is de jaarlijkse verlaging van de bijstandsuitkeringen (via de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand) die doorloopt tot en met 2035.¹⁷

De politiek heeft dus een systeem ingebouwd in de bijstand dat er voor zorgt dat de hoogte van de bijstandsnorm (die toch al onder de armoedegrens ligt) geleidelijk verder achterblijft bij de welvaartsontwikkeling.

* * * * *

Eigenlijk is de bijstand bedoeld als een vangnet, maar omdat de bijstandsnormen onder de armoedegrens liggen, staat het al bij voorbaat vast dat de bijstandsgerechtigde eraan tekort zal komen. Daarom is er nog een extra vangnet gemaakt onder het eerste vangnet: de bijzondere bijstand.

¹⁷ “Kansrijk armoedebeleid”, pagina 8.

De Participatiewet bepaalt dat bijzondere bijstand dient voor het bestrijden van “uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan”. Hoe gemeenten hiermee omgaan kunnen ze zelf bepalen, maar meestal onderscheidt men twee categorieën kosten die voor vergoeding in aanmerking komen:

- periodiek terugkerende kosten die te maken hebben met (verzekering tegen) ziektekosten, of met schoolgaande kinderen;
- en incidentele kosten voor het vervangen van inventaris e.d., zoals een kapotte wasmachine.

In de praktijk hebben veel gemeenten een vast lijstje van doelen waarvoor men bijzondere bijstand kan aanvragen, zoals een aanvullende zorgverzekering, een jaarlijkse tegemoetkoming voor chronisch zieken of gehandicapten, sportkleding voor school, of deelname aan een schoolreisje.

Wel geldt, dat men steeds zelf voor iedere tegemoetkoming een verzoek zal moeten indienen bij de gemeente.

* * * * *

Het bestaan van de bijzondere bijstand is een erkenning van het feit dat de gewone bijstand onvoldoende is om van te leven. Dus waarom dan niet de bijstandsnorm verhogen, en de bijzondere bijstand afschaffen?

Hier komt het begrip “maatwerk” weer op de proppen. Wanneer een bijstandsgerechtigde een beroep op de bijzondere bijstand wil doen, zal hij zich “met de pet in de hand” bij een ambtenaar moeten vervoegen. Hij moet dan een hele serie vragen beantwoorden: hoe oud was de wasmachine? Is hij misschien nog te repareren? Heeft iemand in de familie misschien nog een wasmachine over? Staat er misschien eentje in de krant, tweedehands? Want maatwerk, dat is de goedkoopste adequate oplossing. En al deze vragen leiden potentieel tot goedkopere oplossingen. Pas wanneer het antwoord op al deze vragen “nee” is, komt er – misschien – een bedrag uit de pot van de bijzondere bijstand in beeld.

Misschien: want in de Participatiewet is nl. bepaald, dat gemeenten de bijzondere bijstand ook mogen verstrekken in de vorm van een lening. Want men zou eigenlijk van het bijstandsincome moeten *sparen* voor dit soort uitgaven. Door een lening met terugbetalingsverplichting te verstrekken zorgt de gemeente er voor dat betrokkene als het ware achteraf spaart voor zijn wasmachine – en kost het de gemeente dus niets extra.

Sommige gemeenten verstrekken dit soort leningen via een gemeentelijke kredietbank die een lage rente rekent, andere doen het zelf, zonder rente te rekenen.

* * * * *

De kern van dit systeem is, dat men in eerste instantie te weinig geeft om van te leven (de algemene bijstand), zodat betrokkenen zich regelmatig zullen moeten melden voor een aanvulling uit de bijzondere bijstand. Het doel is simpel: de kosten zo laag mogelijk houden. En als men alleen kijkt naar de contante bijstandsuitgaven, dan wordt dit doel ook zeker bereikt.

Niet iedereen die recht heeft op een aanvulling uit de bijzondere bijstand zal hiervan op de hoogte zijn. Niemand leert op school hoe de bijstand in elkaar zit. Niet iedereen heeft een netwerk waarin deze kennis voorhanden is. Niet iedereen is in staat om zelf op het Internet op zoek te gaan naar de mogelijkheden. Niet iedereen is assertief genoeg om zelf bij de gemeente aan te kloppen met een vraag om hulp. Niet iedereen kan het opbrengen om wéér een aanvraag in te dienen. En iedere keer dat een toeslag niet wordt aangevraagd, is het kassa voor de overheid.

Hier staat wel tegenover, dat er aan dit systeem veel extra uitvoeringskosten zitten, omdat iedere aanvraag voor bijzondere bijstand apart beoordeeld en verwerkt moet worden. Of het systeem nog steeds besparingen oplevert wanneer men ook deze uitvoeringskosten in aanmerking neemt, is nog maar de vraag.

Het steeds moeten vragen om een aanvulling op een bewust te laag vastgestelde uitkering is zowel kleinerend als cynisch. Het is kleinerend, omdat de betrokkene iedere keer eerst moet aantonen dat hij die aanvulling echt nodig heeft. Het is cynisch, omdat men kan incalculeren dat niet iedereen die er recht op heeft zich ook zal melden, wat goed is voor de schatkist.

* * * * *

Dat leven van een bijstandsuitkering niet mag lonen is wel af te leiden uit het feitelijke beleid, maar het wordt nooit hardop gezegd. Wat wel hardop wordt gezegd is, dat werk wél moet lonen. Bij de grote belastingherziening van 2001 is voor dit doel een nieuw instrument in het leven geroepen: de arbeidskorting. Dit is een heffingskorting, d.w.z. een bedrag dat belastingplichtigen af mogen trekken van de belasting die ze zouden moeten betalen – mits ze voldoen aan de voorwaarden die voor die korting gelden.

Voor de arbeidskorting geldt, dat men die wél geniet over inkomen uit werk (loon of eigen onderneming), maar niet over een uitkering. Dit gaat om serieuze bedragen: voor iemand met het minimumloon scheelt het € 320,- netto per maand (in 2021).¹⁸

De overheid mag het één aantrekkelijker maken dan het ander. Een verstandige overheid werkt daarbij meer met de wortel dan met de stok, maar het omgekeerde is niet automatisch onrechtvaardig, of strijdig met de mensenrechten.

Wat wel strijdig met de mensenrechten is, is misbruik maken van macht, het kleineren van burgers, hen opzettelijk in een afhankelijke positie houden, en hen bij voorbaat wantrouwen. En dat is wat deze overheid doet, met mensen die van een bijstandsuitkering leven.

5.3. Er is een stevige hand nodig

Derde uitgangspunt:

“Bijstandsgerechtigden moeten worden geactiveerd, zodat ze voor zichzelf gaan zorgen. Daar hebben ze geen zin in, dus hier is een stevige hand voor nodig.”

¹⁸ Voor hogere inkomens daalt de arbeidskorting geleidelijk. Voor een arbeidsinkomen boven € 109.347 (2022) is de arbeidskorting nul.

Op de website van de rijksoverheid staat een uitleg over de rechten en plichten van wie in de bijstand zit.¹⁹

Het onderdeel *Rechten bij een bijstandsuitkering* is tamelijk kort:

Als bijstandsgerechtigde kunt u financiële hulp krijgen van uw gemeente. Als bijstandsge-rechtigde heeft u recht op een aanvulling op uw inkomen tot aan de voor u geldende bij-standsnorm. Daarnaast kan de gemeente hulp bieden in de zoektocht naar een baan.

Daarna komt een veel uitgebreider hoofdstuk over de verplichtingen. Dit zijn o.a. de volgen-de:

- Arbeidsplicht
- Re-integratieplicht
- Verplichting tot tegenprestatie
- Medewerkingsplicht
- Identificatieplicht
- Inlichtingenplicht

Bij iedere verplichting staat een waarschuwing: “Voldoet u niet aan deze plicht? Dan kan uw gemeente uw bijstandsuitkering verlagen.”

Het meest uitgebreid zijn de verplichtingen onder de arbeidsplicht. Het volgende is een letter-lijk citaat van de website:

- u moet aangeboden werk aanvaarden en zien te behouden;
- u moet zich op verzoek inschrijven bij een uitzendbureau;
- u moet vooraf actief werk zoeken in de gemeente waar u gaat wonen, als u gaat ver-huizen;
- u moet bereid zijn om maximaal 3 uur per dag te reizen als dit nodig is om werk te krijgen;
- u moet bereid zijn om te verhuizen als het niet mogelijk is om binnen 3 uur reizen per dag werk te vinden;
- u moet er alles aan doen om benodigde kennis en vaardigheden te verkrijgen en te behouden;
- u moet meewerken aan de ondersteuning die uw gemeente u oplegt of aanbiedt ge-richt op arbeidsinschakeling;
- u moet ervoor zorgen dat uw kleding, persoonlijke verzorging of gedrag het krijgen van werk niet belemmert.

Voldoet u niet aan deze plichten? Dan moet uw gemeente uw bijstandsuitkering verla-gen. Valt u niets te verwijten? Dan mag de gemeente dit niet doen. Uw gemeente moet rekening houden met uw persoonlijke omstandigheden.

De laatste toevoeging: “Uw gemeente moet rekening houden met uw persoonlijke omstan-digheden”, klinkt heel redelijk. Maar zoals we in de volgende paragraaf zullen zien, is in de Participatiewet voor de toepassing van redelijkheid een onredelijk hoge drempel ingebouwd.

¹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-zijn-mijn-rechten-en-plichten-in-de-bijstand>. (14-03-22)

Voor de nieuwe doelgroepen in de bijstand (personen met een arbeidsbeperking, die voorheen onder de WSW of Wajong vielen) is er een aparte webpagina²⁰. Hier worden de verplichtingen nog sterker benadrukt. En ook hier wordt aan iedere verplichting een waarschuwing gekoppeld: niet gehoorzamen betekent een korting op de uitkering.

Krijgt u een uitkering van de gemeente? Dan zijn u en uw gemeente samen verantwoordelijk voor uw re-integratie (terugkeer naar werk). De gemeente biedt u voorzieningen aan zoals scholing, werk of begeleiding.

Re-integratievoorzieningen van gemeenten verplicht

De gemeente kan u voorzieningen aanbieden die u helpen om een baan te vinden. U bent verplicht gebruik te maken van voorzieningen die de gemeente voor u nodig vindt. Doet u dit niet, dan kan de gemeente uw uitkering verlagen.

Let op deze zin: “U bent verplicht gebruik te maken van voorzieningen die de gemeente voor u nodig vindt.”

Hieruit spreekt een mensbeeld – en dat is niet het beeld van de volwassen, mondige burger, die een volwaardig lid is van de participatiemaatschappij. Hier wordt de uitkeringsgerechtigde aangesproken als een klein kind. En wie niet horen wil, moet maar voelen.

* * * * *

Overigens: een bijstandsuitkering is bedoeld om een *huishouden* te voorzien van voldoende inkomen. Wanneer dat huishouden bestaat uit een paar (gehuwd of samenwonend), dan gelden alle verplichtingen voor beide partners (PW, artikel 9, lid 3). Dat kan een hard gelag zijn voor een partner zonder werkervaring.

5.4. Nultolerantie voor fraudeurs

Vierde uitgangspunt:

“Fraudeurs moeten keihard worden aangepakt, met een beleid van nultolerantie. En dit mag alles kosten, zowel materieel (uitvoeringskosten) als immaterieel (het leed dat onschuldigen wordt aangedaan).”

De Participatiewet bepaalt dat de gemeente voor de uitvoering van de wet een groot aantal zaken zelf moet vastleggen in eigen verordeningen (PW, art. 8 t/m 8d). In principe biedt dit de gemeente de gelegenheid om eigen beleid te formuleren, maar de wet bepaalt hoeveel ruimte de gemeente daarvoor heeft. Op één terrein is die ruimte nagenoeg nul, nl. de strafbepalingen.

²⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/vraag-en-antwoord/hoe-verloopt-mijn-re-integratietraject-via-de-gemeente>. (14-03-2022)

Deze strafbepalingen zijn opgenomen in artikel 18 van de wet. Lid 4 van dit artikel luidt als volgt:

Het college [van burgemeester en wethouders] verlaagt in ieder geval de bijstand (...) ter zake van het niet nakomen door de belanghebbende van de volgende verplichtingen:

Daarna volgt een opsomming van de arbeidsverplichtingen uit het vorige hoofdstuk. Kort gezegd komen deze neer op het aanvaarden en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, bereid zijn voor werk drie uur per dag te reizen, zo nodig te verhuizen, en meewerken aan re-integratietrajecten, waaronder scholing en het verrichten van onbetaalde arbeid.

Lid 5 van het zelfde artikel bepaalt vervolgens:

Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt, verlaagt het college de bijstand met 100% voor een (...) periode van ten minste een maand en ten hoogste drie maanden.

Er wordt hier geen onderscheid gemaakt tussen meer of minder ernstige tekortkomingen: steeds wanneer een belanghebbende een verplichting niet stipt nakomt, volgt direct een strafkorting van 100%. Het eerst geven van een (schriftelijke) waarschuwing is niet toegestaan: er moet meteen worden gestraft.

Deze sancties zijn in principe een voorgeschreven automatisme. Alleen onder zeer specifieke omstandigheden mag de gemeente hiervan afwijken. Deze omstandigheden worden gegeven in lid 9 en 10 van het zelfde artikel:

9. Het college ziet af van het opleggen van een maatregel, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

10. Het college stemt een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel af op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar zijn oordeel, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken.

De wet geeft dus wel handvaten voor het niet (lid 9) of niet helemaal (lid 10) opleggen van de voorgeschreven maatregel, maar dan moet de gemeente wel kunnen aantonen dat dit gerechtvaardigd is. En de lat daarvoor ligt zeer hoog: het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid, resp. een combinatie van dringende redenen en bijzondere omstandigheden.

Het opleggen van een sanctie, en de hoogte van de stafmaat, hoeven door de gemeente nooit te worden beargumenteerd, omdat deze vastliggen in de wet. Men hoeft pas met een argumentatie te komen als men hier, in het voordeel van betrokkene, van wil afwijken.

Gemeenten kunnen heel verschillende opvattingen hebben over hoe men om zou moeten gaan met personen in de bijstand. Voor colleges met strenge opvattingen vormen deze bepalingen een vrijbrief voor keihard optreden. Voor colleges met soepelere opvattingen betekenen ze een dwingende begrenzing van hun beleidsruimte.

* * * * *

Hoe bijzonder het sanctiebeleid van de Participatiewet is, blijkt uit een vergelijking met de strafbepalingen van het Boetebesluit Socialezekerheidswetten.²¹ Dit Boetebesluit (uitgebracht in de vorm van een Algemene Maatregel van Bestuur) bepaalt op welke manier boetes tot stand komen wanneer iemand met bijv. een WW-uitkering of WAO-uitkering zich niet aan zijn verplichtingen heeft gehouden.

Het Boetebesluit maakt onderscheid in de ernst van een vergrijp. Als verzwarende factoren worden opzet of grove schuld genoemd, maar er kan ook sprake zijn van verzachtende omstandigheden die kunnen leiden tot verminderde verwijtbaarheid.

Onder welke omstandigheden er sprake is – of kan zijn – van opzet, grove schuld, of verminderde verwijtbaarheid wordt in detail omschreven. Het volgende is een deel van artikel 2a, lid 2 van het Boetebesluit:

Bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging aan de betrokkene kan worden verweten, leiden in ieder geval de volgende criteria tot verminderde verwijtbaarheid:

- a) de betrokkene verkeerde in onvoorziene en ongewenste omstandigheden, die niet tot het normale levenspatroon behoren en die hem weliswaar niet in de feitelijke onmogelijkheid brachten om aan de inlichtingenverplichting te voldoen, maar die emotioneel zo ontwrichtend waren dat hem niet volledig valt toe te rekenen dat de inlichtingen niet tijdig of volledig zijn verstrekt;
- b) de betrokkene verkeerde in een zodanige geestelijke toestand dat hem de overtreding niet volledig valt aan te rekenen;

Deze omstandigheden kunnen dus leiden tot een verlaging van de op te leggen boete. Daarnaast kan in bepaalde gevallen ook worden volstaan met een schriftelijke waarschuwing (Artikel 2aa).

In het Boetebesluit wordt dus, anders dan in de Participatiewet, wél uitdrukkelijk rekening gehouden met de menselijke maat.

5.5. De gemeenten zijn te soft

Vijfde uitgangspunt:

“De gemeenten zijn te soft, of te laks, om het gewenste beleid uit zichzelf kordaat uit te voeren. Zij moeten daarom daartoe worden gedwongen.”

Wanneer de landelijke overheid beleid uitstippelt dat door de gemeenten moet worden uitgevoerd, en dit beleid in een wet opneemt, dan zouden daarmee de bestuurlijke verhoudingen geregeld moeten zijn: het rijk heeft beslist, de gemeenten voeren uit. Zo staat het ook op de website van de rijksoverheid:

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het armoedebeleid en de schuldhulpverlening. Ze krijgen daarvoor geld van de rijksoverheid.

²¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011708/>.

Maar de tekst de Participatiewet ademt toch een andere sfeer. Eerder is al gewezen op de grote mate van irritatie die bij de landelijke overheid bestaat over het vermeende lakse beleid van gemeenten. De wet bevat daarom een aantal bijzondere maatregelen die er duidelijk op gericht zijn om de gemeenten zo nodig tot meewerken te dwingen.

Heel duidelijk speelt dit bij de strafbepalingen, zoals we zojuist hebben gezien. Verder hebben we eveneens al gezien dat het rijk met opzet de budgetten voor re-integratie te laag vaststelt, waardoor de gemeenten gedwongen zijn om hun aandacht vooral te richten op de “makkelijke” groep die nog niet lang in de bijstand zit.

Maar de wet bepaalt ook, dat de minister de bevoegdheid heeft om zo nodig aan een gemeente een aanwijzing te geven. Dat klinkt niet zo dramatisch, maar dat is het wel. Een aanwijzing is een officieel bevel van een minister aan een lagere overheid of overheidsinstantie. Deze bevoegdheid is opgenomen in artikel 76 van de Participatiewet:

Onze Minister kan, indien hij met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van deze wet ernstige tekortkomingen vaststelt, aan het college, nadat het college gedurende acht weken in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen, een aanwijzing geven. Hij treedt daarbij niet in de besluitvorming inzake individuele gevallen.

Vervolgens bepaalt dit artikel nog, dat de minister de uitkeringen aan de gemeente voor de financiering van de Participatiewet kan uitstellen of verlagen, wanneer de gemeente halstarig zou blijven. Hier neemt de minister dus de zelfde houding aan ten opzichte van de gemeente, als hij wil dat de gemeente aanneemt ten opzichte van de bijstandsgerechtigde.

5.6. Bijstand ontvangen betekent genadebrood eten

Zesde uitgangspunt:

“Bijstand ontvangen betekent genadebrood eten – en dat moet de bijstandontvanger vooral niet vergeten.”

Genadebrood eten betekent volgens Van Dale: “door anderen uit genade worden onderhouden, met de bijgedachte van vernedering”. Wie uit genade wordt onderhouden zal zich vernederingen moeten laten welgevallen.

Dit is de donkere kant van liefdadigheid, waarbij de gever neerkijkt op de ontvanger – of sterker nog: waarbij de gever de ontvanger veracht, want wie hulp nodig heeft is minderwaardig. Dit is misbruik maken van iemands afhankelijkheid, om hem te vernederen – gewoon omdat het kan.

Wie genadebrood eet zal daarvoor moeten werken, linksom of rechtsom. Dus wie geen betaald werk kan vinden zal onbetaald werk moeten doen. In de Participatiewet heet dit “de tegenprestatie.” In de Memorie van Toelichting op de Participatiewet wordt de tegenprestatie omschreven als onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden.

In de genoemde Memorie van Toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de tegenprestatie. Deze bestond al onder de Wet Werk en Bijstand, de voorganger van de Participatiewet, maar was toen nog niet verplicht.

7.3. Plicht tot tegenprestatie

De bijstand, IOAW en IOAZ zijn uitkeringen die bekostigd worden uit de algemene middelen die worden opgebracht door de samenleving. De regering is van oordeel dat het principe van de wederkerigheid (voor wat, hoort wat) bij deze uitkeringen aansluit bij een meer participerende samenleving waarin iedereen naar vermogen bijdraagt en verantwoordelijkheid neemt. Niet alleen voor zijn eigen leven, maar ook voor de samenleving waarin hij leeft. Om mogelijk te maken dat iedereen die een beroep doet op genoemde uitkeringen, ook daadwerkelijk participeert, wordt de huidige bevoegdheid van het college [van burgemeester en wethouders] om een tegenprestatie op te dragen aan deze uitkeringsgerechtigden omgezet in een verplichting voor alle colleges.

De aanscherping betreft dus in de eerste plaats de verplichtingen van de gemeenten (en daarmee indirect voor de betrokkenen).

Even verderop lezen we nog dit:

De regering is van oordeel dat de tegenprestatie voor de uitkeringsgerechtigden een gelegenheid is om te blijven participeren in de samenleving en om een sociaal netwerk, arbeidsritme en regelmaat te behouden. Dit zijn ook noodzakelijke voorwaarden om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten.

Het staat er voor de volledigheid, maar de kern is helder: “voor wat, hoort wat.”

De omstandigheden waaronder de tegenprestatie verricht moet worden zijn niet te vergelijken met die van het Armenhuis uit de Middeleeuwen, of van de Werkverschaffing in de jaren '30 van de vorige eeuw, maar de gedachte erachter is nog steeds de zelfde: in het zweet des aanschijns zult gij uw brood verdienen, en ledigheid is des duivels oorkussen.

* * * * *

Het genadebroodaspect van de bijstand blijkt verder uit een aantal kenmerkende wetsformuleringen die van een bijzonder onaangename, bevoogdende toon zijn.

“Houding en gedragingen”

Deze term komt een aantal malen voor in de wet, in bepalingen die tot doel hebben een recht niet te verlenen of in te trekken. Dit mag volgens de wet wanneer uit “houding en gedragingen” van een betrokkene “ondubbelzinnig blijkt” dat hij niet van plan is zich aan bepaalde voorwaarden te houden.

[Geen recht op algemene bijstand heeft degene:] die jonger is dan 27 jaar en uit wiens houding en gedragingen ondubbelzinnig blijkt dat hij de verplichtingen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, of artikel 55 niet wil nakomen.²² (PW, artikel 13, lid 2d)

Heel bijzonder is, dat deze bepaling specifiek ziet op jongeren. Blijkbaar wordt al bij voorbaat aangenomen dat van jongeren te verwachten valt dat ze zich niet verantwoordelijk zullen gedragen.

²² Artikel 9, lid 1 betreft de algemene verplichtingen: aanvaarden van werk, gebruik maken van opleidingsmogelijkheden, en verrichten van een tegenprestatie. Artikel 55 betreft de bevoegdheid van de gemeente om “nadere verplichtingen” op te leggen. Dit kan bijv. de verplichting zijn om zich medisch te laten behandelen (bijv. voor een psychische aandoening, of een verslaving), of om de eigen woning “op te eten”.

Een ander voorbeeld staat in artikel 9a van de Participatiewet. Dit artikel gaat over de ontheffing van de plicht tot arbeidsinschakeling voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar. Lid 3 luidt als volgt:

De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt niet verleend voor zover uit houding en gedragingen van de alleenstaande ouder ondubbelzinnig blijkt dat deze de verplichtingen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, niet wil nakomen.

Deze bepalingen geven aan een ambtenaar het recht om op basis van zijn persoonlijke indrukken een in de wet genoemd recht niet te verlenen of in te trekken. De gebruikelijke eisen van behoorlijk bestuur – zoals hoor en wederhoor, en een onderbouwd besluit – komen hiermee te vervallen.

Maar “houding en gedragingen” van een belanghebbende kunnen ook een positief signaal afgeven:

Indien het college de bijstand overeenkomstig het vijfde, zesde, zevende of achtste lid heeft verlaagd, kan het college op verzoek van de belanghebbende ten aanzien van wie de maatregel is opgelegd, de verlaging herzien zodra uit de houding en gedragingen van de belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat hij de verplichtingen, bedoeld in het vierde lid, nakomt. (PW. artikel 18, lid 11)

Onder welke omstandigheden iets ondubbelzinnig is gebleken, wordt ook hier weer aan de gemeente overgelaten.

De bewoordingen die in de wet gebruikt worden geven een duidelijk signaal af aan de ambtenaren die de wet moeten uitvoeren: zij worden aangemoedigd zich als de strenge ouders van onwillige kinderen te gedragen.

* * * * *

Een ander voorbeeld van een bevoogdende wetsformulering is de term “Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid”.

PW, artikel 18, lid 2:

Het college verlaagt de bijstand (...) indien de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan.

Met een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan wordt in het algemeen bedoeld dat men zijn geld over de balk gooit.

Uit jurisprudentie blijkt, dat dit al het handelen of nalaten betreft dat er voor zorgt dat een beroep op bijstand wordt gedaan, terwijl dit voorkomen had kunnen worden. Voorbeelden:

- Te snel interen op het vermogen (waaronder begrepen de overwaarde op de eigen woning). Te snel betekent: meer dan 1½ maal de bijstandsnorm per maand opmaken.
- Een erfenis opmaken in een hoger tempo dan 1½ maal de bijstandsnorm per maand.
- Een schenking doen.

Vanaf het moment dat men weet of zou kunnen weten dat men in de toekomst een beroep op bijstand zal moeten doen zijn deze zaken verboden. Wie zich hier niet aan houdt wordt later gekort op zijn bijstandsuitkering tot het teveel opgemaakte bedrag.

Artikel 48, lid 2 van de Participatiewet laat zien wat er daarna gebeurt:

Bijstand kan worden verleend in de vorm van een geldlening of borgtocht indien:
b) de noodzaak tot bijstandsverlening het gevolg is van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan;

Met andere woorden: in deze gevallen kan de korting in termijnen worden verrekend met de uitkering. De overheid trekt altijd aan het langste eind.

5.7. Het onderliggende motief

De diepere basis voor al deze (grotendeels onuitgesproken) uitgangspunten is de vurige wens om te voorkomen dat iemand ooit iets zal krijgen waar hij geen recht op heeft.

Het is typisch Nederlands om een ander niets te gunnen – tenzij hij kan bewijzen dat hij er recht op heeft. Op ambtelijk niveau is dit diep verankerd in een sterke bestuurlijke reflex: iedere uitgave moet verantwoord worden, iedere uitkering moet rechtmatig zijn. Hoe makkelijk dit uit de hand kan lopen blijkt overduidelijk in dossiers als de Groningse aardbevingschade, of de kinderopvangtoeslagen, waar ieder aspect van iedere claim dubbel en dwars gedocumenteerd en bewezen moet worden.

Het heeft geen zin om deze handelswijze te veroordelen als ambtelijk of bureaucratisch: het is een direct uitvloeisel van de door-en-door Nederlandse afgunst: “Hij wel, en ik niet? Dat is niet eerlijk!” Uiteindelijk is dit de diepste wortel van wat politiek en bestuur zo velen aandoen: kleinburgerlijke jaloezie.

5.8. Samenvatting: doelen en methoden

De overheid heeft m.b.t. de bijstandswet twee hoofddoelen:

- zo veel mogelijk mensen uit de regeling laten uitstromen;
- en misbruik ontmoedigen.

Op zichzelf genomen zijn dit geen verkeerde doelen. Wat wel verkeerd is, is het middel waarmee men beide doelen nastreeft, nl. het zo onaantrekkelijk mogelijk maken van de bijstand. Als de regeling onaantrekkelijk is zullen mensen er snel weer uit willen. En personen die misbruik willen maken van de regeling zullen zich wel twee keer bedenken als ze zien hoe onaantrekkelijk deze uitpakt.

Dus wordt alles uit de kast gehaald:

- De uitkering wordt zo laag mogelijk gehouden.
- Voor iedere aanvulling hierop moet men zich zelf melden, en de noodzaak van een aanvulling aantonen met bewijsstukken.

- Iedereen moet zich maximaal inspannen om werk te vinden: 3 uur reizen per dag, of zelfs verhuizen, mag geen bezwaar zijn.
- Wie toch geen betaald werk kan vinden, zal onbetaald werk moeten doen.
- Wie niet voldoende meewerkt, of wie een fout maakt, wordt zonder pardon hard gestraft.
- De algehele benadering van de bijstandsgerechtigde is onaangenaam: wantrouwend en bevoogdend.

Mensen zijn mensen, dus in iedere grotere groep zitten zowel goeden als kwaden. Voor hen die een bijstandsuitkering hebben zal dit niet anders zijn. Dit betekent concreet dat er in deze groep zowel profiteurs zijn, als mensen die ongewild niet in staat zijn voor zichzelf voldoende inkomen te verwerven.

Het lukt de overheid niet om op objectieve wijze onderscheid tussen deze groepen te maken, maar toch wil men de profiteurs weren. Daarom creëert men, voor iedereen in de bijstand, een omgeving die voor profiteurs onrendabel is. Profiteurs calculeren, dus als zij zien dat de kosten niet opwegen tegen de baten, zullen ze zich wel terugtrekken. Zij die de bijstand echt nodig hebben, blijven dan over.

De kapitale denkfout van dit systeem is, dat profiteurs per definitie asociaal zijn, en dus ongevoelig zijn voor deze druk. Zij spelen het spel mee, laten zich ringeloren, en gaan daarna weer lachend naar huis. Zij maken inderdaad een rekensom, maar het is een andere dan waar de overheid rekening mee hield: “het kost me bijna niets, en ik heb toch te eten!” En ondertussen zuchten de weerlozen onder de knoet die voor de kwaadwilligen bedoeld was.

Dit is vervolging. De overheid vervolgt de hele groep van mensen met een bijstandsuitkering. Dat men daarmee profiteurs wil treffen is niet relevant: men kan nl. weten, dat dit beleid ook een grote groep onschuldigen treft.

Het armoedebeleid van de overheid is primair bedoeld om mensen aan een betaalde baan te helpen. Maar voor hen voor wie een baan er gewoon niet inzit blijft de druk toch doorgaan. Uiteindelijk wordt die constante druk dan een vorm van vervolging.

Dat het systeem oneerlijk uitpakt voor de onschuldigen wordt op een indirecte manier wel erkend, door de instelling van de langdurigheidstoelage (officieel: de individuele inkomens-toelage). Deze toelage mag de gemeente nl. toekennen aan wie langdurig (minimaal 3 jaar) op het minimumniveau leeft, en “geen uitzicht heeft op inkomensverbetering”. Men realiseert zich blijkbaar wel dat er binnen de bijstand een dergelijke groep bestaat, en dat deze groep lijdt onder de voor hen onbedoelde gevolgen van het beleid

Toch is er ook dan geen sprake van enige ruimhartigheid. De toelage wordt nl. alleen toegekend op “een daartoe strekkend verzoek” van belanghebbende. En alleen als men zich in het afgelopen jaar netjes aan alle verplichtingen gehouden heeft, en bijv. niet gekort is. Wie zoet is krijgt (een beetje) lekkers, wie stout is de roe.

Maar met deze schrale fooi kan men de kwalificatie van vervolging niet afkopen.

Vervolging is niet alleen maar vervolging wanneer het gebeurt uit kwaadaardigheid. Vervolging kan ook plaatsvinden vanuit onachtzaamheid, onverschilligheid – of zelfs vanuit goede bedoelingen.

Dit is vervolging omdat het gaat om het aanhoudend en stelselmatig misbruik maken van macht, tegenover onschuldige personen die niet beschikken over een effectieve vorm van verweer.

6. Hoe werkt dit beleid uit op mensen in de bijstand?

We hebben al gezien dat armoede tot gezondheidsverlies leidt, omdat voor de armen gezond eten te duur is. We hebben gezien dat armoede tot stress leidt, door aanhoudende geldzorgen, en door isolement. En het is bekend dat langdurige stress tot verdere gezondheidsschade leidt.

Wie in de bijstand zit, heeft altijd te maken met de stress die door armoede wordt veroorzaakt. Maar meestal is iemand om te beginnen in de bijstand terecht gekomen door een stressvolle gebeurtenis: verlies van werk, chronische ziekte, een scheiding, of een vlucht voor oorlogsgeweld. De stress door armoede komt daar dan bovenop.

Vervolgens voegt de overheid daar met de Participatiewet nog eens een flinke portie stress aan toe, door met veel verplichtingen, en de constante dreiging van buitensporige straffen, het leven in de bijstand zo onaangenaam mogelijk te maken. En dat gebeurt met opzet, want de arme moet worden “geactiveerd”.

Het is niet per se een taak voor de overheid om onder alle omstandigheden te voorkomen dat mensen in armoede leven. Niet iedereen kan tegen zichzelf beschermd worden. Maar de overheid is wel volledig verantwoordelijk voor de impact die haar armoedebeleid heeft op haar burgers.

* * * * *

Langdurige stress heeft niet alleen gevolgen voor iemands lichamelijke gezondheid, maar ook voor zijn mentale vermogens: zijn veerkracht, zijn vermogen om een plan te maken, om in actie te komen, om verstandige besluiten te nemen, en om goede voornemens vol te houden, ook bij tegenslagen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft een term bedacht voor het totaal van deze mentale vermogens: het doenvermogen. En in een rapport uit 2017 concludeert de WRR, dat langdurige stress iemands doenvermogen ernstig kan aantasten.²³

De Participatiewet is gebaseerd op de participatiegedachte: iedereen doet mee. Hoeksteen van deze participatiegedachte is zelfredzaamheid: de overheid verwacht dat burgers hun eigen lot in eigen hand nemen, dat ze zichzelf kunnen redden, met hooguit een beetje hulp. Maar om dit te kunnen, zal de burger wel over een toereikend doenvermogen moeten beschikken.

Van personen in de bijstand wordt dus, net als van ieder ander, verwacht dat ze hun eigen situatie begrijpen, dat ze een plan kunnen maken om die situatie te verbeteren, en dat ze de uitvoering van dat plan kunnen volhouden, ook als het tegenzit. Daarom zet de overheid vooral in op drang, en veel minder op ondersteuning.

²³ “Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.” Zie m.n. pagina 86 e.v.

Daarbij houdt de overheid er geen rekening mee dat de positie van iemand in de bijstand sterk wordt bepaald door stress, wat het doenvermogen, dat nodig is voor zelfredzaamheid, ernstig kan ondermijnen. Vooral pijnlijk is de constatering, dat de overheid zelf zware pressie uitoefent, en daarmee een al onder druk staand doenvermogen nog verder aantast.

Dit is niet het beleid van een zorgzame overheid: dit is beleid van een hardvochtige, onverschillige overheid.

Is het dan vreemd, dat sommigen in deze situatie de kont tegen de krib gooien, en voortaan alleen nog maar aan zichzelf denken? Hebberig en brutaal worden, en bij de Voedselbank eisen gaan stellen: “Nee, ik wil geen melkchocolade, ik wil puur!”

Niet iedereen houdt het vol om dankbaar te blijven, als er constant zoveel druk op hem wordt uitgeoefend.

7. Wat moet er veranderen?

Het lijkt zo logisch om te zeggen: we moeten het armoedeprobleem gewoon oplossen. Het rapport “Kansrijk Armoedebeleid” van het CPB en het SCP (2020)²⁴ laat echter zien, dat dit op korte of middellange termijn vrijwel onmogelijk is. Alle onderzochte beleidsalternatieven leveren óf (heel) weinig op, óf veroorzaken allerlei ongewenste neveneffecten, zoals verstoring van de arbeidsmarkt, of sterk oplopende kosten.

Zoals we gezien hebben benadert de overheid de mensen in de bijstand als een probleem. In de Participatiewet behandelt men het als een arbeidsmarktprobleem: dit blijkt uit de grote nadruk die daarin gelegd wordt op het begeleiden naar werk. Ondertussen blijkt uit de uitvoering van het beleid vooral dat men het benadert als een budgettaire probleem, dat met budgettaire middelen bestreden moet worden.

Er is maar één zaak waar alle beleidsmakers het over eens lijken te zijn, nl. dat het een *probleem* is, en dat het dus *opgelost* moet worden. Misschien zouden we daar eens van af moeten stappen.

Dat nu zoveel mensen langdurig in de bijstand leven heeft vooral te maken met een aantal maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste decennia. De belangrijkste zijn de volgende:

- Veranderingen in de economie, waardoor een groot aantal, vooral oudere arbeidskrachten nu met de verkeerde kennis en ervaring zit:
 - verschuivingen van maakindustrie naar diensten, en van bestaande diensten naar nieuwe diensten;
 - automatisering van administratieve werkzaamheden;
 - en een toenemend belang van automatisering en elektronica op de werkvloer, ook in sectoren waar dit voorheen niet speelde.
- Echtscheidingen van gezinnen met jonge kinderen, waarbij de verzorgende ouder als vanzelf in een armoedefuik loopt.
- En een toeloop van migranten voor wie niet tijdig een plaats in de maatschappij gevonden kon worden.

Vervolgens heeft de overheid zelf nog een grote groep aan de bijstandspopulatie toegevoegd, puur als bezuinigingsmaatregel, nl. de groep die behoefte heeft aan beschermde werkplekken (voorheen Sociale Werkvoorziening en Wajong).

Het “granieten bestand” in de bijstand is een duidelijk teken dat de maatschappij niet in staat is geweest al deze ontwikkelingen tijdig in goede banen te leiden. Het is niet rechtvaardig om de mensen in de bijstand daar nu voor op te laten draaien.

Het beleid is nu primair gericht op het creëren van uitstroom (naar betaald werk), en secundair op armoedebestrijding (voornl. via de bijzondere bijstand). Dit zou omgedraaid moeten worden.

Armoede moet niet meer beschouwd worden als een financieel-economisch probleem dat moet worden opgelost, maar als een maatschappelijk probleem waarvan de gevolgen moe-

²⁴ <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/06/18/kansrijk-armoedebeleid>

ten worden verzacht. Dit zou al bereikt kunnen worden door de budgetten iets te verruimen, en de verplichtingen iets te verlichten. Tegen heel beperkte extra kosten kunnen zo de levens van honderdduizenden draaglijker worden gemaakt. Dat is per saldo winst voor de maatschappij als geheel.

Het terugschroeven van de focus op activering en fraudebestrijding zou bovendien op gemeentelijk niveau de weg vrijmaken voor veel andere beleidsinspanningen, inspanningen die aanzienlijk kansrijker zouden kunnen zijn dan het trekken aan een dood paard, wat het huidige bijstandsbeleid toch voor een belangrijk deel is.

Er zal dan ongetwijfeld geroep komen dat we deze mensen “in de steek laten”, maar dat zouden we dan moeten duiden zoals het is: enerzijds camouflage voor rechts-repressief inspelen op maatschappelijke onderbuikgevoelens, anderzijds wegvluchten voor het besef dat we geen echte oplossing hebben voor deze problemen.

Concreet zouden de volgende maatregelen genomen moeten worden.

1. De financiering van de algemene bijstandsuitkeringen weer rechtstreeks uit 's Rijks kas laten komen. De huidige systematiek is onnodig ingewikkeld, en er wordt geen enkel zinnig doel mee bereikt.
2. De algemene bijstandsnorm verhogen tot het niveau van het niet-veel-maar-toereikendbudget, zoals opgesteld door het SCP. Dit moet jaarlijks worden bijgesteld op basis van gegevens van het Nibud.
3. De bezuinigingen op de budgetten voor ondersteuning terugdraaien, zowel voor de oude als de nieuwe doelgroepen. Bezuinigingen a priori zijn een gruwel.
4. Het model van de strafmaatregelen in de Participatiewet vervangen door het model van het Boetebesluit. Wat streng genoeg is voor mensen in de WW, is ook streng genoeg voor mensen in de bijstand.
5. De voedselbanken vervangen door een wekelijks tegoed voor gezond voedsel, te besteden bij supermarkten. Dit zou kunnen met een op naam gestelde Groene Kaart, vergelijkbaar met het systeem van de cadeaukaart die de nationale postcode loterij in samenwerking met Albert Heijn en Unilever heeft uitgebracht
6. Maatschappelijk relevante activiteiten toestaan, geen verplichte tegenprestatie meer eisen.
7. Werkgevers die een loon betalen dat lager is dan de bijstandsnorm verplichten om op hun salarisafrekening een verwijzing naar de bijstand op te nemen. Dit zou bijv. met de volgende tekst kunnen: “Bij een laag gezinsinkomen heeft u mogelijk recht op een aanvulling op uw inkomen. Voor inlichtingen kunt u zich wenden tot uw gemeente.”