

De Wet Werk en Bijstand (wwb) voorziet de 'armen' in Nederland van een inkomen en probeert hen weer aan het werk te helpen. Dit laatste is echter nog niet erg succesvol. Volgens D66-Utrecht is meer dwang geen oplossing maar eerder een van de oorzaken van falende re-integratie; de onvrijheid van de armoede door geldgebrek wordt vervangen door de onvrijheid van voorgeschreven re-integratie voorwaarden. D66-Utrecht komt in tijden van crisis en begrotingsleed met een voorstel dat bezuinigd door meer ruimte te geven aan de wwb'er.

door Victor Everhardt, Roelant Rollingswier & Mark Sanders

Bijstand met Verstand

Een beleidsvoorstel uit Utrecht

Armoede is een relatief begrip in Nederland. Met de beelden uit Haïti nog vers op het netvlies is het lastig om in de Nederlandse context over armoede te spreken. Toch is daarmee armoede niet opgelost of van de wereld. Als we armoede definiëren (zie ook eerder in dit nummer) als een gebrek aan vrijheid en de capaciteiten om het leven naar eigen inzicht in te kunnen richten, dan bestaat ook in Nederland volop armoede. Armoede van het soort dat je niet ziet of ruikt, maar die even uitzichtloos en destructief kan zijn als fysiek gebrek. Die armoede bestrijden is vooral een opgave voor hen die het treft, maar ook de overheid heeft hierin een rol te spelen. Je hoeft immers geen socialist te zijn om in te zien dat armoede vaak meerdere generaties in een familie kan treffen, dat het levens ontwricht, mensen kansen ontnemt en in situaties gevangen houdt van waaruit het lastig uitwegen vinden is. Daarnaast werkt armoede ook sociaal ontwrichtend en zijn de externe effecten in de vorm van bijvoorbeeld criminaliteit, buurtverloedering en gezondheidsrisico's reden genoeg om ook zonder warme solidariteitsgevoelens

armoedebestrijding van de overheid te eisen. De rol voor de overheid bij de armoedebestrijding heeft dan ook een lange traditie en kan in Nederland rekenen op brede steun in de bevolking.

Hoewel inkomen en vermogen niet alles bepalend zijn, ligt het voor de hand om bij armoedebestrijding in Nederland eerst te denken aan de Wet Werk en Bijstand (wwb).¹ Immers, die Wet geeft vorm aan de manier waarop we in Nederland omgaan met mensen die wat betreft inkomen en vermogen weinig buffers hebben om op terug te vallen. Door die lage buffers is voor deze mensen elk gebrek aan capaciteiten direct nijpend. Immers, met inkomen en vermogen kun je in een markteconomie je vrijheden kopen. De vraag is in hoeverre we met deze wet in de hand erin slagen om capaciteiten weer op te bouwen en armoede zo effectief en efficiënt te bestrijden.

De Wwb

Gemeenten hebben, krachtens de wwb, de plicht om hen die niet in het eigen onderhoud kunnen

voorzien, van een inkomen op de bijstandsnorm te voorzien. Maar ze mogen daaraan wel voorwaarden koppelen. Die voorwaarden betreffen het meewerken aan de eigen re-integratie. Dat leek in 2004 (met de wijsheid van toen) geen gek idee.² Immers: 'voor wat, hoort wat'. Toen in het midden van de jaren '90 de eerste Melkert-banen en re-integratietrajecten werden aangeboden aan mensen in de toenmalige Bijstand (b)leek dat uiterst effectief en te leiden tot een hoge uitstroom.³ Dit wondermiddel was dan wel snel uitgewerkt, maar de opvatting dat re-integratie trajecten werken had inmiddels stevig postgevat. Mensen die, ondanks re-integratietrajecten en inspanningen niet aan de bak kwamen, moesten de zaak wel haast bewust saboteren. Het geduld met deze mensen nam snel af, ook bij de traditioneel linkse partijen. Die nieuwe strengheid werd, als gezegd, verankerd in de wwb. Wie niet meewerkt aan de eigen re-integratie kan op zijn uitkering gekort worden en uiteindelijk zelfs zijn hele recht op een uitkering verspeelen. Daarmee is er potentieel sprake van dwang en onvrijheid in

de wwb. Immers iemand zonder eigen inkomen of vermogen 'vragen' om iets te doen of te laten op straffe van een korting op zijn uitkering is (bijna) even dwingend als dreigen met geweld en gevangenisstraf.

Gemeenten hebben van die macht uitdrukkelijk en in toenemende mate gebruik gemaakt. In de meeste grote gemeenten is het re-integratiebeleid inmiddels uitbesteed aan een commercieel re-integratiebedrijf door middel van openbare aanbesteding. Geheel in lijn met de mode zijn met deze bedrijven prestatiecontracten overeengekomen en zijn enorme sommen belastinggeld aan hen overhandigd voor de re-integratie. Deze bedrijven hebben het hele uitkeringenbestand onder hun hoede genomen en gingen met deze wwb-gerechtigden (hierna wwb'ers) aan het werk. De wwb'ers zelf werd niet gevraagd of dat gewenst was. Er waren zeker successen. Uiteraard stroomden de mensen voor wie re-integratietrajecten zinvol (of juist ondragelijk) bleken als eerste uit. Aan 'hen die niet aan de eigen re-integratie mee



wilden werken', zijn vervolgens – op straffe van kortingen op een inkomen waar ze volledig van afhankelijk zijn – cursussen opgedrongen, sollicitatieverplichtingen opgelegd en is 'passende' arbeid aangeboden om in ieder geval 'een arbeidsritme' op te bouwen. Dit alles onder strakke regie van de re-integratiecoaches die met stokken en wortels probeerden de in prestatiecontracten vastgelegde doelstellingen te halen.

Resultaten

De vrijblijvendheid van de eerste re-integratieprogramma's is al lang vaarwel gezegd, maar de resultaten blijven desondanks bedroevend slecht en geven geen zicht op verbetering. In Utrecht bijvoorbeeld kostte een succesvolle re-integratie (dat wil zeggen een uitstroomer naar reguliere arbeid die niet binnen een half jaar weer terugkomt) in 2007 gemiddeld 50.000 euro. De kans op succesvolle uitstroom was minder dan 20% per jaar (waarmee een *gemiddeld* re-integratietraject dus 5 jaar duurt).⁴ In de gemeente Hilversum is uit de mond van de wethouder opgetekend dat het kerkhof een hogere uitstroom uit de wwB genereert dan het re-integratiebedrijf. En uit Amsterdam komen verhalen over re-integratiebedrijven die tot 15.000 euro subsidie meegaven aan hun 'cliënten', om zo de uitstroomcijfers op te poetsen. De reactie van veel partijen en mensen op dit falende beleid is bij links samen te vatten als: 'meer geld voor re-integratie en meer stokken' en bij rechts met: 'minder geld voor re-integratie en meer stokken'. Het compromis voor de komende jaren: 'evenveel geld en meer stokken', laat zich uittekenen. En dat terwijl de wetgever expliciet in de wet heeft opgenomen dat het Gemeenten vrij staat om volop met de uitvoering te experimenteren.⁵

Het sociaal-liberale antwoord uit Utrecht

Het slecht functioneren van de huidige re-integratiepraktijk is, gekoppeld aan de te verwachten toestroom van ww'ers en zzp'ers in de komende maanden en de aanstaande bezuinigingen op de Rijksbegroting, voor D66-Utrecht reden geweest om de uitvoering van de wwB eens tegen het licht te houden. Met de richtingwijzers van D66 in de hand is een voorstel gedaan dat enerzijds afscheid neemt van de ingezette trend richting meer dwang, controle en onvrijheid, en anderzijds een

hogere effectiviteit (hogere uitstroom en maatschappelijke participatie) en efficiëntie (tegen lagere kosten) beoogt. Dus minder geld en vooral minder stokken.

Voor een sociaal-liberaal is armoede in essentie een vraagstuk van onvrijheid. Een minimaal inkomen is nodig om de basale capaciteiten voor een leven in vrijheid te kunnen verwerven. Maar als dat inkomen alleen verstrekt wordt op een reeks voorwaarden en verplichtingen dan wordt de ene onvrijheid (inkomensgebrek) ingeruild voor de andere (verlies aan autonomie en regie over je leven); dit is precies wat er gebeurt bij de huidige wwB. Gemeenten voorzien mensen van een inkomen, maar koppelen daaraan wel steeds meer voorwaarden. Dit is een uitruil van onvrijheden. Maar we zijn natuurlijk ook niet naïef en willen niet terug naar de oude bijstand. Meer vrijheid met hetzelfde inkomen, zo is gebleken, leidt tot apathie.

De kern van het Utrechtse experiment is daarom het introduceren van een keuze voor de wwB'er. Die keuze is tussen het huidige, *dwingende* re-integratietraject met een uitkering op bijstandsniveau (en de mogelijkheid van sancties bij onvoldoende inzet) en een *zelfsturend* traject met een lagere uitkering en een recht (dus geen plicht) om deze met maximaal 20 uur aanvullend werk aan te vullen tot het bijstandsniveau. Door de huidige praktijk als een van de opties te handhaven, is gegarandeerd dat niemand inlevert, zelfs als het inkomen van de gemiddelde wwB'er uiteindelijk lager zou uitvallen (immers hij/zij kiest zelf voor de andere optie en gaat er dus altijd in de eigen beleving op vooruit). Het bestaan van een expliciet tweede optie biedt belangrijke voordelen. Allereerst is daarmee de eventuele keuze voor het dwingende traject, anders dan nu, duidelijk een eigen keuze. Dat schept een psychologische betrokkenheid bij de eigen re-integratie, zelfs al is die even afgedwongen als voorheen. Het behoeft geen betoog dat de betrokkenheid van de persoon in kwestie een belangrijke succesfactor is in elk re-integratietraject.

De mensen die zich echter in het traditionele re-integratietraject teveel in hun vrijheid beknot voelen, kunnen kiezen voor het alternatieve

traject. Zij leveren dan uitkering in en kunnen dat eventueel met aanvullend en maatschappelijk nuttig werk aanvullen tot maximaal het bijstandsniveau. We denken daarbij aan strikt additioneel werk als bijvoorbeeld het (eventueel onder begeleiding) organiseren van re-integratieactiviteiten voor andere wwB'ers, zodat wwB'ers elkaar helpen re-integreren.⁶ Dat werk is, in tegenstelling tot de *Work First* programma's, uitdrukkelijk niet bedoeld als re-integratiemiddel maar als tegenprestatie voor de aanvulling op de uitkering.⁷ WwB'ers kiezen voor dit traject omdat ze zelf prima weten welk re-integratietraject ze willen volgen en daar geen hulp bij nodig hebben, of omdat ze helemaal niet willen re-integreren (althans nu even niet of niet via een geaccepteerde uitstroomroute). Door deze mensen de mogelijkheid te bieden uit de bestaande trajecten te stappen, neemt daar het aandeel gemotiveerde en dus succesvollere re-integranten toe. Daarnaast kunnen we besparen op re-integratie budgetten en uitkeringen aan mensen die zelf aangeven dat niet nodig te hebben (of vanwege hun onwil niet verdienen). Tenslotte kunnen ook de uitgaven aan de administratie en controle op de wwB'ers stevig omlaag. Immers, het systeem met twee opties is in grotere mate zelfregulerend en intensief toezicht is alleen nodig op de kleinere groep reguliere re-integratie cliënten. Alleen de inkomens- en vermogenstoets gelden voor beide trajecten.

Afgezien van alle voordelen voor de overheidsbegroting en voor de wwB'ers zelf leidt dit voorstel ook tot een efficiëntere en effectievere armoedebestrijding. Immers, de capaciteiten van mensen aan de onderkant van de inkomens- en vermogensverdeling worden vergroot. Door hen de keuze te bieden tussen meer inkomen met meer discipline en minder inkomen met meer vrijheid, kunnen de 'armen' in Utrecht zelf kiezen welke capaciteiten zij het meest ontberen en welke onvrijheid door hen als het meest knellend wordt ervaren. Is dat de onvrijheid van een laag inkomen of de onvrijheid van een verplicht re-integratietraject?

Conclusie

Het is volgens ons aanmatigend om als overheid op voorhand die laatste vraag voor mensen te beantwoorden en daar in het beleid vervolgens

dwingend op te sturen. D66 vertrouwt op de kracht van mensen, ook die van de 'armen', en zeker van de hoogopgeleide zzp'ers en zeer ervaren ww'ers die de komende tijd in de wwB zullen instromen. Armoedebestrijding volgens D66 (Utrecht) is het scheppen van kansen en mogelijkheden, in jargon: het opbouwen van capaciteiten. Dat doe je niet door de ene onvrijheid voor de andere te ruilen maar door mensen zelf te laten aangeven welke onvrijheid hen het meest beperkt en hen vervolgens (tegen de laagst mogelijke kosten) in staat te stellen deze op te heffen. We kunnen ons de huidige, verkwistende invulling niet meer veroorloven.

Victor Everhardt, Roelant Rollingswier en **Mark Sanders** waren respectievelijk voorzitter en secretarissen van de programmacommissie en staan op respectievelijk nummer 7, 9 en 24 op de lijst voor D66-Utrecht.



Dit artikel is te beluisteren als Podcast
www.d66.nl/kennis/item/podcast_idee

- 1 De Wet Werk en Bijstand is van kracht sinds 1 januari 2004 en verving de oude Bijstandswet. De volledige naam van de wwB luidt: *Wet van 9 oktober 2003, houdende vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten*. Bron: Wikipedia.
- 2 D66 heeft daarom ook ingestemd met en draagt zelfs mede regeringsverantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de wwB.
- 3 Deze eerste experimenten viel samen met een stevige opgaande conjunctuur, zodat het lastig is om directe causale verbanden aan te tonen.
- 4 Deze cijfers wijken niet sterk af van latere jaren.
- 5 Artikel 83 van de Wet geeft expliciet ruimte aan experimenten en geeft de Minister de ruimte om bij algemene maatregel van bestuur delen van de wwB tijdelijk en ten behoeve van experimenten uit te schakelen.
- 6 Dit is het ultieme voorbeeld van aanvullend werk. Immers dit soort werk bestaat alleen bij de gratie van het feit dat er wwB'ers zijn en de vraag neemt toe naarmate het aanbod toeneemt. Maar er valt ook te denken aan straatcoaches, conciërges, spijbelbestrijding etc. etc.. Alle maatschappelijk zinvol werk waar geen budget of markt voor is komt in aanmerking. En omdat overheidsbudgetten meestal afnemen als het beroep op de wwB toeneemt, is ook hier sprake van enige synchronisatie van vraag en aanbod.
- 7 Al zijn het toegenomen zelfvertrouwen, zelfregulerend vermogen en werkritme natuurlijk gewoon winst.