

ESSAY



NIET TE PRUIMEN MAATWERK

De Participatiewet laat gemeenten de ruimte om zelf invulling te geven aan (delen van) hun bijstandsbeleid. Maar een overzicht van de verschillen is ver te zoeken. Uit gesprekken met bijstandsgerechtigden blijkt veel ongenoegen over de verschillen. Een deel van de oplossing is wat Melissa Sebrechts en Thomas Kampen betreft een meer transparante totstandkoming van verschillen.

Gemeenten hebben sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 een grote beleidsvrijheid en daarmee beleidsverantwoordelijkheid. De wetgever beoogt hiermee meer lokaal maatwerk mogelijk te maken en effectiever beleid te voeren dat mensen sneller van de bijstand naar betaald werk zou helpen. Maar in hoeverre bestaat er duidelijkheid en overzicht over deze verschillen, en in hoeverre worden deze verschillen als rechtvaardig beoordeeld door bijstandsgerechtigden?

Uit onze gesprekken met experts van verschillende kennisinstellingen, zoals het Sociaal Cultureel Planbureau, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Inspectie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Divosa en Movisie blijkt dat er weinig

overzicht bestaat over ontstane verschillen in bijstandsbeleid. Terwijl er veel interessante stukjes informatie bestaan, bijvoorbeeld van de Inspectie over verschillen in handhaving tussen en binnen gemeenten, blijven ze een soort eilanden die los van elkaar staan. Een totaaloverzicht of systematische analyse van de verschillen ontbreekt.

Het afgelopen jaar hebben wij een poging gewaagd om meer grip op de verschillen te krijgen. Allereerst hebben we de 48 gemeenten geselecteerd die volgens CBS cijfers de meest 'extreme' verschillen vertonen qua aantal bijstandsgerechtigden in re-integratietrajecten en opgelegde sancties. Deze cijfers zeggen op zichzelf weinig. Daarom hebben we de re-integratie-, tegenprestatie-, maatregelen- en individuele inkomensloeslagverordeningen bestudeerd. Hierin formuleren gemeenten zelf nader beleid op onder meer regels voor het opleggen van maatregelen, de tegenprestatie, de participatiepremie, en de individuele inkomensloeslag. Bij nadere bestudering hiervan valt op dat er wezenlijke beleidsverschillen bestaan. Zo varieert de hoogte van de individuele inkomensloeslag binnen onze steekproef van 100 euro in de ene gemeente tot 501 euro in de andere. De maatregelen voor het onvoldoende nakomen van de plicht tot arbeidsinschakeling variëren van een korting op de uitkering van 5 procent (voor een overtreding van de eerste graad) of 10 procent (voor een overtreding van de derde graad) tot 100 procent. De tegenprestatie loopt uiteen van een eenmalige tegenprestatie van maximaal 4 uur tot een tegenprestatie van 20 uur per week gedurende de hele uitkeringsperiode (weliswaar aan te passen door klantmanagers aan de individuele omstandigheden en mogelijkheden van de cliënt). Tot slot kan de premie voor een participatieplaats verschillen van 50 (per zes

maanden) tot 300 euro, een behoorlijk groot verschil voor mensen die weinig te besteden hebben.

LAISSEZ-FAIRE

Door hoge participatiepremies en inkomensloeslagen te beschouwen als 'veel rechten', en hoge boetes en grote tegenprestaties als 'veel plichten' kunnen we gemeenten grofweg indelen in vier regimes, waarbij ieder regime een unieke verhouding tussen rechten en plichten heeft. Een combinatie van veel plichten en veel rechten noemen we een *activerend regime*. Een *faciliterend regime* wordt – net als een activerend regime – gekenmerkt door veel rechten, zoals een ruimhartige toeslag en premie, gecombineerd met weinig plichten, zoals een vrijwillige tegenprestatie met recht op hulp bij het zoeken. Een *sanctionerend regime* staat het verst af van een faciliterend regime, want het kent veel plichten en weinig rechten. Het stelt de tegenprestatie verplicht en handhaaft streng op die verplichting. Bovendien is er weinig recht op hulp bij het vinden van een passende tegenprestatie. De toekenning van een inkomensloeslag en mogelijkheden tot premie is beperkt of niet mogelijk. Een *laissez-faire regime*, ten slotte, wordt gekenmerkt door weinig rechten en weinig plichten. Het biedt beperkt recht op individuele inkomensloeslag. De tegenprestatie is vrijwillig, maar er is ook weinig recht op hulp bij het vinden ervan.

De 48 gemeenten deelden we in binnen de vier regimes en per regime zochten we naar de twee gemeenten die dat regime het best representeerden. In die acht gemeenten interviewden we bijstandsgerechtigden over hun ervaringen met het leven in de bijstand. We waren vooral benieuwd hoe rechtvaardig of onrechtvaardig zij de ver-



schillen tussen gemeenten vonden. Wat opvalt is dat zij die verschillen in ieder geval niet verschillend ervaren; overal stuitten ze op ongenoegen met de ontstane verschillen tussen gemeenten.

ONGENOEGEN

De gesprekken met 55 bijstandsgerechtigden laten zien dat ongeveer driekwart op de hoogte is van verschillen tussen gemeenten. Sommigen zijn verhuisd en hebben de verschillen aan den lijve ondervonden. Anderen hebben vrienden of familie van wie ze horen hoe het op andere plekken geregeld is. Weer anderen weten van de verschillen dankzij televisie of de krant. De kennis die ze hebben is fragmentarisch en vaak gelimiteerd tot een paar verhalen, bijvoorbeeld over het recht op een verhuistoelag in de ene gemeente maar niet in de andere, of over een kennis die minder of juist meer controle ondervindt. In de gesprekken reageren bijstandsgerechtigden verbijsterd en verontwaardigd wanneer ze horen hoe groot de verschillen tussen gemeenten kunnen zijn. Zonder

uitzondering vinden zij de verschillen tussen gemeenten onrechtvaardig. Dat terwijl slechts weinigen 'grote' woorden als onrechtvaardigheid gebruiken bij het beschrijven van hun eigen situatie. Ze begrijpen het niet: 'We wonen toch allemaal in Nederland, waarom moet er dan verschil zijn tussen gemeenten?'. En zij hebben een duidelijk beeld van hoe het zou moeten zijn: 'Gelijke monniken, gelijke kappen'.

De geïnterviewde bijstandsgerechtigden hechten sterk aan gelijke rechten en plichten. Binnen de Nederlandse grenzen moeten die voor iedereen gelijk zijn. Daarbinnen mag, of zelfs moet, maatwerk bestaan. Algemene regels – zoals de hoogte van een sanctie bij een bepaald soort overtreding of de omvang van de tegenprestatie voor mensen wiens omstandigheden het toelaten om een tegenprestatie te leveren – horen overal hetzelfde te zijn, vinden zij. Maar bij de toepassing van regels moet de uitvoering zorgen voor afstemming op individuele behoeften en omstandigheden. Onder de mensen wie het aangaat, is er dus geen tot weinig draagvlak voor verschillen

tussen gemeenten. Zij ervaren het als willekeurig. Wij denken dat dit komt doordat vrijwel niemand weet waarom bijstandsbeleid eigenlijk gedecentraliseerd is. De legitimatie ervan is onder onze respondenten nagenoeg onbekend. Ook als wij gericht vragen naar redenen om verschillen tussen gemeenten toe te laten, blijven onze gesprekspartners volhouden dat gelijke rechten en plichten voorop staan. Wat is die legitimatie eigenlijk, en in hoeverre is het belangrijk dat die breed bekend is?

BELEIDSVERSCHILLEN

De overheid laat verschillen tussen gemeenten toe zodat zij hun beleid kunnen afstemmen op de lokale omstandigheden. Zo kunnen gemeenten hun re-integratiebeleid aanpassen aan de lokale omstandigheden op arbeidsmarkt, in de zorg en in het onderwijs. Deze afstemming vindt de overheid nodig om de bijstand effectiever en efficiënter te maken. Argumenten voor decentralisatie blijven echter vrij impliciet, merken ook de juristen Vonk en Van der Werff op. Op lokaal niveau blijven de ge- ▶



MELISSA SEBRECHTS
POSTDOCTORAAL ON-
DERZOEKER AAN DE
UNIVERSITEIT VOOR
HUMANISTIEK



THOMAS KAMPEN
UNIVERSITAIR DOCENT
AAN DE UNIVERSITEIT
VOOR HUMANISTIEK

maakte afwegingen vaak binnenskamers. Burgers tasten hierdoor in het duister; zij kunnen verschillen tussen gemeenten plaatsen noch verklaren. Voor hen zijn de verschillen willekeurig. Afstemming op lokale omstandigheden is geen gek idee, maar als burgers daarin niet meegenomen leidt dat tot onbegrip. Dat creëert een voedingsbodem voor boosheid en ongenoegen. Boosheid en ongenoegen zijn op zichzelf al vervelend genoeg, maar staan mogelijk ook de effectiviteit en efficiëntie van bijstandsbeleid in de weg. Denk maar aan hoe boosheid over onrecht iemand onaantrekkelijk voor werkgevers kan maken. Of aan hoe ongenoegen over verschillen tussen gemeenten protestgevoelens teweeg kan brengen bij bijstandsgerechtigden. Het is zeer mogelijk dat zulke gevoelens het contact tussen bijstandsgerechtigden en klantmanagers negatief beïnvloeden en beoogde resultaten in de weg staan.

RECHTVAARDIG

Het is ook belangrijk om ons te realiseren dat steeds meer bijstandsgerechtigden over de verschillen tussen gemeenten zullen horen. Van elkaar of via de media. Hoe vaker zij geconfronteerd worden met de verschillen zonder de legitimatie te kennen, hoe groter hun ongenoegen vermoedelijk wordt. De voorwaarde dat verschillen tussen gemeenten alleen te rechtvaardigen zijn als het proces dat tot deze verschillen geleid heeft, transparant is, wordt in de wetenschap 'procedurele rechtvaardigheid' genoemd. Als rechtvaardigheid in de zin van gelijke uitkomsten niet vooropstaat omdat dat decentralisering in de weg staat, is het in ieder geval belangrijk dat het proces als rechtvaardig wordt beoordeeld, in dit geval dat verschillen tussen gemeenten te begrijpen en herleiden zijn tot expliciete en bewuste afwegingen van de gemeenten ten aanzien van de lokale omstandigheden.



ONDERBOUWING

Wij pleiten dus voor meer onderbouwing en transparantie van de verschillen tussen gemeenten en van de keuzes voor beleid binnen gemeenten. Daarmee bedoelen we dat gemeenten ten eerste de invulling van hun bijstandsbeleid kunnen onderbouwen (waarom zijn welke keuzes gemaakt) en ten tweede die onderbouwingen in alledaagse taalgebruik naar buiten brengen. Ook de lokale politiek moet transparanter zijn over hun stellingname ten aanzien van de bijstand. Het moet duidelijk zijn wat politieke partijen met de bijstand willen en waarom. Nederlandse gemeenten zouden meer moeten doen wat in Scandinavische gemeenten al gebeurt: in plaats van hun gedecentraliseerd beleid als een bestuurlijke kwestie te presenteren (efficiëntie door afstemming op de lokale context), presenteren zij het veel eerder als een politieke kwestie ('jullie hebben hierop gestemd'). Een typologie zoals onze gemeentelijke 'beleidsregimes' kan nuttig zijn om verschillen in bijstandsbeleid tussen gemeenten te duiden en transparanter te maken. Het kan

‘Het niet meenemen van burgers leidt tot onbegrip’

gemeenten helpen om hun beleidskoers te bepalen, aan te scherpen, en te expliciteren. Dat betekent niet dat alle inwoners het eens moeten zijn met die koers, maar waarborgt wel dat zij gemeentelijke verschillen kunnen begrijpen en duiden. Er is veel voor te zeggen dat gemeenten omwille van effectiviteit en efficiëntie hun eigen bijstandsbeleid bepalen. Maar om burgers daarin mee te krijgen, is meer transparantie en maatschappelijk debat nodig. Anders uiten zij pas hun ongenoegen als de verschillen al ontstaan zijn. Het is beter een inhoudelijk debat te hebben tijdens de totstandkoming ervan. ●