

# Amsterdams Experiment met de Bijstand

**De gemeente Amsterdam probeert met drie tijdelijke maatregelen de arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigden te vergroten. Dit ‘experiment met de bijstand’ ondersteunt een streven naar sociale rechtvaardigheid. De weerbarstige praktijk en het hardvochtige systeem vormen echter obstakels voor daadwerkelijke uitstroom naar werk en een minder stressvol en onzeker bijstandsbestaan in de stad.**



In 1965 werd in Nederland de Algemene bijstandswet (Abw) ingevoerd door toenmalig minister Marga Klompé. Bijstand werd een recht dat mensen een financieel vangnet biedt als zij geen of onvoldoende inkomsten hebben om van te leven. Amsterdam telt anno 2021 ongeveer 40.000 bijstandsgerechtigden. Slechts 7 procent van de Amsterdamse bijstandsgerechtigden ontvangt naast een uitkering inkomsten uit (parttime) werk. Vanuit Den Haag en op stedelijk niveau wordt er al decennia van alles geprobeerd (Wet werk en bijstand (Wwb), 2004; Gemeente Amsterdam 2021) om meer bijstandsgerechtigden te laten uitstromen naar werk, maar zonder veel succes. Vaak wordt er naar de bijstandsgerechtigden gekeken als degenen die niet willen, kunnen of te hoge eisen stellen aan werk. Ook de Participatiewet (2015), die als doel heeft mensen naar een reguliere baan te helpen of, als dat (nog) een brug te ver is, hen op een andere manier te laten participeren in de samenleving, richt haar pijlen op de

bijstandsgerechtigde. Deze moet geactiveerd worden door verplichtingen, dwang en handhaving (Memorie van Toelichting 2013/2014). Wij keken in ons onderzoek of het systeem en de goedbedoelde maatregelen niet zelf debet zijn aan deze lage arbeidsmarktparticipatie. Het repressieve beleid heeft de afgelopen jaren niet bijgedragen aan een grotere arbeidsparticipatie. Integendeel, zo blijkt uit de evaluaties van de Participatiewet (SCP 2019).<sup>1</sup> Er wordt al nagedacht over een wetsherziening (Binnenlands Bestuur 2021).

## Inspraak

De gemeente Amsterdam heeft in het kader van het Amsterdams Experiment met de Bijstand drie maatregelen ingevoerd met als doel de arbeidsparticipatie te verhogen. Deze interventies dragen bij aan de componenten van sociale rechtvaardigheid zoals beschreven door Fraser en Honneth (2003) – representatie, erkenning en herverdeling van middelen. De eerste interventie is het niet opnemen van de



## ONBEDOELDE NEVENEFFECTEN MAKEN BIJSTAND ONNODIG STRESSVOL EN ONGENAAKBAAR

in de Participatiewet verplicht gestelde tegenprestatie ('het naar vermogen verrichten van onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden') door Amsterdam in de lokale verordening. Wethouder Rutger Groot Wassink was heel stellig over deze tegenprestatie: 'Eigenlijk zeg je daarmee tegen mensen die nu een uitkering hebben en bijvoorbeeld een arbeidsbeperking hebben: als je die maar genoeg dwingt dan komt het wel goed. De praktijk is vele malen weerbarstiger' (AT5 2019). Sancties en verplichtingen blijken niet bij te dragen aan een grote arbeidsdeelname door bijstandsgerechtigden (SCP 2019). Integendeel: de angst en het wantrouwen van bijstandsgerechtigden tegenover de overheid worden door dit soort maatregelen (verder) aangewakkerd. Daarnaast voeden ze negatieve beeldvorming over bijstandsgerechtigden. Niet voor niets is de verplichte tegenprestatie mede bedoeld om draagvlak voor sociale zekerheid onder de bevolking te behouden (SCP 2019). Het niet invoeren van de verplichte tegenprestatie maakt de eerste component van sociale rechtvaardigheid van Fraser

& Honneth (2003), representatie oftewel inspraak van bijstandsgerechtigden, mogelijk.

Bijstand is veranderd van een recht naar een gunst met voorwaarden en verplichtingen. Opvallend genoeg blijkt uit ons onderzoek dat de meeste respondenten zich hierbij hebben neergelegd.<sup>4</sup> Zij zien de tegenprestatie als een aanvaardbaar overheidsinstrument dat hun de mogelijkheid kan bieden om het stigma van 'luie, thuiszittende bijstandstrekker' van zich af te schudden (Portielje & Bos 2020). Zo proberen ze maatschappelijke miskenning om te zetten in erkenning en waardering. Bij het verrichten van een tegenprestatie wensen de respondenten wel inspraak en geen dwang. Het moet passen bij hun interesse en leefsituatie en het moet leuk werk zijn. Werk dat niet aan hun wensen voldoet, willen ze kunnen weigeren: 'Ik denk [de tijd] van de slavernij is voorbij hoor.' Of de tip van een andere bijstandsgerechtigde: 'Kijk naar onze interesse, dan houden mensen het ook langer vol' (Portielje & Bos 2020). Het klinkt als een roep om erkenning van hun wensen

en aandacht voor hun situatie. Want in die wensen voor een passend aanbod voelen de respondenten zich soms miskend door hun klantmanager en de starre regels van het systeem.

### Betere begeleiding

Waar bijstandsgerechtigden zich lang niet altijd gehoord en gezien voelen in hun wensen, heeft de gemeente Amsterdam als tweede interventie juist ingezet op betere begeleiding van bijstandsgerechtigden door klantmanagers. Het experiment hielp hen om meer tijd aan hun klanten te besteden doordat hun caseload was gereduceerd van drietot vierhonderd naar ongeveer honderd klanten. Klantmanagers binnen het onderzoek vertellen dat ze alleen in allerlaatste instantie sancties en repressieve maatregelen toepassen. Maatwerk en vertrouwen maken (steeds vaker) deel uit van hun handelingsrepertoire. De bijstandsgerechtigden waarderen de begeleiding door klantmanagers binnen het experiment. Ze vinden dat ze goed worden begeleid, en andere in deeltijd werkende bijstandsgerechtigden zeggen het juist prettig te vinden dat ze 'met rust' worden gelaten. Een bijstandsgerechtigde vertelt bijvoorbeeld hoe belangrijk het voor haar is om begeleiding 'op maat' te krijgen. Door twee goede klantmanagers is zij er naar eigen zeggen in geslaagd om leuk werk te vinden op haar niveau.

Het contact met klantmanagers wordt door bijstandsgerechtigden over het algemeen als prettig ervaren als zij persoonlijke interesse tonen, luisteren en bijvoorbeeld erkennen dat klanten beperkingen hebben die maken dat zij niet fulltime kunnen werken. Vanuit het sociale

rechtvaardigheids perspectief van Fraser en Honneth (2003) bouwt deze werkwijze daarmee aan 'erkenning'. De vraag is of de lage caseload overeind blijft nu het experiment voorbij is. Mogelijk heeft dat gevolgen voor de tijd en ruimte die klantmanagers hebben om hun klanten te begeleiden.

### Bijverdienpremie

De derde interventie die Amsterdam inzette binnen het Experiment met de Bijstand was het invoeren van de bijverdienpremie. Vóór het experiment leverde parttime werken in de bijstand geen financieel voordeel op voor de bijstandsgerechtigde. Het salaris werd aangevuld tot maximaal bijstandsniveau. Met de bijverdienpremie behielden parttime werkenden 50 procent van hun inkomsten per maand, tot een maximum van 200 euro per maand.<sup>5</sup> Dit kan een flinke aanvulling betekenen op de maandelijkse uitkering van circa 1078 euro voor een alleenstaande. Deze premie moet de basiszekerheid van deze werkende groep versterken en is een waardering voor hun werkzaamheden, maar Amsterdam hoopt met de bijverdienpremie ook een prikkel af te geven om (meer) te gaan werken. De bijverdienpremie betekent een verdere 'herverdeling van middelen', een van de drie componenten van sociale rechtvaardigheid (Fraser & Honneth 2003).

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

## ONDERZOEK NAAR HET AMSTERDAMS EXPERIMENT MET DE BIJSTAND

Bij de invoering van de Participatiewet heeft een aantal gemeenten gebruikgemaakt van de experimenteerruimte die de wet bood. In plaats van met verplichtingen en wantrouwen, wilden zij de bijstandsgerechtigden juist met maatwerk en vertrouwen benaderen, hun meer begeleiding of juist zelfregie bieden. Amsterdam was een van de experimenteergemeenten, maar omdat de stad weigerde de verplichte tegenprestatie op te nemen in haar lokale verordening, mocht ze uiteindelijk niet meedoen met het landelijke experiment.<sup>2</sup>

Amsterdam zette een eigen experiment op, het Amsterdams Experiment met de Bijstand (2018-2022), dat de Hogeschool van Amsterdam in samenwerking met de Universiteit van Amsterdam en de gemeente uitvoert en onderzoekt.<sup>3</sup> De onderzoekers gaan na of verschillende vormen van begeleiding (zelfregie of juist extra begeleiding) bijdragen aan het welzijn en de financiële en maatschappelijke participatie van bijstandsgerechtigden in Amsterdam. Hoewel uitstroom vooralsnog een van de belangrijkste beleidsdoelen

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

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

aan hun inspanningen overhouden, betekent daarnaast veel voor hun eigenwaarde. Zowel bijstandsgerechtigden als klantmanagers geven aan dat er ook andere redenen zijn waarom ze graag willen werken, namelijk meedoen in de maatschappij, hun eigen geld verdienen en ergens bij horen. De premie belooft weliswaar het werken, maar draagt niet direct bij aan het vinden en behouden van (gepast) werk.

## Onbedoelde neveneffecten

Onze tussentijdse resultaten op basis van drie jaar onderzoek naar de bijstand in Amsterdam laten zien dat er allerlei pogingen en bewegingen zijn om de Participatiewet te verzachten met lokale maatregelen waarin vertrouwen, maatwerk en financiële zekerheid centraal staan. Maar ondanks de aandacht van de klantmanagers en de goede intenties is het bijstandssysteem op onderdelen hardvochtig en werkt het soms averechts. Een belangrijk obstakel, waardoor de Amsterdamse interventies toch nog niet tot een daverend succes leiden op het gebied van participatie, is de inkomstenverrekening. De maandelijks verrekeningen door de gemeente zijn een grote ergernis en belasting voor parttime werkenden. Zodra er iets in de situatie van een bijstandsgerechtigde verandert door externe inkomsten, komt hij in een ingewikkeld, onnavolgbaar verrekeningssysteem terecht.

Heeft een werkende bijstandsgerechtigde te maken met vaste inkomsten per maand, dan is de rekensom makkelijk te maken en weet hij wat hij die maand ontvangt. De meeste bijstandsgerechtigden hebben echter wisselende inkomsten als gevolg van hun flex- en nulurencontracten. De gemeente schat de inkomsten uit werk vooraf in, op basis van de voorgaande salarisstroken. Dat bedrag wordt enige weken of maanden later verrekend met de uitkering. Dit leidt tot grote financiële onzekerheid en onrust. Mede door deze manier van verrekenen, hebben bijstandsgerechtigden het gevoel dat ze klein worden gehouden door de gemeente. Stress en financiële zorgen werpen ook drempels op om de stap richting arbeidsmarkt of vrijwilligerswerk te zetten.

Deze negatieve neveneffecten ondermijnen het zelfvertrouwen en de eigenwaarde van veel bijstandsgerechtigden en schaden hun vertrouwen in de overheid als beschermer van haar inwoners. Dat is zonde. Uit ons onderzoek blijkt namelijk dat 71 procent van de bijstandsgerechtigden die niet werkt wel zou willen werken, en dat 38 procent van de parttime werkenden méér uren wil werken (De Beer 2020). Onbedoelde neveneffecten van het bijstandssysteem maken de bijstand onnodig stressvol, angstaanjagend en ongenaakbaar. Met meer oog voor de bijstandsgerechtigde zelf in plaats van voor het beleid, voor de negatieve

consequenties van het (inkomstenverrekenings)systeem en met meer positieve aandacht voor het parttime werk dat ze doen, geven we hun weer zelfvertrouwen, basiszekerheid en een plek in de stad.

**Sandra Bos** en **Judith Elshout** zijn onderzoekers bij The Work Lab van de Hogeschool van Amsterdam. Dit essay verscheen ook in de vijfde editie van *Bewogen Stad*, een reeks digitale tijdschriften over maatschappelijke kwesties in de Amsterdamse regio.

## Noten

- 1 Uit het SCP-rapport (2019): 'Voor de klassieke bijstandsgerechtigden, van wie de meesten voorheen bijstand ontvingen op grond van de WWB, zijn de baankansen nauwelijks verhoogd sinds de invoering van de Participatiewet. Er is een stijging in de baankans van 1 procentpunt. Hun baankansen waren laag vóór invoering van de Participatiewet (7%) en zijn dat sindsdien ook gebleven (8%). Ook voor deze doelgroep geldt dat de kwaliteit van de gevonden banen verminderd is: minder banen voor ten minste een jaar, minder vaste contracten, meer kleine banen tot 20 uur per week en minder voltijdbanen.'
- 2 Gemeenten die wel meededen, waren Deventer, Groningen, Nijmegen, Tilburg, Utrecht en Wageningen.
- 3 <https://www.hva.nl/carem/gedeelde-content/projecten/projecten-algemeen/2018/amsterdamse-experiment-met-de-bijstand.html>.
- 4 Driekwart van de respondenten vindt het leveren van een tegenprestatie een terechte voorwaarde om een uitkering te ontvangen (Portielje & Bos 2020).
- 5 Ook na afronding van het Amsterdams Experiment met de Bijstand heeft de gemeente besloten de bijverdienpremie voort te zetten en open te stellen voor de gehele parttime werkende bijstandspopulatie. Volgens de huidige regeling mogen parttime werkenden 30 procent van hun inkomsten per maand houden, tot een maximum van 219 euro per maand.

## Bronnen

- AT5, Groot Wassink: 'Verplichte tegenprestatie bijstandsgerechtigden gaat echt niet helpen', [www.at5.nl](http://www.at5.nl), 21 november 2019
- Beer, P. de, *T1 Tussenrapportage Amsterdams Experiment met de Bijstand*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam en Hogeschool van Amsterdam, 2020
- Binnenlands Bestuur, Fundamentele herziening van Participatiewet nodig, [www.binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl), 4 mei 2021
- Bos, S., De premie als reddingsboei. S. Bos, J. Elshout & M. Portielje (red.), *T1 rapportage kwalitatief Amsterdams Experiment met de Bijstand: ervaringen van bijstandsgerechtigden*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam en Universiteit van Amsterdam, 2020
- Bos, S. & J. Elshout, Bijverdienpremie voor werkenden in de bijstand loont, [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl), 23 maart 2021
- Elshout, J., Rekenen en balanceren in de bijstand. S. Bos, J. Elshout & M. Portielje (red.), *T1 rapportage kwalitatief Amsterdams Experiment met de Bijstand: ervaringen van bijstandsgerechtigden*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam en Universiteit van Amsterdam, 2020
- Fraser, N. & A. Honneth, *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. Londen/New York: Verso, 2003
- Gemeente Amsterdam, *Meer kans op werk*. Rapportage, december 2021
- Memorie van Toelichting. Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten. Tweede Kamer, 33801, nr. 3, 2013/2014
- Portielje, M., Klantmanagers in het experiment. S. Bos, J. Elshout & M. Portielje (red.), *T1 rapportage kwalitatief Amsterdams Experiment met de Bijstand: ervaringen van bijstandsgerechtigden*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam en Universiteit van Amsterdam, 2020
- Portielje, M. & S. Bos, Bijstand onder voorwaarden. Opvattingen van klantmanagers en bijstandsgerechtigden over de voorwaardelijkheid van de bijstandsuitkering. T. Kampen, M. Sebrechts, T. Knijff & E. Tonkens (red.), *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand gewogen* (p. 136-175). Amsterdam: Van Gennep, 2020
- SCP, *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2019
- Visser, S. de, M. van Ommeren, S. Kistemaker, L. Salomé, P. Doelen & F. Kuiper, *Als verrekenen een beperking is – Eindrapport UWV-subsidie*. Rijksoverheid, 2021