



Vertrouwen in de bijstand

Een kwalitatieve studie naar de ondersteuning aan
bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken



Vertrouwen in de bijstand

Een kwalitatieve studie naar de ondersteuning aan
bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken

Patricia van Echtelt

Sabrina Dinmohamed

Evelien Eggink

Peggy Schyns

m.m.v.

Khadija Kadrouch-Outmany

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de 'Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus'.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2024
Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag
Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht
Omslagontwerp: Xerox, Den Haag
Foto omslag: iStock | Andrii Yalanskyi

Copyright

U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

Data

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS: www.dans.knaw.nl.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting en beleidsimplicaties	6
1 Inleiding	11
Deel A Doel van de ondersteuning: papier versus praktijk	16
2 Draaglast verminderen en draagkracht vergroten	17
3 Maatschappelijke participatie	22
4 Het ideaal van betaald werk	26
Conclusie en beleidsimplicaties deel A: Doel van de ondersteuning	31
Deel B Ruimte voor passende ondersteuning	33
5 Beleidsruimte voor de uitvoering	34
6 Samenwerking volgens uitvoerders	41
Conclusie en beleidsimplicaties deel B: Ruimte voor passende ondersteuning	46
Deel C De vertrouwensrelatie tussen overheid en burger	48
7 Verplichtingen in de bijstand	49
8 (Her)winnen van wederzijds vertrouwen	53
9 Zicht op de hulpbehoefte	57
Conclusie en beleidsimplicaties deel C: De vertrouwensrelatie tussen overheid en burger	62
Literatuur	64

Voorwoord

Mensen in de bijstand zien voor zichzelf vaak weinig perspectief om uit de uitkering te komen. De Participatiewet die sinds 2015 van kracht is, is bedoeld om hen daarbij te ondersteunen. Op basis van een evaluatie van de wet concludeerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in 2019 dat een belangrijke aanname onder de wet, namelijk dat iedereen in de bijstand kan doorstromen naar betaald werk, niet strookt met de praktijk.

Op dit moment wordt de Participatiewet herzien. Dit rapport is gericht op de vraag wat er nodig is om bijstandsgerechtigden te ondersteunen op een manier die aansluit op hun eigen veerkracht. Het laat mensen met een bijstandsuitkering en mensen in de gemeentelijke uitvoering aan het woord. Voor een grote groep bijstandsgerechtigden betekent effectieve ondersteuning nog steeds toeleiding naar betaald werk. Voor een tweede groep mensen, die niet in staat is om betaald te werken, is dat maatschappelijke participatie. Denk aan mensen met gezondheidsproblemen. Voor een derde groep zijn omstandigheden dermate belemmerend dat een haalbaar einddoel ligt in meer in verbinding raken met andere mensen en activering.

Het verruimen van de focus van de Participatiewet van betaald werk naar een breder perspectief op meedoen in de samenleving zorgt inderdaad voor meer waardering voor belangrijke vormen van maatschappelijke participatie, zoals vrijwilligerswerk en mantelzorg. Dit rapport geeft inzicht in stappen die nog te zetten zijn. Pure inzet op verbondenheid en activering lijkt in de uitvoering nog lastig. Vanuit het gemeenschappelijk belang lijkt die uitkomst minder gewaardeerd dan maatschappelijke participatie of betaald werk. Maar uiteindelijk is het feit dat het met iemand persoonlijk goed gaat ook goed voor de samenleving.

Het rapport beschrijft daarnaast hoe het huidige gebrek aan vertrouwen van burgers in de overheid in de weg kan staan van effectieve ondersteuning van burgers. De wettelijke kaders zijn daarbij voor uitvoerders niet altijd behulpzaam. Alhoewel uitvoerders de ruimte ervaren om de regels waar nodig naar eigen inzicht toe te passen, is het 'hoe' daarvan binnen de bestaande systemen niet altijd duidelijk.

De kennis uit dit onderzoek moet helpen om de herzieningen in de Participatiewet zo vorm te geven dat zij bijdragen aan het welbevinden van bijstandsgerechtigden en hun participatie in de samenleving. Onze inzichten helpen ook in het antwoord op de vraag wat er nodig is om overheidsbekleders en professionals kaders mee te geven die maken dat zij uitkeringsgerechtigden zo goed mogelijk kunnen ondersteunen in dat doel. We zijn alle deelnemers aan het onderzoek zeer erkentelijk voor hun bijdrage. Ook danken we Josien Arts (Universiteit van Amsterdam) en Marjet van Houten (Movisie), die als externe deskundigen constructief commentaar gaven op eerdere versies van deze publicatie.

Prof. dr. Karen van Oudenhoven-van der Zee (directeur)

Drs. Charlotte van Hees (adjunct-directeur)

Samenvatting en beleidsimplicaties

S.1 Achtergrond en aanpak van het onderzoek

Het overheidsbeleid is erop gericht om zoveel mogelijk mensen te laten participeren op de arbeidsmarkt. De Participatiewet, waarin de bijstand sinds 2015 is geregeld, biedt ondersteuning aan mensen die door omstandigheden niet zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien. De focus ligt daarbij – naast inkomensondersteuning – op uitstroom uit de uitkering naar betaald werk.

Een aanname achter de wet is dat (vrijwel) iedereen in de Participatiewet bemiddelbaar is naar betaald werk. Dit blijkt echter in de praktijk volgens gemeenten en bijstandsgerechtigden voor een deel van de groep niet realistisch, zo liet de evaluatie van de Participatiewet zien (Van Echtelt et al. 2019; zie bv. ook NLA 2022; SZW 2022). Zo kan van de circa 400.000 bijstandsgerechtigden naar schatting ruim een derde nu nog niet betaald werken, maar op termijn wel, en nog eens een derde kan ook in de toekomst geen betaald werk verrichten, vaak vanwege gezondheidsproblemen (NLA 2022, zie ook Cuelenaere et al. 2019). Deze mensen zitten vaak langere tijd in de bijstand en kampen soms met problemen op meerdere levensgebieden, zoals gezondheid, huisvesting, gezinssituatie, en schulden. Dit werpt de vraag op hoe het landelijk beleid en de gemeenten deze groep bijstandsgerechtigden de ondersteuning kunnen bieden die past bij hun mogelijkheden en omstandigheden. Ook is de vraag of het volstaat om de ondersteuning aan bijstandsgerechtigden in te richten rond het begeleiden naar betaald werk, of dat het beleid ook ingezet zou moeten worden op alternatieve uitkomsten die voor mens en maatschappij wenselijk zijn, zoals andere vormen van participatie en kwaliteit van leven.

Inmiddels is er in het landelijke en gemeentelijke beleid steeds meer aandacht voor deze groep die (nog) niet betaald aan het werk kan, en werkt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan een herziening van de Participatiewet. Dit gebeurt in drie sporen. Spoor 1 bevat wijzigingen die relatief snel realiseerbaar zijn, zoals de bijverdiengrenzen en ontvangsten uit giften, maar ook een verbreding van het doel van de Participatiewet naar maatschappelijke participatie. Een wetsvoorstel voor spoor 1 is inmiddels beoordeeld door de Raad van State en zal in de Tweede Kamer worden besproken (Rijksoverheid 2024). Spoor 2 betreft een meer fundamentele herziening van de Participatiewet en is nog in ontwikkeling (zie ook het regeerprogramma, Kabinet-Schoof 2024). Het omvat een heroverweging van de beleidsuitgangspunten van de Participatiewet, ook in samenhang met andere wetgeving in het sociaal domein. Spoor 3 richt zich op de professionalisering in de uitvoering en een cultuuromslag van controle naar dienstverlening.

Met dit onderzoek wil het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bijdragen aan de fundamentele herziening van de Participatiewet, met name in spoor 2, op landelijk niveau. Het onderzoek biedt inzicht in waar de huidige wet- en regelgeving schuurt met de praktijk. Op gemeentelijk niveau draagt het onderzoek bij aan kennis over hoe in de praktijk wordt omgegaan met deze spanning tussen de regels en de praktijk en hoe de ondersteuning vanuit de Participatiewet wordt ervaren door bijstandsgerechtigden.

Dit kwalitatieve onderzoek is een vervolg op het SCP-rapport *Een brede blik op bijstand* (Van Echtelt et al. 2023), waarin op basis van register- en enquêtegegevens de problematiek van mensen in de bijstand en de gemeentelijke ondersteuning in kaart is gebracht. De centrale vraag van deze studie is *hoe gemeentelijke beleidsmedewerkers, klantmanagers en bijstandsgerechtigden de ondersteuning ervaren van mensen in de bijstand die (nog) niet betaald kunnen werken*. Het onderzoek richt zich daarbij op drie kwesties uit het beleidsdebat over de fundamentele herziening van de Participatiewet waar de huidige wet- en regelgeving lijkt te schuren met de praktijk. Elk van deze drie fundamentele vraagstukken komt in een deel van het rapport aan de orde:

- Deel A: Wat zou het doel van de ondersteuning vanuit de Participatiewet moeten zijn; is dat (primair) toeleiding naar betaald werk of gaat het ook om bredere maatschappelijke of individuele doelen, zoals andere vormen van participatie en het verbeteren van de kwaliteit van leven?
- Deel B: Hebben gemeenten voldoende ruimte om passende ondersteuning te bieden aan mensen in de bijstand die niet betaald kunnen werken, of is aanpassing van de wettelijke kaders nodig?
- Deel C: Wat is nodig om de vertrouwensrelatie tussen overheid en burger in de ondersteuning binnen de Participatiewet te verbeteren?

Bij het afbakenen van de groep bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken, gaat het om het oordeel van de betrokkenen (gemeenten en bijstandsgerechtigden), omdat het moeilijk te definiëren is wanneer mensen niet in staat zijn te werken en dit bijvoorbeeld ook afhangt van de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt.

Dit onderzoek vond plaats in twee anoniem blijvende gemeenten: een grotere gemeente (gemeente 1) en een kleinstedelijke gemeente (gemeente 2). Er zijn gesprekken gevoerd met drie groepen respondenten: bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken, beleidsmedewerkers/ afdelingshoofden en klantmanagers die werken met deze groep bijstandsgerechtigden. Daarnaast zijn focusgroepen gehouden met deze drie respondentgroepen uit andere gemeenten. Hiermee verbreden we de inzichten met informatie uit meerdere gemeenten.¹

S.2 Belangrijkste bevindingen en beleidsimplicaties

Deel A: Niet alleen ondersteuning naar werk nodig

Het belangrijkste doel van de huidige Participatiewet is om mensen aan betaald werk te helpen, zodat ze geen uitkering meer nodig hebben. Dit onderzoek bevestigt het beeld uit eerder onderzoek dat een deel van de mensen in de bijstand te maken heeft met problemen op diverse levensterreinen, bijvoorbeeld hun gezondheid, huisvesting, gezinssituatie en schulden (FNV 2021; NLA 2022; Van Echtelt et al. 2023). Daardoor is toeleiding naar betaald werk niet altijd realistisch. De uitvoerders die werken met deze groep bijstandsgerechtigden geven aan dat zij een breed terrein bestrijken aan ondersteuning die niet alleen gericht is op toeleiding naar werk, maar ook op bijvoorbeeld het verbeteren van de kwaliteit van leven en maatschappelijke participatie. De voorgenomen herziening van de Participatiewet, het wetsvoorstel Participatiewet in balans, sluit aan op deze praktijk en verbreedt het doel van de ondersteuning van toeleiding naar betaald werk naar maatschappelijke participatie (zie Overheid.nl 2024a). Bijstandsgerechtigden en uitvoerders onderschrijven in dit onderzoek het belang van deze verbreding.

Uit de gesprekken blijkt echter ook dat maatschappelijke participatie in de praktijk ruim moet worden opgevat. Voor de een is vrijwilligerswerk of mantelzorg een haalbaar doel, terwijl bij anderen alledaagse activiteiten, zoals het weer zelfstandig boodschappen kunnen doen, een uitdaging kunnen zijn. De ondersteuning is dan vooral gericht op het verbeteren van de kwaliteit van leven. Afhankelijk van de ernst van de problematiek is het soms nodig problemen op verschillende levensterreinen te stabiliseren. Het onderzoek laat zien hoe klantmanagers bij deze groep die (nog) niet kan werken proberen de draaglast te verkleinen en/of de draagkracht te vergroten. Denk aan het organiseren van ondersteuning bij gezondheidsproblemen, het vergroten van het sociale netwerk, of het regelen van hulp bij financiële problemen. Hierbij is de gemeentelijke ondersteuning een laatste vangnet voor de maatschappelijke en individuele problematiek die in de bijstand samen komt. Dit geldt met name wanneer het elders in de hulpverleningsketen niet goed gaat. Een voorbeeld is dat wanneer er in de geestelijke gezondheidszorg (ggz) of de schuldhulpverlening wachtlijsten zijn, de klantmanagers zich extra inzetten om de situatie stabiel te houden door mentale ondersteuning te bieden of schuldeisers 'rustig te houden'. Bijstandsgerechtigden ervaren soms dat ze nergens anders terecht kunnen, terwijl de klantmanagers zoeken naar de grenzen van wat mensen aan ondersteuning van de gemeente kunnen verwachten. Soms zijn het verbeteren van de

¹ Voor een methodologische verantwoording, zie de bijlage, te raadplegen via www.scp.nl bij dit rapport.

kwaliteit van leven en maatschappelijke participatie een ontwikkelstap naar betaald werk, maar soms is het ook een doel op zich, omdat uitstroom uit de uitkering door betaald werk niet lukt. De vraag is daarbij hoever de verantwoordelijkheid van de overheid reikt voor het zorgen voor voldoende kwaliteit van leven van bijstandsgerechtigden, en in hoeverre klantmanagers daar vanuit de Participatiewet aan moeten bijdragen.

Voor bijstandsgerechtigden die weinig kans hebben om uit te stromen uit de uitkering, lijken de mogelijkheden om perspectief te bieden op betaald werk of maatschappelijke participatie nog onderbenut. Het gevolg kan volgens dit onderzoek zijn dat mensen zich afgeschreven voelen, terwijl bijvoorbeeld een kleine deeltijd baan, aangepast werk, of werk met ondersteuning wel mogelijk zou zijn. Investeringszaken zoals een opleiding, kinderopvang, begeleiding naar deeltijdwerk, en passend werk onder gezonde arbeidsomstandigheden zijn nodig om mensen perspectief te bieden, ook wanneer deze niet direct leiden tot uitstroom uit de bijstand. Gemeenten kunnen of willen die investeringen niet altijd doen, bijvoorbeeld vanwege een minder goede financiële positie. Uitstroom uit de bijstand loont immers, terwijl andere ontwikkelstappen geen direct financiële winst opleveren voor de gemeente. Wel moet er vanuit het oogpunt van de kwaliteit van de samenleving als geheel, een goede afweging gemaakt worden tussen enerzijds de individuele voorkeuren en mogelijkheden van bijstandsgerechtigden en anderzijds het maatschappelijke belang van werk en het draagvlak voor de uitkering.

Implicaties voor beleid en praktijk uit deel A

- De bijstandsgerechtigden voor wie uitstroom uit de uitkering door betaald werk (nog) niet realistisch is, hebben andere ondersteuning nodig dan alleen gericht op betaald werk. Afhankelijk van de omstandigheden en de ernst van de problematiek gaat het dan bijvoorbeeld om andere vormen van participatie of het verbeteren van de kwaliteit van leven. De nieuwe Participatiewet zou hier beter op moeten aansluiten. Dit onderzoek onderschrijft daarmee het wetsvoorstel Participatiewet in balans (Overheid.nl 2024a), die de doelstelling van de Participatiewet verbreedt van betaald werk naar maatschappelijke participatie. Tegelijkertijd laat dit onderzoek ook zien dat maatschappelijke participatie niet te eng moet worden opgevat.
- De gemeentelijke taak voor ondersteuning aan mensen in de bijstand wordt verzwaard als er elders in de hulpverleningsketen problemen zijn, zoals lange wachtlijsten. Dit zijn brede stelselvraagstukken en ze zijn daarom ook niet alleen in de Participatiewet op te lossen. Zo zouden gezondheidsproblemen in de bijstand, zoals ook in het recente regeerprogramma (Kabinet-Schoof 2024) wordt voorgesteld, in samenhang met de herziening van de arbeidsongeschiktheidsregelingen (Octas 2024) moeten worden gezien.

Deel B: Worsteling om binnen de kaders passende ondersteuning te bieden

Gemeenten hebben beleidsruimte om zelf invulling te geven aan de implementatie van het landelijke beleid, en ook klantmanagers hebben binnen gemeenten discretionaire ruimte voor het uitvoeren van het lokale beleid. Gemeenten doen in de praktijk al veel om mensen voor wie betaald werken (nog) geen optie is ondersteuning te bieden bij hun problematiek, ook binnen de huidige kaders van de Participatiewet. De vraag is of aanpassing van de wettelijke kaders nodig is, of dat er al voldoende ruimte is om passende ondersteuning te bieden aan deze groep bijstandsgerechtigden.

Beleidsmedewerkers en klantmanagers die deelnemen aan dit onderzoek vinden dat de regels van de Participatiewet niet goed passen bij de ondersteuningsbehoefte van de groep die (nog) niet naar werk begeleid kan worden. Het lijkt dat klantmanagers eerder *ondanks* de Participatiewet, dan *dankzij* de Participatiewet passende ondersteuning bieden aan deze groep. De regels zijn te veel gericht op de uitstroom naar betaald werk. Strikt de regels volgen maakt de situatie van bijstandsgerechtigden soms alleen maar erger, zo blijkt uit de gesprekken. Het reguliere ondersteuningsaanbod van de gemeente past vaak niet bij de behoeften van deze groep, en maatwerk is dan nodig. Klantmanagers proberen daarom steeds uitzonderingen te maken op de regels, en ad-hocondersteuning te regelen. Zij zeggen daar de ruimte voor te voelen, maar ze moeten daarvoor de randen van de wet opzoeken. Dit kost hun veel tijd en energie, omdat dat maatwerk veelal ad hoc moet worden geregeld, bijvoorbeeld om financiering te zoeken voor ondersteuning die afwijkt van de standaard. De capaciteit en financiering van de gemeente gaat echter meer uit naar de relatief kleine groep die wel naar betaald werk begeleid

kan worden. Daar ziet de gemeente direct het (financiële) voordeel terug omdat de uitkering vervalt, in tegenstelling tot de minder zichtbare maatschappelijke en financiële voordelen van andere ondersteuning. Maatwerk kan bovendien leiden tot (onevenredige) verschillen in ondersteuning, zowel tussen gemeenten als tussen klantmanagers binnen gemeenten.

De maatwerkondersteuning die klantmanagers organiseren ligt veelal op meerdere domeinen, zowel binnen als buiten de gemeentelijke sfeer. Dat vraagt om samenwerking. De aandacht voor samenwerking in de uitvoering neemt toe, zo blijkt uit de gesprekken. Ze wordt echter gehinderd doordat de uitgangspunten en het mensbeeld verschillen tussen partijen en vanuit verschillende wettelijke kaders. Zo gaat het bij de Participatiewet om uitstroom naar betaald werk en rechtmatigheid van de uitkering (handhaving en wederkerigheid), en bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) om begeleiding (ondersteuning). De handhavingstaak en ondersteuningstaak kunnen met elkaar botsen. Ook zijn er organisatorische uitdagingen die het lastig maken met andere partijen binnen de gemeente in contact te komen, zoals fysieke afstand tussen afdelingen bij grotere gemeenten. Bij dit alles speelt dat het uitwisselen van informatie een uitdaging is door de privacywetgeving en de verscheidenheid aan administratieve systemen. Sommige klantmanagers vinden echter dat andere klantmanagers dat te strikt interpreteren en zich daar onterecht achter verschuilen.

Implicaties voor beleid en praktijk uit deel B

- Klantmanagers die ondersteuning bieden aan bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken, worstelen met de kaders waarbinnen zij moeten werken. Maatwerk is een vaak noodzakelijke oplossing, maar kost ook veel tijd en energie en kan leiden tot onevenredige verschillen. De kaders zouden duidelijker kunnen en beter moeten aansluiten bij de uitvoeringspraktijk. Bijvoorbeeld door meer of beter passend instrumentarium te ontwikkelen voor deze groep bijstandsgerechtigden. Denk bijvoorbeeld aan een *life-first*-benadering, om problemen op verschillende levensdomeinen aan te pakken (Van der Valk en Fenger 2019).
- Als de randvoorwaarden waarbinnen de uitvoering moet werken niet veranderen, dan zal een aanpassing van het doel van de wet weinig soelaas bieden. Denk bijvoorbeeld aan de financiële sturing. Wanneer het doel van de ondersteuning niet alleen betaald werk is maar ook maatschappelijke participatie, zoals in het wetsvoorstel Participatiewet in balans, zouden de wettelijke kaders daar dus op aangepast moeten worden. Hoewel stappen richting maatschappelijke participatie moeilijker meetbaar zijn dan de uitstroom uit de uitkering door betaald werk, zou ook die taak van de gemeente financieel gewaardeerd moeten worden. Ook kan ondersteuning naar maatschappelijke participatie investeringen vragen, zoals opleiding, kinderopvang, dagbesteding of vrijwilligerstrajecten, ook wanneer deze niet leiden tot uitstroom uit de uitkering.
- Er is domeinoverstijgende samenwerking nodig om ondersteuning op meerdere leefdomeinen beter op elkaar te laten aansluiten. Die samenwerking kan verbeteren door wetgeving op de verschillende leefdomeinen minder te verkokeren. Denk aan verschillen in doelen, mensbeelden en financieringsstromen van de verschillende wettelijke kaders (Bakker-Klein 2021; Kromhout et al. 2020).

Deel C: Werken aan de vertrouwensrelatie tussen overheid en burger

In het beleidsdebat is er de laatste jaren veel aandacht voor de menselijke maat en het vertrouwen tussen overheid en burger. Hoewel deze onderwerpen breed in de samenleving leven, zijn ze vooral goed zichtbaar in de bijstand, waar allerlei problematiek samenkomt, en waar zowel ondersteuning als handhaving een rol speelt. De vraag is wat er nodig is om de vertrouwensrelatie tussen overheid en burger te verbeteren.

De bijstand neemt een bijzondere positie in binnen het sociaal domein, omdat het niet alleen gaat om het ondersteunen van mensen die het zelf niet redden, maar ook om verplichtingen en sancties. Naast re-integratieverplichtingen en de inlichtingenplicht kan de klantmanager verplichten om interventies te accepteren, zoals een verhuizing of ggz-behandeling, en kortingen op de uitkering opleggen. Soms helpt het volgens bijstandsgerechtigden om een stok achter de deur te hebben, maar in veel gevallen staat deze drang en dwang op gespannen voet met de situatie waarin

bijstandsgerechtigden verkeren. Klantmanagers geven aan dat sancties meestal averechts werken, en leggen die niet vaak op. Het kan de (financiële) problemen verergeren. Daarnaast zet de scheve machtsverhouding de vertrouwensrelatie tussen klantmanager en bijstandsgerechtigde onder druk. Met het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, dat het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid moet versoepelen, wil de overheid meer uitgaan van vertrouwen (Overheid.nl 2024b).

Bijstandsgerechtigden in dit onderzoek voelen dat zij gewantrouwd worden door de overheid, en dus ook door de klantmanagers. Zij voelen op hun beurt wantrouwen naar de overheid. Dat komt doordat ze soms slechte ervaringen hebben met de overheid en zich vaak benaderd voelen als potentiële fraudeurs. De overheid voorziet weliswaar in een uitkering, maar de controle dringt ook diep door in het persoonlijke leven van mensen. Zodanig soms dat mensen niet meer durven te participeren (bv. bij iemand gaan eten of vrijwilligerswerk doen), terwijl meedoen juist het door het beleid gestimuleerd wordt. Ze willen zich gezien, gehoord en begrepen voelen en serieus genomen worden (zie bv. ook Plaisier et al. 2023; Schmidt et al. 2018).

Het gebrek aan (wederzijds) vertrouwen hindert de weg naar passende ondersteuning en lijkt de uitvoering veel tijd en geld te kosten. Klantmanagers moeten veel tijd steken in het (her)winnen van vertrouwen, om de hulpbehoefte in kaart te kunnen brengen. Zonder vertrouwen vertellen mensen niet over de omstandigheden die maken dat zij de bijstand nodig hebben, ook vanwege gevoelens van schaamte. Het risico is dan dat er (kostbare) instrumenten worden ingezet die niet aansluiten bij de problematiek. Die kunnen daardoor weinig effectief zijn en het vertrouwen van de bijstandsgerechtigde in de overheid verder ondermijnen. Klantmanagers in dit onderzoek geven aan dat zij een sfeer van gelijkheid proberen te creëren om het vertrouwen te verbeteren, maar dat de scheve machtsverhouding daarbij in de weg zit. Ook is het door hun grote caseload moeilijk om regelmatig contact te houden en zicht te hebben op de ondersteuningsbehoefte van bijstandsgerechtigden.

Implicaties voor beleid en praktijk uit deel C

- De overheid wil het vertrouwen van burgers (her)winnen (PVV et al. 2024). Dit onderzoek bevestigt het belang van het opbouwen van (wederzijds) vertrouwen in de uitvoering van de Participatiewet. Het gebrek hieraan hindert de weg naar passende ondersteuning.
- Dit onderzoek geeft inzicht in het mechanisme dat het wantrouwen jegens de overheid tot stand brengt. Het vertrouwen van bijstandsgerechtigden in de overheid wordt groter wanneer de overheid uitgaat van vertrouwen in plaats van wantrouwen. Het streven naar meer vertrouwen van de burger in de overheid betekent dan ook dat een heroverweging van het sanctieregime nodig is en het daarachter liggende uitgangspunt dat dwang en drang effectief zijn bij de uitstroom uit de bijstand (Arts 2020a). Dit vergt ook een herziening van het mensbeeld achter het huidige Participatiewetbeleid, dat vraagt om dwang en drang (zie ook het wetsvoorstel Participatiewet in balans, Overheid.nl 2024a).
- Bijstandsgerechtigden voelen zich niet altijd begrepen. Zij vinden dat mensen die nooit in hun situatie hebben gezeten niet kunnen begrijpen wat het betekent om in de bijstand te zitten en wat er nodig is om de situatie te verbeteren. Het blijft daarom belangrijk om bij beleidsvorming niet alleen de uitgangspunten van beleidsmedewerkers en uitvoerenden mee te nemen, maar ook de ervaringskennis van burgers (zie bv. Van Oudenhoven-van der Zee 2024; Plaisier et al. 2024).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeenten hebben op basis van de Participatiewet als taak om mensen in de bijstand te ondersteunen, zodat zij kunnen meedoen in de samenleving, ofwel participeren, primair via betaald werk. Meedoen door betaald werk of maatschappelijke participatie, zoals vrijwilligerswerk of mantelzorg, is volgens de Participatiewet goed voor mensen zelf en voor de maatschappij als geheel (Van Echtelt et al. 2019; TK 2013/2014). Participatie bevordert over het algemeen de kwaliteit van leven en de eigenwaarde van mensen (zie bv. Nationale Ombudsman 2023; NLA 2022). Meer in het bijzonder is het voor veel mensen belangrijk betaald werk te verrichten en zo in hun onderhoud te kunnen voorzien. Betaald werk biedt bijvoorbeeld zelfvertrouwen en zelfkennis, en zorgt voor een versterking van het sociaal netwerk (Onstenk et al. 2022; Plaisier et al. 2020; Versantvoort 2022). Niet alleen vanuit economisch, maar ook vanuit een maatschappelijk oogpunt is het voor de samenleving als geheel dan ook belangrijk dat mensen werken. Betaald werk is voor velen de norm waaraan ze willen of moeten voldoen.

Maar meedoen is niet voor iedereen vanzelfsprekend. Dat geldt voor maatschappelijke participatie, maar zeker bij betaald werk. Zowel bijstandsgerechtigden als gemeenten geven aan dat de aanname achter de Participatiewet dat alle bijstandsgerechtigden, eventueel met ondersteuning, betaald aan het werk kunnen, niet realistisch is (Cuelenaere et al. 2019; Van Echtelt et al. 2019; Kremer en Van der Meer 2020; Kremer et al. 2017). De problematiek van de groep bijstandsgerechtigden is zeer gevarieerd. Bij bijstandsgerechtigden komen vaak problemen op meerdere levensdomeinen samen, zoals problemen met gezondheid, schulden en huisvesting, en administratieve en sociale vaardigheden (Van Echtelt et al. 2023; FNV 2021; NLA 2022). Zo'n combinatie van problematiek vormt een belemmering om mee te doen aan betaald werk, en breder om mee te doen aan de samenleving (zie bv. ook De Klerk et al. 2023; Vrooman et al. 2023). Voordat bijstandsgerechtigden kunnen meedoen, is het geregeld nodig om hun leven eerst weer op orde te brengen. Zo kan van de circa 400.000 bijstandsgerechtigden naar schatting ruim een derde nu nog niet betaald werken, maar op termijn wel, en nog eens een derde kan ook in de toekomst geen betaald werk verrichten, vaak vanwege gezondheidsproblemen (NLA 2022, zie ook Cuelenaere et al. 2019). Dit roept de vraag op welke ondersteuning gemeenten bieden aan deze groep die (nog) niet betaald kan werken.

Doordat de Participatiewet gericht is op uitstroom naar betaald werk, hebben de gemeenten minder aandacht voor de groep die (nog) niet betaald kunnen werken (Van Echtelt et al. 2019; Kromhout et al. 2020). Mede door de financiële prikkels in de wet en beperkte capaciteit kiezen gemeenten ervoor zich met name te richten op groepen die makkelijker betaald aan het werk kunnen (Heekelaar en Van Eldik 2021).² Bijstandsgerechtigden worden daardoor vooral direct na instroom in de bijstand ondersteund (De Hek et al. 2022). Zo ontvangen de bijstandsgerechtigden met een stapeling van problemen die al langer in de bijstand verblijven, naast hun bijstandsuitkering relatief vaak geen re-integratie of andere ondersteuning uit het sociaal domein (meer) (Van Echtelt et al. 2023). Toch moeten ook zij zich houden aan de verplichtingen die bij een bijstandsuitkering horen (Arts 2020b; Nationale Ombudsman 2023; NLA 2022; Werkgroep verbetering Participatiewet 2022).

2 De uitstroom van bijstandsgerechtigden naar betaald werk levert de gemeente besparingen op de bijstandsuitkering op. De kosten van ondersteuning van mensen die niet uitstromen komen ten laste van de gemeente, terwijl de baten daarvan moeilijk meetbaar zijn en bovendien veelal elders terechtkomen, zoals bij de rijksoverheid of zorgverzekeraars (Onstenk et al. 2022).

Inmiddels is er in het gemeentelijke beleid steeds meer aandacht voor de groep die (nog) niet betaald kan werken (Van Echtelt et al. 2023). In de uitvoering wordt de vraag gesteld of de focus van de Participatiewet op betaald werk wel voldoet, gezien de problematiek van bijstandsgerechtigden (zie bv. Cuelenaere et al. 2019; Van Gestel 2021; Werkgroep verbetering Participatiewet 2022). Gemeentelijke uitvoerders hebben moeite om als tussenpersonen de perspectieven van beleid en praktijk bij elkaar te brengen (Arts 2020a; Ghorashi et al. 2023; Kremer 2024). Verschillende gemeenten doen experimenten of passen hun dienstverlening aan om deze groep bijstandsgerechtigden beter te kunnen bedienen (Bos et al. 2023; Edzes et al. 2021; Kremer et al. 2017; De Ruig 2021; Van der Valk en Fenger 2019).

Ook in het landelijke beleid en de politiek is er aandacht voor deze groep (zie bv. SZW 2022). Er loopt een maatschappelijk en politiek debat over een herziening van de Participatiewet. Dit gebeurt in drie sporen (SZW 2022; TK 2022/2023). Spoor 1 betreft wijzigingen die relatief snel realiseerbaar zijn, zoals de bijverdiengrenzen en ontvangsten uit giften, maar ook een verbreding van het doel van de Participatiewet naar maatschappelijke participatie. Enerzijds is de toeleiding naar maatschappelijke participatie gebaseerd op het idee van wederkerigheid (in ruil voor de uitkering iets terugdoen voor de maatschappij). Anderzijds zou participatie de kwaliteit van leven van mensen te vergroten, bijvoorbeeld doordat participatie sociale uitsluiting tegengaat en het de bijstandsgerechtigde gevoelens van eigenwaarde en nuttig zijn voor de maatschappij geeft (Overheid.nl 2024a). Een wetsvoorstel voor spoor 1 zal in de Tweede Kamer worden besproken (Rijksoverheid 2024). Spoor 2 betreft een meer fundamentele herziening van de Participatiewet en is nog in ontwikkeling (zie ook het regeerprogramma, Kabinet-Schoof 2024). Het omvat een heroverweging van de beleidsuitgangspunten van de Participatiewet, ook in samenhang met andere wetgeving in het sociaal domein. Spoor 3 richt zich op de professionalisering in de uitvoering en een culturomslag van controle naar dienstverlening.

Onderzoek naar de bijstand neemt vaak het primaire doel van de Participatiewet – betaald werk - als uitgangspunt en gaat na voor welke groepen of met welke re-integratie-instrumenten dat doel het beste bereikt kan worden (Andriessen et al. 2019; Van Echtelt et al. 2019; Lub 2017). Minder aandacht is er voor die groep voor wie betaald werk (nog) niet mogelijk is. Dit onderzoek kijkt specifiek naar deze groep.

Het beeld vanuit de literatuur en uitvoeringspraktijk is dus dat de groep die (nog) niet betaald kan werken op dit moment onvoldoende passende ondersteuning vanuit de gemeente ontvangt voor het oplossen van hun problematiek. Dit betekent echter niet dat de gemeenten niets doen voor deze bijstandsgerechtigden. Klantmanagers proberen hen te ondersteunen binnen de ruimte die de Participatiewet daarvoor biedt (Muffels 2020; De Ruig 2021). De visie van bijstandsgerechtigden op de dienstverlening die zij ontvangen en hun ervaringen blijven in de literatuur vaak nog onderbelicht (Eleveld et al. 2020). In dit onderzoek kijken we zowel vanuit het perspectief van de gemeentelijke uitvoerders als van bijstandsgerechtigden naar de ondersteuning die gemeenten in de praktijk bieden aan de groep voor wie betaald werk (nog) niet realistisch wordt geacht.

Het SCP-onderzoek *Een brede blik op bijstand* (Van Echtelt et al. 2023) geeft een cijfermatige schets van de problematiek waar bijstandsgerechtigden mee te maken hebben, en welke ondersteuning bijstandsgerechtigden krijgen van de gemeente vanuit het sociaal domein. Het gaat dan om de Participatiewet (bv. re-integratieondersteuning), de Wmo 2015 (bv. begeleiding bij fysieke problemen) en de Jeugdwet (hulp bij de opvoeding). In dit kwalitatieve vervolgonderzoek gaan we dieper in op de ondersteuning die gemeenten bieden aan mensen die (nog) niet betaald kunnen werken en hoe gemeentelijke uitvoerders en bijstandsgerechtigden dit ervaren.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De evaluatie van de Participatiewet uit 2019 liet zien dat de aannames erachter niet altijd stroken met de praktijk, waardoor de wet niet doet wat het beoogt (Van Echtelt et al. 2019). Het is belangrijk dat een herziening van de wet wel gebaseerd is op realistische aannames. Op dit moment ligt het wetsvoorstel Participatiewet in balans (Overheid.nl 2024a) voor behandeling bij de Tweede Kamer en wordt er gewerkt aan een meer fundamentele herziening van de Participatiewet. Met dit onderzoek willen we bijdragen aan de kennis voor deze herziening en de uitwerking daarvan in het gemeentelijk beleid. Het onderzoek beoogt beter inzicht te geven in de aspecten van de uitvoering waar de wet- en regelgeving schuurt met de praktijk. Dit doen we door een beeld te schetsen van de ervaringen van bijstandsgerechtigden, klantmanagers en beleidsmedewerkers met de ondersteuning vanuit de Participatiewet.

Dit onderzoek gaat specifiek over mensen in de bijstand die op meerdere levensdomeinen problemen ervaren en (nog) niet betaald kunnen werken. Bij het afbakenen van de groep gaat het om het oordeel van de betrokkenen, omdat een exacte definitie ontbreekt van wie wel of niet in staat is betaald werk te verrichten (bv. van een arbeidsdeskundige). Of iemand betaald kan werken is niet eenduidig vast te stellen, en hangt bijvoorbeeld ook af van de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt.

Met dit kwalitatieve onderzoek willen we kennis opdoen over hoe de gemeentelijke ondersteuning voor de groep bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken in de praktijk werkt. De centrale vraag is:

Hoe ervaren gemeentelijke beleidsmedewerkers, klantmanagers én bijstandsgerechtigden de ondersteuning van mensen in de bijstand die (nog) niet betaald kunnen werken?

Het onderzoek richt zich daarbij op drie kwesties uit het beleidsdebat over de fundamentele herziening van de Participatiewet waar de huidige wet- en regelgeving lijkt te schuren met de praktijk. Elk van deze drie fundamentele vraagstukken komt in een deel van het rapport aan de orde:

- Deel A: Wat zou het doel van de ondersteuning vanuit de Participatiewet moeten zijn; is dat (primair) toeleiding naar betaald werk of gaat het ook om bredere maatschappelijke of individuele doelen, zoals andere vormen van participatie en het verbeteren van de kwaliteit van leven?
- Deel B: Hebben gemeenten voldoende ruimte om passende ondersteuning te bieden aan mensen in de bijstand die niet betaald kunnen werken, of is aanpassing van de wettelijke kaders nodig?
- Deel C: Wat is nodig om de vertrouwensrelatie tussen overheid en burger in de ondersteuning binnen de Participatiewet te verbeteren?

1.3 Aanpak

Dit onderzoek betreft een kwalitatieve studie in twee niet bij naam genoemde gemeenten. In deze gemeenten is kwalitatief onderzoek gedaan naar de uitvoeringspraktijk van de ondersteuning van bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken. Om enige variatie te hebben in de context en de populatie van bijstandsgerechtigden, is het onderzoek gedaan in een grotere gemeente en een kleinstedelijke gemeente. Het is echter niet het doel van dit onderzoek om een vergelijking te maken tussen beide gemeenten.

Het veldwerk bestond uit verkennende gesprekken, focusgroepen, interviews en (beperkte) observatie. We hebben drie groepen respondenten gesproken: bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken, beleidsmedewerkers/afdelingshoofden, en klantmanagers die werken met deze groep bijstandsgerechtigden. Voor de laatste groep hanteren we in dit rapport de gangbare term 'klantmanagers', maar de benaming verschilt per gemeente (consulenten, coaches, begeleiders, enz.). Deze groep respondenten omvat zowel klantmanagers die zich richten op het participatiedeel van de Participatiewet, als op het inkomensdeel van de wet (inkomensconsulenten en handhavers). Bij relevante verschillen tussen deze

functies zullen we dat in het rapport weergeven. In het rapport gebruiken we de term (gemeentelijke) uitvoerders voor de gemeenteambtenaren die zich bezighouden met de uitvoering van de Participatiewet, dus zowel klantmanagers als beleidsmedewerkers/afdelingshoofden.

In *verkennde gesprekken* in de grotere onderzoeksgemeente is een beeld gevormd over de gemeentelijke organisatie en de respondenten die benaderd moesten worden. Ook werd in deze interviews verkend hoe het best toegang kon worden verkregen met de klantmanagers en de bijstandsgerechtigden.³ Vervolgens zijn *semigestructureerde interviews* gehouden met beleidsmedewerkers/afdelingshoofden, klantmanagers en bijstandsgerechtigden uit beide gemeenten. Door drie *focusgroepen* te houden met dezelfde drie respondentengroepen uit andere gemeenten werden ook ervaringen uit andere gemeenten meegenomen, en kon dieper worden ingegaan op aspecten van de dienstverlening die goed gaan of juist verbeterd kunnen worden. In totaal zijn er 42 respondenten geïnterviewd, en zijn er drie focusgroepen gehouden met in totaal zeventien respondenten.⁴ Gedurende het onderzoek hebben we ook een beperkt aantal (*participerende*) *observaties* uitgevoerd om gevoel te krijgen voor de werk- en leefomgeving van de gemeente en de bijstandsgerechtigden. In de bijlage, te raadplegen via www.scp.nl bij dit rapport, is uitgebreidere informatie over de onderzoeksaanpak te vinden.

1.4 Beleidscontext van twee gemeenten

Binnen de landelijke kaders van de Participatiewet maken gemeenten zelf keuzes over de invulling van hun beleid. In dit rapport richten we ons op de achtergronden en motivaties van de keuzes die gemeenten daarin maken. Aan de hand van beleidsdocumenten⁵ van beide onderzoeksgemeenten geven we een beknopt beeld van de invulling van hun gemeentelijk beleid, waaruit blijkt dat er accentverschillen te vinden zijn. Overigens verbreden we de gemeentelijke context van dit onderzoek met informatie uit andere gemeenten via de focusgroepen.

Net als in het landelijke beleid is het hoofddoel van het participatiewetbeleid van beide gemeenten om te zorgen voor duurzame uitstroom uit de bijstand. Beide gemeenten besteden in hun beleidsdocumenten ook expliciet aandacht aan de groep bijstandsgerechtigden die (nog) geen betaald werk kunnen verrichten.

De grotere gemeente (gemeente 1)

Gemeente 1 heeft expliciet aandacht voor de groep voor wie betaald werk (nog) niet mogelijk is. Voor deze groep wil de gemeente een ander duurzaam perspectief bieden via andere vormen van participatie, zoals dagbesteding, vrijwilligerswerk of mantelzorg. Dit zou positieve effecten hebben op de kwaliteit van leven van mensen en de maatschappelijke kosten verminderen. Daarbij speelt wederkerigheid (iets terug doen voor de uitkering, zoals bij de tegenprestatie in de bijstand) geen rol. De gemeente heeft veel aandacht voor de brede problematiek van mensen in de bijstand, en de gevolgen daarvan voor zelfredzaamheid en arbeidsparticipatie. De gemeente biedt daarom ook trajecten gericht op persoonlijke ontwikkeling en het creëren van stabiliteit, en zorgt waar nodig voor ondersteuning op aanpalende terreinen zoals schulden, ggz en de Wmo 2015.

3 In de kleinstedelijke gemeente was de organisatie overzichtelijker en was de werving van respondenten eenvoudiger. Daarom waren verkennde gesprekken niet nodig.

4 Aan de interviews deden achttien bijstandsgerechtigden, twaalf beleidsmedewerkers/afdelingshoofden en twaalf klantmanagers mee. Aan de focusgroepen namen zeven bijstandsgerechtigden, vier klantmanagers en vijf beleidsmedewerkers deel. Daarnaast is er een klantmanager uit de focusgroep individueel online geïnterviewd.

5 Het gaat om documenten waarin de onderzochte gemeenten hun visie uiteenzetten op het sociaal domein in het algemeen en de ondersteuning die zij bieden aan bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken in het bijzonder. De documenten zijn door de gemeenten zelf aangeleverd, maar zijn vanwege de anonimiteit niet ter inzage beschikbaar (zie verder de bijlage bij dit rapport).

De kleinstedelijke gemeente (gemeente 2)

Voor de groep die (nog) niet betaald kan werken ziet deze gemeente sociale participatie als opstap naar betaald werk. Zelfredzaamheid is voor deze gemeente van groot belang. Meedoen betekent voor deze gemeente ook wederkerigheid en een (passende) tegenprestatie. De gemeente houdt daarbij rekening met de gehele situatie van mensen. Voor mensen voor wie betaalde arbeid (nog) een stap te ver is, zet de gemeente in op het stabiliseren van de leefsituatie en het vergroten van de zelfredzaamheid. Daarvoor worden passende voorzieningen gezocht, ook in andere domeinen. Via één zichtbaar en toegankelijk loket en een vaste contactpersoon wil de gemeente zorgen dat er een samenhangend ondersteuningsplan komt.

1.5 Reikwijdte van het onderzoek

Hoewel het zwaartepunt van het onderzoek ligt op de interviews in twee gemeenten, verbreden we onze bevindingen naar een algemener beeld. Dat doen we door focusgroepen te houden met deelnemers uit meerdere gemeenten. De knelpunten die zich voordoen in de twee onderzoeksgemeenten, of de gemeenten van de focusgroepprespondenten gelden echter niet vanzelfsprekend op dezelfde wijze voor alle gemeenten in Nederland.

Dit onderzoek geeft een beeld van de ervaringen met Participatiewetondersteuning van bijstandsgerechtigden, en klantmanagers en beleidsmedewerkers/afdelingshoofden in twee gemeenten. De daadwerkelijke effecten van de ondersteuning op de uitstroom naar betaald werk of op andere aspecten van de kwaliteit van leven vallen buiten de scope van het onderzoek. Ook richten we ons op de ondersteuning bij participatie, en laten we het inkomensdeel van de Participatiewet (bv. of de uitkering hoog genoeg is) buiten beschouwing (zie hiervoor bv. Commissie sociaal minimum 2023).

Het onderzoek geeft een beeld van het type ondersteuning dat gemeenten bieden, maar kwantificeert dit niet. We weten bijvoorbeeld niet hoeveel bijstandsgerechtigden welk type ondersteuning krijgen van de gemeente, of welk deel van hen juist nauwelijks ondersteuning krijgt.

Voor het onderzoek hebben we vooral bijstandsgerechtigden gesproken die hun verhaal wilden vertellen en dat ook goed kunnen. Hierdoor hebben wij mogelijk minder zicht op bijstandsgerechtigden die met nog zwaardere problematiek te maken hebben. Wel spraken we niet alleen met mensen die tevreden zijn met de ondersteuning en de overheid, maar ook met mensen die geen vertrouwen hebben in de overheid. Daarnaast hebben wij gesproken met beleidsmedewerkers/afdelingshoofden en klantmanagers die met de groep werken die (nog) niet betaald kunnen werken. Ook die respondenten zijn niet vanzelfsprekend representatief voor de gehele groep beleidsmedewerkers/afdelingshoofden en klantmanagers. Het is immers mogelijk dat juist de zeer betrokken medewerkers aan ons onderzoek hebben meegedaan. Ook kunnen uitvoerders die werken met bijstandsgerechtigden die wel naar betaald werk begeleid kunnen worden een ander beeld hebben van de ondersteuning en de knelpunten die daarbij optreden.

Deel A Doel van de ondersteuning: papier versus praktijk

De fundamentele vraag die in dit deel van het rapport centraal staat, is wat naast inkomensondersteuning het (primaire) doel van de wet- en regelgeving zou moeten zijn, en daarmee van de (gemeentelijke) ondersteuning. Voldoet de focus op betaald werk in de huidige Participatiewet in de praktijk? De ideeën over het doel van de bijstand veranderen over de tijd (Van Echtelt et al. 20223; Lindner et al. 2022; Vrooman 2009). De laatste decennia verschoof het accent in het beleid van inkomensbescherming naar activering en arbeidstoeleiding (Trappenburg 2020; Veldheer et al. 20212; WRR 2006). De gedachte hierachter is dat mensen die niet zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien, ondersteuning krijgen en geprikkeld worden om weer zelfredzaam te worden. Volgens deze redenering zijn mensen er meer mee geholpen als zij betaald werk kunnen verrichten, dan dat zij een uitkering blijven ontvangen en afhankelijk blijven van de overheid. In de huidige Participatiewet staat de toeleiding naar betaald werk centraal. De aanname daarbij is dat (vrijwel) iedereen in de Participatiewet aan het werk kan, eventueel met ondersteuning (Van Echtelt et al. 2019).

Bijstandsgerechtigden zijn, mede vanwege hun omstandigheden, veel minder positief over de mogelijkheden die betaald werk hun kan bieden dan wat je op basis van beleidsaannames zou verwachten. Zeven op de tien bijstandsgerechtigden ziet voordeel in het hebben van betaald werk boven het niet hebben van werk (Inspectie SZW 2019). Toch wil maar ongeveer de helft van de bijstandsgerechtigden op korte termijn werken op het moment van ondervraging, voornamelijk omdat mensen denken niet te kunnen werken vanwege gezondheidsproblemen (Dirven 2021; Inspectie SZW 2019).

Veel onderzoek naar de bijstand gaat over de vraag hoe mensen te bewegen zijn in de richting die het beleid beoogt, namelijk richting betaald werk. Het gaat dan bijvoorbeeld om de effectiviteit van re-integratie-instrumenten (Andriessen et al. 2019), de striktheid van de regels (zie bv. de experimenten in Bos et al. 2023; De Ruig 2021), of om de arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking (Berendsen et al. 2023). In dit onderzoek draaien we het om, en gaat het over de vraag hoe het doel van het beleid beter kan aansluiten bij de ondersteuningsbehoefte van mensen in de bijstand.

Als de ondersteuning van gemeenten niet gericht is op de toeleiding naar betaald werk, omdat dit niet voor iedereen realistisch blijkt, waar richt ze zich dan wel op? In het wetsvoorstel Participatiewet in balans wordt het doel verbreed naar maatschappelijke participatie. De vraag is of dat voldoende aansluit bij de problematiek van bijstandsgerechtigden in de praktijk. Dit deel van het rapport beschrijft de ervaringen van beleidsmedewerkers/afdelingshoofden, klantmanagers en bijstandsgerechtigden over doelen van de ondersteuning in de praktijk en laat zien waar dit schuurt met de huidige wet- en regelgeving. De praktijk laat een diversiteit aan ondersteuning zien, die niet alleen gericht is op de toeleiding naar betaald werk. Hoofdstuk 2 laat zien dat (eerst) vaak meer basale ondersteuning nodig is, gericht op het verminderen van de draaglast en het vergroten van de draagkracht van bijstandsgerechtigden. Dan staat de kwaliteit van leven van de bijstandsgerechtigden centraal. Hoofdstuk 3 beschrijft wat toeleiding naar maatschappelijke participatie, een van de doelstellingen van het wetsvoorstel Participatiewet in balans, in de praktijk inhoudt. Hoofdstuk 4, tot slot, laat zien wat het betekent voor mensen als betaald werk als doel niet realistisch wordt geacht.

2 Draaglast verminderen en draagkracht vergroten

2.1 In de bijstand komen veel problemen samen

Voordat gemeenten mensen kunnen toeleiden naar betaald werk of andere vormen van participatie, moeten geregeld eerst andere problemen worden aangepakt. De gesprekken met uitvoerders en bijstandsgerechtigden bevestigen het beeld uit eerder onderzoek dat bij een deel van de mensen in de bijstand sprake is van een stapeling van problematiek op meerdere levensdomeinen (bv. Van Echtelt et al. 2023). De verhalen van de verschillende respondentgroepen laten een gevarieerd beeld zien over de uitdagingen waar bijstandsgerechtigden tegenaan lopen. Zo zijn er, naast financiële problematiek, vaak ook psychische of fysieke gezondheidsproblemen, en kan er bijvoorbeeld sprake zijn van huiselijk geweld en problemen rondom de opvoeding van kinderen. De respondenten noemen ook taalproblemen en verslavingsproblematiek. Juist de combinatie van verschillende problemen belemmert mensen in hun dagelijks leven, en vermindert de kwaliteit van leven.

Mensen komen om verschillende redenen in de bijstand. Soms verandert iemands levenssituatie, bijvoorbeeld door een scheiding. Daaruit komen allerlei praktische uitdagingen voort, zoals het vinden van huisvesting, het aanvragen van ondersteuning, de juiste toeslagen krijgen. Soms spelen er gezondheidsproblemen, of is er sprake van gezinsproblematiek of de zorg voor anderen.

Dus [de scheiding] was al een soort van verwerkingsproces voor mij. Nou, later overleed mijn moeder natuurlijk, en mijn moeder en ik waren eigenlijk heel erg close. Dus ja, viel nóg iemand weg. Toen stond ik er helemaal alleen voor, ook met m'n zoontje, die best wel problematisch gedrag had, die ons aanviel en heel onhandelbaar en wist ik ook niet wat ik daarmee aan moest. Dus ja, heel veel mee bezig geweest en heeft gewoon heel veel energie gevraagd en zo, dus een moeilijke periode. En dan inderdaad op een gegeven moment dus geen werk meer en ja, toen zat ik gewoon thuis en zat ik gewoon in een depressie.

– Bijstandsgerechtigde 2, g2⁶

Maar er is niet altijd een acute aanleiding die ertoe leidt dat mensen in de bijstand komen. Kenmerkend is dat de situaties vaak langdurig zijn. Een deel van de bijstandsgerechtigden kent al sinds hun jeugd een leven met uitdagingen, denk bijvoorbeeld aan kansengelijkheid of armoede die van generatie op generatie stand houdt (Van Lanen et al. 2023; Notten 2022). Ook kan ziekte voor een ontwrichting zorgen, waardoor mensen uitvallen uit het arbeidsproces. Voorbeelden daarvan zijn een jonge man die migraineaanvallen krijgt en een vrouw die een combinatie van verschillende lichamelijke klachten heeft en geen startkwalificatie.

Op mijn negentiende [...] had ik wel al lichamelijke klachten, maar ik had geen diagnose. [...] Ik ging steeds verder achteruit lichamelijk. Toen kreeg ik de diagnose fybromyalgie, dat is een vergaarbak van: we weten het eigenlijk niet, maar je hebt pijn. Vijf jaar later, op mijn 25^e, toen ik eigenlijk net uit huis was, toen had ik al zes jaar een uitkering, toen bleek ik de ziekte van Bechterew te hebben. [...] Ik heb inmiddels de ziekte van Crohn erbij... Sowieso: uit de uitkering komen zal ik nooit [...], ik denk niet dat ik nog aan het werk kom. Ik heb geen startkwalificatie sowieso, dat wordt heel moeilijk.

– Bijstandsgerechtigde 7, g2

6 De nummering achter de respondentgroep verwijst naar de afzonderlijke respondenten hierbinnen. De letter 'g' verwijst naar respectievelijk de grotere (g1) of kleinstedelijke gemeente (g2). We tonen verder binnen de respondentgroep beleidsmedewerkers/afdelingshoofden de twee verschillende functies afzonderlijk. Hetzelfde geldt voor de respondentgroep klantmanagers: met 'klantmanagers' die zich richten op het participatiedeel van de Participatiewet en 'inkomensconsulenten' op het inkomensdeel. Daarnaast hebben we ook een handhaver geïnterviewd. 'Focusgroep' geeft tot slot aan dat het om een respondent uit een bepaalde focusgroep gaat.

Een klantmanager benoemt de problematiek waar mensen mee kampen als een disbalans tussen draaglast en draagkracht. De ondersteuning ligt voor veel bijstandsgerechtigden (nog) niet zozeer op het terrein van participatie of begeleiding naar betaald werk, maar op het verminderen van de draaglast en het vergroten van de draagkracht. Het gaat dan om het verbeteren van de omstandigheden rondom de bijstandsgerechtigde en hun kwaliteit van leven. Eerst moeten problematische situaties stabiliseren of crises worden opgelost.

Dat de cliënten die ik in mijn caseload heb op twee of meer leefgebieden problemen hebben, maar dusdanige problemen, waarbij dus ook de draagkracht en de draaglast niet meer in evenwicht is. Dus mensen kunnen eigenlijk hun eigen problemen niet handelen in het dagelijks leven om te komen tot participeren.

[...]

Ik denk dat het niet alleen de taak is samen met de inwoner om te kijken van: wat heb je nu nodig om uit te stromen naar werk? Nee, wat heb je nodig om ervoor te zorgen dat je kan leven?

– Klantmanager 5, g2

2.2 Draaglast verminderen

Een eerste doel waar de ondersteuning zich op richt, is het verminderen van de draaglast, ofwel de problemen waar bijstandsgerechtigden tegenaan lopen. In de gesprekken met beleidsmedewerkers, klantmanagers en bijstandsgerechtigden komen grofweg drie aspecten naar voren die de draaglast van bijstandsgerechtigden verminderen: stabiliseren door vermindering van problematiek, financieel ontzorgen en een vinger aan de pols houden.

Stabiliseren door verminderen van problematiek

Het creëren van stabiliteit door het verminderen of wegnemen van problematiek helpt mensen die zo zijn vastgelopen dat ze het zelf niet redden. Dit is volgens uitvoerders en bijstandsgerechtigden een eerste, noodzakelijke, stap in het proces om het leven van mensen weer een beetje op orde te krijgen, wanneer zij met problematiek op verschillende levensgebieden te maken hebben. Pas daarna kan eventueel aan maatschappelijke participatie of betaald werk worden gewerkt. De klantmanager die de Participatiewet uitvoert, regelt vaak niet alleen zaken die te maken hebben met werk en inkomen, maar is ook de coördinator om te zorgen dat mensen de hulp krijgen die ze nodig hebben. Een klantmanager doet dit niet allemaal zelf, maar verwijst mensen door naar de juiste hulp. Dat kan ook ondersteuning buiten de Participatiewet zijn, zoals verslavingszorg, psychische zorg, ondersteuning vanuit de Wmo 2015, schuldhulpverlening, of het regelen van een woning of onderdak.

En dan is het doel gewoon: er zijn en luisteren. En op het moment dat het echt nog slechter gaat, ingrijpen en samen met de persoon kijken: wat kunnen we doen om je weer stabiel te krijgen. En dan is stabiel zijn eigenlijk het hoogst haalbare.

– Klantmanager 4, g1

Het [de bijstand] heeft mij de ruimte gegeven om mezelf te herpakken, om uit een burn-out te komen, om ervoor te zorgen dat ik geestelijk, lichamelijk, gezond het leven weer in kan gaan.

– Bijstandsgerechtigde 9, g1

Financieel ontzorgen

Volgens uitvoerders hebben mensen in de bijstand vaak financiële problemen, wat verbetering van de leefsituatie en ontwikkeling richting meedoen in de weg staat. Er wordt dan ook ingezet op financieel ontzorgen. Het kan daarbij gaan om helpen bij het oplossen van schuldenproblemen, en om het verminderen van de stress die daarmee gepaard gaat. Maar het kan ook gaan om financiële ondersteuning om te kunnen participeren, zoals financiering van een aangepaste auto, het vergoeden van reiskosten voor vrijwilligerswerk, en ook om het vergoeden van herstel van een gebit of andere zorgkosten waar mensen met een laag inkomen zich niet altijd goed tegen kunnen verzekeren. Ook meer

praktische hulp en spullen voor een menswaardig bestaan worden genoemd, bijvoorbeeld een bed regelen als mensen dat niet kunnen betalen. Klantmanagers proberen – vaak met creatieve oplossingen via de bijzondere bijstand – een neerwaartse spiraal door armoede te doorbreken.

Maar wij willen ook dat iedereen financieel stabiel is, dat is gewoon echt een doelstelling. Als een van de naastliggende onderwerpen, wat jullie ook benoemen, waardoor mensen ook gewoon niet goed kunnen meedoen in de maatschappij. Je moet gewoon geen geldzorgen hebben.

– Beleidsmedewerker 5, focusgroep

Ik ga geen gouden bergen beloven. Wat ik wel zeg tegen die mensen, tegen dat gezin die matrassen op de grond heeft: 'We zorgen dat er volgende week bedden staan.'

– Klantmanager 2, g1

Een vinger aan de pols houden

Dit wil zeggen dat de gemeente in de gaten houdt hoe het met de bijstandsgerechtigde gaat en of diegene krijgt wat nodig is. Het doel is vooral in de gaten te houden dat mensen de hulp hebben die nodig is, en dat de situatie niet verergert. Het lukt bijstandsgerechtigden niet altijd dit zelf te regelen, bijvoorbeeld door ingewikkelde regels en/of bureaucratie. De ondersteuning varieert van het wijzen op regelingen of samen ondersteuning aanvragen tot het volledig ontzorgen door al het regelen uit handen te nemen. Het valt op dat aanvragen bij de overheid vaak zo complex zijn dat dezelfde overheid klantmanagers moet inschakelen om mensen hierbij te helpen. Ook de klantmanagers zelf vinden aanvragen vaak complex.

Het gaat ook richting 'maak je wel gebruik van die bijzondere regelingen, heb je ons ergens anders nog bij nodig, heb je problemen met schulden, moeten we je doorverwijzen?' Dus dat is breder dan de standaardonderzoeken die vroeger werden gedaan. Het zit ook meer op hulp.

– Beleidsmedewerker 2, g1

Het ging heel moeilijk in [eerdere gemeente], want daar kreeg ik gewoon allerlei formulieren die ik moest invullen, maar dat was heel ingewikkeld. Het is me uiteindelijk wel gelukt, maar dat vond ik moeilijk. Ik heb het uiteindelijk, toen ik naar [gemeente 1] was verhuisd, met een maatschappelijk werker gedaan. Ik heb gewoon hulp gevraagd, want ik dacht: dit is zo ingewikkeld. Sommige vragen kwam ik gewoon niet uit, of het was niet duidelijk hoe ik het moest beantwoorden.

– Bijstandsgerechtigde 4, g1

Bij het creëren van stabiliteit, financieel ontzorgen en een vinger aan de pols houden lijken klantmanagers het laatste vangnet te zijn als de dienstverlening op andere terreinen niet goed geregeld is. Als er elders in de hulpverlening lange wachtlijsten zijn (bv. in de ggz of bij de bewindvoering), moet de klantmanager de situatie in de tussentijd stabiel zien te houden. Als er veel bureaucratie is bij overheidsinstanties, moeten klantmanagers veel tijd steken in zaken regelen. Als er een krappe basisverzekering is, regelen klantmanagers gebitsrenovaties of andere zorgkosten. Als er bijvoorbeeld vanwege armoede praktische zaken nodig zijn, zoals bedden en wasmachines, regelt de klantmanager dat via de bijzondere bijstand.

De wachttijden bij de rechtbank in [naam gemeente], die lopen de spuigaten uit. [...] Een maandje of zes minimaal voor de behandeling van een verzoek op bewindvoering. En dat betekent dus dat ik in de tussentijd manieren moet vinden om iemand financieel stabiel te houden. [...] Probeer die schuldeisers dan maar eens koel te houden; daar gaat een heleboel werk in zitten.

– Klantmanager 2, g1

Ik heb eigenlijk hun ook gebruikt, zowel [naam klantmanager] als haar collega, eigenlijk als therapeut. Want ik had geen opvang, niks, niemand. En ja, als ik dan helemaal... als het weer te hoog werd in mijn hoofd, dat ik gewoon helemaal het pad kwijt was, nou, dan begon ik weer te mailen en dan mailde ze altijd terug.

– Bijstandsgerechtigde 6, g2

2.3 Draagkracht vergroten

Naast het verlagen van de draaglast wordt de ondersteuning ook ingezet om de draagkracht van mensen te vergroten, zodat mensen zelf beter met hun uitdagingen kunnen omgaan, en hun veerkracht toeneemt. In de gesprekken met beleidsmedewerkers, klantmanagers en bijstandsgerechtigden komen drie aspecten naar voren die de draagkracht van bijstandsgerechtigden vergroten: sociale verbinding vergroten, competenties versterken en autonomie geven.

Sociale verbinding vergroten

Bij sociale verbinding gaat het erom mensen uit hun isolement te halen en een netwerk te creëren. Het lukt mensen niet altijd dat zelf te doen, bijvoorbeeld vanwege gezondheidsproblemen of armoede. Soms gaat het om lotgenotencontact: het bij elkaar brengen van mensen in een soortgelijke situatie die elkaar kunnen steunen en elkaars buddy zijn. Een sociaal netwerk kan ook praktische ondersteuning bieden, bijvoorbeeld op elkaars kinderen passen. Gemeenten organiseren ook activiteiten die gericht zijn op (maatschappelijke) participatie, bijvoorbeeld om eenzaamheid te voorkomen, ook als dat niet (direct) leidt tot betaald werk. Voorbeelden zijn ondersteuning van alleenstaande ouders (vaak moeders), een ontmoetingslunch, een toneelclub, een fietsplan, bemiddelen bij vrijwilligerswerk, een boswandeling, EHBO-cursus, of gratis sporten.

Dat jij sterker wordt. Want als jij hebt een netwerk om je heen en je zegt: 'Ik kan niet naar mijn werk.' 'Waarom?' 'Mijn oppas die komt niet.' Dan kan je zeggen: 'Oké, ik ga Jantje of Keesje of Pietje bellen, die kan even een uurtje oppassen, of twee uurtjes.' Dan kun jij breder gaan leven. Want zo blijf jij klein. [...] Nu blijf je gewoon in je eigen wereldje. Weet je hoe klein die is? Die is van school en naar huis. En als je kinderen groter zijn is je wereld helemaal klein, want dan blijf je thuis. Dan ga je naar Albert Heijn om een boodschap te halen en voor de rest blijf je thuis. Waarom? Je hebt geen geld om wat uit te geven. En je wordt stapelgek. [...] De gemeente moet de mensen die het moeilijk hebben... Die moeten niet afstand van mekaar nemen en in hun huisje blijven zitten. Je moet ze bij mekaar zetten, want een heleboel mensen hebben heel veel goede ideeën.

– Bijstandsgerechtigde 3, focusgroep

Competenties versterken

Dit duidt op het erkennen van iemands mogelijkheden of capaciteiten en deze verder ontwikkelen. Het gaat daarbij ook om het geven van hoop, eigenwaarde en perspectief op een betere toekomst. Dit geldt ook voor mensen die waarschijnlijk niet meer aan betaald werk komen. Het doel kan daarbij uiteenlopen van zaken als zelf weer boodschappen doen tot aan (vrijwilligers)werk. Ook zorgen dat iemand een dagritme en structuur krijgt, kan hieronder vallen. Het volgen van een opleiding zou hier eveneens onder kunnen vallen, maar we horen van respondenten dat dat vaak niet mogelijk is.

Want zolang je maar een ontwikkelstap zet, dat is het allerbelangrijkste. Want voor iemand die bijvoorbeeld jarenlang thuis opgesloten zit, en op een gegeven moment gaat hij uit zichzelf wekelijks boodschappen doen in een superdrukke winkelstraat: dat is voor ons echt een wereld van verschil.

– Klantmanager 4, g1

Ook al kom ik nooit uit de bijstand. Maar ik wil op de een of andere manier wel weer dingen leren, desnoods om bij vrijwilligerswerk in te zetten. Maar ik wil af en toe weer stappen maken, want ook in de bijstand wil je je nog verder ontwikkelen en leren. Misschien op een langzamer tempo dan mensen die 40, 32 uur werken, maar ook wij... Ik denk dat bijna iedereen wil af en toe eens stapjes zetten.

– Bijstandsgerechtigde 3, g1

Autonomie geven

Autonomie wil volgens de beleidsambtenaren en klantmanagers zeggen dat mensen de regie over hun eigen leven weer terugkrijgen. Het doel van de ondersteuning is dan om mensen te helpen plannen te maken om hun leven op de rails te krijgen en om die plannen uit te voeren.

Nou, dan ga je in ieder geval [eerst] zorgen dat je [als klantmanager] ze [bijstandsgerechtigden] als een speer de hulpverlening in krijgt, iemand [klantmanager] die dus echt handen aan het probleem kan zetten en er echt mee bezig gaat. En dan daarna gaat kijken van: hé, kunnen we de regie terugleggen, hoe kunnen we ervoor zorgen dat jij [bijstandsgerechtigde] zelf ook weer in de lead bent, je eigen plan kan maken? Want het is gewoon zo, en dat is wetenschappelijk ook bewezen: als je een stressbrein hebt, kun je niet overstijgend denken.

– Klantmanager 5, g2

2.4 Samenvatting

Uit dit hoofdstuk blijkt dat gemeenten in de praktijk bredere ondersteuning bieden dan alleen toeleiding naar betaald werk. Bijstandsgerechtigden hebben vaak te maken met problematiek op diverse levensdomeinen. Deze problematiek moet worden verminderd, voordat er aan doelen als (arbeids)participatie kan worden gedacht. Het gaat dan vooral om verbetering van de kwaliteit van leven. Voor sommigen is dat het einddoel van de ondersteuning; voor anderen het een voorwaarde voor toeleiding naar maatschappelijke participatie of betaald werk. Niet iedereen kan zo'n stap zetten. In de praktijk betekent dit vaak dat klantmanagers moeten helpen de draaglast van de bijstandsgerechtigde te verkleinen of de draagkracht te vergroten. Het gaat bijvoorbeeld om het stabiliseren van crisissituaties, een sociaal netwerk creëren, of coördineren van zorg. De bijstand is daarmee niet alleen het laatste financiële vangnet, maar lijkt ook het laatste vangnet voor andere ondersteuning te zijn, waar problemen op diverse levenssterreinen bij elkaar komen. Problemen elders in de keten van hulpverlening (wachlijsten in zorg, bureaucratie, krappe basisverzekering) verzwaren de taak van gemeentelijke klantmanagers. De resultaten impliceren dat het primaire doel van de Participatiewet, de toeleiding naar betaald werk, niet aansluit bij wat klantmanagers in de praktijk doen voor de groep bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kan werken.

3 Maatschappelijke participatie

3.1 Variatie in meedoen

Het wetsvoorstel Participatiewet in balans verbreedt de doelstelling van de gemeentelijke ondersteuning van betaald werk naar ‘maatschappelijke participatie, niet gericht op arbeidsinschakeling’ (Overheid.nl 2024a). De geïnterviewde beleidsmedewerkers, klantmanagers en mensen met een bijstandsuitkering bevestigen het beeld dat ondersteuning niet alleen zou moeten worden ingezet voor de toeleiding naar betaald werk. De ondersteuning gaat volgens hen in de praktijk voor een groot deel van de bijstandsgroep ook over andere vormen van participatie. Sommige gemeentelijke uitvoerders en bijstandsgerechtigden vinden participeren vooral van belang om sociale uitsluiting tegen te gaan en bijstandsgerechtigden een gevoel van eigenwaarde en een zinvolle dagbesteding te geven (zie ook Overheid.nl 2024a). Sociale uitsluiting voorkomen is dan een belangrijk doel van de ondersteuning. Het gaat er in dat geval om dat mensen uit de eenzaamheid geraken.

Dat kan zijn een keer in de week te gaan sporten, de deur uitkomen of een maatje vinden om eens koffie te drinken. Dan heb je het ook over participatie, over meedoen. En dan niet specifiek gericht op ‘je moet werken en je moet uit die uitkering’, maar meer om die eenzaamheid ook tegen te gaan. Zinvol. Een beetje voldoening: ‘Nou, ik ben de deur uit geweest, ik heb wat contacten gelegd.’

– Beleidsmedewerker 1, g2

Zowel uitvoerders als bijstandsgerechtigden relateren meedoen aan het hebben van een doel in het leven en een invulling van de dag. Ze benadrukken allebei het belang van een routine in de dag.

Een doel hebben om op te staan en vroeg naar bed te gaan. Want weet je wat er kan gebeuren: dat je andersom gaat leven. En op het moment dat je in die cirkel zit van andersom, [...] voordat je het weet, is het opeens ‘s nachts drie uur en denk je: oh. [...] Dan is het de volgende dag, maar je bent dan gebroken. Dus je energieniveau gaat steeds meer naar beneden.

– Bijstandsgerechtigde 3, focusgroep

Daarbij valt op dat er zowel bij uitvoerders als bijstandsgerechtigden veel variatie zit in wat meedoen betekent. Wat voor de ene persoon vanzelfsprekend is, zoals uit bed komen, kan voor de ander een vorm van meedoen zijn. Soms is zelfstandig boodschappen doen of het huis uit komen het eerste doel. Het doel van de ondersteuning moet volgens de respondenten haalbaar en passend zijn voor bijstandsgerechtigden. Maatschappelijke participatie betekent in de praktijk dus meedoen op heel verschillende niveaus.

Ik denk dat er gewoon heel veel mensen zijn voor wie vrijwilligerswerk misschien wel het max haalbare is. Of gewoon al is het maar dat ze af en toe naar buiten gaan en dan een kopje koffie gaan drinken, of een keer iets doen in het buurthuis.

– Klantmanager 1, g1

Kom je wel naar buiten nu? Doe je wel zelf je boodschappen? Durf je nu je buurman te helpen, bijvoorbeeld in de tuin? Want we zitten echt op dit niveau. Dus soms stapjes maken, gewoon naar buiten, letterlijk stapjes maken.

– Afdelingshoofd 5, g1

3.2 Bijdragen aan de maatschappij

Sommige uitvoerders en bijstandsgerechtigden benadrukken dat het gaat om bijdragen aan de maatschappij, productief zijn. Meedoen is dan vooral dienstbaar zijn en anderen helpen. Veel bijstandsgerechtigden noemen de behoefte om – ook als betaald werk geen optie is – ergens aan te kunnen bijdragen, een zinvolle dagbesteding te hebben, zoals vrijwilligerswerk. Uitvoerders en bijstandsgerechtigden benadrukken dat ondersteuning bij dergelijke activiteiten niet alleen het individu, maar ook de samenleving als geheel ten goede komt.

Dat je ertoe doet. Dat je een functie hebt. Dat er mensen zijn die op jou rekenen en dat je daar op de een of andere manier iets voor terugkrijgt: waardering of geld.

– Bijstandsgerechtigde 1, focusgroep

Ik ben ervan overtuigd dat als een gezin minder problemen heeft, dus als wij ze goed kunnen helpen door ze naar de juiste afdelingen door te zetten, dus dat de financiën in orde komen, dat andere punten op hun leefgebieden aangepakt kunnen worden door de juiste steun van de juiste afdelingen, dat het thuis beter gaat en ook met hun kinderen. En als het daar beter gaat, gaat het in de straat beter, en volgens mij spreidt dat zich uit.

– Afdelingshoofd 5, g1

En dan kijk je ook echt wel naar het belang van de maatschappij, zeg maar. Want uiteindelijk is het toch belastinggeld. Uiteindelijk kijk je toch ook naar het belang van die stad, en niet alleen het belang van die klant.

– Klantmanager 2, focusgroep

Zowel bij de bijstandsgerechtigden als bij de uitvoerders is er soms een spanningsveld tussen participatie als plicht en participatie als recht. Enerzijds horen we in de gesprekken dat bijstandsgerechtigden verplicht worden om te participeren. Dat kan vanuit de gedachte zijn dat dit goed is voor mensen, maar het kan ook bedoeld zijn als tegenprestatie voor het ontvangen van een uitkering, die vanuit de Participatiewet kan worden opgelegd. Dit maakt soms dat bijstandsgerechtigden een antipathie hebben tegen de term ‘meedoen in de maatschappij’. Deze term wordt als dwingend ervaren, waarbij er geen plaats is voor de wensen van de bijstandsgerechtigde. Anderzijds komt ook uit de gesprekken naar voren dat bijstandsgerechtigden soms geen vrijwilligerswerk mogen doen van de gemeente, vanuit de gedachte dat als mensen vrijwilligerswerk kunnen doen, zij ook betaald werk zouden kunnen verrichten. Vrijwilligerswerk of andere vormen van onbetaalde arbeid, zoals mantelzorg, wordt dan niet gestimuleerd of zelfs niet toegestaan.

Dat vind ik een lastige, want ik heb een beetje antipathie tegen ‘meedoen in de maatschappij’. Dat is meer vanuit de gemeente, want die deden dat in het begin dus heel erg: je moet meedoen in de maatschappij. En dan werd ik ergens neer geflikkerd, van: zoek het uit. Dus ik heb zoiets van: ik wil mijn eigen ding doen. Dus liever gewoon iets wat ik leuk vind, wat ik graag wil doen, en dat ik mijn eigen centjes kan verdienen. Dat zou de beste optie zijn.

[...]

Ik zou heel graag met de dierenambulance mee willen lopen, dat lijkt me geweldig om te doen. Maar ja, dan wordt er gewoon gezegd: ‘Als je dat kan doen, dan kan je ook betaald werk doen.’ Wat is dat nou?

– Bijstandsgerechtigde 2, focusgroep

Ook de gemeenten worstelen soms met het verplichten tot participatie. Enerzijds doen ze hun best om aan hun opdracht te voldoen en iedereen die dat kan te laten participeren, vanuit de gedachte van wederkerigheid. Anderzijds worstelen uitvoerders met die verplichtingen, omdat het volgens hen niet altijd werkbaar is.

Iedereen, die heeft eigenlijk de plicht om aan de Participatiewet te voldoen. Dat betekent dat ze actief bezig moeten zijn. We hebben het hier eigenlijk over de wederkerigheid van de uitkering [...], dus het liefst vrijwilligerswerk of mantelzorg.

– Afdelingshoofd 5, g1

Het is op zich wel vrij cruciaal, die intrinsieke motivatie. Als dat er niet is of als je iets oplegt als gemeente, volgens mij werkt dat dus inderdaad niet. [...] Nee, dat doen we inderdaad ook niet. Dat is natuurlijk wel hoe de Participatiewet is ingericht: vanuit sancties en verplichtingen. En dat is ook precies waar gemeenten zoveel moeite mee hebben in de uitvoering. Want volgens mij werkt dat uiteindelijk niet, als je iets oplegt of iets... Als iemand niet gemotiveerd is, in mijn beleving werkt dat dan niet.

– Beleidsmedewerker 6, g1

En wat niet helpt, is een tegenprestatie. Op het moment dat dat geïntroduceerd werd, werd daar vanuit [naam gemeente] tegen geageerd. Dat hebben we echt niet nodig. Dat gaat mensen niet motiveren om in beweging te komen. Sterker nog: volgens mij zien we, niet alleen bij een tegenprestatie, maar de afstand tussen inwoner en overheid wordt door dit soort maatregelen forser.

– Beleidsmedewerker 4, focusgroep

3.3 Maatschappelijke participatie als einddoel of tussenstap

Klantmanagers geven vaak aan dat ze willen dat bijstandsgerechtigden ontwikkelstappen maken. Het is echter onduidelijk waar die stappen precies naartoe moeten leiden. De ene klantmanager ziet dergelijke ontwikkelstappen als tussenstap naar uitstroom uit de uitkering naar betaald werk, de ander naar vormen van participatie in brede zin. Vaak zijn de tussenstappen echter het eindstation.

Voor mij is het dat de randvoorwaarden voor de burger zo goed geregeld zijn, voor zover wij dat kunnen natuurlijk, zodat de burger een stap kan zetten, een ontwikkelstap. En of dat nu richting vrijwilligerswerk is of richting een betaalde baan, dat is voor ons niet belangrijk.

– Klantmanager 4, g1

Klantmanagers worstelen soms met het doel om mensen toe te leiden naar betaald werk. Door betaald werk als einddoel te stellen, lijken andere activiteiten inferieur, zoals de zorg voor kinderen, mantelzorg en vrijwilligerswerk. Net als bijstandsgerechtigden zien klantmanagers soms dat in beleid en de samenleving het idee leeft dat iemand die geen betaald werk doet, niets doet of nutteloos is, terwijl zij zelf zien hoe mensen van betekenis zijn voor hun omgeving.

Kijk, bijvoorbeeld zo'n buurtvader. Hij is 55, zijn kinderen zijn allemaal uit huis, zit in de bijstand, kan niet gaan werken want hij heeft bijvoorbeeld last van [zijn gezondheid]. Maar hij is wel de hele dag aan het rondlopen in de wijk, alle jongetjes aanspreken, zorgen dat hij een bekend gezicht is, heeft aanzien in de wijk ook. Dus indirect heeft hij heel veel invloed op de maatschappij en in de wijk. Maar je kunt niet meten, maar dan ga je zeggen: 'Zo iemand moet gewoon aan het werk.' Maar hij doet al heel veel, zijn inbreng is veel waardevoller voor de maatschappij dan wat je dan op zo'n blaadje kan zien van: nou, die heeft een betaalde baan van acht uur per week of zo.

– Klantmanager 4, g1

Wel klinkt de waarschuwing vanuit alle respondentgroepen dat als maatschappelijke participatie het doel is in plaats van betaald werk, de kans bestaat dat je mensen afschrijft of aan de kant zet. Het risico is dat mensen zich jarenlang onbetaald (moeten) inzetten voor de samenleving, zonder perspectief op een verbetering van hun (financiële) situatie. Een bijstandsgerechtigde illustreert in het volgende citaat dat vrijwilligerswerk belangrijk is, maar dat het ook een uitzichtloze fuik kan zijn, waarin mensen onbetaald werk doen, maar geen perspectief hebben uit de uitkering te komen en in hun eigen onderhoud te voorzien.

Je ontvangt geld van de gemeenschap. Dus de gemeenschap vindt het ook wel prettig als je iets terugdoet voor de gemeenschap. Wij praten te veel in de moderne tijd over rechten, rechten, rechten. Je hebt ook een plicht, en ik vind het goed om dat te hebben. Alleen, het moet wel een bepaald doel voor ogen hebben. Er moet een eindperspectief zijn en een punt op de horizon waar je naartoe werkt. En als dat er niet is, dan wordt het een soort van... Dan wordt het een slavernij, in feite.

– Bijstandsgerechtigde 1, g1

3.4 Samenvatting

De voorgenomen herziening van de Participatiewet verbreedt het doel van de ondersteuning van toeleiding naar betaald werk naar maatschappelijke participatie (Rijksoverheid 2024). Uitvoerders en bijstandsgerechtigden onderschrijven het belang hiervan. Mensen in de bijstand willen, net als anderen, graag meedoen in de maatschappij. Zij willen een zinvolle dagbesteding, zich nuttig voelen en gewaardeerd worden. De gesprekken laten zien dat er veel variatie is in wat participatie betekent voor mensen in de bijstand en hun klantmanagers. Wat voor de een vanzelfsprekend is, zoals uit je bed komen, is voor anderen een vorm van meedoen. Soms gaat het om maatschappelijke participatie, zoals vrijwilligerswerk en mantelzorg, maar voor anderen is een keer koffie drinken in het buurthuis de hoogst haalbare vorm van meedoen. Het is daarbij voor bijstandsgerechtigden soms onduidelijk wat de gemeente wil als het gaat om participatie. Zo blijkt uit de gesprekken dat sommige bijstandsgerechtigden niet mogen participeren in bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, omdat zij beschikbaar moeten zijn voor betaald werk. Anderen worden juist verplicht om vanuit het principe van wederkerigheid (tegenprestatie) te participeren in – in hun ogen soms zinloze – activiteiten. Mensen willen graag participeren en zich nuttig maken, maar dan moet het wel passend zijn. Er moet dus een balans worden gezocht tussen individuele voorkeuren en maatschappelijke opbrengsten van participatie. Daarnaast moet ervoor gewaakt worden dat mensen te gemakkelijk een stempel krijgen dat maatschappelijke participatie voor hen het einddoel is en ze niet meer kunnen werken, als ze met de juiste ondersteuning wel de stap naar de arbeidsmarkt kunnen maken.

4 Het ideaal van betaald werk

4.1 Als betaald werken niet lukt

Het overheidsbeleid is erop gericht dat zoveel mogelijk mensen participeren op de arbeidsmarkt. Gemeenten en bijstandsgerechtigden geven aan dat voor sommige bijstandsgerechtigden betaald werk, ook op de lange termijn, niet mogelijk is. Wat betekent het als bijstandsgerechtigden zelf of hun klantmanager het ideaal van betaald werk loslaten? Zijn zij het met elkaar eens over de (on)mogelijkheden om betaald werk te verrichten?

Uit de gesprekken komt naar voren dat veel bijstandsgerechtigden wel betaald werken zouden willen verrichten, maar daar geen mogelijkheden voor zien, vaak vanwege gezondheidsproblemen. Dat levert frustratie en moedeloosheid op.

Ik weet wanneer ik wel iets kan, wanneer ik niet iets kan. Kan ik aan de ratrace weer gaan deelnemen? Ik zou willen dat ik fysiek gezond genoeg was om te zeggen van: 'ja, kan ik'. Maar ik voel dat mijn lijf dat niet meer kan. Dat vind ik niet altijd leuk. Het is ook een stukje rouwproces van dat je niet meer op die manier kan deelnemen aan de maatschappij, zoals je dat eigenlijk deed voordat je in de bijstand... voordat ik in de WW terecht kwam.
– Bijstandsgerechtigde 3, g1

Het frustreert me wel dat ik me nu niet nuttig kan maken. Maar ik heb daar heel lang moeite mee gehad, omdat ik juist ben opgegroeid met: werken voor je geld, sparen, niet je hand ophouden. Heel veel mensen behandelen het als een tijdelijk iets. [...] Nee, je komt er gewoon niet uit.
– Bijstandsgerechtigde 7, g2

Uit de gesprekken komt naar voren hoe bijstandsgerechtigden die niet kunnen meedoen in de vorm van betaald werk bejegend worden door de gemeente en de mensen in hun omgeving. De sterke focus op betaald werk in het bijstandsbeleid en de samenleving maakt het extra pijnlijk als het niet lukt om aan die maatschappelijke norm te voldoen. Dit komt voor sommigen boven op het stigma van het hebben van een (arbeids)beperking (zie bv. Fitzpatrick 2023; Kampen 2021). Nog erger vinden de bijstandsgerechtigde respondenten hoe zij beoordeeld kunnen worden, zowel door de samenleving als vanuit de overheid. Zo wordt verondersteld dat zij een gebrekkig arbeidsethos hebben, misbruik maken van de uitkering en nutteloos zijn. Bijstandsgerechtigden vinden het idee onterecht dat ze niets doen of misbruik maken van de uitkering. Daarom vertellen sommigen niet dat zij een bijstandsuitkering hebben.

Ja, laten we zeggen dat ik het idee heb, en dan heb ik het over maatschappijbreed, niet specifiek bij de mensen in de gemeente zelf, maar dat het klaplopers zijn. Het overgrote deel is onverschillig, want zij zullen nooit in de bijstand komen. Totdat ze er zelf in kukelen. Want iedereen kan altijd alles. Totdat je een chronische ziekte krijgt, totdat je tegenslag krijgt die je niet ziet aankomen. Ik zou het fijn vinden, in de grote context, dat er niet zo wordt gezegd van: 'Alle mensen in de bijstand die frauderen en die gaan zwartwerken.' Zijn er een paar die dat doen? Geheid. Maar de meesten willen graag.
– Bijstandsgerechtigde 1, g1

Ja, ik praat er wel over dat ik vrijwilligerswerk doe, maar niet dat ik in de bijstand zit. Nee. Want dat is het wel: je krijgt meteen een bepaald stempel. De meeste mensen kennen me wel: dat ik welwillend ben, enzovoort. Maar dan nog heb je van: je praat er niet zomaar over tegen vreemde mensen, van: 'Ik zit in de bijstand' of zo.
– Bijstandsgerechtigde 4, focusgroep

Bijstandsgerechtigden hebben niet alleen last van het negatieve beeld van het ontvangen van een uitkering, maar ook van het feit dat zij niet altijd kunnen rondkomen van de bijstandsuitkering. Dit kan andere problemen veroorzaken, zoals stress, wat weer kan leiden tot beperkingen in het nemen van bijvoorbeeld langetermijnbeslissingen (zie bv. Commissie sociaal minimum 2023). Ook kan het hebben van weinig geld leiden tot een sociaal isolement. Zo kan een neerwaartse spiraal ontstaan waar maar moeilijk uit te ontsnappen is.

Als je met vrienden wilt afspreken, die heeft een baan, die heeft een baan, die heeft een baan. En dan moet je ergens tussen de momenten door dat zij vrij zijn moet je afspraken maken. Dus doordeweeks is het soms een soort van vaag niemandsland van niks. Je hebt niks om naartoe te gaan. En zijn de meeste dingen te duur.

– Bijstandsgerechtigde 3, g1

4.2 Inschatting wie er kan werken

Het is moeilijk vast te stellen of iemand geen betaald werk kan verrichten, zelfs wanneer de bijstandsgerechtigde ondersteuning zou krijgen. Het is niet alleen afhankelijk van de capaciteiten van de bijstandsgerechtigde, maar ook van de mogelijkheden die er op de arbeidsmarkt zijn (Arts 2020a) en de ondersteuning die de gemeente financieel en praktisch biedt. Klantmanagers verschillen hierin bovendien in hun opvattingen. Sommige uitvoerders noemen dat je moet accepteren dat er bijstandsgerechtigden zijn die nooit meer betaald kunnen werken. Hoewel het hun taak is om mensen naar betaald werk toe te leiden, zien zij dat dit in sommige gevallen een onmogelijk opgave is, bijvoorbeeld omdat zij dat fysiek en/of mentaal niet meer aankunnen na zo veel jaren uit het arbeidsproces te zijn geweest. In andere gevallen zijn er problemen op meerdere levensgebieden. Klantmanagers noemen dat het soms zelfs het beste is om iemand helemaal niet meer aan te sporen om betaald werk te verrichten. Maar er zijn ook uitvoerders die vinden dat iedereen wel iets kan.

We hebben mensen, die zijn zwaar verslaafd, die wonen in voorzieningen speciaal voor junkies. Nou, die zie ik nou niet direct aan het werk gaan. Je hebt ook mensen die, als ze aan het werk zouden gaan, dat het alleen maar nog meer ellende met zich mee zou brengen. En de mensen die wel iets kunnen, die moet je absoluut ondersteunen en stimuleren, die moeten eruit gehaald worden. Maar je hebt ook gewoon mensen die je beter niet kan belasten met werken.

– Afdelingshoofd 2, g1

Je hebt ook weleens het idee dat mensen soms een stempel opgedrukt krijgen door de problematiek die er op dat moment speelt. En dat ze dan in een bestand terechtkomen, waarbij er eigenlijk niet zo heel veel meer gedaan wordt om mensen te stimuleren om aan het werk te komen. Is dat altijd even eerlijk? Kan iemand echt niks meer? Of kan eigenlijk iedereen wel iets?

– Handhaver 1, g2

Terwijl sommige bijstandsgerechtigden proberen te accepteren dat betaald werk er niet in zit, zien anderen op termijn nog wel mogelijkheden, al lukt het niet (meer) om een substantieel aantal uren betaald te werken. Zij willen hun eigen geld verdienen en noemen ook hoe de negatieve behandeling vanuit de gemeente en de financiële teruggang hen motiveert om zo snel mogelijk weg te komen uit de bijstand. Een respondent noemt dat ze accepteert dat ze niet meer volledig aan het werk zal kunnen gaan, maar dát ze betaald werk zal verrichten, staat voor haar vast:

Ze behandelen je ook als een iets. Ook als je belt om dingen te vragen, behandelen ze je echt alsof je zielig je handje komt ophouden. En wat mij écht, écht stoort, is dat ik van duizenden te besteden per maand naar dit ben gegaan, weet je, dus het stoort me nog steeds. [...] Ik wil m'n eigen geld maken, dus ik ben ook keihard aan het werken nu om te herstellen om die opleiding te gaan doen. [...] Ik ga niet veel kunnen werken meer, zoveel uren, dus ik moet kijken hoe het past.

– Bijstandsgerechtigde 8, g2

Soms lijkt er ook verschil te zijn tussen wat de klantmanager denkt dat mogelijk is en wat de bijstandsgerechtigde denkt of wil. Het kan zijn dat de klantmanager meer mogelijkheden ziet dan de bijstandsgerechtigde zelf, maar in de gesprekken met de bijstandsgerechtigden in dit onderzoek valt vooral het omgekeerde op. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als betaald werk wel mogelijk zou kunnen zijn, maar een flinke investering vergt, zoals het financieren van een opleiding of langdurige begeleiding. Een bijstandsgerechtigde geeft aan dat het soms frustrerend is dat die ruimte niet geboden wordt. Belangrijk voor bijstandsgerechtigden is ook dat zij niet onderschat willen worden, dat zij perspectief hebben en dat de gemeente in hen gelooft.

Weet je, geef iemand nu een kans. Dat is wel iets wat ik toen heel erg miste. [...] 'Ja, nee, maar het [kost gewoon te veel geld] om dan iemand te begeleiden naar een baan.' Laten we zeggen, hij had zijn hakken in het zand gezet. Hij vond dat ik dat niet kon en dus kon het niet. [...] Mijn eerste emotie was verdriet, maar ik ben er ook heel boos over geworden, van: 'Jij ontnemt mij nu een kans om weer terug te keren in het arbeidsproces.' Dat dat misschien niet fulltime is, dan is het niet fulltime, maar gun iemand een lichtpuntje. Gun iemand perspectief.
– Bijstandsgerechtigde 3, g1

4.3 Toekomstperspectief bieden op participatie

Hoewel dit onderzoek zich vooral richt op de groep die (nog) niet betaald kan werken, komt er in de gesprekken ook een aantal aspecten naar voren die mensen meer perspectief zou kunnen bieden op (arbeidsmarkt)participatie. Ten eerste is dit de arbeidsduur. Sommige bijstandsgerechtigden willen wel betaald werken, maar kunnen niet (meer) voltijd werken, bijvoorbeeld door gezondheidsproblemen of door de zorg voor kinderen die vanwege ziekte of gedragsproblemen extra aandacht nodig hebben. Zij zouden graag in deeltijd werken, maar dat is niet altijd mogelijk. Kleine deeltijdbanen liggen op de arbeidsmarkt niet voor het oprapen. En als zo'n deeltijdbaan beschikbaar is, verdienen ze daarmee niet altijd voldoende om uit te stromen uit de uitkering.

Dan hadden ze eindelijk via dat doelgroepenregister een baan gevonden voor me, waar ik met twee keer twee uur kon beginnen, dus helemaal perfect. Ik had het prima naar mijn zin, en vervolgens was het: 'We willen eigenlijk alleen nog maar fulltime mensen.' En dat was het. Anderhalf jaar voor niks opgebouwd, en dan word je aan de kant geflikkerd.
– Bijstandsgerechtigde 2, focusgroep

Klantmanagers erkennen het belang van deeltijdwerk en zetten daar ook op in. Soms geven zij echter aan dit als een tussenstap te zien, met als uiteindelijk doel uitstroom uit de uitkering. Zij vinden het belangrijk om door middel van deeltijdwerk mensen weer te laten wennen aan het arbeidsproces en dit langzaam op te bouwen. Deeltijdwerk is dan duurzamer dan gelijk voltijds gaan werken. Bijstandsgerechtigden geven echter aan dat een (kleine) deeltijdbaan waarschijnlijk het hoogst haalbare voor hen is.

Dat is iets wat je zou willen: niet meteen op fulltime, nee. Soms, als jij al zolang in de bijstand zit, dan is parttime geweldig. Eigenlijk streef ik daar meestal naar, omdat ik denk: ik heb liever dat je 16 uur werkt en dat volhoudt of nog een jaar doet, dan dat je nu 32 uur gaat werken en het is een te grote stap.
– Klantmanager 2, focusgroep

Ik weet van mezelf: ik zal nooit fulltime kunnen werken, dus ik kom nooit meer uit die uitkering. Dat ideaalbeeld heb ik al opgegeven, dat gaat 'm gewoon niet worden. Dus voor mij zou het zijn dat ik parttime werk.
– Bijstandsgerechtigde 2, focusgroep

Ten tweede is passend werk belangrijk voor de werkperspectieven van bijstandsgerechtigden. Het gaat daarbij om aansluiting bij hun capaciteiten en interesses, maar ook om goede werkomstandigheden (zie ook WRR 2020). Die omstandigheden moeten zodanig zijn dat het betaalde werk iets toevoegt, in plaats van afbreekt. Slecht werk maakt de problemen van mensen in de bijstand eerder groter dan dat het een oplossing biedt voor hun situatie. Sommige bijstandsgerechtigden vertellen dat ze alleen maar

zieker worden door het werk dat zij aangeboden krijgen. Zo geeft iemand aan niet de hele dag in een loods te willen werken waar geen daglicht is. Ook willen bijstandsgerechtigden graag iets doen wat past bij hun behoeften, wat zinvol is en henzelf of anderen iets brengt. Iemand die altijd alleen is, zou bijvoorbeeld graag sociale contacten opdoen in het werk. Klantmanagers doen hun best passend werk te vinden, maar zijn er soms vooral op gericht om te zorgen dat mensen uitstromen naar werk, ongeacht wat het is. Werk dat passend is voor bijstandsgerechtigden is niet altijd beschikbaar, zoals eenvoudig werk onder goede werkomstandigheden in een kleine deeltijdbaan. Dit botst soms met de wens van bijstandsgerechtigden dat er rekening gehouden wordt met hun interesses. Als het werk niet passend is, lijkt het vaak ook niet duurzaam te zijn.

Respondent: *Die peuterspeelzaal vond ik heel erg leuk. Ik wil gewoon heel graag met kinderen werken.*

Het maakt me niet eens zoveel uit of het nou een basisschool is, peuterspeelzaal, zo iets.

Interviewer: *En [naam klantmanager] kan je daar niet bij helpen?*

Respondent: *Nee, want ze zegt al: 'Wij zijn gemeente, wij helpen je niet aan een droombaan.'*

– Bijstandsgerechtigde 2, gz

Ik ben natuurlijk, eigenlijk heel veel alleen. Dus dan wil ik wel, als ik ga werken, dat ik in een omgeving kom...

Ik heb ook weleens een baan aangeboden gekregen: kleding uitzoeken, ging ik doen, kleding sorteren. Vond ik ook heel erg leuk. Bij een kringloopwinkel. Toen kwam ik daar. Ik kreeg een traphok, een kamertje toegewezen, daar stonden allemaal zakken met kleding en een bureau. Alleen in mijn koffiepauze zag ik iemand. En voor de rest zat ik weer alleen. Nou, dat gaan we niet doen.

– Bijstandsgerechtigde 6, gz

Ten derde is financieel vooruitkomen in plaats van achteruitgaan een belangrijke voorwaarde voor bijstandsgerechtigden om een baan te accepteren. Zowel uitvoerders als bijstandsgerechtigden geven aan dat het niet altijd financieel loont om betaald werk te verrichten en dat dit veel financiële onzekerheid geeft. Allereerst gaat het om weeffoutjes in het toeslagensysteem. Klantmanagers geven aan dat dit vooral geldt voor alleenstaande moeders met veel kindgebonden budget. Daar komt bij dat veel bijstandsgerechtigden weinig opleiding hebben gehad en maar een beperkt aantal uren kunnen werken. Zij gaan er niet op vooruit als ze een baan krijgen. Alle respondentgroepen noemen de complexiteit van de financiële veranderingen die gepaard gaan met aan het werk gaan, en de bijbehorende onzekerheden voor de bijstandsgerechtigden (zie ook NLA 2024; SZW 2024).

Het uitstromen, nu we het hier over hebben, moet ook wel lonen: het moet je beter maken qua inkomen, om die stap te maken naar zelfstandigheid. Als je ziet dat alle toeslagen wegvallen als je er net iets onder zit; dat motiveert niet om uit te stromen naar werk. Dus dat is ook een stukje veiligheid.

– Klantmanager 3, focusgroep

Op het moment dat je gaat werken, heb je geen toeslag meer, heb je geen energietoeslag meer, heb je geen pas [voor voorzieningen van de gemeente] meer. Niemand van de bijstand wil meer gaan werken tegenwoordig, want iedereen profiteert van alle voordelen, op het moment dat je een bijstandsuitkering hebt.

– Bijstandsgerechtigde 1, focusgroep

Tot slot kan ten vierde het investeren in voorzieningen mensen meer perspectief bieden op het verbeteren van hun situatie. Het gebrek aan toegang tot voorzieningen die voor anderen wel beschikbaar zijn (bv. een opleiding via de werkgever, kinderopvang voor werkenden) maakt dat mensen in de bijstand weinig perspectief hebben op ontwikkeling, laat staan op uitstroom naar betaald werk. Zo horen we in de gesprekken vaak dat mensen een opleiding zouden willen volgen. Daar is echter niet altijd budget voor, mede vanuit de gedachte dat mensen die een opleiding kunnen volgen ook kunnen werken. Dit gebrek aan opleidingsmogelijkheden beperkt volgens klantmanagers en bijstandsgerechtigden soms het toekomstperspectief op participatie of uitstroom naar een (duurzame) baan.

Uitvoerders en bijstandsgerechtigden noemen ook de behoefte aan kinderopvang. Dat is overigens niet alleen van belang om aan de slag te kunnen gaan in een betaalde baan, maar ook om op andere manieren te participeren, bijvoorbeeld om vrijwilligerswerk te doen, een sociaal netwerk op te bouwen of een opleiding te volgen. Deze opvang is niet voor iedereen toegankelijk, omdat mensen niet altijd recht hebben op kinderopvangtoeslag. Soms gaat het in de gesprekken ook over het gebrek aan passende opvang in het geval van kinderen die veel zorg nodig hebben, of wachtlijsten in de kinderopvang.

Ik denk ook dat ook goed moet gekeken worden naar de randvoorwaarden. Bijvoorbeeld, iets als kinderopvang is iets wat een heel groot probleem is. Als je in een re-integratieroute zit, dan heb je recht op kinderopvangtoeslag. Maar als je in die participatieroute zit – dus alleen om deel te nemen aan de samenleving – heb je geen recht op kinderopvangtoeslag. Waardoor dus jonge moeders vaak vier jaar met rust gelaten worden, omdat er geen kinderopvang geregeld kan worden, omdat er geen kinderopvangtoeslagrecht is. Terwijl, als mensen al eenmaal vier jaar in de bijstand zitten, om ze dan nog weer in beweging te krijgen, dat is heel moeizaam. Dat is een groot struikelpunt.

– Beleidsmedewerker 7, g₁

Ik wil heel graag terug naar school. [...] Ik wil heel graag mijn social work-studie doen en daarin zou ik heel graag de ondersteuning willen krijgen van de gemeente. Volgens mij is het iets van 2300 euro per jaar. Het is ook een baan wat ik wil gaan doen voor de maatschappij: ik wil teruggeven aan de maatschappij, ik wil een goed deel uitmaken ervan. Dus ik hoop dat ze mij daarin zouden kunnen sponsoren, en dat ik ook hulp zou kunnen krijgen met mijn zontje. Ik moet huiswerk gaan doen, ik moet stage gaan lopen.

– Bijstandsgerechtigde 4, g₁

4.4 Samenvatting

Uitvoerders en bijstandsgerechtigden zien het primaire doel van de Participatiewet, om uit de uitkering te komen door betaald werk, voor een deel van de bijstandsgerechtigden als een illusie en laten het in de praktijk vaak los. Veel van de bijstandsgerechtigden die we spraken willen graag betaald werk, maar geven aan dat niet te kunnen, gegeven hun omstandigheden. Het gaat vaak om gezondheidsproblemen. Zij raken gefrustreerd als zij niet aan het werk komen, temeer omdat betaald werk de norm is in de Participatiewet en in de samenleving. Bijstandsgerechtigden vinden het beeld in de samenleving dat zij misbruik maken van de uitkering en niet willen werken onjuist. De mogelijkheden om te kunnen werken worden door klantmanagers soms anders ingeschat dan door de bijstandsgerechtigden. Het gevolg kan zijn dat mensen zich afgeschreven voelen, terwijl er (eventueel met ondersteuning) wel mogelijkheden voor betaald werk zijn. De mogelijkheden om mensen perspectief te bieden op betaald werk of maatschappelijke participatie lijken nog onderbenut. Hoewel uit ons onderzoek blijkt dat uitstroom uit de uitkering door betaald werk voor de bijstandsgerechtigden niet (direct) mogelijk is, zijn er wel aspecten die hun perspectieven op participatie op de arbeidsmarkt vergroten. Zo kan financiering van een opleiding of kinderopvang mogelijk perspectief bieden. Ook (kleine) deeltijdbanen kunnen helpen om aan de slag te komen, en daarnaast is financiële zekerheid van belang (zie bv. SZW 2024). Het moet hier wel gaan om zinvol werk met goede arbeidsomstandigheden, waardoor de situatie van de bijstandsgerechtigde verbetert, in plaats van verslechtert (Arts 2020c; Conen 2020; WRR 2020). Als betaald werk en maatschappelijke participatie als doel gesteld worden voor het individu en de samenleving, dan zullen de gemeenten daarin moeten investeren, en moeten ook de instrumenten in de Participatiewet hierop aansluiten.

Conclusie en beleidsimplicaties deel A: Doel van de ondersteuning

In dit deel van het rapport stelden we de fundamentele vraag wat het (primaire) doel van de ondersteuning zou moeten zijn. Sluit het doel van de huidige Participatiewet – begeleiding naar betaald werk – aan bij de ondersteuningsbehoefte van bijstandsgerechtigden? De bevindingen laten zien dat in de praktijk ondersteuning wordt geboden die veel breder kan zijn dan begeleiding naar werk. Het doel hangt van de omstandigheden en mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde, en kan gaan om betaald werk, maatschappelijke participatie, of de kwaliteit van leven.

Klantmanagers als link tussen beleid en uitvoering

Gemeentelijke uitvoerders nemen een bijzondere positie in tussen enerzijds de wettelijke kaders en anderzijds de mensen voor wie de wet bedoeld is, met wie zij in direct contact staan (Ghorashi et al. 2023). Zij hebben als taak om de wet uit te voeren, maar worden tegelijkertijd geacht om in te spelen op wat mensen nodig hebben (Lipsky 1980; Zacka 2017). Dit is soms een spanningsveld, omdat de doelen van de wet niet vanzelfsprekend overeenkomen met wat uitvoerders denken dat passende ondersteuning is. Deze dualiteit in het werk van klantmanagers zien we bij uitstek terug bij de uitvoering van de Participatiewet. Het primaire doel van de wet is de toeleiding naar werk, maar in de praktijk is die doelstelling niet voor alle bijstandsgerechtigden haalbaar.

Doel uitvoerders is breder dan de wettelijke kaders

In de levens van bijstandsgerechtigden komen vaak problemen op diverse leefterreinen samen. De gemeentelijke ondersteuning van bijstandsgerechtigden is daarom in de praktijk breder dan de toeleiding naar werk. Klantmanagers doen hun best de draagkracht en de draaglast van mensen weer in evenwicht te brengen. Het gaat dan om het verbeteren of op peil houden van de kwaliteit van leven. De klantmanagers coördineren daartoe vaak de hulp vanuit aanpalende wetten en instanties voor hulp bij diverse problematiek, zoals wonen, gezondheid, gezin en financiën. De bijstand is daarmee niet alleen het laatste financiële vangnet in Nederland, maar lijkt ook wat betreft ondersteuning het laatste vangnet te zijn. Zo zetten klantmanagers zich in om de situatie stabiel te houden (mentale ondersteuning bieden, schuldeisers ‘rustig houden’) wanneer het elders in de hulpverleningsketen vastloopt. En daar waar de overheid weinig toegankelijk is voor burgers door bureaucratie en complexe regelgeving, helpen klantmanagers mensen hiermee. Dit impliceert dat, om de Participatiewet beter te laten aansluiten bij de uitvoeringspraktijk, de wet ook gericht zou moeten zijn op deze bredere ondersteuning. Denk bijvoorbeeld aan een *life-first*-benadering, om problemen op verschillende levensdomeinen aan te pakken (Van der Valk en Fenger 2019). Bijstandsgerechtigden ervaren soms dat ze nergens anders terecht kunnen, terwijl de klantmanagers zoeken naar de grenzen van wat mensen aan ondersteuning van de gemeente kunnen verwachten. De vraag is daarbij hoever de verantwoordelijkheid van de overheid reikt voor het zorgen voor voldoende kwaliteit van leven van bijstandsgerechtigden, en in hoeverre klantmanagers daar vanuit de Participatiewet aan moeten bijdragen.

Rekening houden met variatie in mogelijkheden voor participatie

Het recente wetsvoorstel Participatiewet in balans verbreedt het doel van de ondersteuning van toeleiding naar betaald werk naar maatschappelijke participatie (zie bv. Rijksoverheid 2024). Uitvoerders en bijstandsgerechtigden onderschrijven het belang hiervan. Waar anderen via betaald werk sociale contacten opdoen, waardering krijgen, structuur in het leven en een zinvolle tijdbesteding hebben, is dit voor mensen die (nog) niet kunnen werken net zo goed van belang (Nationale Ombudsman 2023). Uit de gesprekken blijkt dat in de praktijk maatschappelijke participatie niet altijd als een tussenstap wordt gezien op de weg naar betaald werk, maar soms ook als het (voorlopige) hoogst haalbare doel

van de ondersteuning. Daarnaast wordt uit de gesprekken duidelijk dat bij de herziening het begrip ‘maatschappelijke participatie’ niet te eng moeten worden opgevat (zie ook Hiah en Knijn 2020). Voor de een is vrijwilligerswerk of mantelzorg een haalbaar doel, terwijl bij anderen alledaagse activiteiten, zoals het weer zelfstandig boodschappen kunnen doen, een uitdaging kunnen zijn. Ook dat kan gezien worden als een vorm van participatie, en grijpt direct aan op de kwaliteit van leven van mensen, en op een inclusieve samenleving. Voor de bijstandsgerechtigde is het belangrijk dat het (voorlopige) einddoel van de ondersteuning in goed overleg tot stand komt.

Toekomstperspectief bieden

Het verbreden van de focus van de Participatiewet betekent niet dat de focus op betaald werk geheel moet worden losgelaten (zie ook Van Echtelt et al. 2023). Dit kan namelijk leiden tot het aan de kant zetten van mensen. Het risico bestaat dan dat zij jarenlang onbetaalde arbeid verrichten zonder dat zij de kans krijgen in hun eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. Het is voor bijstandsgerechtigden belangrijk om perspectief te houden op verbetering van hun (financiële) situatie. Dit betekent echter niet dat mensen zomaar aan het werk kunnen of dat er van hen verlangd mag worden elke baan te accepteren. Het moet gaan om goed werk, dat voor hen passend is en waarvan de omstandigheden zodanig zijn dat het bijdraagt aan hun kwaliteit van leven in plaats van dat vermindert, zoals wanneer mensen alleen maar zeker worden van het werk (Conen 2020; WRR 2020). Bovendien is niet-passend werk vaak ook niet duurzaam en vallen mensen weer uit, omdat ze het niet volhouden. Wel moet er, vanuit het oogpunt van de kwaliteit van de samenleving als geheel, een goede afweging gemaakt worden tussen enerzijds de individuele voorkeuren en mogelijkheden van bijstandsgerechtigden en anderzijds het maatschappelijke belang van werk en het draagvlak voor de uitkering.

Investerings die niet direct leiden tot uitstroom uit de bijstand

Klantmanagers schatten de mogelijkheden die mensen hebben om te werken soms anders in dan de bijstandsgerechtigden. Dit komt deels doordat toewerken naar betaalde arbeid voor sommige bijstandsgerechtigden een grote investering vraagt die gemeenten niet kunnen of willen doen. Denk bijvoorbeeld aan een opleiding volgen of het regelen van kinderopvang. Ook leidt betaald werk niet altijd tot uitstroom uit de bijstand, en dus tot een besparing op de uitkering voor de gemeente. Dat komt bijvoorbeeld doordat sommige mensen alleen in deeltijd kunnen werken, en daarmee onvoldoende kunnen verdienen om in hun levensonderhoud te voorzien. Als de Participatiewet gericht is op betaald werk, zouden ook de investeringen die nodig zijn om dat te bewerkstelligen onderdeel moeten zijn van de ondersteuning, ook als dit niet direct leidt tot uitstroom uit de uitkering.

Arbeidsongeschikten in de bijstand

Tot slot is het de vraag of de bijstand wel de juiste regeling is voor mensen voor wie betaald werk echt niet mogelijk is. Veel mensen in de bijstand kunnen niet werken door gezondheidsproblemen, en kunnen door arbeidsbeperkingen niet uit de uitkering komen. Zij moeten echter wel aan het strenge bijstandsregime voldoen, zoals de inlichtingenplicht of een tegenprestatie. De uitgangspunten van de huidige Participatiewet sluiten dus niet goed aan bij de mogelijkheden en behoeften van arbeidsongeschikten. In samenhang met het recente advies van de commissie-Octas over een stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen (Octas 2024), kan deze aansluiting binnen de Participatiewet worden bewerkstelligd zoals het kabinet voorstelt (Kabinet-Schoof 2024), of elders in het systeem van ondersteuning worden belegd.

Deel B Ruimte voor passende ondersteuning

De Participatiewet legt de kaders vast waarbinnen gemeenten moeten opereren, maar gemeenten hebben de vrijheid om daarbinnen het beleid in te vullen. En binnen de gemeentelijke beleidskaders hebben klantmanagers op hun beurt discretionaire ruimte in het bieden van ondersteuning (Bredewold et al. 2018; Lipsky 1980; Zacka 2017). De fundamentele vraag die in dit deel van het rapport centraal staat is of het nodig is om de Participatiewet aan te passen, of dat er binnen de huidige kaders voldoende ruimte is om passende ondersteuning te bieden, ook aan de groep bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken.

Bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald aan het werk kunnen, hebben vaak te maken met een stapeling van problematiek (Van Echtelt et al. 2023). Gemeenten doen al veel voor hen, zo bleek uit voorgaande hoofdstukken. Voor deze groep voldoen standaardoplossingen vaak niet, zoals de gangbare re-integratietrajecten gericht op de toeleiding naar betaald werk (Oomkens en Drijvers 2021; Trappenburg 2020). Gemeenten proberen daarom binnen de kaders van de Participatiewet maatwerk te leveren, ofwel vraaggerichte ondersteuning, die aansluit bij het ervaren probleem, de specifieke situatie en context, en de wensen en voorkeuren van de cliënt (Van Echtelt en Van den Berg 2022; Kromhout et al. 2020). Het leveren van maatwerk vraagt wat van de uitvoering, vooral als het gaat om ondersteuning vanuit verschillende domeinen. Het vraagt mandaat, tijd, geld, kennis en vaardigheden van klantmanagers om over de grenzen van hun eigen vakgebied heen te kijken (Bakker-Klein 2021). Daarbij is een normenkader nodig om te kunnen beoordelen in welke gevallen het gelegitimeerd is af te wijken van de regels (Oomkens en Drijvers 2021). Ook is er een spanningsveld tussen het leveren van maatwerk en gelijke rechten voor iedereen, als gelijke gevallen ongelijk behandeld worden (De Beer 2021; Kromhout et al. 2020; Linthorst en Oldenhove 2020; Sebrechts et al. 2019).

In de praktijk betekent het leveren van passende ondersteuning dat mensen niet alleen ondersteund worden vanuit de Participatiewet, maar ook vanuit andere wettelijke kaders, zoals de Wmo 2015, Jeugdwet, of schuldhulpverlening. Een van de doelstellingen van de decentralisaties in het sociaal domein in 2015, waar de Participatiewet onderdeel van is, was dan ook het vereenvoudigen van het bieden van multidisciplinaire, integrale hulp over domeinen heen (TK 2012/2013). Uit eerder onderzoek blijkt echter dat de onderlinge afstemming tussen uitvoerders binnen en tussen verschillende domeinen een struikelblok is. Dit komt mede doordat elke partij eigen uitgangspunten, belangen en doelstellingen heeft, waardoor het niet vanzelfsprekend is dat samenwerking tot stand komt, ook al streeft elke partij naar passende ondersteuning voor de cliënt (Bakker-Klein 2021; Bannink en Bosselaar 2018; Boele 2020; Kromhout et al. 2020). Hier schuurt dus niet alleen de Participatiewet met de praktijk, maar ook met andere wetten binnen het systeem van ondersteuning.

In dit deel van het rapport gaan we na in hoeverre gemeentelijke uitvoerders vinden dat de kaders waarbinnen zij opereren passen bij de ondersteuning die zij bieden aan de bijstandsgerechtigden voor wie betaald werk (nog) niet mogelijk is. Hoofdstuk 5 gaat in op de ervaringen van de uitvoering met de ruimte die zij heeft om passende ondersteuning te bieden en welke knelpunten zij ervaart. Hoofdstuk 6 stelt de kaders centraal waarbinnen de samenwerking met andere actoren in het sociaal domein plaatsvindt. Het gaat in op de vraag welke knelpunten klantmanagers en gemeentelijke beleidsmedewerkers ervaren bij het bieden van integrale ondersteuning, en hoe dat beter zou kunnen.

5 Beleidsruimte voor de uitvoering

5.1 Op zoek naar de uitzondering op de regel

Maatwerk

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat gemeenten allerlei vormen van ondersteuning bieden aan mensen die (nog) niet betaald aan het werk kunnen. Deze ondersteuning is vaak niet gericht op de toeleiding naar betaald werk en soms ook niet op de toeleiding naar andere vormen van participatie. Het is de vraag of de regelgeving hierop aangepast moet worden. Welke ruimte voelen de geïnterviewde beleidsmedewerkers en klantmanagers binnen de huidige kaders om passende ondersteuning te bieden aan bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken? Hoe strikt interpreteren ze de wettelijke kaders? Bijstandsgerechtigden zijn in de gesprekken niet expliciet gevraagd naar hun ideeën over de ruimte die klantmanagers hebben binnen de wet. Dat is voor hen waarschijnlijk ook lastig te overzien. Zij komen daarom in dit hoofdstuk slechts een enkele keer aan het woord.

Sommige klantmanagers vinden dat standaardregelingen voor deze groep bijstandsgerechtigden eigenlijk niet mogelijk zijn, omdat altijd maatwerk nodig is. De groep en de omstandigheden waarin zij verkeren zijn zeer uiteenlopend. Het werk van klantmanagers is daardoor niet routinematig; ze werken niet volgens regels of protocollen, maar oplossingsgericht en pragmatisch.

En alle cliënten die ik nu heb... De gemeente had gevraagd: 'Hoe wil jij die doelgroep omschrijven?' Ik denk, als je die hele doelgroep moet omschrijven, dan doe je die hele doelgroep tekort, omdat iedereen maatwerk nodig heeft. Iedereen heeft wat anders nodig.

– Klantmanager 4, focusgroep

Voor klantmanagers betekent maatwerk leveren de grenzen van de wet opzoeken en creatieve oplossingen vinden binnen de kaders die er zijn. Om maatwerk te leveren, wijken klantmanagers soms bewust van de regels af, en maken ze uitzonderingen op de regels. De hardheidsclausule binnen de Participatiewet biedt deze mogelijkheid. Als het niet lukt binnen de kaders van de Participatiewet, zetten klantmanagers die vaak even aan de zijlijn en kijken ze naar andere wetgeving.

Maatwerk is voor mijn gevoel wat ik net zei: dat je gebruikmaakt van de hardheidsclausule, dat je zegt: 'Op dit individuele geval pas ik de wet niet toe, maar zeg ik: "Ik doe dit."' [...] Ja, ik wijk af van de regels. Want je maakt iets op maat, wat eigenlijk niet past binnen het reguliere kader. En al dat andere, volgens mij probeer je dan maximaal gebruik te maken van de ruimte die er binnen de kaders is.

– Beleidsmedewerker 2, focusgroep

En als dat niet binnen het gekaderde stuk kan, ik noem maar wat, dan ga je het gesprek voeren over van, hé, maar dit is wel noodzakelijk, dit valt niet, in welke manier ook niet, in A-wet, niet in B-wet, niet in C-wet te timmeren. [...] Dan gaan we daar een uitzondering maken, maar dan hebben we een onderbouwde uitzondering.

– Klantmanager 5, g2

Niet alle klantmanagers gaan hetzelfde om met de regels en de ruimte die ze daarin kunnen nemen. De ene klantmanager wil duidelijke kaders en volgt de regels strikter, terwijl de andere klantmanager juist probeert flexibel tussen de regels door te laveren en buiten die kaders te denken. Als er geen regels zijn of strikte protocollen om te volgen, vraagt het vakmanschap van de klantmanagers om keuzes te maken in de ondersteuning. Enkele respondenten geven aan dat niet alle collega's daarin mee kunnen. Dit heeft onder andere te maken met ervaring en expertise, maar ook met moed of lef, en persoonlijkheid. Zo kunnen klantmanagers die langer in het vak zitten de ruimte voelen om flexibel en ruimdenkend te zijn, omdat zij niet meer het gevoel hebben zich te moeten bewijzen en zekerder zijn van hun positie dan hun startende collega's, die vaker te maken hebben met onzekere contracten (Arts 2020a). Anderzijds kan die ervaringheid

juist ook zorgen voor starheid in de werkwijze en het volgen van regels. Doordat klantmanagers verschillend omgaan met de mogelijkheden voor het leveren van maatwerk, en de mate waarin zij de randen van de wet zoeken, bestaat er een risico op ongelijkheid en willekeur (De Beer 2021; Brinkman en Vonk 2022).

Als ik op huisbezoek ben geweest of ik zie iets helemaal misgaan met een gezin, dan heb ik formeel geen toestemming gekregen, een getekende toestemmingsverklaring ofzo. Denk je dan dat ik niks doe? Dan ga ik later wel uitleggen aan een paar stropdassen waarom ik het gedaan heb, maar ik doe het wel. [...] Alleen, ik durf dat en ik heb ook de luxe om dat te kunnen durven. Maar als jij dertig jaar bent en je werkt bij de gemeente, je verstrekt bijstandsuitkeringen, je hebt een gezin met drie kinderen, je houdt net het hoofd boven water... Ga je dan ook zeggen van: 'Ik mag het eigenlijk niet, maar ik doe het wel?'

– Klantmanager 2, g1

Standaardinstrumentarium

De gemeente koopt via aanbesteding dienstverlening in voor een aantal jaren, maar weet van tevoren niet precies wat er nodig is. Hoewel klantmanagers via het huidige aanbod van reguliere (re-integratie)-trajecten en maatwerk ook tot oplossingen komen, zou het volgens sommigen helpen als de standaardtrajecten en -instrumenten beter zouden passen bij de doelgroep die (nog) niet betaald kan werken. Denk bijvoorbeeld aan ondersteuning gericht op stabilisatie van persoonlijke omstandigheden, of begeleiding naar andere vormen van participatie.

Als gemeente hebben we een ongelooflijk aanbod in huis voor trajecten richting werk. Wat naar mijn idee eigenlijk ontbreekt, is intensievere programma's waarmee je mensen naar een traject naar werk kunt helpen. [...] Dat zelf door mensen een aantal dagdelen per week vrijwilligerswerk te laten doen, in ieder geval te zorgen dat er ritme en structuur is, maar eigenlijk gewoon een soort Werkfit-programma, dat mist nog wel. De focus heeft altijd zo bij werk gelegen, en pas nu ontstaat een beetje dat besef van: eigenlijk moeten we toch meer investeren in deze doelgroep.

– Klantmanager 2, focusgroep

Als je mensen niet of nauwelijks spreekt, heb je – denk ik – voor een groot deel van de groep ook onvoldoende in kaart wat precies die [ondersteunings]behoefte is. Maar ik denk dat die [behoefte] ook meer richting Wmo-ondersteuning gaat. [...] Beetje de 'life-first'-benadering. Ik vermoed wel dat die [behoefte] veel meer daar zit, en dat de Participatiewet daar heel weinig instrumentarium op heeft. Dat is een beetje een onderontwikkeld deel van de Participatiewet. En kun je misschien deels met de Wmo invullen, maar ook weer niet helemaal, denk ik.

– Beleidsmedewerker 6, g1

De meningen over de inzet van de standaardtrajecten voor deze groep bijstandsgerechtigden verschillen. Waar de een vindt dat de inkoop van trajecten via aanbesteding niet goed werkt, vindt de ander het niet handig om hiervan af te wijken.

Traditioneel koopt de gemeente trajecten in, die ze dan inzetten voor klanten. [...] Ik geloof er niet zo in, want het is maar heel zelden dat een traject precies past bij een klant die ik spreek en het probleem dat hij heeft. [...] Ik zou eigenlijk veel meer met een aantal partijen samen willen kijken: [hoe] gaan we dan die verschillende stukjes aan elkaar passen om die mensen te helpen? In plaats van: we hebben hier zoveel trajecten, oh, we hebben er nog niemand op zitten, we gaan er mensen bij zoeken. Dus ik wil het eigenlijk andersom...

– Afdelingshoofd 3, g1

We willen ook voorkomen dat we, we hebben net een aanbesteding gedaan, dat er heel veel wordt ingekocht buiten die aanbesteding om. We hebben niet voor niks met elkaar die puzzel gelegd van: wat hebben we nou geleerd van de afgelopen periode, wat misten we, wat hebben we nodig? En dan heb je met elkaar een pakket, ja, dan moet je [dat] ook proberen.

– Beleidsmedewerker 4, g2

Volgens de klantmanagers krijgen in de praktijk mensen die makkelijk passen in het reguliere aanbod van de gemeente soms voorrang. Het is immers eenvoudiger om mensen ondersteuning te geven die al is ingekocht (aanbodgestuurd), dan om maatwerk te leveren (vraaggestuurd). Hierdoor krijgen mensen bij wie de standaardondersteuning niet past soms niet de ondersteuning die ze nodig hebben. Zowel uitvoerders als bijstandsgerechtigden noemen dit in de gesprekken.

Het zijn zulke grote aantallen dat je ook een beetje moet differentiëren van: wie kan vrij makkelijk vanuit de reguliere dienstverlening geholpen worden?

– Beleidsmedewerker 6, g1

Ik denk dat ze het een beetje opgegeven hebben. Ik ben te ingewikkeld of zo, ik kost te veel geld. Dat gevoel krijg ik dan, omdat voor mij meer nodig is dan de standaard, zeg maar. Dus dan denken ze: laat maar met rust.

– Bijstandsgerechtigde 2, focusgroep

Ruimte voor eigen invulling regels

De geïnterviewde beleidsmedewerkers zeggen dat zij beleidsvrijheid ervaren om zelf invulling te geven aan de Participatiewet. De Participatiewet geeft minder ruimte voor het bepalen wie recht heeft op een bijstandsuitkering en de handhaving (rechtmatigheid) dan voor het toeleiden naar betaald werk en bredere participatie (doelmatigheid).

Kijk, er zijn een paar onderdelen die we moeten verordenen, maar dan kunnen we toch nog wel onze eigen draai eraan geven. De Participatiewet is wat dat betreft wel, ja aan de ene kant is het een hele harde wet, je ziet de verplichtingen waar je allemaal aan moet voldoen, de inlichtingenplicht. Op de rechtmatigheid is-ie wel hard, maar op de doelmatigheid kunnen we wel iets meer.

– Beleidsmedewerker 3, g2

Klantmanagers benadrukken dat het noodzakelijk is om ruimte te nemen om zelf invulling te geven aan de ondersteuning en niet te strikt de regels van de wet en het gemeentelijk beleid te volgen. Niet de regels staan bij hen centraal, maar de vraag of de cliënt met de ondersteuning geholpen is. Strikt de regels volgen helpt niet altijd, of werkt zelfs alleen maar averechts, bijvoorbeeld als iemand door een korting op de uitkering verder in de problemen komt. Voor de ondersteuning aan de groep die (nog) niet naar betaald werk kan, is het volgens de uitvoerders nodig om steeds op zoek te gaan naar de uitzondering op de regel.

Die Participatiewet, als je hem strak uitlegt, dan moet er heel veel en kan er heel weinig. Maar we hebben gemerkt dat je als je er heel strak op gaat zitten, dat het zo veel meer ellende oplevert – ook maatschappelijke ellende, persoonlijke ellende, maar ook kosten – dat het soms gewoon veel beter is om even te kijken naar wat er wel kan, in plaats van wat er niet mag, om zo maar te zeggen.

– Klantmanager 2, g1

In de praktijk betekent dit dat klantmanagers de regels van de Participatiewet niet altijd op het netvlies hebben bij de keuzes die ze maken in hun dagelijks werk. Soms blijkt ook dat bepaalde regels niet als zodanig in de Participatiewet staan, maar dat het interne door de gemeente opgelegde regels zijn. Gemeenten nemen dan niet alle ruimte die beschikbaar is voor het aansluiten van de ondersteuning bij de behoeften van de bijstandsgerechtigden. Klantmanagers moeten hun handelen wel kunnen verantwoorden, maar ze lijken eerst te doen wat nodig is en proberen dat achteraf, soms met enige moeite, op de regels te laten aansluiten. Sommige klantmanagers geven aan dat het helpt dat hun leidinggevende hen die vrijheid expliciet geeft, of dat de gemeente duidelijk kiest voor een ruime handelingsvrijheid van klantmanagers.

Dat ik denk: o ja, die wet, ik moet het natuurlijk ook wel weer kunnen verantwoorden. Dat is voor mij soms een beetje een blinde vlek, want we moeten het wel gedraaid krijgen waar... Wel dat je met elkaar probeert die maas een beetje te vinden, zodat je dat maatwerk wel kan leveren.

– Klantmanager 2, focusgroep

En als iets niet past omdat het niet in het kader van de wet is, dan denk ik: oké, rapportage maken, ga maar even zitten, om die en die redenen mag het niet, maar om die en die reden wil ik het toch. Ik ben heel erg van het individualiseren, ik ben heel erg van: heb ik jou daarmee geholpen? Kan jij daarmee verder?

– Klantmanager 3, focusgroep

5.2 Handelingsruimte binnen financiële kaders

Maatwerk financieel niet altijd haalbaar

Gemeenten staan voor het dilemma dat maatwerk nodig is voor de groep die (nog) niet kan werken, maar dat het qua capaciteit en financiën niet altijd haalbaar is. Maatwerk kost vaak extra tijd en energie en geld. Klantmanagers kunnen daardoor niet iedereen maatwerk geven.

Volgens mij wil je de juiste dienstverlening bieden naar wat de burger nodig heeft. Maar volgens mij is het ook een utopie om te zeggen: 'We kunnen iedereen maatwerk bieden.' Dat kan niet, want dan zou je een-op-een een consulent willen hebben. En dan zou je ongeveer 20.000 consulenten moeten hebben. Dat gaat nooit werken.

– Afdelingshoofd 5, g2

Klantmanagers moeten binnen de financiële kaders scherpe keuzes maken in wie ze ondersteuning geven en op welke wijze. Financiële sturing dwingt hen soms tot keuzes die ze vanuit medemenselijkheid niet willen maken.

Zegt die collega [...]: 'Ja nou, dat is een beetje eigen schuld hè, had ze maar in de tijd dat ze verslaafd was haar gebit goed moeten doen. En moeten poetsen.' En dan zeg ik: 'Ja, deze inwoner komt uit de vrouwenhandel vandaan, is letterlijk achter de ramen weggekomen, en heeft door haar pooier een paar keer goede peuten op haar gebit gehad, en daarom zit er het een en ander los. [...] Daar moeten implantaten voor komen, want dan kan het klikgebit erop en ga dan niet tegen een inwoner zeggen: "Nou voorliggend [uit het basispakket] is een kunstgebit, hup dan haal de hele bende er maar uit.'" [...] Ik zeg: 'Hallo, deze vrouw is 32, ik ga dit antwoord niet naar de inwoner geven.' 'Nee, maar jij bent de klantmanager.' Ik zeg: 'Ja, maar het is jouw besluit, succes ermee. Ik doe het niet.'

– Klantmanager 5, g2

Maatwerk leveren aan bijstandsgerechtigden is voor de klantmanagers ook lastig, omdat het niet aansluit bij het gemeentelijke financiële systeem. Voor mensen die naar betaald werk begeleid kunnen worden is er een re-integratiebudget. Voor mensen die hier niet naar begeleid kunnen worden, is zo'n duidelijk budget er niet altijd en is de financiering vaak incidenteel. Sommige zaken kunnen vanuit het re-integratiebudget bekostigd worden, andere zaken vanuit de bijzondere bijstand. Vaak komt het erop neer dat klantmanagers creatief moeten omgaan met de bijzondere bijstand of fondsen moeten zoeken. Ook de verkokering in het sociaal domein maakt maatwerk een moeizaam proces. Een maatwerkbudget, waarbij de klantmanager het mandaat krijgt om een bepaald bedrag naar eigen inzicht uit te geven, vinden sommige klantmanagers een goed alternatief.

Ik heb nu een cliënt die een heel nieuw gebit moet, een prothese. Volgende week gaat ze haar gebit laten trekken. Ja, en dan moet je dus al die potjes af om te kijken: oké, waar kan dat uit vergoed worden, en ook geen genoeg nemen met 'nee'. Door blijven gaan totdat je je doel hebt bereikt. Uiteindelijk heeft het een half jaar geduurd.

– Klantmanager 4, focusgroep

En wat ik ook fijn vind, is dat ik veel slagvaardiger kan zijn. Ik hoef bijna bij niemand toestemming te vragen, behalve als ik een bedrag van meer dan 10.000 euro wil gaan uitgeven of zo, dan moet ik wel toestemming vragen. Maar voor de rest, als ik het goed kan beargumenteren waarom ik iets doe, waarom ik bijvoorbeeld geld uitgeef voor een gebit van iemand of voor een aangepaste auto van iemand, dan kan dat. [...] Die ruimte heb ik.

– Klantmanager 4, focusgroep

Keuze voor ondersteuning gericht op uitstroom naar betaald werk

Voor de gemeente is het financieel gunstiger te investeren in iemand die met ondersteuning uitstroomt naar betaald werk, dan iemand die op een andere manier maatschappelijk gaat participeren en niet uitstroomt uit de uitkering. Er wordt daarom vaak voor gekozen vooral die groep te ondersteunen, zo blijkt uit de gesprekken. De gemeente merkt direct de baten van uitstroom uit de uitkering, terwijl de (maatschappelijke) opbrengsten van andere vormen van ondersteuning veel moeilijker meetbaar zijn. Die opbrengsten komen bovendien niet altijd direct terug bij de gemeente, maar soms bijvoorbeeld bij de rijksoverheid of zorgverzekeraars (Onstenk et al. 2022).

Het is ook een budgetkwestie, dat vind ik heel vervelend om te zeggen, maar ja, dat is het vaak wel. Maar ik maak altijd het rekensommetje, dat ik denk: oké, ik kan 10.000 euro investeren. Is-ie dan na een jaar uit de uitkering, dan winnen we 14.000 euro. Dat sommetje maak je wel.

– Beleidsmedewerker 2, g2

Hier krijgen wij geld voor, hier worden we voor beloofd: dat we mensen uit laten stromen. Wij worden niet beloofd als we mensen een stapje laten maken. Dus wij krijgen geen subsidie op het moment dat iemand misschien zichzelf wel weer aankleedt en naar buiten gaat. Maar hoe belangrijk is die impact voor iemand die al misschien een paar jaar niet op straat durfde te komen?

– Afdelingshoofd 5, g1

Overigens is de scheidslijn tussen wie wel of niet naar betaald werk begeleid kan worden niet heel scherp, en schatten klantmanagers en bijstandsgerechtigden dat soms verschillend in. De aanpak om mensen te selecteren verschilt tussen gemeenten. Zo tracht een gemeente die deelneemt aan de focusgroepen iedereen naar betaald werk te begeleiden in de eerste twee of drie jaar, behalve een kleine groep mensen die bijvoorbeeld zwaar drugsverslaafd zijn. Een van de onderzochte gemeenten maakt daarentegen al bij het eerste intakegesprek onderscheid tussen degenen die wel of niet betaald werk kunnen verrichten om – mede vanuit kostenoverwegingen – direct passende ondersteuning te bieden.

Op het moment dat we veel eerder in beeld hebben waar de schoen wringt, dan kun je de juiste partijen erop aansluiten. Dan ben je er eerder bij, is het uiteindelijk effectiever en ook goedkoper. Goedkoper is een beetje een vies woord, want wij hebben het over mensen. Maar het heeft ook geen nut dat verschillende partijen maar een soort van half beeld hebben.

– Afdelingshoofd 1, g1

De gerichtheid op de uitstroom naar betaald werk in de Participatiewet leidt ertoe dat gemeenten in hun organisatie relatief veel aandacht hebben voor hun re-integratietaak. Dit merken ook beleidsmedewerkers en klantmanagers die werken met de groep die (nog) niet betaald kan werken. Zo geeft een afdelingshoofd aan dat er binnen de gemeente in verhouding weinig capaciteit en middelen gaan naar de groep mensen die (nog) niet aan betaald werk kan deelnemen. De meeste capaciteit gaat naar de groep bijstandsgerechtigden met kans op uitstroom naar betaald werk, terwijl dat een relatief kleine groep is. Bij de groep die niet naar betaald werk begeleid kan worden, is het andersom: weinig capaciteit voor een hele grote groep.

We hebben re-integratiemiddelen die we alleen op de re-integratiegroep zetten. Maar het hele voorpad naar re-integratie, daar zetten we die middelen niet op in. En ik weet niet of dat nou een beleidsdingetje in [naam gemeente] is of een landelijk ding, maar je zou die re-integratiemiddelen volgens mij ook op een groter deel van de doelgroep moeten zetten.

– Afdelingshoofd 3, g1

Het heeft altijd met geldkwesties te maken. Als er wordt ingezet op werk, dan wordt er geld gezet op werk. Dan krijg je van allerlei potjes waar een afdeling [voor mensen die (nog) niet naar werk begeleid kunnen worden] bijvoorbeeld van moet bestaan. En eigenlijk zou je willen dat je daar je geld inzet, dus meer gekeken wordt naar de Participatiewet, meer naar wegnemen van problematiek of in ieder geval verminderen, mensen in hun kracht zetten, de juiste dienstverlening, het juiste maatwerk.
– Afdelingshoofd 5, g1

De twee onderzochte gemeenten geven aan dat ze de laatste jaren binnen de Participatiewet andere accenten zijn gaan leggen. Zo zeggen zij dat de aandacht voor mensen zonder toeleiding naar betaald werk toeneemt, bijvoorbeeld doordat er meer capaciteit en financiële middelen beschikbaar komen voor de ondersteuning van deze groep.

Wij krijgen ook [...] veel meer aandacht als afdeling [voor bijstandsgerechtigden die (nog) niet naar betaald werk begeleid kunnen worden], vergeleken met vroeger. Dat hoor ik ook heel vaak van andere collega's, dus het gaat de goede kant op. [...] Dat wij dus meer ruimte krijgen om dingen in te kopen, we krijgen meer, hoe heet dat... een stem, dus wij mogen meebeslissen, meedenken.
– Klantmanager 4, g1

Het is voor de uitvoerders dus steeds zoeken naar middelen, instrumenten en capaciteit om de groep die (nog) niet naar betaald werk begeleid kan worden goed te ondersteunen. Gemeenten zouden volgens sommigen een heldere visie moeten ontwikkelen op welke groepen ze zich wil richten en dus ook wie er niet wordt geholpen.

Zoals je hebt gezien bij dak- en thuislozen is het de afgelopen tien jaar enorm gegroeid. Dat betekent dus dat je meer mensen nodig hebt of dat je zegt van: 'Nou, nee, we helpen ze niet meer. We helpen ze alleen nog maar met het verstrekken van een uitkering, en voor de rest zoeken ze het maar uit.' Kan ook. Dan kan je een hele hoge caseload draaien. Maar dat soort keuzes moeten natuurlijk bij gemeenten wel inzichtelijk gemaakt worden.
– Afdelingshoofd 2, g1

Dat is denk ik ook een dilemma, omdat die groep zo groot is. Stel, je zou die hele groep heel grondig in begeleiding nemen, wat kost dat dan en wat levert dat je uiteindelijk op? Loont het om die investering ook te doen? Dat vraag ik me weleens oprecht af. Aan de ene kant zou je heel graag iedereen goed willen ondersteunen, maar [...] de middelen zijn niet eindeloos. Die discussie moet denk ik gevoerd...
– Beleidsmedewerker 6, g1

5.3 Samenvatting

Gemeentelijke uitvoerders zeggen dat er ruimte is om ondersteuning te bieden die past bij de situatie van de bijstandsgerechtigden. Toch worstelen zij met de kaders waarbinnen zij moeten werken. Het strikt volgen van de regels leidt volgens klantmanagers vaak niet tot passende ondersteuning, of maakt de situatie alleen maar erger. Zij zoeken daarom naar mazen in de wet om toch passende ondersteuning te kunnen bieden en proberen maatwerk te leveren. Hierbij geeft de hardheidsclausule in de Participatiewet enige ruimte voor het maken van uitzonderingen op de regels. Ook blijken de regels die de ondersteuning volgens klantmanagers in de weg staan, soms intern door de gemeente opgelegd te zijn en niet zo strikt zijn ingegeven door de Participatiewet. Gemeenten nemen dan niet alle ruimte die beschikbaar is (zie ook Vonk et al. 2021). Hoewel klantmanagers zeggen ruimte te voelen voor het leveren van maatwerk, kost het hun veel tijd en energie om passende ondersteuning te organiseren. Standaardtrajecten passen vaak niet, en de financiering van maatwerkondersteuning moet vaak worden gezocht buiten de re-integratiebudgetten, bijvoorbeeld via de bijzondere bijstand, of het aanschrijven van fondsen. Het is financieel gunstig voor de gemeente om in te zetten op mensen die snel kunnen uitstromen uit de uitkering. Hiervan ondervinden zij de baten, terwijl de baten van andere ondersteuning moeilijk meetbaar zijn en lang niet altijd bij de (afdeling participatie van de) gemeente terechtkomt, maar bij andere partijen, zoals de rijksoverheid of zorgverzekeraars. Hierdoor bestaat het risico dat mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, die zich vaak in een kwetsbare

positie bevinden, buiten de boot vallen (NLA 2024). Bij de aandacht voor het leveren van maatwerk past bovendien een waarschuwing dat dit niet moet leiden tot ongelijkheid en willekeur (De Beer 2021; Brinkman en Vonk 2022). Verruiming van de regels en financiering en passende standaardtrajecten zouden het werk van klantmanagers vergemakkelijken. Een (gemeentelijke) visie op de afbakening van hun taak, en mandaat om te doen wat nodig is, zijn daarbij van belang.

6 Samenwerking volgens uitvoerders

6.1 Samenwerking is nodig

Bijstandsgerechtigden die (nog) niet naar betaald werk begeleid kunnen worden, hebben vaak te maken met uitdagingen in verschillende domeinen die niet onder één (gemeentelijke) organisatie vallen. Gemeentelijke uitvoerders geven aan dat ze om goede ondersteuning te kunnen bieden een beeld moeten hebben van de gehele situatie van een bijstandsgerechtigde om daar de ondersteuning vanuit verschillende invalshoeken op te kunnen laten aansluiten. In de praktijk betekent dit dat partijen moeten samenwerken om passende ondersteuning te kunnen bieden, maar dat blijkt niet altijd eenvoudig (Bannink en Bosselaar 2018; De Berk et al. 2021).

De knip is dat [naam afdeling] zich bezighoudt met de leefgebieden financiën, werk, participatie en huisvesting, en dat [naam afdeling] zich bezighoudt met de andere leefgebieden. Zo staat het ook letterlijk in de doelstellingen en in het beleid. Alleen: die personen die je helpt hebben die knip niet.

– Klantmanager 2, g1

In dit hoofdstuk komen alleen de perspectieven van de gemeentelijke beleidsmedewerkers, afdelingshoofden en klantmanagers aan de orde. In de gesprekken met bijstandsgerechtigden is niet expliciet over samenwerking in de uitvoering gesproken. Voor hen lijkt het vooral van belang dat zij één contactpersoon hebben, die de ondersteuning vanuit de verschillende partijen coördineert. Overigens verwachten niet alle bijstandsgerechtigden van de gemeente dat deze al hun problemen kan oplossen, maar willen zij hulp bij het oplossen van een of meerdere specifieke problemen (Reinhoudt-den Boer et al. 2021).

Beleidsmedewerkers en klantmanagers geven aan dat zij samenwerken met iedereen die nodig is om het probleem van de bijstandsgerechtigde in kaart te brengen en aan te pakken. Het gaat dan om partijen binnen het domein van de Participatiewet, tussen klantmanagers op het terrein van inkomen en van participatie, en tussen de verschillende gemeentelijke domeinen (Participatiewet, Wmo en Jeugdwet). Ook werken zij samen met partijen buiten de gemeentelijke organisatie, zoals woningbouwverenigingen, huisartsen, ggz-instellingen, loopbaanbegeleiders, schuldhulpverlening, jobcoaches, politie, deurwaarders, bewindvoerders en reclassering. Klantmanagers opereren daardoor in een groot netwerk van actoren en werken niet op een eilandje, of alleen in contact met de bijstandsgerechtigde.

Kijk, stel dat iemand binnenkomt bij een helpdesk [financiën] en ze constateren daar van: 'O ja, nou, u heeft schulden, maar er is eigenlijk veel aan de hand.' Dan kunnen die bijvoorbeeld een klantmanager inschakelen om een totaalplan te maken. Dus wij zijn echt van de gestapelde dingen, en hun [helpdesk financiën] zijn echt van het regelen van de schulden.

– Afdelingshoofd 2, g1

Dat kan van alles zijn om de problemen, zeg maar, op te lossen. We werken veel samen, met zowel welzijn, vrijwilligersorganisaties, zorginstelling, overheden. Dus ja, mensen [klantmanagers] hebben wel een behoorlijk netwerk, zeg maar, waar men uit kan putten.

– Klantmanager 4, g2

6.2 Samenwerking steeds beter

De uitvoerders geven aan dat de gemeentelijke samenwerking tussen domeinen steeds beter wordt. Er is bij het beleid en de uitvoering steeds meer aandacht voor samenwerking. Volgens een aantal respondenten wordt het beleid in het sociaal domein opgesteld met inbreng van verschillende partijen, waardoor het een

samenhangend karakter heeft. Er worden nieuwe werkvormen geïntroduceerd om dat te realiseren. Zo wordt het beleid soms getoetst, gecontroleerd en geëvalueerd door de uitvoering, zoals door klantmanagers op het terrein van inkomen en van participatie. Dit is voor sommigen een mooie nieuwe ontwikkeling.

Ja, van het sociaal domein, er worden trekkers zal ik maar zeggen voor aangewezen. En vanuit daar gaan we kijken van: oké, hoe willen we dan dat het proces eruitziet? Wat kunnen we leren van de evaluatie [van het sociaal domein] van de afgelopen vier jaar? Want die ligt er. Daar kwam vooral uit dat we dus niet goed hebben gemonitord, en hoe gaan we dat meenemen in de komende beleidsperiode?

– Beleidsmedewerker 1, g2

Ook worden er in de gemeente 1, de grote gemeente, plannen gemaakt voor gezamenlijke inkoop van externe trajecten door verschillende gemeentelijke afdelingen. In gemeente 2, de kleinstedelijke gemeente, is er regulier overleg tussen de domeinen binnen het gemeentelijke sociaal domein om casuïstiek te bespreken.

We hebben nu een domeinmanager en een directie die zeggen: 'Oké, wij willen echt drempelloos samenwerken.' Dus volgend jaar wordt er ook een soort pilot gestart om te kijken: oké, mensen krijgen dus een vaste klantmanager van het begin tot het eind. En zo was het vroeger vóór de Participatiewet ook. We gaan gezamenlijk inkopen, externe trajecten. We zijn intern trajecten aan het ontwikkelen en dat gaat ook altijd in samenwerking met andere afdelingen, dus je ziet het nu ontstaan dat die samenwerking steeds intensiever wordt.

– Afdelingshoofd 5, g1

We moedigen juist aan door integraal te werken, dus we hebben ook een multicasuïstiek overleg tussen Wmo, Participatiewet en Jeugd. Dus daar kunnen klantmanagers casuïstiek aandragen die op die drie wetten speelt en daar zit een gedragsdeskundige bij om dat, nou ja, om te adviseren om dat, ja daar waar nodig. Dus we hebben de structuur wel zo ingericht dat we oog hebben voor die multiprobleemgezinnen.

– Beleidsmedewerker 4, g2

Samenwerking vraagt van de uitvoerders dat zij een groot netwerk hebben, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. Zij moeten goed zicht hebben op het netwerk waarin de gemeente opereert. Zo moeten klantmanagers weten welke gemeentelijke afdelingen of andere partijen een mogelijke rol kunnen spelen bij de ondersteuning, en daar ook goede contacten hebben. Zo'n netwerk kan in veel situaties bijdragen aan het oplossen van situaties, en het voorkomen van (verergering van) problemen. Een klantmanager geeft aan dat zijn contact met een woningbouwvereniging zo goed was dat hij een ontruiming kon voorkomen.

Gelukkig heb ik mijn boekje vol met telefoonnummers van lieve collega's. En als ik bel, dan word ik echt wel geholpen, maar dat geldt ook voor de woningbouw. Als ik de woningbouw bel van: 'Joh, doe maar niet die ontruiming', dan doen ze het niet. Maar dat doen ze puur omdat ze mij kennen, en niet omdat er iets op samenwerkingsgebied [is geregeld].

– Klantmanager 2, g1

Een klantmanager noemt dat als er meerdere partijen betrokken zijn bij de ondersteuning van de bijstandsgerechtigde, er een regisseur wordt aangewezen uit het domein waar het zwaartepunt van de problematiek ligt. Deze regisseur heeft het overzicht over alle ondersteuning, en zorgt dat dit goed bij elkaar komt.

Nou, bij ons is het een beetje zo dat dat afhankelijk is van waar de zwaarte ligt. Dus als dat bij Jeugd is, dan trekt vaak de klantmanager Jeugd het, bij Wmo... Maar wat in de praktijk wel zo blijkt, omdat mensen bij ons vaak lang in de uitkering zitten, zijn wij vaak het langst betrokken. En zo ook bij de casus die ik net vertelde, daar zat iemand van [naam organisatie] bij, iemand van Jeugd, de moeder van deze mevrouw en de hulpverlener van deze mevrouw, en dan ben ik wel de link die dat allemaal bij elkaar brengt. En dan zit ik de vergadering voor. Dus in veel van mijn casussen ben ik wel de regievoerder, omdat ik het overzicht heb en vaak het langst betrokken ben.

– Klantmanager 4, g2

6.3 Samenwerking gaat niet vanzelf

Schurende doelen en vertrouwen in elkaar

Het samenwerken met andere partijen gaat niet vanzelfsprekend goed. Klantmanagers noemen dat alleen al binnen het domein van de Participatiewet meer samenwerking nodig is. Uitvoerders met verschillende functies binnen de Participatiewet (klantmanagers op het terrein van inkomen en van participatie, handhavers) hebben verschillende regels, en verschillende doelen, zoals het beoordelen van de rechtmatigheid van de uitkering en de toeleiding naar werk (Bannink 2018).

Nou, wat je nog weleens ziet is dat wij [als klantmanager participatie] bijvoorbeeld het heel belangrijk vinden als ouders beschikbaar zijn voor kinderen, en dat dan ondertussen de klantmanager inkomen zegt: 'U moet aan het werk.' Dus dat zijn de momenten waarop het elkaar kan bijten, zeg maar. En dan is het heel belangrijk om contact te zoeken met elkaar, en te kijken van ja, maar wat heeft dit gezin nou echt nodig, in plaats van: wij zitten in ons eigen kadertje te denken en daar komen we niet uit.

– Klantmanager 2, g2

Dit geldt nog meer voor uitvoerders van andere (sociaal domein)wetten. Zo streeft de Participatiewet naar uitstroom naar betaald werk en de Wmo 2015 meer naar het verbeteren of stabiliseren van de leefsituatie van een bijstandsgerechtigde (Van Driesten en Bink 2021; Kalshoven en Van Driesten 2018). Dit kan leiden tot een verschillende visie op wat er goed is voor de bijstandsgerechtigde (zie bv. Binkhorst en Wilken 2021). Daardoor ontbreekt het soms aan vertrouwen dat andere collega's – tussen afdelingen binnen de Participatiewet en domeinoverstijgend – ook handelen in het belang van de bijstandsgerechtigde.

Er spelen vaak ook dingen op het gebied van Wmo, of Jeugd. Maar iedere discipline heeft zijn eigen, ja doelen, maar ook zijn eigen regeltjes waar ze zich aan houden.

– Handhaver 1, g2

Om meer vertrouwen te krijgen in elkaar is het volgens gemeentelijke beleidsmedewerkers en uitvoerders belangrijk om je bewust te zijn van verschillen in elkaars werk, met name in de verschillen in de doelen die worden nagestreefd. En daar vervolgens in de uitvoering ook rekening mee te houden, door elkaar bij (beslissingen over) de ondersteuning van cliënten te betrekken.

Laten we nou aan de voorkant met mekaar in gesprek gaan over mogelijkheden en wat iemand nodig heeft, en wat betekent dat dan voor al die wetten? En hoe gaan we het dan doen met elkaar?

– Klantmanager 5, g2

Wat ik verder net aangaf, in de gemeente zoals die van ons met inkomensconsulenten en klantmanagers apart, dat die verbinding ook heel belangrijk is en dat je standaard eventjes bij elkaar aanschuift bij een gesprek met een klant. Of dat als je de klant uitnodigt, dat je dan meteen aan re-integratie laat weten van: 'Ik nodig een klant uit, vind je het nog fijn om erbij te zitten?' Dat je elkaar die keuze geeft.

– Inkomensconsulent 2, g2

Schaalgrootte

Een uitdaging zit ook in de schaalgrootte van de gemeente. Zo zijn de ondersteunende afdelingen in de grote onderzoeksgemeente groter en daardoor ook afzonderlijk van elkaar gehuisvest. Volgens uitvoerders bemoeilijkt dit samenwerking en integrale ondersteuning. Aan de andere kant wordt genoemd dat een grote gemeente ook voordelen biedt, zoals meer mogelijkheden voor een gevarieerder en specifiek aanbod van hulpverlening. In de kleinstedelijke gemeente zijn de verschillende afdelingen dichter bij elkaar gehuisvest. Door de kleinere omvang van de organisatie kan het makkelijker zijn om te weten wie op een bepaald dossier zit, zo geven uitvoerders aan. Dit is echter geen garantie voor meer contact en overleg.

We kennen elkaar niet eens. We zien elkaar nooit. Er zijn nooit gesprekken. Als je al een gesprek wil initiëren, dan gaat dat via beleid, dus het is best wel moeilijk.

– Afdelingshoofd 5, g1

Hier zit de administratie van de Wmo en Jeugd. Handhaving zit hier ook nog, ja alles zit hier, op [deze] verdieping. Een regisseur valt onder een ander team, maar feitelijk werkt ze gewoon in het sociaal domein. Ja, die zit wisselend op verschillende verdiepingen, en andere experts zitten allemaal op [deze] verdieping.

– Beleidsmedewerker 4, g2

Administratieve systemen en AVG

Een andere uitdaging zit in het werken met verschillende administratieve systemen, zowel bij de verschillende domeinen als binnen een domein. Daardoor is het zicht beperkt op wat er bij een bijstandsgerechtigde speelt. Dit zorgt ervoor dat de werelden van verschillende domeinen gescheiden blijven, wat de samenwerking bemoeilijkt. Er is niet per se inzage nodig in elkaars systeem, zeggen uitvoerders, maar wel kennis over de hulp die een cliënt ontvangt en over andere hulp die eventueel kan worden ingezet.

Ja, waar wij tegenaan lopen is sowieso dat iedereen met eigen systemen werkt. Registratie, moeilijk om inzage [te krijgen]. Nou, de wet Wams⁷ komt eraan hè binnenkort, dat gaat misschien wel wat lucht geven. Als je het aan mij zou vragen, zou ik zeggen van: 'Haal die systemen lekker daar allemaal weg, en positioneer dat centraal binnen [gemeente 1]'. Maar nu zijn de werelden te veel gescheiden.

– Afdelingshoofd 2, g1

Hierbij speelt zoals het voorgaande citaat al aangeeft, ook de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) een rol. De gemeentelijke uitvoerders hebben hierover verschillende ideeën. Doordat er verschillende systemen zijn, is het van belang om met elkaar te blijven overleggen, ondanks angst dat het de privacy van de inwoner zou kunnen schaden. Alleen dan komt de situatie van de bijstandsgerechtigde goed in beeld.

AVG is natuurlijk een heel belangrijk dingetje. Ik moet zeggen dat dat ons werk ontzettend bemoeilijkt. We mogen bijna niks in de rapportage zetten. Dus de burger doet bij ons zijn hele verhaal, en met name natuurlijk als je het hebt over medische of psychische problematiek. 'Iemand heeft iets aan zijn bewegingsapparaat': dat is dan ongeveer wat je op mag schrijven.

– Klantmanager 1, g1

Enkele gemeentelijke uitvoerders benoemen dat collega's zich verschuilen achter de AVG, maar dat het juist in het belang is van de bijstandsgerechtigde om wel informatie te delen, zodat de situatie goed in kaart kan worden gebracht. Wel moet de privacy volgens hen altijd goed in het oog gehouden worden. Zolang de inwoner op de hoogte is van de informatie-uitwisseling is er volgens deze uitvoerders geen probleem.

Ja, maar die AVG ligt niet zo zwaar als iedereen het maakt. Iedereen maakt het heel zwaar en verschuilt zich erachter. Maar de AVG is niet heel veel strenger eigenlijk dan de Privacywet. Alleen je moet kunnen aantonen: wat is het doel van de informatie die je uitwisselt? Waarom wissel je die informatie uit? [Het gaat om] 'need to know' en niet 'nice to know'. Maar dat was altijd eigenlijk al zo. Het staat alleen nu meer vast, en mensen vinden dat dan eng.

– Klantmanager 4, g2

AVG, ammehoela, dus dat heb ik intern uitgezocht en ook de punten opgeschreven. En dat mocht prima, want als het gaat om het bedienen van de inwoner, als dat helpt, mag je alles delen.

– Beleidsmedewerker 1, g2

7 Met de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) wil de overheid knelpunten wegnemen met betrekking tot gegevensuitwisseling en privacy in het sociaal domein bij de aanpak van meervoudige problematiek. Het wetsvoorstel ligt momenteel ter goedkeuring bij de Tweede Kamer.

6.4 Samenvatting

De ondersteuning die gemeentelijke uitvoerders organiseren ligt veelal op meerdere domeinen, zowel binnen als buiten de gemeentelijke sfeer. Hiervoor is samenwerking nodig met diverse partijen. Uit de gesprekken blijkt enerzijds dat er steeds meer aandacht is voor samenwerking tussen diverse partijen. Er wordt bijvoorbeeld ingezet op gezamenlijke inkoop van trajecten en op casuïstiekbesprekingen. Anderzijds ervaren uitvoerders knelpunten in de kaders waarin zij werken en die bemoeilijken de samenwerking. Zo verschillen de uitgangspunten en het mensbeeld vaak tussen verschillende wettelijke kaders, zoals de Participatiewet (gericht op verplichtingen en wederkerigheid) en de Wmo 2015 (gericht op ondersteuning), maar ook binnen de Participatiewet tussen het inkomensdeel (handhaving) en het re-integratiedeel (begeleiding). Daardoor verschillen visies over hoe bijstandsgerechtigden het best ondersteund kunnen worden, en geven uitvoerders aan dat ze er niet altijd op vertrouwen dat andere partijen het welzijn van de bijstandsgerechtigde goed voor ogen houden. Ook zijn er organisatorische uitdagingen die het lastig maken met andere onderdelen binnen de gemeente in contact te komen, zoals de fysieke afstand tussen afdelingen bij de grotere onderzochte gemeente. Tot slot geven klantmanagers aan dat de administratieve systemen van verschillende afdelingen binnen en buiten het sociaal domein niet op elkaar zijn afgestemd. Ook kan de AVG informatie-uitwisseling in de weg zitten (NLA 2024). Wel wordt door sommigen opgemerkt dat er binnen de AVG-regels meer mogelijk is dan soms wordt verondersteld.

Conclusie en beleidsimplicaties deel B: Ruimte voor passende ondersteuning

Klantmanagers nemen ruimte voor maatwerk

In dit deel van het rapport stond de vraag centraal of dat gemeenten voldoende ruimte hebben om passende ondersteuning te bieden aan mensen voor wie betaald werk (nog) geen optie is, of dat aanpassing van de wettelijke kaders nodig is. Aan de ene kant laten de gesprekken zien dat gemeenten al veel doen om deze groep bijstandsgerechtigden de ondersteuning te bieden die nodig is, binnen de huidige kaders van de Participatiewet, al is dat niet altijd eenvoudig. In de onderzochte gemeenten lijkt er de laatste jaren meer aandacht te komen voor deze groep bijstandsgerechtigden. Zo lijkt er wat meer capaciteit naartoe te gaan, al is dat nog steeds relatief weinig volgens gemeentelijke beleidsmedewerkers. Ook blijkt dat strikte regels die volgens klantmanagers de ondersteuning in de weg staan, soms intern door de gemeente opgelegd zijn en niet vanzelfsprekend door de Participatiewet. Gemeenten nemen daarin dus niet altijd de ruimte die de regelgeving hen biedt (zie ook Vonk et al. 2021). Daarnaast biedt de wet via de hardheidsclausule enige mogelijkheid om van de regels af te wijken en maatwerk te leveren die past bij de ondersteuningsbehoefte van de doelgroep. Uit de gesprekken komt echter naar voren dat, ondanks de ruimte die klantmanagers nemen om te doen wat nodig is, zij continu worstelen met de wettelijke kaders waarin zij moeten werken. Strikt de regels volgen zou de situatie van bijstandsgerechtigden soms alleen maar erger maken (zie ook deel C). Zij proberen daarom steeds uitzonderingen te maken op de regels, en ad-hocondersteuning te regelen. Dit kost echter tijd en energie, bijvoorbeeld om financiering te zoeken voor ondersteuning die afwijkt van de standaard. Het lijkt dat zij eerder *ondanks* de Participatiewet, dan *dankzij* de Participatiewet passende ondersteuning bieden aan deze groep voor wie betaald werk (nog) geen optie is. De kaders zouden daarom beter moeten aansluiten bij wat er in de uitvoeringspraktijk nodig is voor deze groep bijstandsgerechtigden.

Maatwerk kan leiden tot (onevenredige) ongelijkheid

Maatwerk kan een oplossing zijn om passende ondersteuning te bieden. Maar maatwerk heeft ook nadelen. Niet alleen is het voor de klantmanagers veel werk om te organiseren, ook bestaat het risico op onevenredige ongelijkheid en willekeur als klantmanagers gelijke gevallen ongelijk behandelen (De Beer 2021). Uit de kwantitatieve voorloper van dit onderzoek, *Een brede blik op bijstand* (Van Echtelt et al. 2023), blijkt dat gemeenten verschillen in de sociaaldomeinondersteuning die zij bieden aan mensen in de bijstand. Daarbij valt op dat mensen die relatief weinig problemen hebben en makkelijker naar werk begeleid kunnen worden, in alle typen gemeenten vaak ondersteuning krijgen. De variatie zit vooral in de groepen bijstandsgerechtigden die al langer in de bijstand zitten. Ook uit dit kwalitatieve onderzoek blijkt dat er veel variatie is in geboden ondersteuning, ook tussen klantmanagers onderling. Sommige klantmanagers gaan verder dan anderen bij het zoeken naar uitzonderingen op de regel om mensen toch de ondersteuning te bieden die zij nodig vinden. Door de kaders beter te laten aansluiten bij de uitvoeringspraktijk kunnen zulke (onevenredige) verschillen worden voorkomen. Bijvoorbeeld door meer of beter passend instrumentarium te ontwikkelen voor deze groep bijstandsgerechtigden (zoals *life-first*-trajecten, financiering van opleiding, kinderopvang, dagbesteding of vrijwilligerstrajecten), of klantmanagers meer (financieel) mandaat te geven voor maatwerk.

(Financiële) kaders passen niet bij uitvoeringspraktijk

Klantmanagers geven aan dat de financiële kaders bepalend zijn voor waar zij capaciteit op kunnen inzetten. Omdat het doel van de wet gericht is op uitstroom naar betaald werk, gaan de middelen en capaciteit ook vooral naar de groep die betaald aan het werk kan. Het is voor de uitvoerders steeds zoeken naar middelen, instrumenten en capaciteit om de groep die (nog) niet betaald kan werken goed te ondersteunen. Klantmanagers geven ook aan dat zij beoordeeld worden op de uitstroom van mensen naar betaald werk, en niet op een stap(je) maken richting maatschappelijke participatie. Het levert gemeenten immers

financiële ruimte op wanneer zij iemand vanuit de uitkering naar betaald werk kunnen begeleiden. Het wijzigen van het doel van de wet naar maatschappelijke participatie, zoals het wetsvoorstel Participatiewet in balans beoogt, heeft consequenties voor de uitkomsten waar uitvoerders op gestuurd en beoordeeld (moeten) worden. Ook het financiële sturingssysteem zal daarop aangepast moeten worden. Hoewel stappen richting maatschappelijke participatie moeilijker meetbaar zijn dan de uitstroom uit de uitkering door betaald werk, zou ook die taak van de gemeente (financieel) gewaardeerd moeten worden.

Brede ondersteuning vereist meer samenwerking

De Participatiewet is meer dan een regeling voor werk en inkomen en bevindt zich niet op een eiland. Een klantmanager in het onderzoek merkt op dat de organisatie van de dienstverlening vaak een knip maakt tussen verschillende levensdomeinen, maar dat de mensen om wie het gaat die knip in hun eigen leven niet hebben. Bij het ondersteunen van bijstandsgerechtigden op verschillende leefdomeinen hebben de klantmanagers te maken met een veelheid van partijen. De samenwerking tussen de betrokken instanties gaat niet vanzelf en vergt inspanningen van klantmanagers om deze tot stand te brengen (zie ook NLA 2024). Dit is enerzijds een organisatorische kwestie: het gaat bijvoorbeeld om gegevensuitwisseling en fysieke afstand tussen afdelingen. Anderzijds leiden verschillen in mensbeelden, doelen, uitgangspunten en financiering tussen wettelijke kaders tot verschillen in visie over wat de inhoud van de ondersteuning moet zijn (Bannink 2018). Om de samenwerking zo goed mogelijk te kunnen inrichten, is het belangrijk dat zowel beleid als uitvoering zich bewust zijn van deze verschillen. Het betekent echter ook dat verbetering van integrale ondersteuning en samenwerking niet alleen aanpassing vergt vanuit de uitvoering, maar dat ook de uitgangspunten van de Participatiewet beter moeten worden afgestemd met andere delen van het systeem van ondersteuning door de overheid.

Deel C De vertrouwensrelatie tussen overheid en burger

In dit deel van het rapport staat de vraag centraal wat nodig is om de vertrouwensrelatie tussen overheid en burger in ondersteuning binnen de Participatiewet te verbeteren. De laatste tijd is er in het beleidsdebat meer aandacht voor de menselijke maat in het overheidshandelen (Kampen 2021; Oomkens en Drijvers 2021; Vonk et al. 2021). Onder andere naar aanleiding van de toeslagenaffaire werd de roep luider dat uitvoerders niet strikt de letter van de wet moeten volgen, maar oog moeten hebben voor de context en de mens achter het dossier (Van Echtelt en Van den Berg 2022). Het recht op vergissen zonder direct in de problemen te komen, zoals vermeld in het hoofdlijnenakkoord, is hier een uitvloeisel van (PVV et al. 2024). Dit raakt aan het vertrouwen in de overheid.

De Participatiewet neemt in deze discussie een bijzondere positie in. Anders dan bijvoorbeeld bij de Wmo hebben gemeenten volgens de Participatiewet niet alleen de taak om mensen ondersteuning te bieden, maar kunnen zij ook hun uitkering korten als zij niet aan de verplichtingen voldoen (Bouma 2023; Kromhout et al. 2020; Kruijer en Kellerman 2019). Een fundamentele vraag is hoe de ondersteuningstaak en de handhavingstaak van gemeenten zich in de praktijk tot elkaar verhouden, en of die wisselwerking wel bijdraagt aan een betere situatie voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Mensen in de bijstand houden de gemeente soms liever op afstand, bijvoorbeeld omdat ze het gevoel hebben als potentiële fraudeur of werkweigeraar te worden behandeld (Oomkens en Drijvers 2021; Reinhoudt et al. 2022). Zij hebben vaak geen vertrouwen in de overheid. Een wantrouwende overheid die veel nadruk legt op controleren en sanctioneren, geeft mensen in de bijstand niet het gevoel dat de overheid het beste met hen voorheeft en rekening houdt met hun situatie, terwijl dat juist voorwaarden zijn voor vertrouwen (Kremer 2022). Klantmanagers zijn om die reden vaak terughoudend met het opleggen van sancties (Van Echtelt en Guiaux 2012; Inspectie SZW 2017).

De herzieningen in het sociaal domein zijn ingegeven vanuit de gedachte dat gemeenten meer zicht zouden hebben op de situatie van burgers en hun ondersteuningsbehoeften dan de centrale overheid (Bredewold et al. 2018; Kromhout et al. 2020). Het lukt echter niet om de behoeften van alle bijstandsgerechtigden goed in beeld te krijgen, mede door de vaak grote caseload (NLA 2024). Een gebrek aan vertrouwen kan er daarnaast voor zorgen dat mensen niet openstaan voor ondersteuning vanuit de gemeente, wat de aanpak van de problematiek in de weg kan staan (De Ruig et al. 2020). Onderzoek laat zien dat het voor bijstandsgerechtigden belangrijk is om persoonlijk contact te hebben met klantmanagers en dat klantmanagers rekening houden met hun persoonlijke omstandigheden (Movisie 2021; Oomkens en Drijvers 2021). Voor mensen die al langere tijd in de bijstand zitten blijkt echter dat er lang niet altijd contact en zicht op hun situatie is (De Beleidsonderzoekers 2018; Cuelenaere et al. 2019).

Dit deel van het rapport gaat in op de relatie tussen de klantmanagers en de mensen in de bijstand die (nog) betaald niet aan het werk kunnen. Het verbeteren van de vertrouwensrelatie is geen doel op zich, maar een middel om passende ondersteuning te kunnen bieden. Hoofdstuk 7 stelt de ervaringen van uitvoerders en bijstandsgerechtigden centraal met het spanningsveld tussen de handhavingstaak en de ondersteuningstaak van gemeenten. Hoofdstuk 8 richt zich op de vertrouwensrelatie tussen gemeenten en bijstandsgerechtigden en de knelpunten die zij hierbij ervaren. Hoofdstuk 9 gaat in op de vraag of klantmanagers zicht hebben op de problemen van mensen op meerdere levensgebieden, waarbij het onderlinge vertrouwen ook een rol speelt.

7 Verplichtingen in de bijstand

7.1 Klantmanagers zijn terughoudend met sancties

De dienstverlening in de Participatiewet is niet vrijblijvend: aan het ontvangen van een uitkering zitten ook verplichtingen. Gemeenten bieden niet alleen hulp, maar kunnen mensen ook straffen door de uitkering te korten wanneer mensen zich niet aan afspraken houden. De verplichtingen vanuit de Participatiewet betreffen vaak re-integratieverplichtingen (gericht op de toeleiding naar betaald werk) of de inlichtingenplicht, waarbij mensen bijvoorbeeld extra inkomsten of een verandering in hun huishoudsamenstelling moeten doorgeven (gericht op het verstrekken van de uitkering). Voor mensen die (nog) niet betaald kunnen werken, is vaak andere dienstverlening nodig dan alleen gericht op re-integratie naar betaald werk, zo bleek uit eerdere hoofdstukken, bijvoorbeeld ondersteuning bij de toeleiding naar maatschappelijke participatie. Uit de gesprekken komt naar voren dat de klantmanagers soms ook zulke interventies verplichten. Voorbeelden zijn dat mensen verplicht vrijwilligerswerk moeten doen, of zich verplicht moeten laten behandelen in de medische of geestelijke gezondheidszorg (bv. een verslaafd persoon die niet kan of wil afkicken). Een klantmanager geeft aan dat dergelijke verplichte hulp vanuit de Participatiewet makkelijker kan worden opgelegd dan vanuit andere wetgeving.

Omdat wij als Participatiewet-klantmanagers veel in de uitvoering zitten met cliënten, hebben we veel vaker gesprekken dan [vanuit] de Wmo. Wij kunnen gesprekken hebben waarbij we schuldhulpverlening verplicht op gaan leggen; wij kunnen gesprekken hebben waarbij we de begeleiding verplicht opleggen. Nu wil je dat niet, maar het betekent wel dat je als klantmanager dus dan daardoor vaker in de lead bent.

– Klantmanager 5, g2

Klantmanagers vinden dat zij soms beter weten wat goed is voor de mensen dan de mensen zelf. Zij proberen mensen dan te sturen in de door hen gewenste richting. Soms willen zij een bijstandsgerechtigde tegen zichzelf in bescherming nemen. Zo geeft een klantmanager aan dat sommige bijstandsgerechtigden hun eigen behoeften niet goed in beeld hebben. Zij weten dan niet wat ze nodig hebben voor een verbetering in hun situatie. Een voorbeeld vormen eenzame mensen die zelf geen stappen (willen) zetten om die eenzaamheid te doorbreken. Andere klantmanagers geven aan dat sommige mensen weinig zelfinzicht hebben in wat hun capaciteiten zijn, of zichzelf erg overschatten. Zij voelen zich in die gevallen genoodzaakt de verwachtingen wat te temperen, of duidelijk aan te geven welke stappen er allemaal genomen moeten worden om tot een bepaald resultaat te komen.

Het zit in tijd en ook inzichten van mensen zelf: vinden zij het zelf ook noodzakelijk? Je hebt ook mensen waarvan je weet dat de situatie niet helemaal oké is, maar die er zelf helemaal tevreden mee zijn. Dan denk ik: waar leg je dan je eigen lat neer? In hoeverre moet je iets pushen? [...] Ik vind: niet gauw iets pushen. Ik vind wel, als het gaat om een verbetering van een situatie, daar probeer ik wel naar toe te sturen.

– Klantmanager 1, focusgroep

Ik wilde mijn vrachtwagenrijbewijs halen om een beetje in Nederland [te gaan rijden]. [...] Zij [klantmanager] vond het maar niks, zij zei: 'Ja, maar dat is een geweldig plan, maar misschien moet u maar eens rustig doen...' [...] En toen dacht ik: misschien moet ik ook maar eens inderdaad gaan kijken om het wat rustiger aan te doen, andere dingen doen.

– Bijstandsgerechtigde 8, g1

Klantmanagers verschillen in de mate waarin ze dienstverlening verplicht opleggen. Sommige klantmanagers zijn van mening dat de gemeente bijstandsgerechtigden moet kunnen verplichten om hulp te aanvaarden, ook als ze het zelf niet willen. Uit de gesprekken blijkt echter dat veel klantmanagers vaak moeite hebben met het dwangmatige karakter van de Participatiewet en terughoudend zijn in het opleggen van sancties (zie ook Van Echtelt en Guiaux 2012). Een streng regime en strenge sancties

kunnen volgens hen schadelijk zijn voor mensen die al in een kwetsbare situatie verkeren door complexe problematiek. Het (tijdelijk of gedeeltelijk) stopzetten van de uitkering als mensen niet meewerken kan een situatie verergeren, en zorgt er vaak voor dat mensen in de schulden raken (zie ook De Bruijn et al. 2024). Een sanctie opleggen zorgt dan voor een verdere neerwaartse spiraal.

Het leek echt op razzia's, daar leek het echt op. [...] Dus iedereen met een uitkering kreeg een brief: je moet volgende week woensdag om 10 uur [...] komen, met daaronder: kom je niet, dan wordt je uitkering beëindigd. [...] Ik vond dat heel erg. Er is daarna heel veel ellende van gekomen, omdat heel veel uitkeringen toen zijn beëindigd. [...] Want als jij een maand geen uitkering hebt, moet je kijken wat voor een ellende je hebt, want je haalt het namelijk nooit meer in, echt niet. [...] Als je er niet snel iets mee doet, heb je gewoon binnen een jaar dramatische schulden.

– Klantmanager 2, g1

In de praktijk vinden klantmanagers dat een goed contact tussen klantmanager en bijstandsgerechtigde beter werkt dan de inzet van sancties en verplichtingen als pressiemiddel. Klantmanagers proberen op meer subtiele wijze de bijstandsgerechtigden ertoe te bewegen om uiteindelijk te doen wat de klantmanager denkt dat goed voor hen is. Ze vinden dat de vertrouwensrelatie tussen klantmanager en bijstandsgerechtigde ook niet moet lijden onder het opleggen van verplichtingen.

Als jij laat [door]schemeren dat jij die persoon ergens naartoe wil zetten, dan ga je weerstand creëren. Die persoon zit al zo diep in de ellende, dat hij [zoiets] heeft van: 'Ik wil helemaal niet ergens naartoe.' Dan voelt hij die druk, snap je? En dan wil hij niks. Terwijl: als je het een beetje erom[heen] draait, om het zo te zeggen, voorzichtig benadert, dan hoor je al vaak van: 'O ja, maar ik ga met de buurvrouw koffiedrinken, misschien is dat wel wat.' En dan heb je hem eigenlijk al een soort van geactiveerd, zonder dat hij het doorhad.

– Klantmanager 4, g1

Ik denk dat als je iets verplicht gaat stellen, zoals die bewindvoerder, dan denk ik: in hoeverre houdt dat stand als iemand niet wil? Dus het is wel de kunst, vind ik, voor ons om iemand te motiveren, zodat hij uit zichzelf gaat zeggen: 'Misschien is bewindvoering inderdaad wel beter', dan is het niet moeten. [...] Maar ik denk: het is ook aan mij om te zorgen dat ik misschien betere gesprekken doe, of dat ik het anders invul of wat dan ook. Ik hoef niet vaak echt iets verplicht op te leggen, bewindvoering of wat dan ook.

– Klantmanager 1, focusgroep

7.2 Stok achter de deur of betutteling?

De gedachte achter de Participatiewet dat mensen door drang en dwang bewogen moeten worden om aan hun verplichtingen te voldoen, stemt niet overeen met hoe de geïnterviewde bijstandsgerechtigden dit zien. Zij waarderen soms een stok achter de deur in de afspraken die ze met hun klantmanager maken, maar ergeren zich aan de verplichtingen en de dreiging met een sanctie. Ze hebben die naar eigen zeggen ook niet nodig om in beweging te komen.

Waar ik heel beroerd van word, is die 'als-dan-politiek': 'Als jij niet zus, dan wij niet zo.' Dat persen, dwingen, sturen. Terwijl ik denk: ik ga zelf wel. Ik heb geen zweep nodig; ik loop wel.

– Bijstandsgerechtigde 1, focusgroep

Bijstandsgerechtigden en klantmanagers verschillen soms van mening over wat er goed is voor de bijstandsgerechtigde. Soms ervaren bijstandsgerechtigden dat de overheid zich te veel mengt in hun privéleven. De ondersteuning aan de groep die (nog) niet betaald kunnen werken gaat immers niet alleen om de toeleiding naar werk, maar bestrijkt vaak meerdere levensdomeinen. Het idee geholpen te worden door de gemeente slaat dan om naar een gevoel van ongewenste bemoeienis of betutteling. Ze voelen weerstand als klantmanagers beter denken te weten wat het best voor hen is. Hierbij speelt de onderlinge machtsverhouding een rol: de gemeente kan immers sancties opleggen. Als de bijstandsgerechtigde het niet eens is met wat ze van de klantmanager moeten doen, kan het als heftig ervaren worden dat de

gemeente beslist over diens leven. Een voorbeeld van een vergaande interventie is een bijstandsgerechtigde die moet verhuizen naar een andere woonplaats omdat daar een huis beschikbaar is. Ze wil dat echter niet, omdat ze daar niemand kent en omdat de school van haar kind dan verder weg is.

Nu was het echt zo: 'Ik heb een huis hier, en ja, je moet.' En toen zei [naam klantmanager] ook: 'Je moet nu, want anders gaan er juridische stappen aankomen.' En dat was echt, echt, dat heb ik als heel, heel heftig ervaren met mijn dochter. Ja, ik was net natuurlijk, je bent nog aan het scheiden en alles, en dat wou ik ook niet, en dan moest ik weer iets verwerken wat ik helemaal niet wou.

– Bijstandsgerechtigde 3, g2

Bijstandsgerechtigden vinden verplichtingen dus niet nodig of ongewenst, maar hebben gezien de scheve machtsverhoudingen weinig mogelijkheden zich daartegen te verzetten (Eleveld 2020). Daarnaast werken verplichtingen volgens hen, net als volgens klantmanagers, soms ook contra-productief. Bijstandsgerechtigden geven aan dat een streng regime van sancties ertoe kan leiden dat zij bang worden voor de gemeente. Ze durven niet meer in beweging te komen of eigen initiatief te nemen, omdat ze bang zijn iets verkeerd te doen in de ogen van de gemeente. Verplichtingen verslechteren de relatie, en de machtsverhouding zit het onderlinge vertrouwen in de weg.

In [naam gemeente] laten ze me vooral heel erg aan mijn lot over, en dat is prima voor mij. Maar ik hoor verhalen van vrienden van mij die continu op hun huid gezeten worden, en dat werkt alleen maar ontzettend aproductief. Dan durf je ook niks meer te doen wat niet mag, dus dan ga je maar niks doen. Dus die mensen zitten de hele dag met blauwe lippen op de bank, zorgvuldig en openbaar niks te doen, terwijl ze prima bereid zouden zijn om allerlei vrijwilligerswerk te doen.

– Bijstandsgerechtigde 1, focusgroep

Tot slot benoemen bijstandsgerechtigden dat zij dwang ervaren vanuit de gemeente, zonder dat de gemeente naar hun verhaal luistert. Het is voor mensen soms niet duidelijk waar zo'n verplichting toe dient en hoe het helpt. Zij krijgen dan het gevoel dat de gemeente tegenover hen staat, in plaats van meedenkt over waar ze mee geholpen zouden zijn.

Ik ben verplicht om [naar een bijeenkomst van de gemeente] te gaan, anders kan het mijn uitkering veranderen of status. Dat is dan ook een soort dwang. [...] Ik voel me meer gedwongen soms dan dat ik het gevoel heb: mensen kijken echt naar wat ik nodig heb om te komen op de plek waar ze mij willen.

– Bijstandsgerechtigde 4, g1

Want hun zeggen alleen maar van: 'Je moet dit en je moet dat, je moet je grenzen aangeven.' Maar ondertussen zeggen ze wel: 'Je moet ook je tuin opruimen.' Dus ze geven niet advies of wat, het is echt dat bemoederen. En dat, ja, daar zijn ze niet voor, dus ik voel me dan aangevallen van ja, dat. Van onder dwang. In plaats van dat ze zeggen van: 'Ja, ik zie dat je een rommelige tuin hebt, hoe komt dat?' En dat ik dan m'n verhaal kan doen.

– Bijstandsgerechtigde 2, g2

7.3 Samenvatting

De Participatiewet neemt een bijzondere positie in binnen het sociaal domein, omdat het niet alleen gaat om het ondersteunen van mensen die het zelf niet redden, maar ook om verplichtingen en sancties (korting op de uitkering). Het gaat dan vaak om re-integratieverplichtingen of de inlichtingplicht, waarbij mensen een verandering in hun situatie moeten doorgeven in verband met de rechtmatigheid van de uitkering. Maar de gemeente legt soms ook interventies verplicht op die niet altijd direct gericht zijn op de toeleiding naar betaald werk. De praktijk van mensen die levensbrede ondersteuning nodig hebben, schuurt met de gedachte in de Participatiewet dat mensen door drang en dwang bewogen moeten worden om aan hun verplichtingen te voldoen. Deze verplichtingen passen niet altijd bij de situatie waarin mensen zich bevinden, wanneer zij (nog) niet in staat zijn betaald werk te verrichten. Uitvoerders hebben vaak moeite met het dwangmatige karakter van de Participatiewet, al hangt dat ook samen met verschillende functies

van klantmanagers. Zo staan klantmanagers die zich met inkomensverstrekking en handhaving bezighouden meer achter strikt handhaven van de regels dan klantmanagers die zich richten op participatie. In sommige gevallen is dwang volgens klantmanagers zinvol, om de situatie van mensen te verbeteren. In (veel) andere gevallen vinden klantmanagers dat dit juist averechts werkt voor mensen die al in een kwetsbare positie verkeren. Zij zijn dan terughoudend in de toepassing van sancties. Bijvoorbeeld als mensen door een financiële sanctie verder in de problemen komen. In de praktijk lijkt een goed contact tussen klantmanager en bijstandsgerechtigde beter te werken dan de inzet van sancties en verplichtingen. Hoewel bijstandsgerechtigden soms 'een stok achter de deur' waarderen, ervaren zij het in andere gevallen als 'betuttelend' of 'heftig' als de gemeente beslist over hun leven. Dit alles verslechtert de relatie tussen hen: de scheve machtsverhouding zit dan het onderlinge vertrouwen in de weg.

8 (Her)winnen van wederzijds vertrouwen

8.1 Wederzijds wantrouwen in de bijstand

In het maatschappelijk debat is er de laatste jaren veel aandacht voor het wantrouwen van burgers in de overheid (zie ook het hoofdlijnenakkoord, PVV et al. 2024). De Participatiewet neemt hierin een bijzondere positie in, omdat gemeentelijke uitvoerders zowel een handhavingstaak als een ondersteuningstaak hebben, en daarmee worstelen. Wederzijds vertrouwen tussen gemeenten en bijstandsgerechtigden is belangrijk om passende ondersteuning te kunnen bieden aan mensen die dat nodig hebben. In de relatie tussen bijstandsgerechtigden en de gemeente heerst echter veel wantrouwen (Oomkens en Drijvers 2021). Dat zien we ook in dit onderzoek.

Bijstandsgerechtigden voelen zich vaak met wantrouwen door de gemeente benaderd. Al bij het aanvragen van de uitkering moeten zij heel wat formulieren aanleveren. Ook na de toekenning hebben zij continu het gevoel iets te moeten, door de dreiging dat de uitkering wordt stopgezet of gekort. De gemeente benadert hen vooral vanuit sancties en verplichtingen, vinden bijstandsgerechtigden. Zij krijgen het gevoel als een fraudeur te worden gezien totdat het tegendeel is bewezen.

Er wordt zoveel uitgegaan van wantrouwen; je moet altijd bewijzen, bewijzen, bewijzen... Je bent eigenlijk schuldig totdat je hebt bewezen dat je het goed hebt gedaan. En dat wantrouwen, daar word ik zo moe van. En als je een keer zegt: 'Het staat me gewoon tegen dat ik jou drie maanden inzicht in mijn complete uitgavenpatroon moet geven', dan zijn er gewoon mensen die keihard tegen je zeggen: 'Maar hoor eens, je hebt een uitkering, wat verwacht je nou?' Een beetje privacy? Een beetje respect? Dat mensen ervan uitgaan dat ik niet de boel oplicht?
– Bijstandsgerechtigde 7, g2

Wij moeten ervan uitgaan dat de mens te vertrouwen is, tenzij er aanwijzingen zijn, duidelijke aantoonbare aanwijzingen, dat iemand sjoemelt of rotzooit, maar niet andersom. Maar je wordt gezien als misschien wel een halve crimineel. [Volgens] mij zijn mensen in de regering crimineel, maar niet andersom. Die plukken. De Belastingdienst plukt, maar wij niet. Wij willen helemaal niet werkloos zijn. Wij willen gewoon werken.
– Bijstandsgerechtigde 1, g1

Andersom blijkt ook uit de gesprekken dat bijstandsgerechtigden de overheid wantrouwen. Zij hebben niet altijd het gevoel dat de gemeente het beste met hen voor heeft en rekening houdt met hun belangen. De verplichtingen die aan bijstandsgerechtigden zijn opgelegd schrikken hen af. Zij hebben niet het gevoel dat de gemeente hen ondersteunt, maar meer dat je als bijstandsgerechtigde kort wordt gehouden en allerlei verplichtingen hebt, zonder dat je weet waarom en die hen ook niet helpen uit de bijstand te komen. Ze ervaren ook dat er weinig begrip is voor hun situatie wanneer ze een fout maken.

Klantmanagers merken dit wantrouwen ook, en begrijpen dat. Door allerlei verplichtingen en regels ontstaat een soort 'wij-zij-denken' tussen burger en overheid, waarbij het beide partijen belemmert dat men elkaar wederzijds niet vertrouwt. Hier speelt ook het idee vanuit klantmanagers dat bijstandsgerechtigden geen reden hebben de overheid te vertrouwen wanneer de overheid hen niet met vertrouwen benadert (zie bv. Kremer et al. 2023).

Ik heb bijzondere bijstand gekregen, dat je apart krijgt om meubels te kopen. Die originele rekening heb ik aan een ambtenaar gegeven, terwijl ik een kopie had moeten maken en aan hem moeten geven [...] Het was een truc van hem, hij wilde niet toegeven dat ik die aan hem had gegeven. Dus hij zei tegen mij [...]: 'Zou je al die bonnen voor mij mee willen nemen?' [...] Ik bleef zeggen: 'Ik heb het je gegeven.' En hij blijft gewoon zeggen: 'Nee, ik heb die bon niet gekregen'. [...] Omdat ik de bon niet meer had, heeft hij mijn uitkering gestopt. O wee als je een fout maakt. Dan verlies je alle rechten.
– Bijstandsgerechtigde 2, g1

Ik hoef het vertrouwen van de ander niet, maar dat ga ik ook nooit, dat gaat nooit lukken, mensen zijn zo beschadigd. [...] Vraag maar eens een uitkering aan; moet je eens zien wat je allemaal aan moet leveren. In het slechtste geval komt handhaving nog op huisbezoek om te checken, of dat klopt wat je hebt ingevuld. Weet je, dat is toch, dan denk ik, dat is toch verschrikkelijk. [...] En ik zie de mentaliteit hier wel keren. Weet je waar ik vooral heel veel last van heb, denk ik, nee dat weet ik wel zeker, is dat de overheid denkt dat de burger niet te vertrouwen is.

– Klantmanager 5, g2

Sommige bijstandsgerechtigden verwachten niet zoveel (meer) van de gemeente; ze denken dat de overheid niets voor ze kan of wil doen. Er komt bijvoorbeeld in de gesprekken naar voren dat bijstandsgerechtigden situaties hebben meegemaakt waarbij hun vertrouwen is geschaad. Het gaat dan om situaties met partijen zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. Ook zaken zoals niet teruggebeld worden kan de vertrouwensband met de overheid schaden (zie ook Plaisier et al. 2023). Daarnaast zijn sommigen hulpverleningsmoe, bijvoorbeeld door slechte ervaringen met hulpverlening of de overheid in het verleden. Door deze negatieve ervaringen hebben ze geen vertrouwen meer in instanties, en dus ook niet in een klantmanager die ze als representant daarvan zien.

Dus ik voel gewoon... Daarom, ik ben een afgehaakte burger. Totaal afgehaakt. Ik heb geen vertrouwen meer in de politiek. Heb geen vertrouwen in de overheid. Ik heb nergens mijn vertrouwen in. Ze zijn bezig om de mensen kapot te maken.

– Bijstandsgerechtigde 1, g1

Nee, ik heb er [gemeente] geen reet aan. Maar ik ben blij met mijn uitkering daar. Je moet gewoon niks vragen en gewoon naar de kringloop of zo, want je krijgt geen [spullen waar je iets aan hebt]. Ik tenminste niet hoor. [...] Maar niemand reageert en... Voor de vierde maand kom je bij iemand en die zegt: 'Moeten we even kijken.' Dan kijken ze en dan: 'U wordt teruggebeld binnen 24 uur', of zo. Nou, dat word je niet. [...] Maar het maakt mij niet uit. Kan mij het schelen. [...] En anders, je moet roeien met de riemen die je hebt. Ik heb alleen twee tandenstokers en dat is [erg weinig] om vooruit te komen.

– Bijstandsgerechtigde 6, g1

Het eerste gesprek begint bijna altijd stroef. Er zit opeens een ambtenaar op je bank. Er is heel veel wantrouwen en ook negatieve ervaringen. Heel veel mensen hebben echt heel veel negatieve ervaringen met dé gemeente en ik ben van dé gemeente. Want de gemeente is de deurwaarder van gemeentebelastingen, is ook van de gemeente. De brief van: 'Je hebt de stukken niet aangeleverd, we stoppen je uitkering...' Die komt ook van de gemeenten en ik kom ook van de gemeente.

– Klantmanager 2, g1

8.2 Herwinnen van vertrouwen

De opvattingen over hoe je vertrouwen kunt herwinnen lijken te verschillen tussen klantmanagers met verschillende taken: enerzijds de klantmanagers die uitkeringen verstrekken en de regels handhaven (inkomensconsulenten en handhavers) en anderzijds degenen die ondersteuning bieden aan mensen die (nog) niet betaald kunnen werken (klantmanagers). Inkomensconsulenten die uitkeringen moeten toekennen en handhavers vinden het vooral belangrijk om duidelijk te zijn over de regels, vanuit de gedachte dat de overheid transparant moet zijn. Het wederzijds vertrouwen ontstaat volgens hen als zowel de gemeente als de bijstandsgerechtigde zich aan die afspraken houdt.

Ik denk ook dat een vertrouwensband heel belangrijk is, maar je moet ook zorgen dat je nog steeds die professional blijft en tegen die klant [moet] zeggen: 'Goh, dit zijn de afspraken op basis waarvan wij gaan werken samen, op het moment dat ik iets constateer wat niet correct is, of op het moment dat je niet meewerkt aan een traject kan dat gevolgen hebben voor de hoogte van de uitkering. Dus ik wil je met alles helpen, maar ik ga je ook vertellen als het niet juist is, of je doorspelen naar anderen, als blijkt dat dat nodig is binnen een traject.'

– Handhaver 1, g2

We hebben wel leidende principes hier. Dus het moet een warm welkom zijn. [...] We zijn het eerste gesprek voor hen en het is spannend en wat we vooral willen zijn is gewoon betrouwbaar, oplossingsgericht, duidelijk. Ja, en gewoon aangeven wat wel en niet kan.

– Klantmanager 1, g1

Klantmanagers die ondersteuning bieden aan mensen die (nog) niet betaald kunnen werken, proberen vertrouwen te herwinnen door een persoonlijke band op te bouwen. Zij benoemen dat het voor het winnen van vertrouwen belangrijk is om zo veel mogelijk een gevoel en sfeer van gelijkwaardigheid te creëren. In de praktijk is die gelijkwaardigheid er echter niet, door de regels en verplichtingen die de gemeente kan opleggen: er zijn machtsverschillen. Klantmanagers geven aan dat mensen zich makkelijker laten helpen als ze de overheid vertrouwen. Om passende ondersteuning te kunnen bieden, doen klantmanagers daarom veel tijd en moeite om het vertrouwen te (her)winnen van de bijstandsgerechtigden.

Ik heb wel het idee dat dat ook wel een klein beetje is wat de Participatiewet soms met mensen doet. Het gevoel dat ze zich constant moeten verantwoorden. [...] Ik krijg heel vaak negatieve recensies [reacties] op de gemeente, en dan is mijn doel eigenlijk om ervoor te zorgen dat deze mensen ook een ingang krijgen binnen de gemeente om ze aan de juiste mensen te koppelen, en ze te laten zien dat het ook anders kan. Maar ja, soms lukt het ook gewoon niet. Als mensen jarenlang het gevoel hebben gehad er niet toe te doen of niet gezien te worden en zich alleen maar [moeten] verantwoorden, dat verander je ook niet zomaar.

– Klantmanager 4, g2

Bijstandsgerechtigden willen op hun beurt enerzijds ook duidelijkheid en transparantie, zodat ze weten waar ze aan toe zijn. Ze willen het graag goed doen, wat beter gaat als de regels duidelijk zijn, mede omdat ze bang zijn dat gemeente hen kort. Anderzijds blijkt ook uit de gesprekken dat in de praktijk niet alle regels helder zijn. Hierdoor ontstaat er alsnog onzekerheid over wat nu wel en niet precies mag, en blijft het gevoel bestaan dat zij niet vertrouwd worden door de overheid. Ze hebben soms het gevoel dat de overheid meekijkt bij alles wat ze doen. Ze vertellen dan ook niet alles aan hun omgeving, uit angst voor represailles.

Eigenlijk wil ik gewoon een handleiding, gewoon van: dit zijn de regels waar je je aan moet houden. Ik heb ook een tijd gehad, toen woonde ik op mezelf. [...] Maar toen at mijn moeder vier keer per week bij mij. Die kocht weleens een tas met boodschappen voor mij; was ik toen in overtreiding? Joost mag het weten. Ik heb mijn mond maar gehouden. Maar dat je denkt: ik vertel niet aan mijn vrienden dat mijn moeder bij mij eet, omdat ik niet weet of iemand klikt. Of dat het op de ergste manier per ongeluk daar terecht komt, en dat ik in overtreiding ben, terwijl ik er niets over kan vinden.

– Bijstandsgerechtigde 7, g2

Voor het vertrouwen in de overheid is van belang dat bijstandsgerechtigden het gevoel hebben dat de overheid het beste met hen voorheeft en er rekening wordt gehouden met hun belangen en situatie (Kremer 2022). Bijstandsgerechtigden vertellen dat ze het belangrijk vinden dat er oog is voor hen als mens en dat ze niet als een nummer behandeld worden. Een bijstandsgerechtigde noemt dat dit verschilt tussen gemeenten. In de gemeente waar zij eerder woonde werd zij als een nummer behandeld, terwijl zij in haar huidige gemeente juist een positieve ervaring heeft, waar ze echt begeleid wordt en niet aan haar lot wordt overgelaten. Volgens haar is dit niet alleen prettig, maar werkt het ook beter.

Dat mensen echt oog hebben voor de mensen en niet de mensen als een nummertje zien. Om mensen écht als een individu te behandelen, en ik denk dat je veel meer bereikt. Kijk, als ik in [gemeentenaam] nog steeds was, was ik nog steeds dat nummertje.

– Bijstandsgerechtigde 5, g2

Soms spelen bij het verkrijgen van vertrouwen ook heel praktische zaken een rol. Zo noemen klantmanagers het belang van een geschikte ruimte waarin mensen in vertrouwen hun verhaal kunnen vertellen, in plaats van een grote open ruimte met tafels, en schotjes ertussen.

Ja, en letterlijk ook de spreekruimtes: al die lange tafels met stukjes ertussen, dat werkt niet. Als jij echt het verhaal wilt horen van de persoon die je tegenover je hebt zitten, dan moet er een stukje privacy zijn. Dat moet privé blijven, en moet niet de hele wachtruimte mee kunnen luisteren. Als je een-op-een kunt zitten in een privésetting, dat zou zoveel schelen. Mensen kunnen zo veel meer vanuit zichzelf aangeven.

– Klantmanager 3, focusgroep

Klantmanagers noemen dat het zelfs beter zou zijn om de mensen te spreken in een voor hen vertrouwde omgeving, zoals in een buurthuis. De laatste jaren lijkt er vanuit de gedachte van een nabije overheid ook meer belangstelling te komen voor het wijkgericht werken. Klantmanagers gaan in de wijk werken om contacten te leggen en om de uitdagingen meer in de context waarin deze plaatsvinden te begrijpen. Naast het begrijpen van de mens in de context waarin deze leeft, kan er als dat nodig is ook gelijk actie worden ondernomen.

Als jij goede contacten hebt binnen de wijk, dan bereik je automatisch de mensen beter. [...] De bedoeling is dat wij ook in de toekomst meer in de wijk gaan zitten. [...] Als je bijvoorbeeld in een buurthuis of in een bibliotheek gaat zitten, dat is dan neutraal en dan kom je wel weer iets dichterbij de burger zelf.

– Klantmanager 4, g1

8.3 Samenvatting

Voor klantmanagers en bijstandsgerechtigden is wederzijds vertrouwen nodig om passende en effectieve dienstverlening te bieden. Maar dit vertrouwen is er vaak niet. Bijstandsgerechtigden voelen dat zij gewantrouwd worden door de gemeente. Andersom is er ook veel wantrouwen vanuit de bijstandsgerechtigde naar de gemeente. Bijstandsgerechtigden hebben soms slechte ervaringen gehad, en voelen zich benaderd als potentiële fraudeurs. Klantmanagers hebben in hun dienstverlening last van het gebrek aan vertrouwen, bijvoorbeeld omdat bijstandsgerechtigden over bepaalde problemen niet durven of willen vertellen en daarom geen compleet beeld van hun situatie schetsen. Zij moeten daarom veel tijd en energie steken in het (her)winnen van vertrouwen. Inkomensconsulenten die uitkeringen moeten toekennen, zetten daarbij in op het maken van duidelijke afspraken en je daar aan houden. Klantmanagers die mensen ondersteunen bij hun problemen proberen een sfeer van gelijkheid te creëren. Dat is voor klantmanagers niet eenvoudig door de onderlinge machtsverhouding: zij kunnen immers sancties opleggen. Voor bijstandsgerechtigden is het vooral van belang dat ze het gevoel hebben dat de overheid het beste met hen voorheeft en er rekening wordt gehouden met hun belangen en situatie.

9 Zicht op de hulpbehoefte

9.1 Zien, horen en begrijpen

Een van de aannames achter het decentrale beleid in het sociaal domein is dat de gemeente dichter bij de burger zou staan, beter zicht zou hebben op de omstandigheden van de burger, en daardoor beter passende dienstverlening zou kunnen bieden (bv. Kromhout et al. 2020). Zowel de uitvoerders als bijstandsgerechtigden in dit onderzoek onderschrijven het belang van zicht hebben op de omstandigheden en wensen van mensen, om passende ondersteuning te kunnen bieden (zie ook bv. Plaisier et al. 2024). Het moet voorkomen worden dat er oplossingen worden bedacht zonder het probleem echt te begrijpen. Ook komt in de gesprekken het belang naar voren van zicht hebben op de situatie en hulpbehoefte van de bijstandsgerechtigden.

Die hebben al gemerkt dat de hulpverlening niet aansloot, zal ik het zo maar omschrijven, zo omschrijven zij het niet. Ze zeggen alleen maar: 'Ik word niet geholpen' en 'Ik voel me niet geholpen, ik voel me niet gezien'. Dus dat zijn de dingen waar ik op moet inhaken, vind ik.

– Klantmanager 2, focusgroep

Het is ook vaak: 'Ik vind dat het zou moeten passen', in plaats van: 'Wat vindt de klant zelf dat passend zou zijn?' [...] En er zijn een heleboel collega's die daar heel erg van uitgaan, van: 'Ik vind best dat hij daar naartoe kan of daar naartoe, want dat past bij hem.' Maar heb je dat besproken? Past dat ook in het beeld van de klant zelf, en wil die dat ook?

– Klantmanager 3, focusgroep

Ik heb ook allemaal zinloze trajecten moeten doen van hen. Echt in een kas werken en weet ik het allemaal, waar ik niet achter stond, maar ik moest gewoon wat gaan doen, zeiden ze. Ik was het gewoon verplicht, terwijl ik er niets aan vond. Dat waren echt geen leuke jaren.

– Bijstandsgerechtigde 5, focusgroep

Volgens de klantmanagers lijkt er de laatste jaren meer aandacht te zijn voor de situatie van bijstandsgerechtigden. Dit geldt met name bij de intakegesprekken wanneer mensen een uitkering aanvragen. Klantmanagers benoemen verschillende manieren waarop zij een beeld proberen te krijgen van meerdere levensdomeinen. Sommigen gebruiken bij de intake meetinstrumenten, zoals de zelfredzaamheidsmatrix, waarin een klantbeeld gegenereerd wordt aan de hand van de situatie op diverse leefgebieden. Multiproblematiek wordt hierin gekoppeld aan een gebrek aan zelfredzaamheid. Anderen lopen bij de kennismaking in een natuurlijk gesprek de levensdomeinen af, in plaats van aan de hand van een af te werken puntenlijstje. Zo ontstaat een beeld welke dienstverlening er volgens de klantmanagers op dat moment nodig is, en wat de bijstandsgerechtigden vinden dat er nodig is om hun leven op orde te krijgen. Ook komen problemen soms aan het licht via signalen van andere organisaties, zoals de woningbouwvereniging. Zo hebben gemeenten op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening de taak om op basis van signalen van onder anderen woningverhuurders en zorgverzekeraars betaalachterstanden vroegtijdig te signaleren om proactief hulp aan te kunnen bieden (Rijksoverheid 2021).

9.2 Gezien, gehoord en begrepen willen worden

We weten uit eerder onderzoek dat mensen met problemen op verschillende terreinen niet alleen praktische ondersteuning nodig hebben, maar ook het gevoel willen hebben dat degene die hen ondersteunt weet wat hun omstandigheden zijn, dat hun verhaal gehoord wordt, en dat hun ondersteuningsbehoefte wordt begrepen (Movisie 2021; Plaisier et al. 2023). We zien dit ook terug bij de bijstandsgerechtigden in dit onderzoek. Zij hebben uiteenlopende ideeën over of gemeenten voldoende persoonlijk contact en zicht op hun situatie hebben. Sommigen vinden het wel prima als zij door de gemeente met rust gelaten worden, zeker als ze weinig vertrouwen in de overheid of de klantmanager hebben. Anderen vinden dat het contact te sporadisch is om hun situatie echt te kunnen begrijpen, en willen meer contact. Ze willen dat de gemeente vraagt en luistert naar hun situatie en daarnaar handelt.

En ik moet zeggen: dat is rustgevend. Voor die tijd liepen ze echt elke maand te zeuren: 'Hoe gaat het, en hoe gaat het met je werk? Heb je al dit, en heb je al dat?' Dus ik had zoiets van: jongens, ik probeer aan mezelf te werken, maar jullie geven me nergens ruimte voor. En in de tijd van corona was het in één keer niks meer. Toen ben ik twintig kilo afgevallen, en ik dacht: dat is wat er met me gebeurt [in positieve zin] als ze me met rust laten.

– Bijstandsgerechtigde 2, focusgroep

Ik zou wel graag willen dat ze [klantmanager] misschien mij zou bellen, en kijken hoe het met me gaat, of dat ik iets nodig heb.

– Bijstandsgerechtigde 4, g1

Weer andere bijstandsgerechtigden vinden dat er voldoende contact is en hebben het gevoel dat er begrip is voor hun levenssituatie. De klantmanager neemt regelmatig zelf contact op, of zij weten hun klantmanager goed te vinden als ze daar behoefte aan hebben. Het contact met de klantmanager is dan laagdrempelig en er lijkt sprake van een persoonlijke vertrouwensband, waarbij er geluisterd en ingespeeld wordt op de behoefte van de bijstandsgerechtigde. Een bijstandsgerechtigde zegt bijvoorbeeld kind aan huis te zijn bij de gemeente:

Ik had inderdaad met [de klantmanager] de afspraak, van: 'Nou, ik laat je nu even drie weken alleen, dan en dan bel ik je even hoe het met je gaat. [...] Komt er wat tussen, dan weet je me te vinden.' Nou en zo nu en dan, dan vroeg ik het zelf, van: 'O, ik heb je al een tijdje niet gezien. Ik wil weer even een afspraak, even samen een koffie.' [...] En dan kom ik hier. Ja, het gemeentehuis is echt mijn tweede thuis.

– Bijstandsgerechtigde 6, g2

Ook als er wel contact is, voelen sommige bijstandsgerechtigden zich niet begrepen. Zij vinden dat klantmanagers zich onvoldoende kunnen inleven in de situatie van de bijstandsgerechtigden. Door zich daarin in te leven, kunnen klantmanagers beter zien waar de behoefte van hun cliënten ligt. Maar dat inlevingsvermogen is niet vanzelfsprekend. Volgens bijstandsgerechtigden is het voor mensen die niet zelf hebben ervaren hoe het is om in de bijstand te zitten, bijna onmogelijk om echt goed te snappen wat het betekent.

Dus als zij zich iets meer zouden inleven in hoe het is van hè om alleenstaande moeder te zijn met een pittig meisje op een bungalowpark dan, ja misschien dat je net wat meer steun kan geven, of een ander soort steun. [...] Als je niet weet hoe het is om in mijn schoenen te staan, dan kan je er heel moeilijk iets over zeggen, of heel moeilijk de juiste steun bieden.

– Bijstandsgerechtigde 3, g2

Maar ik denk: bijstand is armoede, of je dat nou leuk vindt of niet. Ik denk dat mensen die niet weten wat het is om in die situatie te zitten... Dat inlevingsvermogen is verrekke klein. Totdat je zelf in een situatie hebt gezeten of zit.

– Bijstandsgerechtigde 3, g1

9.3 Gebrek aan vertrouwen beperkt het zicht op problemen

Ook klantmanagers zien het belang van zicht hebben op de omstandigheden van bijstandsgerechtigden. Ze doen hun best om rekening te houden met de omstandigheden en wensen van hun cliënten. Maar er komt uit de gesprekken ook naar voren dat het vaak voor klantmanagers een hele uitdaging is om dit in de praktijk te brengen (zie ook Movisie 2021). Allereerst is (wederzijds) vertrouwen nodig om de hulpbehoefte in kaart brengen. Zonder vertrouwen vertellen mensen niet over de omstandigheden die maken dat zij de bijstand nodig hebben. Mensen vertellen niet vanzelf hun problemen, waardoor er ook niet vanzelf zicht is op de brede problematiek en de hulpbehoefte (zie ook Reinhoudt et al. 2022). Klantmanagers worstelen hierbij met het spanningsveld tussen hun handhavingstaak en hun dienstverlenende taak, omdat dit het vertrouwen kan schaden. Ook geven klantmanagers aan dat het niet vanzelfsprekend is dat bijstandsgerechtigden hun ondersteuningsbehoefte kunnen uiten. Ze zijn, volgens de klantmanagers, niet altijd mondig genoeg, of kunnen – door problematiek – zelf niet goed overzien welke ondersteuning hen kan helpen: er is een probleem en dat zou men graag opgelost willen zien. Klantmanagers benadrukken ook dat het van belang is om verder te kijken dan gedrag. Ze proberen te begrijpen wat achter bepaald gedrag zit. Als mensen zich niet aan de regels houden, zit er volgens klantmanagers vaak een verhaal achter met een hulpbehoefte, dat zij proberen te achterhalen.

De school vertelde dat het kind de laatste week van de maand nooit naar school komt, waarop ik ben door gaan vragen: 'Maar wat.. Hoe dan? Waar moet het kind vandaan komen en hoe komt-ie dan naar school?' Ja, dat was altijd met de bus. Er was geen geld de laatste week. Maar school was een beetje geërgerd [...]. Maar als jij alleen maar gaat zitten vitten op het feit dat het kind er niet is, dan kom je niet in die diepere laag.

– Klantmanager 3, g2

Om tot begrip te komen van de hulpbehoefte, is het van belang om er rekening mee te houden hoe moeilijk bijstandsgerechtigden het vinden om te praten over hun leven. Vaak is er veel schaamte en bijstandsgerechtigden durven vaak niet te vertellen wat er echt speelt in hun algehele situatie. Ook het hebben van weinig geld en daaraan gerelateerde armoede wekken gevoelens van schaamte op.

Het is afhankelijk van wat de cliënt vertelt, en er is vaak heel veel schaamte. Die is er ook als ik binnenstap, hoor. Heel veel van mijn eerste afspraken worden afgezegd uit schaamte, meestal ontdek je dat later... Want meestal is het van: 'Ik moet naar het ziekenhuis.'

– Klantmanager 2, g1

De mensen die je spreekt, ja, het zijn echt hele kwetsbare mensen in moeilijke situaties. Dus ze zijn niet gewend om openlijk over hun situatie te spreken. Ten tweede zien ze geen uitweg in hun situatie, en drie: er is gewoon weerstand in beweging [mensen houden niet van verandering].

– Klantmanager 4, g1

9.4 Spanningsveld persoonlijk contact en iedereen helpen

Klantmanagers werken in het spanningsveld tussen enerzijds persoonlijk contact met al hun cliënten, en anderzijds de noodzaak om zo veel mogelijk bijstandsgerechtigden te helpen (zie ook Zacka 2017). Zij hebben vaak een grote caseload, waardoor ze niet iedereen zoveel aandacht kunnen geven als zij en de bijstandsgerechtigden zouden willen.

Maar ja, er zijn wel een paar mensen in mijn caseload die ik echt gewoon heel weinig zie, omdat ik ook erop vertrouw dat als er iets is, dat ze bij mij komen. [...] Maar ik probeer iedereen wel een keer in de zoveel tijd of eerder, moet ik eerlijk zeggen dat dat niet altijd lukt, dat heeft vooral te maken met dat het dus gewoon druk is.

– Klantmanager 4, g2

Zowel de bijstandsgerechtigden als de klantmanagers geven in de gesprekken aan dat een vaste contactpersoon wenselijk is. Dit helpt om een vertrouwensband te creëren en zicht te houden op de problematiek. Continuïteit in relaties kan zorgen voor daadwerkelijke betrokkenheid bij beide partijen (zie bv. Engbersen et al 2022). Een vaste contactpersoon kent het verhaal van de bijstandsgerechtigde en heeft een band opgebouwd. In de praktijk blijkt dit ideaal echter niet altijd mogelijk, vaak vanwege een te grote caseload.

Ik wil geen andere personen om het contact dat ik met hem heb te gaan opbouwen, want dan raak ik in de war. Zo raken ook mensen in de war, door wisselen van ambtenaren. [...] Want dan moet je weer je persoonlijkheid of je behoefte gaan uitleggen.

– Bijstandsgerechtigde 2, g1

Dus vorig jaar is er misschien het gesprek geweest. Wij kijken: zijn die afspraken nagekomen? Zijn er stapjes gemaakt of juist niet? Dus dat kunnen we doen. Maar echt dieper gaan kijken, daar hebben we de capaciteit niet voor. [...] Het liefste zou je willen dat iedereen een vast aanspreekpunt heeft. Dat hebben ze niet. Als mensen een klantmanager willen spreken, dan moet dat via ons team, omdat er maar een heel klein percentage is, die een vaste consulent hebben.

– Afdelingshoofd 5, g1

Klantmanagers die een goed persoonlijk contact hebben met de mensen in hun caseload, laten een grote betrokkenheid zien. Sommige bijstandsgerechtigden hebben een beperkt netwerk, en kloppen voor hun problemen noodgedwongen bij de gemeente aan. Dit vraagt echter ook veel capaciteit van gemeenten. Klantmanagers geven aan dat de persoonlijke verbinding belangrijk is, maar soms is het moeilijk om de grens aan te geven van welke ondersteuning de klantmanager nog zou moeten bieden.

Maar je ziet wel dat [...] er best wel veel bij die ene klantmanager terecht komt. Omdat, ja, die ook een beetje de rol gaat vervullen van wat bij jou of bij mij misschien vrienden, familie, zouden doen.

[...]

Hoever ga je? Een collega die zegt: 'Nou, er was een klant met vluchtgeschiedenis, die had nog geen kindwagen. Ik heb wel nog ergens een oude kindwagen staan, zal ik die maar aan de klant geven?' Nou ja weet je, dit soort dingen, dat is heel lief, maar je moet wel heel scherp zijn: waar begint je rol en waar houdt die op? Dus dat voor jezelf scherp hebben, op basis van de doelen die in de wet geformuleerd staan, vind ik heel belangrijk.

– Afdelingshoofd 4, g1

Ik heb niemand [in mijn netwerk], alleen [naam persoon vrijwilligersorganisatie] daar. Ik heb het [hulp bij verhuizing] gevraagd. Ze zeggen: 'Nee, we kunnen jou niet helpen.' [...] Ik zeg het tegen die mevrouw van de gemeente. [Zij] heeft gebeld. Daarna is een auto gekomen uit [voormalige gemeente], maar hij kon niet alles meenemen.

– Bijstandsgerechtigde 7, g1

De betrokkenheid van de klantmanager kan ver gaan, en een klantmanager vertelt het er niet bij te laten zitten als zij een tijdje niets horen van hun klanten. Tegelijkertijd illustreert het volgende citaat dat het niet werkbaar is om altijd beschikbaar te zijn. Hoewel een vaste contactpersoon dus door iedereen wenselijk wordt gevonden, is het in de praktijk niet haalbaar door een te grote caseload van de klantmanagers.

Laatst was een cliënt zonder afmelding niet verschenen. Nou, dan gaan we eropaf, want ik wist: deze jongeman is wiebelig in hoe het met hem gaat. Ik kon vanwege een afspraak zelf niet gaan. Nou, het ging dus gewoon niet goed; gelukkig deed hij de deur open. Hij schrok zich kapot dat mijn collega daar voor de deur stond en mijn collega stuurde mij een bericht dat ze hem had aangetroffen thuis, helemaal in tranen. Dus ik heb meteen een berichtje gestuurd: 'Hé, fijn dat ik weet dat je nog leeft, fijn dat je de deur open hebt gedaan, dank je wel. Mag ik je zo meteen even bellen?'

– Klantmanager 5, g2

9.5 Spanningsveld intensief contact en ruimte geven aan bijstandsgerechtigden

Een belangrijk onderdeel van het inleven in de situatie van bijstandsgerechtigden is begrip voor hun tempo. Soms hebben mensen tijd nodig om tot rust te komen (bv. om te rouwen of om te herstellen van gezondheidsproblemen), en in een stabiele situatie terecht te komen. Anderen moeten wennen aan activiteiten, omdat ze bijvoorbeeld al langere tijd niet met werk of vrijwilligerswerk bezig zijn geweest. Bijstandsgerechtigden geven aan dat ze behoefte aan deze ruimte hebben.

Ze zei: 'Voor het komend jaar, dit jaar, ga eerst maar eens rouwen en alles zijn plek laten geven. Ik ga je niet pushen. Ik app je wel over een tijdje en ga lekker maar eens even pas op de plaats maken. Ik ga even nergens achteraan zitten, omdat je nu even de tijd nodig hebt om te rouwen.'

– Bijstandsgerechtigde 3, g1

Hoewel het voor sommige bijstandsgerechtigden goed kan zijn om even met rust gelaten te worden, verschilt het in hoeverre ze die ruimte ook krijgen. Er zitten ook grenzen aan het met rust laten. Sommige klantmanagers vinden dat je altijd contact moet blijven houden met je cliënten, en moet weten wat er bij hen speelt en ze moet blijven motiveren. Anderen laten hun cliënten wel een tijdje met rust, maar vinden dat na enige tijd wel stappen gezet moeten worden. We weten ook uit de verhalen van bijstandsgerechtigden in dit onderzoek dat het met rust laten over kan gaan in aan hun lot overgelaten geworden.

Wat vaak bij ons gebeurt is: je hebt een moeilijke periode, dan laten we jou met rust. Dat vind ik niet sociaal; je moet blijven motiveren en zorgen dat diegene weer omhooggaat. [...] Bijvoorbeeld als iemand in de verslaving zit en we zeggen: 'Nou, red jezelf maar.' Je zou moeten zeggen: 'Je moet jezelf laten behandelen, dat gaan we jou verplichten. Laat maar zien wat je eraan gedaan hebt, heb je psychische hulp gezocht?' Dat soort dingen.

– Inkomensconsulent 1, g2

Volgens mij, denk ik echt, dat de mensen vanuit de gemeente denken van: het kost mij meer tijd en energie en werkuren om te investeren in iemand om weer aan het werk te laten gaan, als dat ik ze nu een uitkering geef en hup, ik laat ze. Dat is natuurlijk het makkelijkste.

– Bijstandsgerechtigde 9, g1

9.6 Samenvatting

Om passende ondersteuning te kunnen bieden, moeten de klantmanagers zicht krijgen op de situatie van de bijstandsgerechtigde: welke problemen spelen er op welke levensdomeinen en waar is ondersteuning bij nodig? Klantmanagers gebruiken diverse methoden om een beeld van de gehele hulpbehoefte te krijgen. Alleen als er vertrouwen is tussen de bijstandsgerechtigde en klantmanager kan een volledig beeld ontstaan. Bijstandsgerechtigden willen zich verder door de gemeente gezien en gehoord voelen en serieus genomen worden. Klantmanagers geven aan dat zij bij de intake, aan het begin van de bijstandsperiode, vaak een goed beeld krijgen van de situatie van de bijstandsgerechtigde en de ondersteuningsbehoefte, maar het blijkt niet altijd eenvoudig om die situatie gedurende langere tijd in beeld te houden. Hierbij is het dilemma of klantmanagers regelmatig contact moeten hebben met hun cliënten (wat veel tijd kost, en ten koste gaat van andere cliënten), of de bijstandsgerechtigde juist af en toe los moet laten (waardoor de bijstandsgerechtigde zich wellicht niet goed gehoord voelt). Volgens klantmanagers hebben bijstandsgerechtigden zelf niet altijd goed zicht op hun ondersteuningsbehoefte. Ook zijn niet alle bijstandsgerechtigden bereid te praten over hun situatie, bijvoorbeeld door schaamte of negatieve ervaringen uit het verleden.

Conclusie en beleidsimplicaties deel C: De vertrouwensrelatie tussen overheid en burger

Wederzijds wantrouwen

In dit deel van het rapport staat de vraag centraal wat er nodig is om de vertrouwensrelatie tussen overheid en burger bij de ondersteuning binnen de Participatiewet te verbeteren. Er is in het maatschappelijke en politiek debat veel aandacht voor het vertrouwen van burgers in de overheid (Den Ridder et al. 2024). Het hoofdlijnenakkoord (PVV et al. 2024) geeft aan dat 'we hard moeten werken om het vertrouwen van Nederlanders te verdienen'. De klantmanagers in dit onderzoek merken dit ook in de praktijk. Zij hebben dat vertrouwen nodig om hun werk goed te kunnen doen, maar moeten er soms veel tijd en energie in steken om het vertrouwen van mensen in de bijstand te (her)winnen. De kaders waarin zij werken zijn hier echter niet behulpzaam bij (Arts 2020a).

Uit de gesprekken met beleidsmedewerkers, klantmanagers en bijstandsgerechtigden blijkt dat er vaak sprake is van wederzijds wantrouwen. De oorzaak hiervan ligt volgens de respondentgroepen mede in het wantrouwen van de overheid naar inwoners. De oplossing voor het wantrouwen moet dan ook daar gezocht worden. De overheid zal zich als betrouwbare partij moeten opstellen, en mensen vanuit vertrouwen moeten benaderen. Het mensbeeld achter het Participatiewetbeleid, dat ervan uitgaat dat dwang en drang nodig zijn om het gedrag van mensen te sturen om aan het werk te gaan, zal dan herzien moeten worden. De bijstand neemt een bijzondere positie in binnen het sociaal domein, omdat het niet alleen gaat om het ondersteunen van mensen die het zelf niet redden, maar ook om het opleggen van verplichtingen en sancties. Dit is echter zo ver doorgevoerd, dat mensen niet meer het gevoel hebben dat de overheid het beste met hen voorheeft. De overheid voorziet weliswaar in een uitkering, maar de controle dringt ook diep door in het persoonlijke leven van mensen. Zodanig soms dat mensen niet meer durven te participeren (bv. bij iemand gaan eten of vrijwilligerswerk doen), terwijl meedoen juist het doel van het beleid is. Ook in de literatuur is er weinig bewijs dat een strenger sanctiebeleid bijdraagt aan hogere uitstroom uit de uitkering (Muns 2019). Mensen die door omstandigheden niet aan het werk komen, zijn niet geholpen met een sanctie en het werkt zelfs vaak averechts. Als de overheid het vertrouwen van mensen wil winnen, dan zal het sanctiebeleid in de Participatiewet serieus heroverwogen moeten worden (Arts 2020a). Met het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, dat het handavingsbeleid in de sociale zekerheid moet versoepelen, wil de overheid daarin stappen zetten (Overheid.nl 2024b).

Hoe krijgen klantmanagers een beeld van de problematiek?

Het is voor klantmanagers belangrijk om een goed beeld te hebben van de brede problematiek van de bijstandsgerechtigde, om de ondersteuning daarop af te kunnen stemmen. Klantmanagers besteden veel tijd aan het (her)winnen van vertrouwen, omdat mensen anders niet vertellen over de omstandigheden die maken dat zij de bijstand of andere ondersteuning nodig hebben. Het risico is dan dat er (kostbare) instrumenten worden ingezet, die niet aansluiten bij de problematiek en daardoor ook weinig effectief blijken te zijn. Dit kan weer leiden tot een verdere verslechtering van de vertrouwensrelatie. De onderzochte gemeenten gebruiken bijvoorbeeld methodieken om de brede problematiek in kaart te brengen en onderhouden een gemeentelijk sociaal netwerk voor signalering vanuit andere instanties. Zij streven ook naar een vaste contactpersoon voor bijstandsgerechtigden, die een vertrouwensrelatie met hen kan opbouwen. Wel blijkt dat dit investeringen vergt. Zo is een vaste contactpersoon alleen mogelijk als de caseload per klantmanager niet te groot is, en kost het de klantmanager veel tijd een breed gemeentelijk netwerk te onderhouden. Dit is niet eenvoudig op te lossen gezien de huidige krappe arbeidsmarkt.

Ervaringsdeskundigheid

Tot slot voelen mensen zich in de bijstand niet altijd begrepen, ook niet als er wel een vertrouwensband en voldoende contact is met de klantmanager. Zij vinden dat mensen die nooit in hun situatie hebben gezeten niet kunnen begrijpen wat het betekent om in de bijstand te zitten en wat er nodig is om de situatie te verbeteren (zie bv. 'S Jongers 2024). Bij de beleidsvorming zou daarom meer rekening gehouden moeten worden met de ervaringen van burgers (Plaisier et al. 2023). Het betrekken van burgers bij de beleidsvorming zal ook het vertrouwen in de overheid ten goede komen (Van Oudenhoven-van der Zee 2023).

Literatuur

- Andriessen, Saskia, Sam Huberts, Stefan van der Veen, Nilco van der Steege en Michiel Blom (2019). *Succesvol uit de bijstand. Kansrijke aanpakken en hun werkzame elementen*. Utrecht: Movisie.
- Arts, Josien (2020a). Klantmanagers zitten klem tussen wens en werkelijkheid. In: *Zorg+Welzijn*. Geraadpleegd 27 juni 2024 via www.zorgwelzijn.nl/magazine-artikelen/klantmanagers-zitten-klem-tussen-wens-en-werkelijkheid/?ipaccess=1.
- Arts, Josien (2020b). *Looking presentable, feeling optimistic, performing potentiality: How recipients of social assistance in the Netherlands are 'activated' for the post-Fordist labour market*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Arts, Josien (2020c). Naar een 'droombaan' via een 'broodbaan'. Reïntegratie naar betaald werk door training in optimisme. In: Thomas Kampen, Melissa Sebrechts, Trudie Knijn en Evelien Tonkens (red.), *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand gewogen* (p. 97-114). Amsterdam: Van Gennep.
- Bakker-Klein, Janny (2021). *Anders kijken. Een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein*. Utrecht: Movisie.
- Bannink, Duco (2018). Samenwerken in het domein van werk en inkomen. In: Duco Bannink en Hans Bosselaar (red.), *Het probleem samenwerken. Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking* (p. 35-64). Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Bannink, Duco en Hans Bosselaar (2018). *Het probleem samenwerken. Duiden en verbinden: ironische uitwegen uit vastgelopen samenwerking*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Beer, Paul de (2021). Maatwerk is geen oplossing. In: *Wiardi Beckman Stichting*, 12 januari 2021. Geraadpleegd 10 oktober 2024 via wbs.nl/publicaties/maatwerk-geen-oplossing.
- Beleidsonderzoekers, de (2018). *Klant in beeld. Hoe zinvol is het voor gemeenten om bijstandsgerechtigden beter te leren kennen?* Leiden: De Beleidsonderzoekers.
- Berendsen, Ed, Myrthe van Vilsteren, Menno de Vries, Lisa Dumhs en Marcel Spijkerman (2023). *UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2023. Aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een arbeidsbeperking*. Amsterdam: UWV.
- Berk, Vera de, Lieke van de Camp, Wouter Jongebreur, Eline Reiff en Maaïke Jongerius (2021). *Domeinoverstijgend samenwerken in de praktijk. Eindrapportage monitoring en evaluatie*. Utrecht: Significant.
- Binkhorst, Joep en Jean Pierre Wilken (2021). Integraal samenwerken op het snijvlak van Participatiewet en Wmo. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 37, nr. 3, p. 357-369.
- Boele, Wilfred (2020). Integraal activeren: moeilijk, maar mogelijk. In: Hans Bosselaar (red.), *Met andere ogen. Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet* (p. 125-138). Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Bos, Sandra, Paul de Beer, Judith Elshout, Mathieu Portielje en Kim van Berkel (2023). *Naar een werkzame bijstand. Bevindingen uit het Amsterdams experiment met de bijstand*. Utrecht: Eburon.
- Bouma, Suzanne (2023). *Werk als oplossing? Narratieven over de waarde van werk ter preventie van en herstel na partnergeweld*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Bredewold, Femmianne, Jan Willem Duyvendak, Thomas Kampen, Evelien Tonkens en Loes Verplanke (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*. Amsterdam: Van Gennep.
- Brinkman, Onno en Gijsbert Vonk (2022). De menselijke maat. In: *Socialisme en Democratie*, jg. 79, nr. 2, p. 28-40.
- Bruijn, Ernst-Jan de, Heike Vethaak, Pierre Koning en Marike Knoef (2024). Bijstand veelvoorkomende bron van schulden. In: *Economisch Statistische Berichten*, 26 september 2024. Geraadpleegd 10 oktober 2024 via esb.nu/bijstand-veelvoorkomende-bron-van-schulden.
- Commissie sociaal minimum (2023). *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Den Haag: Commissie sociaal minimum.
- Conen, Wieteke (2020). *Waarde van werk in Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Cuelenaere, Boukje, Erna van den Brink en Joost Leenen (2019). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting*. Tilburg: Centerdata.
- Dirven, Henk-Jan (2021). Binding met de arbeidsmarkt en onbenut potentieel van bijstandontvangers. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 37, nr. 3, p. 398-407 (doi.org/10.5117/TVA2021.3.011.DIRV).
- Driesten, Gertrude van en Sara Blink (2021). *Zo werkt het sociaal domein*. Amsterdam: De Argumentenfabriek.
- Echtelt, Patricia van en Maurice Guiaux (2012). *Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandontvangers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Echtelt, Patricia van, Klarita Sadiraj, Stella Hoff, Sander Muns, Kasia Karpinska, Djurre Das, Maroesjka Versantvoort en m.m.v. Lisa Putman (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, Patricia van en Esther van den Berg (2022). Maatwerk. In: Lex Veldboer, Radboud Engbersen, Erna Hooghiemstra, Judith Jansen, Laura Koeter, Lou Repetur, Jesper Rözer en Ard Sprinkhuizen (red.), *Lexicon nabijheid en sociaal werk* (p. 152-156). Utrecht: Movisie/Werkplaatsen Sociaal Domein.
- Echtelt, Patricia van, Evelien Eggink en Klarita Sadiraj (2023). *Een brede blik op bijstand*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Edzes, Arjen, Ruud Muffels, Alice Zulkarnain, Egbert Jongen, Mark Sanders, Timo Verlaat, Janos Betko, Henk-Wim de Boer, Janneke Bolhaar, Peter Gramberg, Loek Groot, Stephanie Rosenkranz, Richard Rijnks, Niels Spierings en Viktor Venhorst (2021). Perspectieven voor interventies in de bijstand. Experimenten Participatiewet. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 37, nr. 3, p. 327-356.
- Eleveld, Anja (2020). Regels en macht. Rechtvaardigheid in het gemeentelijk reïntegratiebeleid. In: Thomas Kampen, Melissa Sebrechts, Trudie Knijn en Evelien Tonkens (red.), *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand gewogen* (p. 79-96). Amsterdam: Van Gennep.
- Eleveld, Anja, Thomas Kampen en Josien Arts (2020). Betere rechtsbescherming en inspraak voor bijstandsgerechtigden. In: *Sociale Vraagstukken*, 18 februari 2020. Geraadpleegd 10 oktober 2024 via www.socialevraagstukken.nl/betere-rechtsbescherming-en-inspraak-voor-bijstandsgerechtigden.
- Engbersen, Radboud, Thijs Jansen en Rienk Janssens (2022). *Het geheim van de lange relatie. Continuïteit als voorwaarde voor een effectief sociaal domein*. Utrecht: Movisie.
- Fitzpatrick, Helen (2023). *Een tegengif voor zelfstigma op de werkvloer*. Utrecht: Movisie. Geraadpleegd 5 augustus 2024 via www.movisie.nl/artikel/tegengif-zelfstigma-werkvloer.
- FNV (2021). *Passend vangnet gewenst. Verhalen over gevangenen zitten in het huidige sociale vangnet*. Utrecht: FNV. Geraadpleegd 10 oktober 2024 via www.fnv.nl/getmedia/f3bc12c7-e10f-4095-9bae-99567ea39758/Gevangen-in-de-bijstand-rapport-FNV-Uitkeringsgerechtigden.pdf.
- Gestel, Nicolette van (2021). Hoe verder met de Participatiewet? Van kleine naar grote innovaties in beleid voor 'werk en inkomen'. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 37, nr. 3, p. 277-295.
- Ghorashi, Halleh, Kees Boersma en Firoez Azarhoosh (2023). Tussen-denken en inclusief besturen rond armoede. In: Tom Overmans, Marlies Honingh en Mirko Noordegraaf (red.), *Maatschappelijke bestuurskunde. Hoe verbindende bestuurskundigen (kunnen) inspelen op maatschappelijke vraagstukken* (p. 97-112). Meppel: Uitgeverij Boom.
- Heekelaar, Martin en Irene Van Eldik (2021). *Ondersteuning en dienstverlening aan langdurig bijstandsgerechtigden*. Utrecht: Berenschot.
- Hek, Paul de, Arie-Jan van der Toorn, Mark den Hartog, Elisa de Vleeschouwer en Kees Zandvliet (2022). *Cohortstudie Participatiewet. Eindrapport*. Rotterdam: SEOR.
- Hiah, Trudie en Trudie Knijn (2020). Rechtvaardigheid en participatie in de sociale bijstand. Gelijkaardigheid door herverdeling, erkenning en vertegenwoordiging. In: Thomas Kampen, Melissa Sebrechts, Trudie Knijn en Evelien Tonkens (red.), *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand gewogen* (p. 23-41). Amsterdam: Van Gennep.
- Inspectie SZW (2017). *Handhaving arbeidsverplichtingen*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW (2019). *Klantonderzoek monitor Participatiewet 2019*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Kabinet-Schoof (2024). *Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Kalshoven, Frank en Gertrude van Driesten (2018). *Paradigma's in het sociaal domein. Helder denken over wetgevingsparadigma's in de Participatiewet, Jeugdwet en Wmo*. Amsterdam: De Argumentenfabriek.
- Kampen, Thomas (2021). *De stofzuiger van Hanny. Naar meer menselijkheid in de bijstand*. Amsterdam: Van Gennep.
- Klerk, Mirjam de, Evelien Eggink, Inger Plaisier en Klarita Sadiraj (2023). *Zicht op zorgen. Kerncijfers over de problematiek, hulpbronnen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Kremer, Monique (2022). Vertrouwen. In: Lex Veldboer, Radboud Engbersen, Erna Hooghiemstra, Judith Jansen, Laura Koeter, Lou Repetur, Jesper Røzer en Ard Sprinkhuizen (red.), *Lexicon nabijheid en sociaal werk*. Utrecht: Movisie/Werkplaatsen sociaal domein.
- Kremer, Monique (2024). Hou eens op over leefwereld en systeemwereld. In: *Sociale Vraagstukken*, 5 juni 2024. Geraadpleegd 27 juni 2024 via www.socialevraagstukken.nl/column/hou-eens-op-over-leefwereld-en-systeemwereld.
- Kremer, Monique en Jelle van der Meer (2020). De bijstand kan veel beter. In: *Sociale Vraagstukken*, 16 oktober 2022. Geraadpleegd 1 maart 2023 via www.socialevraagstukken.nl/de-bijstand-kan-veel-beter.
- Kremer, Monique, Jelle van der Meer en Marcel Ham (2017). Van werk naar welbevinden – werkt de zachte hand in de bijstand? In: *Sociale Vraagstukken*, 21 december 2017. Geraadpleegd 1 maart 2023 via www.socialevraagstukken.nl/van-werk-naar-welbevinden-werkt-de-zachte-hand-in-de-bijstand.
- Kremer, Monique, Aisa Amagir, Hetty van Kempen, Laure Michon en Josien Arts (2023). Overheid bedoelt het goed maar kan het niet. In: *Sociale Vraagstukken*, 23 mei 2023. Geraadpleegd 10 oktober 2024 via www.socialevraagstukken.nl/overheid-bedoelt-het-goed-maar-kan-het-niet.
- Kromhout, Mariska, Patricia van Echtelt en Peteke Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kruiter, H. en F. Kellerman (2019). *Stapelingsproblematiek in het sociale domein*. Utrecht: Instituut voor Publieke Waarden.
- Lanen, Sander van, Erik Meij, Erik Merx, Arjen Edzes, Tialda Haartsen en Sanne Visser (2023). *Vershillende gezichten, diverse paden. Naar effectieve randvoorwaarden voor flexibiliteit en effectiviteit in het doorbreken van intergenerationele armoede*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Lindner, Thijs, Willem de Koster en Jeroen van der Waal (2022). Zo zien burgers sociale zekerheid. In: *Sociale Vraagstukken*, 15 september 2022. Geraadpleegd 10 oktober 2024 via www.socialevraagstukken.nl/zo-zien-burgers-sociale-zekerheid.
- Linthorst, Eline en Lieke Oldenhove (2020). Maatwerk aan de keukentafel: van 'hoera' begrip tot betwiste norm. In: *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, jg. 209, nr. 8, p. 511-521.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lub, Vasco (2017). Een zachte hand, maar ook subtiele drang – Wat werkt volgens de wetenschap bij participatie? In: *Sociale Vraagstukken*, 21 december 2017. Geraadpleegd 3 augustus 2024 via www.socialevraagstukken.nl/een-zachte-hand-maar-ook-subtiele-drang-wat-werkt-volgens-de-wetenschap-bij-participatie.
- Movisie (2021). *In De Dichter Bij Stand*. Utrecht: Movisie.
- Muffels, Ruud (2020). Experimenten in de Participatiewet. Ongelijke behandeling bij ongelijke kansen op de arbeidsmarkt. In: Thomas Kampen, Melissa Sebrechts, Trudie Knijn en Evelien Tonkens (red.), *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand gewogen* (p. 23-41). Amsterdam: Van Gennep.
- Muns, Sander (2019). Gemeentebeleid: verplichtingen en handhaving. In: Patricia Van Echtelt, Klarita Sadiraj, Stella Hoff, Sander Muns, Kasia Karpinska, Djurre Das, Maroesjka Versantvoort en m.m.v. Lisa Putman (red.), *Eindevaluatie van de Participatiewet* (p. 222-237). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Nationale Ombudsman (2023). *Inspraak mag geen vinkje zijn! Een onderzoek naar participatie en invloed van de burger in de Participatiewet*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- NLA (2022). *Spiegel Bestaanszekerheid 2022*. Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie.
- NLA (2024). *Re-integratiedienstverlening in het kader van de Participatiewet. Een onderzoek onder gemeentelijke klantmanagers naar de risico's voor doeltreffendheid van de dienstverlening*. Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie.
- Notten, Natascha (2022). Kansenongelijkheid wordt van generatie op generatie overgedragen. In: *Sociale Vraagstukken*, 10 februari 2022. Geraadpleegd 10 oktober 2024 via www.socialevraagstukken.nl/kansenongelijkheid-wordt-van-generatie-op-generatie-overgedragen.
- Octas (2024). *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Meer aandacht, vertrouwen en zekerheid*. Den Haag: Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel.

- Onstenk, Annemiek, Marjet van Houten en Mark Franken (2022). *Waardevol werken. De stand van zaken*. Utrecht: Movisie.
- Oomkens, Rosanne en Anne Drijvers (2021). *Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet. Syntheseonderzoek*. Zoetermeer: Panteia.
- Oudenhoven-van der Zee, Karen van (2023). *50 jaar SCP. Op weg naar een veerkrachtige en empathische overheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Oudenhoven-van der Zee, Karen van (2024). *Burgers gelijkwaardig aan de ontwerptafel van beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Overheid.nl (2024a). *Participatiewet in balans: Spoor 1*. Geraadpleegd 29 april 2024 via [www.overheid.nl/regeling/WGK014515/documenten/Raad%20van%20State/Adviesaanvraag%20aanhangig%20bij%20Raad%20van%20State/1](https://overheid.nl/regeling/WGK014515/documenten/Raad%20van%20State/Adviesaanvraag%20aanhangig%20bij%20Raad%20van%20State/1).
- Overheid.nl (2024b). *Wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid*. Geraadpleegd 10 oktober 2024 via www.internetconsultatie.nl/handhavingsocialezekerheid/b1.
- Plaisier, Inger, Fieke Wagemans en Mirjam de Klerk (2020). *Welbevinden ten tijde van corona: oktober 2020* (signalement). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Plaisier, Inger, Peggy Schyns, Khadija Kadrouch-Outmany, Anne Louise Schotel en Mirjam de Klerk (2023). *Gezien, gehoord en geholpen willen worden. Ervaringsverhalen uit het sociaal domein over gemiste ondersteuning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Plaisier, Inger, Mark Reijnders en Anne Louise Schotel (2024). *Zien, luisteren en helpen. Wat gemeenten kunnen doen voor een beter bereik in het sociaal domein*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- PVV/VVD/NSC/BBB (2024). *Hoop, lef en trots. Hoofdlijnenakkoord 2024-2028*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Reinhoudt-den Boer, Lieke, Robbert Huijsman en Jeroen van Wijngaarden (2021). *Dreaming the impossible dream? An exploratory study on the expectations of Dutch clients with multiple problems concerning the co-production of public services*. In: *Health and Social Care in the Community*, jg. 29, p. e240-e248.
- Reinhoudt, Lieke, Robbert Huijsman en Jeroen van Wijngaarden (2022). *Willen mensen met multiproblematiek wel integrale ondersteuning?* In: *Sociale Vraagstukken*, 14 april 2022. Geraadpleegd 1 maart 2023 via www.socialevraagstukken.nl/rubrieken/onderzoek/willen-mensen-met-multiproblematiek-wel-integrale-ondersteuning.
- Ridder, Josje den, Leonard van 't Hul en Joris Broere (2024). *Burgerperspectieven 2024*[1]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rijksoverheid (2021). *Gemeenten: sneller signaleren van schulden*. Geraadpleegd 2 augustus 2024 via www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schulden/gemeenten-sneller-signaleren-van-schulden.
- Rijksoverheid (2024). *Kabinet wil in nieuwe Participatiewet uitgaan van vertrouwen*. Geraadpleegd 25 juni 2024 via www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/06/21/kabinet-wil-in-nieuwe-participatiewet-uitgaan-van-vertrouwen.
- Ruig, Lennart de (2021). *Persoonlijke begeleiding in de Participatiewet: drie veelbelovende gemeentelijke pilots*. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 97, nr. 3, p. 296-309.
- Ruig, Lennart de, Jildou Talman, Mirjam Engelen, Femke Bennenbroek, Marte Wachter en Anner Bindels (2020). *Persoonlijke begeleiding in de bijstand. Wat gemeenten en Rijk kunnen leren van pilots uit Tilburg, Leiden en Helmond*. Leiden: De Beleidsonderzoekers.
- 'S Jongers, Tim (2024). *Armoede uitgelegd aan mensen met geld*. Amsterdam: De Correspondent.
- Schmidt, Jante, Alistair Niemeijer, Carlo Leget, Evelien Tonkens en Margo Trappenburg (2018). *De Waardigheidskring*. Utrecht: Universiteit voor Humanistiek.
- Sebrechts, Melissa, Thomas Kampen en Evelien Tonkens (2019). *Verschillen in de bijstand: Maatwerk of ongelijkheid?* Utrecht: Universiteit voor Humanistiek.
- SZW (2022). *Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2024). *Vereenvoudigingsagenda sociale zekerheid 2024*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- TK (2012/2013). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (vii) en van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (xviii) voor het jaar 2013*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 februari 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33400 vii, nr. 59.

- TK (2013/2014). *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (invoeringswet Wet werken naar vermogen). Vierde nota van wijziging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33161, nr. 107.
- TK (2022/2023). *Stand van zaken Participatiewet in balans*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 34352, nr. 260.
- TK (2023/2024). *Motie van de leden Mohandis en Palmen over uitspreken dat de voorgenomen aanpassing van hardheden in de Participatiewet doorgang moet vinden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/2024, 34352, nr. 316.
- Trappenburg, Margo (2020). *Wie hulp nodig heeft, wil maatwerk. De historische zoektocht naar een rechtvaardige bijstand*. In: Thomas Kampen, Melissa Sebrechts, Trudie Knijn en Evelien Tonkens (red.), *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand gewogen* (p. 23-41). Amsterdam: Van Gennep.
- Valk, Sanne van der en Menno Fenger (2019). *Intensief contact met bijstandsklanten: kleine stapjes naar de arbeidsmarkt*. In: *Sociale Vraagstukken*, 3 september 2019. Geraadpleegd 1 maart 2023 via www.socialevraagstukken.nl/intensief-contact-met-bijstandsklanten-kleine-stapjes-naar-de-arbeidsmarkt.
- Veldheer, Vic, Jedid-Jah Jonker, Lonke van Noije en Cok Vrooman (red.) (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Versantvoort, Maroesjka (2022). *Zin verzoet de arbeid. Over arbeid en zingeving in een paradoxale samenleving* (oratie). Groningen/Den Haag: Protestantse Theologische Universiteit.
- Vonk, Gijsbert, Anne Mieke Zwanenveld en Jan Dirk Pruijm (2021). *Eindverslag Commissie Menselijke Maat Enschede. Maatvoering is mensenwerk II*. Enschede: Gemeente Enschede.
- Vrooman, Cok (2009). *Rules of Relief. Institutions of Social Security, and their Impact*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, Cok, Jeroen Boelhouwer, Jurjen Iedema en Ab van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Werkgroep verbetering Participatiewet (2022). *Manifest. Een oproep tot meer echte bijstand*. In: *Sociale Vraagstukken*, 5 januari 2022. Geraadpleegd 10 oktober 2024 via www.socialevraagstukken.nl/manifest-een-oproep-tot-meer-echte-bijstand.
- WRR (2006). *De verzorgingsstaat herwogen. Verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zacka, Bernardo (2017). *When the state meets the street. Public service and moral agency*. Londen/Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Dit is een uitgave van:

Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl