

# De Algemene Bijstandswet en de nieuwe armoede

De laatste jaren is de belangstelling voor de nieuwe armoede sterk gegroeid 1). Bij nieuwe armoede gaat het niet om een gebrek aan middelen om te overleven, maar om 'relatieve deprivatie', dat is het subjectieve gevoel een gebrek te hebben aan (status)goederen en (burger)rechten. In dit artikel wordt ingegaan op de betekenis van de Algemene Bijstandswet (ABW) bij het tegengaan van de nieuwe armoede. Na een kwantitatieve typering van het vraagstuk volgt een evaluatie van de ABW. Ten slotte worden voorstellen gedaan voor een aanpassing van deze wet.

DR. H. G. DE GIER\*

## Cijfers

Een belangrijke indicator voor de nieuwe armoede is de koopkrachtontwikkeling. Uit CBS-gegevens blijkt dat de koopkracht van de lage-inkomensgroepen, na een jarenlange stijging, tussen 1979 en 1985 daalde met gemiddeld circa 12 procent. Werklozen en bijstandsontvangers gingen zelfs ongeveer 15 procent achteruit. De koopkrachtdaling bleef niet beperkt tot de lage-inkomensgroepen, maar aangezien vooral de vaste lasten in het budget zwaarder werden, is zij het hardst aangekomen bij de inkomensgroepen tussen minimum en modaal 2).

Naast de koopkrachtdaling zijn de ontwikkeling van het volume en de toename van de duur van de afhankelijkheid van een sociale minimumuitkering illustratief voor het ontstaan van nieuwe armoede. Opvallend is de groei van het aantal personen met een RWW-uitkering. Tussen 1975 en 1980 was sprake van een toename van 50.000 tot ruim 100.000. Na 1980 nam het volume explosief toe. In 1986 waren er meer dan 410.000 RWW-ers. Veelzeggend is ook de statistiek betreffende de eenmalige uitkering aan echte minima. Echte minima zijn huishoudens die van één minimuminkomen of -uitkering moeten rondkomen. Tussen 1981 en 1987 nam hun aantal toe van 312.000 tot 817.000.

Wat de duur van de afhankelijkheid van minimumuitkeringen aangaat, zijn er diverse aanwijzingen dat deze de afgelopen jaren gemiddeld langer is geworden. Het percentage werklozen dat langer dan een jaar is ingeschreven bij het arbeidsbureau is bij voorbeeld toegenomen tot ongeveer 54 procent in 1986 (in 1981 was dit nog 22,2 procent). Een andere aanwijzing is het doorstromingspatroon van degenen die in aanmerking kwamen voor een eenmalige uitkering. Van alle eenoudergezinnen bij voorbeeld die in 1983 de eenmalige uitkering ontvingen, kreeg 84 procent deze ook in 1985 en 75 procent in 1986 3).

Ten slotte zijn niet alleen inkomensontwikkelingen indicatief voor nieuwe armoede. Veeleer is sprake van een cumulatie van inkomensproblemen en problemen betreffende individueel en sociaal welbevinden en gezondheid. De nieuwe armen hebben vaker dan andere bevolkingscate-

gorieën last van gezondheidsproblemen; zij zijn ook minder tevreden met een aantal aspecten van de leefsituatie 4).

## De effectiviteit van de ABW

Aanvankelijk bestond de armenzorg uit financiële en immateriële ondersteuning. Het primaat lag bij het particulier initiatief en de kerken (charitas). Pas in laatste instantie verleende ook de overheid (aanvullende) financiële steun. Met de Bijstandswet werd in 1965 formeel vastgelegd dat de overheid verantwoordelijk is voor financiële steun en het particulier initiatief voor de immateriële hulp. Twee traditioneel essentiële functies van de armenzorg, te weten de inkomensvoorzieningsfunctie en de zorgfunctie werden daardoor definitief organisatorisch en beleidsmatig uit elkaar gehaald. Een restant van de zorgfunctie bleef in de

\* De auteur is als stafmedewerker verbonden aan de Harmonisatie-raad Welzijnsbeleid (HRWB). Dit artikel, dat op persoonlijke titel is geschreven, is gebaseerd op: HRWB, *Op eigen kracht; een bodempakket als bestaanszekerheidsvoorziening*, Advies nr. 49, Den Haag, augustus 1987.

1) Zie bij voorbeeld: G. Engbersen en R. van der Veen, *Moderne armoede, overleven op het sociaal minimum*, Leiden, 1987; R. Jansen, *Minima 2000*, Utrecht, 1987; *Armoede is niet terug: ze is nooit weggevoest*, Beweging ATD-Vierde Wereld, Den Haag, 1987; H.G. de Gier, *Welzijn en bestaanszekerheid; de leefsituatie van de lage inkomensgroepen 1980-1985*, Den Haag, 1986; L. van der Geest, *Beschaving, ESB*, 5 november 1986 en het *ESB*-themanummer over sociale ongelijkheid, 25 februari 1987.

2) De Gier, op.cit.

3) CBS, *Sociaal-economische maandstatistiek*, 1986, nr. 9 en 1987, nr. 7.

4) Zie b.v.: HRWB, *Bedreigde zekerheid*, Signalement nr. 22, Den Haag, mei 1986; WRR, *De ongelijke verdeling van gezondheid*, Voorstudie nr. 58, Den Haag, 1987; P. Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, 1979; R. Dahrendorf, *De overbodige onderklasse; een kankergezwell of de prijs voor succes?* *NRC Handelsblad*, 8 juli 1987.

Bijstandswet aanwezig 5). Hoofddoel van de ABW is het verschaffen van een financieel bestaansminimum.

De formele scheiding tussen materiële en immateriële hulp was niet van meet af aan de bedoeling. De in 1947 ingestelde staatscommissie Herziening Armenwet adviseerde aanvankelijk tot een geïntegreerde wet op de maatschappelijke zorg. Weerstanden van het particulier initiatief waren in belangrijke mate oorzaak van de uiteindelijke beperking van de nieuwe wet tot financiële bijstand 6). In tegenstelling tot de Armenwet van 1912 werd bij de ABW voortaan niet meer gekeken naar de noodzakelijke kosten van levensonderhoud, maar naar de noodzakelijke bestaanskosten. Dit hield de introductie in van een relatief bestaansminimum. Noodzakelijke bestaanskosten worden uiteindelijk bepaald door in de samenleving heersende opvattingen over wat tot een decent sociaal minimum behoort. Dit heeft geleid tot een koppeling van lonen en uitkeringen.

Behoudens een relatief bestaansminimum is de Bijstandswet ook een 'individualiserende' voorziening, waardoor verstrekking van een uitkering dient te zijn afgestemd op de omstandigheden en mogelijkheden van persoon en gezin. Daarbij houdt de uitvoerder rekening met de gezamenlijke middelen en behoeften van de gezinsleden. De belangrijkste verschillen tussen de ABW en de traditionele armenzorg zijn, kort samengevat:

- financiële bijstand als recht en niet meer als gunst;
- afschaffing subsidiariteitsbeginsel bij de verlening van financiële bijstand;
- formele loskoppeling van financiële bijstand en immateriële zorg;
- introductie van een relatief bestaansminimum;
- ABW als 'individualiserende' voorziening.

Hoewel de hoofdlijnen van de wet tot op heden intact zijn gebleven, is het uit het oogpunt van effectiviteit noodzakelijk de evolutie van de wet te bezien. Allereerst valt op dat het begrip noodzakelijke kosten van het bestaan in de wet niet nader werd omschreven. Gegeven de aanvankelijk grote beleidsvrijheid van gemeenten bij de uitvoering, leidde dit al snel tot grote verschillen tussen gemeenten. De hieruit resulterende rechtsongelijkheid was voor de centrale overheid aanleiding tot het formuleren van landelijke criteria. Van grote betekenis was het Besluit Landelijke Normering (BLN) uit 1974. Behalve dat het BLN regels bevat voor het bepalen van bijstand in de algemene noodzakelijke kosten van het bestaan betekende het tevens dat het niveau van de uitkeringen werd opgetrokken tot het niveau van het wettelijke minimumloon. Het BLN hield een sterke beperking in van de beleidsvrijheid van gemeenten bij de uitvoering van de wet. Niettemin bleef er onduidelijkheid over de invulling van het begrip algemene bestaanskosten. In het BLN is slechts een algemene omschrijving opgenomen, te weten: de kosten die niet zijn te beschouwen als bijzondere door individuele omstandigheden bepaalde noodzakelijke bestaanskosten.

Een volgende belangrijke stap in de historie van de wet was de totstandkoming van het Bijstandsbesluit Landelijke Draagkrachtcriteria (BLD) in 1980. Het BLD vormt een complement op het BLN en bevat bepalingen voor het bepalen van de financiële draagkracht van degenen die bijstand aanvragen in de noodzakelijke kosten van bijzondere aard, zoals uitgaven voor medische en maatschappelijke dienstverlening, voor zover die voor rekening komen van de aanvrager. Met de invoering van het BLN en het BLD is de ABW vrijwel volledig gecentraliseerd. De koppeling tussen sociale minimumuitkeringen en het minimumloon kreeg formeel een voorlopig eindpunt in de Wet Aanpassingsmechanismen (WAM) in 1980. Deze wet, die een wettelijke uniformering van het aanpassingsmechanisme bevat dat sedert 1974 gold, is tot nu toe slechts één maal toegepast, in 1980. De koopkrachtverliezen die als gevolg daarvan in de jaren daarna optraden, zijn enigszins ondergaan door de jaarlijkse eenmalige uitkering aan de echte minima.

Een derde opvallend punt bij de ontwikkeling van de wet

is de geleidelijke afbouw van de zogenaamde indirecte financiering. In de jaren zestig en zeventig werd de ABW mede gebruikt voor de indirecte financiering van medische en maatschappelijke voorzieningen, zoals psychotherapie en gezinshulp. Dit leidde tot een enorme stijging van de bijstandsuitgaven. Inmiddels is dit probleem grotendeels opgelost, omdat voor de betreffende voorzieningen een eigen financieringskader tot stand is gekomen. Een vierde ontwikkeling is de in de jaren zeventig grotendeels mislukte invoering van het bijstandsmaatschappelijk werk. Daarbij herleefde de oude discussie over de vormgeving van een bijstandswet, waarin de inkomensvoorziening gekoppeld blijft aan de maatschappelijke zorg 7).

Een laatste punt van aandacht is de invloed van de ABW (en RWW) op de herintreding van uitkeringsgerechtigden en langdurig werklozen in het arbeidsproces. In feite gaat het hierbij om een derde functie van de wet, naast de inkomensvoorzienings- en zorgfunctie; te weten de herintredingsfunctie. Op de keper beschouwd, bevatten ABW en RWW betrekkelijk weinig op herintreding in het arbeidsproces gerichte prikkels. Integendeel, de vrijlatingsbepalingen ten aanzien van (arbeids)inkomen zijn nogal strikt. Dit werkt ontmoedigend op herintreding. Ook het hoge niveau van de uitkering en de koppeling daarvan aan de ontwikkeling van de lonen tot voor kort, was niet echt stimulerend. Maar het belangrijkste is wel dat de directe herintredingsprikkels in de beide wetten zwak zijn ontwikkeld (inschrijving bij het arbeidsbureau en aanvaarding van passende arbeid). In het kader van de RWW wordt blijkens jurisprudentie verwacht dat de werkloze werknemer actief solliciteert naar passende functies. Daarnaast is de werkloze werknemer verplicht mee te werken aan maatregelen, die zijn inschakeling in het arbeidsproces kunnen bevorderen (om-, her- en bijscholing). Het op herintreding gerichte instrumentarium van de ABW is niet berekend op tijden waarin de omvang en duur van de werkloosheid sterk toenemen. De wet is dan niet veel meer dan een tamelijk passief sluitstuk op voorliggende voorzieningen in de sfeer van de sociale verzekeringen en het arbeidsvoorzieningsbeleid.

Over de effectiviteit van de Algemene Bijstandswet kan nu een aantal conclusies worden geformuleerd. Allereerst is de ABW in hoofdzaak een inkomensvoorzieningswet voor diegenen die niet op eigen kracht of uit hoofde van een of meer sociale verzekeringen en voorzieningen in het eigen onderhoud kunnen voorzien. Daarmee blijven twee andere functies van de wet onderontwikkeld. Dit zijn de zorg- en de herintredingsfunctie. De zorgfunctie is in beperkte mate in de wet opgenomen (voorlichting en bemiddeling). Ook de herintredingsfunctie is beperkt ingevuld. De ABW is slechts sluitstuk ten opzichte van het werkvoorzieningsbeleid in het kader van de sociale verzekeringen en het arbeidsvoorzieningsbeleid. De beperkte vormgeving in de ABW van de zorg- en de herintredingsfunctie hoeft op zichzelf geen probleem te zijn, als het voorliggende beleid effectief is en als daarnaast de afstemming met het bijstandsbeleid optimaal is.

Over het welzijns(zorg)beleid valt op te merken dat het sedert de loskoppeling van de zorg- en inkomensvoorzieningsfunctie bij de komst van de Bijstandswet een geheel eigen ontwikkeling heeft doorgemaakt. Naast een forse groei van het aantal welzijnsvoorzieningen in de jaren zeventig is vooral van betekenis dat in afwijking van het bijstandsbeleid bij het welzijnsbeleid is gestreefd naar decentralisatie. De dit jaar in werking getreden Welzijnswet houdt niet alleen een bestuurlijke decentralisatie in, maar tevens een financiële. Dit staat in schril contrast met het

5) In artikel 2 is vastgelegd dat de uitvoerder van de ABW - veelal de GSD - een taak houdt betreffende bemiddeling en voorlichting ten aanzien van verschillende vormen van maatschappelijke dienstverlening.

6) Zie bij voorbeeld het jubileumnummer van *Sociaal Bestek* over gemeentelijke zorg voor de minima, 1943 - 1984, 29 maart 1984.

7) J.J.J. van Dijk e.a., *Naar een gemeentelijke sociale dienst nieuwe stijl, conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van een onderzoek*, IVA, Tilburg, maart 1979, blz. 25-27.

sterk gecentraliseerde bijstandsbeleid. De afstemming tussen deze twee beleidsvormen is daardoor niet bepaald eenvoudig. Het voorliggende arbeidsvoorzieningsbeleid richt zich primair op het beter bemiddelbare aanbod. Voor dit aanbod zijn diverse subsidieregelingen, scholingsvoorzieningen e.d. beschikbaar. Slechts een gering deel van de inspanningen is toegespitst op de langdurig werklozen. Voorbeelden zijn het Jeugdwerkgarantieplan (JWG) en de Maatregel langdurig werklozen (Wet Vermeend/Moor). Het werkvoorzieningsbeleid in het kader van de sociale verzekeringen betreft artikel 57 van de Algemene arbeidsongeschiktheidswet (AAW), artikel 36 van de Wet werkloosheidsvoorziening (WWV), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en het voornemen het werken met behoud van uitkering een wettelijke grondslag te geven (Wet onbevoelde arbeid uitkeringsgerechtigden/WOAU). Aanpassingen in de werksfeer krachtens de AAW vinden betrekkelijk weinig plaats. Artikel 36 van de WWV zal eerst binnenkort ten behoeve van de bevordering van arbeidsgeschiktheid toegankelijk zijn voor personen met een RWW-uitkering. Het ontwerp-WOAU is na een lange voorbereidingstijd nog steeds niet tot wet verheven. De WSW ten slotte vervult slechts een geringe rol bij het tegengaan van de langdurige werkloosheid.

Er zijn samenvattend diverse typen voorzieningen die in het algemeen slecht op elkaar en op de ABW zijn afgestemd. Mede daarom verdient het uit het oogpunt van effectiviteit overweging de onderontwikkelde zorgfunctie en herintredingsfunctie van de ABW te versterken. De facto zal dit een afzwakking inhouden van het sluitstukarakter van de ABW.

Een tweede conclusie betreft het centralistische karakter van de ABW. Hoewel de centralisatie ongetwijfeld heeft bijgedragen aan de rechtszekerheid van de uitkeringsgerechtigden, is de keerzijde dat de ABW weinig flexibel is. Het kunnen inspelen op veranderende zorgbehoeften en veranderingen op de arbeidsmarkt is daardoor aanzienlijk bemoeilijkt. Een van de gevolgen van deze ontwikkeling is dat de instroom in de ABW inmiddels in geen verhouding meer staat tot de uitstroom. Wie eenmaal in de Bijstandswet terecht komt, heeft een goede kans daarin lange tijd te moeten verblijven.

In de derde plaats leidt de keuze van een relatief bestaansminimum in de Algemene Bijstandswet in tijden van economische teruggang al spoedig tot gevoelens van relatieve deprivatie. De opkomst van de nieuwe armoede heeft derhalve een directe relatie met het niet uitvoeren van de WAM en het echte-minimabeleid. Uitkeringsgerechtigden ervaren direct niet alleen een financiële, maar ook een psychologische achterstand op hun werkende medeburgers.

Samenvattend is de effectiviteit van de Algemene Bijstandswet bij het voorkomen en tegengaan van nieuwe armoede niet optimaal. Verbetering is te bereiken door onder meer:

- beperking van de instroom, mede door versterking van de preventieve werking van de wet;
- aanscherping en uitbreiding van het op uitstroom gerichte instrumentarium door afzwakking van het sluitstukarakter en verbetering van de afstemming met het welzijns-, het arbeidsvoorzienings- en het werkvoorzieningsbeleid in het kader van de sociale verzekeringen (dit komt neer op een versterking van de zorg- en herintredingsfunctie);
- een partiële decentralisatie van het bijstandsbeleid.

Hierna wordt een aanpassing van de ABW in de bovenbedoelde zin uitgewerkt. Aangezien het hierbij gaat om afstemming van de ABW-uitkering met niet-materiële voorzieningen wordt daarvoor de term 'bodempakket' gehanteerd 8).

## Een bodempakket als verend vangnet

Bij een bodempakket gaat het om het garanderen van fi-

nanciële bestaanszekerheid en om het tegengaan van cumulatie van financiële en immateriële problemen onder de lage-inkomensgroepen, in de eerste plaats bij degenen die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering. De meerwaarde van een bodempakket boven het bestaande versnipperde aanbod van voorzieningen ligt in de afstemming van verschillende typen voorzieningen. Naast de ABW-uitkering is in beginsel een breed spectrum van bestaanszekerheidsvoorzieningen denkbaar, zoals kinderbijslag, huursubsidie, studiefinanciering, gezinsverzorging, maatschappelijk werk, budgetbegeleiding, kinderopvang, scholings- en werkprogramma's en sociaal-culturele voorzieningen.

Een bodempakket zal tevens een bijdrage moeten leveren aan de versterking van de burgerschapsrol van de uitkeringsgerechtigden. Dit houdt in dat tegenover het recht op (onderdelen van) een bodempakket sterker dan nu het geval is plichten van uitkeringsgerechtigden zullen moeten worden beklemd. De effectiviteit van het beleidsinstrument zal ten dele afhangen van de realisatiemogelijkheden van dit plichtsaspect.

Rekening houdend met de bovengenoemde condities zal de met een bodempakket na te streven doelstelling een tweeledig karakter moeten hebben. In de eerste plaats zal zo'n pakket moeten bijdragen aan het voorkomen en opheffen van langdurige bestaansonzekerheid, mede door de aanpak van achterliggende oorzaken; en in de tweede plaats zal het moeten bijdragen aan de verlichting van de problematiek van de nieuwe armoede.

Het accent moet liggen op een combinatie van inkomens-, zorg- en op herintreding gerichte voorzieningen. Deze combinatie moet ertoe leiden dat de afhankelijkheid van de bijstandsuitkering in duur flink wordt verminderd. Zoveel mogelijk op eigen kracht zullen uitkeringsgerechtigden weer in het eigen onderhoud moeten kunnen voorzien. Een bodempakket krijgt daarmee het karakter van een terugverend vangnet.

## Inkomen

De bijstandsuitkering vormt de kern en tevens de basis van een bodempakket. Aanpassing van deze wet is noodzakelijk onder meer door afzwakking van het overmatige centralistische karakter. Een goede mogelijkheid is revitalisering van de categorie bijzondere bestaanskosten. Daarbij is het wel noodzakelijk de bijzondere bestaanskosten meer dan in het verleden te gebruiken voor het bevorderen van de uitstroom. In de afgelopen jaren zijn de bijzondere bestaanskosten uitgedund. Steeds meer bijzondere bestaanskosten zijn gebracht onder de 'all in'-norm van de algemene bestaanskosten (de bijstandsuitkering) en daarnaast is door de afbouw van de indirecte financiering voor een aantal onderdelen van deze kosten een andere regeling buiten de ABW tot stand gekomen. Revitalisering van bijzondere bestaanskosten vergt aanpassing van de financiering ervan. Op dit moment komt 90 procent van de kosten voor rekening van het rijk en 10 procent voor rekening van de gemeenten. Denkbaar is een vorm van budgetfinanciering, waarbij gemeenten zelf kunnen beslissen over hoe de bijzondere bijstand aan te wenden. Kort geleden is in het kader van de heroverwegingen voorgesteld over te gaan tot een budgettering van de bij-

8) Ter voorkoming van misverstanden zij uitdrukkelijk vermeld, dat het hierbij niet gaat om een basisinkomen, zoals eerder onder meer door de WRR werd voorgesteld. Niettemin zijn een bodempakket en een basisinkomen niet strijdig met elkaar. Het is denkbaar dat de inkomensvoorziening van een bodempakket in de toekomst de vorm krijgt van een basisinkomen voor iedereen. Zo opgevat is een bodempakket een tussenstap naar een basisinkomen. Zie: WRR, *Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen*, Den Haag, 1985; H.G. de Gier, *Voor alle zekerheid, sociaal beleid in maatschappelijk-cultureel perspectief*, Den Haag 1987.

9) *Heroverweging bijstandsuitgaven voor bijzondere bestaanskosten*, Begrotingsvoorbereiding 1988, Deelrapport nr. 4, 17 februari 1987.

zondere bestaanskosten 9). Door budgettering zijn tevens extra-uitvoeringskosten die het gevolg kunnen zijn van een grotere gemeentelijke beleidsvrijheid beheersbaar.

De beleidsvrijheid van gemeenten bij de uitvoering van de ABW kan tevens worden vergroot door een selectieve liberalisering van de vrijlatingsbepalingen bij nevenkomsten van uitkeringsgerechtigden. Gemeenten kunnen dan in nader te bepalen gevallen vrijlatingsbepalingen aanwenden als prikkel ten behoeve van herintreding in het arbeidsproces. Ter voorkoming van een eventuele aantasting van het rechtsgelijkheidsbeginsel moet de vaststelling van het niveau van de uitkering voor algemene bestaanskosten op centraal niveau blijven plaatsvinden.

Behalve de bijstandsuitkering kan de inkomensvoorziening in een bodempakket ook enkele andere basisinkomensvoorzieningen inhouden, zoals kinderbijslag, huursubsidie en studiefinanciering. In de beginfase van de ABW werd reeds een deel van deze voorzieningen in het kader van de ABW verstrekt. Het afleggen van de weg terug is op dit moment uit politiek oogpunt minder vanzelfsprekend, wellicht met uitzondering van de kinderbijslag 10). Bundeling van basisinkomensvoorzieningen blijft niettemin op wat langere termijn het overwegen waard, vanwege de vermindering van de complexiteit en ondoorzichtigheid van het beleid die ermee kan worden bereikt.

## Zorg

Financiële problemen treden zelden geïsoleerd op. Nieuwe armoede is ook een sociaal-psychologisch probleem door de cumulatie van materiële en immateriële problemen. Daarom dient het tegengaan van nieuwe armoede niet alleen te geschieden door het verstrekken van sociale uitkeringen.

In beginsel is het bestaande voorzieningenpakket op het terrein van de gezondheidszorg, de maatschappelijke dienstverlening en het sociaal-cultureel werk toereikend voor de preventie en het tegengaan van de immateriële kant van de nieuwe-armoedeproblematiek. Een knelpunt vormt de afstemming met het bijstandsbeleid. Een directe afstemming van materiële en immateriële voorzieningen zal kunnen leiden tot een grotere doelmatigheid en effectiviteit van de bestrijding van het armoedevraagstuk. Een aanvullende mogelijkheid is een versterking van de reeds in de ABW aanwezige zorgcomponent door reactivering van het bijstandsmaatschappelijk werk voor die groepen bijstandsccliënten die in een uitzichtloze situatie (dreigen te) geraken.

Inhoudelijk zouden accenten in het bijstandsmaatschappelijk werk moeten liggen bij respectievelijk eerste opvang, begeleidde doorverwijzing naar andere instellingen, bevordering van zelfhulp van cliënten, budgetbegeleiding en schuldsanering. Het plichtsaspect zou gestalte kunnen krijgen door bijstandsccliënten, voor wie de herintredingskansen op de arbeidsmarkt nihil zijn, gedurende enige tijd te verplichten een bijdrage te leveren aan kinderopvang of enige andere vorm van maatschappelijke plicht. Doel van de versterking van de zorgfunctie van de ABW is niet het betuttelen van cliënten, maar bijdragen aan enerzijds het doorbreken van deprivatiegevoelens en aan de andere kant het – in combinatie met herintredingsvoorzieningen – waar mogelijk bevorderen van arbeidsgeschiktheid.

## Herintreding

Bij de evaluatie van de Bijstandswet bleek dat deze wet (en de RWW) te weinig effectieve prikkels bevat voor herintreding. Daardoor blijven mensen die in principe in het eigen onderhoud kunnen voorzien te lang afhankelijk van de uitkering. Het arbeidsvoorzieningsbeleid en het werkvoorzieningsbeleid in het kader van de sociale verzeke-

Tabel. Mogelijke samenstelling bodempakket per type voorziening

Inkomensvoorzieningen	Zorgvoorzieningen	Herintredingsvoorzieningen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ABW-uitkering (vloer, toeslag, bijzondere bijstand)</li> <li>- kinderbijslag</li> <li>- huursubsidie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- maatschappelijk werk (eerste hulp, begeleidde doorverwijzing, budgetbegeleiding, schuldsanering, bevorderen zelfhulp)</li> <li>- kinderopvangvoorzieningen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- verruiming vrijlatingsbepalingen ABW</li> <li>- 'workfare' programma (scholingsvoorzieningen, werkprojecten e.d.)</li> <li>- kinderopvangvoorzieningen</li> </ul>

ringen doen hieraan weinig af. De omschrijving van het begrip passende arbeid in de nieuwe Werkloosheidswet kan op termijn leiden tot verbetering van de situatie. Dat zelfde geldt voor de komende tripartitiserings van het arbeidsvoorzieningsapparaat.

Daarnaast is het wenselijk de herintredingsfunctie van de ABW te versterken. Deze wet biedt daarvoor goede aanknopingspunten vanwege de uitvoering ervan op lokaal niveau en mogelijkheden voor sanctionering en begeleiding van uitkeringsgerechtigden. Versterking van deze functie kan het best geschieden door een directere koppeling van werkvoorzieningen aan de ABW. Met gebruikmaking van buitenlandse ervaringen zou een start kunnen worden gemaakt met zogenaamde 'workfare'-programma's. 'Workfare' – een samentrekking van 'work' en 'welfare' – houdt in grote lijnen in dat uitkeringsgerechtigden op straffe van verlies van (een deel van) de uitkering verplicht zijn deel te nemen aan programma's die hun kansen op de arbeidsmarkt verbeteren 11). Deze programma's kunnen variëren van scholingsprogramma's tot sollicitatietrainingen en werkervaringsprojecten voor verschillende groepen langdurig werklozen. Essentieel in dit verband is dat de programma's worden gerelateerd aan de ABW en daarnaast dat deze uit verscheidene stappen bestaan. Een eerste stap zou bij voorbeeld kunnen bestaan uit beroepsscholing, 'on-the-job-training' en deelname aan zelfhulpgroepen ('jobclubs'). Pas als in een later stadium nog geen betaald werk is gevonden, zou kunnen worden overgegaan tot vormen van verplicht werken met behoud van uitkering.

'Workfare'-programma's dienen niet alleen te bestaan uit negatieve prikkels, maar ook uit positieve, zoals het realiseren van kinderopvangvoorzieningen voor bijstandsvrouwen met kleine kinderen. Op deze wijze is de zorgfunctie van een bodempakket zinvol te verbinden aan de herintredingsfunctie.

Samengevat dienen drie soorten voorzieningen in een bodempakket een plaats te krijgen. Dit zijn achtereenvolgens inkomens-, zorg en herintredingsvoorzieningen (zie tabel). Afhankelijk van de categorie bijstandsontvangers waartoe men behoort, kan het accent in het ene geval liggen op de inkomens- en zorgfunctie en in het andere geval op de inkomens- en herintredingsfunctie.

## Uitvoering

Een decentrale uitvoering van een bodempakket is een vereiste, wil de versterking van de zorg- en de herintredingsfunctie tot zijn recht komen. Ten behoeve van de zorgfunctie biedt de nieuwe decentrale Welzijnswet perspectieven voor afstemming, als het overmatig centra-

(vervolg op blz. 794)

10) SER, *Advies sociale uitkeringen op minimumniveau*, Den Haag, 1986.

11) Zie onder meer: Arbeit für Sozialhilfeempfänger: das kalifornische Modell, *Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik*, WZB, Berlin, januari 1986.

*(vervolg van blz. 789)*

listische karakter van de ABW enigermate kan worden afgezwakt. Er ontstaan dan mogelijkheden voor de ontwikkeling van een pakket dat aansluit bij de specifieke sociaal-culturele en sociaal-economische problematiek van een gemeente of regio. Op het vlak van de herintreding in het arbeidsproces dient in nauwe samenhang met de verstrekking van de bijstandsuitkering een actief gemeentelijk of intergemeentelijk beleid te worden ontwikkeld. Vanzelfsprekend moeten gemeenten samenwerken met het arbeidsvoorzieningsapparaat. Vooralsnog dient daarbij in lijn met het huidige beleid de formele arbeidsbemiddelingsbevoegdheid voor kansarmen te blijven liggen bij dit apparaat.

---

## **Slot**

---

In dit artikel is op grond van een evaluatie van de Alge-

mene Bijstandswet een voorstel uitgewerkt voor een ABW-nieuwe stijl, aangeduid als bodempakket. Op basis van de vaststelling dat de huidige ABW onvoldoende bijdraagt aan het tegengaan van de problematiek van de nieuwe armoede, moeten twee reeds in beperkte mate in de ABW aanwezige functies worden versterkt. Dit zijn de zorgfunctie en de herintredingsfunctie. Het karakter van de Algemene Bijstandswet verandert daardoor van een inkomensvoorziening in een terugverend vangnet dat is gericht op vermindering van afhankelijkheid van de uitkering en het zoveel mogelijk op eigen kracht weer functioneren in de samenleving. Vormgeving van een bodempakket leidt er niet toe dat daarmee de problematiek van de nieuwe armoede geheel tot een oplossing komt, maar wel dat de ABW-nieuwe stijl een effectiever en geloofwaardiger bijdrage levert aan de oplossing van dit vraagstuk.

**Erik de Gier**