

THOMAS KAMPEN

Verplicht vrijwilligerswerk

*De ervaringen van bijstandscliënten
met een tegenprestatie voor hun uitkering*

Dit boek is mede mogelijk gemaakt door financiële steun van Platform31

PLATFORM31

kennis van stad en regio

Eerste druk december 2014

© 2014 Thomas Kampen | Uitgeverij Van Gennep
Nieuwezijds Voorburgwal 330, 1012 RW Amsterdam

Redactie Fenneke Wekker en Ine van Schaik

Ontwerp omslag Léon Groen

Drukwerk Bariet, Steenwijk

ISBN 9789461643308 | NUR 740

www.uitgeverijvangennep.nl

Inhoud

1	Inleiding	
	<i>De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering</i>	7
2	Een samenloop van werelden met uiteenlopende belangen	
	<i>Theoretische beschouwing van een uniek beleidsverschijnsel</i>	15
3	Een dwingend verzoek	
	<i>De onderzoeksmethode</i>	43
4	‘Als het moet, hoeft het van mij niet meer’	
	<i>Over de voorwaardelijke vrijwilligheid van bijstandsontvangers</i>	59
5	De ‘geluksmachine’ op eigen kracht?	
	<i>Over beheersing, bevrijding en erkenning</i>	89
6	De conjunctuur van hoop	
	<i>Over de employability van geleide vrijwilligers</i>	119
7	Schommelen tussen schaamte en trots	
	<i>Over empowerment en disempowerment van geleide vrijwilligers</i>	153
8	Het geschonden levensverhaal	
	<i>Biografiebeheer door geleide vrijwilligers</i>	183
9	Conclusie	
	<i>De betekenis van vrijwilligerswerk voor bijstandsccliënten</i>	211

INHOUD

Dankwoord	235
Literatuur	237

I

Inleiding

De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering

Nederland is het enige land in Europa dat vrijwilligerswerk verplicht stelt voor bijstandsgerechtigden. Buiten Europa kent alleen Australië verplicht vrijwilligerswerk. Nederland lijkt daarmee tot de strengste verzorgingsstaten van de wereld te behoren, terwijl het lange tijd internationaal bekendstond als een land met soepele toelatingscriteria voor royale uitkeringen. Hoe is het mogelijk dat Nederland internationaal gezien deze uitzonderingspositie inneemt? Legt de politiek haar wil op aan burgers die eigenlijk vinden dat de bijstandsuitkering een onvoorwaardelijk recht is, of zijn we minder solidair met elkaar en strenger voor elkaar geworden? Onderzoek wijst op het laatste: beleid met een grotere nadruk op plichten tegenover de uitkeringsrechten is maatschappelijk breed gedragen (SCP 2012). Tot voor kort waren we een stuk minder streng voor bijstandsgerechtigden. Hoe moeten we de plotselinge steun voor het eisen van een tegenprestatie begrijpen? In dit boek wordt licht geworpen op de maatschappelijke veranderingen die ten grondslag liggen aan de veranderende eisen ten aanzien van bijstandsccliënten en uitgebreid stilgestaan bij de gevolgen die de transitie van de verzorgingsstaat voor hen heeft.

De nadruk op plichten lijkt ertoe bij te dragen dat burgers de verzorgingsarrangementen nog steeds in hoge mate ondersteunen (SCP 2012; Raven 2012). Dat is opvallend, want eerder was dat accent op plichten niet nodig voor draagvlak. Er was vooral steun voor sociale rechten, omdat onheil iedereen kon overkomen (De Beer 2005). De verzorgingsstaat gaf ons 'gemoedsrust', omdat we wisten dat in geval van nood de staat voor ons zou zorgen (Van Stolk en Wouters 1983: 78). Het is alsof we nu pas gemoedsrust kennen als we weten dat niemand onrechtmatig profiteert van de sociale zekerheid. Kortom: de angst voor de *free rider* zit er goed in. Het vragen van een tegenprestatie moet onrechtmatig gebruik van

voorzieningen ontmoedigen en zo bijdragen aan het betaalbaar houden van de verzorgingsstaat. ‘Voor wat hoort wat’ is het devies dat langzaam maar zeker steeds meer terrein wint, zowel onder burgers als in de politiek (Achterberg et al. 2010: 39).

Met de invoering van de Wet werk en bijstand in 2004 is het re-integratiebeleid in Nederland gedecentraliseerd. De wet liet gemeenten vrij in het bepalen waarmee zij bijstandsccliënten sociaal activeren, maar mensen die aanspraak maakten op het recht op een bijstandsuitkering waren destijds al verplicht om ‘gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling’ (artikel 9 lid 1 sub c Wwb). Onder ‘sociale activering’ werd verstaan ‘het verrichten van onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling of, als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, op zelfstandige maatschappelijke participatie’ (artikel 6 lid 1 sub c Wwb). Vrijwilligerswerk behoorde ook toen al tot de mogelijkheden. Met ingang van 1 januari 2012 zijn de arbeidsverplichtingen uit artikel 9 Wwb uitgebreid met de plicht tot ‘een tegenprestatie naar vermogen’. Dat blijkt ook uit de wijziging van het opschrift van artikel 9, dat sindsdien luidt: ‘plicht tot arbeidsinschakeling en tegenprestatie’. Dat artikel verplicht bijstandsontvangers ‘naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt’ (artikel 9 lid 1 sub c Wwb). Kortom: verplicht vrijwilligerswerk was er eerder dan de tegenprestatie.

Een wederdienst voor de bijstandsuitkering staat niet op zichzelf. Ook het gebruik van andere collectieve voorzieningen is tegenwoordig meer en meer gestoeld op de wederkerigheidsgedachte. Zo komt een tegenprestatie eveneens ter sprake in keukentafelgesprekken met zorgbehoevenden die een voorziening aanvragen bij de gemeente. ‘Wilt u een scootmobiel? Dan kunt u daarmee vast boodschappen doen voor een buurvrouw die daartoe niet in staat is.’ De overheid doet al sinds het begin van deze eeuw in toenemende mate een beroep op burgers om zich in te zetten als vrijwilliger of mantelzorger, maar het afdwingen van wederkerigheid is nieuw en getuigt van een nieuw perspectief op deze vormen van ‘actief burgerschap’.

In 2007 culmineerde het beroep op actief burgerschap in de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Met de Wmo geeft het Rijk gemeenten onder meer de opdracht om vrijwilligerswerk te ondersteunen en te

stimuleren. Tot voor kort rekenden beleidsmakers daarbij op wederkerigheid tussen burgers. Sinds koning Willem-Alexander in zijn troonrede van 2013 het startschot gaf voor de transformatie van de verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving, lijkt echter steeds vaker de gedachte dat actief burgerschap en wederkerigheid niet vanzelf ontstaan. Waar het kan, is het doeltreffender om het af te dwingen. De gedachte dat de overheid op gepaste afstand moet blijven opdat burgers uit zichzelf actief worden, lijkt overboord gezet.

De invoering van de Algemene bijstandswet (Abw) in 1965 werd door toenmalig minister Marga Klompé beschreven als hét sluitstuk van de verzorgingsstaat (Schuyt 2013: 13). Thans valt de invoering van de tegenprestatie voor het recht op bijstand samen met de afkondiging van het einde van de verzorgingsstaat. Mogen we over dertig jaar terugkijken op de invoering van de tegenprestatie, dan blijkt het wellicht hét sluitstuk van de participatiesamenleving. De aankondiging van de participatiesamenleving is op haar beurt niet zozeer een startschot als wel het sluitstuk en de vervolmaking van de ‘activerende verzorgingsstaat’.

In de activerende verzorgingsstaat is burgerschap zo veel mogelijk gedefinieerd in termen van plichten en verantwoordelijkheden en zo min mogelijk in termen van rechten (Tonkens 2009). Rechten, zoals het recht op ondersteunende begeleiding, worden vervangen door onderlinge solidariteit tussen burgers (Grootegoed 2013). Burgers horen niet louter per belastingoverdracht solidair te zijn met elkaar maar ook in hun handelen, door bijvoorbeeld zorg te dragen voor een buurman (Trappenburg 2010; Kampen et al. 2013; Bredewold et al. 2013). Van zo veel mogelijk mensen die nog wel gebruikmaken van een recht wordt verwacht dat zij daar iets tegenover stellen.

Onderzoeksvraag

Verplichte vrijwilligers bevinden zich in het hart van de transitie naar een participatiesamenleving. Verplicht vrijwilligerswerk is de maatregel waarin het beroep op actief burgerschap en wederkerigheid samenkomt en die zeer uitdrukkelijk een plicht tegenover een recht stelt. Dat maakt verplicht vrijwilligerswerk bij uitstek geschikt om te onderzoeken wat de transformatie van de verzorgingsstaat precies behelst en welke gevolgen de hervorming naar een participatiesamenleving

heeft voor burgers. In dit onderzoek wordt speciale aandacht besteed aan hun ideeën over rechten, plichten en verantwoordelijkheden en aan de emotionele consequenties van de transitie.

Het verrichten van min of meer verplicht vrijwilligerswerk heeft vermoedelijk grote gevolgen voor de noties van rechten, plichten en verantwoordelijkheden van bijstandsontvangers. Hoe en in welke richting deze noties onder invloed van verplicht vrijwilligerswerk veranderen, welke emoties de maatregel losmaakt en hoe bijstandsontvangers met die gevoelens omgaan, is nog niet onderzocht. De wetenschappelijke ambitie van deze studie is deze noties en emoties van burgers op microniveau te verbinden aan de veranderende verzorgingsstaat op macro-niveau. Dat is om twee redenen belangrijk. Ten eerste omdat de hervorming van de verzorgingsstaat niet alleen een kwestie is van herverdeling van middelen oferschikking van taken, maar ook een verandering van erkenning impliceert, en daarbij spelen emoties een centrale rol (Fraser en Honneth 2003). Ten tweede omdat opvattingen en emoties vaak als een particuliere kwestie beschouwd worden, maar evengoed onderhevig zijn aan maatschappelijke veranderingen (Hochschild 1979, 2003). Inzicht in de dynamiek tussen macro- en microniveau draagt bij aan begrip van de betekenis die grote maatschappelijke veranderingen hebben voor het ogenschijnlijk meest particuliere onderdeel van het menselijk bestaan: onze emotiehuishouding. Daarom is de centrale onderzoeksvraag van deze studie:

Wat betekent het voor bijstandsontvangers om meer of minder verplicht vrijwilligerswerk te doen in een verzorgingsstaat in transitie naar een participatiesamenleving?

Bij bestudering van de betekenis die verplicht vrijwilligerswerk heeft voor bijstandsontvangers is het om verschillende redenen belangrijk aandacht te besteden aan emoties.

Allereerst omdat emoties wellicht een wezenlijk onderdeel vormen van die betekenis. Mogelijk vervult het vrijwilligerswerk erkenning of andere emotionele functies van een betaalde baan en levert het vergelijkbare positieve of negatieve emoties op. Als dat het geval is, is ook de keerzijde interessant; als vrijwilligerswerk meer van deze functies vervult, tast dat wellicht de 'intrinsieke waarde' van vrijwilligerswerk aan (Lister 2002).

Ten tweede zijn emoties vaak de voorbode van handelen (Hochschild 2003) of een belemmering daarbij. Hoop op werk kan datgene zijn wat de bijstandsontvanger als vrijwilliger aan de gang houdt, omdat vrijwilligerswerk eveneens gezien wordt als een kans om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Schaamte voor de uitkering kan hem of haar belemmeren bij het vrijwilligerswerk.

Ten derde zijn emoties van belang omdat ze naar verwachting nauw samenhangen met de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van bijstandsontvangers. Op voorhand zijn hierover verschillende hypothesen te formuleren. Het is bijvoorbeeld enerzijds denkbaar dat vrijwilligerswerk trots maakt en bijdraagt aan het zelfvertrouwen van bijstandsccliënten. Anderzijds verhindert de verplichting mogelijk trots of zelfvertrouwen. Dit inzicht in de dynamiek tussen rechten, plichten, verantwoordelijkheden en emoties is van groot belang, omdat het veel zegt over de legitimiteit en effectiviteit van de koers richting meer plichten en minder rechten die de overheid heeft ingezet. De emoties maken dus inzichtelijk hoe bijstandsccliënten een beroep op actief burgerschap ervaren, hoe ontvankelijk zij hiervoor zijn en onder welke voorwaarden die ontvankelijkheid leidt tot bereidheid.

De gerichtheid op emoties voedt ten vierde de discussie over hoever de overheid in een humane en fatsoenlijke samenleving kan gaan bij het stellen van voorwaarden aan de bijstandsuitkering. Dat is van belang in het licht van de huidige economische ontwikkelingen en de gevolgen ervan voor hervorming van de verzorgingsstaat. Bijvoorbeeld wanneer de discussie over verplichting van een tegenprestatie raakt aan de discussie over het verschil tussen noden en wensen, het thema dat Kees Schuyt in zijn oratie agendeert als cruciaal onderscheid in het denken over de toekomst van de verzorgingsstaat. De emotionele beleving van individuen heeft de potentie om noden en wensen van elkaar te onderscheiden, omdat het onder andere helpt om de urgentie van de hulpvraag beter te begrijpen (Schuyt 2013: 16).

Emoties vatten we in dit onderzoek op als veranderlijk. De opvattingen van bijstandsontvangers over hun rechten en plichten en hoe zij zich daarover voelen, zullen naar verwachting gaandeweg fluctueren. Bijvoorbeeld als de plicht om iets terug te doen bijstandsontvangers eerst kwaad maakt en in een later stadium schuldgevoelens over het gebruikmaken van het recht op een uitkering vermindert. Het kan dus een belangrijk verschil maken op welk moment de bij-

standsontvanger geïnterviewd wordt. Is dat vlak nadat iemand verplicht is, dan overheerst mogelijk nog onzekerheid en angst. Is dat na een paar maanden, dan is de verplichte vrijwilliger mogelijk blij dat hij of zij over de streep getrokken is. Het kan echter evengoed zo zijn dat een verplichte vrijwilliger op korte termijn blij is iets omhanden te hebben, maar hij of zij zich op de lange termijn boos maakt om het uitblijven van betaling. Het streven met deze studie is te achterhalen hoe deze noties en emoties van verplichte vrijwilligers zich in de loop der tijd ontwikkelen. Dat geeft mede waardevolle informatie over de toekomstbestendigheid van een belangrijke pijler onder de participatiesamenleving.

Een antwoord op de onderzoeksvraag levert bovendien beleidsrelevante en toepasbare kennis op. De laatste jaren zijn grote aantallen bijstandsccliënten verwezen naar vrijwilligerswerk, zonder dat we weten wat de gevolgen daarvan zijn. De komende jaren zal dit aantal vermoedelijk toenemen, dus is het van belang te weten waar deze maatregel toe leidt. Heeft het beleid inderdaad de positieve effecten op bijstandsontvangers die beleidsmakers veronderstellen?

Het is eveneens van groot belang om eventuele negatieve gevolgen van het beleid aan het licht te brengen. Temeer omdat er in de politieke discussie over de beleidsmaatregel onverschilligheid te bespeuren valt over de mogelijke gevolgen ervan. Het heersende idee is dat het verplichten van vrijwilligerswerk geen kwaad kan: mocht vrijwilligerswerk niet leiden tot betaald werk, dan hebben bijstandsontvangers zich in de tussentijd in elk geval nuttig gemaakt. Dit argument is lastig te weerspreken, want wie kan ontkennen dat vrijwilligerswerk ‘nuttiger’ is dan thuiszitten of zelfs dan de soms heilloze weg van re-integratie? Daarom wordt in dit onderzoek ook de vraag gesteld hoe bijstandsontvangers dit zelf ervaren en beoordelen en of dit mettertijd wellicht verandert.

Leeswijzer

Na deze inleiding bespreken we in hoofdstuk 2 relevante theorie waarmee we ‘verplicht vrijwilligerswerk’ kunnen begrijpen. Daartoe kijken we kort over de grens om te zien hoe uitzonderlijk ‘verplicht vrijwilligerswerk’ eigenlijk is en behandelen we de belangrijkste theoretische invalshoeken van waaruit soortgelijke maatregelen in andere landen onderzocht zijn. Tot slot gaan we in dit

hoofdstuk in op de invalshoek van waaruit het onderwerp binnen deze studie wordt benaderd.

Hoofdstuk 3 betreft de onderzoeksmethode. Op basis van kwalitatief onderzoek in vijf gemeenten naar de ervaringen van 66 bijstandsccliënten met min of meer verplicht vrijwilligerswerk over een periode van drie jaar, is het streven met deze studie de betekenis die vrijwilligerswerk voor hen heeft inzichtelijk te maken. De respondenten zijn een tot drie keer geïnterviewd over hun ervaringen. De criteria waarop de gemeenten en de respondenten geselecteerd zijn, worden in dit hoofdstuk verantwoord.

Na de methode volgen de empirische hoofdstukken. In het eerste daarvan, hoofdstuk 4, laten we zien hoe bijstandsccliënten het begin van het proces ervaren. In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord hoe bijstandsontvangers besluiten tot weigering van of medewerking aan vrijwilligerswerk. De afwegingen van bijstandsontvangers om wel of geen vrijwilligerswerk te doen, resulteren uit de betekenissen die ze geven aan vrijwilligerswerk in relatie tot de uitkering. Deze betekenissen krijgen vorm binnen verschillende interpretatiekaders – ‘werelden’, in termen van Boltanski en Thevenot (2006) – van waaruit bijstandsccliënten de situatie beschouwen en op basis waarvan bijstandsontvangers de maatregel als rechtvaardig of onrechtvaardig beoordelen.

De hoofdstukken 5, 6 en 7 gaan over de ervaringen van min of meer verplichte vrijwilligers in samenhang met de drie centrale doelstellingen van de maatregel. Lokale overheden verwachten dat bijstandsontvangers de verantwoordelijkheid oppakken om zich als vrijwilliger in te zetten voor de buurt of voor zorgbehoevende buurtgenoten. Daarnaast zou vrijwilligerswerk een opstap zijn naar werk, omdat het de bijstandsccliënt onder andere nieuwe vaardigheden en contacten oplevert en daarmee de kans op werk vergroot. Tot slot valt uit het gemeentelijke beleid op te maken dat vrijwilligerswerk moet bijdragen aan het zelfvertrouwen, de eigenwaarde en het zelfrespect van bijstandsccliënten. De beleidsdoelstellingen zijn samen te vatten onder drie noemers: *responsabilisering*, *employability* en *empowerment*.

Hoofdstuk 5 zoomt in op *responsabilisering*; bijstandsontvangers verantwoordelijk maken voor de taken van een vrijwilliger. We behandelen twee manieren om te responsabiliseren. Ten eerste door verantwoordelijkheid aan burgers op te leggen, ten tweede door verantwoordelijkheid aan hen te laten. We bekijken

hoe responsabilisering van bijstandsontvangers er volgens beide visies uitziet en in hoeverre beide motiveren tot het nemen van verantwoordelijkheid.

In hoofdstuk 6 staat het tweede beleidsdoel, *employability*, centraal. In het beleid staat dit doel veelal omschreven als 'het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt'. Gemeenten denken dat dit mogelijk is door bijstandsccliënten vaardigheden en een werkritme bij te brengen. Uit de ervaringen van bijstandsontvangers met vrijwilligerswerk moet blijken of vrijwilligerswerk daadwerkelijk bijdraagt aan hun *employability* en de afstand tot de arbeidsmarkt verkleint.

Hoofdstuk 7 gaat over de derde doelstelling, *empowerment*, en de mate waarin vrijwilligerswerk dit bewerkstelligt. Uit lokaal beleid spreekt de verwachting dat vrijwilligerswerk bijstandsccliënten onder andere zelfvertrouwen geeft en 'emancipeert'. In dit hoofdstuk bekijken we of vrijwilligerswerk inderdaad deze gevolgen heeft voor het zelfbeeld van bijstandsontvangers.

In het voorlaatste hoofdstuk, hoofdstuk 8, behandelen we een belangrijke betekenis die vrijwilligerswerk voor bijstandsccliënten blijkt te hebben. Het blijkt een manier om een 'geschonden levensverhaal' te herstellen. Een onvoorzien gevolg, want bij een dergelijk herstel gebeurt er iets anders dan met het beleid wordt beoogd, zoals het aanwenden van onbenutte kwaliteiten of het aanleren van nieuwe vaardigheden. Bijstandsccliënten gebruiken het vrijwilligerswerk om af te rekenen met negatieve ervaringen.

Het laatste hoofdstuk biedt antwoord op de centrale onderzoeksvraag door te concluderen welke betekenis min of meer verplicht vrijwilligerswerk heeft voor bijstandsccliënten.

2

Een samenloop van werelden met uiteenlopende belangen

Theoretische beschouwing van een uniek beleidsverschijnsel

De verplichting tot vrijwilligerswerk in Nederland is uniek in de wereld. Het enige andere land waarvan bekend is dat het op grote schaal van langdurig werklozen eist dat zij vrijwilligerswerk doen in retour voor de uitkering, is Australië (o.a. Warburton en McDonald 2002; Warburton en Smith 2003). De uniciteit moeten we echter niet overdrijven. Verplicht vrijwilligerswerk mag dan uniek zijn, veel landen kennen vergelijkbaar beleid dat er dicht bij in de buurt komt. In andere landen worden werklozen zowel tot re-integratietrajecten verplicht als richting de vrijwilligerssector gedirigeerd (Muehlebach 2012; Lister 2002). De belangrijkste vraag is daarom niet waarom Nederland uniek is in de wereld, maar wat verplicht vrijwilligerswerk als activeringsmaatregel zo uniek maakt.

Hoe verhoudt verplicht vrijwilligerswerk zich tot buitenlands beleid dat erop gericht is werklozen te activeren? Nicaise (2001) situeert activeringsbeleid op een as met als ideaaltypische 'polen' de *workfare*-benadering enerzijds en de integratiebenadering anderzijds.

In de integratiebenadering ligt het accent op maatschappelijke integratie of 'insluiting' en daarom is er veel aandacht voor de rechten van bijstandcliënten (Corra et al. 2013). In plaats van de plicht tot arbeid gaat de integratiebenadering uit van een recht op re-integratie, opleiding, begeleiding, en gesubsidieerde werkervaring boven op het recht op een uitkering. Deze benadering zoekt een evenwicht tussen de aspiraties van de cliënt, de behoeften van de arbeidsmarkt en de mogelijkheden van het lokale aanbod. Keuzevrijheid en maatwerk staan in de integratiebenadering hoog in het vaandel (Nicaise 2001).

Aan de andere kant van het continuüm staat de *workfare*-benadering (Nicaise 2001). Deze benadering vertrekt vanuit de vaststelling dat louter financiële vangnetten een 'afhankelijkheidscultuur' in de hand werken (vgl. Murray 1984).