

De lokale verzorgingsstaat: bestaanszekerheid in het geding?

Henk de Vos

Inleiding: “De gemeenschap, georganiseerd in de staat ...”

Na de Tweede Wereldoorlog vond er een klein wonder plaats. Vrijwel voor het eerst in de geschiedenis van staten werd besloten om de fundamentele morele intuïties van samenwerking en delen op het niveau van de nationale staat te institutionaliseren. Er was een les geleerd van de crisis van de jaren dertig en van het toen opkomen van het nationaalsocialisme. De vreselijke gevolgen van gebrek aan bestaanszekerheid op grote schaal waren duidelijk geworden, zowel individueel als maatschappelijk. Zo overweldigend groot dat er grote tegenstellingen, maatschappelijke ontwrichting, oorlog en zelfs genocide uit bleken te kunnen voortkomen.

Het algemeen gedeelde gevoel was dat de maatschappij moest worden ingericht met het oog op het tegengaan van grote tegenstellingen door het streven naar bestaanszekerheid voor iedereen en dat een cruciale rol van de overheid daarin onvermijdelijk was. De Commissie-Van Rhijn, die al gedurende de oorlog aan het werk was gezet (Kappelhof 2004), formuleerde dit als volgt:

‘De gemeenschap, georganiseerd in de staat, is aansprakelijk voor sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde dat deze leden het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring te verschaffen.’

Dit werd het rechtsbeginsel voor de opbouw van de verzorgingsstaat (Giebels 2009). Het behelst de gedachte dat de staat uitvoerder is van de in de bevolking levende morele beginselen van de gemeenschap. De aansprakelijkheid “voor sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek” kun je lezen als het gemeenschapsbeginsel dat burgers elkaar via de omweg van de staat bijstaan in het streven naar bestaanszekerheid. Volgens datzelfde beginsel mogen burgers van elkaar verwachten dat ze “het redelijke” doen om te voorkomen dat ze die bijstand nodig hebben.

Naar hun aard zijn morele beginselen niet nauwkeurig te bepalen. Maar de gemeenschapsbeginselen vonden een praktische uitwerking in de vormgeving van de verzorgingsstaat. Zo werd het in de oorlog ingevoerde Ziekenfondsbesluit gehandhaafd, kwam er de Noodwet Drees al in 1947, de WW in 1952, de AOW in 1957, de Bijstandswet in 1965 en de

AWBZ in 1968. Met de introductie van het recht op bijstand, kun je de Bijstandswet als kern van de verzorgingsstaat zien. Door de minister die het wetsvoorstel indiende, Marga Klompé, aangeduid als “van genade naar recht”, een wettelijke verankering dus van bestaanszekerheid.

Ook werd het hoger onderwijs voor lagere inkomens toegankelijker gemaakt door studietoelagen en verlaging van collegegeld. Dat daarnaast de tarieven voor inkomstenbelasting sterk progressief waren, wees erop dat de morele beginselen ook het afwijzen van ongelijke kansen en sterke inkomensverschillen behelsden. De grote sociaaleconomische tegenstellingen uit het verleden, exorbitante rijkdom tegenover de ellende en uitzichtloosheid van armoede, zouden duidelijk niet mogen terugkeren.

Daar kwam de eveneens algemeen onderschreven gedachte bij dat het streven naar bestaanszekerheid ook moest inhouden dat aan de overheid de taak toeviel om economische crises en massawerkloosheid te voorkomen. Vandaar dat er een anticyclisch Keynesiaans macro-economisch beleid gevoerd moest worden, met volledige werkgelegenheid als expliciete doelstelling.

Het was een nieuwe en veelomvattende stap in de ontwikkeling van de democratische staat. Na de invoering van het algemeen kiesrecht in 1919 werd nu de tijd rijp geacht om niet langer te vertrouwen op de lokale armenzorg.

Zo nieuw en veelomvattend dat het niet meteen duidelijk kon zijn hoe dit zou uitpakken. Maar de bedoelingen waren duidelijk: vanaf nu is het zaak om met zijn allen, via de democratische overheid, bestaanszekerheid voor iedereen tot stand te brengen.

Hoe belangrijk is bestaanszekerheid voor mensen?

Wat valt er daarop terugkijkend te zeggen over hoe verstandig die bedoelingen waren? Wat weten we nu, in een tijd waarin er veel meer data beschikbaar zijn en het sociaalwetenschappelijk onderzoek veel verder is ontwikkeld, over het belang van bestaanszekerheid voor mensen? We kunnen kijken naar de gevolgen van armoede, van werkloosheid, van baanonzekerheid en van het meemaken van (financiële) crises.

Arm zijn in een welvarende maatschappij is te zien als het ervaren van een lage status. En het is bekend dat het innemen van een lage status een belangrijke oorzaak is van welzijns- en gezondheidsproblemen (Wilkinson en Pickett 2009). Dat heeft te maken met een toename van fysieke pijn en chronische stress, samenhangend met piekeren, zorgen om de toekomst en gevoelens van gemis aan respect (Chou, Parmar en Galinsky 2016, Jackson, Twenge, Souza e.a. 2011; Fuller-Rowell, Evans en Ong 2012).

Ook weten we dat armoede via die stress negatief uitwerkt op het cognitieve functioneren, dus op verstandige besluitvorming (Mani, Mullainathan, Shafir en Zhao, 2013). Dit wordt erdoor bevestigd dat als je armen uit de armoede verlost, door hen “gratis geld” te geven, ze daar vaak verstandig gebruik van maken (Bregman, 2013). Het niet meer arm zijn is kennelijk zo transformerend dat de nieuw bereikbare mogelijkheden ook goed worden benut. Het is dus niet alleen zo dat de minder verstandigen een grotere kans hebben om arm te worden, maar ook dat armoede, hoe dan ook ontstaan, stressvol is en verstandige besluitvorming bemoeilijkt. Tenslotte werkt het opgroeien in armoede sterk negatief uit op kinderen, een effect dat doorwerkt tot in de volwassenheid (Evans 2016).

Ook van werkloosheid kennen we de negatieve gevolgen, niet alleen voor de werklozen zelf, maar ook voor hun kinderen en zelfs voor werkenden. Werkloos worden doet de tevredenheid met het leven fors dalen, ongeveer 2 punten op een 10 puntsschaal. Dat effect blijft bestaan bij langdurige werkloosheid en zelfs daarna. Werkloos geweest zijn laat een litteken na in de vorm van toegenomen angst en onzekerheid (Wielers, Van der Meer en De Vos 2011).

Ook zijn er aanwijzingen dat de school- en arbeidsmarktloopbaan van de kinderen van werklozen eronder te lijden hebben, waarschijnlijk als gevolg van demoralisering (Gregg, Macmillan en Nasim 2012). En we weten dat een toename van werkloosheid in een land ook het welzijn van de werkenden verlaagt, waarschijnlijk toe te schrijven aan toegenomen angst en onzekerheid (Helliwell, Layard en Sachs 2013). Hoge werkloosheid verhoogt de baanonzekerheid van werkenden en het besef van baanonzekerheid vergroot de kans op psychische problemen (Ten Have, Van Dorsselaer en De Graaf 2015; Van der Meer, Van Huizen en Plantenga 2016).

Dat voor mensen bestaanszekerheid zo belangrijk is, hangt er ook mee samen dat het negatieve welzijnseffect van een (dreigende) inkomensachteruitgang groter is dan het positieve effect van een (verwachte) inkomensstijging (Boyce, Wood, Banks, Clark en Brown 2013). Daaruit volgt

dat mensen liever een geringere, maar gestage, inkomensgroei hebben dan een per saldo grotere, maar met fluctuaties. Daar komt mee overeen dat financiële crises zulke nare gevolgen hebben op politiek gedrag, zich uitend in een toename van anti-immigrantensentiment en rechts-extremisme (Funke, Schularick en Trebesch 2016).

Bestaanszekerheid en basale voorwaarden voor welzijn

Er is kortom een veelheid van aanwijzingen dat de menselijke behoefte aan bestaanszekerheid groot is. Dat verbaast niet als je bedenkt dat bestaansonzekerheid bedreigend is voor de drie basale voorwaarden waaraan volgens psychologisch onderzoek een mensenleven moet voldoen om als zinvol te worden ervaren: een gevoel van competentie, een gevoel van autonomie en een gevoel van verbondenheid met anderen (Wielers, Van der Meer en De Vos 2011).

Want arm of werkloos zijn en zijn aangewezen op een uitkering of een sociale voorziening gaan uiteraard ten koste van zelfvertrouwen, onafhankelijkheid en het gevoel het lot in eigen handen te hebben. En in een overigens welvarende maatschappij gaat het gepaard met gevoelde en vaak reële sociale uitsluiting. Een maatschappij waarin voor een deel van de bevolking aan zulke basale levensvoorwaarden niet is voldaan, is er een met een allesoverheersende tegenstelling, die tussen arm en rijk, tussen kwetsbaar en sterk en tussen de onzekeren en de zelfverzekerden. Die tegenstelling wordt versterkt doordat bovendien geldt dat op het gebied van wonen de ruimtelijke scheiding tussen de twee groepen toeneemt, waardoor de rijken meer uitsluitend onder de rijken verkeren en de armen onder de armen (Pinkster 2006).

Dat bestaanszekerheid een zo basale menselijke behoefte is, maakt het een voor de hand liggende gedachte dat hier voor de democratische overheid een belangrijke rol is weggelegd.

Hoe belangrijk is de overheid voor het tot stand brengen van bestaanszekerheid?

Het belang van de overheid voor het realiseren van bestaanszekerheid van zijn burgers kun je afmeten aan de steun van die burgers voor de verzorgingsstaat en aan de uitkomsten van de verzorgingsstaat die als indicator kunnen dienen voor bestaanszekerheid.

Om met de steun voor de verzorgingsstaat te beginnen, die blijkt door de jaren heen opvallend groot te zijn. Het aantal ondervraagden dat zou willen dat er minder geld naar de overheid moet voor openbare voorzieningen ligt vanaf 1970 rond de 10 procent en meestal daaronder. In 2002, het laatste jaar dat het cijfer bekend is, bedroeg het 6 procent (Becker 2005). Ook is er grote steun (77 procent) voor kleinere inkomensverschillen (TNS NIPO 2015). En als je mensen vraagt aan welke doeleinden meer (of minder) geld zou moeten worden uitgegeven, dan staan er van 17 doeleinden vier met afstand bovenaan. Dat zijn "verbeteren van de gezondheidszorg", "vergroten van de werkgelegenheid", "bestrijden van armoede in Nederland" en "verbeteren van het onderwijs", met een netto-steun voor stijging van uitgaven van respectievelijk 82, 77, 74 en 73 procent (Dekker, Den Ridder, Van Houwelingen en Van den Broek 2016).

Aanwijzingen dus dat burgers het belang van de overheid voor het terugdringen van bestaansonzekerheid inzien en de verzorgingsstaat ondersteunen. Wat de burgers betreft lijkt er vergeleken met de steun voor de naoorlogse opbouw van de verzorgingsstaat weinig veranderd.

Dat is ook te verwachten als je kijkt naar meer objectieve indicatoren voor de prestaties van de verzorgingsstaat. Want juist in landen waar de overheid een traditie heeft om bestaanszekerheid te borgen, blijkt het welzijn van burgers groter te zijn. Als je Europese landen vergelijkt op tien aspecten van welzijn, dan doen landen met minder inkomensongelijkheid, meer sociale zekerheid, betere toegang tot gezondheidszorg en lagere werkloosheid het beter (Huppert en So 2013). Evenzo blijkt uit een vergelijking van bij de OESO aangesloten landen dat het welzijn hoger is in landen met een hoger percentage van het bruto nationaal product besteed aan overheidsuitgaven en sociale zekerheid en met meer bescherming op de arbeidsmarkt (Flavin, Patek en Radcliff 2014). En het blijkt inderdaad zo te zijn dat het tegengaan van armoede, door middel van genereuzere werkloosheidsuitkeringen, het cognitieve functioneren van uitkeringstrekkers verbetert (Ayyagari en Frisvold 2015).

Verder heeft het succesvol binnen de perken houden van ongelijkheid in verzorgingsstaten het voordeel dat de verspillende statusstrijd en consumptie van statusgoederen er door wordt teruggedrongen (Walasek en Brown 2015). En we weten dat een hoge mate van statuscompetitie enerzijds over de hele linie zorgen en onzekerheid doen toenemen (Roth, Hahn en Spinath 2016) en anderzijds tot gevolg hebben dat verliezers de moed opgeven (Paskov, Gërkhani, en Van de Werfhorst 2017).

Tenslotte blijkt het belang van de overheid als bron van bestaanszekerheid eruit dat meer genereuze werkloosheidsuitkeringen en meer arbeidsmarktbescherming de kans op rechts-extremisme in tijden van crisis verkleinen (Vlandas en Halikiopoulou 2016). Het is bekend dat bestaanszekerheid de kans op anti-immigrantensentiment verhoogt (Jetten, Mols en Postmes 2015).

Kortom, bestaanszekerheid is een fundamentele menselijke behoefte en de instituties van de verzorgingsstaat lijken er inderdaad in te slagen om aan die behoefte tegemoet te komen.

De verzorgingsstaat is economisch houdbaar en deels zelfs een investering

Een vaak gehoorde tegenwerping is dat de verzorgingsstaat dan wenselijk mag zijn, maar economisch niet houdbaar is. Op zich is dat al een wat vreemde tegenstelling, want de economie is er immers voor de mensen en niet andersom. Maar daarvan afgezien, zijn er aanwijzingen dat de verzorgingsstaat juist goed is voor de economische groei.

Zo blijkt dat een lagere mate van inkomensongelijkheid juist bevorderlijk is voor stabiele economische groei (Berg en Ostry 2011). Daarmee komt het historische gegeven overeen dat overheidsuitgaven ten behoeve van sociale bescherming en gezondheidszorg, in plaats van een luxe die we ons alleen in tijden van welvaart kunnen veroorloven, juist een investering zijn ten behoeve van economische dynamiek en groei (Szreter, Kinmonth, Kriznik en Kelly 2016). Dit wordt bevestigd door het overzicht van onderzoek door Peter Lindert, waaruit blijkt dat de reeks van positieve sociale effecten van de verzorgingsstaat duidelijk niet ten koste gaan van de economische groei (Lindert 2016).

Ook is het niet zo dat de verzorgingsstaat zou “pamperen” en de prikkel om te werken vermindert. Integendeel, een vergelijking van Europese landen leert dat de intrinsieke werkmotivatie juist groter is in landen met meer sociale bescherming (Van der Wel en Halvorsen 2015), waarschijnlijk mede doordat beslissingen over het combineren van werk, zorg, ontspanning en sociale contacten verstandiger kunnen worden genomen.

Een andere tegenwerping is dat de sociale bescherming van de verzorgingsstaat de onderlinge hulpverlening zou verdringen, waardoor de kosten extra zouden toenemen. Als de overheid al te hulp schiet, dan zouden mensen ervan af gaan zien om elkaar te helpen. Maar het omgekeerde

lijkt eerder het geval, wat erop wijst dat de menselijke motivatie om te helpen anders in elkaar zit (Brandt en Deindl 2013). Het zou ook wat vreemd zijn om te denken dat mensen die als kiezers solidariteit door overheidsbescherming voor iedereen ondersteunen, zich juist egoïstisch gaan gedragen als het om onderlinge hulpverlening gaat.

Er zijn kortom legio feitelijke aanwijzingen die het naoorlogse algemeen gedeelde voornemen om een verzorgingsstaat op te bouwen achteraf rechtvaardigen.

De terugkeer van bestaansonzekerheid en van maatschappelijk ongenoegen

De inrichting van de verzorgingsstaat was een nieuwe ontwikkeling die niet meteen voltooid kon zijn. Er waren mislukkingen en er moest geleerd worden van hoe de verschillende regelingen in de praktijk uitpakten. Maar daarnaast deden zich in het economisch denken veranderingen voor die hun uitwerking hadden op politiek en beleid.

In de sfeer van de praktische uitwerking van de verzorgingsstaat deden zich problemen voor met fraude en misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen. Het meest tot de verbeelding sprekende voorbeeld daarvan was het WAO-debacle, dat voortkwam uit duidelijke gebreken in de wetgeving (Kromhout 2002). Achteraf bekeken bestaat de indruk dat de politiek op deze problemen meer, en vaak paniekerig, reageerde met het versoberen van de voorzieningen dan met het verbeteren van de uitvoeringspraktijk (Hibbeln en Velema 1993).

Daarnaast was er de wending in het denken over economisch beleid, die bekend is geworden als de Reagan-Thatcher revolutie. Alom ging de meer ideologisch dan empirisch onderbouwde visie (“neoliberalisme”) overheersen dat de overheid moest terugtreden en meer aan de markt moest overlaten. Dit hield onder meer in dat enkele werkelijkheidsvreemde veronderstellingen in de economische modellen, zoals dat overheidsbestedingen louter consumptief zijn en dat onvrijwillige werkloosheid niet kan bestaan, onnadenkend en lichtzinnig als uitgangspunten voor beleid werden omarmd. Gevolg was, naast een golf van privatisering en deregulering en flexibilisering, het verlaten van de werkgelegenheidsdoelstelling in het economisch beleid (Mitchell en Muysken 2008). Werkgelegenheid werd gezien als een van de variabelen in de modellen in plaats van als een beleidsdoelstelling. Ook werd door het verlagen van de hoogste

tarieven in de inkomstenbelasting de deur opengezet voor de zo bekend geworden bonuscultuur, waardoor inkomensverschillen toenamen.

Deze hier ultrakort aangeduide ontwikkelingen bleken al spoedig gevolgen te hebben voor de bestaanszekerheid van burgers. Vrooman boog zich daarover en laat zien dat na 1980 voor de bevolking tussen 18 en 64 jaar de inkomensbescherming door middel van socialezekerheidsregelingen sterk is afgenomen. In rapportcijfers uitgedrukt daalde die van 7,1 in 1980 naar 4,7 in 2015. Met als gevolg dat de inkomenszekerheid met 34 procent daalde. Bovendien daalde de werkzekerheid met 27 procent (Vrooman 2016). Een element in de toename van onzekerheid was ook de introductie en stapsgewijze verhoging van het eigen risico in de gezondheidszorg. Door deze en andere maatregelen hebben chronisch zieken en gehandicapten hun eigen betalingen sterk zien stijgen.

Die algehele toename van onzekerheid werd mede veroorzaakt door het, tegen het neoliberale optimisme in, frequenter optreden van economische en financiële crises, een ontwikkeling die culmineerde in de financiële crisis van 2008. Hoewel de oorzaak van die crisis daarin niet gelegen was, reageerden overheden daarop met beleid om het overheidstekort terug te dringen.

In ons land betekende dat onder het verder versoberen van de verzorgingsstaat en het meer bezuinigen en decentraliseren op de gebieden van werk en inkomen, langdurig zieken, ouderen en de jeugdzorg. Qua wetgeving hield dit onder meer in dat de Participatiewet in de plaats kwam van de Wet Werk en Bijstand en de Wet Sociale Werkvoorziening (en deels de Wajong). Onderdeel van een en ander is een strenger sanctiebeleid, met weinig aandacht voor het verschil tussen opzettelijke en onbedoelde overtredingen, en de controversiële verplichting voor gemeenten om van uitkeringstrekkers een tegenprestatie te verlangen. De vraag dringt zich op of een en ander nog wel valt binnen “het redelijke” dat van burgers verwacht mag worden. Hoe ook ingekleed, opent dit beleid de weg voor gevoelens van vernedering en versterking van vooroordelen tegenover uitkeringstrekkers. In dezelfde lijn ligt dat we de vernederende afhankelijkheid van voedselbanken normaal zijn gaan vinden.

Dat de afstand tot de naoorlogse bedoelingen van de verzorgingsstaat daarmee wel erg groot is geworden, komt tot uitdrukking in het opduiken van termen als repressieve verzorgingsstaat (Vonk 2014), “buiten het recht treden” (Vonk 2016) en *punishing the poor* (Wacquant 2009). De vraag dient zich aan of het evenwicht tussen opgelegde verplichtingen en rechten nog wel bestaat

en zelfs of het nog wel wordt nagestreefd (Vonk 2014). De weg van genade naar recht (Klompé) lijkt in omgekeerde richting te zijn ingeslagen. Het belang van het verschaffen van bestaanszekerheid moet onderweg uit het oog zijn verloren.

Daarmee dreigt het gevaar van de terugkeer van de grote tegenstellingen, die tussen de sterken enerzijds en de kwetsbaren en de pechvogels anderzijds (McKee en Stuckler 2011). Of, in de woorden van Wacquant (2011), tussen *us,* " *the law-abiding working families,* and "*them,*" *the loathsome underclass*. Met het achterliggende idee dat de politiek ten koste van de onderliggende groep de steun van de bovenliggende tracht te verkrijgen.

Vrooman (2016) maakt met cijfers van het SCP aannemelijk dat deze forse toenames van bestaansonzekerheid samenhangen met maatschappelijk ongenoegen. Dat ongenoegen is groter bij de werkende middengroep en opvallend groot bij de onzeker werkenden en het precariaat (aangewezen op minimumuitkeringen of op gekorte AOW). Evenzo stelt Van Steenvoorden (2016) vast dat het maatschappelijk onbehagen vooral groot is bij degenen met een lage opleiding en een laag inkomen en die in een lastige financiële situatie verkeren. Dat onbehagen blijkt de kans op het politiek uitwijken naar populistisch rechts te vergroten. Het terugdringen ervan zou in ieder geval het bestrijden van bestaansonzekerheid moeten inhouden door beleid gericht op economische groei en werkgelegenheid.

Er zijn, samengevat, duidelijke aanwijzingen dat de bestaansonzekerheid is toegenomen als gevolg van ontwikkelingen in politiek en beleid. Doordat tegelijk de steun onder de bevolking voor beleid gericht op bestaanszekerheid onverminderd groot is, kan het niet verbazen dat het maatschappelijk ongenoegen en onbehagen is toegenomen. Het gevaar dreigt dat dit ongenoegen, zoals vaker in de geschiedenis, nare politieke gevolgen heeft.

Wat zijn de gevolgen voor bestaanszekerheid? En voor de gemeenten?

Hoe moeten we tegen de achtergrond van de geschetste ontwikkelingen aankijken tegen de decentralisaties in het sociale domein, de "verbouwing van de verzorgingsstaat" (Kruiter, Bredewold en Ham 2016)? Gegeven de omvang van deze verbouwing en het vooralsnog ontbreken van afdoende inzicht in hoe hij in de praktijk zal uitwerken, is het ondoenlijk om die

vraag in algemene zin te beantwoorden. Niettemin zijn er aanleidingen voor bezorgdheid over problemen van rechtszekerheid en daarmee ook bestaanszekerheid.

De problemen met rechtszekerheid zijn helder uit de doeken gedaan door de Groningse hoogleraar socialezekerheidsrecht Gijsbert Vonk (2016). Het ontstaan van die problemen is inherent aan de combinatie van drie structurele veranderingen:

“gemeenten krijgen meer beleids- en reguleringsbevoegdheden ten opzichte van het rijk (*decentralisatie: de gemeenten aan zet*), de individuele gevalbehandeling wordt meer overgelaten aan de omstandigheden van het geval (*discretionariteit: maatwerk*) en de gemeenten worden geroepen tot uitvoering van strenger wordende wettelijke verplichtingen voor de burger, gepaard gaande met een stringenter sanctiestelsel (*disciplinerend: fraude en misbruik tegengaan*).” (Vonk 2016)

Vonk wijst erop dat de uitwerking van deze veranderingen in strijd kan komen met de grondwettelijke zorgplicht van de overheid, de wettelijk gegarandeerde rechtspositie van de kwetsbare burger. De wetgever mag bewust hebben gekozen voor maatwerk en individuele gevalbehandeling, mede om juridisch claimgedrag te voorkomen, maar bijstand, jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning blijven landelijke regelingen waarvan kaders, gelukkig, nog steeds door de rechter kunnen worden getoetst. Ook het strengere sanctiestelsel met betrekking tot de medewerkingsverplichtingen, dat uitkeringstrekkers in de armoede kan duwen, kan en is door de rechter (de Centrale Raad van Beroep) getoetst en als gevolg daarvan gematigd. Ook met betrekking tot de huishoudelijke hulp in het kader van de WMO heeft de Centrale Raad van Beroep uitspraken gedaan die de ontstane praktijk hebben gecorrigeerd.

De principiële vraag is hoe maatwerk zich verhoudt tot rechten. En dus tot bestaanszekerheid. Want hoe kan een beslissing rechtmatig zijn als deze niet gebaseerd is op regels? Tollenaar en Vonk (2013) wijzen erop dat in het oorspronkelijke voorstel voor de Wmo algemene prestatievelden in de plaats kwamen van individuele zorgrechten. In de Tweede Kamer is per amendement alsnog een compensatieplicht ingevoerd, die stelt dat in het individuele geval bekeken moet worden of een persoon in aanmerking komt voor een voorziening.

Vonk (2016) concludeert:

“In onderling verband gezien vormen decentralisatie, discretionariteit en disciplineren een cocktail die de kwaliteit van het gemeentelijke voorzieningenniveau kan aantasten. Dit treft vooral degenen die het minst makkelijk meekomen in de lokale verzorgingsstaat, door omstandigheden die zij aan zichzelf te wijten hebben (fraude, schulden, etc.), door bepaalde sociale kenmerken (gedragsproblemen, verslaving, dakloosheid, etc.) of door een bepaalde juridische status (geen regionale binding, zwakke verblijfsstatus, etc.)”

Gemeenten komen hierdoor in een vervelende spagaat. Ze worden zowel geacht om maatwerk te leveren als er voor zorg te dragen dat het grondrechtelijk minimum niet wordt aangetast. Tevens zijn ze door de teruglopende budgetten gedwongen om bezuinigingen te realiseren, wat er door gecompliceerd wordt dat ze een financieel belang hebben gekregen bij het “overhouden van middelen”.

Dit knelt des te meer doordat aan een belangrijke randvoorwaarde voor succes van zulk een ingrijpende operatie, een bloeiende economie, niet is voldaan. De overmatige bezuinigingen van de opeenvolgende kabinetten hebben gezorgd voor een zeer matig herstel na de crisis, waardoor een structureel economisch verlies is ontstaan, met blijvend hoge, vooral langdurige, werkloosheid (Jacobs 2016, Teulings 2016). De nationale overheid heeft daardoor juist niet de goede voorwaarden geschapen voor de kans op succes van de “verbouwingsoperatie”, maar wel de gemeenten opgezadeld met de daardoor ontstane problemen. Opmerkelijk is dat de Raad van State daar al in 2013 voor waarschuwde (Raad van State 2013).

Hoe kunnen gemeenten die spagaat oplossen? Vooralsnog zien we bij veel gemeenten terughoudendheid of zelfs weigering bij de toepassing van de verplichting tot het eisen van een tegenprestatie. Dat is goed te begrijpen, omdat op het lokale niveau de confrontatie plaats vindt met de gecreëerde machtsongelijkheid en de vernedering voor degenen die het treft. Een enkele keer haalt “de werkelijkheid die de politici niet kennen” de krant (Van den Berg en Huisman 2016), maar daarmee wordt niet de afstand overbrugd die Orwelliaanse *newspeak* mogelijk maakt, zoals 'Je haalt het beste uit mensen door hen uit te dagen en niet door hen achter de geraniums te zetten' (De Graaf 2015).

Evenzeer is de tegenbeweging te begrijpen die zich bezig is te voltrekken: de opvallende toename van de belangstelling voor (lokale experimenten) met een vorm van een basisinkomen. Met invoering van een vorm van basisinkomen, zoals de negatieve inkomstenbelasting, zouden we

belanden in een van de andere vier typen waarin bestaanszekerheid institutioneel vorm krijgen die Loek Groot en Robert van der Veen (2000) onderscheiden.

De aanhang voor de morele beginselen die pleiten voor de institutionele vormgeving van bestaanszekerheid, lijkt een constante. De fluctuaties die er zijn in de publieke aandacht voor het basisinkomen hangen opvallend samen met het verloop van de bestaanszekerheid gemeten aan dat van de werkloosheidscijfers (Otjes en Lucardie (2014). Nu lijkt er een nieuwe fase te zijn aangebroken, waarin de doelbewuste, politiek-ideologisch gemotiveerde bedreiging van bestaanszekerheid in de vorm van de “verbouwing van de verzorgingsstaat”, als tegenreactie de golf van toegenomen steun voor het basisinkomen oproept.

Want het inzicht in de noodzaak van het voorkomen van grote tegenstellingen door middel van de institutionele vormgeving van bestaanszekerheid (“de gemeenschap, georganiseerd in de staat”), dat zal altijd in de ene of de andere vorm zoeken naar een concrete uitwerking.

Literatuur

Ayyagari, P. en Frisvold, D. (2015). *The Impact of Social Security Income on Cognitive Function at Older Ages*. NBER Working Paper No. 21484

Becker, J. (2005). *De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Berg, A.G. en Ostry, J.D. (2011). Equality and Efficiency. *Finance and Development* 48:3

Berg, J. van den en Huisman, C. (2016) ‘Je zelfrespect ligt te grabbel’. *Volkscrant* 8 december

Boyce, C.J., Wood, A.M., Banks, J., Clark, A.E. en Brown, G.D. (2013). Money, Well-Being, and Loss Aversion: Does an Income Loss Have a greater Effect on Well-being than an equivalent Income Gain? *Psychological Science* 24:2557-2562

Brandt, M. en Deindl, C. (2013) Intergenerational Transfers to Adult Children in Europe: Do Social Policies Matter? *Journal of Marriage and Family* 75:235-251

Bregman, R. (2013) Waarom we iedereen gratis geld moeten geven. *De Correspondent*: <https://decorrespondent.nl/10/waarom-we-iedereen-gratis-geld-moeten-geven/1320918940-6ab79a38>

Chou, E.Y., Parmar, B.L. en Galinsky, A.D. (2016) Economic Insecurity Increases Physical Pain. *Psychological Science* 27: 443-454

- Dekker, P., Den Ridder, J., Van Houwelingen, P. en Van den Broek, A. (2016). *Burgerperspectieven 2016/4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Evans, G.W. (2016) Childhood Poverty and Adult Psychological Well-being. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 113:14949-14952
- Flavin, P., Pacek, A.C. en Radcliff, B. (2014) Assessing the Impact of the Size and Scope of Government on Human Well-Being. *Social Forces* 92:1241-1258.
- Fuller-Rowell, T.E., Evans, G.W. en Ong, A.D. (2012). Poverty and Health: The Mediating Role of Perceived Discrimination. *Psychological Science* 23: 734-739
- Funke, M., Schularick, M. en Trebesch, C. (2016) Going to Extremes: Politics after Financial Crises, 1870-2014. *European Economic Review* 88:227-260
- Giebels, L. (2009). De Noodwet van Drees. *Historisch Nieuwsblad* 10/2009.
<https://www.historischnieuwsblad.nl/nl/artikel/26220/de-noodwet-van-drees.html>
- Graaf, P. de (2015) Gemeenten willen regels bijstand versoepelen. Experimenten haaks op nieuwe Participatiewet. *Volkskrant* 7 december
- Gregg, P., Macmillan, L. en Nasim, B. (2012) The Impact of Fathers' Job Loss during the Recession of the 1980s on their Children's Educational Attainment and Labour Market Outcomes. *Fiscal Studies* 33:237-264
- Groot, L. en Van der Veen, R. (2000) How Attractive is a Basic Income for European Welfare States? P. 1-23 in R. van der Veen en L. Groot (Red.), *Basic Income on the Agenda. Policy Objectives and Political Chances*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Have, M., ten, Van Dorsselaer, S. en De Graaf, R. (2015). The Association between Type and Number of Adverse Working Conditions and Mental Health during a Time of Economic Crisis (2010-2012). *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 50:899-907
- Helliwell, J., Layard, R. en Sachs, J. (Red.) (2013) *World Happiness Report 2013*. New York: Sustainable Development Solutions Network
- Hibbeln, J.G. en Velema, W. (1993) *Het WAO-debacle*. Utrecht: Van Arkel
- Huppert, F.A. en So, T.T.C. (2013) Flourishing across Europe: Application of a New Conceptual Framework for Defining Well-Being. *Social Indicators Research* 110:837-861
- Jackson, B., Twenge, J.M., Souza, C., Chiang, J. en Goodman, E. (2011). Low Subjective Social Status Promotes Ruminative Coping. *Journal of Applied Social Psychology*, 41: 2434-2456
- Jacobs, B. (2016) Langdurige stagnatie? Je gaat het pas zien als je het doorhebt. *Economisch-Statistische Berichten* 101:616-619
- Jetten, J., Mols, F. en Postmes, T. (2015). Relative Deprivation and Relative Wealth Enhances Anti-Immigrant Sentiments: The V-Curve Re-Examined. *PLOS One* 13 oktober:
<http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0139156>

Kappelhof, T. (2004) 'Omdat het historisch gegroeid is'. De Londense Commissie-Van Rhijn en de ontwikkeling van de sociale verzekeringen in Nederland (1937-1952). *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis*, 1: 71-91

Koning, P. de (2016) Geen 'tegenprestatie' in de bijstand? Dan géén vrijheid. *Volkskrant* 14 november

Kromhout, B. (2002) Raad van State voorzag WAO-debacle al in 1963. *Historisch Nieuwsblad* <https://www.historischnieuwsblad.nl/nl/artikel/5848/raad-van-state-voorzag-wao-debacle-al-in-1963.html>

Kruiter, A.J., Bredewold, F. en Ham, M. (2016). *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering*. Amsterdam: Van Genneep

Lindert, P.H. (2016) *Real and Imagined Threats to the Welfare State*. <http://www.uta.fi/yky/coehistory/comparison5/index/Lindert%20threats%20to%20welf%20state%2011oct2016%20%E2%80%A2%E2%80%A2.pdf>

Mani, A.'Mullainathan, S.'Shafir, E. en Zhao, J. (2013) Poverty Impedes Cognitive Function. *Science* 341: 976-980

McKee, M. en Stuckler, D. (2011) The Assault on Universalism: How to Destroy the Welfare State. *British Medical Journal* 343: 1314-1317

Meer, P. van der, Van Huizen, T. en Plantenga, J. (2016). De invloed van baanonzekerheid op mentale gezondheid. *Economisch-Statistische Berichten* 101 (4725):26-29

Mitchell, W. en Muysken, J. (2008) *Full Employment Abandoned: Shifting Sands and Policy Failures*. Centre of Full Employment and Equity Working Paper No. 08-01

Otjes, S. en Lucardie, P. (2014) Een hardnekkig idee. Hoe het basisinkomen uit het politieke debat verdween en weer terugkwam. Montesquieu Instituut http://www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j9vvj72dlowskug/vjozhn24pcru?pk_campaign=hofv-1411&pk_kwd=vjozhn24pcru

Paskov, M., Gërkhani, K. en Van de Werfhorst, H.G. (2017) Giving Up on the Joneses? The Relationship between Income Inequality and Status-seeking. *European Sociological Review* 10 december

Pinkster, F.M. (2006) Inkomenssegregatie in Nederlandse steden. P. 99-22 in *Onderscheid in wonen. Het sociale van binnen en buiten*. Amsterdam: Amsterdam University Press

Raad van State (2013). *Advies W12.13.0314/III* (<https://www.raadvanstate.nl/adviezen/advies.html?id=11049>)

Roth, B., Hahn, E. en Spinath, F.M. (2016) Income Inequality, Life Satisfaction, and Economic Worries. *Social Psychological and Personality Science* 22 december

Steenvoorden, E.H. van (2016) *Societal Pessimism: A Study of its Conceptualization, Causes, Correlates and Consequences*. Amsterdam: Netherlands Institute for Social Research, University of Amsterdam

Szreter, S., Kinmonth, A.L., Kriznik, N.M. en Kelly, M.P. (2016). Health, Welfare, and the State – The Dangers of Forgetting History. *The Lancet* 388:2734-2735

Teulings, C. (2016) Het economisch beleid over de afgelopen zes jaar: waarom? *Financieel Dagblad* 2 december

TNS NIPO (2015). *Gemiddelde Nederlander wil meer inkomensgelijkheid*. <https://www.tns-nipo.com/getattachment/Nieuws/Persberichten/Steeds-meer-Nederlanders-willen-meer-EU-bevoegdheid/Achtergrond-Europa-29-juni.pdf/>

Tollenaar, A. en Vonk, G. (2013). Maatwerk, ontschotting en versobering: uitdagingen voor het bestuur(srecht). P. 47-61 in Bosselaar, H. en Vonk, G.J. (Red.) *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat. Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers

Vlandas, T. en Haikiopoulou, D. (2016) *Why Far Right Parties Do Well at Times of Crisis: The Role of Labour market Institutions*. ETUI Research Paper – Working Paper 2016.07

Vonk, G.J. (2014) Repressieve verzorgingsstaat. *Nederlands Juristenblad* (2): 95-102

Vonk, G.J. (2016) Decentralisaties in het sociale domein en grondrechtelijke zorgplichten. P. 121-145 in Vonk, G. (editor), Klingenberg, A., Munneke, S., Tollenaar, A., & Vonk, G. *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde

Vrooman, C. (2016) *Meedoen in onzekerheid. Verwachtingen over participatie en protectie*. Oratie Universiteit Utrecht

Wacquant, L. (2009). *Punishing the Poor. The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham: Duke University Press

Wacquant, L. (2011) The Wedding of Workfare and Prisonfare Revisited. *Social Justice* 38:203-221

Walasek, L. en Brown, D.A. (2015) Income Inequality and Status Seeking. Searching for Positional Goods in Unequal U.S. States. *Psychological Science* 26:527-533

Wel, K.A. van der, en Hakvorsen, K. (2015) The Bigger the Worse? A Comparative Study of the Welfare State and Employment Commitment. *Work, Employment and Society* 29:99-118

Wielers, R., Van der Meer, P. en De Vos, H. (2011) Verhoogt werk ons welzijn? Een bespreking van onderzoekresultaten. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 27: 467-486

Wilkinson, R. en Pickett, K. (2009). *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. Londen: Allan Lane