

# Uitgeprikkeld

Werk, werk en nog eens werk wil Melkert. Maar de helft van zijn bijstandsklanten is niet eens geschikt voor een Melkert-baan. Sjef Czyzewski, directeur Sociale Dienstverlening in Rotterdam, blikt terug op zijn strijd tegen armoede en hypocrisie

SJEF CZYZEWSKI durft. De inkomenspositie van bijstandsklanten moet verbeterd, zegt hij. Voor grote groepen is de bijstand niet genoeg om op een fatsoenlijke manier van te leven: ‘Veel van hen kunnen niet op eigen kracht hun inkomen verbeteren. Ze kunnen simpelweg geen betaald werk vinden en naarmate ze langer in een uitkering zitten, lopen ze meer risico op schulden, op verarming.’ Czyzewski (43), verantwoordelijk voor het bijstandsbeleid in Rotterdam, slaakt een zucht. ‘Ik hoor iedereen nu al roepen dat er zo een premie op langdurige bijstandsafhankelijkheid komt.’ Hij haalt zijn schouders op. Het is belangrijker, zegt hij, dat mensen de bijstandswet eens vanuit een ander standpunt bezien: betaald werk is niet voor iedereen weggelegd.

Stella Braam

14 juni 1995 – uit nr. 24



Minister Melkert doet zijn best. Vorige week maakte hij weer geld vrij voor twintigduizend nieuwe Melkert-banen. Maar de helft van de bijstandsklanten in Rotterdam, zegt Czyzewski, komt niet eens in aanmerking voor een Melkert-baan. ‘Die mensen moet je helpen. Dat moet kunnen zonder een aanzuigende werking op de bijstand uit te lokken, ook al kan het wel eens om een groot deel van de huidige bijstandsklanten gaan.’ Deze groep is de dupe van de volstrekt achterhaalde filosofie dat iedereen aan het werk kan komen - terwijl veel arbeid in de markt- en collectieve sector is wegbezuinigd.

Czyzewski: ‘Volledige werkgelegenheid is een idee-fixe geworden onder de huidige sociaal-economische verhoudingen, waarin iedereen 38 uur werkt.’ Dat idee-fixe heeft, zegt hij, tot gevaarlijk beleid geleid: ‘We moesten de burger prikkelen om werk te zoeken, dus moet de kloof tussen minimumloon en uitkering vergroot. Zo'n prikkel was nuttig voor de

bovenlaag van de bijstandsklanten. Niet voor de mensen die jarenlang in de bijstand hebben gezeten, bij wie we verzuimd hebben de vraag te stellen: maken deze mensen kans op werk? Nee dus. Intussen is hun koopkracht met meer dan tien procent gedaald.'

Niet alleen in Rotterdam, ook landelijk probeert Czyzewski de armoede op de politieke agenda te krijgen. Hij was lid van de commissie-Boorsma die het kabinet moest adviseren over de schuldenproblematiek. Het resultaat stelt hem teleur. 'Tot een werkelijke analyse van de oorzaken van armoede zijn we niet gekomen. Tot structurele oplossingen ook niet. De belangtegenstellingen waren te groot.' Hoopvoller gestemd is hij over de adviescommissie voor gemeentelijk minimabeleid, waarin hij nu zijn stem laat horen. De commissie zal Melkert binnenkort adviseren over een offensief tegen de armoede. Begin dit jaar deed Melkert de uitspraak dat Nederland armoedeproblemen kent en beloofde hij haast te maken met de herijking van het minimabeleid. Die uitspraak van de minister was een doorbraak, zegt Czyzewski: armoede mag nu op de politieke agenda.

Twee avonden praten wij met elkaar. Over de 'heilige drieenheid' waarmee hij de tweedeling in Nederland wil bestrijden: het creëren en herverdelen van werk, de bestrijding van armoede, en de bestrijding van sociaal isolement. Hij licht zijn visie kalm toe, met soms een 'godverdomme' tussendoor. Sociaal bewogen? Czyzewski knikt. 'Ik vind dat normaal. Misschien speelt hiet wel mee dat ik via mijn Poolse vader heel persoonlijk heb ervaren wat het betekent dat je familie afhankelijk is van hulp.'

Lange tijd vertoefde Czyzewski in het 'veilige' bolwerk van de Universiteit van Utrecht. Van student psychologie werd hij directeur van de faculteit Sociale Wetenschappen, totdat een headhunter hem eind 1991 benaderde voor zijn huidige post in Rotterdam, die van directeur Maatschappelijke Dienstverlening van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verantwoordelijk voor het bijstandsbeleid.

De overgang was hard. Czyzewski: 'Het bleek dat, in tegenstelling tot wat ik had gewild, de fraude omvangrijk was, maar ook dat grote groepen in armoede en sociaal isolement leven.' Hij ging er voortvarend aan aan de slag: 'Ik heb er een broertje dood aan als bestaande, bureaucratische structuren gezien worden als een voldongen feit, terwijl ze het produkt zijn van het handelen van mensen.' Zoals de uitvoering van de bijstandswet - want niet alleen het 'prikkelbeleid' van de wet zelf heeft tot armoede geleid, zegt Czyzewski, de uitvoering van de regels deed dat net zo goed. Medewerkers van de Sociale Diensten zijn verstrikt in nutteloze formulieren en onmogelijke controles op samenlevingsfraude. En ze vragen ook sollicitatiebrieven aan klanten die niet meer aan het werk komen. Dat alles heeft, zegt hij, de verstandhouding tussen klant en medewerker verslechterd. De medewerker komt er niet meer aan toe om de klant te helpen, om het vangnet te zijn waarvoor de bijstand bedoeld is.

Subsidies schieten volgens hem hun doel voorbij. Ze zijn zo complex en ondoorzichtig geworden dat maar weinig mensen er nog gebruik van weten te maken. 'Je moet als burger heel wat bureaucratische vaardigheden hebben om je zoektocht daarin te volbrengen. Daarbij komt dat regelingen elkaar vaak tegenwerken. Als je in de ene scoort, dan wordt dat meteen weer meegeteld in een andere regeling en verlies je daar je rechten.' Mensen worden van het kastje naar de muur gestuurd. De gevolgen daarvan zijn te

merken in de kantoren van de Sociale Dienst: 'Uit frustratie wordt de boel regelmatig kort en klein geslagen of komen er zelfs - in bepaalde wijken - slagersmessen en pistolen aan te pas. De agressie is toegenomen.' Een paar maal per jaar worden er traumatologen opgetrommeld om bedreigd personeel te ondersteunen - personeel dat toch al gedemotiveerd dreigde te raken door het hoge percentage (naar schatting twintig procent) bijstandsfraudeurs. Czyzewski: 'Als de medewerkers het gevoel hebben dat ze belazerd worden, gaan ze minder aandacht besteden aan die klant. Zo krijg je een neerwaartse spiraal.' Ook om die reden had Czyzewski er geen probleem mee om begin jaren negentig 25 extra fraude-inspecteurs in te zetten.

Begin dit jaar haalde Czyzewski de pers met zijn opvatting dat fraudeschulden gesaneerd moeten kunnen worden. Eerst wordt de fraude opgespoord en nu kwijtgescholden?

Czyzewski: 'Ja, want het heeft geen zin door te gaan met deze hypocrisie. Met de bestrijding van fraude hebben we tegelijkertijd de oorzaken blootgelegd: naast calculerend gedrag voornamelijk perspectiefloosheid en armoede. Let wel: fraudeurs uit kwade wil, die moet je hard aanpakken. Anders ligt het bij degenen die geen kans hebben om aan het werk te komen, en die wel moeten frauderen om te overleven. De fraudeschulden hangen als een molensteen om hun nek. Het is van de zotte dat uitgerekend Sociale Diensten de grootste schuldeisers van de bijstandsklanten zijn geworden.'

We moeten beseffen, vindt hij, dat de bijstand een gesloten stelsel is voor mensen die geen uitzicht hebben op betaald werk: 'Als je daarin de spanning vergroot - "het moet rechtmatig" en "gij zult niet frauderen" - dan moet je tegelijkertijd meer doen aan armoedebestrijding.'

EEN JAAR GELEDEN sloeg de Rotterdamse onderzoeker G. Oude Engbrink alarm. Meer dan 250.000 van alle huishoudens in Nederland, stelde hij op grond van landelijke onderzoeksgegevens vast, verkeert in de gevarezone. Zij dreigen blijvend tot armoede te vervallen. Het armoedeprobleem is daarmee geen individueel verschijnsel meer, maar een groepsprobleem. Risicogroepen in de bijstand zijn de zogeheten 'blijvers'. Bijzonder kwetsbaar zijn bij voorbeeld oudere alleenstaande vrouwen, eenoudergezinnen en allochtonen.

Voor deze groepen moet specifiek beleid worden ontwikkeld, vindt Czyzewski. Maar nee, gemeenten mogen geen inkomenspolitiek bedrijven. Hij noemt dat hypocriet:

'Inkomenspolitiek gaat om de balans tussen lasten en inkomsten. De lastenkant is allang losgelaten, want gemeenten hebben allemaal hun eigen heffingen. Bij woonlasten heb je een verschil van meer dan tweehonderd gulden per maand tussen de goedkoopste en duurste gemeente - op een bijstandsuitkering is dat een gigantisch bedrag. Op dat moment kun je niet meer volhouden dat inkomenspolitiek een prerogatief van de rijksoverheid is.'

De talloze subsidies, ook de huursubsidie, zouden moeten worden gedecentraliseerd, want het toekennen van subsidies moet altijd worden gewogen in de stedelijke context.

Bovendien: 'Als we zo creatief zijn geweest om duizenden regelingen te maken, kunnen we ook de creativiteit opbrengen om er eentje van te maken.' De zorg moet naar die

burgers die niet vaardig genoeg zijn hun eigen weg te vinden, en dan bij voorkeur vanuit een loket, vindt hij. 'Dat voorkomt bovendien subsidieshoppen.'

Czyzewski: 'De huidige gang van zaken is ambtelijke bezigheidstherapie. We dansen een beetje om de hete brij heen. Wij mogen geen inkomenspolitiek plegen, dus gaan we net zo lang knutselen aan regels totdat we er, wat wij dan noemen, een Haags model van kunnen maken.' Wat simpel had kunnen zijn, verwordt tot ingewikkelde regels. 'Natuurlijk moet de centrale overheid blijven zorgen voor een fatsoenlijk sociaal minimum, hoewel uit de praktijk blijkt dat dit niet genoeg is voor mensen die er langdurig op zijn aangewezen.'

Er is kortom een fundamenteel ander sociale-zekerheidsstelsel nodig. Een stelsel dat ervan uitgaat dat helaas niet iedereen aan het werk zal komen. Gebrek aan werk is slechts een van de oorzaken. Professor Schuyt wees er onlangs op dat de kansarme jongere niet over voldoende sociale vaardigheden beschikt om zich een baan eigen te maken.

Czyzewski: 'Nogal wat jongeren en ouderen voelen zich in de steek gelaten. De samenleving heeft geen boodschap aan hen. Ouders brengen dit over op hun kinderen. Als een jongere opgroeit in een wijk met een bijstandscultuur, waar een uitkering de norm is, dan moet je niet raar staan te kijken als zo'n jongere die mentaliteit overneemt. Uit ervaring en onderzoek blijkt dat je eigen inspanning, je motivatie doorslaggevend is om aan het werk te komen. Maar jongeren uit zo'n milieu hebben geen zelfvertrouwen en er schort nogal wat aan hun motivatie. We maken regelmatig mee dat jongeren die onder het jeugdwerkgarantieplan vallen, zeggen: "Niks werk, ik eis een uitkering." Voeg daarbij het gegeven dat er aan de schaarse banen vaak hoge eisen worden gesteld, dan is het resultaat dat zulke jongeren en ouderen niet meer aan de bak komen.'

Wat te doen met deze 'onbemiddelbaren'? Was het nog niet zo lang geleden not done om over vrijwilligerswerk, laat staan over werken met behoud van uitkering te spreken, nu lijkt de trend in zijn tegendeel omgeslagen. Voor de ruim een half miljoen bijstandsgerechtigden staan andere tijden voor de deur. De vier grote steden, maar ook kleinere gemeenten als Deventer, bezinnen zich op een pakket zinvolle activiteiten. Het nieuwe motto: bijstandsgerechtigden moeten participeren in de samenleving.

Rotterdam heeft het groots aangepakt met haar beleid van 'sociale activering' waarvoor de gemeenteraad op 1 juni het groene licht heeft gegeven. Er is voor 1995 en 1996 zo'n zes miljoen gulden vrijgemaakt voor programma's van sociale activering, de 'erfgenaam' van sociale vernieuwing. Deelnemende bijstandsklanten worden vrijgesteld van 'zinledige' sollicitatie- of scholingsverplichtingen. Zij kunnen zich bezighouden met een scala aan activiteiten: vrijwilligerswerk, of het volgen van scholingsprogramma's die kunnen helpen om weer redelijk te communiceren met de samenleving.

Czyzewski: 'Voor mijn part geldt het ook voor een bijstandsmoeder die zegt: "Ik zie het wel zitten om een paar dagen per week voor wat kroost in de wijk te zorgen." Ze moeten de ruimte krijgen om eigen initiatieven te ontplooien, zoals het opzetten van een knutselwerkplaats.'

Concurrentievervalsing? Laten we daar eens wat relaxter mee omgaan, vindt hij. 'De vakbond en werkgevers hebben een zeer conservatieve opvatting over arbeid, waardoor hun belangenbehartiging een beetje te veel gaat lijken op die voor een select gezelschap,

namelijk degenen die nog werken. Je moet in het systeem zitten, wil het systeem voor jou nog nuttig zijn. Ze hanteren een dusdanig conservatief arbeidsbegrip dat de mensen bij het minste of geringste klusje dat ze oppakken, op hun vingers worden getikt omdat ze concurrentievervalsers zouden zijn. Redeneer eens even vanuit de andere kant, vanuit diegenen die thuiszitten, die uitgesloten zijn. Als je met die mensen wat kunt, en de grenzen van de concurrentieproblematiek gaat opzoeken, dan vind ik dat het mag.' Hij beseft goed dat sociale activering tegen het reguliere arbeidsethos ingaat, maar dat moet ook op de helling. 'We moeten arbeid niet meer exclusief koppelen aan betaald werk. Allerlei vormen van onbetaalde zorg zijn ook arbeid, tot en met het zorgen voor kinderen toe.' Niemand wordt overigens verplicht om mee te doen. 'We weten uit ervaring dat een rechten-plichtenbenadering helemaal niets oplevert.'

Mensen die meedoen aan activiteiten die het directe eigenbelang overstijgen, krijgen daar bovenop een onkostenvergoeding. 'Noem het maar paternalistisch, dat interesseert me geen donder', zegt Czyzewski. 'Wij willen vechten tegen de maatschappelijke tweedeling, tegen het sociaal isolement van veel langdurig bijstandsgerechtigden. Ik denk dat ze meer van hun leven kunnen maken. Dat de samenleving meer aan ze heeft als ze op een andere manier aan de samenleving mee kunnen doen. Ze keren zich van de samenleving af, voelen zich nutteloos en hebben geen eigenwaarde meer - en dat is een *conditio sine qua non* om deel te nemen aan de samenleving en om aangesproken te kunnen worden op plichten.' Welke? 'Dat ze bijvoorbeeld op de jeugd in hun wijk letten, dat ze voorkomen dat hun wijk verpaupert, dat ze de mensen die rotleuzen op de muren kalken, aanspreken of voor mijn part dat ze weer gaan stemmen.'

DE CONTOUREN van een nieuw sociale-zekerheidsstelsel doemen op. Czyzewski:

'Mensen die voor bijstand aankloppen, zullen eerst beoordeeld worden op hun competentie, op hun waarde op de reguliere arbeidsmarkt. Welk type uitkering is mogelijk in relatie tot iemands mogelijkheden? Kan iemand nog betaald aan het werk? Zo ja, dan kun je een deel van de uitkering afhankelijk maken van scholing en werkervaring. Zo niet, geef mensen dan de ruimte om op hun manier deel te nemen aan de samenleving. Zorg ervoor dat ze fatsoenlijk kunnen bestaan. Redt die persoon het nog? Moet er wellicht geld bij?' Als eenmaal de bureaucratie uit de instellingen is weggedrukt, zegt Czyzewski, dan kunnen medewerkers daadwerkelijk doen waar ze voor zijn: hun klanten helpen. Een stap verder is de combinatie van sociale zekerheid en reguliere arbeid. 'Sommige mensen hebben niet meer het vermogen om hetzelfde rendement te leveren als een doorsnee werknemer. Ook deze mensen moeten in het reguliere arbeidsproces kunnen werken.'

Als bijstandswerknemers of half-productieven? Nee, schudt hij: 'Ik noemt ze deelproductieven. Mensen die onder de norm zitten. Als men minder productief is, kun je dat tekort dichten met uitkeringsgelden.' Simpel gezegd: in deze constructie krijgt iemand die half zo langzaam is als een doorsnee werker de helft van het loon. De andere helft wordt aangevuld met bijstandsgeld.

Om zijn plan een kans van slagen te geven, moeten niet alleen de oude barrières worden geslecht, zoals de opvatting over concurrentievervalsing en over arbeid. Ook de uitvoering

van de sociale zekerheid moet radicaal om. 'De uitvoering is nu verkokerd. Sociale Dienst, arbeidsvoorziening en bedrijfsvereniging, iedereen is ermee bezig. De burger ziet door de bomen het bos niet meer met al die loketten. Ik ben een overtuigd aanhanger van een loket. Die organisaties zijn allemaal met een bepaalde taak op elkaars terrein bezig. En geen van de drie instituties is in staat het zelfstandig goed te doen.' Er is sprake van 'instituuftsbescherming, een louter denken in institutionele belangen. Daar heeft de burger geen donder aan. Op de werkvloer en op het niveau van directies groeit de bereidheid om samen te werken. De blokkades zitten tussen de bestuurderen.'

DE TIJD IS RIJP voor verandering, denkt hij. 'In de wandelgangen in Den Haag wordt opgelucht geconstateerd dat de nieuwe bijstandswet er weliswaar is, en dat er gelukkig aan de oeverloze discussies een eind is gekomen, maar toch hoor je: "Dit is het ook weer niet."'

Mischien moet het heil maar weer van de werkgevers komen. Bevlogen: 'Werkgevers, steek je nek uit! Toon je commitment, ook voor sociale cohesie in deze samenleving. Probeer werk aan te wijzen waar deelproductiviteit kan.'

Heeft hij niet een iets te idealistisch beeld van werkgevers? 'We zorgen er toch voor dat het marktconform werkt? Het verschil tussen het economisch nut van deze mensen en wat regulier is, wordt gecompenseerd met uitkeringsgeld. Misschien kan de overheid deelproductiviteit stimuleren door bij het verlenen van opdrachten de inschakeling van deelproductiviteit te eisen.'



Uit De Groene Amsterdammer van 14 juni 1995  
[www.groene.nl/1995/24](http://www.groene.nl/1995/24)

---

**De Groene Amsterdammer**  
Onafhankelijk weekblad sinds 1877