

9. Sociale zekerheid: een gelaagd begrip

Materiële, emotionele en relationele zekerheid in de eenentwintigste eeuw

Evelien Tonkens en Loes Verplanke

Lieshout, Peter van (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.

DOI: 10.5117/9789462984608/CH09

Samenvatting

Hoe komt het toch dat onze relatief genereuze verzorgingsstaat vaak geen effectieve hulp biedt aan mensen die de voorzieningen het hardst nodig hebben? Waardoor belanden velen dus ondanks hulp keer op keer in schulden, armoede en isolement? Aan de hand van ervaringen van eenouder gezinnen (i.c. moeders) in de bijstand betogen we dat deze mismatch een gevolg is van de impliciete voorwaarden van de verzorgingsstaat. De (materiele) sociale zekerheid die de verzorgingsstaat biedt, is slechts toereikend bij een solide basis van emotionele en relationele veiligheid. Alleenstaande bijstandsmoeders (en waarschijnlijk ook andere multiprobleemgezinnen) ontberen deze. Daardoor komt de (materiële) zekerheid die de verzorgingsstaat biedt, niet tot zijn recht. We besluiten met voorstellen om de benodigde relationele en emotionele zekerheid in het stelsel een plaats te geven.

Keywords: verzorgingsstaat, bijstand, gender, emoties, kostwinnersstelsel

Als gevolg van de herstructurering van de verzorgingsstaat zijn de sociale zekerheid en de zorg- en dienstverlening contractueler geworden. Wie een dienst of verstrekking van de overheid wil, moet aan allerlei voorwaarden van de financier of de aanbieder voldoen (Giddens, 1998; Handler, 2003; Arcanjo, 2011; Sage, 2012). Houdt men zich daar niet aan, dan volgen dreigementen dat de dienstverlening beëindigd wordt of de uitkering gekort. In de praktijk gebeurt dit ook vaak daadwerkelijk. Sommige mensen houden zich keer op keer niet aan de voorwaarden van het contract, raken daardoor hun hulp of uitkering kwijt en vallen terug in de problemen die juist de

aanleiding waren om hulp te vragen. Alleen in ernstige crisissituaties door bijvoorbeeld schulden, huiselijk geweld, drugsgebruik en opvoedingsproblemen doen ze opnieuw een beroep op hulp; zodra de hoogste nood verholpen is, verbreken ze het contact weer snel (Schram, 2000; Nixon e.a., 2010; Batty & Flint, 2012). In dit soort situaties lijkt de gebruikelijke dienstverlening nauwelijks effectief. Dit steeds weerkerende patroon van uitvallen is koren op de molen van critici van de verzorgingsstaat; zij trekken de legitimiteit ervan in twijfel en kwalificeren cliënten die zich niet aan de regels houden als 'freeriders' zonder verantwoordelijkheidsgevoel (Mead, 1997; Schmidt & Goodin, 1998; Dalrymple, 2001, 2005).

In reactie op deze ontwikkeling naar een meer voorwaardelijke verzorgingsstaat is hulpverlening op gang gekomen die mensen zelf actief opzoekt. Eerst gebeurde dat in de vorm van 'outreaching' hulpverlening of Achter de Voordeurbeleid, recentelijk is dit in veel gemeenten ook een taak van sociale wijkteams. Sociaal werkers komen bij mensen thuis, proberen hun vertrouwen terug te winnen en helpen hen om het contact met de reguliere dienstverlening te herstellen. Een belangrijke troef van outreachende hulp in vergelijking met contractuele hulp is dat deze niet voorwaardelijk is; je niet aan de afspraken houden is zelden een reden om te stoppen met de hulp.

Outreachinge hulp zegt dus ook iets over de contractuele verzorgingsstaat, die er met een voorwaardelijke manier van werken kennelijk niet in slaagt om in contact te blijven met een deel van de doelgroep, met name multiprobleemgezinnen. De Nederlandse verzorgingsstaat behoort internationaal gezien nog steeds tot de meest ontwikkelde (Goodin & Smitsman, 2000). Wat gaat er dan precies mis? Hoe komt het dat het contact tussen mensen die overduidelijk hulp nodig hebben en de instanties die deze hulp verlenen, zo moeizaam is? De verzorgingsstaat is toch juist bedoeld om mensen te helpen die dit het meest nodig hebben? Waardoor worden juist zij dan zo moeilijk bereikt? Wat kan de interactie tussen sociaal werkers en hun cliënten ons leren over wat er misgaat in het contact tussen deze cliënten en de reguliere instellingen?

We passen deze vragen om twee redenen toe op interventies ten aanzien van eenoudergezinnen, in het bijzonder alleenstaande moeders. De eerste reden voor deze toespitsing is dat bij deze groep de bovengenoemde problematiek in hoge mate aan de orde is. Eenoudergezinnen komen relatief vaak in aanraking met hulpverlening doordat problemen als schulden, armoede en opvoedingsproblematiek niet alleen vaak voorkomen, maar vanwege de aanwezigheid van kinderen ook sneller gesignaleerd worden (dan wanneer er alleen volwassenen in een huishouden wonen) (SCP, 2016: 37, 78, 117-125). Er is daardoor relatief vaak sprake van het bovengenoemde

veel weerkerende probleem. De tweede reden voor deze toespitsing is dat bij deze groep, anders dan bij andere kwetsbare groepen zoals bijvoorbeeld mensen met psychiatrische problematiek of een verstandelijke beperking, de kwetsbaarheid goed samen kan gaan met mentale gezondheid, en er in die zin dus vaak sprake is van 'normale' burgers die toch niet goed in ons systeem passen. De (gemakkelijke) veronderstelling dat hun problemen wel het gevolg zullen zijn van hun eigen problemen of tekortkomingen, zal hier minder snel geponeerd worden.

Er is een aanzwellend internationaal debat over de problemen van eenoudergezinnen in de herstructurende verzorgingsstaat. De focus ligt daarbij op vraagstukken van gender, burgerschap en sociale rechtvaardigheid (Fraser & Gordon, 1994; Schram, 2000; Lister, 2006; Gillies, 2008); op de voorwaarden voor eerlijke wederkerigheid in contractuele zorg- en welzijnsarrangementen (White, 2000; Goodin, 2002; Stanley, 2005); en op de effecten van toeleidingstrajecten naar werk op eenoudergezinnen (Knijn, 2004; Haux, 2011). Minder aandacht is er voor de emotionele aspecten van de problemen van eenoudergezinnen in de bijstand. De weinige studies die er zijn laten zien dat langdurig werkloze alleenstaande ouders niet alleen nauwelijks kansen op werk hebben en de juiste vaardigheden, diploma's en kinderopvang missen, maar dat zij ook een gebrek hebben aan vele andere 'materiële, sociale en psychologische hulpbronnen' (Cook, 2012: 153). Meer in het algemeen gezegd missen eenoudergezinnen in de bijstand vaak een gevoel van autonomie en respect van anderen, wat tot gekwetste waardigheid (*injured dignity*) leidt (Darab & Hartman, 2011). Gustafson (2011) vond bovendien dat veel uitkeringsgerechtigden in de Verenigde Staten het sociale stelsel niet begrijpen. Velen snappen de logica van sancties niet of zijn te druk in de weer met overleven om de tijd en de moeite te nemen om het systeem te begrijpen. Het gevolg is dat velen het sociale stelsel als grillig en bedreigend ervaren. Zoals Cook (2012: 143) concludeert: 'Evaluatie van de wijze waarop welzijnsbeleid bijdraagt aan het gevoel van welzijn van de samenleving [...] blijft tamelijk onderbelicht' (vertaling ET/LV).

Geïnspireerd door het werk van Hochschild over emoties (1983, 1989, 2003) willen we in dit artikel licht werpen op de bredere emotionele aspecten van het leven van alleenstaande bijstandsmoeders. Dit doen we op basis van een analyse van hun verhalen en hun interacties met hulpverleners. Onze analyse is gebaseerd op participerende observatie in vijf outreachende teams in het kader van Achter de Voordeur-beleid, dat in een aantal gemeenten aan de inzet van sociale wijkteams voorafging. Tussen januari 2011 en juni 2012 observeerden we meer dan 100 bijeenkomsten (waarin 148 personen werden besproken) en 45 bezoeken aan cliënten;

daarnaast interviewden we 12 sociaal werkers. Het onderzoek vond plaats in vijf Nederlandse steden verspreid over het land, variërend in grootte van 96.000 tot 790.000 inwoners. Ruim de helft van deze 148 personen waren alleenstaande vrouwen in de bijstand van wie 40 procent eerste- of tweedegeneratie-immigranten zijn (voornamelijk uit Marokko en Turkije).

Ervaringen van alleenstaande moeders met de verzorgingsstaat

Meer dan de helft van de mensen die door de outreachende teams werden bezocht, zijn dus alleenstaande bijstandsmoeders. Sommigen van hen waren slachtoffers van huiselijk geweld of seksueel misbruik tijdens hun jeugd en/of als volwassene. Velen hebben een problematische relatie met hun kinderen. Wanneer hun kinderen problemen in de buurt veroorzaken, krijgen de moeders ook vaak te maken met problemen met de buurt. Een groot deel van hen worstelt met schulden, die soms zijn ontstaan omdat hun ex-partners geen alimentatie betalen. Het is voor hen moeilijk om werk te vinden waarvoor zij voldoende gekwalificeerd zijn en dat te combineren is met hun moederschap. Velen zijn sociaal geïsoleerd, vooral alleenstaande moeders met een islamitische achtergrond; na hun scheiding hebben zij vaak geen contact meer met hun familie. Veel alleenstaande bijstandsmoeders zijn ook onzeker en hebben een laag zelfbeeld. Een deel van hen heeft bovendien last van psychiatrische problemen zoals posttraumatische stressstoornis, borderline, ADHD, dissociatieve identiteitsstoornis of is verstandelijk beperkt.

Omdat de details van hun interacties en ervaringen met hulpverleningsinstellingen cruciaal zijn voor ons betoog, beperken we ons tot één casus, die van een vrouw die we Anna zullen noemen. Haar verhaal is exemplarisch voor de problematiek van deze groep. Anna is 32 jaar en groeide op in een gezin waarin conflicten en schulden aan de orde van de dag waren. Haar vader was alcoholist. Haar ouders maakten tot aan hun scheiding voortdurend ruzie. Op haar zestiende jaar werd Anna zwanger. De vader van de baby verdween uit beeld. Jeugdzorg besloot dat Anna en haar baby niet thuis bij Anna's moeder konden blijven wonen vanwege de onstabiele relatie tussen Anna en haar moeder en moeders problematische financiële situatie. Er werd een plek gevonden voor Anna en haar baby in de vrouwenopvang in een andere stad, waar ze later ook een eigen huis kon huren. In de loop der jaren had Anna verschillende relaties met mannen, die haar mishandelden en haar na verloop van tijd weer verlieten. Ze had veel problemen met de opvoeding van haar dochter, die een lichte verstandelijke beperking leek te hebben. Haar contacten met loverboys veroorzaakten

nachtelijke overlast in de buurt en leidden tot klachten van de buurt over het gedrag van Anna's dochter.

Aanvankelijk werkte Anna af en toe als oproepkracht in fastfoodrestaurants, maar na een tijdje stopte ze daarmee om meer tijd voor haar dochter te hebben. Ze leefde van een bijstandsuitkering van de sociale dienst, maar kreeg ook herhaaldelijk te horen dat ze weer werk moest zoeken. Anna bracht daar tegen in dat ze niet kon werken omdat ze voor haar dochter moest zorgen en ook omdat ze zich niet goed voelde. De sociale dienst zei daarop dat ze een afspraak bij de huisarts moest maken en een verwijzing voor de ggz moest vragen. Ook zou ze actiever moeten worden en bijvoorbeeld een fitness-cursus moeten gaan doen. Anna deed echter geen van beide. Ze liep huurachterstand op, waarop de woningcorporatie het maatschappelijk werk inschakelde om contact te zoeken met Anna. Maar Anna reageerde niet op brieven en telefoontjes en was – of gaf – niet thuis als de maatschappelijk werker langskwam. Het maatschappelijk werk riep vervolgens de hulp in van de gemeentelijke kredietbank. Na nog meer telefoontjes en dreigementen dat ze haar huis uitgezet zou worden, ging Anna ten slotte naar de schuldhulpverlening. Ze beloofde daar dat ze haar rekeningen per post zou opsturen.

Maar Anna hield deze belofte niet. Haar achterstallige huur en andere schulden bedroegen inmiddels al enkele duizenden euro's. De woningcorporatie dreigde opnieuw met huisuitzetting, nu niet meer alleen vanwege haar huurachterstand maar ook in verband met klachten van omwonenden over haar dochter, die op straat rond zou hangen met loverboys. Op voorwaarde dat Anna nu echt ggz-hulp zou regelen én hulp voor haar dochter zou zoeken, was de woningcorporatie bereid de huisuitzetting uit te stellen. Anna maakte een afspraak met de ggz. Maar na een paar maanden bleken Anna's schulden opnieuw toegenomen en haar andere problemen ook. Ze verbrak haar contacten met de ggz en de gemeentelijke kredietbank weer en reageerde niet op e-mails, brieven en telefoontjes. Dat was het moment waarop de woningcorporatie de hulp van het outreachende team inriep. Een sociaal werker van dat team kreeg na verschillende pogingen contact met Anna en trof haar wanhopig, wantrouwend en boos aan.

Contractuele verzorgingsstaat

Hoe komt het dat een in principe welwillende en genereuze verzorgingsstaat zo'n wanhoop teweeg kan brengen bij burgers voor wie hulp juist zo bedoeld is? Wij zien vier factoren die daarvoor verantwoordelijk zijn. Ten eerste het al genoemde feit dat de verzorgingsstaat steeds meer contractueel is

geworden (Andersen, 2004; Dwyer, 2004, Sage, 2012; Newman, 2007). In Nederland zijn diensten zoals werk en inkomen, geestelijke gezondheidszorg, schuldhulpverlening, opvoedingsondersteuning en maatschappelijk werk in principe beschikbaar voor vrouwen als Anna, maar alleen op contractuele basis. Dat lijkt logisch: waarom zou de overheid mensen ondersteunen die zich niet aan de voorwaarden van de dienstverlening houden? De contractuele verzorgingsstaat gaat er inderdaad van uit dat mensen in staat en bereid zijn om contractuele relaties aan te gaan en zich daaraan te houden. Maar Handler (2003) laat voor de Verenigde Staten zien dat dit lang niet altijd het geval is. Vaak kunnen mensen niet voldoen aan de voorwaarden. Vanwege gebrek aan voorzieningen die dit mogelijk zouden moeten maken – bijvoorbeeld gebrek aan kinderopvang – of omdat de voorwaarden niet duidelijk overgebracht of uitgelegd zijn. Ook kan het zijn dat mensen niet over de cognitieve vaardigheden beschikken om de voorwaarden te begrijpen (Handler, 2003: 233). Een contractuele relatie aangaan en volhouden vereist kortom eigen initiatief, autonomie en discipline. Het veronderstelt dat cliënten hun verplichtingen begrijpen en zich gedragen als emotioneel stabiele burgers die baas zijn over hun eigen leven. Anna voldoet hier niet aan. Door haar problematische jeugd, verbroken relaties en traumatische ervaringen mist ze de emotionele en sociale stabiliteit om een betrouwbare contractuele partner te kunnen zijn.

Dat cliënten zich niet aan de afspraken kunnen houden, blijft vaak ook onzichtbaar doordat ze geen inspraak hebben in deze afspraken noch in de voorwaarden waaronder ze daaraan kunnen voldoen. Ze moeten zich aan de regels houden, maar ze hebben geen inspraak gehad in het vaststellen van die regels. In 'normale' contractuele betrekkingen hebben beide partijen een stem in het formuleren van de voorwaarden. De voorwaardelijke verzorgingsstaat biedt dit niet (White, 2000).

Gebrek aan integriteit

Een tweede factor die de relatie bemoeilijkt tussen Anna en de organisaties die geacht worden haar te helpen, is het gebrek aan integriteit en betrouwbaarheid van het systeem. Individuele hulpverleners mogen betrouwbaar zijn, het systeem als geheel is dat niet. Het is te complex en te gefragmenteerd, zoals herhaaldelijk is vastgesteld (Chevannes, 2002; Handler, 2003; Whitfield & Dearden, 2012). Vanuit de organisaties bezien is versnippering begrijpelijk, maar de problemen van cliënten zijn niet zo netjes gescheiden. Anna's sociaal werker vertelt: 'Anna geeft aan dat ze geen overzicht meer heeft over welke papieren ze waar moet inleveren en dat ze

vastloopt' (dossier 25-3-2010). Zelfs professionals in zorg en welzijn begrijpen soms de regels van andere organisaties niet en doen daardoor beloften die ze niet kunnen nakomen. De woningcorporatie beloofde bijvoorbeeld om bij de gemeente een lening tegen een lage rente te regelen voor Anna. Dit was echter niet mogelijk omdat haar schuld te groot was en Anna's inkomen te laag om zelfs de lage rente te betalen. De gemeente wilde in die omstandigheden geen lening verstrekken. Anna was erg teleurgesteld toen ze dit hoorde; het droeg bepaald niet bij aan haar vertrouwen in instanties. Uit Anna's dossier:

Anna heeft niet het gevoel dat ze serieus genomen wordt door de woningcorporatie en schuldhulpverlening. Ze zegt dat ze hun belofte niet hebben gehouden en dat ze voortdurend het gevoel heeft dat ze in elkaar zal storten. Ze huilt veel. (dossier 5-2-2010)

Toen een ggz-medewerker Anna voorhield dat ze zich aan afspraken moest houden en de telefoon moest opnemen en dat het haar eigen keuze was om verantwoordelijkheid te nemen, antwoordde ze:

Dit gaat allemaal over vertrouwen, maar dat is er niet. Met Mary [Anna's vroegere hulpverlener] had ik dat wel; ze hielp me meer dan zes jaar en kende me van a tot z. (zorgoverleg 3-7-2011)

Dit probleem is beleidsmatig erkend en het is de bedoeling dat sociale wijkteams dit verhelpen. Het onderzoek waarop dit artikel is gebaseerd, is verricht vóór de installatie van deze wijkteams. Uit ons huidige lopende onderzoek naar die wijkteams, *De belofte van nabijheid*, krijgen we de indruk dat de wijkteams hier voorlopig maar ten dele in slagen. Dat is begrijpelijk en hen niet meteen aan te rekenen, want het systeem blijft om goede redenen heel complex, maar mensen als Anna zijn daarvan wel de dupe.

Fouten gaan ten koste van cliënt

Een derde factor waardoor de relatie tussen Anna en de voor haar bestemde hulp zo moeizaam is, is dat door instanties gemaakte fouten eerder ten koste van de cliënt gaan dan van de instanties zelf (Dubois, 2010). Toen Anna, na bemiddeling van sociaal werkers, eindelijk bereid was om met de schuldhulpverlening in zee te gaan, moest ze ruim anderhalf jaar wachten voordat het schuldsaneringstraject van start kon gaan. En net toen alles geregeld leek te zijn, raakte Anna's dossier zoek, waardoor alles weer opnieuw gedaan

moest worden. Vervolgens bleek ook nog dat de sociale dienst de afgelopen twee jaar haar uitkering fout berekend had. Ze had een lagere uitkering gekregen dan waar ze recht op had; geen wonder dat Anna niet goed kon rondkomen en schulden had gemaakt (dossier 22-12-11).

Door dit soort fouten van instanties zijn cliënten geneigd de verzorgingsstaat gedesillusionneerd de rug toe te keren. Ook Anna werd steeds bozer en wanhopiger. Haar sociaal werker:

Anna zegt dat ze het helemaal heeft gehad met de woningcorporatie en de schuldhulpverlening; ze wil niet meer met ze spreken. Daarna begint ze te schelden. Ze schreeuwt dat niemand naar haar luistert. Mij wil ze ook niet meer zien. Hierna moet ze erg huilen. (dossier 22-12-2011)

Twee weken later gaat de sociaal werker toch even bij Anna langs met een – overgebleven – kerstpakket.

Anna is nog steeds boos omdat niemand kijkt naar wat het beste is voor haar en haar dochter. Ze zegt dat iedereen alleen maar naar haar financiën kijkt. Ze wil ook niet meer naar de ggz, omdat ze daar volgens haar ook alleen met haar financiële situatie bezig zijn. (dossier 6-1-2012)

Instanties zijn het op hun beurt ook zat. Het water wordt afgesloten omdat Anna haar rekeningen niet betaalt. De sociale dienst kort Anna's uitkering omdat ze weigert mee te werken.

Staat als bestraffer

Maar wanneer cliënten zich afkeren van de meeste instanties van de verzorgingsstaat en/of de verzorgingsstaat cliënten de rug toekeert, is dat niet het einde van het verhaal. Hoewel er geen contact meer is, zijn de problemen van de cliënten niet opgelost. De kans is groot dat zij (of hun kinderen) anderen of zichzelf schade zullen berokkenen, en dat is de klassieke reden om in te grijpen in iemands privéleven. Als er sprake is van (ernstig risico op) schade, komt de verzorgingsstaat weer terug, maar dan in een nog meer disciplinerende, bestraffende gedaante (Cruikshank, 1999; Gilliom, 2001; Gustafson, 2011; Soss e.a., 2011). Deze terugkeer van de staat in bestraffender gedaante is de vierde oorzaak van de problematische relatie tussen deze cliënten en de verzorgingsstaat. In maart 2012 roept de woningcorporatie Anna op voor een gesprek. Uit het verslag van de outreachende sociaal werker:

Anna is erg overstuur. Een buurman heeft een brief aan de burgemeester gestuurd met klachten over Anna en haar dochter. De burgermeester wil nu dat de woningcorporatie Anna onmiddellijk uit de buurt plaatst. (dossier 26-3-2012)

Anna zelf ziet het zo:

Ik kan geen beweging maken of iemand klaagt al. Als mijn burens vinden dat ik mijn kind niet goed kan opvoeden, moeten ze zelf maar eens proberen een meisje op te voeden dat met lover boys omgaat. Ik kan gewoon niks goed doen in de buurt. Mijn burens verbieden me zelfs bijna om adem te halen. (dossier 2-4-2012)

Alleenstaande moeders die een baan vinden, en daarmee belangrijke stappen zetten om hun financiële problemen op te lossen, kunnen nog steeds geconfronteerd worden met de bestraffende kant van de verzorgingsstaat. Een sociaal werker:

Vrouwen gaan dan aan het werk, maar vervolgens krijgen ze kritiek van school of van de buurt dat ze te weinig aandacht aan hun kinderen besteden. Voor je het weet staan die kinderen dan in de verwijsindex voor 'kinderen waarover zorgen zijn' en zijn die moeders in paniek. Er is weinig besef wat dit betekent voor die vrouwen. Die ervaren dat toch iedere keer als wantrouwen in hun opvoedingscapaciteiten. (sociaal werker 20-4-2012)

Eropaf

Als de betrekkingen tussen de verzorgingsstaat en zijn cliënten herhaaldelijk en structureel zijn vastgelopen, is het de taak van outreachende sociaal werkers om deze te herstellen. Ten tijde van ons onderzoek waren hier teams voor samengesteld die veel tijd en discretionaire ruimte kregen. Met de decentralisaties en de bijkomende bezuinigingen is dit werk in veel gemeenten echter onder druk komen te staan. Het benodigde geld is er niet meer. We belichten in deze paragraaf de werkwijze van deze intensieve vorm van hulp, die op dit moment dus alweer deels verleden tijd is geworden, maar waar we wel veel van kunnen opsteken als het gaat over de moeizame relatie tussen veel alleenstaande moeders en de verzorgingsstaat. Een van de outreachende sociaal werkers licht toe:

Eerst probeer je contact te leggen met iemand en zien dat je geaccepteerd wordt. Dan ga je met kleine stapjes, afgaand op je intuïtie en met bevind van zaken, vertrouwen proberen op te bouwen. Dat is een precair proces dat makkelijk kan mislukken als er net iets misgaat in het leven van je cliënt terwijl jij toevallig op vakantie bent of griep hebt. Bij het minste of geringste haakt de cliënt weer af en denkt: Zie je wel, hij is er niet, net nu ik hem zo hard nodig heb. Het gaat om mensen die erg beschadigd en wantrouwend zijn, er is veel misgelopen in hun levens. (outreachend-werker 13-3-2012)

We laten de verschillen tussen de benadering van deze outreachende sociaal werkers en reguliere instanties zien aan de hand van de hierboven besproken vier factoren die de problematische relatie tussen de verzorgingsstaat en hulpbehoevenden als Anna verklaren.

De eerste factor was de steeds contractuelere aard van de verzorgingsstaat. Outreachende werkers bieden geen hulp op contractbasis; hun steun is onvoorwaardelijk. Ongeacht het gedrag van hun cliënten blijven ze proberen om het contact te herstellen. Ze bellen net zo lang of vaak aan tot iemand opendoet. Als dat niet helpt turen ze in brievenbussen en door ramen en proberen zo mogelijk de achterdeur. In het geval van Anna kostte het de outreachende sociaal werker meer dan twee maanden om een afspraak te maken en nog een paar maanden langer om haar vertrouwen te winnen. In de eerste maanden probeerde ze de administratieve chaos rond Anna's schulden te sorteren. Ze nam contact op met alle betrokken instanties en vroeg hun medewerking. Ze vulde formulieren in voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, probeerde Anna op te vrolijken en gaf advies over de opvoeding van haar dochter. Dit had tot gevolg dat het tweede probleem werd aangepakt: Anna's wantrouwen tegen de verzorgingsstaat werd wat minder.

Wat de derde factor betreft, fouten die instanties maken: het was de sociaal werker die ontdekte dat Anna twee jaar lang niet het volledige uitkeringsbedrag had ontvangen waar ze recht op had. Toen Anna's dossier zoekgeraakt was en de hele aanvraag voor schuldsanering opnieuw gedaan moest worden, behartigde ze Anna's belangen bij de betrokken gemeentelijke dienst. Anna voelde zich gesteund door haar inspanningen en het vierde probleem, het bestraffende gezicht van de verzorgingsstaat, kon op afstand worden gehouden.

Anna is deze outreachende sociaal werker erg dankbaar voor dit alles:

Als ze me niet had geholpen, zou ik nog steeds op het punt zijn dat ik totaal niet wist hoe ik uit de ellende kon komen. Ze heeft me met zoveel

dingen geholpen, dankzij haar is mijn leven er echt op vooruit gegaan. Terugkijkend heeft het mij erg geraakt dat iemand echt aandacht voor mij had.

Outreachinge sociaal werkers proberen in hun contact ondersteunend en meelevend te zijn en niet zozeer voorwaardelijk. Het is een manier van omgang die op familie- of vriendencontact lijkt en in de regel geen deel uitmaakt van meer formeel contact in het openbare leven. Relaties van deze sociaal werkers met cliënten zijn eerder pedagogisch dan wederkerig. Ze bieden vrouwen als Anna het soort zorg en emotionele ondersteuning dat ze meestal sinds hun vroege jeugd niet meer hebben gehad.

Ik heb in mijn leven zo veel problemen meegemaakt. Het is fijn dat ik haar [de sociaal werker] nu kan bellen, want ik ben helemaal alleen. Ik vertrouw niet veel mensen, maar haar kan ik echt vertrouwen. Ik kan haar alles vertellen. Ze laat me niet vallen, ze helpt me de goeie kant op. (Anna, 29-5-2012)

Dit brengt ons bij een kwetsbaar aspect van dit type werk: het beperkte tijdsbestek. Hoewel deze sociaal werkers veel langer contact houden met hun cliënten dan 'gewone' sociaal werkers, is ook hún hulp uiteindelijk toch meestal tijdelijk, terwijl de problemen van hun cliënten de neiging hebben structureel te zijn. Een outreachende sociaal werker legt uit:

Sommige vrouwen zullen altijd hulp nodig hebben. Die lukt het gewoon niet op zich zelf. Dan zijn ze wel even zonder schulden, maar na een tijdje zie je toch dat het weer opnieuw begint. Ze hebben ook weinig om op terug te vallen: bij een kleine tegenslag gaat het dan alweer mis. Of er zijn problemen met de kinderen of huiselijk geweld of de nieuwe partner gaat er vandoor. Veel cliënten komen zelf uit gezinnen waar deze problemen al speelden. Zo wordt het van generatie op generatie doorgegeven. Wij zijn net de brandweer: we blussen de brand, maar na een tijdje breekt er een nieuwe brand uit. (sociaal werker 24-11-2011)

Conclusie

De Nederlandse verzorgingsstaat ziet er op het eerste gezicht misschien wel uit als een oase van welzijn, maar zo ervaren veel alleenstaande bijstandsmoeders het niet. Waarom lukt het de Nederlandse verzorgingsstaat met zijn

brede scala aan dienstverlening niet om hun levens positief te beïnvloeden? En waarom keren alleenstaande bijstandsmoeders de schijnbare overvloed aan zorg en ondersteuning van de verzorgingsstaat vaak de rug toe?

De overkoepelende reden is dat er bij deze overvloed aan ondersteuning en 'sociale zekerheid' impliciet wordt uitgegaan van iets dat alleenstaande bijstandsmoeders juist missen: relationele en emotionele veiligheid in hun privéleven. Sociale zekerheid wordt over het algemeen opgevat als materiële zekerheid, zoals een inkomen hebben en een dak boven je hoofd, nu en in de nabije toekomst. Maar voor eenoudergezinnen in de bijstand, die vaak verstoken zijn van relationele en emotionele veiligheid, is deze materiële vorm van sociale zekerheid niet toereikend. Zonder relationele en emotionele veiligheid is voor hen de verzorgingsstaat dan te ingewikkeld, controlerend, bestraffend en soms te beangstigend, en dit leidt ertoe dat zij zich alleen met de grootste moeite aan de contractuele voorwaarden kunnen houden. Vrouwen als Anna missen de emotionele en relationele veiligheid waar de verzorgingsstaat impliciet van uitgaat. De verzorgingsstaat blijft gebaseerd op het mannelijke kostwinnersmodel, niet alleen door materiële regelingen zoals velen hebben betoogd (Knijn, 2004; Lewis, 2006), maar ook in termen van emotionele en relationele veiligheid die het gezin de traditionele kostwinner bood. Zorgzame aan huis gebonden vrouwen voorzagen met hulp van familie en vrienden in deze stabiliteit. De klassieke verzorgingsstaat hoefde 'slechts' tijdelijke materiële steun te verlenen in het geval van werkloosheid, ernstige ziekte of ouderdom; wel cruciaal omdat de zorgzame omgeving dat niet kon bieden (Taylor-Gooby, 2004). Maar in emotionele en relationele zekerheid was dankzij de huisvrouw voorzien.

De 'sociale' zekerheid die de verzorgingsstaat biedt, is dus toereikend als er een solide basis van emotionele en sociale veiligheid is waarin zorgzame relaties in het dagelijks leven voorzien. Als deze fundamentele veiligheid ontbreekt, werkt de contractuele relatie met de verzorgingsstaat niet. Alleenstaande bijstandsmoeders (en waarschijnlijk ook andere vormen van multiprobleemgezinnen) zijn niet in staat om aan de voorwaarden van het contract te voldoen, omdat hun levens te onzeker en chaotisch zijn, waardoor ze zich ontwijkend en angstig gedragen. Zonder relationele veiligheid in hun privéleven komt de materiële zekerheid die de arrangementen van de verzorgingsstaat aanbieden niet tot zijn recht.

Sociaal werkers benadrukken dat het erg belangrijk is om emotionele stabiliteit te bieden. Dit betekent in de praktijk vaak dat ze jaren, soms zelfs decennia contact houden met hun cliënten. Sociaal werkers bouwen met hun cliënten zorgzame relaties op, die een substituut zijn voor de emotionele en sociale stabiliteit die traditionele kostwinners al hebben.

Deze vervanging hebben veel alleenstaande bijstandsmoeders hard nodig. Alleen dan kunnen zij voldoen aan de voorwaarden van de contractuele verzorgingsstaat.

Voor de betekenis van sociale zekerheid in onze verzorgingsstaat heeft dit belangrijke implicaties. Het betekent dat we onze opvatting van wat sociale zekerheid is, moeten verruimen. Sociale zekerheid is een combinatie van materiële, relationele en emotionele zekerheid. Doordat het sociale-zekerheidsstelsel in samenhang met het kostwinnersmodel is ontwikkeld, is het daar impliciet ook afhankelijk van. We regelen de materiële zekerheid, ervan uitgaande dat in de relationele en emotionele zekerheid voorzien is in de privésfeer. Dat is echter voor veel mensen niet meer het geval. Dit geldt niet alleen voor alleenstaande moeders in de bijstand maar ook bijvoorbeeld voor veel nieuwe Nederlanders, alleenstaande ouderen, en voor mensen met psychiatrische problemen of een verstandelijke beperking. Met de recente decentralisaties naar het sociale domein van gemeenten hoopt men dat het sociale netwerk deze mensen relationele en emotionele zekerheid zal bieden, maar dat is vaak te veel gevraagd (Verplanke & Duyvendak, 2010; Bredewold, 2014).

Hoewel ons onderzoek een degelijk vervolg zou moeten krijgen om met meer zekerheid iets te kunnen zeggen, kunnen we er maar beter van uitgaan dat emotionele en relationele zekerheid voorwaardelijk zijn voor het gebruik kunnen maken van materiële zekerheid. Dat betekent dat het bieden van alleen materiële zekerheid slechts zin heeft wanneer in de andere twee vormen van zekerheid is voorzien. Is dat niet het geval, dan moet de verzorgingsstaat daarvoor zorgen totdat hierin op een andere manier voorzien is. Vaak zou dat kunnen neerkomen op: langdurig. Wat betekent dit in de praktijk? Wat zou relationele en emotionele zekerheid dan kunnen inhouden?

Ten eerste kan de hulpverlening in brede zin hier een rol in spelen. Hier doemt de al vaak gebruikte vergelijking met de huisarts op. De huisarts biedt zo nodig langdurige medische zekerheid; op eenzelfde manier zouden we in situaties waarin emotionele en relationele zekerheid ontbreken, met de hierboven beschreven gevolgen van dien, sociaal werkers in de gelegenheid moeten stellen om deze te bieden, wellicht in sommige gevallen heel langdurig. Jarenlange 'waakvlamcontacten' die zo nodig emotionele en relationele zekerheid bieden zoals een huisarts langdurig medische ondersteuning biedt. Het huidige sociaal werk is daar niet op ingericht; dat wordt te veel door reorganisaties, bezuinigingen en stelselherzieningen geplaagd. Mensen die betreffende voorwaardelijke zekerheid ontberen, hebben echter recht op 'warme' contacten met hulpverlenende instanties. Geen blafferige en

bevelende brieven die slechts verwijzen naar websites en onbereikbare en/of anonieme telefoonnummers waarover Stefan Steinmetz (2013) zo treffend schreef. Ook geen kortdurende hulptrajecten, die beëindigd worden omdat het maximum aantal contactmomenten is bereikt en niet omdat de problemen verholpen zijn. Wel toegang tot hulpverleners die langdurig contact mogen onderhouden en beschikbaar zijn als zich problemen voordoen, zonder de illusie dat deze hulp ooit helemaal overbodig wordt. Dat verwachten we van de huisarts immers ook niet.

Ten tweede zouden we ook meer structureel moeten kijken naar basisvoorzieningen die de genoemde emotionele en relationele zekerheid kunnen verschaffen. Aan het eind van de negentiende eeuw geloofde men nog dat mensen die in extreme armoede leefden en met behulp van massale emancipatieprogramma's uit hun ernstige achterstandspositie verheven en bevrijd konden worden. Dit varieerde van inentingen, riolering en goede huisvesting tot en met de leerplichtwet. Uit deze voorbeelden blijkt dat verheffing dus ook niet per se paternalistisch was en vaak maatregelen betrof die niet alleen de onderklasse maar iedereen ten goede kwamen.

Op dit moment is er geen massaal emancipatieprogramma meer en lijken politiek en beleid zich erbij neer te leggen dat er nu eenmaal mensen zijn die niet mee kunnen komen en/of die permanent in achterstand en armoede zullen blijven leven, en voor wie we hoogstens brandjes kunnen blussen. De vraag is echter wat een hedendaags massaal verheffingsprogramma zou kunnen zijn dat zich met de vroegere verheffingsprogramma's zou kunnen meten? Te denken valt aan een reeks nieuwe wetten die bij uitstek alleenstaande ouders zouden kunnen helpen, maar ook voor anderen behulpzaam zijn. Allereerst een vervroeging van de leerplichtwet vanaf twee jaar met langere schooldagen waarin ook kunstzinnige en sportieve vorming is opgenomen, vergelijkbaar met wat men in Scandinavië aanbiedt. Ten tweede een opleidingsplicht (en dus ook -recht) voor volwassenen die eerder kansen gemist hebben. De opleidingen zouden dan in ieder geval voor de laagste inkomensgroepen gratis moeten zijn zodat geld geen belemmering meer is voor goed onderwijs. Ten derde het recht op toegang tot een betaalde baan, gekoppeld aan een groot programma voor gesubsidieerd werk vergelijkbaar met de vroegere banenpoolbanen en melkertbanen, zonder de verwachting dat iedereen uitstroomt naar een 'reguliere' baan. En ten vierde sociale dienstplicht voor alle jongeren zodat zij kennismaken met de samenleving en met andere sociale klassen en in die periode overbruggende contacten (vergelijk Putnam, 2000) opdoen die hun de rest van hun leven van pas kunnen komen.

Sociale zekerheid is een veel gelaagder en complexer fenomeen dan waar ons stelsel van uitgaat. Het wordt daarom tijd dat we ons stelsel daarop aanpassen.

Literatuur

- Andersen, N. (2004). The contractualisation of the citizen: on the transformation of obligation into freedom. *Zeitschrift für Soziologische Theorie*, 10(2), 273-291.
- Arcanjo, M. (2011). Welfare state regimes and reforms: a classification of ten European countries between 1990 and 2006. *Social Policy and Society*, 10(2), 139-150.
- Batty, E. & Flint, J. (2012). Conceptualising the contexts, mechanisms and outcomes of intensive family intervention projects, *Social Policy and Society*, 11(3), 345-358.
- Bredewold, F. (2014). *Lof der oppervlakkigheid. Contact tussen mensen met een verstandelijke of psychiatrische achtergrond en buurtbewoners*. Amsterdam: Van Gennip.
- Chevannes, M. (2002). Social construction of the managerialism of needs assessment by health and social care professionals. *Health and Social Care in the Community*, 10(3), 168-178.
- Cook, K. (2012). 'Single parents' subjective well-being over the welfare to work transition. *Social Policy and Society*, 11(2), 143-155.
- Cruikshank, B. (1999). *The Will to Empower. Democratic Citizens and Other Subjects*. Ithaca en Londen: Cornell U.P.
- Dalrymple, T. (2001). *Life at the Bottom. The Worldview That Makes the Underclass*. Chicago: Ivan R. Dee.
- Dalrymple, T. (2005). The roads to serfdom, *City Journal*, 21(4), 3.
- Darab, S. & Hartman, Y. (2011) Psychic wounds and the social structure: an empirical investigation. *Current Sociology*, 59, 6, 787-804.
- Dubois, V. (2010). *The Bureaucrat and the Poor. Encounters in French Welfare Offices*. Burlington: Ashgate.
- Dwyer, P. (2004). Creeping conditionality in the UK: from welfare rights to conditional entitlements. *Canadian Journal of Sociology*, 29, 2, 265-287.
- Flint, J., Batty, E., Parr, S., Platts-Fowler, D., Nixon, J. & Sanderson, D. (2011). *Evaluation of Intensive Intervention Projects*. Londen: Department for Education.
- Fraser, N. & Gordon, L. (1994). A genealogy of dependency: tracing a keyword of the US welfare state. *Signs*, 19, 2, 309-336.

- Giddens, A. (1998). *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gillies, V. (2008). Perspectives on parenting responsibility: contextualizing values and practices. *Journal of Law and Society*, 35(1), 95-112.
- Gilliom, J. (2001). *Overseers of the Poor. Surveillance, Resistance, and the Limits of Privacy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Goodin, R. (2002). Structures of mutual obligation. *Journal of Social Policy*, 31(4), 579-596.
- Goodin, R. & Smitsman, A. (2000). Placing welfare states: the Netherlands as a crucial test case. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2(1), 39-64.
- Gustafson, K. (2011). *Cheating Welfare. Public Assistance and the Criminalization of Poverty*. New York: New York U.P.
- Handler, J. (2003). Social citizenship and workfare in the US and Western Europe: from status to contract. *Journal of European Social Policy*, 13(3), 229-243.
- Haux, T. (2011). Activating lone parents: an evidence-based policy appraisal of welfare-to-work reform in Britain. *Social Policy and Society*, 11(1) 1-14.
- Hochschild, A. (1983). *The Managed Heart. The Commercialization of Human Feeling*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Hochschild, A. with Machung, A. (1989). *The Second Shift. Working Parents and the Revolution at Home*. New York: Viking Press.
- Hochschild, A. (2003). *The Commercialization of Intimate Life. Notes from Home and Work*. San Francisco en Los Angeles, CA: University of California Press.
- Knijjn, T. (2004) Challenges and risks of individualisation in the Netherlands. *Social Policy and Society*, 3(1), 57-65.
- Knijjn, T. & Kremer, M. (1997). Gender and the caring dimension of welfare states: toward inclusive citizenship. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 4(3), 328-361.
- Lewis, J. (2006). Perceptions of risk in intimate relationships: the implications for social provision. *Journal of Social Policy*, 35(1), 39-57.
- Lister, R. (2006). Children (but not women) first: New Labour, child welfare and gender. *Critical Social Policy*, 26(2), 315-335.
- Mead, L. (1997). *The New Paternalism. Supervisory Approaches to Poverty*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Newman, J. (2007). The "double dynamics" of activation institutions, citizens and the remaking of welfare governance. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(9/10), 364-375.

- Nixon, J., Pawson, H. & Sosenko, F. (2010). Rolling out anti-social behaviour families projects in England and Scotland: analysing the rhetoric and practice of policy transfer. *Social Policy and Administration*, 44(3), 305-325.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Sage, D. (2012). Fair conditions and fair consequences? Exploring New Labour, welfare contractualism and social attitudes. *Social Policy and Society*, 11(3) 359-373.
- Schram, S. (2000). *After Welfare. The Culture of Postindustrial Social Policy*. New York: New York U.P.
- Schmidtz, D. & Goodin, R. (1998). *Social Welfare and Individual Responsibility*. Cambridge: Cambridge U.P.
- SCP (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: SCP.
- Soss, J., Fording, R. & Schram, S. (2011). The organization of discipline: from performance management to perversity and punishment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2, suppl. 2), 203-332.
- Stanley, K. (2005). Sanctions and sweeteners: rights, responsibilities and the welfare state. *Public Policy Research*, 12(1) 37-43.
- Steinmetz, S. (2013) *De brievenbus van Mevrouw de Vries. Gekmakende post van onze semi-overheid*. Amsterdam: Atlas-Contact.
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford U.P.
- Verplanke, L. & Duyvendak, J.W. (2010). *Onder de mensen? Over het zelfstandig wonen van psychiatrische patiënten en mensen met een verstandelijke beperking*. Amsterdam: AUP.
- White, S. (2000). Social rights and the social contract: political theory and the new welfare politics, *British Journal of Political Science*. 30(3), 507-532.

Over de auteurs

Evelien Tonkens is hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector aan de Universiteit voor Humanistiek.

Loes Verplanke is onderzoeker en docent bij de afdeling Sociologie van de Universiteit van Amsterdam.