

Bijstandsverlening en het gewicht van onbedoelde effecten

Over de reflexieve modernisering van sociaal beleid

Samenvatting

Tussen begin jaren vijftig en eind jaren zeventig vindt op lokaal niveau een geleidelijke modernisering plaats van de financiële steun- en bijstandsverlening. Vanaf ongeveer 1980 loopt dit proces vast. Deze ontwikkeling laat zich beschrijven aan de hand van Beck's model van eenvoudige en reflexieve modernisering. Vijf factoren hebben bijgedragen tot de omslag in de jaren tachtig. Naast de gevolgen van een sterke stijging van het aantal uitkeringsontvangers gaat het om de effecten van een voortschrijdend proces van juridisering en formalisering, de institutionele kwetsbaarheid van sociale diensten, een patstelling in de lokale politiek en om de opmars van het nieuwe managerialisme. De beschouwing wordt afgesloten met een pleidooi voor erkenning van de morele grondslagen van sociaal beleid en van de onvermijdelijkheid van professionele oordeelsvorming en autonomie in de uitvoering.

1. Inleiding

Begin jaren negentig komt in Nederland de uitvoering van de bijstandswet onder scherpe kritiek te liggen. Deels past dit in de omslag die in deze jaren in veel West-Europese landen plaatsvindt in het denken over taken van de overheid en rechten en plichten van burgers. Een proces van remoralisering vormt een belangrijk onderdeel van deze wending in het debat over de verzorgingsstaat (Taylor-Gooby 1991; Van der Veen 1995). De kritiek heeft vooral betrekking op de mate waarin bij de uitvoering van de bijstandswet de naleving van aan uitkeringen verbonden voorwaarden wordt gecontroleerd en eventueel sancties worden toegekend. In 1990 constateert Van der Veen dat bijstandsamtenaren controle op uitkeringsontvangers als praktisch onmogelijk

J.B. Terpstra

is thans werkzaam op de afdeling Thematisch Onderzoek van het College Toezicht Sociale Verzekeringen te Zoetermeer. Adres: Postbus 100, 2700 AC Zoetermeer.

ervaren. Controle wordt verwaarloosd. Men neemt een (selectief) afwachtende houding in tegenover de uitkeringsontvanger. Drie jaar later meent Czyzewski (1993) dat de Bijstandswet zichzelf heeft overleefd. Pogingen de wet aan te passen aan nieuwe omstandigheden hebben de situatie slechts erger gemaakt: nog meer regels, kosten, handhavings- en uitvoeringsproblemen en ongewenste neveneffecten. Schuyt (1993) vergelijkt de wet dan ook met een 'moeras van moeilijkheden.' De discussie bereikt in 1993 een voorlopig hoogtepunt met het rapport van de Commissie Van der Zwan. Daar luidt de diagnose dat in de uitvoering van de bijstandswet 'de norm zoek is'.

In de daarop volgende jaren beperkt de kritiek zich niet tot de fraudegevoeligheid van de wet en de geringe controle op uitkeringsontvangers. Daarnaast groeit de bezorgdheid over de geringe aandacht voor uitstroom van uitkeringsontvangers uit de bijstand. Sociale diensten blijken de uitvoering vooral te richten op de inkomensvoorziening en, in mindere mate, 'de meest elementaire vorm van rechtmatigheidscontrole'. Ondanks pogingen meer aandacht te besteden aan activering van uitkeringsontvangers, komt hier in de praktijk weinig van terecht (Boorsma e.a. 1994, 35).

In grote lijnen lijkt overeenstemming te bestaan over de aard van de problemen die zich in de bijstandsverlening voordoen. Onduidelijker is het antwoord op de vraag hoe deze problemen hebben kunnen ontstaan. Veelal zoekt men de oorzaken in een synchronische analyse. Zo brengt Engbersen (1995) het weinig effectieve fraude- en sanctiebeleid van sociale diensten in verband met de onuitvoerbaarheid van de regelgeving, de omvang van de werkloosheid (waardoor sanctioneren vaak zinloos lijkt),

de gebrekkige administratie en de ongrijpbaarheid van de burger.

In aanvulling hierop wordt in het volgende een diachronische invalshoek gehanteerd. Daarbij gaat het om de vraag op welke wijze de problemen die begin jaren negentig zichtbaar worden in de uitvoering van de bijstandswet, samenhangen met langer lopende ontwikkelingen in het (lokale) sociaal beleid. Tevens wordt nagegaan in hoeverre deze problemen en veranderingen kunnen worden begrepen als uiting of onderdeel van een proces van reflexieve modernisering in de betekenis die dit begrip heeft in het werk van Beck en Giddens. Door Taylor-Gooby (1994) is terecht geconstateerd dat beschouwingen over een eventuele omslag in de modernisering van sociaal beleid lijden aan een gebrek aan empirische onderbouwing. Zelden wordt in detail duidelijk welke processen men op het oog heeft en welke factoren daarbij een rol spelen. Waaruit bestaat een eventuele breuk in de modernisering van sociaal beleid? Welke concrete mechanismen zijn daarvoor verantwoordelijk? Op deze wijze komt ook aan bod wat de waarde is van het model van reflexieve modernisering voor de analyse van veranderingen en problemen in het sociaal beleid. De hier gegeven analyse is gebaseerd op een onderzoek naar veranderingen die zich de afgelopen decennia hebben voorgedaan in de praktische moraal binnen de bijstandsverlening in twee gemeenten, Helmond en Deventer.¹

2. Modernisering van bijstandsverlening

Vanaf begin jaren vijftig tot ongeveer 1980 doet zich op plaatselijk niveau een geleidelijke modernisering voor in de financiële ondersteuning van armlastigen. Tot ongeveer 1970 overheerst echter een traditionele vorm van steunverlening vanuit hiërarchisch georganiseerde, weinig geprofessionaliseerde sociale diensten. Deze vaak kleine organisaties zijn sterk verweven met lokale verhoudingen. Mede vanwege het nog te overziene aantal uitkeringsontvangers bestaat in de regel met hen intensief contact. De taakopvatting van de dienst is breed, evenals de bemoeienis met de uitkeringsontvanger. De werkwijze in de steunverlening is weinig geformaliseerd. Het bieden van ondersteuning is afhankelijk van lokale (gezags)verhoudingen en morele opvattingen van bestuurders en directie. Nog tot diep in de jaren zestig

wegen morele overwegingen zwaarder dan juridische regels, ondanks de invoering van de Algemene Bijstandswet (ABW) in 1965. Ondersteuning op basis van het '*sociaal gevoel*', controle op het doen en laten van de ondersteunde, het als vanzelfsprekend bewaken van de dominante moraal en (morele) opvoeding liggen in de praktijk vaak op één lijn, zoals bij de hulp aan 'zwak sociale gezinnen'.

Vanaf begin jaren zeventig treedt een aanzienlijke versnelling op in de modernisering van de steunverlening. In vrij korte tijd ontwikkelt zich een moderne vorm van financiële hulpverlening. Professionalisering (zich uitend in de komst van eerst maatschappelijk werkenden en later juridisch geschoolden) vormt hierin een kernelement. Nieuwe taken en functies doen hun intrede in de sociale dienst. Ook in de relatie met wat nu heet de cliënt doen zich ingrijpende wijzigingen voor. Er ontstaat een nieuwe basis voor de ondersteuning. Deze is meer aangepast aan het professioneel kader en het groeiende sociaal-egalitair ethos. Centraal staat daarin de eis van '*respect voor de cliënt*'. Medewerkers van de dienst willen af van wat zij gaan beschouwen als '*betutteling en bevoogding*' van uitkeringsontvangers. In het kader daarvan wordt een reeks rechten toegekend aan de cliënt, zoals het recht op een fatsoenlijke behandeling, op privacy, op informatie en op het uiten van klachten. Nadat midden jaren zestig op landelijk niveau al de ABW was ingevoerd, raakt begin jaren zeventig ook op lokaal niveau het rechtskarakter van de bijstandsuitkering geaccepteerd en geïnstitutionaliseerd.

Terwijl in de jaren vijftig en zestig de moraal het 'recht' op een uitkering bepaalt, vormt nu het recht de morele basis van het lokale uitkeringsstelsel. De institutionalisering van dit rechtskarakter begin jaren zeventig leidt wel tot verandering, maar niet tot opheffing van de moraal als grondslag van bijstandsverlening. De eerdere morele matrix van steunverlening past bij een traditionele gesloten, lokaal georiënteerde maatschappij. Het recht als nieuwe morele basis van financiële hulp sluit aan bij een opener, zich moderniserende samenleving.

De vernieuwing van de ondersteuning en de daaraan ten grondslag liggende morele uitgangspunten is onderdeel van het doelbewuste en vaak idealistische streven naar modernisering van de lokale samenleving, waarbij economische, ruimtelijke, be-

stuurlijke en sociale aspecten aan bod komen (vgl. Van Vegchel 1995). De modernisering van het lokaal sociaal beleid (de sociale dimensie) vindt plaats op basis van opvattingen, normen en idealen die kunnen worden omschreven als de *'moraal van de verzorgingsstaat'*.² Deze vormt het geabstraheerde normatief-maatschappelijk en moreel kader van sociaal burgerschap als kernelement van de verzorgingsstaat. Het biedt de rechtvaardiging voor het verstrekken en ontvangen van ondersteuning en zorg in een zich als modern beschouwende samenleving. Het onderscheidt zich van de eerdere traditionele grondslag van bedeling in de vorm van een *'sociaal gevoel'* waarbij de hulp is te herleiden tot een eenzijdige morele (soms religieus geïnspireerde) plicht tot *'weldadigheid'* aan behoeftigen. Ondersteuning wordt nu geplaatst in een meer symmetrische relatie: niet meer een kwestie van bedeling, maar van recht. Dit recht is moreel vergelijkbaar met een aanspraak voorvloeiend uit verzekering, niet op basis van arbeidsprestatie, maar op grond van lidmaat- of burgerschap.

Binnen de *'moraal van de verzorgingsstaat'* kunnen twee niveaus worden onderscheiden. Allereerst bevat ze een belofte en ideaal voor een Sociale Toekomst. Deze belofte geldt voor alle burgers binnen de natiestaat. Voor hen die niet op eigen kracht mee kunnen, wordt een complex van sociale zorg, verzekering en opvang opgebouwd. De belofte van de Sociale Toekomst sluit nauw aan bij de idealen van sociale interventie en maakbaarheid van de samenleving, kenmerkend voor de (Keynesiaanse) verzorgingsstaat die in de jaren vijftig en zestig tot ontwikkeling komt. Het tweede niveau binnen de *'moraal van de verzorgingsstaat'* bevat richtlijnen voor de individuele leefwijze. Er is sprake van een *'gereguleerd individualisme'* (Woodiwiss 1993, 3-4). Morele schema's leggen de normen en vereiste gedragspatronen vast ten aanzien van gezin, werk en inkomen. Van de moderne burger worden ten aanzien van inkomensverwerving zelfstandigheid en voldoende verantwoordelijkheidsbesef verwacht. Deze verwachtingen en normen sluiten aan bij de relatief overzichtelijke samenleving van eind jaren vijftig en begin jaren zestig, in zowel economisch (Fordistisch) als cultureel opzicht. Het cultureel bestel uit deze periode kenmerkt zich door een geheel van tamelijk vastliggende gedragspatronen en instituties

die weinig variatie en keuze-mogelijkheden toelaten (zoals het kerngezin, een volledige baan, vastliggende rollen van man en vrouw en een werkzaam leven tot het 65e jaar). De morele eisen die aan sociale zorg en ondersteuning ten grondslag liggen, vormen een afgeleide van de normen die vanuit deze vaste patronen aan de burger worden gesteld.

De verbinding tussen de twee niveaus ligt in de belofte van een ruilrelatie. Individuele burgers dienen enerzijds bij te dragen tot het realiseren van een Sociale Toekomst door in hun leefwijze de vastliggende morele schema's te volgen. Het gaat daarbij niet alleen om arbeidsplicht en premieafdracht (Mommaas 1994, 243), maar ook om de normen van een respectabel en modern gezinsleven. Anderzijds mag de burger die aan deze normen voldoet, verwachten dat zijn of haar toekomst op *'sociale'* wijze is gewaarborgd. Op individueel niveau weerspiegelt deze ruilrelatie zich in de rechten en plichten behorend bij sociaal burgerschap. Uiteindelijk ligt de legitimatie van laatstgenoemde individuele rechten en plichten in hun verwevenheid met de normatieve verwachtingen over de relatie tussen individu en collectief en met een ideaal over maatschappelijke en culturele ordening.

Het hiermee in globale lijnen geschetste proces van modernisering van bijstandsverlening vindt plaats in een lokale samenleving die steeds meer wordt opengebroken en verweven raakt met gebeurtenissen en ontwikkelingen elders. De traditionele sociale en culturele orde verliest haar vanzelfsprekendheid. De levensloop van mensen wordt meer een kwestie van keuzes-moeten-maken. Dit proces van globalisering, ontraditionalisering en toenevende sociale reflexiviteit³ (Giddens 1994a, 4-7) heeft ingrijpende consequenties voor het functioneren van de sociale dienst en de praktijk van bijstandsverlening. Deels als antwoord hierop, deels als uitvloeisel hiervan doet zich bij de sociale dienst een zestal veranderingen voor. Zij vormen de motor van de overgang van een traditionele, naar een moderne vorm van ondersteuning. De zes veranderingen kunnen als volgt worden samengevat. Allereerst treedt een proces van schaalvergroting op, tot uiting komend in een groeiend aantal ondersteunden. In de tweede plaats komt de sociale dienst geleidelijk los van de lokale context. Dit gaat gepaard met een steeds verdere abstrahering van de morele basis van

ondersteuning. Als antwoord op de veranderende maatschappelijke omstandigheden en als onderdeel van de modernisering van de lokale samenleving, krijgt de sociale dienst een meer professioneel karakter. Dit is mede een antwoord op het wegvallen van de traditionele morele basis van de ondersteuning. Als onderdeel van het proces van onttraditionalisering en van toenemende sociale reflexiviteit verliest het standskarakter van de lokale samenleving zijn vanzelfsprekende, normatieve karakter. Bij medewerkers van de sociale dienst uit zich dit in een groeiend sociaal-egalitair ethos. Dit is mede een stimulans voor verdere professionalisering. Niet betutteling, maar het de klant zelf leren kiezen, wordt het parool. Kernelement in de ontwikkeling is het proces van juridisering. Deels is dit een uitvloeisel van pogingen van de centrale overheid tot uniformering en regulering van de bijstandsverlening. Het proces van juridisering wordt echter ook bevorderd omdat men plaatselijk aanloopt tegen de grenzen van de traditionele, lokaal gebonden gronden en legitimaties van ondersteuning. Op den duur krijgt de voortschrijdende juridisering echter steeds meer het karakter van formalisering. Als uitvloeisel van het loskomen van de lokale context, van modernisering en professionalisering, van het groeiend sociaal-egalitair ethos en juridisering wordt de bijstandsverlening steeds meer gekenmerkt door verzakelijking en anonimisering.

3. Jaren tachtig: vastlopende modernisering en beleidsomslag

Rond 1980 treedt een breuk op in de ontwikkeling van de bijstandsverlening. De periode van het zo succesvolle streven naar modernisering van de sociale dienst, van toekomstgericht beleid, van professionalisering en van groeiende nadruk op het rechtskarakter van de uitkering komt vrij plotseling ten einde. Ten gevolge van de in hoog tempo verslechterende economische omstandigheden treedt een explosieve groei op in het aantal uitkeringsontvangers. Het aantal RWW-ers in Nederland, uitgedrukt in uitkeringsjaren, vervijfvoudigt in de periode van 1980 tot en met 1986 (Sociale Nota 1998, bijlage 11). Het aantal medewerkers op de onderzochte diensten blijft in deze jaren vrijwel stabiel. De werkdruk op de diensten loopt tegelijk ook op vanwege de uitdij-

ende hoeveelheid vanuit de centrale overheid gestelde regels. In antwoord op de werkdruk, oplopende achterstanden en het tekort aan middelen wordt bij de sociale diensten geprobeerd te komen tot beheersing van de kosten van het uitkeringsproces. Daarvoor worden vanaf 1980 binnen de diensten strakke kwantitatieve productienormen ingevoerd, uitvoerende werkzaamheden gereguleerd en de tijdsbesteding van medewerkers stringent genormeerd. De autonomie van professionele werkers wordt teruggedrongen. Activiteiten die niet bijdragen aan het halen van de 'productie' (zoals zorg om de cliënt, activering of controle) worden gemakkelijk beschouwd als overbodige franje en afgeschaft. Persoonlijk contact met de cliënt verdwijnt steeds meer naar de achtergrond. Het in de jaren zeventig nog zo vanzelfsprekende regelmatige huisbezoek, een weinig geëxpliciteerde, maar vermoedelijk tamelijk effectieve preventieve vorm van controle, verdwijnt nagenoeg geheel. De cliënt wordt zo een papieren realiteit. De maatregelen bieden onvoldoende soelaas. Eerder wordt zo een proces op gang gebracht waarbij sociale diensten in een web van onbedoelde, nauwelijks te beheersen gevolgen gevangen komen te zitten. Kenmerkend is dat veel diensten verwikkeld raken in een naar het lijkt niet te stoppen reeks van organisatieonderzoeken en reorganisaties. De maatregelen leiden ertoe dat in de uitvoering de nadruk vooral komt te liggen op het maken van 'productie'. De zorgvuldigheid in de bijstandsverlening heeft hieronder te lijden. Door de groeiende afstand tot cliënten krijgen werkers steeds minder zicht op eventuele psychosociale problemen bij de cliënt, op (her)intredingskansen op de arbeidsmarkt en op misbruik of oneigenlijk gebruik. De mogelijkheden tot informele aanpak of correctie vervallen daarmee. Onder deze omstandigheden wordt bijstandsverlening een amorele bezigheid, een kwestie van het verstrekken van geld, losgekoppeld van verder gelegen doeleinden. Op de werkvloer is dit aanleiding tot een groeiend cynisme en onverschilligheid. Ritualistische praktijken kenmerken in deze jaren de uitvoering. De situatie op veel sociale diensten in de jaren tachtig vertoont grote overeenkomst met het beeld dat Lipsky in 1980 schetst van de street-level bureaucratie: grote werkdruk bij chronisch gebrek aan middelen, een opgelegd productieregime en oplopende frustraties bij medewerkers die hun idealen

uit een eerdere periode van modernisering (zoals een respectvolle behandeling van de cliënt) geblokkeerd zien. Soms tegen de stroom in proberen medewerkers van de sociale dienst solidair te zijn met de uitkeringsontvanger en begrip op te brengen voor de problematische situatie waarin deze zich vaak bevindt. Dit vormt soms mede reden om aan signalen van misbruik niet te veel aandacht te besteden en het niet-nakomen van de sollicitatieplicht door de vingers te zien.

Bij dit vastlopen van de uitvoering speelt ook de lokale politiek een belangrijke rol. Daarin ontstaat een wankel evenwicht tussen twee uitgangspunten. Enerzijds wordt, vooral vanuit de rechterzijde van de politiek, gewezen op de snel stijgende kosten als gevolg van het oplopend aantal uitkeringsontvangers. Dit 'primaat van de financiën' (Kalma 1995) leidt ertoe dat de nadruk komt te liggen op beheersing, liever nog verlaging, van de kosten gemoeid met de sociale dienst. Anderzijds wordt door vooral politiek links benadrukt dat ondanks de interne problemen en omvangrijke werkdruk binnen de dienst het recht van de cliënt centraal moet blijven staan. Volgens dit laatste uitgangspunt moet het snel en adequaat verwerken van aanvragen de toetssteen vormen. De combinatie van deze twee onderling tegenstrijdige uitgangspunten leidt tot een moeizaam compromis. In de bijstandsverlening worden die taken verwaarloosd die niet direct betrekking hebben op de afhandeling van aanvragen. Het primaat van de financiën neemt in de eerste helft van de jaren tachtig in toenemende mate de plaats in van de morele overwegingen die eerder zo kenmerkend waren voor de lokale bijstandsuitvoering. Zo besluit men in december 1982 in Helmond af te zien van pogingen tot instellen van verhaal met als argument dat dit de gemeente slechts geld kost en het grootste deel van de opbrengsten toch terugvloeit naar het rijk. Onder het regiem van een calculerende overheid verandert in korte tijd het denken over plichten van uitkeringsontvangers en over het te voeren beleid bij verdenking van regelovertreding. Enerzijds is er de drang om de kosten van uitkeringen en sociale dienst zo laag mogelijk te houden. Men gaat er daarbij vanuit dat controle wel middelen vereist, maar dat de opbrengst daar niet tegen opweegt. Anderzijds is er de druk om de beeldvorming van uitkeringsontvangers niet (verder) te besmetten. De in

eerdere decennia zo kenmerkende zorg over het door uitkeringsontvangers onvoldoende naleven van uitkeringsvoorwaarden verdwijnt in de jaren tachtig vrijwel van de lokale beleidsagenda. Misbruik en controle worden politiek gevoelige thema's die men maar beter kan vermijden. Zo vindt men elkaar in een compromis dat mogelijk niemand heeft gewild: fraude en controle worden een non-item, lastig, niet-populair en vooral een kostenpost.

Deze patstelling wordt pas doorbroken vanaf het moment dat vanuit de landelijke overheid middelen ter beschikking worden gesteld voor bijzondere controle. Vanaf ongeveer 1987 wordt lokaal, mede onder invloed van landelijke ontwikkelingen, een omslag zichtbaar in het beleidsdenken ten aanzien van de sociale dienst. Een nieuw beleidsjargon verspreidt zich in korte tijd over deze sector. Hieraan ten grondslag ligt een veranderende visie op de verantwoordelijkheden van uitkeringsontvanger en lokale overheid. De bijstandsontvanger wordt niet meer primair gezien als (passief) slachtoffer, maar wordt aangesproken op eigen verantwoordelijkheden en plichten. De in korte tijd verschuivende visie op de rol van de overheid (van *compenserend* naar *activerend*) komt scherp naar voren in de veranderende invulling die wordt gegeven aan het zogenaamde minimabeleid vanaf midden jaren tachtig. In eerste instantie worden uitkeringsontvangers hierin voorgesteld als slachtoffers die buiten hun schuld in de (financiële) problemen zijn gekomen. De lokale overheid krijgt de taak hier een oplossing voor te vinden. In deze oplossing speelt de uitkeringsontvanger een tamelijk passieve rol. De activiteiten komen van de lokale overheid die tracht tekorten in het landelijk beleid zoveel mogelijk te compenseren. Eind jaren tachtig en begin jaren negentig klinkt in het lokaal minimabeleid en in dezelfde lijn de sociale vernieuwing een heel ander geluid. Het gaat nu niet meer om het bieden van extra voorzieningen of om kwijtschelding, maar om activering en naleving van plichten en controle. De arbeidsplicht keert weer terug als centraal element in het beleid. Misbruik van uitkeringen en de noodzaak van controle krijgen een belangrijke plaats op de beleidsagenda. Deels is dit een verstrakking van het regiem over de uitkeringsontvanger. Deels is sprake van remoralisering, waarbij wordt teruggegrepen op denkbeelden uit eerdere jaren.

De beleidsomslag eind jaren tachtig en begin jaren negentig is een poging de onbedoelde en ongewenste effecten van beleid en uitvoering uit voorafgaande jaren te overwinnen. Het besef groeit dat onzorgvuldigheid in de uitvoering ook een prijs heeft. Toch blijven (voorlopig) de onbedoelde effecten de uitvoering overheersen. De verandering beperkt zich tot beleid en beleidsretoriek. Op de werkvloer valt voorlopig weinig te merken van verandering in prioriteiten. Onderzoek begin jaren negentig naar activering (Boorsma e.a. 1994) en controle op misbruik (Stal, Van Ruth en Woldringh, 1993) bevestigt dat in de uitvoering van de bijstandsverlening de omslag minder snel tot stand komt.

4. De geitenwollensok

Vaak wordt verondersteld dat het groeiend misbruik van bijstandsuitkeringen in de jaren tachtig gevolg zou zijn van een permissieve uitvoeringscultuur of 'gedoogbeleid' (Brunt, Grotenbreg en Ronden 1993) in de jaren zeventig. Plichten en controle zouden toen in de uitvoering schromelijk zijn verwaarloosd. Toenemend misbruik, overigens vooral tot uiting komend in de jaren tachtig, zou hiervan het gevolg zijn.

In de jaren zeventig domineert binnen sociale diensten een aan het maatschappelijk werk ontleende visie op de problemen van uitkeringsontvangers. Deze bepaalt ook de toen gebruikelijke reactie bij vermoeden van misbruik. Daarbij was niet zozeer sprake van gedogen, door de vingers zien of eenvoudigweg ontkennen. In het vaak intensieve, persoonlijke contact met de cliënt werden, mede dankzij het regelmatige huisbezoek, eventuele regelovertredingen vaak vroegtijdig gesignaleerd. Op informele wijze werd geprobeerd de cliënt te corrigeren. Getracht werd door begeleiding en gesprekken te komen tot 'beïnvloeding' van de achtergronden van het misbruik of 'gedragsverandering'. De persoonlijke relatie met de cliënt en het overwicht en gezag van de maatschappelijk werker speelden daarbij een belangrijke rol. In de tweede helft van de jaren zeventig wordt binnen diensten geconstateerd dat deze aanpak steeds meer tekort schiet. Een belangrijke overweging vormt daarbij de groeiende complexiteit van het misbruik. Bovendien verdwijnt langzaam het traditionele gezag van de ambtenaar. Door

het groeiend aantal klanten wordt de relatie met de individuele uitkeringsontvanger minder intensief. Vanaf ongeveer 1976 gaat men daarom naast de maatschappelijk werk-aanpak andere strategieën ontwikkelen. Zo ontstaat de nieuwe functie Bijzondere Controle en komt er meer aandacht voor de strafrechtelijke reactie. Hierdoor wordt het proces van juridisering in de bijstandsverlening versterkt. Daarmee verandert in de loop van de jaren tachtig het denken over uitkeringsontvangers die zich niet aan de regels houden. Uitgaand van criteria ontleend aan dat latere juridisch perspectief ontstaat achteraf het beeld dat in de jaren zeventig vanuit sociale diensten regelovertreding door uitkeringsontvangers simpelweg geaccepteerd of gedoogd zou zijn. Ten onrechte wordt zo de vanuit formalistisch of juridisch perspectief niet geheel ten onrechte als 'zacht' beschouwde maatschappelijk werk-reactie gelijkgeschakeld met 'gedogen'. Deze hardnekkige mythe van de bijstandsmaatschappelijk werker als geitenwollensok, inmiddels ook binnen sociale diensten vaak voor waar aangenomen, vormt later een instrument in pleidooien voor verdere juridisering en formalisering van de bijstandsverlening en verharding in de aanpak van uitkeringsontvangers.

5. Bijstand en reflexieve modernisering

Op welke wijze kan de omslag in de bijstandsverlening rond 1980 dan wel worden geïnterpreteerd? Ter beantwoording van deze vraag wordt aangesloten bij opvattingen van Beck en Giddens. Centraal element in de visie van Beck is dat met de overgang van *eenvoudige* naar *reflexieve modernisering* het moderniseringsproces van karakter verandert. De doelrationele, lineaire modernisering van de samenleving gaat over in een '*Regierung der Nebenfolge*'. Deze overgang vindt, aldus Beck, ongewild en niet-gepland plaats als gevolg van globaal dezelfde dynamiek die aan het proces van eenvoudige modernisering ten grondslag lag. Het moderniseringsproces krijgt ongewild echter neveneffecten die steeds meer in tegenspraak raken met de oorspronkelijke uitgangspunten en rationaliteit die aan de modernisering ten grondslag liggen. Als gevolg van een zich voortzettende globalisering en individualisering (in de zin van zowel het wegvallen van een traditionele orde, als een groeiende sociale reflexiviteit) vindt

een geleidelijke ondermijning plaats van de contouren van de industriële samenleving. Tegelijk zet het moderniseringsproces zich door en komt in een stadium van reflexieve modernisering. Als motor van de ontwikkeling wordt niet meer de doelrationaliteit ervaren (gesymboliseerd door wetenschap, techniek en experts), maar de neveneffecten daarvan in de vorm van risico's en gevaren. De combinatie van globalisering en individualisering leidt ertoe dat deze risico's zich enerzijds wereldwijd voordoen, anderzijds direct kunnen samenhangen met individuele levenswijzen (Beck 1993 en 1994).

Deze ontwikkeling ligt ten grondslag aan de overgang van een industriële naar een risico-samenleving. Op de voorgrond staan daarbij niet meer zo zeer risico's die samenhangen met externe omstandigheden (natuurrampen, schaarste aan hulpbronnen). Centraal komen risico's die gevolg zijn van menselijk handelen en interventie, zowel in de natuurlijke omgeving, als in het sociale leven (Giddens 1994a). Door een geleidelijk verlies aan vertrouwen in de rationaliteit van techniek en wetenschap komt systematisch de vraag naar voren naar de grenzen van beheersbaarheid en controleerbaarheid. Het vertrouwen in de *'technische maakbaarheid'* (Beck 1993) van samenleving en sociaal beleid wordt zo ondermijnd. Deze ontwikkeling heeft ook gevolgen voor het functioneren van de verzorgingsstaat. Deze is in belangrijke mate gebaseerd op de gedachte dat vanuit een of meer centrale punten de samenleving kan worden gekend, geleid en gemaakt en dat zo sociale problemen kunnen worden opgelost. Met het verlies van een homogeene geheel van vastliggende, vanzelfsprekende leefpatronen en een groeiende sociale reflexiviteit is planning, beïnvloeding of controle van mensen veel minder mogelijk. Burgers voldoen steeds minder aan het beeld van passieve beleidsobjecten. De ontwikkeling is juist in de richting van *'keuzedwang'* (Beck 1986) rond vele aspecten van het leven. Deze keuzes worden onder meer gemaakt ten aanzien van het gebruik van collectieve voorzieningen. Ook daar proberen burgers voor- en nadelen af te wegen: *'Reflexive citizens [-] become aware of, and may subvert, the [-] incentives that are supposed to mobilize their behaviour. [-] the welfare state [-] presumes a citizenry with more stable life-style habits than are characteristic of a globalized universe of high reflexivity'* (Giddens 1994a, 42).

Daarmee stijgt de kans dat sociale interventies of collectieve voorzieningen andere effecten hebben dan werd beoogd.

In het volgende wordt geprobeerd een empirische invulling te geven aan dit verder zo abstracte analysekader voor de ontwikkelingen en problemen die zich hebben voorgedaan in de bijstandsverlening in Nederland.

6. Achtergronden van de omslag

De modernisering van de bijstandsverlening op lokaal niveau tot eind jaren zeventig valt uiteen in zes onderling samenhangende veranderingen. Naast schaalvergroting (tot uiting komend in een groeiend aantal uitkeringsontvangers en medewerkers op de sociale dienst), is er sprake van een geleidelijk loskomen van sociale dienst en bijstandsverlening uit de lokale context (resultierend in een onttraditionalisering van de grondslagen van steunverlening), van professionalisering, een zich vestigend sociaal-egalitair ethos, juridisering en verzakelijking (uitingen van een groeiende sociale reflexiviteit, ook binnen de sociale dienst). De omslag in dit moderniseringsproces begin jaren tachtig betekent niet het einde van deze ontwikkelingen. Deze krijgen echter deels een wat ander karakter of leiden nu tot andere, veelal onbedoelde en ongewenste effecten. Daardoor is er niet meer sprake van een lineaire ontwikkeling, of, zoals in de jaren vijftig en zestig, van een beleid geïnspireerd door idealistische opvattingen over vooruitgang en modernisering. Vanaf ongeveer 1979 wordt het lokale beleid rond de bijstandsverlening beheerst door het gewicht van onbedoelde effecten en is vooral gericht op het vinden van een antwoord daarop.

Het vastlopen van de modernisering van de bijstandsverlening hangt allereerst samen met de verslechtering van de Nederlandse economie begin jaren tachtig. Dit leidt tot een groeiend aantal aanvragen om een uitkering en tot financieringsproblemen bij de overheid. Zo ontstaat een klemsituatie: een toenemend beroep op de sociale dienst bij gelijkblijvende, soms afnemende middelen. Door het sterk oplopende aantal cliënten kunnen eerder gehanteerde, traditionele of professionele, werkwijzen niet langer worden toegepast. Onder druk van het grote aantal uitkeringsontvangers krijgt de relatie met de

cliënt een vooral administratief karakter. De werkwijze van de dienst is primair gericht op het, bij voorkeur snel, verwerken van aanvragen. Verder gelegen doeleinden raken buiten zicht.

In de ervaring van betrokkenen vormde de last van het grote aantal klanten de voornaamste reden waarom niet langer aan eisen van zorgvuldigheid kon worden voldaan. De onbedoelde effecten zijn echter niet geheel hiertoe te herleiden. Ook zonder de explosieve groei van het aantal klanten lijkt het waarschijnlijk dat meerdere van de beschreven effecten zouden zijn opgetreden. Naast het groeiend aantal klanten doen zich nog vier ontwikkelingen voor, die hier deels los van staan.

Juridisering/formalisering – Met de invoering van de ABW in 1965 verwerft de financiële ondersteuning formeel een rechtskarakter. Lokaal wordt dit vanaf begin jaren zeventig vertaald in het *respect voor de cliënt* als centrale waarde van moderne bijstandsverlening. In diezelfde periode begint de centrale overheid de bijstandsverlening te uniformeren door de gemeentelijke beleidsvrijheid terug te dringen. Zo worden uitkeringsbedragen in 1974 landelijk genormeerd. In het proces van juridisering krijgt geleidelijk de dimensie van formalisering de overhand. Als antwoord op de toenemende complexiteit van regelgeving en jurisprudentie groeit binnen de sociale diensten het aantal juridisch geschoolden. Zij zorgen binnen deze wereld voor de verspreiding van het formele, juridische denken en taalgebruik. In de eerste helft van de jaren tachtig vindt een versnelling plaats in dit formaliseringsproces. De toename van het aantal uitkeringsontvangers leidt tot een streven van de centrale overheid tot stringenter beheersing van de uitvoering van de bijstand en daarmee verbonden kosten door verdergaande regelgeving. Tegelijk is de uitdijende regelgeving een poging een antwoord te vinden op de groeiende pluriformiteit in leefstijlen van uitkeringsontvangers.

Deze formalisering heeft ingrijpende gevolgen voor de praktijk van de bijstandsverlening. Hierdoor functioneert het rechtskarakter in de jaren tachtig steeds minder als de (nieuwe, aan gewijzigde omstandigheden aangepaste) morele basis van de bijstand. Men raakt steeds meer op de regel en steeds minder op verdergelegen doeleinden gericht. Met de formalisering van uitkeringsvoorwaarden verdwijnt

een vraag naar de achtergrond die in zowel de traditionele, als professionele uitvoeringsstijlen als centraal werd beschouwd: draagt het verstrekken van geld in dit individuele geval wel of niet bij aan het bereiken van (verdergelegen) doelen van hulp (afgezien van het op korte termijn realiseren van bestaanszekerheid)?

De combinatie van formalisering en het uiteenvallen van de 'moraal van de verzorgingsstaat' leidt ertoe dat morele overwegingen en verderliggende doelstellingen hun relevantie in de alledaagse praktijk van de bijstandsverlening verliezen. Uitkeringen worden verstrekt, voorwaarden gesteld en eisen opgelegd, maar het verbindende kader ontbreekt. De formalisering gaat gepaard met een 'ideologische inflatie' (Woodiwiss 1993), met het vergeten van achterliggende beloften en claims ontleend aan de 'moraal van de verzorgingsstaat'. De rationalisering van de bijstandsverlening is ook dit station voorbij. Even lijkt nog slechts inkomensverstrekking als doel te resteren (totdat de remoralisering inzet).

Institutionele kwetsbaarheid – Het proces van juridisering is mede een poging een nieuwe basis en legitimatie te vinden voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen, niet meer op vaak willekeurige, lokaal-gebonden, particularistische, maar op universalistische gronden. Tot begin jaren zeventig, toen de ABW al lang in werking was getreden, ontleende de steunverlening haar gezag op lokaal niveau primair aan de morele opvattingen en het prestige van uitvoerders en bestuurders. Paradoxaalwijs heeft dit juridiseringsproces tegelijk bijgedragen aan de 'institutionele kwetsbaarheid' van de sociale dienst. Door juridisering wordt de manoeuvreerruimte van de sociale dienst kleiner. Bij de uitvoering raakt men steeds meer gebonden aan formele voorwaarden en regels. Bij sanctionering is morele verontwaardiging niet meer voldoende, maar krijgt men te maken met de eis van bewijslast. Cliënten kunnen aanzienlijke winst boeken en het de dienst lastig maken door op strategische wijze gebruik te maken van hun rechten en formele regels in hun voordeel uit te leggen. Het in de loop van de jaren zeventig aan cliënten toegekende recht op klagen legt de kwetsbaarheid van de dienst ongenadig bloot. Dit is vervolgens een stimulans tot verdere formalisering van de bijstandsverlening. Met de invoering van de Wet So-

ciale Werkvoorziening in 1969 verdwijnt voor de sociale dienst formeel de mogelijkheid tot (verplichte) tewerkstelling. Ook al is de praktijk lange tijd complexer, daarmee verliest de dienst een belangrijk controle- en disciplineringsmiddel (al was het maar vanwege de dreiging met een voordracht bij de 'sociale werkplaats') (Terpstra 1985).

Het groeiend sociaal-egalitair ethos leidt ertoe dat medewerkers van de sociale dienst zich in dezelfde periode ongemakkelijk voelen bij een, wat men gaat zien als, bevoogdende omgang met cliënten. Men wil af van de wantrouwende en bevelende relatie met de klant. Ook dit is een bron voor institutionele kwetsbaarheid van de sociale dienst: niet iedere klant is geneigd tot zoveel zelf-discipline om mee te werken aan dit ideaal van een onderhandelingsrelatie tussen overheid en burger.

De 'institutionele kwetsbaarheid' van de sociale dienst is een product van ontwikkelingen in de jaren zeventig. Deze kwetsbaarheid als probleem wordt echter pas manifest in de jaren tachtig. In die jaren krijgt de relatie tussen ambtenaar en uitkeringsontvanger een onpersoonlijk en administratief karakter. Hierdoor verdwijnen voor de ambtenaar de mogelijkheden om op informele wijze de institutionele kwetsbaarheid te compenseren.

De institutionele kwetsbaarheid is de keerzijde van de groeiende sociale reflexiviteit. Regels en normen verliezen steeds meer hun gezag. Zonder keuzes kan het niet meer, maar hoort het ook niet meer, zo luidt de norm in toenemende mate. Deze ontwikkeling geldt ook voor mensen die gebruik maken van uitkeringen en collectieve voorzieningen. Terecht is er door Mommaas (1994) op gewezen dat het ongelukkig is dat voor dit verschijnsel de term '*calculerende burger*' ingang heeft gevonden.

Patstelling in lokale politiek – Zoals eerder beschreven, ontstaat in de jaren tachtig in de lokale politiek rond de bijstandsverlening een wankel compromis tussen enerzijds het 'primaat van de financiën' en anderzijds het recht van de klant op snelle afhandeling. Die onderdelen die niet rechtstreeks samenhangen met de afhandeling van aanvragen en als kostenpost worden ervaren (zoals controle, aandacht voor de individuele klant of doorstroom), verliezen hun politieke prioriteit en steun. Overigens heeft de lokale politieke constellatie rond de sociale dienst

vaak (zeker in geval misbruik en controle een politiek taboe werden) bijgedragen aan de institutionele kwetsbaarheid van de diensten.

Managerialisme en productie-regiem – Het tekort aan middelen in de jaren tachtig bij de sociale dienst leidt tot een streven naar beheersing van productieproces en daarmee verbonden kosten. Dit gaat gepaard met de opkomst van een andere wijze van denken over de sociale dienst als organisatie, een nieuwe vorm van leidinggeven en het opleggen van een regiem waarin efficiëntie en beheersing centraal staan. Taakopslitsing, het opleggen van (veelal kwantitatieve) productienormen en het terugdringen van autonomie van uitvoerende medewerkers staan daarbij centraal. Dit patroon van '*nieuw managerialisme*' (Pollit 1993; Clarke en Newman 1997) en daarbij aansluitend '*productieregiem*' vormen een kernelement in het vastlopen van de bijstandsverlening in de jaren tachtig. Hier ligt de verbindende schakel tussen contextuele verschijnselen (als het groeiend aantal uitkeringsontvangers, juridisering/formalisering, institutionele kwetsbaarheid en politieke ontwikkelingen) en de problemen die in de jaren tachtig in de bijstandsverlening optreden om aan eisen van zorgvuldigheid te (blijven) voldoen.

Het managerialisme verdringt de eerdere traditionele en professionele wijzen van denken en leidinggeven. Kerngedachte in het managerialisme is de analogie die wordt gezien tussen dienstverlenende non-profitorganisaties en het (commerciële) bedrijfsleven. Men gaat uit van een *generiek managementmodel* (Farnham en Horton 1996), volgens welke een sociale dienst (of pakweg bejaardenhuis, kinderdagverblijf, politiebureau of universiteit) zich laat '*managen*' als ieder willekeurig bedrijf dat op de markt opereert. Het managerialisme is een denkwijze gekenmerkt door een eigen jargon, waarin termen als *bedrijfsmatige aanpak*, *resultaatverantwoordelijkheid*, *targets*, *incentive-structuur*, *prestatie-indicatoren*, *aansturing of value for money* een centrale plaats innemen. De opmars van het (nieuwe) managerialisme moet in directe relatie worden gezien met de economische en politieke omstandigheden van de jaren tachtig. Het ligt in het verlengde van het primaat van de financiën en de populaire diagnose dat de productiviteit in dienstverlenende organisaties achterblijft en de kosten te hoog zijn als

gevolg van de onbeheersbaarheid van professionals. De ideologie van het managerialisme belooft niet alleen hogere productiviteit bij lagere kosten, maar ook inperking van de autonomie en macht van de als weinig productief en kostbaar beschouwde professionals en bureaucraten.

Het managerialisme vormt een kernelement in de verklaring waarom in de jaren tachtig de bijstandsverlening gevangen blijft in een net van onbedoelde gevolgen. Het managerialisme komt op om de kosten in de hand te houden, de uitvoering te beheersen en de efficiëntie te verhogen. Het gevolg is echter dat slechts die activiteiten dreigen over te blijven die in kwantitatieve en meetbare termen (geld, tijd en productienormen) zijn uit te drukken, te meten en te controleren. Het leidt tegelijk tot verwaarlozing van centrale doeleinden en morele uitgangspunten in de bijstandsverlening, tot onzorgvuldigheid in de uitvoering en tot een groeiende afstand tot de klant. Typerend is de informatietechnologische oplossing die in de jaren negentig wordt gevonden voor het verlies aan informele controle door maatschappelijk werkers in de vorm van bestandskoppelingen tussen gegevens afkomstig van verschillende instanties (vgl. Frissen 1996, 87-90). Deze oplossing sluit nauw aan bij het op beheersing gerichte managerialistisch denken. Deze oplossing draagt echter ook bij tot vergroting van de afstand tot de cliënt. De mogelijkheden van preventieve controle en informele correctie in een vroegtijdig stadium door persoonlijk contact en aandacht worden zo steeds kleiner.

De vestiging van het managerialisme gaat gepaard met soms hevige conflicten tussen management en professionals, waarbij de laatsten de eerste verwijten de waarden waar dienstverlening en organisaties voor zouden moeten staan, op te offeren aan het doel van kosteneffectiviteit (Clarke, Cochrane en McLaughlin 1994). In veel dienstverlenende organisaties is zo grote onrust ontstaan, evenals demotivatie en vervreemding onder uitvoerders. Veel bijstandsmaatschappelijk werkers hadden bij de ingrepen in hun organisatie in de jaren tachtig gericht op verhoging van de efficiëntie het gevoel dat zij van hogerhand werden *'gedwongen tot onzorgvuldigheid'*. De van boven opgelegde afstand tot de cliënt werd niet alleen ervaren als in tegenspraak met de waarden en grondslagen van hun professie, maar bovendien als uitnodiging aan de cliënt tot fraude.

7. Slot

Uit het voorgaande blijkt dat aan de problemen in de uitvoering van de bijstandswet begin jaren negentig, zoals de geringe aandacht voor fraude en controle, meer ten grondslag ligt dan onuitvoerbaarheid van regels of een gebrekkige kwaliteit van de administratie op sociale diensten. De optredende problemen in de bijstandsverlening zijn de uiting van een omslag begin jaren tachtig, een overgang van een periode van eenvoudige naar reflexieve modernisering. Er komt een einde aan het doelgerichte moderniseringsstreven. De sociale dienst komt terecht in een cumulatie van onbedoelde gevolgen. Deze ontwikkeling verloopt grotendeels ongewild en ongepland. Afgezien van de optredende schaalvergroting door de explosieve groei van het aantal uitkeringsontvangers, is deze omslag deels te herleiden tot dezelfde omstandigheden die eerder het proces van eenvoudige modernisering op gang brachten en hielden. Deze leiden nu echter tot onbedoelde en ongewenste effecten. Wat begon als een streven naar respectvolle behandeling van de uitkeringsontvanger, als het toekennen van rechten of als een poging oncontroleerbare autonomie van maatschappelijk werkers terug te dringen, blijkt uiteindelijk geheel andere effecten te hebben. Wat als recht en zekerheid begon, riep (mede) nieuwe risico's en kwetsbaarheden op. Het moderniseringsproces, ook van dit deel van het sociaal beleid, komt zo in tegenspraak met de eigen grondslagen.

Beleid is vaak deels gebaseerd op metaforen. De diagnose van de problemen in de bijstandsverlening rond 1990 wordt beheerst door het beeld van de geitenwollensok. De gekozen oplossing ligt dan voor de hand: verharding van de aanpak, meer controle op de cliënt en het terugdringen van de autonomie van te softe uitvoerders. Met de oplossing van het managerialisme dreigt echter het kind met het badwater te worden weggegooid. Waar door de werkdruk toch al de ruimte voor informele en vaak preventieve controle steeds minder werd, reduceert het opgelegde productieregime de relatie met de cliënt tot een administratieve, waarin het halen van productienormen centraal staat. Voor afstemming van beleid en vormgeving van de verdergelegen doeleinden op individueel niveau zijn een professioneel

oordeel, professionele inzet en dus autonomie onvermijdelijk. De kern van de bijstandsverlening, hulp bij bestaanonzekerheid, afgestemd op individuele omstandigheden, gericht op zelfstandigheid op termijn, uitgaande van eisen van rechtvaardigheid, billijkheid en rechtmatigheid en zoveel mogelijk voldoende aan de eis van respect en volwaardig burgerschap van de uitkeringsontvanger is meer gegarandeerd bij inzet en autonomie vanuit een professionele cultuur dan door ontwikkeling en toepassing van een nieuwe variant van Taylor's stopwatch.

Sociaal beleid berust op opvattingen en normen over een rechtvaardige verdeling van levenskansen en middelen. Sociaal beleid kan dus niet zonder morele uitgangspunten en legitimatie. Met het voortschrijdend moderniseringsproces wordt het steeds moeilijker een dergelijk normatief kader te formuleren en geaccepteerd te krijgen. Teruggrijpen op traditionele morele uitgangspunten is niet mogelijk. In een tijd van hoge sociale reflexiviteit wordt ook de traditie een kwestie van keuze en verliest haar (morele) kracht als vanzelfsprekend bindmiddel (Giddens 1994b). Tegelijk leren de ervaringen van de jaren tachtig dat niet kan worden volstaan met een amoreel formalistisch kader of met een kosten-batenanalyse als basis voor de verstrekking van uitkeringen.

Een morele basis voor sociaal beleid moet in de eerste plaats aansluiten bij de wijze waarop burgers hun leven inrichten en bij de normen die zij daarbij hanteren. Door de groeiende sociale reflexiviteit en culturele pluriformiteit is aan deze eis steeds moeilijker te voldoen. De morele uitgangspunten van sociaal beleid kunnen daarom niet meer uitgaan van een uniform geheel van vastliggende sociale normen. Deze zouden juist moeten aansluiten bij de norm van het keuze-maken. Het zou moeten gaan om een, in de termen van Giddens (1994a) generatieve politiek, die burgers niet ziet als passieve ontvangers van uitkeringen en als willoze volgers van centrale regels en normen, maar tracht te komen tot versterking van hun zelfredzaamheid. Kernelement daarin zou de gedachte moeten zijn van een beleid gericht op het scheppen van 'tweede kansen'. Dit is niet alleen een kwestie van materiële ondersteuning. Het kunnen creëren en benutten van die tweede kansen is evenzeer een kwestie van zelfvertrouwen, identiteit, ervaren respect en gevoel van zekerheid.

De noodzaak van aandacht hiervoor maakt duidelijk hoezeer de in de jaren negentig in de bijstandsverlening dominerende werkwijzen, zich veelal bewegend tussen de polen van administratief-bureaucratische onverschilligheid en (deels als reactie daarop) van een harde en vooral controlerende aanpak van uitkeringsontvangers, tekortschieten.

Ten tweede moet een morele basis van sociaal beleid aansluiten bij opvattingen en idealen over maatschappelijke ordening en collectieve solidariteit. De plichten die aan uitkeringsontvangers worden opgelegd, moeten passen in en hun legitimatie ontleen aan een maatschappelijk kader. Het uiteenvallen van de 'moraal van de verzorgingsstaat' maakt het leggen van een overtuigend verband tussen individuele norm en maatschappelijke ordening en solidariteit echter problematisch. Indien dit verband niet wordt gelegd, zal een pleidooi voor versterking van zelfredzaamheid van burgers echter kunnen uitmonden in het recht van de sterkste en daarmee de kern uit het sociaal beleid halen. Uiteindelijk gaat het immers om een waarborg voor burgers die juist niet in staat zijn een minimaal niveau van bestaanszekerheid vol te houden (Fitzpatrick 1996). Terecht voegt Giddens (1994a, 15) aan zijn pleidooi voor versterking van de zelfredzaamheid van burgers toe dat dit moet passen in '... *the context of overall social concerns and goals.*' Daarmee is het vaststellen van een morele basis weer direct gekoppeld aan het politieke vraagstuk van de doeleinden van sociaal beleid en van maatschappelijke ordening.

Literatuur

- Beck, U., 1986, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beck, U., 1993, *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beck, U., 1994, 'The reinvention of politics: towards a theory of reflexive modernization'. In: U. Beck, A. Giddens en S. Lash, *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Cambridge: Polity Press, 1-55.
- Boersma, S., e.a., 1994, *Een activerende bijstand? Een onderzoek naar besluitvorming over activering van cliënten door sociale diensten*. Den Haag: VUGA.
- Brunt, L., H. Grotenbreg en H. Ronden, 1993, *Frauderen. Achtergronden van uitkeringsfraudeurs en uitkeringsfraude*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Clarke, J., A. Cochrane en E. McLaughlin, 1994, 'Mission ac-

- complished or unfinished business? The impact of managerialization'. In: J. Clarke, A. Cochrane en E. McLaughlin (eds.), *Managing social policy*. London: Sage publications, 226-242.
- Clarke, J., J. Newman, 1997, *The managerial state. Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage publications.
- Czyzewski, E.C.J.E., 1993, 'Terug naar de werkelijkheid. Aantekeningen over waarde, beperkingen en realisatiemogelijkheden van een ABW'. In: P.H. Renooy en R.C. van Geuns (red.), *Heroriëntering op de bijstand. Bouwstenen voor een nieuw beleid*. Lelystad: Vermande.
- Engbersen, G., 1995, 'De institutionele factor: over sociale diensten en de praktijk van het sanctie- en fraudebeleid'. In: L. Aarts, e.a., *Het bedrijf van de verzorgingsstaat. Naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger*. Amsterdam/Meppel: Boom.
- Farnham, D., en S. Horton, 1996, 'Managing private and public organizations'. In: D. Farnham en S. Horton (eds.), *Managing the new public services*. London: MacMillan, 25-46.
- Fitzpatrick, T., 1996, 'Postmodernism, welfare and radical politics'. *Journal of Social Policy*, 3: 303-320.
- Frissen, P.H.A., 1996, *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*. Schoonhoven: Academic Service.
- Giddens, A., *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press, 1990.
- Giddens, A., 1994a, *Beyond left and right. The future of radical politics*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A., 1994b, 'Living in a post-traditional society'. In: U. Beck, A. Giddens en S. Lash, *Reflexive Modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Cambridge: Polity Press, 56-109.
- Kalma, P., 1995, *De wonderbaarlijke terugkeer van de solidariteit*. Amsterdam: Wiarda Beckman Stichting.
- Lipsky, M., 1980, *Street-level bureaucracy; dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid, 1997, *Sociale nota 1998*, 's-Gravenhage.
- Mommaas, H., 1994, 'Tussen normvervaging en culturele pluriformiteit: een case-study naar de crisis van het "sociale modernisme"'. In: J. Terpstra en L. Gunther Moor (red.), *Normvervaging en sociale zekerheid*, Den Haag: VUGA, 241-260.
- Onderzoekscmissie toepassing ABW, 1993, *Het recht op bijstand. Naar een beheerst proces bij de toekenning van bijstand*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Pollitt, C., 1993, *Managerialism and the Public Services. Cuts or Cultural Change in the 1990s?*. Oxford: Blackwell (2nd rev. ed.).
- Schuyt, C.J.M., 1993, 'Bijstandsverhalen'. In: P.H. Renooy en R.C. van Geuns (red.), *Heroriëntering op de bijstand. Bouwstenen voor een nieuw beleid*, Lelystad: Vermande 5-12.
- Stal, P.C., A.G.P. van Ruth en Cl. Woldringh, 1993, *Fraude en fraudebestrijding: een onderzoek bij sociale diensten*. Den Haag: VUGA.
- Taylor-Gooby, P., 1991, *Social change, social welfare and social science*. New York/London: Harvester Wheatsheaf.
- Taylor-Gooby, P., 1994, 'Postmodernism and social policy: a great leap backwards?'. *Journal of Social Policy*, 3:385-404.
- Terpstra, J., 1985, *Aan de poort van de sociale werkvoorziening. Een studie over besluitvorming en marginalisering als twee kanten van de toetreding*. Nijmegen: ITS.
- Terpstra, J., 1997, *Bijstandsmoraal in beweging (1950-1990). Een onderzoek naar de lokale vormgeving van sociaal burgerschap*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Veen, R.J. van der, 1990, *De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Veen, R. van der, 1995, 'De herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat. Naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger?' In: L. Aarts, e.a. (red.), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat. Naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger*. Amsterdam/Meppel: Boom, 9-32.
- Veghel, G. van, 1995, *De metamorfose van Emmen: Een sociaal-historische analyse van twintig kostbare jaren 1945-1965*. Amsterdam/Meppel: Boom.
- Woodiwiss, A., 1993, *Postmodernity USA: The crisis of social modernism in postwar America*. London/Newbury Park: Sage publications.