

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/39513>

Please be advised that this information was generated on 2021-06-21 and may be subject to change.

Armoede en sociale uitsluiting in Nederland: achtergrond, probleemstelling en opzet

Lei Delsen, Toine van den Hoogen, Eric van de Laar en Jan Peil

Inleiding

In Nederland anno 2005 worden ongeveer 1 miljoen mensen met armoede geconfronteerd. Reeds in 2000 en 2002 heeft de Alliantie voor Sociale Rechtvaardigheid daartegen massaal protest aangeheven. Gezien het trage/uitblijvende herstel van de economie ziet het er naar uit dat dit niet drastisch zal verbeteren op korte termijn. De *Armoedemonitor 2005* van het Sociaal en Cultureel Planbureau meldt dat de armoede is toegenomen, hoewel een lichte daling verwacht wordt in 2006. Bij armoede denken we in de eerste plaats wellicht/natuurlijk aan een tekort aan inkomen, aan mensen met een bijstandsuitkering of laag betaald werk, die moeten leven van een inkomen rond het sociaal minimum. Een tekort aan inkomen maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk om de eerste levensbehoeften als eten, kleding en andere noodzakelijke bestaansmiddelen te betalen. Door geldgebrek ontstaan betalingsachterstanden en schulden. Naarmate de situatie voortduurt raakt men haast vanzelf verstrikt in een neerwaartse spiraal van problemen, die de bewegingsvrijheid en keuzemogelijkheden steeds verder beperkt en daarmee de levenskwaliteit in haar geheel in ernstige mate aantast. Zonder de nodige financiële armslag zijn zelfs de meest elementaire sociale activiteiten, zoals een lidmaatschap van een vereniging of sportclub niet meer toegankelijk. Armoede isoleert mensen, snijdt hun af van maatschappelijke activiteiten en belemmert hen op een volwaardige manier aan de samenleving deel te nemen. Armoede en sociale uitsluiting hangen zodoende onlosmakelijk samen. Vooral voor gezinnen is dat bitter omdat hier ook de ontplooiingsmogelijkheden en toekomstkansen van kinderen in het geding zijn. Aan de onderkant van de samenleving, in de zogenoemde sociaal zwakkere milieus reproduceert armoede zich zo vaak van de ene generatie in de andere.

De strijd tegen armoede is zo oud als de geschiedenis. Al eeuwen koesteren mensen visioenen van een rechtvaardige wereld waarin een leefbaar en menswaardig bestaan voor allen gegarandeerd is en armoede en uitsluiting definitief tot het verleden behoren. Ondanks de toegenomen welvaart en de schier oneindige technologische mogelijkheden wil het echter maar niet lukken om de zo evident en eenvoudig lijkende, ja haast binnen handbereik liggende oplossing van een betere verdeling van de overvloed te realiseren. Armoede en uitsluiting blijken complexe en hardnekkige problemen en het visioen van de rechtvaardige wereld blijft vooralsnog een utopie. Moeilijk te begrijpen is bovendien dat zelfs in welvarende westerse landen overvloedige rijkdom en armoede naast elkaar kunnen bestaan. In Nederland drong dat besef in de tweede helft van de jaren negentig opnieuw door, toen het economisch voor de wind ging en iedereen van de welvaart leek te profiteren. Ondanks de voorspoed bleek een groeiend deel van de bevolking niet te delen in de welvaart. Ook de fors groeiende werkgele-

genheid – internationaal geprezen als het Nederlands werkgelegenheidswonder – ging grotendeels aan de minima voorbij, doordat de banen door nieuwkomers en herintreders werden bezet. De meest kwetsbare groepen slaagden er niet in om hun positie te verbeteren.

Door de uitspraak van de Bredase bisschop Muskens dat het voor armen geoorloofd was om een brood te stelen, stond de armoedeproblematiek al snel in het brandpunt van de publieke belangstelling. Al eerder waren allerlei belangenorganisaties begonnen hun krachten te bundelen. In 1997 mondde dat uit in de oprichting van de Sociale Alliantie, een overkoepelend orgaan van onder meer de kerken, humanistische organisaties en vakbonden, die gezamenlijk de strijd aanbonden tegen armoede en sociale uitsluiting. De toenmalige paarse regering had ondertussen ook niet stil gezeten. Met de nota *De andere kant van Nederland* had minister Melkert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een beleidsplan gelanceerd om de armoedeproblematiek aan te pakken. Geholpen door de gunstige economische omstandigheden begon het beleid in de jaren daarna vruchten af te werpen en nam het aantal armen geleidelijk af.

Inmiddels is het tij echter weer gekeerd. In 2003 worden de effecten van de twee jaar eerder ingezette economische recessie voor het eerst duidelijk merkbaar in een weer oplopend aantal arme huishoudens. We zijn in woelig vaarwater beland. De rust van de polder is verdwenen. Het tot voor kort zo geprezen overleg tussen regering en sociale partners heeft thans een grimmig en conflictueus karakter gekregen, waarbij beide partijen tot het uiterste gaan en de meest krachtige middelen niet schuwen. We hebben voor het eerst sinds de jaren tachtig weer massale protestacties en stakingen gehad. De oppositiepartijen en de maatschappelijke belangenorganisaties verwijten de regering dat ze de verzorgingsstaat afbreken en dat ze juist de meest kwetsbare groepen in de samenleving het hardst treffen met hun beleid. De regering van haar kant stelt dat alleen een grondige sanering van de sociale zekerheid kan garanderen dat de meest kwetsbare groepen ook in de toekomst van de nodige steun verzekerd zullen zijn. Belangrijke strijdpunten in de discussie gaan over het behoud van het sociaal gehalte van de samenleving, over hoe onderlinge solidariteit tussen maatschappelijke groepen gestalte dient te krijgen, maar ook over de slagvaardigheid van de economie, het financiële draagvlak voor de sociale zekerheid, en de eigen inbreng die burgers daar zelf in kunnen hebben.

Voor de werkgroep REA waren dergelijke twistpunten in de discussie rond armoede, sociale uitsluiting en solidariteit en de spanningen tussen de sociale, morele en economische aspecten hiervan, de aanleiding om deze kwesties aan een nader onderzoek te onderwerpen. Vooral de achtergronden en de vooronderstellingen in de verschillende posities zijn ons inziens gebaat bij een nadere verheldering. Als maatschappelijk geëngageerde onderzoekers en betrokken werkers in diverse sociale praktijken waarin we met deze problematiek geconfronteerd worden, hopen we met de diversiteit aan ervaring en expertise een constructieve bijdrage te leveren aan de discussie.

In dit inleidende hoofdstuk zullen we daartoe de achtergrond van de problematiek schetsen, onze onderzoeksofzet en doelstelling van de studie nader toelichten en een korte vooruitblik geven op de verschillende bijdragen in het boek. Dit hoofdstuk heeft zodoende de volgende opbouw. In de eerste paragraaf geven we een korte introductie van de interpretatie en aanpak van het probleem van armoede en sociale uitsluiting zoals dat in relevant Nederlands onderzoek is beschreven. In de tweede paragraaf volgt een nadere beschrijving van de beleidsontwikkelingen en de maatschappelijke discussie. Tot slot geven we in de derde paragraaf de probleemstelling en de opzet van het boek weer.

1 Het probleem van de definiëring van armoede en sociale uitsluiting

Wat opvalt wanneer men wetenschappelijke studies over armoede en sociale uitsluiting van de afgelopen jaren er op naleest, is dat de opvattingen onder wetenschappers en beleidsmakers over wat nu precies onder armoede en sociale uitsluiting verstaan moet worden, nogal uiteenlopen. Er zijn geen algemeen aanvaarde definities waar beleid en onderzoek op stoelen. Een daarmee samenhangend probleem levert de onderlinge verwantschap van armoede en sociale uitsluiting. Onderzoek naar sociale uitsluiting is van recentere datum dan de aandacht voor armoede. In het politiek beleid heeft zich de afgelopen jaren een verschuiving afgetekend van armoede naar sociale uitsluiting. Maar ook de aandacht voor sociale uitsluiting is niet nieuw. Eerder werden vooral termen als maatschappelijke tweedeling en sociale ongelijkheid gebruikt om dit probleem in kaart te brengen.

In de pogingen om tot een verheldering en operationalisering van de begrippen te komen, zien we vaak dat beide begrippen eerst tegenover elkaar geplaatst worden. Het afbakenen van de twee probleemgebieden moet dan de uitdrukkelijke verschillen en de eigenschappen van elk van beide fenomenen aan het licht brengen. Tot sluitende definities leidt ook dat evenwel niet. Wel weet men zo een aantal dimensies te benoemen, dat voor onderzoek dan nog aangevuld worden met specifieke indicatoren. Als referentiekader voor de bijdragen in dit boek en als achtergrond voor onze probleemstelling geven we kort weer tot welke invullingen men in recent onderzoek komt.¹

Bij de wederzijdse afbakening van armoede en sociale uitsluiting zijn in de literatuur de volgende vier tegenstellingen te vinden. Armoede zou in vergelijking tot sociale uitsluiting allereerst een statisch concept zijn dat voornamelijk betrekking heeft op de inkomenssituatie en zodoende het gevolg is van verarming. Sociale uitsluiting ziet men daarentegen als een dynamisch concept dat een proces van deprivatie verwoord. In de tweede plaats zou armoede eendimensioneel zijn terwijl sociale uitsluiting multidimensioneel is. Armoede heeft zo gezien alleen betrekking op een financieel tekort (inkomensdeprivatie), waar sociale uitsluiting een veelheid van aspecten omvat die met volwaardig burgerschap te maken hebben. Het gaat dan om inkomen, betaalde arbeid, onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg, rechtsbijstand en overheidsvoorzieningen (multipel deprivatie). In de derde plaats zou armoede vooral een verdelingsvraagstuk zijn, betreffende inkomen, goederen en recenter ook sociale rechten. Sociale uitsluiting zou daarentegen een relationele kwestie zijn, waarbij zaken als sociale participatie, integratie, gedragsnormen van sociaal burgerschap (zoals wederkerigheid, wederzijdse verplichtingen, maatschappelijke betrokkenheid en solidariteit) en het delen van relevante waarden (immateriële aspecten) in het geding zijn. In de vierde en laatste plaats maakt men een onderscheid tussen een individuele en een omgevingsdimensie om het verschil tussen armoede en sociale uitsluiting te markeren. Armoede komt dan voort uit een gemis aan persoonlijke bronnen, terwijl sociale uitsluiting valt toe te schrijven aan een gebrek aan toegang tot 'gemeenschapsbronnen'. Bij dit laatste slagen de sociale omgeving en infrastructuur er niet in om mensen voldoende in te sluiten.²

Sommige auteurs vinden de beschrijving van armoede die uit deze tegenoverstelling naar voren komt evenwel te beperkt en hanteren zodoende bredere

¹ We baseren ons hiervoor op de volgende SCP-studies, die een goed overzicht geven van dit probleem: *De Armoedemonitoren* uit 2001 en 2003, en de studie *Sociale uitsluiting in Nederland* (2004).

² *Armoedemonitor 2003*, 114, 115.

concepten. Armoede moet naar hun zeggen niet opgevat worden als een unidimensioneel verschijnsel; veeleer is armoede een synoniem van sociale uitsluiting. De gemeenschappelijke noemer in hun beschrijvingen is dat het bij armoede om een zodanig tekort op materieel, cultureel en sociaal gebied gaat, dat mensen onder de minimaal geachte levensstandaard moeten leven. Het verschil tussen armoede en sociale uitsluiting ligt volgens deze auteurs in de oorzaken: armoede komt voort uit een tekort aan inkomen en andere financiële bronnen terwijl sociale uitsluiting ook andere oorzaken kan hebben zoals ziekte, ouderdom, discriminatie of een slechte woonomgeving.³

Deze tegenstellingen in typeringen van armoede en sociale uitsluiting weerspiegelen volgens het SCP de ontwikkelingen in de Franse en Anglo-Amerikaanse wetenschapstradities. Sociale uitsluiting is het kernbegrip in de Franse traditie. Deze gaat terug op het gedachtegoed van Emile Durkheim en zijn opvattingen over sociale cohesie, solidariteit, normatieve integratie en het risico van maatschappelijke vervreemding (anomie). In de Angelsaksische traditie staat materiële armoede (poverty) op de voorgrond. Onderzoek uit deze landen is vooral gebaseerd op de relatieve deprivatietheorie van Runcinam, waarbij de nadruk ligt op de ongelijke toegang tot materiële goederen.⁴

Uit het voorafgaande wordt duidelijk dat armoede en sociale uitsluiting elkaar op belangrijke aspecten overlappen. Evenwel kan men niet stellen dat beide fenomenen identiek zijn. Het belangrijkste onderscheid is gelegen in het feit dat sociale uitsluiting niet noodzakelijk voorkomt uit financieel tekort, terwijl dat bij armoede wel het geval is. Zo kan iemand arm zijn maar niettemin functioneren als volwaardig burger in de samenleving. Omgekeerd geldt dat iemand die sociaal uitgesloten is niet per se arm hoeft te zijn zoals het geval kan zijn bij mensen die eenzaam zijn.

Deze gegevens verdisconterend komt het SCP tot de volgende beschrijvingen voor haar onderzoeken naar armoede en sociale uitsluiting in Nederland. Aangezien inkomen de belangrijkste indicator blijkt voor armoede, kan armoede het best bestudeerd worden door de hoogtes van inkomens te vergelijken. Men gebruikt daarvoor twee inkomensgrenzen. De eerste inkomensgrens is de zogenoemde lage-inkomensgrens. Deze is geënt op het bijstandsniveau voor alleenstaanden in 1979, omdat toen de koopkracht het hoogst was. Met deze inkomensgrens heeft men een waardevast vergelijkingspunt waarmee men de koopkrachtontwikkeling voor huishoudens door de tijd kan volgen. De tweede inkomensgrens betreft de beleidsmatige grens welke is gerelateerd aan het sociaal minimum. Het sociaal minimum is het wettelijk bepaald bestaansminimum zoals dat in de politieke besluitvorming is vastgelegd. De beleidsmatige grens ligt iets boven het sociaal minimum (105%), en omvat zodoende ook werkenden met een laag inkomen uit arbeid. Naast de inkomensgrenzen hanteert men een aantal aanvullende indicatoren dat mede bepalend is voor armoede, zoals de duur dat mensen aangewezen zijn op inkomsten onder de inkomensgrens, vaste lasten, betalingsachterstanden, financiële beperkingen en het oordeel van mensen zelf over hun financiële situatie.⁵

Bij sociale uitsluiting wordt een onderscheid gemaakt tussen sociale uitsluiting als toestand – de feitelijke achterstand op allerlei gebieden – en sociale uitsluiting als proces – de risicofactoren die de kans op uitsluiting vergroten. Bij sociale uitsluiting als toestand kunnen twee hoofddimensies onderscheiden

³ *Armoedemonitor 2003 a.w.*: 114.

⁴ *Armoedemonitor 2003 a.w.*: 114.

⁵ *Armoedemonitor 2003 a.w.*: 9 en 10.

worden, die vervolgens weer in aparte subdimensies verdeeld kunnen worden. De eerste hoofddimensie betreft sociaal culturele uitsluiting. Hiervan is sprake wanneer men niet beschikt over voldoende formele en informele netwerken, wanneer er een gebrek is aan vrijetijdsbesteding en sociale ondersteuning, wanneer men leeft in sociaal isolement, sociale betrokkenheid mist, en specifiek in het geval van allochtonen, wanneer er onvoldoende contacten zijn met autochtonen. Deze dimensie typeert men als gebrek aan sociale participatie. De andere dimensie van sociaal culturele uitsluiting betreft een gebrek aan cultureel normatieve integratie. Hiervan is sprake bij onvoldoende naleving van waarden en normen die bij sociaal burgerschap behoren. Het gaat dan om een gering arbeidsethos, geringe opleidingsbereidheid, niet stemmen, misbruik van de sociale zekerheid, afwijkende opvatting over opvoeding, en afwijkende opvattingen over rechten en plichten van vrouwen en mannen.

De tweede hoofddimensie typeert men als economisch structurele uitsluiting. Ook deze valt uiteen in twee subdimensies. De eerst noemt men materiële deprivatie. Hiervan is sprake wanneer er een tekort is aan elementaire levensbehoeften en materiële goederen, 'lifestyle-deprivatie', en wanneer er sprake is van problematische schulden, betalingsachterstanden en geen mogelijkheden om geld te lenen. De tweede subdimensie van economisch culturele uitsluiting betreft onvoldoende toegang tot sociale rechten, waaronder overheids- en semi-overheidsvoorzieningen vallen. Deze vormen van uitsluiting doen zich voor als wachlijsten en/of drempels bij de gezondheidszorg, onderwijs, huisvesting, rechtsbijstand, maatschappelijke dienstverlening, schuldhulpverlening, arbeidsbemiddeling, sociale zekerheid, maar ook als onvoldoende toegang tot zakelijke dienstverlening bij banken en verzekeringen, onvoldoende veiligheid en een slechte woonomgeving.⁶

Bij sociale uitsluiting als proces maakt men een onderscheid tussen risicofactoren op microniveau, op het vlak van de persoon, en risicofactoren op macroniveau, op het vlak van de context van samenleving en economie. De persoonlijke factoren deelt men in naar beïnvloedbare en onbeïnvloedbare risicofactoren. Tot de onbeïnvloedbare risicofactoren rekent men leeftijd, geslacht, burgerlijke staat, familie- en gezinssamenstelling, sociale afkomst en etniciteit. De beïnvloedbare risicofactoren zijn zelfredzaamheid, gezondheid, opleiding, arbeidsmarktpositie, inkomen en fysiek en sociale omgeving. Op macroniveau gaat het onder meer om de economische situatie en om de manier waarop bijvoorbeeld de overheid in haar beleid en het bedrijfsleven op de persoonlijke factoren inspeelt.

Een laatste criterium dat men hanteert om sociale uitsluiting te bepalen is de duur en de vooruitzichten. Er is pas sprake van sociale uitsluiting bij langdurige achterstand en een ontbrekend perspectief op verbetering voor de toekomst.

Uit deze schets van de definiëringsproblematiek en de poging om er helderheid in te scheppen middels de laatste beschrijvingen, blijkt dat (alleen al) onder wetenschappers verschillende opvattingen en perspectieven bestaan over hoe armoede bestudeerd en aangepakt moet worden. In het maatschappelijk debat en in de politieke besluitvorming doet zich dit probleem eveneens voor. In de volgende paragraaf zullen we hier nader op in gaan.

⁶ *Sociale uitsluiting in Nederland*, 34.

2 Maatschappelijke discussie: overheidsbeleid en de Sociale Alliantie

Discussie en meningsverschillen over de duiding en aanpak van armoede en sociale uitsluiting beperken zich, zoals gezegd, niet alleen tot wetenschappers. Ook in het maatschappelijke en politieke debat lopen de meningen uiteen over wat onder armoede en sociale uitsluiting verstaan moet worden en welke de beste aanpak is om de positie van achtergestelde groepen te verbeteren. De belangrijkste partijen in dit debat zijn de regering, de oppositiepartijen en de belangenorganisaties die zich verenigd hebben in de Sociale Alliantie. In deze paragraaf beperken we ons tot de standpunten van de regering en de Sociale Alliantie. We schetsen kort de beleidscontext, geven het gevoerde regeringsbeleid in de afgelopen jaren weer en de stellingnamen van de Sociale Alliantie.

Nederland heeft een lange traditie in de bestrijding van armoede en maatschappelijke achterstand. Na de Tweede Wereldoorlog is de beleidsontwikkeling met name gericht op de verdelingproblemen rond welzijn en welvaart van de burgers. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en haar voorlopers neemt daarbij het welzijnsaspect voor haar rekening, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) houdt zich met het welvaartaspect bezig. Tot voor kort bestond er weinig samenwerking tussen de ministeries. Inmiddels vindt er meer afstemming plaats en worden ook de departementen van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) erbij betrokken, zo meldt het SCP-rapport *Sociale uitsluiting in Nederland*.

Het sociaal beleid is in Nederland altijd nauw verweven geweest met arbeids- en werkgelegenheidsbeleid. Arbeid wordt gezien als het belangrijkste middel voor de bestrijding van armoede en ter bevordering van een volwaardige deelname aan de samenleving. Dat blijkt ook midden jaren negentig wanneer armoede, door een snel toenemend aantal arme huishoudens en de maatschappelijke protesten hiertegen, weer in de publieke belangstelling komt te staan. De beleidsstrategie zoals verwoord in de nota *De andere kant van Nederland* en die verder ontwikkeld wordt in vier jaarlijks terugkerende Sociale Conferenties richt zich met name op het creëren van gesubsidieerde en additionele arbeid, de welbekende Melkertbanen.

Met de komst van het eerste kabinet Balkenende vindt er een belangrijke koerswisseling plaats in het sociaal beleid. De bestrijding van armoede blijft weliswaar gericht op de verhoging van de arbeidsparticipatie, maar deze zal sterker gericht worden op reguliere, betaalde arbeid en op het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid middels financiële prikkels en sancties. Ook worden in het regeerakkoord van 2003 drastische herzieningen aangekondigd van het sociaal zekerheidsstelsel.

In het laatste decennium zijn de thema's armoede en sociale uitsluiting ook uitdrukkelijk op de agenda van de Europese Unie komen te staan. Nadat de samenwerking binnen de EU op economisch en monetair vlak duidelijker gestalte begon te krijgen, groeide onder de lidstaten het voornemen om ook op sociaal vlak tot een betere uitwisseling en een grotere mate van coördinatie te komen. Sindsdien krijgt het Nederlandse beleid meer impulsen vanuit de EU. Op de Europese Top in Lissabon in 2000 kwam men tot overeenstemming om de sociale integratie tot een speerpunt van beleid te maken. Men koos daarbij voor de zogenoemde 'open coördinatiemethode'. Dit houdt in dat lidstaten onderling informatie en gegevens uitwisselen, dat ze elkaar aanspreken op resultaten en dat ze goede voorbeelden onderling vergelijken. Doel hiervan is de bevordering van het beleid in de afzonderlijke lidstaten. Elke lidstaat blijft verantwoordelijk voor het eigen beleid. Op de top in Nice in december 2000 zijn enkele algemene

doelstellingen afgesproken voor de beleidsontwikkeling. Men streeft bevordering tot deelname aan het arbeidsproces na en de bevordering van de toegang van elke burger tot alle hulpmiddelen, rechten, goederen en diensten. Voorts wil men uitsluitingsrisico's voorkomen en maatregelen ontwikkelen ten behoeve van de meest kwetsbaren. Tevens wil men alle actoren stimuleren. In Kopenhagen in 2002 is er nog een aantal aanvullende doelstellingen aan het lijstje toegevoegd. Zo neemt men zich onder meer voor rekening te houden met het genderspect en meer aandacht te besteden aan armoede en sociale uitsluiting.

Deze voornemens worden sindsdien door de lidstaten geconcretiseerd voor de eigen situatie in een Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (NAP). De eerste NAP's verschijnen in 2001 en 2003. In gemeenschappelijke rapporten, de 'Joint reports on social inclusion', worden de beleidsvoornemens van de afzonderlijke staten vervolgens vastgelegd, geëvalueerd en van aanbevelingen voorzien.

Bij de opstelling van de Nederlandse NAP's (2001 en 2003) zijn vrijwel alle ministeries betrokken. De regie wordt gevoerd door het ministerie van SZW. Dit ministerie neemt ook deel aan de Europese bijeenkomsten. Nederland volgt in grote lijnen de Europese richtlijnen. Op twee punten zijn er evenwel bijstellingen. Aan de eerste doelstelling, de verhoging van de arbeidsdeelname heeft men de deelname aan onbetaalde arbeid toegevoegd. Daarnaast heeft men in het twee NAP (2003) het aantal streefdoelen aanzienlijk verminderd. Het kabinet wilde de problematiek van armoede en sociale uitsluiting scherper afbakenen door het aantal doelen te beperken. Met name maatregelen over werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en de combinatie van betaalde arbeid en zorg zijn daarvoor buiten het armoedebeleid gehouden.

In het 'Joint Report on social inclusion' van 2002 werd het Nederlandse actieplan als redelijk positief beoordeeld. Vooral de kwantificatie van de doelen werd als een sterk punt gezien. De Europese Unie deed daarnaast een aantal aanbevelingen ter verbetering van het Nederlandse beleid. Men stelde voor meer aandacht te besteden aan de armoedeval, het aantal arbeidsongeschikten terug te brengen, wachtlijsten in de zorg aan te pakken, de uitvoering van integratieprogramma's voor allochtonen te verbeteren en leerachterstanden terug te dringen. In het NAP 2003 is aan deze zaken meer aandacht besteed.

Aan een recent voorbeeld kunnen we zien hoe het huidige kabinet deze beleidsvoornemens van plan is te concretiseren en op welke ideologische vooronderstellingen het zich daarbij baseert. In 2003 presenteert het tweede kabinet Balkenende haar regeerakkoord onder de leus 'Meedoen, meer werk, minder regels'. Door de internationale economische recessie is de Nederlandse economie drastisch verslechterd, door de oplopende werkloosheid, het hoge aantal uitkeringsgerechtigden en de vergrijzing zal de sociale zekerheid in haar huidige gedaante in de nabije toekomst niet meer op te brengen zijn. De economische en morele draagkracht van de werkende bevolking worden overvraagd. Het kabinet ziet zich derhalve genoodzaakt het stelsel van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid grondig te herzien en aan de eisen van deze tijd aan te passen. In de in 2004 verschenen nota *Arbeidsmarkt en sociale zekerheid* schetst minister De Geus van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de contouren van het toekomstige stelsel en de beleidsfilosofie die eraan ten grondslag ligt. Het toekomstige stelsel dat De Geus voor ogen staat moet in de eerste plaats de werking van het arbeidsmarktbeleid versterken. Er moeten meer mensen aan het werk geholpen worden en de productiviteit van elke werknemer moet omhoog ('meedoen' en 'meer werk': versterking van het economisch draagvlak). Op die manier draagt het bij aan een slagvaardigere economie en wordt de druk op de collectieve

lasten verlaagd. Daarnaast moet het stelsel meer ruimte bieden voor individuele keuzes, voor de invulling van het eigen leven en de combinatie van werk en andere activiteiten ('minder regels'). Een groot deel van de bevolking is immers hoger opgeleid, mondiger geworden en gewend aan een hoog welvaarniveau. Burgers moeten zodoende de nodige vrijheid hebben om zaken zelf in te vullen. Daar staat tegenover dat er ook een groter beroep gedaan kan worden op de eigen verantwoordelijkheid van mensen om een leefbare samenleving mede gestalte te geven. Burgers vormen en maken zelf de samenleving, de overheid voorziet in de randvoorwaarden. Tot slot moet het stelsel voldoende garanties bieden op een leefbaar bestaan aan de groepen die niet in staat zijn om op eigen kracht in de noodzakelijke bestaansmiddelen te voorzien, de echte kwetsbare groepen.

Op basis van deze uitgangspunten komt De Geus met een stelsel dat zowel 'solide' als 'solidair' moet zijn. Solide betekent dat het stelsel betaalbaar moet zijn en dat er een activerende werking van uitgaat; het moet mensen aanzetten om hun talenten te benutten en hen stimuleren deze zo lang mogelijk in te zetten in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Solidair houdt in dat het stelsel bestaanszekerheid waarborgt en ondersteuning biedt aan mensen die door onbeïnvloedbare tegenslag worden getroffen en die een te beperkte kans op werk hebben. Een beroep op solidariteit zal wel altijd, aldus De Geus, vergezeld gaan van een appél aan de eigen verantwoordelijkheid: "de kansen en mogelijkheden die mensen hebben, moeten ze zelf aangrijpen en benutten".⁷ Om deze oriëntaties te concretiseren zal het toekomstige stelsel voor werk en inkomen op de volgende vier pijlers gebouwd moeten worden:

- 1 *Voorzorg*: het stelsel moet alle betrokkenen aanzetten tot een pro-actieve houding om werknemers zo veel en zo lang mogelijk met de arbeidsmarkt verbonden te houden;
- 2 *Prikkels*: de circulatiefunctie van het stelsel moet versterkt worden. Door middel van activering moeten uitkeringsgerechtigden zo snel mogelijk teruggeleid worden naar de arbeidsmarkt;
- 3 *Maatwerk*: het stelsel moet ruimte bieden voor de verschillende wensen en behoeften van mensen. Het stelsel moeten burgers ertoe aanzetten om beïnvloedbare risico's zelf ter hand te nemen. Mensen kunnen de terugkeer naar de arbeidsmarkt zelf bespoedigen;
- 4 *Draagvlak*: het stelsel moet betaalbaar blijven en voor iedereen voldoende meerwaarde hebben. Mensen die kunnen werken moeten snel en effectief worden teruggeleid naar de arbeidsmarkt. Misbruik van sociale voorzieningen moet bestreden worden.

Bij een eerste blik op het voorstel van De Geus kan men zich moeilijk aan de indruk onttrekken dat het solide aspect van het stelsel, met de deelname aan betaalde arbeid en de eigen verantwoordelijkheid, zwaarder is aangezet dan het solidaire aspect. Waar komt tot uitdrukking wat onder solidariteit wordt verstaan, en hoe deze gestalte krijgt tussen verschillende maatschappelijke groepen onderling en tussen overheid en burgers? Duidelijk is dat het kabinet niet alleen structurele veranderingen wil maar ook aanstuurt op een cultuur- en mentaliteitsomslag. Burgers zijn te passief en afhankelijk geworden, zo luidt de diagnose. In de voorbije decennia zijn ze gewend gemakkelijk een beroep op de overheid te kunnen doen, nog voordat ze bij zichzelf zijn nagegaan hoe hun probleem valt op te lossen. Solidariteit zonder de nodige activerende prikkels als

⁷ Nota *Arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, 21.

tegenwicht draagt kennelijk het risico in zich van passief en consumentistisch gedrag. Met het beroep op de eigen verantwoordelijkheid moet dat klimaat doorbroken worden. Dat streven wordt eveneens zichtbaar in de voorbereidingen voor de vernieuwing van het stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning. Ook daar wordt het begrip solidariteit als oriënterend beginsel gekozen, maar eveneens met een corrigerende voorwaarde. Zorgbehoevenden moeten eerst bij zichzelf en in hun directe omgeving kijken voor hulp, pas in laatste instantie en alleen de echte kwetsbaren kunnen bij de overheid terecht. Met de leus 'niet leunen maar steunen' wordt de burger gestimuleerd zijn eigen aandeel te nemen in de zorg voor elkaar en voor de samenleving en een kritische inschatting van de eigen zorgbehoefte te maken.

Voor wie de media een beetje gevolgd heeft is het geen nieuws dat de voornemers van de regering bepaald geen brede maatschappelijk instemming krijgen. Er is veel kritiek en zelfs protest geweest in de afgelopen jaren van zowel de oppositiepartijen als de belangenorganisaties die het maatschappelijk middenveld en de onderlaag in de samenleving vertegenwoordigen. Sinds haar oprichting heeft de Sociale Alliantie hier als spreekbuis een belangrijk aandeel in en laat zij regelmatig in de publieke discussie van zich horen.⁸ In 2000 en 2002 verschijnen twee sociale manifesten waarin een nauwkeurige analyse van de positie van achtergestelde groepen wordt gepresenteerd, vergezeld van aanbevelingen aan de regering en een dringende oproep (*Hoogste tijd voor sociale rechtvaardigheid* luidt de titel van het tweede manifest) om de problemen waar armen mee geconfronteerd worden nu eindelijk serieus aan te pakken. Daarnaast doet de Alliantie ook onderzoek naar de effecten van nieuwe sociale wetgeving. Zo is er inmiddels een rapport verschenen met de eerste resultaten van een evaluatie van de nieuwe bijstandswet, de Wet Werk en Bijstand (WWB). Opvallende uitkomsten zijn dat de arbeidsmarkttoegeleiding waar de regering zo veel van verwacht, weinig oplevert door de slecht functionerende reïntegratie, en dat het geld dat beschikbaar is gesteld voornamelijk bij de meest kansrijke groepen terecht komt en niet bij de meest kwetsbaren, terwijl het volgens de beleidsfilosofie juist voor deze laatste groepen bestemd is. Inmiddels is er mede door toedoen van de Sociale Alliantie ook een denktank opgericht die het ministerie van SZW adviseert over de bestrijding van armoede onder kinderen. Ondanks de constructieve samenwerking in de denktank is de Sociale Alliantie nog steeds zeer kritisch en fel in haar protest tegen het sociaal beleid van de regering. In de recente flyer 'Iedereen telt mee! U ook?' worden de meest urgente kritiekpunten nog eens onder de aandacht gebracht. De hervormingsplannen van de regering zullen volgens de Alliantie leiden tot een afbraak van de sociale zekerheid en een toename van armoede en sociale uitsluiting. Het beroep op de eigen verantwoordelijkheid klinkt fraai, maar zal uiteindelijk leiden tot een samenleving waarin alleen plaats is voor 'winnaars' en waarin verschillende groepen tegen elkaar uitgespeeld worden. De Sociale Alliantie zet zich in voor een samenleving waarin iedereen meetelt en kan meedoen. Volgens hen moeten daarvoor in elk geval de volgende vier doelen verwezenlijkt worden: volwaardig burgerschap voor iedereen, een fatsoenlijk minimum, waardering voor onbetaalde zorg, solidariteit tussen gezond en ziek en een goede toekomst voor alle kinderen.

Kritiek op het regeringsbeleid komt niet alleen uit de hoek van de maatschappelijke belangenorganisaties, ook het SCP heeft in de dit jaar verschenen studie *Toekomst van arbeidsmarkt en verzorgingsstaat* enkele bedenkingen die parallellen

⁸ Zie hoofdstuk 3.

vertonen met de kritiekpunten van de Sociale Alliantie.⁹ Het uitgangspunt van de kiezende burger en het streven naar een meer dynamische arbeidsmarkt (meer prikkels voor reïntegratie en een soepelere ontslagregeling) betekenen daadwerkelijk een breuk met de bestaande reguleringswijzen van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Bedenkingen heeft men bij de balans tussen meer keuzevrijheid en solidariteit. De grotere keuzevrijheid zou volgens de beleidsuitgangspunten niet nadelig mogen uitpakken voor de meest kwetsbare groepen. Het SCP vraagt zich echter af of juist deze groepen wel over voldoende 'bureaucratische competentie' beschikken om verantwoorde keuzes te maken opdat hun financiële risico's afdoende gedekt zullen worden.

3 Probleemstelling, vragen en opzet

De hiervoor geschetste strijdpunten in het maatschappelijk debat en de politiek beleidsontwikkeling waren voor de werkgroep REA een aanleiding om de problematiek van armoede en sociale uitsluiting aan een kritisch onderzoek te onderwerpen. Zoals in het voorwoord reeds vermeld, bestaat de groep uit onderzoekers – waarvan sommigen werkzaam aan de Radboud Universiteit en anderen in maatschappelijke dan wel kerkelijke instanties – die vanuit vakbekwaamheid en persoonlijke overtuiging nauw betrokken zijn bij maatschappelijke ontwikkeling als armoede en sociale ongelijkheid. In een aantal oriënterende discussies die de groep over het onderwerp gevoerd heeft, kreeg het project gaandeweg een concrete invulling en een toegespitste probleemstelling. Het aandachtspunt van het onderzoek en van de afzonderlijke bijdragen is het geconstateerde spanningsveld tussen armoede, sociale uitsluiting en solidariteit. Dat riep allerlei vragen op over de invulling en de achtergrond van de verschillende begrippen, over de keuzes die daarin gemaakt worden en over de manier waarop die keuzes tot stand komen, over welke rol belangafwegingen en benaderingswijzen daarbij spelen, en hoe waardeafwegingen en marktwerking op elkaar betrokken kunnen worden. Als gezamenlijk richtpunt voor alle hoofdstukken kwamen we tot volgende probleemstelling: aan welke criteria moet een beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting voldoen, opdat het zowel effectief als solidair is?

Deze vragen zijn vanuit verschillende invalshoeken belicht. Het multidisciplinaire karakter van de werkgroep bood hiertoe de mogelijkheid en was tevens een uitdaging voor de auteurs om de grenzen van hun discipline op te zoeken en waar mogelijk te verleggen. Hierin bestaat naar ons inzien onder meer de meerwaarde van het onderzoek. De vooronderstelling was namelijk dat een methodisch gedistantieerde blik op de complexiteit van de problematiek er het hare toe bij kan dragen om het denken over armoede en sociale uitsluiting zowel in theoretisch als in praktisch opzicht verder te helpen.

Het boek bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt het probleem van armoede, sociale uitsluiting en solidariteit in haar feitelijke gestalte beschreven als een 'casus'. De gegevens, het beleid en het maatschappelijk protest komen aan de orde. In het tweede deel komt een vijftal reflecties op de gepresenteerde casus aan de orde. Deze variëren van de invullingen van het begrip solidariteit, de ideologische achtergronden van eigendomsverwerving en herverdeling en het westerse kapitalisme als systeem, tot de spanning tussen ideaal en realiseerbaarheid van armoedebeleid. In een afsluitend hoofdstuk worden de opbrengsten

⁹ SCP (2005) *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Notitie op verzoek van de vaste commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten Generaal*, Den Haag: 41.

bijeengezet en wordt getracht om een aantal lijnen verder door te trekken, dit zoals gezegd met de bedoeling het inzicht in de verhouding van armoede en solidariteit te verdiepen en een aantal voorstellen te formuleren voor een effectieve aanpak.

Om het optimale rendement te halen uit de interdisciplinaire samenstelling van de groep zijn de meeste hoofdstukken door twee auteurs geschreven. Met het gezamenlijke referentiepunt van de probleemstelling en de opbouw in twee delen van casus en reflecties hebben we ons bewust ten doel gesteld om van het boek een samenhangend geheel te maken. Daar elk hoofdstuk echter een afgerond geheel vormt, kan elk hoofdstuk ook goed afzonderlijk gelezen worden.