

# Wat we nodig hebben is een nieuwe cultuur

## De politiek-morele dialoog tegen armoede

In de jaren zestig van de vorige eeuw was iedereen in West-Europa sociaal-democraat. Dat wil zeggen dat er een denkklimaat heerste waarin de markteconomie kon worden getemd, kon worden ingebed in de samenleving. Die inbeddingsoperatie legde de basis voor de uitbouw van de verzorgingsstaat. Veertig jaar later is iedereen neo-liberaal geworden, mede dank zij de verworvenheden van de verzorgingsstaat, die daarmee tegelijk onder druk komt te staan. Die omslag in het denken heeft als het ware sluipend plaatsgevonden. De sociale beweging heeft zich te zeer vastgebeten op de waan van elke dag en heeft vergeten de strijd over ideeën te voeren. Daarom hebben we in dertig jaar anti-armoedestrijd in feite alleen maar terrein verloren. Het is zaak deze ideeënstrijd alsnog op te pakken willen we enige vooruitgang boeken in de strijd tegen armoede. Het is hoog tijd voor een politiek-morele dialoog tegen armoede. Deze dialoog moet vooral lokaal gevoerd worden aan de hand van concrete thema's uit de lokaal sociaal beleid.

## Het neo-liberale project

Nog voordat de sociaal-democratie ten volle doorbrak in West-Europa en nog voordat de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat waren bereikt, kwam ergens in een bergdorp in de omgeving van Genève een groep denkers bij elkaar. Ze spraken met elkaar af om de komende decennia een kader te vormen voor het neo-liberalisme. Deze groep wilde een politieke beweging vormen om de markt te bevrijden uit de inbedding in de samenleving. Dat is gelukt: het kleine groepje denkers dat in 1947 voor het eerst bij elkaar kwam in Mont Pèlerin, is vijftig jaar later uitgegroeid tot een wereldwijd netwerk van geleerden, politici, bestuurders en denktanks, die als hun 'grote verhaal' de boodschap uitdragen dat er geen alternatief is voor het neo-liberale denken. In alle levensterreinen bepaalt dit markt- en geld-denken de stand en gang van zaken. Zo ook op het terrein van de sociale zekerheid. In een aantal etappes is er een nieuwe werkelijkheid ontstaan, die we alleen kunnen veranderen als we de onontkoombaarheid ervan onder ogen zien.

### *Etappe 1: De verzorgingsstaat wordt onbetaalbaar*

Het idee van de onbetaalbaarheid van de verzorgingsstaat is er in gehamerd, met slecht onderbouwde cijfers en halve waarheden. Uit onderzoek op het terrein van de zorg blijkt bijvoorbeeld dat mensen solidariteit willen. In plaats van dat bestuurders zeggen 'de solidariteit die jullie willen heeft een prijs en dus moeten de belastingen omhoog', wordt verwijtend gezegd 'je moest eens weten wat het kost!' Mensen wordt de solidariteit die ze bereid zijn op te brengen, tegen gemaakt.

### *Etappe 2: Er vindt op grote schaal fraude plaats in de sociale zekerheid*

Er is veel borrelpraat over fraude in de sociale zekerheid. Schreeuwverhalen in de krant over vermeende fraude. Vaak blijkt naderhand de vork toch iets anders aan de steel te zitten. Het kwaad is dan al geschied en wat veel mensen hebben willen horen, hebben ze dan al gehoord: uitkeringstrekkers zijn allemaal fraudeurs. Voorheen waren uitkeringsgerechtigden slachtoffers van maatschappelijke ontwikkelingen, ziekte of pech; ze verdienden compassie en compensatie. Dat beeld is verdwenen. Uitkeringsgerechtigden zijn nu dader geworden. Het hebben van een uitkering wordt een delict. De nieuwe slachtoffers zijn de werkende mensen, de belastingbetalers, de mensen die het gevoel hebben dat ze moeten opdraaien voor de inactiviteit van steeds grotere aantallen medeburgers.

### *Etappe 3: Voorzieningen zijn veel te gemakkelijk bereikbaar en zijn veel te riant*

Er zitten veel te veel mensen in de voorzieningen. Deze overtuiging klinkt al jarenlang door in discussies over de WAO en steekt nu ook de kop op in discussies over de AWBZ. De regelingen zijn voor te grote groepen mensen toegankelijk. Mensen moeten meer voor zichzelf zorgen. De overheid moet alleen zorgen voor mensen die dat zelf werkelijk niet kunnen. Die zorg moet zo klein mogelijk

zijn: minimale voorzieningen met beperkte gelding in plaats van maximale voorzieningen met algemene gelding.

*Etappe 4: Succesverhalen over aantallen mensen die toegang tot voorzieningen geweigerd is*

Een nieuwe rage waar veel wethouders weg van zijn is: zorgen dat mensen voorzieningen niet kunnen bereiken. Dienstverleners worden omgeschoold tot poortwachters. Bestuurders komen trots vertellen dat ze steeds meer mensen weghouden van voorzieningen. Wat er met die mensen verder gebeurt, vertellen ze niet. Dat weten ze niet, willen ze ook niet weten. Ze zijn weggehouden van de voorzieningenpot. Dat is hetgeen telt: schadelastbeperking. Uitkeringsgelden worden gezien als schadeposten en niet als een maatschappelijke uitdrukking van solidariteit tussen mensen.

*Etappe 5: Niks meer willen weten van mensen die uit de boot vallen*

Maatschappelijke problemen denkt men op te lossen door bepaalde groepen mensen in een positie van afzondering en uitzondering te plaatsen. Armen, langdurig werklozen, gehandicapten en bejaarden die maar zeer ten dele kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven worden aangeduid als 'halfburgers'.<sup>1</sup> Ze verliezen een deel van hun burgerlijke, politieke en sociale rechten. Aan het voorbeeld van de uitgeprocedeerde asielzoekers kan duidelijk worden gemaakt waartoe de status van uitgeslotene tendert: uiteindelijk kan men enkel terugvallen op het naakte bestaan als mens. Dat blijkt een heel onzekere positie te zijn. In samenlevingen waarin alleen burgers mogen bestaan en waarin inburgeringsprogramma's paradoxaal genoeg groepen juist buitensluiten, vergaat het 'ontburgerlijkte' mensen slecht.<sup>2</sup>

## **De nieuwe werkelijkheid**

Eind 2004 had de Sociale Alliantie overleg met de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In dat gesprek werd nogmaals bevestigd wat we al wisten: dit kabinet staat nauwelijks of niet open voor inbreng vanuit de samenleving; het heeft een eigen beleidskoers uitgezet op basis van een eigen beeld van de werkelijkheid; voor aanvullingen en correcties vanuit de samenleving is geen ruimte. De staatssecretaris sprak ongenueanceerd en haast dreigend over *de nieuwe werkelijkheid*, waarin mensen geen uitkering krijgen, maar aan het werk moeten en als dat werk er nog niet is, klaar moeten staan voor wanneer het werk er wél is.

Zonder deze te accepteren, moet de anti-armoedebeweging onderkennen dat deze nieuwe werkelijkheid intussen een feit is: er is een nieuwe geest ontstaan in de samenleving, een andere cultuur. Dat uit zich in een aantal ontwikkelingen:

- De steeds schever wordende inkomensverdeling met fikse achteruitgang voor juist degenen die het minste hebben en het steeds normaler worden van deze ongelijkheid: ieder moet zijn/haar eigen verantwoordelijkheid nemen en iemand die dat nalaat moet zelf opdraaien voor de gevolgen.
- De verharding van het sociaal klimaat, de verdere verslechtingen van sociale voorzieningen en sociale verzekeringen en het wegvallen of inkrimpen van inkomensafhankelijke regelingen: de uitkeringen en voorzieningen zijn te riant en de toegang ertoe is veel te gemakkelijk.
- Mensen vallen in een gat en de enige boodschap die ze te horen krijgen is 'werk werk werk', terwijl er voor veel mensen geen reële perspectieven zijn op werk waarmee ze duurzaam uit de armoede kunnen komen; het aantal 'werkende armen' groeit ook in Nederland.
- De EU heeft onlangs besloten dat de lidstaten voortaan geen tweejaarlijkse armoederapportage meer hoeven te maken; het mag wel, maar hoeft niet; het accent in het beleid wordt voortaan gelegd op economische groei. Er komen steeds meer armen, maar armoede wordt steeds minder een maatschappelijk vraagstuk; het wordt meer dan ooit neergezet als een persoonlijk probleem dat soms met caritas (voedselbanken) en steeds vaker met controle (huisbezoek) aangepakt moet worden.

---

<sup>1</sup> Wil Arts, *Verzorgingsstaat, quo vadis?*, in: Wil Arts, Han Entzinger, Ruud Muffels (red.), *Verzorgingsstaat vaar wel*, Van Gorcum, Assen, 2004, p. 13

<sup>2</sup> André Bons en Raf Janssen, *Het naakte leven. Een pleidooi voor ontferming*, in: Marius Nuy en Frans Brinkman, *Wanorde in een mensenleven. Een bezinning op thuisloosheid*, SWP-uitgeverij, Amsterdam, p. 35-56

## **Armoedemonitor 2005**

Deze ontwikkelingen, deze verscherping van het armoedevraagstuk, worden bevestigd door de onlangs uitgekomen *Armoedemonitor 2005* (SCP, Den Haag, november 2005). Daarin wordt met cijfers onderbouwd wat wij in de anti-armoedebeweging al wisten: de armoede neemt weer toe, de problematische schulden stijgen schrikbarend, het aantal werkende armen groeit, de betekenis van de armoedeval is zwaar overtrokken. De Armoedemonitor bevat over deze en andere ontwikkelingen een groot aantal cijfers en tabellen. Er staat ook een hoofdstuk in over oorzaken van armoede. Daarin wordt een uiteenzetting gegeven over studies die zich richten op het individu of huishouden (microstudies), studies die vooral de invloed van omgevingsfactoren centraal stellen (macrostudies) en studies die verschillen in armoede door de tijd heen onderzoeken (trendstudies). Je zou verwachten dat je in dit hoofdstuk ook iets zou leren over de door mij gesignaleerde omslag in het denken van de sociaal-democratie naar het neo-liberalisme. Maar niets daarvan. De armoedemonitor schiet tekort wat betreft de analyse ten aanzien van de markt, de media en het beleid. En juist die drie terreinen hebben wij als anti-armoedebeweging nodig om een politiek-moreel offensief in te zetten tegen de huidige verharding van het sociale klimaat.

## **Politiek-moreel debat**

Die verharding vraagt om een politiek-morele stellingname met als basisvraag: is dit de samenleving die wij willen? Die algemene vraag moeten we aan de orde blijven stellen niet in abstracto, maar gekoppeld aan actuele rond thema's die centraal staan in het lokaal sociaal beleid: werk, inkomen en fraudebestrijding. Door in te spelen op ontwikkelingen rond werk kunnen we de markt-ontwikkelingen in kaart brengen en kritisch bevragen op de effecten voor mensen. Door in te spelen op ontwikkelingen op het terrein van inkomen kunnen we het beleid van de landelijke overheid inzichtelijk maken en mensen vragen zich daarover een oordeel te vellen. Door in te spelen op mediaspektakel rond fraude kunnen we het denkklimaat in de samenleving analyseren en mensen de vraag voorleggen of ze zich werkelijk thuis voelen in dit denken.

## **Werk**

Het nieuwe beleid is dat werk boven inkomen gaat. Veel gemeenten zijn bezig deze filosofie vorm en inhoud te geven via vormen van Work First. Mensen die zich aanmelden voor een uitkering worden direct aan het werk gezet.

### *In plaats van Work First liever Activity First*

Work First-projecten en andere reïntegratietrajecten zijn meestal exclusief gericht op uitstroom naar betaalde arbeid. Voor het merendeel van de uitkeringsgerechtigden is dat echter geen reële optie. Het reïntegratiebeleid van gemeenten zou aan werkelijkheidswaarde winnen als er een veel breder begrip van arbeid gehanteerd zou worden. De slogan 'Work First' zou vervangen kunnen worden door het meer sympathieke en bredere motto 'Activity First'. Een breed arbeidsbegrip zou het standverschil tussen arbeid in baanvorm en andere vormen van arbeid (waaronder zorgarbeid) wegnemen. Dat zou een zegen zijn voor veel groepen in de samenleving en voor de samenleving als geheel.

### *Maatschappelijke tweedeling wordt versterkt*

De Wet werk en bijstand bevordert het denken in termen van gangbare arbeid: elke arbeid die voorbij komt is goed en passend voor iemand die een uitkering heeft. Dat vergroot de ongelijkheid tussen mensen. Mensen met de betere opleidingen en de betere kwalificaties kunnen ook rekenen op het betere werk, waarin ze zichzelf kunnen ontplooiën. Voor uitkeringsgerechtigden is dat niet weggelegd. Die moeten genoeg nemen met 'gangbare arbeid', die worden onderworpen aan de cultuur van de inzetbaarheid. Het huidige sociale zekerheidsbeleid verscherpt de tweedeling tussen hen die nog meekunnen en hen die buiten de prijzen vallen. "Wie in de smaak valt, heeft kans op smakelijk werk. Wie niet in de smaak valt, hoeft op smakelijk werk niet te rekenen." (Ton Korver, econoom). In het kader van het lokale beleid rond Work First kan de anti-armoedebeweging deze tweedeling ter discussie stellen en ervoor pleiten dat er meer ruimte en geld komt voor projecten waar mensen

kunnen kiezen voor arbeid waar ze zichzelf in uit kunnen drukken. Meer dan nu kan daarbij worden aangesloten bij hetgeen mensen nu al doen.

## **Inkomen**

Armoede is meer dan een gebrek aan inkomen, maar als mensen geen fatsoenlijk inkomen hebben komen ze nooit uit de problemen. De noodzaak van het gemeentelijk minimabeleid toont aan dat de uitkeringen te laag zijn gemaakt: mensen kunnen er niet meer van rondkomen. Er gaat veel energie zitten in het organiseren van noodverbanden. Tegelijk zijn deze noodverbanden munitie voor een hernieuwd moreel appèl op het sociaal gehalte van de samenleving. De steeds breder gevoelde noodzaak van lokale voedselbanken en minimawinkels lenen zich uitstekend hiervoor.

### *Voedselbanken roepen vragen op*

De opkomst van de voedselbanken wijst erop dat we als Nederland afgestapt zijn van een sociaal systeem met dekkende algemene voorzieningen voor iedereen, en (stilzwijgend) overgegaan zijn naar een sociaal systeem met karige voorzieningen voor alleen de ergste 'gevallen'. Initiatieven rond de voedselbank worden geroemd als uitingen van maatschappelijke solidariteit en uitingen van maatschappelijk verantwoord ondernemen als een bestelbus of een pand ter beschikking stelt. Tegelijk wordt de solidariteit die georganiseerd is in een fatsoenlijk sociaal stelsel erdoor ondergraven.

### *Is dit de samenleving die wij willen?*

De groei van de voedselbanken geeft alle aanleiding om heel direct in de lokale gemeenschap discussies op te roepen over de aard van samenleving. Het charitatief helpen moet uit de sfeer van de liefdadigheid worden gehaald. Dat wil niet zeggen dat mensen die actief zijn in de voedselbanken geen brood meer moeten uitdelen. Maar zichzelf of bondgenoten in de anti-armoedebeweging kunnen dit soort, helaas noodzakelijk gemaakte, activiteiten in de politieke sfeer brengen, door luid, te pas en te onpas, de vraag te stellen of dit de samenleving is die wij willen. Willen wij een samenleving van de sterken? Willen wij markt en competitie op alle levensterreinen? Willen wij dat onze kinderen zich moeten ontwikkelen tot Ik-bv's, tot losstaande individuen die hun leven moeten inrichten als ware het een bedrijfseconomisch project? En als we dat niet willen, wat doen we er dan aan om een dergelijke ontwikkeling tegen te houden op school, in ons werk, in de kerk, in de buurt, als anti-armoedebeweging?

## **Fraudebestrijding**

Er is een omslag gaande in het denken over uitkeringsgerechtigden: van slachtoffers worden zij tot daders; het hebben van een uitkering wordt een delict. Die tendens uit zich in het beleid van 'hoogwaardig handhaven' waarop alle gemeenten de laatste jaren grote nadruk zijn gaan leggen. Het is van belang om in de lokale sociale strijd deze tendens bloot te leggen en een moreel debat aan te zwengelen over misbruik en fraude. Dat is nodig om enige nuanceringen aan te brengen in een zich verhardend sociaal klimaat.

### *Noodgedwongen regelovertreding*

Met de invoering van de Algemene Bijstandswet in 1963 bekrachtigde de samenleving de norm dat mensen recht hebben op een zodanig inkomen dat ze gevrijwaard zijn van armoede en in staat zijn volwaardig mee te doen in de samenleving. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw verslapt deze norm en is er steeds duidelijker sprake van een 'sociale politiek zonder sociale zekerheid'. Mensen die al langer een uitkering op bijstandsniveau hebben, merken dat het hen gaandeweg niet meer lukt de eindjes aan elkaar te knopen. Een groot aantal van hen is inmiddels door de bodem van het bestaan gezakt. Veel uitkeringsgerechtigden schromen hierover openlijk te praten. Sommigen wensen evenwel niet langer over hun situatie te zwijgen. Een goed voorbeeld van deze laatste categorie is mevrouw X, moeder van twee kinderen, gescheiden en al jarenlang aangewezen op de bijstand. Ze poetst twee ochtenden in de week. Zwart. Na dit jarenlang uit angst voor tegenmaatregelen verzwegen te hebben, komt ze daar thans openlijk voor uit. Ze vindt dat de samenleving en ook de controlerende instanties best mogen weten in wat voor situatie mensen zoals zij verkeren. De zwarte bijverdiensten zijn nodig om financieel de eindjes aan elkaar

te kunnen knopen en om te verhinderen dat zij en haar kinderen helemaal in een maatschappelijk isolement terecht komen. Tegenover de van overheidswege doorgevoerde normverlaging probeert zij op eigen initiatief normen overeind te houden. Vanuit gevestigde belangen en posities is het gemakkelijk om zulk gedrag negatief te duiden en op hoge toon te laken. Er worden ontegenzeggelijk regels en bepalingen overtreden. De vraag is of dit de meest relevante constatering is om het gedrag van betrokken personen en de situatie waarin deze zich bevinden, te duiden.

#### *Overlevingsgedrag*

De situatie van uitkeringsgerechtigden en hun verzet tegen verslechtingen in de vorm van het maken van schulden of het zwart erbij werken, tonen overeenkomsten met de situatie waarin de lopende-band-arbeiders in de jaren vijftig en zestig verkeerden. In die tijd werd algemeen vorm gegeven aan een arbeidsorganisatie die werd gekenmerkt door eentonigheid en jachtigheid. De arbeiders die dit werk moesten doen hielden als enig verzetmiddel over: ziek zijn en de boel saboteren, de band vast laten lopen. Dat maakte het veel arbeiders mogelijk om het jarenlang vol te houden in een weinig menselijk arbeidssysteem. Veel uitkeringsgerechtigden zitten thans in een soortgelijke situatie. De uitkeringen zijn inmiddels zozeer verlaagd dat volwaardig deelhebben aan de samenleving en het voeren van een menswaardig leven niet langer mogelijk zijn. Teruggezet op minder dan weinig kunnen veel minima hun bestaan alleen maar leefbaar houden door af en toe en op kleine schaal handelingen te plegen die de regelgevers en de toezichthouders als fraude rubriceren en in steeds sterkere mate criminaliseren. Met criminaliteit heeft dit soort overlevingsgedrag in de regel niets te maken. Het is een middel, vaak het enig overgebleven middel, om een ondraaglijk systeem te verdragen.

Arnhem, 15 december 2005

Raf Janssen

0650202921

e-mail: [raf.janssen@home.nl](mailto:raf.janssen@home.nl)