

Arme mensen geholpen; armoede niet opgelost

Kanttekeningen bij rapport Kansrijk Armoedebeleid

In het voorjaar van 2020, midden in het eerste bedrijf van de coronacrisis, publiceerden het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau het rapport Kansrijk armoedebeleid. Het rapport bevat circa zestig beleidsvoorstellen voor de reductie van armoede. Voor het merendeel zijn het individuele beleidsopties. Daarnaast worden enkele structurele beleidsopties besproken, maar die blijven netjes binnen de kaders van de gevestigde maatschappelijke en economische orde. In zoverre maatschappij-ontwikkelingen aan de orde komen, worden deze besproken op het niveau van personen – hoe reageren armen hierop – en niet op het eigen niveau van een samenleving die op zoek is naar een nieuwe ordening, een nieuw sociaal evenwicht. Het is een gedegen, maar braaf beleidsrapport: het ondersteunt het helpen van armen, maar het laat armoede voortbestaan.

Mensen uit de armoede tillen

Kansrijk armoedebeleid is een beleidsnota opgesteld door beleidsinstellingen. Die achtergrond klinkt her en der door in de taal die gebruikt wordt. Die taal legt het accent van het beleid niet op de ontwikkeling van de samenleving zelf, op het ritme van de vaste kaders van het gangbare dat alles en iedereen in de ban houdt. Arme mensen worden geholpen mee te doen met deze vaste kaders; de vaste kaders worden niet geleerd over hun eigen rand te kijken. Laat ik beginnen met de taal van het voorwoord. Daar wordt de aard van de beleidsopties als volgt aangeduid: “Zij hebben allemaal gemeen dat ze als doel hebben mensen uit de armoede te tillen en de situatie van mensen in armoede te verbeteren. De besproken opties variëren van aanpassingen binnen de sociale zekerheid die op korte termijn effect sorteren, tot investeringen in menselijk kapitaal die op termijn mensen helpen om uit de armoede te komen en die de gevolgen van armoede in het heden verzachten.” (pag. 5) De omschrijvingen ‘mensen uit de armoede tillen’, ‘de situatie van mensen in armoede verbeteren’ en ‘gevolgen van armoede verzachten’ geven aan (a) dat het accent ligt op

mensen die (b) geholpen moeten worden en (c) wier situatie verzacht en verbeterd moet worden. Dit is een omschrijving die perfect past in het gangbare armoedebeleid dat vooral kijkt naar mensen die achterblijven bij de normaal geachte ontwikkeling van de samenleving. Deze invalshoek werkt door in de aard van de beleidsopties die worden gegeven. Er zouden beslist andere accenten gelegd zijn in de beleidsopties, als in de doelstelling was aangegeven dat armoedebeleid niet op de eerste plaats bestaat uit het helpen van arme mensen, maar uit het ondersteunen van (achtergestelde) groepen die strijd voeren om de samenleving zodanig te veranderen dat alle mensen daarin tot hun recht komen en er niet langer sprake is van armoede in een rijke samenleving. Dan ligt het accent niet op armen die opgetild moeten worden, maar op een samenleving die op zoek moet naar een nieuw sociaal evenwicht en op groepen burgers die daarbij een rol (kunnen) spelen. Dan gaat het om sociale strijd voor nieuwe verhoudingen in de samenleving, om strijd tussen groepen die vasthouden aan gevestigde rechten en groepen die onvoldoende tot hun recht komen binnen de bestaande verhoudingen en die zich daarom sterk maken voor nieuwe rechten. Die strijd tussen gevestigd recht en wordend recht was de kern van de oude sociale kwestie. Uit die strijd is als compromis de verzorgingsstaat voortgekomen. Daarin was de armoede ver teruggedrongen: het sociaal minimum was hoog genoeg om fatsoenlijk van te leven. Een vaak geciteerde uitspraak van minister Klompé bij de invoering van bijstandswet in 1963 was: 'Een bloemetje op tafel hoort erbij!'.

Vanaf de jaren 80 van de vorige eeuw wordt stelselmatig bezuinigd op de verworvenheden van de verzorgingsstaat. Dat resulteert in een groei van de armoede en ongelijkheid, in een herverdeling van onder naar boven. De armoede neemt fors toe en het hebben van bijstand of sociaal minimum is de beste garantie om in armoede te raken. De toename van armoede, het vergroten van de kloof tussen rijk en arm en andere maatschappelijke ontwikkelingen – milieuvraagstuk, globalisering, flexibilisering – zijn aanleiding voor het ontstaan van een nieuwe sociale kwestie, een strijd om een nieuwe ordening van de samenleving, een nieuw evenwicht tussen gevestigde rechten en wordende rechten. Door armoede een plek te geven binnen die nieuwe sociale kwestie wordt deze aan de orde gesteld als samenlevingsvraagstuk, niet louter als een problematiek van arme mensen, maar als een vraagstuk van een maatschappij die op zoek is naar een nieuw sociaal evenwicht, een meer rechtvaardige ordening.

Toegang tot voorzieningen

De passage in het voorwoord die meteen volgt op de hierboven aangehaalde passage, lijkt aan te geven dat de beleidsopties mogelijk toch in de door mij bepleite richting gaan. De betreffende passage luidt als volgt: "In armoede leven betekent niet kunnen beschikken over dat wat in een samenleving minimaal noodzakelijk is. Dit betekent dat mensen in armoede gedwongen kunnen zijn te kiezen tussen een adequate woning, adequate voeding, of adequate kleding. Kwaliteit van leven en brede welvaart betreffen meer dan alleen het inkomen en beslaan ook de toegang tot onderwijs, deelname aan de arbeidsmarkt en de gezondheid. Ook deze zaken komen onder druk op het moment dat een huishouden in armoede leeft. Armoedebestrijding heeft daarmee relevantie buiten de terreinen van inkomen en sociale zekerheid, heeft een waardevolle overloop naar andere beleidsterreinen en bevordert het welbevinden van mensen in brede zin." (pag. 5) Hier wordt terecht gesteld dat armoede niet alleen te maken heeft met inkomen, maar ook met huisvesting, onderwijs en gezondheid. Het gebruik van de woorden 'toegang' en 'deelname' duidt erop dat het niet meteen gaat om de wijze waarop wij als samenlevende mensen deze aspecten van levenskwaliteit hebben georganiseerd, maar dat het louter gaat om het mee kunnen doen met het gangbare, met de wijze waarop deze levensterreinen nu eenmaal zijn georganiseerd. Dat blijkt ook uit de omschrijving van het doel van maatregelen op deze terreinen: "Deze maatregelen vergroten het menselijk kapitaal van mensen in armoede en maken hen beter inzetbaar." (pag. 7)

De gepresenteerde beleidsopties blijven nadrukkelijk binnen de kaders van het huidige stelsel van sociale zekerheid, belastingen en toeslagen, arbeidsmarktbeleid, onderwijs en zorg; het gaat om 'relatief kleine wijzigingen in het beleid' (pag. 32). Het gaat in essentie om het toerusten van mensen om mee te doen in het gangbare. Dat is niet zonder betekenis. Integendeel, het is te hopen dat beleidsmakers en -uitvoerders goed kennis nemen van dit rapport en een goede mix maken van de gepresenteerde beleidsopties om zo veel mogelijk mensen uit de armoede te tillen. Maar deze benadering problematiseert armoede niet als een samenlevingsvraagstuk, als een vraagstuk dat samenhangt met de wijze waarop wij als samenlevende mensen onze samenleving hebben georganiseerd. Op steeds meer terreinen brengen de verregaande vereconomisering en financialisering van onze huidige samenlevingsorde problemen teweeg, waaronder met name een steeds ingrijpendere verarming van mens en na-

tuur. Deze maatschappijgerichte benadering ontbreekt in het rapport Kansrijk armoedebeleid. Daarmee mist dit beleid essentiële kansen om armoede de wereld uit te helpen. Het blijft bij een overigens niet onverdienstelijke beschrijving van beleidsopties om armen te helpen.

Het gaat over beleid, niet over strijd

Het overgrote deel van de beschreven beleidsopties heeft een individuele insteek, is gericht op hulp aan individuele (groepen) armen. Daarnaast is ook het stelsel van inkomensondersteuning als geheel onder de loep genomen. Er worden drie stelselwijzigingen besproken: de introductie van een basisinkomen, een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel, en het verzilverbaar maken van heffingskortingen. Het begrip 'stelselwijziging' roept het idee op dat armoede aan de orde wordt gesteld als samenlevingsvraagstuk, maar dat blijkt niet het geval te zijn. In het eerste hoofdstuk van de nota Kansrijk armoedebeleid wordt een paragraaf gewijd aan verschillende benaderingen en achtergronden van het armoedevraagstuk, waaronder een verklaring van armoede uit machtsverschillen tussen groepen in de samenleving (pag. 24). Die invalshoek hoort thuis bij de maatschappelijke strijd om nieuwe, meer gelijke en rechtvaardige, sociale verhoudingen. Een bekend voorbeeld van zo'n maatschappelijke strijd is de 'sociale quaestie', de strijd die ontstaat in de loop van de negentiende eeuw. Dan breekt bij arbeiders het besef door dat hun arbeid waarde heeft en dat de maatschappij mede dankzij de waarde van deze arbeid rijk genoeg is om armoede niet langer als een gegeven te aanvaarden, maar als een onrecht uit te bannen. Arbeiders nemen geen genoegen meer met hun sociale positie, ze willen meetellen en gelijkberechtigd zijn. De sociale strijd tussen bazen en knechten raakt zodanig aan de bestaande maatschappelijke orde dat ook de burgerij zich niet afzijdig kan houden. Alle maatschappelijke groepen kunnen zich uiteindelijk vinden in het compromis van de verzorgingsstaat. Dat is een samenlevingsorde waarin armoede goeddeels uitgebannen is en waarin mensen niet meer hoeven te leven in voortdurende zorg om de dag van morgen.

Die benadering van armoede vanuit sociale strijd tussen maatschappelijke groepen kom ik niet tegen in het rapport over kansrijk armoedebeleid. Het gaat in deze nota over beleid; niet over strijd. De maatschappelijke werkelijkheid wordt gezien vanuit de invalshoek van de overheid. Aangegeven wordt dat de overheid zich aanvankelijk terughoudend opstelde ten aanzien van het armoedevraagstuk, maar uiteindelijk zichzelf er in de Grond-

wet toe verplicht heeft om zorg te dragen voor de bestaanszekerheid van de bevolking (pag. 27). Het vastleggen van sociale rechten in de Grondwet was evenwel geen resultaat van een overheidsactie, maar was de uitkomst van meer dan 150 jaar sociale strijd om een zodanige inrichting van de samenleving dat alle mensen tot hun recht konden komen. De verzorgingsstaat met zijn sociale rechten was het sociaal evenwicht dat als compromis uit de sociale strijd naar voren is gekomen. Dat evenwicht bestond uit het afzwakken van de harde werking van de markt en het in de perken houden van de sociale ongelijkheid. De overheid werd door de strijdende en samenwerkende partijen in de positie gezet van beschermer van dat evenwicht. Ze heeft deze rol echter vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw losgelaten en heeft zich – bezuiniging voor bezuiniging – steeds meer ontwikkeld tot dienaar van de markt in een wedloop met andere landen om de meest gunstige vestigingsplaats te zijn voor grote internationale bedrijven. Die positieverandering heeft alles te maken met een verandering van de ordening van de samenleving: het naoorlogse kapitalisme met het menselijke gezicht ontwikkelt zich vanaf de jaren tachtig tot een neoliberale markteconomie die alle levenssferen bepaalt vanuit het economische. Deze maatschappelijke ontwikkeling vind ik niet terug in het rapport over kansrijk armoedebeleid. Daar wordt de werkelijkheid bekeken niet vanuit de invalshoek van sociale strijd om een betere, rechtvaardiger inrichting van de samenleving; de invalshoek die het rapport impliciet kiest is die van een overheid die armen helpt, aanvankelijk als passieve bijstandsontvangers en tegen het einde van de 20e eeuw steeds dwingender als te activeren personen die moeten leren om eigen verantwoordelijkheid te nemen in een economisch bestel dat zich – met veler instemming! – steeds meer voegt naar de neo-liberale grammatica.

Meedoen met betaalde arbeid

Onze huidige samenleving is een samenleving van de loonarbeid. De voorstellen in het rapport Kansrijk armoedebeleid om mensen uit de armoede te tillen, sluiten aan bij dit kenmerk van onze samenleving, versterken dit kenmerk zonder de vraag te stellen of de voorrang voor loonarbeid niet andere vormen van maatschappelijke arbeid, zoals zorgarbeid, wegdrukt en mensen die deze arbeid (moeten) verrichten in armoede gevangenhoudt. Veel van de gepresenteerde beleidsopties zijn erop gericht dat zo veel mogelijk armen zo snel mogelijk (weer) meedoen met de betaalde arbeid. Het gaat om het versterken van de gerichtheid op de arbeidsmarkt,

het vergroten van arbeidspotentieel, de inzetbaarheid en/of het aantal gewerkte uren. Daarbij wordt weliswaar gewezen op de wenselijkheid van fatsoenlijke banen, maar de schier exclusieve gerichtheid op betaalde arbeid wordt daardoor alleen maar versterkt. Armoedebeleid wordt een instrument van arbeidspolitiek, een instrument in het kader van de inschakeling van mensen in de arbeid.

Daarmee verschilt het voorgestane armoedebeleid wezenlijk van het beleid uit de beginjaren van de verzorgingsstaat. Hoewel het streven naar volledige werkgelegenheid toen een belangrijk strijdpunt was, was het sociaal beleid er toch op gericht om bepaalde groepen mensen juist te vrijwaren van deelname aan de arbeidsmarkt. Behalve dat het rapport Kansrijk armoedebeleid niet terugkijkt in de tijd om van vroegere beleidsaccenten te leren, kijkt het rapport ook niet vooruit naar een mogelijke maatschappelijke ordening waarin betaalde arbeid minder centraal staat. Het rapport blijft gevangen in en bevangen van de huidige overbenadrukking van de rol en functie van betaalde arbeid. De in hoofdstuk 5 beschreven stelselwijzigingen van basisinkomen en negatieve inkomstenbelasting worden vooral besproken vanuit het geconstateerde of verwachte effect ervan op uitstroom naar betaald werk van degenen die kennelijk nog niet meedoen aan hetgeen van iedereen in de huidige samenlevingsorde verwacht of geëist wordt, namelijk dat hij/zij betaald werk doet en zijn/haar inzetbaarheid op de arbeidsmarkt vergroot of minimaal op peil houdt. Dat naast betaald werk in de samenleving nog heel veel ander, voor het leven vaak veel noodzakelijker en betekenisvoller werk gedaan wordt, blijft buiten beeld, omdat dit niet-betaalde werk in de gangbare markteconomie geen rol speelt, niet meetelt. Naast het mogelijk ongeconditioneerd beschikbaar stellen van een inkomen, blijven de stelselwijzigingen in het Kansrijk armoedebeleid eerst en vooral gericht op het meedoen aan de betaalde arbeid. Dat arbeid gereduceerd wordt tot betaald werk en dat daarmee de huidige en mogelijk toekomstige betekenis van onbetaalde (zorg)arbeid wordt miskend, blijft buiten beschouwing. De gepresenteerde stelselwijzigingen blijven wijzigingen binnen het gangbare bestel. Er klinkt zelfs een huivering door voor een mogelijke toekomstgerichtheid van stelselwijzigingen. "Aanpassingen aan bestaande voorzieningen zijn in die zin 'veiliger': weliswaar leiden de meeste daarvan (afzonderlijk) in beperktere mate tot een vermindering van de armoede, maar hun gevolgen zijn minder ongewis." (pag. 177). Zoals gezegd gaat het in het rapport Kansrijk armoedebeleid om een beleidsbenadering en beleid houdt kennelijk niet van ongewisheid. Steeds meer mensen krijgen echter in de huidige tijd te ma-

ken met ongewisheid en een aantal van hen zoekt, uit visie en/of nood, naar nieuwe wegen voorbij het gangbare. In het rapport over kansrijk armoedebeleid is geen aandacht voor deze pioniersarbeid van kleinschalige initiatieven die bij voorbeeld de waarde van onbetaalde zorgarbeid centraal stellen. Mogelijk zijn dat soort initiatieven de aankondigers van maatschappelijke tendensen. Kansrijk armoedebeleid zou naar mijn mening juist voor dergelijke tendensen veel meer oog moeten hebben, want tendensen geven een beeld van de werkelijkheid zoals die er morgen uit kan zien. Met het oog op de menselijke toekomst voor arm en rijk, is het opsporen van en het ruimte bieden aan tendensen een benadering die een voorname plek zou moeten hebben in kansrijk armoedebeleid, omdat dit beleid een rol van betekenis zou kunnen vervullen in de fundamentele heroriëntering die nodig is om als samenlevende mensen bevredigende antwoorden te vinden op de samenlevingsvraagstukken van onze tijd.

Meedoen in de samenleving der consumenten

Het rapport Kansrijk armoedebeleid besteedt ook een hoofdstuk (hoofdstuk 6) aan het verschijnsel van problematische schulden. Terecht, gezien het feit dat maar liefst 1,4 miljoen huishoudens – in totaal zijn er 7,9 miljoen huishoudens in Nederland – in een problematische schuldsituatie verkeren. Opgemerkt wordt dat armoede en problematische schulden vaak samengaan. Net als bij armoede wordt bij de bespreking van problematische schulden vooral aandacht besteed aan omstandigheden die samenhangen met individuele personen: gebeurtenissen die mensen overkomen, gedrag en capaciteiten. Het beleid is vooral geïnteresseerd in de vraag welke kenmerken mensen/huishoudens met problematische schulden hebben. Opgemerkt wordt dat (helaas?) het aantal en de kenmerken van personen en huishoudens met problematische schulden niet jaarlijks centraal worden bijgehouden. Gesproken wordt over de ‘incidentie’ van problematische schulden (pag. 160). Incidentie is een begrip uit de epidemiologie. Het wordt gebruikt om het percentage nieuwe ziektegevallen per jaar aan te duiden. Het hebben van problematische schulden is kennelijk een ziekteverschijnsel. Door het verschijnsel van problematische schulden zo te duiden wordt het uit de sfeer gehouden van de maatschappijontwikkeling. Beleidsmensen en hulpverleners kunnen daar kennelijk goed mee uit de voeten. De gegeven beleidsopties leggen het accent op verandering van individuen, waarbij maatschappijontwikkelingen in een sfeer van politieke neutraliteit ongestoord hun ‘normale’ gang kunnen houden.

In hun dagelijkse leven merken armen dat de samenleving niet adequaat inspelt op ontwikkelingen die zich voordoen ten aanzien van dat 'normale'.

In het rapport wordt weliswaar ook gewezen op omgevingsfactoren als het complexer worden van de samenleving, de meer onzekere arbeidsmarkt, stijgende vaste lasten, en een groeiend aanbod van leningen. Maar dat ons economisch systeem problematisch is omdat het steeds intenser drijft op het maken van schulden wordt niet gesignaleerd, wordt kennelijk niet gezien als een probleem. Nergens wordt uiteengezet dat wij een schulden-samenleving zijn geworden, een samenleving met een economie die zich overeind houdt met het creëren van schulden. In de jaren 80-90 van de vorige eeuw is onze samenleving niet alleen in de economie, maar op steeds meer levenssterreinen, overgeschakeld op zelfregulerende markten (deregulering, privatisering, marktexpansie). De mensen zijn gewend geraakt aan de marktgedreven levenswijze van een doorgeschoten consumptiemaatschappij. De crises en oneffenheden van het economisch systeem worden keer op keer afgekocht met nog meer staatsverschuldning. In tegenstelling tot toenemende verschuldiging bij personen met (te) weinig geld, lijkt deze oplopende overheidsverschuldiging steeds minder problematisch. Wat betreft problematische verschuldiging bij personen komt de overheid in De Brede Schuldenaanpak met een actieplan dat gericht is op 'voorkomen', 'ondersteunen en ontzorgen' en 'zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso'. Dat zijn actielijnen binnen de kaders van het gangbare maatschappelijke bestel en merendeels gericht op personen. Er wordt nergens gepleit voor het ontwikkelen van acties tegen een samenleving waarin het hebben van onvervulbare behoeften tot levensnoodzaak is geworden, voor individuele mensen én voor de samenleving als geheel. Naast alle aandacht die nu gericht wordt op het (her)opvoeden van mensen die in problematische schulden zijn gekomen, zouden er ook, meer dan nu gebeurt, vraagtekens geplaatst mogen worden bij de wenselijkheid en houdbaarheid van een systeem dat mensen verplicht tot kopen om mee te doen in de samenleving der consumenten.

De samenleving 'ont-armen'

Zestig beleidsopties om mensen uit de armoede te tillen. Binnen het geheel van de samenleving wordt alles in gang gezet om het armoedebeleid te verbeteren, maar het geheel als zodanig blijft onberoerd. Arme mensen worden geholpen, maar armoede wordt niet opgelost. Zolang de sociale

verhoudingen zo blijven dat groepen met geld de ordening van de samenleving in hun voordeel kunnen regelen en zich de maatschappelijk hulpbronnen kunnen toe-eigenen waardoor oplossingen geblokkeerd worden en tegenstellingen en conflicten blijven voortduren, zolang blijven maatschappelijke vraagstukken rond verarming van mens en natuur voortbestaan. In de huidige economische ordening eigenen de sterken zich de winsten toe en schuiven ze de sociale en ecologische kosten af op de armen. Het onderkennen van de samenhang tussen rijkdom en armoede, tussen welvaart en ontbering, tussen zekerheid en onzekerheid, tussen veelvoud aan kansen en uitzichtloosheid mag niet ontbreken in een rapport over kansrijk armoedebeleid. Pas dan is er ruimte in de politiek en als afgeleide daarvan in het beleid om naast hulp aan arme mensen ook aandacht te schenken aan collectieve basisinitiatieven die gericht zijn op het tot stand brengen van sociale verhoudingen die voor alle samenlevende mensen bevredigend zijn. Pas dan is er perspectief op een 'ont-arming' van de samenleving, op een samenleving zonder armoede. Onlangs heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau gesignaleerd dat een nieuwe sociale kwestie gaat spelen. In deze publicatie over kansrijk armoedebeleid is daar helaas weinig van terug te vinden.

[Klik hier](#) om een overzicht te lezen van de 60 beleidsopties uit Kansrijk armoedebeleid.

Panningen, 24 september 2020
Raf Janssen