

Armoede is nooit weggeweest

... en is er in meer of mindere mate

Door Hub Crijns, redacteur van het tijdschrift Diakonie & Parochie

Armoede in Nederland is er altijd geweest. In de negentiende eeuw bestond Nederland voor driekwart uit mensen die moesten rondkomen van een minimaal inkomen. Vaak levend op het platteland was er sprake van grote armoede. In de steden groeiden aan de randen armoedewijken aan, die we nu ghetto's zouden noemen. Door de industrialisatie op het einde van de negentiende eeuw trokken veel mensen uit het platteland weg om in de



steden werk te vinden. Zo dat er was, was het meestal laagbetaald. De huisvesting was miserabel. Er ontstonden krottenwijken, die dichtbevolkt waren. Koning Willem III was in feite een koning van een land vol paupers. Een kleine elite had het goed. Een iets grotere groep burgerij ook. De grote massa was arm.

Sociale kwestie

In de overgang van de negentiende naar de twintigste eeuw was er sprake van de sociale kwestie en ontstond de strijd voor betere omstandigheden: beter werk, betere arbeidsomstandigheden, beter loon, betere behuizing, betere verzekeringen, betere uitkeringen in de situatie van handicap, overlijden, ouderdom. Vanuit de vijf grote levensbeschouwelijke stromingen ontstonden initiatieven om die strijd aan te gaan. Denk aan liberaal, katholiek, protestants-christelijk, humanisme, joods. Elke stroming had zijn sociale voorgangers. In het katholieke volksdeel klinken dan de namen van Alphons Ariëns, Herman Schaepman, Henri Poels, Jan Aengenent. Het ging allesbehalve van een leien dakje en er bestond veel weerstand. Ook in de eigen achterbannen of zuilen. De sociale voorgangers hadden ook in eigen kring veel te bevechten. Soms werden ze geholpen door bijzondere gebeurtenissen. Zo is het jaar 1891 belangrijk door de Derde socialistische Internationale, het eerste Christelijk-sociaal Congres en de eerste sociale encycliek 'Rerum novarum' door Paus Leo XIII. Alphons Ariëns vond in deze pauselijke rondzendbrief grote ondersteuning voor het werk van oprichten van arbeidersverenigingen en werkliedenverbonden. Al die inzet leidt ertoe dat de massa van de armen en toen meestal ook ongeletterden zich verenigden, geschoold raakten, politiek inspraak kregen en politiek georganiseerd raakten. In de loop van de twintigste eeuw ontstaat in steeds grotere mate kiesrecht voor iedereen en start de wedloop voor sociale wetgeving. Die sociale wetgeving ontwikkelt zich in een typisch Nederlandse combinatie

van algemeen geldende sociale wetten en privaat geldende wetten voor groepen en/of personen. Zo is bijvoorbeeld de eerste kindwet, die kinderarbeid onder de twaalf jaar verbiedt, een algemene wet. En de eerste spaarkassen, ziektekostenverzekeringen, kruisverenigingen, woningbouwverenigingen zijn particulier, opgericht lokaal, binnen de eigen zuil. Ariens bijvoorbeeld richt de eerste arbeidersverenigingen op, de eerste katholieke spaarkas, later spaarbank in Enschede, de Leo Harmonie, een gemeenschapshuis, een Kruisverbond, een Mariavereniging, en een Annavereniging tegen alcoholgebruik en voor matigheid, een woningvereniging. En elk initiatief zaait uit, van plaats tot plaats, van bisdom naar bisdom, om tenslotte landelijk verenigd te worden. Zo ontstaan in het eerste kwart van de twintigste eeuw naast sociale bewegingen ook sociale wetten. Over het algemeen levert die strijd op, dat de armoede minder wordt. Maar wie goed rondkijkt, ziet dat er genoeg armen zijn, in de steden en op het platteland.

De crisis van de jaren dertig en wereldoorlog

Net als het iets beter dreigt te gaan voor de armen, ontstaat begin jaren dertig de grote internationale crisis, veroorzaakt door het ineensstortende beursstelsel. De crash van de beurs van Wall Street najaar 1929 opent een decade van grote economische neergang. In Nederland is er grote werkloosheid en neemt de armoede hand over hand toe. Armoede bestrijden rekent de overheid niet tot haar eerste taak. En ondernemers zien daar voor zichzelf ook geen taak in, op enkele sociaal voelende ondernemers na. Het gevolg is dat een groot deel van de bevolking, werkend en niet-werkend te lijden heeft onder de grote depressie. Er is sprake van massale armoede.

De decade van armoede wordt vervolgd door de Tweede Wereldoorlog vanaf 1940. Deze periode brengt jaar op jaar meer vernietiging en schade, en eindigt met een hongervinter in 1944 in het Westen van Nederland. Op het einde van de grote oorlog is Nederland een totaal geruïneerd land, met over het gehele land veel schade. Er kan gesproken worden van meer of minder schade. Natuurlijk is er veel armoede. Groter zelfs dan in de jaren dertig. Het eerste jaar na de oorlog is er voor veel mensen in Nederland sprake van bestaansonzekerheid. De terugkeerders uit Duitsland en andere landen, en de gerepatrieerden uit andere landen hoeven niet te rekenen op een goede ontvangst. Ze worden weggeborgen en mogen zelf kijken hoe ze toekomst kunnen vinden.

Wederopbouw

Het wordt vervolgens de tijd van de wederopbouw. De twintig jaar na 1945 tot 1965 staan garant voor grote armoede. Het verschil met de politiek en de rol van de overheid van de jaren dertig is dat er nu een beleid wordt gevoerd van grote solidariteit. Niet alleen in groepen, maar ook algemeen, voor iedereen. De levensbeschouwelijke stromingen slaan de handen ineen en gaan onder het motto van herstel en wederopbouw aan het werk met niet alleen reparatie, maar ook het ontwerpen van een sociale rechtstaat. De verzorgingsstaat wordt geboren en het systeem van sociale wetgeving wordt uitgebouwd. De overheid neemt financiële verantwoordelijkheid op het gebied van werkgelegenheid scheppen, sociale wetgeving, volkshuisvesting, zorg, onderwijs, infrastructuur van water, elektriciteit, wegen. Deze twintig jaar kenmerken zich door veel armen, dat is zeker, maar de armoede wordt gedeeld en aan oplossingen wordt gewerkt. Een goed voorbeeld is het bonnensysteem op wezenlijke zaken zoals voedsel en kolen, dat tot nog in de vroege jaren vijftig gehanteerd wordt. Koffie is in 1952 het laatste product dat ten slotte weer vrij verkrijgbaar werd. Ook is er een strenge nationaal geleide loonpolitiek: het te verdienen inkomen dient goed verdeeld te worden on-

der elkaar, zonder al te grote sprongen vooruit.

De nationale politiek van na 1945 heeft gekozen voor de uitwerking van het sociaal contract voor het beginsel arbeid boven inkomen. Elke volwassene wordt geacht met betaald werk zijn inkomen te verdienen. En voor diegenen die pech hebben door ziekte, werkloosheid, overlijden zijn uitkeringen mogelijk. Maar alleen tijdelijk. Als het euvel overwonnen is, kan er weer gewerkt worden. Mensen, die een beroep moeten doen op een uitkering, horen altijd dat er iets tegenover hoort te staan. Namelijk persoonlijk alle wegen te willen bewandelen om uit de uitkering te komen. Dit principe van wederkerigheid is binnen het sociale zekerheidsstelsel van meet af ingebouwd. En de overheid en ondernemers hebben de plicht om samen te zorgen voor voldoende werkgelegenheid. Het betaald werken wordt vooral voor mannen gedacht. Er is schaarste aan betaald werk en vrouwen hebben in huis voldoende werk voorhanden: het huishouden en de zorg voor de kinderen. Dus alle politieke zuilen zijn het eens: er komt een verdeling van het betaalde werk voor hoofdzakelijk mannen en vrouwen werken in huis na hun huwelijk. En om dat mogelijk te maken wordt het kostwinnerbeginsel ingevoerd: elke man verdient niet een persoonlijk inkomen, maar een gezinsinkomen. Zo komen in de jaren vijftig en zestig onder de noemer van solidariteit de voornaamste wetten van het sociale gebouw tot stand: algemene werkgelegenheidsbeleid, algemene geleide loonpolitiek, Algemene Werkloosheidswet (1949), Algemene Bijstandswet (1965), Algemene Ziektewet (1913, herzien 1930), Algemene Kinderbijslagwet (1963). De jaren zeventig voltooiën het geheel met de Algemene Ouderdomswet (1975), Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (1976), Eind jaren zeventig is het sociale huis van Nederland ongeveer klaar en krijgt de solidariteit uitdrukking in vier soorten wetgeving: private persoonlijke verzekeringen en spaarsystemen (degene die inlegt, is ook degene die ervan profiteert); private groepsverzekeringen voor mensen die als aangesloten club premie inleggen en indien nodig een beroep op uitkering kunnen doen; sociale voorzieningen afgesproken door werkgevers, werknemers en overheid voor mensen die door pech niet in hun inkomen door betaalde arbeid kunnen voorzien; en als vierde element algemene volksverzekeringen, die voor elke Nederlander gelden.

Jaren zeventig

Het opbouwen van Nederland krijgt een voortzetting in de jaren zestig en zeventig. Er is voldoende werkgelegenheid ontstaan om de meeste mannen van Nederland een baan te bieden. Omdat na de tweede wereldoorlog de meeste werkgelegenheid nieuw wordt ontwikkeld, zijn de arbeidsomstandigheden beter dan voorheen. De algemene volkshuisvesting zorgt ervoor dat het thuis van mensen beter is. Vrouwen worden in hun huishouden bijgestaan door nieuwe huishoudelijke technologieën. De vinding van het gasveld in Groningen leidt tot de invoering van een algemeen gasleidingnetwerk in Nederland. Kolen- en houtstook verminderen, de lucht in steden wordt schoner, er komen in alle huishoudens eigen bad en toiletgelegenheid. De algemene badhuizen verdwijnen uit beeld. Het algemeen ingevoerd onderwijs zorgt ervoor dat de bevolking zich beter ontwikkelt. Technologie zorgt voor veel nieuws: fietsen, brommers, auto's, vrachtwagens, bussen, elektrische treinen, wasmachines, gasfornuizen, radio, televisie, enzovoorts. Economisch, sociaal, cultureel, educatief ontwikkelt de Nederlandse bevolking zich. De inkomens worden hoger. Door de algemene kinderbijslag krijgen huishoudens meer geld. Dat geld kan ook uitgegeven worden aan allerlei consumptiegoederen en aan huizen. Nederlanders gaan vooruit, en het aantal arme Nederlanders wordt minder.

Niet dat er geen armen zijn. Integendeel zelfs. Er zijn ook veel werkende armen, die tegen lage lonen werken. En er zijn veel werklozen, zoals bijvoorbeeld de mijnwerkers in Limburg,

doordat de kolenmijnen sluiten. Maar de invoering van de minimumloonwet en de het sociale zekerheidstelsel bij tegenslag zorgen ervoor dat huishoudens niet zonder inkomen zitten. Armen in Nederland zijn in vergelijking met de armen van de jaren dertig en eerder "rijk" te noemen. In 1976 bereikt de uitkering een hoogte aan inkomen, die in de armoede onderzoeken van na die tijd als nulmeting wordt meegenomen. Interessant is dat sedert die nulmeting de hoogte van de uitkering en de waarde van dat inkomen gestaag gedaald zijn. Armen hebben vaak goede huisvesting, een inkomen, en de kinderen gaan allemaal naar school. Koningin Juliana is koningin van een land van burgers, die voor het grootste deel geen bestaansonzekerheid kennen.

Crisis jaren tachtig en negentig

Gedurende de jaren zeventig is de welvaart van de gemiddelde Nederlander toegenomen. Dankzij de vruchten van het algemene werkgelegenheidsbeleid, de volkshuisvesting, de opbouw van het sociale zekerheidssysteem. Tegelijk zijn er signalen zichtbaar, die een naderende crisis aankondigen. De olie producerende landen hebben de jaren zeventig benut om aan kartelvorming te doen en oefenen hun macht uit door de prijs van de goedkope olie te gaan verhogen. Dat geeft een prijsopdrijvend effect in de economieën wereldwijd. Door de welvaartsontwikkeling en de stijging van de lonen wordt de arbeidskracht in lage lonen landen concurrerder en internationaal opererende bedrijven beginnen hun productiecentra te verplaatsen van West-Europa naar elders op de wereld. En het produceren gaat langzaam anders, mede door het toegenomen wereldwijde handelsverkeer van vliegtuigen en schepen. Tot aan de jaren zestig en zeventig zijn veel fabrieken makers van het gehele product onder één dak en betrekken zij alle grondstoffen en benodigde middelen naar die fabricageplek. In de jaren zeventig wordt meer en meer de manier uitgevonden om op verschillende plaatsen halffabricaten te maken of deelproducten, die tenslotte in de laatste fabriek in elkaar gezet worden. De begrippen toeleveringsbedrijven en productie op vraag worden steeds belangrijker. Als op het einde van de jaren zeventig de tweede oliecrisis uitbreekt met grote tekorten in de levering van olie, benzine en olie op de bon, en autoloze zondagen, ontstaat er een enorme neergang in de Nederlandse industrie. De fabrieken met veelal ongeschoolde arbeiders, die massaproductie maken op een plek, gaan sluiten. Denk aan scheepvaart, metaal, textiel, schoenen, sigaren, enzovoorts. Binnen twee jaar zien meer dan 1,5 miljoen mensen hun baan verdwijnen, die nooit meer terugkomt.

In de werkgelegenheid moet Nederland gaan wijzigen. Van een productieland wordt de basis verlegd naar handel en diensten. In de landbouw- en visserij wordt de nadruk verlegd naar grote bedrijven, die veel productie kunnen maken, vooral voor de export. De wijzigingen, die dit anders te werk gaan mogelijk maken, komen van de opkomende digitale technologie. Computers veranderen werk, werkmethoden, en versnellen het werk. Communicatie wordt door het e-mailverkeer stukken sneller. Administraties kunnen sneller werken. De internetcommunicatie-technologie verandert het landschap van werken in twintig jaar volledig. Veel banen verdwijnen, andere komen ervoor in de plaats. In plaats van een typekamer vol typisten, komt er een office-manager. De grenzen tussen op het werk werken en thuis werken vervagen. De grenzen tussen waar mensen werken vervagen. Internet maakt mogelijk dat er overall in de wereld gewerkt kan worden. Het is helemaal niet zo verwonderlijk als op het einde van de jaren negentig grote bedrijven hun administraties in India laten doen. Langzaam maar zeker komen er op de arbeidsmarkt twee soorten nieuwe werknemers: zelfstandige ondernemers zonder personeel, die hun diensten aanbieden. En flexibel werkende mensen. Termen als nul-urencontract, oproepkracht, piekcontract, etc. doen hun intrede.

Langzaam neemt het aantal mensen dat met deze flexibele contracten werkt toe en neemt het aantal mensen met een vast arbeidscontract af.

Bezuinigen en reorganiseren

De jaren tachtig en negentig laten zich kennen als de grote crisisjaren, waarin in Nederland het woord bezuinigen leidend wordt in het regeringsbeleid. Het sociale zekerheidsstelsel is niet berekend op zoveel mensen, die er een beroep op moeten doen. De kosten voor de zorg en onderwijs zijn te hoog. Welzijn en veiligheid mogen met minder toe. De jaren tachtig en negentig kenmerken zich door een liberale politiek, waarin het vrije markt denken de overhand krijgt. De overheid schakelt terug op veel fronten. Overal komt minder geld beschikbaar. Het sociale zekerheidsstelsel wordt over een termijn van twintig jaar grondig herzien. Globaal gesproken worden de rechten op uitkering kleiner doordat er drempels voor de toegang worden opgeworpen; de uitkeringshoogte wordt lager doordat telkenmale minder wordt verhoogd dan de jaarlijkse inflatie aangeeft; en de duur van diverse uitkeringen wordt korter. En voor huishoudens met een uitkering wordt de kostendelersnorm uitgevonden: het is goedkoper als je samen een huishouden voert, en dan kan er wel een deel van de uitkering ingehouden worden. Ook als de mede-huisgenoot een uitkering heeft en als hij of zij een inkomen heeft. Hoewel in de werkwereld en inkomenswereld steeds meer individueler gedacht wordt, gaat in het sociale zekerheidssysteem de communale solidariteit een grotere rol spelen. Familie- en gezinsrelaties worden altijd bij de uitkeringen betrokken. Armen zijn er veel in de jaren tachtig en negentig. Bedrijven werken toe naar zwarte cijfers door vooral op de factor arbeid te bezuinigen en mensen te ontslaan. De overheid kan uitkeringsgerechtigden niet ontslaan, maar kan wel bezuinigen. Hetgeen volop gebeurt. Armoede onderzoeken vanaf de jaren tachtig en negentig laten zien dat een behoorlijk deel van Nederland tot de onderste inkomensgroep behoort met een minimuminkomen of lager. De cijfers schommelen tussen 13 en 7 procent van de bevolking. Want bij armen tellen ook kinderen mee. En deze onderzoeken geven aan dat de hoogte en waarde van de uitkering steeds minder wordt. De kosten van leven stijgen, vooral de huisvestingskosten. Er komen termen als minima, echte minima, meerjarenminima. En de term sociaal minimum ontstaat, naast het wettelijk minimum loon. Op het einde van de jaren negentig is er een afstand tussen beide van ongeveer dertig procent zichtbaar. In de jaren tachtig ontstaan allerlei bewegingen van uitkeringsgerechtigden. In het begin ijveren zij alleen voor hun groep en uitkering en proberen daarvoor verbetering te bewerkstelligen. Later ontstaan er meer samenwerkingsverbanden en coalities. Vanaf 1987 voegt de kerkelijke beweging Arme Kant van Nederland en Economie, Vrouwen en Armoede zich als bondgenoot in die sociale beweging. Er is een landelijke werkgroep en provinciale en stedelijke werkgroepen. Vanaf 2000 ontstaat de Sociale Alliantie voor rechtvaardigheid, een samenwerkingscoalitie van uitkeringsgerechtigden organisaties en groepen, kerken, en vakcentrales.

Arbeid boven inkomen

In de jaren tachtig is er door de crisis ook volop discussie ontstaan of het uitgangspunt van het sociaal contract nog wel juist is. Dat sociaal contract hield in dat de overheid zorgt voor algemene werkgelegenheid en de burger verdient zijn inkomen met een betaalde baan, waarvoor ondernemers zorgen. En de overheid zorgt voor een uitkering voor de periode dat die burger pech heeft. Maar door de crisis ontstaat volop de vraag of er wel algemene werkgelegenheid kan zijn: banen worden schaars. Terwijl het sociale zekerheidssysteem niet berekend is op zo'n grote toeloop van mensen. Er wordt volop gediscussieerd over alternatie-

ven, waarin in het sociaal contract inkomen boven arbeid gesteld wordt. Stelsels rond basis-inkomen en negatieve inkomstenbelasting komen naar voren. Ook wordt volop gediscussieerd over systemen, waarin arbeid en inkomen naast elkaar staan, en burgers van beide gebruik kunnen maken. De discussie wordt op advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in de tweede helft van de jaren negentig beslist in het voordeel van handhaven van het sociaal contract: arbeid gaat boven inkomen. En er ontstaat steeds meer beleid om vrouwen toe te laten op de arbeidsmarkt. De beperkende wetgeving voor vrouwen wordt opgeheven. Binnen de inkomensstelsels wordt het inkomen geïndividualiseerd. Vrouwen merken dat doordat hun lonen lager zijn, dat wil zeggen opgezet zonder kostwinnerdeel. Mannen merken er niets van, want hun kostwinnerdeel blijft gewoon meelopen in de beloningen. Het effect van de beleidskeuze voor arbeid boven inkomen, houdt ook in dat er verschil mag zijn tussen beloning uit arbeid en inkomen uit geen arbeid. De uitkering dient voldoende te zijn om van te leven, maar geen hangmat om in uit te rusten. Er moet een stevige prikkel overblijven om betaalde arbeid op te zoeken en dat kan, als de uitkering niet te hoog is. Zo zijn binnen het sociale zekerheidssysteem ook het begrip prikkel en drang te vinden. Mensen dienen geprikkeld en naar betaalde arbeid gedrongen te worden. In een mooi woord heet het activering van mensen richting betaald werk toe.

Een korte periode van bloei

Einde jaren negentig komt Nederland uit de crisis. De regering behoeft het woord bezuinigen niet meer te hanteren. Er is ruimte voor nieuw beleid. Technologische vernieuwingen voor handel, diensten en verkeer krijgen voorrang. Er is zelfs ruimte om te erkennen, dat er in Nederland armoede bestaat. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laat in een vijfjarige periode vanaf 1995 onderzoeken of armoede voorkomt, en indien ja, in welke vorm, en of er iets aan gedaan kan worden. Oplossingen als het sociale minimum verhogen, de scherpe controles verminderen, regels verruimen, mensen de mogelijkheid te geven bij te laten verdienen bij de uitkering zonder inkomenskorting, horen daar natuurlijk niet bij. In april 1998 wordt de Algemene Bijstandswet herzien, die tevens een herziening meeneemt van alle andere algemene sociale zekerheidswetten. Opnieuw worden toegangen moeilijker, nieuwe groepen worden uitgesloten, de uitkeringen worden lager, de perioden korter. Als enige tegemoetkoming komt bij de wijziging van het belastingstelsel in 2002 uit de bus een vorm van negatieve inkomstenbelasting door het invoeren van zogenoemde heffingskortingen, vooral weer voor werkenden, en toeslagen. Het sociaal minimum is laag, dat wordt erkend. De kosten zijn hoog, dat wordt ook erkend. De individualisering van inkomens gaat verder in het inkomens- en belastingstelsel. Mensen kunnen toeslagen krijgen voor huur, kinderopvangkosten, zorgkostenverzekeringspremie, zorgkosten. De bureaucratie neemt toe. Op gemeentelijk niveau ontstaan er allerlei soorten minimabeleid. Ook dit zijn toeslagen, die mensen kunnen aanvragen. Vooreerst komen groepen mensen in aanmerking, die aan bepaalde criteria voldoen. De bureaucratie neemt toe. De sociale zekerheid raakt langzaam aan gedecentraliseerd. En decentralisatie geeft verschil tussen gemeenten. De ene maakt het maatwerk gemakkelijker dan de andere. De gedachte van algemene solidariteit raakt naar de achtergrond.

Het lastige van al die aanvullingen op het sociaal minimum is dat ze op aanvraag verkrijgbaar zijn, onderling afhankelijk van elkaar, en achteraf nagerekend worden. Als voorbeeld moge dienen dat het vakantiegeld ook meegeteld wordt bij de maandelijkse bruto uitkering, maar een keer per jaar wordt uitgedeeld. Na twee jaar blijken mensen vaak een hoger inkomen hebben gehad, dan ze vooraf hebben opgegeven. Het systeem van naheffingen ontstaat, met natuurlijk administratiekosten en straffkortingen. Mensen raken in de schulden,

langzaam maar zeker. In de onderzoekcijfers worden armoede en schulden niet aan elkaar gekoppeld. Het zijn twee afzonderlijke onderzoeksgebieden. In de praktijk blijken armen vaak ook mensen te zijn met schulden. Ook als ze werken, of misschien wel juist als ze flexibel werken.

Dot.com-crisis jaren tweeduizend

De overgang van de twintigste naar de eenentwintigste eeuw gaat met veel onrust gepaard over de millenniumbestendigheid van de grondcijfers van de ICT-programma's. Het begrip millenniumbug doet zijn intrede en alle organisaties, ondernemers en overheden moeten nagaan of ze millenniumproof zijn. ICT-bedrijven doen gouden zaken en er ontstaat een wedren op de financiële markten. Niet alle ondernemingen maken hun beloften waar. Er blijken zeepbellen tussen te zitten. Plaatsingen van nieuwe bedrijven gooien hoge ogen bij de start, maar leveren al snel grote verliezen op. De starters hebben hun geld binnen, de andere beleggers boeken verliezen. Er ontstaat een crash op de financiële markten, die later de dot.com crisis is genoemd. Hoewel met grote impact rond winst voor de een en verlies voor de ander(en), slaat deze crisis niet door naar de gewone economie. Nederland maakt de millenniumovergang redelijk goed door en de economie maakt groeijaren door. Voor viervijfde van het Nederlandse volk gaat het beter. Voor eenvijfde, de wagon achteraan de trein, gaat het langzaam slechter. Want de sprong voorwaarts geldt voor allen, die met de race mee kunnen doen. De economie heeft vraag naar sterken en gezonden, niet naar zwakken en kneuzen.

Voor de afhakers en verliezers is er de weg naar de laatste wagon. Uitgesloten van de werkweld wacht de wereld van het sociale zekerheidssysteem. Hier gelden de wetten van zui-nigheid nog steeds. En er komt een aanscherping van het wederkerigheid beginsel. Voor wat hoort wat. Wie een uitkering wil (lees: moet) hebben, kan die krijgen in ruil voor een inspanningsverplichting richting de samenleving. Op allerlei manieren dringt dit nieuwe beginsel binnen in het sociale zekerheidsstelsel. Aktivering wordt steeds meer een verplichting. Arme mensen zijn er volop. De armoede onderzoeken geven ieder jaar zo'n 7 procent van de bevolking aan ofwel rond de 750.000 mensen. Veel mensen worden ook niet meer geteld. Er komt ook daar onderzoek naar: mensen die niet uitkeringsgerechtigd zijn, niet werkloos, maar wel graag betaald werk zouden willen hebben. Dat blijken er al snel evenveel te zijn als de armen, ook zo'n 750.000 mensen. En van de armen blijkt het aandeel werkende armen langzaam toe te nemen. Steeds meer ontstaat in Nederland flexibele, vaak laag beloonde werkgelegenheid, waar mensen hun inkomen mee proberen te verwerven. Werkgevers vinden die beloning voldoende, maar werknemers merken dat die inkomsten onvoldoende zijn om tegemoet te komen aan de hoge vaste lasten. Het deel dat overblijft om van te leven is vaak lager dan nodig is. Veel armen houden aan het eind van hun geld nog veel dagen van de maand over.

Kredietcrisis van 2008 en later

De Westerse economieën zouden gewaarschuwd kunnen zijn bij de overgang van het millennium. Maar die waarschuwingen zijn misschien wel gezien door enkelen, maar door de massa niet opgevolgd. De economie is na het millennium gaan versnellen. En de motor van dit alles is geleend geld, dat steeds goedkoper wordt door een dalende rente. Iedereen leent geld en financiert daarmee zijn onderneming, project, financiële transactie, belegging. Ook particulieren worden gestimuleerd om met geleend geld eigen woningen te kopen. Ook lagere inkomens kunnen dat. De kosten worden vooruit gepland. Er komen allerlei hypothe-

ken, die het aflossen uitstellen tot later, tot zelfs na het verstrijken van de looptijd van de lening. Ook worden hypotheekaanleggers met beleggen op de aandelenkoersen. Kortom: het feest van de economie kan niet op. Totdat de Amerikaanse hypotheekmarkt begint te kreunen. Het blijkt dat er handel is ontstaan in hypotheekleningen, vooral van kwetsbare mensen, die moeite hebben met aflossen en dus in de schulden zijn. Banken hebben met bundels schulden belaste hypotheekleningen gehandeld en zich voor het risico van te moeten betalen verzekerd bij anderen: verzekeraars en banken. Want transacties bekostigen doe je met geleend geld. Er gaat op een gegeven moment iets mis. De grote banken moeten gaan betalen op hun geleende contracten. Het gaat om miljarden, hetgeen ze niet in huis hebben. Ze doen een beroep op hun verzekeringen. Daar blijken de miljarden ook niet voorhanden. Het beroep op weer nieuwe leningen wordt geweigerd. Het kaartenhuis valt in elkaar. De ene oproep tot aflossen roept de andere op en de miljarden schulden kegelen elkaar om. De internationale kredietcrisis is geboren. Het komt zo ver, dat het gehele financiële bankwezen in elkaar dreigt te storten. Dat kunnen overheden niet laten gebeuren, omdat anders alle ondernemingen en burgers hun financiële middelen kwijt raken. Alle overheden gaan hun voornaamste banken redden. Het kost miljarden, die natuurlijk later terug betaald moeten worden.

De sociale kosten van de bankenredding

De banken worden gered in 2009, en het lijkt alsof de financiële kredietcrisis niet doorslaat naar de andere economische sectoren. Dat is schijn, want de crisis sijpelt in de jaren erna door. Naar ondernemingen. Naar overheden, die gaan bezuinigen om de uitgegeven miljarden te gaan aflossen. Naar sectoren, die door overheidsfinanciering functioneren, zoals onderwijs, zorg, infrastructuur, beveiliging. Het woord bezuinigen, krimpen, afbouwen is volop aanwezig. Ook in de sociale zekerheid. Een voorbeeld van bezuinigen, terwijl het sociaal minimum eigenlijk te weinig is, is de in 2011 aangenomen wet om de bijstand tot en met 2035 in kleine stappen te verlagen, omdat de dubbele heffingskorting in het referentieniveau voor de bijstand in jaarlijkse stapjes wordt afgebouwd. Die heffingskorting is nog gebaseerd op de kostwinnersbeginsel, dat nu in een geïndividualiseerde samenleving kan verdwijnen. En men argumenteert dat het verschil in inkomen tussen betaald werk en een uitkering vergroot dient te worden. De wet is in 2011 aangenomen ondanks het gegeven dat armoede in Nederland een hardnekkig probleem is, dat de kwaliteit van leven voor circa één miljoen mensen dagelijks ondermijnt. En ondanks het langzaam groeiende inzicht dat het sociaal minimum te laag is, gelet op de hoogte van de vaste lasten.

De bezuinigingen hebben ook grote effecten naar burgers toe. In de jaren na de redding van de banken neemt het percentage huishoudens met schulden, buiten de hypotheek om, toe. Zijn er in 2007 nog 250.000 huishoudens met schulden, vijf jaar later zijn het er 2,3 miljoen. Armoede is niet zo maar iets van de mensen met een laag inkomen of met een uitkering. Armoede treft nu een groot deel van de huishoudens, die niet meer rond kunnen komen met hun inkomen.

Natuurlijk heeft deze crisis ook grote gevolgen in het sociale zekerheidstelsel. Er moet bezuinigd worden en dus gaat het stelsel weer helemaal op de schop. De algemene bijstandswet wordt grondig herzien richting Wet Werk en Bijstand. En daarmee ook alle andere sociale wetten. Het sociale minimum wordt ingevoerd op dertig procent van het wettelijk minimum loon. Er komen verschillende definities van sociaal minimum, gerelateerd aan een theoretisch vastgesteld pakket aan consumptiegoederen. Er komen allerlei drempels voordat mensen recht krijgen op een uitkering. En er wordt flink gecontroleerd op fraude. Want misbruik maken van sociale voorzieningen, terwijl er zoveel schaarste is, kan natuurlijk niet (!).

De zogenoemde fraudewet (de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving) is in 2012 ingevoerd in aanvulling op de herziening van de algemene bijstandswet. Omdat er uit de samenleving protest komt op de hardheid van deze wet, wordt in januari 2016 een lichte aanpassing gemaakt, die het boetesysteem lichter maakt. Maar de fraudewet blijft onderdeel van de Wet Werk en Bijstand en gaat in 2015 onderdeel uitmaken van de Participatiewet, die opnieuw een stelselherziening inhoudt. De bezuinigende overheid verschuift met de Participatiewet van 2015 bij drie wetten de verantwoordelijkheid in de uitvoering van Rijksoverheid naar de gemeenten: algemene bijstand, sociale werkvoorziening en Wajong. De Rijksoverheid geeft wel budgetten, maar bezuinigt er flink op. De wettelijke decentralisatie naar de gemeenten toe en het veronderstelde maatwerk dat daar beter gedaan kan worden dan door de Rijksoverheid, leiden er toe dat er verschillen gaan ontstaan tussen gemeenten onderling. Je kunt als uitkeringsgerechtigde in de ene gemeente heel anders benaderd worden dan in de andere. En de systeemwijziging bouwt de communale solidariteit meer in. Voordat er een beroep gedaan kan worden op sociale zekerheid moeten familiebanden eerst aangesproken worden, alsmede voorliggende voorzieningen in private of groepscollectieve sfeer. Pas daarna komt de algemene solidariteit in beeld. En bij de uitvoering daarvan wordt de familie solidariteit opnieuw aangesproken. Het leidt tot rare effecten. Als een kind van een bijstandshuishouden 21 jaar wordt, telt dat kind ineens als een aparte volwassene en mogelijke inkomensverwerver. En de voordeurregel gaat in: meer volwassenen bij elkaar kunnen met minder inkomen toe. De ouder kan inkomensderving van honderden euro's per maand tegemoet zien. Er ontstaan schrijnende verhalen van kinderen, die aan de zwerv raken, opdat de ouders voldoende inkomen houden. De Fraudewet maakt het mogelijk dat fraudebestrijding gemakkelijker kan gebeuren door strafkortingen, schorsing, uitsluiting en naheffing. De fraudewet heeft de bewijslast omgekeerd: niet de overheid of uitvoeringsinstantie of belastingdienst moet bewijzen of iemand fouten heeft gemaakt (fraude heeft gepleegd), maar de burger die aangemerkt wordt. De fraudewet criminaliseert de burger bij voorbaat. En als die burger dan zijn of haar best doet om de bewijslast aan te leveren voor het tegendeel, kan de overheid of uitvoeringsinstantie of belastingdienst die bewijsvoering negeren. Jarenlang zelfs. Waar dat allemaal toe gaat leiden, weten we in 2020 sinds de zogenoemde kinderopvangtoeslagaffaire. De belastingdienst heeft mensen, die beroep deden op de kinderopvangtoeslag aangemerkt als fraudeurs. Als gevolg daarvan werden uitkeringen gestopt, toeslagen gestopt, en terugvorderingen gestart. Huishoudens kwamen door dat regime in de schulden. Gedurende 2021 blijkt het om minstens 30.000 huishoudens te gaan. En ook in andere situaties blijkt de wettelijk verankerde fraudebestrijding een enorme negatieve impact te hebben op huishoudens.

Coronacrisis van 2020 en later

Als Kabinet Rutte III zich opmaakt voor de verkiezingen van 2021 lijken de gevolgen van de kredietcrisis uit 2008 overwonnen te zijn. Alle barometers van de economie staan op groen. Het gaat goed, aldus alle trendvolgers. Voor viervijfde van de bevolking klopt dat verhaal. En naar de situatie van de achterste wagon in de trein, die aangehaakt is via de strenge wetten van de sociale zekerheid, hoeft niet omgekeken te worden. Het is allemaal goed geregeld. In de economie is standaard geworden dat er een klein deel is met vaste arbeidscontracten en hoge beloningen. Daaromheen zit een kern met vaste contracten, maar lagere beloningen, vaak ingehuurd via toelevering- of andere contracten. En daar weer omheen de werkenden met een flexibel contract, of de zelfstandigen zonder personeel, die meestal met tijdelijke contracten actief zijn. Prettig geregeld. Er is sprake van een zekere overspanning in de arbeidsmarkt; in sommige sectoren is vraag naar arbeid, maar er is onvoldoende aanbod. Alle

initiatieven, projecten, activiteiten om van de al uitgesloten (arm wordend of arme) massa mensen toe te leiden naar die arbeidsmarkt, leveren povere resultaten op. Het hinderde niet om diverse wetten aan te nemen, waardoor mensen sociale zekerheidsrechten inleverden voor kansen op banen, die hen niet geboden worden of er niet zijn.

Dan komt vanuit Azië voorjaar 2020 het covid-19 virus ofwel de corona-ziekte de wereld verrassen. Het zeer besmettelijke virus blijkt al snel flink dodelijk te zijn. Er zijn nog geen oplossingen aanwezig om de ziekte zelf te bestrijden. De enige oplossing die helpt is volkomen isolatie van het sociale verkeer. In alle landen ontstaat vanaf maart 2020 een samenleving, die gekenmerkt wordt door enorm beperkende maatregelen. Thuis werken is een nieuw motto geworden in de economie, mogelijk gemaakt door de technologie. Digitaal vergaderen neemt enorm toe. De overheid gaat steun verlenen aan door de stillegging geraakte sectoren en ondernemingen: voor miljarden steunpakketten. En de crisis duurt in 2021 nog voort. Wel ontstaan gedurende 2020 nieuwe inzichten in de hulp aan mensen, die de ziekte hebben opgelopen, en komen er verschillende vaccins beschikbaar. In de loop van 2021 gaan landelijke vaccinatieprogramma's van start, die halverwege het jaar tot effect leiden. Als mensen gevaccineerd zijn, krijgt besmetting minder kans, en daalt het aantal zieken en ziekenhuisopnames. Evengoed is de overheid dan al ruim 70 miljard aan investeringen kwijt. Dat moet in de toekomst natuurlijk terugbetaald worden.

Bezuinigen zit er even niet in. De coronacrisis heeft allerlei effecten op de samenleving. Er verdwijnt veel werk, omdat bepaalde sectoren voor een jaar stil liggen (horeca, kunst, cultuur, evenementen, etc). Er ontstaat veel werk omdat de ziektebestrijding nieuw werk ontwikkelt (beschermende middelen industrie, vaccinatie industrie, zorgwereld). Er is ontzettend veel in beweging. Duidelijk is wel dat aan het einde van alle bewegingen een groep mensen overblijft, die uit de werkwereld valt, en beroep moet doen op de sociale zekerheidswereld. De toegangen daartoe zijn streng. De uitkeringen zijn laag. De toeslagenwereld is zo ingewikkeld, dat mensen er geen gebruik meer van maken. Het zit bepaald niet mee. Het aantal huishoudens met schulden neemt toe.

In 2021, net voor de verkiezingen, komt kabinet Rutte III ten val op de kinderopvangtoeslagcrisis. Door aanhoudend onderzoek is uiteindelijk helder geworden wat de Fraudewet aangericht heeft in een aanpak door de belastingdienst op vermeende fraude rond kinderopvangtoeslag. Mensen zijn door het strakke vervolgingsbeleid in grote schulden geraakt. Er blijkt geen helpende overheid te bestaan, maar een vervolgende overheid. Het ten val gekomen kabinet heeft in eens veel geld over om de ontstane schade te gaan vergoeden. Er komt een vergoeding van 30.000 euro voor de huishoudens, die door de belastingdienst aangemerkt worden als behorend tot de fraude vervolgte huishoudens. Een enorm bedrag in sociale zekerheidstermen of in vergoedingstermen. Waar de basis voor dat hoge bedrag vandaan is gekomen, is de vraag. Of er precedentwerking van uit gaat voor andere situaties, lijkt niet overdacht. Bij de toekenning van het bedrag blijken nieuwe problemen te ontstaan met schuldeisers, waaronder de overheid zelf. Ineens worden overheidsschulden kwijt gescholden en ontstaan initiatieven om particulieren schuldeisers kwijt te spelen. Ook heel anders dan wat er twintig jaar normaal is geweest in sociale zekerheidsland. In al dat geweld klinken de stemmen, die wijzen op het wegnemen van de wettelijke basis van al die fraudebestrijding, het weghalen van de Fraudewet en al zijn effecten, heel pover. Een Tweede Kamer, die in juli 2012 in meerderheid voor invoering van die Fraudewet stemde, met uitzondering van PvdA, SP en Partij voor de Dieren, is nu wel erg stil op dit front. Ook in voorname van verkiezingsprogramma's scoort armoedebestrijding laag. Het is afwachten wat er tevoorschijn gaat komen in het nieuwe kabinet, dat halverwege 2021 in de maak is. Want dat er een kabinet moet komen is wel duidelijk, maar of het er gaat komen en wanneer, dat blijft

in de mist hangen.

Te vrezen is, dat het bestrijden van armoede daarin geen hoge prioriteit heeft. Als het recept uit vorige crisisperioden nu weer toegepast gaat worden, namelijk bezuinigen om de uitgegeven miljarden op te gaan vangen, dan heeft de groep op de onderste dertig procent van de inkomensstatistiek het nakijken. Als iets duidelijk is geworden uit de sociale geschiedenis, dan is het wel dat crisis en bezuinigen altijd leidt tot meer armoede en schulden bij burgers.