

## **Lokaal minimabeleid onderzocht en verbeterd Minima-effectrapportages**

Omdat het Rijk tekortschiet wat betreft een evenwichtige verdeling van de rijkdom en gaten laat vallen wat betreft de bestaanszekerheid van grote groepen burgers, mogen/moeten gemeenten bijspringen om met noodverbanden te lage inkomens te ondersteunen. Alle gemeenten doen dat, zij het dat ene gemeente dat beter doet dan de andere. Juist de gemeenten die goed zijn in het aanleggen van noodverbanden, zoeken naar mogelijkheden om de structurele oorzaken van armoede aan te pakken, ook op lokaal niveau. Dat is ook de hoofd-aanbeveling van een onlangs verschenen SER-rapport over de aanpak van armoede onder kinderen.

### **Lokaal minimabeleid onderzocht en verbeterd**

De Sociale Alliantie zet zich in voor een samenleving zonder armoede. Dat is pas een rijke samenleving, vindt de Sociale Alliantie. De gemeente is een belangrijke speler om dat doel te bereiken middels de aanvullende inkomensondersteuning. Deze is nog steeds, en zelfs steeds meer, nodig. Dat komt omdat het Rijk te kort schiet wat betreft een evenwichtige verdeling van de rijkdom en gaten laat vallen wat betreft de bestaanszekerheid van grote groepen burgers. Gemeenten mogen/moeten dan deze tekortkomingen van het Rijk opvangen. De Sociale Alliantie ondersteunt dit aanvullend beleid van de gemeenten, zij het onder protest en vanuit de wijsheid dat goede plakpleisters beter zijn dan slechte.

De inzet van de gemeente voor armoedebestrijding is om een nog belangrijker reden wenselijk. De gemeente is de overheid die het dichtst bij de gemeenschappen van samenlevende mensen staat. In die gemeenschappen ligt de sleutel tot het structureel oplossen van armoede: de samenlevende mensen kunnen hun samenleven zo inrichten dat iedereen meetelt en meedoet en dat niemand in een rijk land armoede hoeft te lijden. Het streven van de Sociale Alliantie is om dat aspect van samenlevingsverbetering een vast onderdeel te laten worden van het minimabeleid van iedere gemeente. Een Minima-effectrapportage (MER) kan daartoe een goed instrument zijn. Het geeft namelijk inzicht niet alleen in de effecten van het minimabeleid, maar eerst en vooral in de aard van dit beleid. En voor dat laatste zou meer aandacht wenselijk zijn, als het anti-armoedebeleid van gemeenten meer wil zijn dan het helpen van arme mensen – overigens zeer noodzakelijk! – en zich wil verbreden tot het bestrijden en voorkómen van armoede. In een recent rapport over de aanpak van armoede onder kinderen – voor een korte bespreking van dit rapport zie elders op deze site – pleit ook de Sociaal-Economische Raad (SER) ervoor om de compensaties van het gemeentelijke minimabeleid aan te vullen met een meer structurele en systematische aanpak van de oorzaken van armoede.

#### **1. Wat is een Minima-effectrapportage?**

Een Minima-effectrapportage (MER) geeft inzicht in de koopkracht van de inwoners met een laag inkomen en/of extra zorgkosten. Naast de effecten van landelijke regelingen zoals huurtoeslag en zorgtoeslag, worden de effecten van de gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen in kaart gebracht. De effecten kunnen duidelijk gemaakt worden door op een rij te zetten welke uitwerkingen dergelijke regelingen hebben op de koopkracht van diverse huishoudtypes, waaronder bijvoorbeeld ouderen, eenoudergezinnen, grote gezinnen, huishouden met extra zorgkosten. Op die manier wordt een goed en actueel beeld geschetst van de effecten van het sociaal beleid dat een gemeente voert. Dat is van belang voor het beoordelen van dit beleid en voor het nemen van besluiten over eventuele aanpassingen van dit beleid. In Nederland heeft het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD) veel ervaring met het maken van Minima-effectrapportages voor gemeenten. Bij het maken van deze rapportages wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen uitgaven voor enerzijds het basispakket (alle noodzakelijke uitgaven zoals kosten voor wonen, kleden, voeden, gezondheid, verzekeringen, telefoon, internet en tv) en anderzijds het restpakket (vrije uitgaven voor met name sociale participatie; dat zijn kosten van vervoer, bezoek, vakantie, sporten).

Steeds meer gemeenten gaan ertoe over om Minima-effectrapportages te laten opstellen. Veel van die MER's worden uitgevoerd door het NIBUD en zijn soortgelijk opgebouwd. Ook wat betreft de uitkomsten zijn er veel overeenkomsten. Daarom volstaan we in dit artikel met een korte weergave van de MER's van een grote gemeente (Utrecht), een samenwerkingsverband van gemeenten (Drechtsteden) en een kleine gemeente (Culemborg). Deze MER's zijn in 2016 uitgevoerd. Uit deze MER's trekken we enkele conclusies die naar ons oordeel op meer gemeenten toepasbaar zijn.

## **2. MER van de gemeente Utrecht**

De gemeente Utrecht heeft onderzoek laten doen naar de koopkrachteffecten van haar oude en vernieuwde armoedebeleid. De vernieuwing van het armoedebeleid is eind 2015 door de gemeenteraad vastgesteld (nota Utrecht Inclusief). De kern van de vernieuwing is: vereenvoudiging van een aantal regelingen; individuele, gerichte en tijdelijke ondersteuning (maatwerk); focus op vroegtijdig voorkómen van armoede en schulden; meer samenwerking met organisaties en ervaringsdeskundigen. De gemeente heeft het NIBUD in 2016 een Minima-effectrapportage uit laten voeren. Daarin zijn de oude en de nieuwe armoede-aanpak met elkaar vergeleken wat betreft de koopkrachteffecten voor elf verschillende huishoudtypen, voor telkens drie inkomensniveaus: 100%, 110% en 125% van het netto minimuminkomen. Bij alle huishoudtypes zijn zowel het besteedbare maandinkomen als de uitgaven met elkaar vergeleken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de betreffende huishoudens gebruik maken van alle beschikbare regelingen. Voor wat betreft de uitgaven is onderscheid gemaakt tussen het basispakket en het restpakket.

### **Uitkomsten**

Uit de Utrechtse MER 2016 blijkt dat er groepen mensen zijn die niet rond kunnen komen van hun inkomen uit werk en/of uitkering. Dat betekent dat zij het basispakket en het restpakket niet kunnen betalen, ondanks dat zij maximaal gebruik maken van de landelijke en lokale regelingen die er zijn. Dat geldt met name voor de volgende groepen:

- Alleenstaanden (alleen bij inkomen van 100% van de bijstandsnorm)
- Alleenstaanden met kinderen op de middelbare school (bij inkomen op 100%, 110% en 125%)
- Stel met of zonder kinderen (bij inkomen op 100%, 110% en 125%)

Voor een stel met twee kinderen op de middelbare school met een inkomen op 100% en een stel met vier kinderen op 100% en 110% geldt zelfs dat zij het basispakket al niet kunnen betalen. Het nieuwe armoedebeleid verbetert de situatie van deze groepen enigszins, maar nog steeds komen ze niet rond. Dat heeft twee hoofdoorzaken: het inkomen is te laag – de bijstandsnorm voor een stel is te laag; aanvraag toeslagen is te ingewikkeld en duurt vaak te lang – en de huur is niet passend bij het inkomen.

### **Levensgebeurtenissen**

Naast de MER is in Utrecht gedurende een aantal maanden in 2016 een pilot 'levensgebeurtenissen' (met name ontslag, scheiding) uitgevoerd. De kern van deze proef is het geven van gerichte, preventieve ondersteuning bij dergelijke gebeurtenissen via een cursus met workshops rondom financiële veranderingen en een geldbedrag. Uit evaluatie van deze proef blijkt dat levensgebeurtenissen een belangrijk aangrijpingspunt zijn om burgers te ondersteunen en dat de cursussen wel werken, maar dat een eenmalig geldbedrag onvoldoende soelaas biedt.

### **Vertaling naar beleid**

De MER en de pilot levensgebeurtenissen zorgen voor meer inzicht in de feitelijke situatie van de diverse huishoudens met weinig inkomen. Dat is de basis voor de nieuwe aanpak van het gemeentelijke armoedebeleid in 2017. Dat nieuwe beleid stoelt op de volgende uitgangspunten:

- Eenvoud: gemeentelijke regelingen en de toegang tot deze regelingen moeten eenvoudig zijn, zodat ze voor inwoners makkelijker te begrijpen en aan te vragen zijn.
- Vroegtijdig inzetten: voorkomen dat mensen in armoede terechtkomen, en schulden in een vroeg stadium aanpakken.
- Zelfredzaamheid: de aanpak heeft een activerende werking. Het stimuleren of versterken van de zelfredzaamheid van inwoners staat centraal. Mensen moeten bij voorkeur zichzelf financieel kunnen redden.
- Kinderen: er is speciale aandacht voor kinderen, zodat zij hun ontwikkelkansen kunnen benutten, ongeacht de financiële situatie van hun ouders.
- Leefwereld en gedrag: er wordt aangesloten bij de leefwereld van mensen en rekening gehouden met gedragsaspecten die meespelen rond het armoedevraagstuk.
- Maatschappelijke allianties sluiten: armoede is een breed en complex vraagstuk. De gemeente kan dat niet alleen aanpakken. Veel partijen in Utrecht zijn betrokken en hebben een belangrijke rol vanuit hun eigen ervaring en expertise. Er wordt daarom actief verbinding gezocht met inwoners, organisaties en ondernemers in Utrecht. Ook binnen de gemeente wordt verbinding gelegd met aangrenzende beleidsdomeinen.

Concreet betekent dit dat een algemene structurele ondersteuning wordt gegeven aan iedereen met een inkomen tot 125% van de bijstandsnorm. Daarbij wordt de focus gelegd op de Utrecht-Pas (inclusief het kindpakket) en de Collectieve Zorgverzekering voor Minima (CZM). Het leggen van focus houdt in dat in 2017 wordt begonnen met het afbouwen van een aantal regelingen waarvoor een beter alternatief ontwikkeld kan worden. Dat geldt onder meer voor tegemoetkomingen bij (te) hoge huren; in plaats daarvan wordt met de corporaties overlegd over betaalbare huren en over meer woningbouw in de sociale sector. Naast deze algemene structurele ondersteuning is er een incidentele ondersteuning gericht op persoonlijke omstandigheden: individueel maatwerk dat gericht is op het geven van (tijdelijke) ondersteuning aan mensen opdat deze zichzelf financieel blijven redden. Daarbij wordt geprobeerd een verbinding te maken met de bijzondere bijstand.

Met deze vereenvoudigde aanpak zet de gemeente Utrecht een stap in de richting van een jaarlijks bijstellen van het armoedebeleid. Dat gebeurt in samenspraak en samenwerking met maatschappelijke organisaties en ervaringsdeskundigen, mede op basis van de feitelijke gegevens die naar voren komen uit een jaarlijkse MER.

### **3. MER van de Drechtsteden**

De Drechtsteden is het samenwerkingsverband van de gemeenten Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. Deze gemeenten hebben dezelfde regelingen ten aanzien van het minimabeleid, waaronder een collectieve zorgverzekering, een vrijwilligersvergoeding, een fonds voor kosten schoolgaande jeugd.

In de MER2016 zijn zes typen huishoudens onderzocht op drie inkomensniveaus: 100%, 110%, 120% van het netto minimuminkomen (norm Participatiewet of AOW). Van alle huishoudtypen zijn begrotingen gemaakt met alle uitgaven waar dit huishouden mee te maken krijgt. Daarbij zijn alle landelijke en gemeentelijke regelingen meegenomen die invloed hebben op het inkomen- en uitgavenpatroon van de betreffende huishoudtypen. Ook hier is onderscheid gemaakt tussen het basispakket en het restpakket.

#### **Uitkomsten**

Uit de MER 2016 blijkt dat bijna alle onderzochte huishoudens met een minimuminkomen voldoende inkomsten hebben om de noodzakelijke uitgaven uit het basispakket te betalen. Wanneer ook naar de bestedingen in het restpakket wordt gekeken, krijgen meerdere huishoudentypen met tekorten op hun maandbegroting te maken. Een alleenstaande met een bijstandsuitkering komt na invulling van het basispakket én het restpakket 68 euro per maand tekort. Op 110% van de norm is dit geen tekort meer en bij een inkomen van 120%

van de norm is wel weer een tekort, te weten 13 euro. Het eenoudergezin met een bijstands-uitkering komt 73 euro tekort als ook de uitgaven aan het restpakket zijn gedaan. Op 110% van het minimuminkomen is er geen tekort te zien en op 120% is dit 42 euro, beide nadat ook de uitgaven aan het restpakket zijn gedaan. Het paar met oudere kinderen heeft op alle inkomensniveaus te weinig ruimte om de uitgaven uit het basispakket én het restpakket te doen. Dit tekort is het hoogst, 270 euro per maand, bij het laagst onderzochte inkomen. Het paar met oudere kinderen komt bij een inkomen op bijstandsniveau tekort, te weten: 141 euro nadat ook de uitgaven aan restpakket zijn gedaan.

Een forse stijging is te zien in het aantal keer dat bijstand is verstrekt voor de aanschaf van huisraad en bewindvoering; bijna een verdrievoudiging. Die stijging wordt voor het grootste deel veroorzaakt door een toename van het aantal statushouders, daklozen, slachtoffers van huiselijk geweld en onder-bewind-gestelden.

Soms leidt een hoger inkomen tot een beperktere bestedingsmogelijkheid, omdat bepaalde ondersteunende regelingen dan minder worden of wegvallen. In dat geval is er sprake van een armoedeval: mensen kunnen/willen zich niet verbeteren, omdat ze daardoor qua inkomen slechter af zijn.

### **Vertaling naar beleid**

In 2014 is ook een MER uitgevoerd. Uit de cijfers van de MER 2016 blijkt dat de minima er op vooruit zijn gegaan: zowel voor alleenstaande minima, voor minima met kinderen als voor alleenstaande ouderen met een zorgvraag is de koopkracht fors verbeterd. Er kunnen nog enkele regelingen verbeterd worden, met name vergoeding voor cultuur en sport voor ouderen. Het accent van het beleid wordt evenwel gelegd op betere informatie over het bestaan van ondersteunende regelingen, omdat nog steeds een deel van de doelgroep niet wordt bereikt. De gemeente wil hierbij nog meer samenwerken met organisaties die opkomen voor de belangen van minima. Ook wijkteams hebben hierbij een rol. Deze laatste kunnen ook vroegtijdig signalen opvangen, met name over het ontstaan en bestaan van problematische schuldsituaties. Omdat de gemiddelde huren erg hoog zijn, geeft het NIBUD de aanbeveling om met de woningcorporaties in overleg te gaan over het huurbeleid.

## **4. MER van de gemeente Culemborg**

In Culemborg is onderzoek gedaan naar de effecten die het armoedebeleid (landelijke en gemeentelijke regelingen) heeft voor zes typen huishoudens, telkens op vier inkomensniveaus (100%, 110%, 120% en 125% van het netto minimuminkomen).

### **Uitkomsten**

Uit de MER 2016 blijkt dat bijna alle onderzochte minimum huishoudens voldoende inkomsten hebben om de noodzakelijke uitgaven uit het basispakket te betalen. Uitzondering is het paar met oudere kinderen, dat op bijstandsniveau 23 euro per maand te kort komt. Wanneer ook naar de bestedingen in het restpakket wordt gekeken, krijgen meerdere huishoudentypen met tekorten op hun maandbegroting te maken. Alleenstaanden onder de AOW-gerechtigde leeftijd kunnen op geen van de onderzochte inkomensniveaus het restpakket bekostigen. Hetzelfde geldt voor paren met kinderen. De alleenstaande oudere met zorgvraag en alleen een AOW-uitkering komt maandelijks 43 euro te kort.

Soms leidt een hoger inkomen tot een beperktere bestedingsmogelijkheid. Dit komt omdat landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen, zoals huurtoeslag en kwijtschelding van gemeentelijke heffingen, er niet op voorhand toe leiden dat een huishouden meer te besteden heeft bij een hoger inkomen. In dat geval is sprake van een armoedeval.

### **Vertaling naar beleid**

Het college wil de bevindingen van de MER 2016 bespreken met partners in de stad. Ook zijn er een aantal aanbevelingen, die het college nader zal onderzoeken, omdat er beleidswijzigingen en/of extra kosten zijn verbonden aan het overnemen ervan. Dat geldt bijvoorbeeld voor het invoeren van een minimapas, het vrijstellen van betaling eigen bijdrage bij

huishoudelijke verzorging (voor inkomens tot 120% van het minimum), het verhogen van individuele inkomens toeslag voor ouders met schoolgaande kinderen, heroverwegen van afschaffing van gemeentelijke bijdrage in kosten van maaltijdvoorziening, verhogen norm voor individuele bijzondere bijstand van 100% naar 110%.

## **5. Enkele conclusies**

Naast de hier besproken MER's hebben we nog een aantal MER's gelezen die in 2016 zijn gemaakt. Om te vermijden dat dit artikel te veel passages zou bevatten die erg veel op elkaar lijken, hebben we de weergave van deze MER's achterwege gelaten. Bij het trekken van enkele algemene conclusies hebben we ook deze niet besproken MER's toch 'in ons achterhoofd' gehouden.

### **Het sociaal minimum is te laag**

Uit de weergegeven MER's komt naar voren dat het sociaal minimum laag is en voor een aantal typen huishoudens te laag om fatsoenlijk van te leven; soms kan men zelfs de basale levensnoodzakelijke uitgaven er niet van betalen. Die constatering geldt voor huishoudens die gebruik maken van alle landelijke en lokale ondersteuningsregelingen. Niet alle huishoudens hebben daarvan voldoende weet en niet alle huishoudens maken gebruik van alle regelingen. Dat betekent dat meer huishoudens dan uit de MER's blijkt maandelijks te weinig inkomen hebben om de eindjes aan elkaar te knopen.

### **Minimabeleid doet ertoe**

Alle gemeenten in Nederland hebben een minimabeleid met regelingen die veel op elkaar lijken. Maar de voorwaarden waaronder huishoudens aanspraak kunnen maken op die regelingen en de hoogte van de tegemoetkomingen binnen die regelingen kunnen zeer verschillend zijn. Hoe beter de lokale regelingen, hoe meer huishoudens erin slagen het hoofd boven water te houden. Het gemeentelijk minimabeleid doet er dus toe, het helpt arme huishoudens. Maar het helpen van arme mensen is nog niet hetzelfde als het bestrijden van armoede!

### **Bestrijding van armoede vraagt meer dan minimabeleid**

Hulp aan arme huishoudens, hoe nodig ook, kan niet automatisch aangemerkt worden als bestrijding van armoede. Om armoede te bestrijden is het nodig dat de oorzaken en mechanismen blootgelegd worden hoe armoede ontstaat en in stand blijft. Voor een deel is dat herleidbaar naar kenmerken en eigenschappen van arme mensen. Maar voor een mogelijk veel groter deel heeft dat te maken met gebeurtenissen die mensen overkomen, met het beleid van de overheid, met de wijze waarop in de samenleving rijkdom wordt vergaard en rijkdom wordt verdeeld. Over de achtergronden en eigenlijke oorzaken van armoede is in het gemeentelijke minimabeleid vaak niets of zeer weinig te lezen. De veelal onuitgesproken opvatting is dat gemeenten daar niet over gaan. Toch is er een voorzichtige kanteling te bespeuren. De gemeente Utrecht heeft een pilot 'levensgebeurtenissen' opgezet, omdat de werkelijkheid van mensen uitwijst dat breuken in levenspatronen een heleboel mensen in materiële en immateriële nood brengen. De gemeente wil daar vroegtijdig op inspelen om te voorkomen dat de problemen zo groot worden dat mensen erin vastlopen.

De gemeente Utrecht heeft ook een oproep gedaan aan de kabinetsinformatuur om te zorgen voor een leefbaar inkomen, vanuit het inkomensbeleid van het Rijk.

### **Meer samenspel met andere beleidsterreinen**

In het onderzoek van het gemeentelijk minimabeleid wordt vaak niet of onvoldoende rekening gehouden met het feit of huishoudens wel of niet schulden hebben. Schulden komen echter vaak voor onder mensen met lage inkomens. Het minimabeleid zou aan effectiviteit winnen als een relatie wordt gelegd met het beleid en de uitvoering van de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening.

Ook de samenhang en samenwerking met andere beleidsterreinen, zoals re-integratie, participatie, jeugdbeleid, WMO, onderwijs, huisvesting, zouden uitgebouwd kunnen worden. Dat gaat gemakkelijker als de organisatorische en andere schotten tussen deze beleidsvelden worden opgeruimd. Ook het vergroten van doorzettingsmacht bij uitvoerende medewerkers van gemeenten en maatschappelijke organisaties zou snellere, betere en goedkopere hulp en ondersteuning mogelijk maken.

### **Concentratie op enkele cruciale regelingen**

De gemeente Utrecht wil het minimabeleid verbeteren door het te vereenvoudigen: het beleid wordt geconcentreerd op de Utrecht-Pas (inclusief het kindpakket) en de Collectieve Zorgverzekering voor Minima. Een soortgelijke concentratie op enkele cruciale regelingen vindt ook plaats in andere gemeenten. Via de collectieve zorgverzekering kunnen minimahuishoudens maandelijks een aanzienlijke lastenverlichting krijgen. Dat geldt uiteraard alleen voor volwassenen die een zorgverzekering moeten afsluiten; zij hebben baat bij een goede aanvullende regeling waarin mogelijk ook het eigen risico en de eigen bijdragen (voor zorgverzekering en voor WMO-voorzieningen) vergoed worden. Voor kinderen en jeugdigen zijn er fondsen, zoals het sportfonds, het cultuurfonds en de stichting leergeld voor uitgaven die samenhangen met onderwijs. Die fondsen worden gerund door vrijwilligers. Alle gelden die de gemeente daaraan geeft komen direct ten goede aan kinderen uit arme huishoudens.

### **Ondersteun initiatieven van mensen met een laag inkomen**

Het gemeentelijk minimabeleid heeft vaak louter het karakter van hulp aan arme huishoudens. Dat kan op twee manieren worden aangevuld. In de eerste plaats kan de gemeente een of meer projecten ondersteunen die in de lokale gemeenschap een dialoog op gang brengen over het armoedevraagstuk en de achtergronden en oorzaken ervan en de mogelijke oplossingen ervoor. Liefst op ludieke, aanschouwelijke wijze. In de tweede plaats kan de gemeente ruimte en (immateriële en materiële) steun geven aan burgerinitiatieven uit buurten waar veel mensen wonen met een laag inkomen. Ook in die buurten staan burgers op om samen sociaal-economische activiteiten op te zetten die tot doel hebben de buurt en de levenskwaliteit van de buurtbewoners te verbeteren. Via het veranderen van beelden over armen en armoede en via het ondersteunen van eigen initiatieven van arme mensen kan het gemeentelijke armoedebeleid uit de sfeer van loutere caritas gehaald worden en kan noodzakelijke hulpverlening aan armen aangevuld worden met een bestrijding van armoede die dicht bij huis ingevuld wordt, samen met zo veel mogelijk burgers en maatschappelijke organisaties van de lokale gemeenschappen.

## **6. Het pleidooi van de SER voor een structurele aanpak van armoede**

Op verzoek van het kabinet heeft de SER (Sociaal-Economische Raad) een advies uitgebracht over de aanpak van armoede onder kinderen. De titel van het advies luidt 'Opgroeien zonder armoede'. Wij willen in deze bijdrage enkel inzoomen op een toegevoegd advies, namelijk dat de compensatieregelingen voor arme kinderen aangevuld moeten worden met een meer structurele en systematische aanpak van de oorzaken van armoede. Dus niet alleen hulp aan arme mensen – kinderen in dit geval – maar ook een beleid dat het ontstaan en voortbestaan van armoede bestrijdt. De SER noemt de volgende maatregelen in het kader van het wegnemen van structurele oorzaken van armoede:

- Meer banen met groter aantal uren, die voldoende inkomen en inkomenszekerheid bieden.
- Minder algemene en meer gerichte inkomensondersteuning: per persoon kijken wat de inkomsten zijn in relatie tot (vaste) lasten, toeslagen en schulden.
- Het bevorderen van (financiële) redzaamheid met toepassing van inzichten uit de gedragswetenschappen (direct contact; budgetcoaching; belonen i.p.v. straffen).
- Preventie van armoede en schulden, alsmede beleid gericht op het voorkómen van terugval.
- Integrale aanpak met duidelijke afspraken over wie op welk niveau welke actie moet ondernemen. Dat geldt voor samenwerking tussen Rijk en gemeenten; bin-

nen de gemeentelijke organisatie; met scholen en organisaties uit het maatschappelijke middenveld, met bedrijven. Gemeenten kunnen een armoederegisseur aanstellen om dit te bevorderen.

- Toeslagenstelsel herzien met als inzet een stelsel dat minder algemeen is en meer toegespitst op groepen die deze steun het hardste nodig hebben. En de huidige aanvraagssystematiek vervangen door een vorm van directe financiering van instellingen die een voorziening leveren.

Het zijn zonder meer zinnige maatregelen die de SER aanbeveelt. Als ze toegepast worden verbetert het armoedebelied zonder meer. Maar zijn dit nu de maatregelen die de structurele oorzaken van armoede kunnen wegnemen? Wij vrezen van niet. De voorgestelde maatregelen blijven daarvoor te dicht bij het beleid van caritas en compensatie. Het belangrijkste signaal dat de SER afgeeft zijn niet deze 'structurele' maatregelen, maar is de boodschap dat compensatie en caritas niet volstaan en dat de structurele oorzaken van armoede moeten worden aangepakt. De SER was gevraagd een advies uit te brengen over de aanpak van armoede onder kinderen. Het verdient lof dat de commissie van de SER deze opdracht heeft aangegrepen om erop te wijzen dat het bestrijden van armoede meer is dan het verzachten van de gevolgen ervan. Om de vinger te leggen op de meer fundamentele oorzaken van armoede, moet een laag dieper gegraven worden dan de SER nu doet. De SER zou niet zozeer te rade moeten gaan bij onderzoekers die over armoede schrijven, maar bij onderzoekers die de rijkdom analyseren. De onderzoekers van de rijkdom laten zien hoe wereldwijd en dicht bij huis rijkdom wordt vergaard en rijkdom wordt verdeeld; welke houdingen en verhoudingen aangaande dit vergaren en verdelen zijn gegroeid; welke effecten dit heeft op de sociale en economische ordening van de samenleving; welke groepen hierbij bevoordeeld of benadeeld worden; welke legitimeringen en vanzelfsprekendheden dienaangaande worden gehanteerd; welke belemmeringen het gangbare vergaren en verdelen van rijkdom heeft voor de oplossing van maatschappelijke problemen zoals de toenemende ongelijkheid tussen (groepen) mensen en landen. Een studie van de rijkdom zou een beter zicht kunnen geven op de relatie die er bestaat tussen rijkdom en armoede. Ze kan inzichtelijk maken dat de economie waarop onze huidige welvaartsstaat rust, wereldwijd ongelijkheid nodig heeft om vooruit te komen en dat de kloof tussen arm en rijk groeit, internationaal en nationaal. Pas als de SER zo'n studie van de rijkdom maakt, zullen de meer fundamentele oorzaken van de armoede aan het licht komen. Daarbij hoort ook een bezinning op de veranderde positie die de overheid heeft ingenomen ten aanzien van de markteconomie. Voorheen deed de overheid haar best om de scherpe kantjes van deze economie af te slijpen; de laatste decennia is de overheid meer dienstknecht dan regisseur van de markteconomie geworden. De Duitse socioloog Stephan Lessenich heeft onlangs een studie gepubliceerd die een goede bijdrage zou kunnen leveren aan een SER-onderzoek naar rijkdom. De titel van deze studie luidt *Neben uns die Sintflut*. De zondvloed vindt niet na ons, maar naast ons plaats. Lessenich laat zien dat de samenhang tussen rijkdom en armoede steeds duidelijker aan de dag treedt, veraf en dichtbij. We leven boven onze verhoudingen en boven de verhoudingen van anderen. En tegelijk leven we beneden onze mogelijkheden daarin verandering te brengen.

*Helden, 10 april 2017*  
*Raf Janssen*