

Helpen onder protest

Kerken en de 'nieuwe' armoede

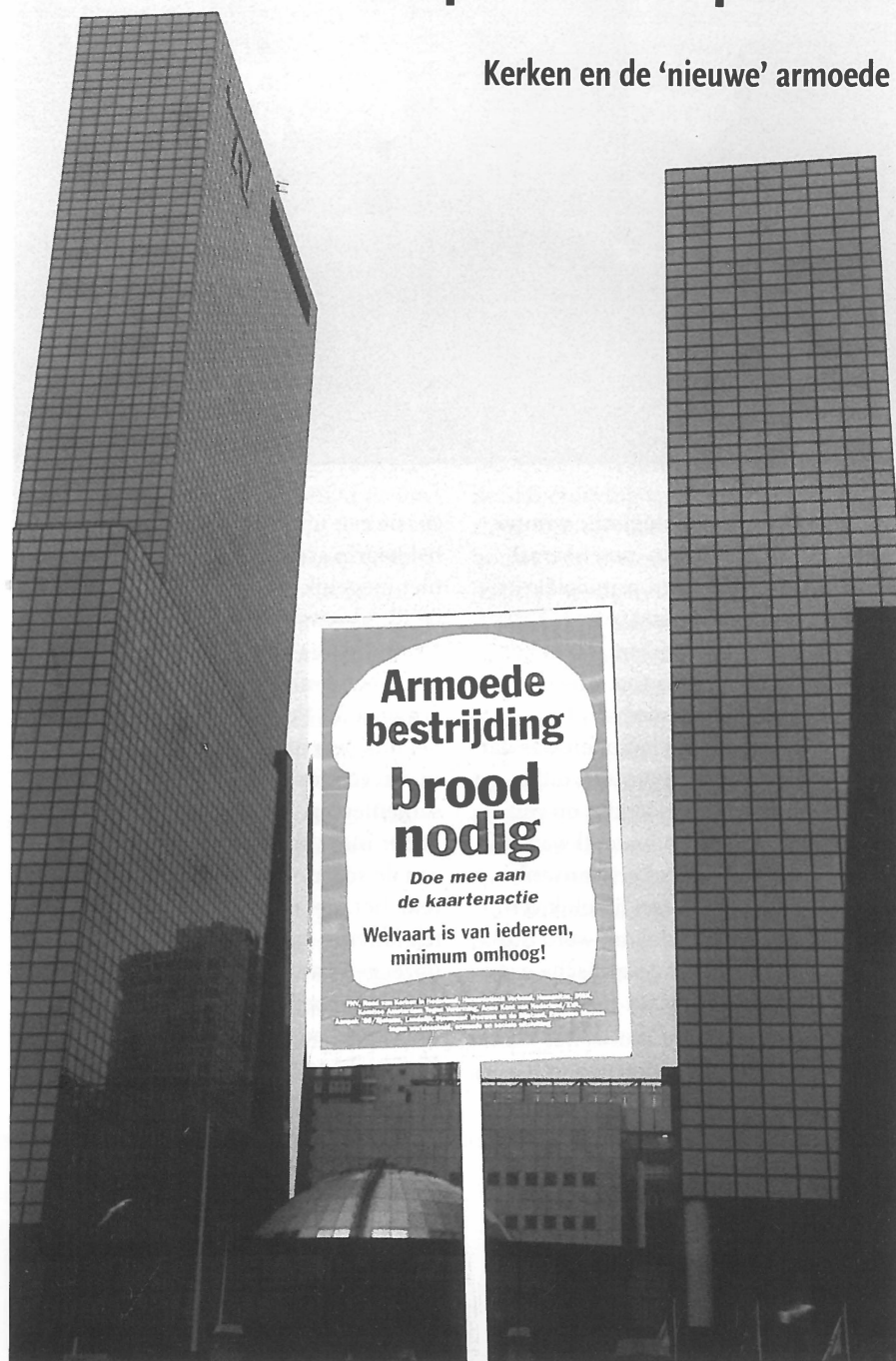
Een nieuwe economie, nieuwe ongelijkheid, nieuw protest.

cent, hetgeen overeenkomt met ruim anderhalf miljoen personen. Belangrijk is dat het aantal mensen, dat langdurig onder deze grens zit, afnam van bijna zeven procent tot ruim vijf procent (350.000 huishoudens).

Door de hoge werkgelegenheidsgroei in de jaren negentig is het aantal armen weliswaar afgenomen, maar veel minder dan men zou verwachten. Dat komt omdat het vooral niet-armen, zoals herintredende vrouwen en schoolverlaters waren, die profiteerden van de groei van het aantal banen. Het armoedevraagstuk is daardoor allerminst verdwenen. Geografisch gesproken vormen de vier grote steden een concentratiepunt: een kwart van de huishoudens met een langdurig laag inkomen is daar woonachtig. Meer dan twintig procent van de huishoudens in Amsterdam en Rotterdam hebben een laag inkomen.

Crisis in de verzorgingsstaat

De verzorgingsstaat, zoals die ook in Nederland na de Tweede Wereldoorlog gestalte kreeg, was het antwoord van een industrieel-kapitalistische samenleving op de vraagstukken van armoede en bestaansonzekerheid. Ouderdom, ziekte, een handicap, het wegvallen van de kostwinner en werkloosheid betekenden in vele gevallen armoede en vernederende afhankelijkheid van familie en armenzorg. Niet alleen de armoede zelf, ook de vrees dat men tot armoede zou kunnen vervallen, legde een doem op het bestaan van veel mensen. Vandaar dat het verkrijgen van bestaanszekerheid zo belangrijk was. In de verzorgingsstaat werd de overheid uitdrukkelijk (mede)verantwoordelijk voor de realisering van sociale wetgeving en sociale voorzieningen, met handhaving van het privé-bezit van de productiemiddelen en het marktmechanisme. Op het terrein van de armenzorg bracht dit een grote verschuiving met zich mee. Tot dan toe was deze zorg in de Armenwetten van 1854 en 1912 vooral toebedeeld aan het particulier initiatief (in de praktijk vooral de kerken). De invoering van de Algemene Bijstandswet op 1 januari 1965 betekende dat principieel afscheid werd genomen van uitkeringen als gunst. De overheid werd er nu verantwoordelijk voor om te voorzien in de noodzakelijke



(Foto: Peter de Bie)

Uit het Armoedebericht 2002 van het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat de armoede in Nederland is afgenomen. De gegevens laten echter ook zien dat armoede zich in de Nederlandse samenleving hardnekkig genesteld heeft. Er is sprake van 'nieuwe armoede' met structurele sociaal-economische oorzaken. De kerken spelen een centrale rol in het armoedebestrijdingsdebat.

HERMAN NOORDEGRAAF

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sociaal en Cultureel Planbureau Centraal (SCP) meten armoede met behulp van de zogeheten lage inkomensgrens: de hoogte daarvan is gelijk aan het bijstandsniveau in 1979, het jaar waarin de koopkracht van de bijstand op het hoogste punt lag sinds 1977. Terwijl het aantal huishoudens in de jaren negentig onder deze grens vrij stabiel was (vijftien à zestien procent van alle huishoudens) bedroeg het in 2000 12,3 pro-

Sommige groepen, zoals migranten, blijven vaak uitgesloten.

kosten van het bestaan van haar burgers als die dat niet zelf konden. De armen kregen zo een rechtsaanspraak bij de overheid en werden daarmee in principe volwaardig staatsburger.

De formule van de verzorgingsstaat, die zo succesvol leek, kwam echter vanaf de tweede helft van de jaren zeventig onder vuur te liggen. Daarvoor is een aantal factoren aan te wijzen. Er tekende zich een economische recessie af, die structurele verschuivingen in de (wereld)economie weerspiegelde en die zich uitte in bedrijfsreorganisaties en -sluitingen.

Deze waren het gevolg van internationale concurrentie en verplaatsingen van economische activiteiten naar zogeheten lagelonenlanden. Vooral oudere industrietakken, zoals scheepsbouw, metaal en textielindustrie, werden hierdoor getroffen. Daarnaast was er de invloed van technologische vernieuwingen, die banen, vooral van laaggeschoolden, wegsaneerden. Dat alles had diep ingrijpende gevolgen voor stedelijke economieën en sociale verhoudingen in de stad. In steekwoorden samengevat: van arbeidsintensieve industrie- en handel economie naar een kennisintensieve diensteneconomie. Ofwel: van spierballen naar hersens. Deze ontwikkelingen leidden tot massawerkloosheid, die vooral laag- en ongeschoolden trof, alsook migranten en mensen met lichamelijke en verstandelijke beperkingen.

Daarnaast waren er demografische ontwikkelingen, zoals de stijging van het aantal ouderen en echtscheidingen. De 'bijstandsvrouw' deed haar intrede. Gevoegd bij het feit dat onder invloed van traditionele rollenpatronen veel oudere vrouwen en bijstandsvrouwen slechts in beperkte mate betaalde arbeid hadden verricht, betekende dit dat zij naast hun AOW geen of slechts een klein pensioen hadden of, als zij jonger waren dan 65, weinig kansen op de arbeidsmarkt hadden.

Als gevolg van dit alles steeg het beroep op uitkeringen. Dit riep de vraag naar de betaalbaarheid op en stimuleerde een economisch beleid waarbij het herstel van de marktsector voorop stond. Daarbij zag men het terugdringen van de collectieve uitgaven als noodzakelijk en dat uitte zich onder meer in vergaande bezuinigingen op uitkeringen en sociale voorzieningen. Dit beleid had



overigens ook een ideologische component. Onder invloed van neo-liberaal denken domineerde een principiële kritiek op de verzorgingsstaat, die het eigen initiatief van mensen zou ondermijnen en met zijn bureaucratie de menselijke vrijheid insnoerde. Het gevolg van deze ontwikkelingen was dat degenen die langdurig van een uitkering afhankelijk bleken te zijn op een steeds kaler minimum terechtkwamen. Dachten vele beleidsmakers aanvankelijk dat men hier met een tijdelijk verschijnsel te maken had, later werd duidelijk dat in een superdynamische economie, die hoge eisen aan mensen stelt, bepaalde groepen niet 'aanhaken'. Het probleem van de nieuwe armoede als structureel verschijnsel was geboren. Er blijken in onze hoogproductieve en rijke westerse samenleving mensen te zijn, die 'overtollig' en niet interessant zijn, omdat zij een lage economische productiviteit hebben. Daarnaast is er een schaduw economie, waarin mensen werkzaam zijn tegen lage beloning en slechte arbeidsomstandigheden en -voorwaarden. Voor een deel speelt die zich af in het illegale circuit. Overigens is ook in de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat armoede nooit weg geweest. De 'oude' armoede bevond zich vooral onder degenen die al van generatie op generatie arm waren, een soort 'lompenproletariaat', waaronder zich veelal (vanuit het heersende perspectief gezien) 'onaangepasten' of 'onmaatschappelijken' bevonden.

Leven met overlevingsstrategieën

Zoals bekend is er in de wetenschappelijke, politieke en maatschappelijke dis-

cussie een uitgebreide discussie over het begrip armoede. Daarbij blijkt het niet mogelijk om een objectieve en duidelijk afgrensbare definitie te geven. Armoede, dat is wel duidelijk, is contextgebonden. Als we spreken over armoede in Nederland, dan hebben we het dus over armoede die zich afspeelt in een economisch hoogontwikkelde samenleving. In die context gaat het onder meer om de ineenschrompeling van de sociale en geografische leefwereld: het niet of minder kunnen reizen telefoneren en op vakantie gaan, het opzeggen van abonnementen en lidmaatschappen van verenigingen en het minder uitnodigen van mensen thuis. Kenmerkend is het hanteren van 'overlevingsstrategieën': het steeds weer elk eurocent moeten omdraaien, bezuinigen, het op zoek gaan naar de goedkoopste winkels ('prijksopen'), het kopen van tweedehands spullen, repareren van kleding en goederen, het maken van schulden. Ook is de afhankelijkheid te noemen: iemand die een uitkering heeft, wordt geconfronteerd met een sterke afhankelijkheid van de overheid uitkeringsinstanties en hulpverleners. Er is daarbij sprake van een asymmetrische relatie, waarbij de macht van de uitkeringsgerechtigde beperkt is. Dat geldt individueel, maar ook collectief. Op beslissingen over uitkeringen hebben uitkeringsgerechtigden weinig invloed, omdat zij politiek en economisch weinig macht hebben. Zij zijn dus afhankelijk van andere bevolkingsgroepen en van de mate waarin die zich hun lot willen aantrekken. Zulke dimensies tekenen het leven van getroffen en de eventuele leden van

hun huishouden, dag in dag uit. Daarbij is ook hun waardigheid en zelfrespect in het geding. Levensverhalen van armen zelf maken dit duidelijk. Een bijstandsvrouw vertelt: "De druk is heel, heel erg groot! Je raakt in paniek bij de minste of geringste zaken: een lekke band, een kapotte broek, kapotte schoenen, of simpelweg het moeten kopen van een doosje aspirine. Het nachten wakker liggen, hoe moet dit, hoe moet dat? Ik moet met mijn vijf kinderen rondkomen van de bijstand waarop ook nog een beslag ligt van honderd gulden per maand in verband met schulden uit het huwelijk. We hebben niet dagelijks een warme maaltijd. God zij dank krijgen we af en toe van sommige mensen wat fruit, koffie, suiker. Ik ben af en toe echt radeloos."

Een alleenstaande oudere vrouw vertelt: "Als je jaren leeft van het sociaal minimum krijg je achterstallig onderhoud aan je woning, je kleren, enzovoorts. Ik red het mede doordat ik lieve vrienden heb. Maar je gaat toch bezuinigen op je voedsel. De verwarming staat bij mij 's winters op vijftien graden. Ik heb reuma en daarom warmte nodig, maar dit zou 34 euro in de maand meer kosten en die heb ik niet."

De leefwereld van de armen

Vanaf eind jaren zeventig werden ook kerken geconfronteerd met deze ontwikkelingen. Bijvoorbeeld omdat onder hun leden mensen waren die als gevolg

van ontslag werkloos geworden waren. Uit de contacten met hen bleek het daarbij om een diep ingrijpende ervaring te gaan, die men als een 'verlieservaring' kan typeren: verlies aan inkomen, tijdsstructurering, relaties, status en zelfrespect. Ook kwamen er bij kerken vragen om financiële hulp. Dat wierp uiteraard de vraag op hoe de kerken hierop moesten reageren. Voor kerkelijke beleidsmakers op landelijk niveau was het duidelijk dat de kerken niet terug mochten vallen op de situatie van voor de invoering van de Algemene Bijstandswet, maar dat zij zich in moesten zetten voor zodanige maatschappelijke verhoudingen en een politiek beleid dat een ieder volwaardig aan de samenleving zou kunnen deelnemen. Om de visie daarop verder uit te bouwen en om nadrukkelijk de aandacht te vestigen op het armoedevraagstuk in Nederland, organiseerden de kerken op 29 september 1987 hun eerste conferentie 'De arme kant van Nederland'. Motto hierbij werd: 'Armoede is onrecht'.

Daarmee wordt duidelijk dat het om ethische keuzes gaat en om de vraag welk type samenleving we voorstaan. In dat verband is naast het armoedevraagstuk ook dat van de groeiende ongelijkheid in inkomens en vermogens aan de orde gesteld. Deze is van invloed op de sociale cohesie in de samenleving, omdat een samenleving met grote sociaal-economische verschillen uiteenvalt

in groepen, die weinig relaties met elkaar hebben. De conferentie vormde de start van een campagne tegen verarming. Door middel van een netwerk van plaatselijke en regionale groepen, conferenties, manifestaties, gesprekken met de politiek, trainingen en ontmoetingen wordt gewerkt op een aantal fronten. Allereerst is het noodzakelijk om aan bewustwording te werken binnen de kerken zelf en de samenleving in bredere zin, om het vraagstuk erkend te krijgen. De ervaring leert namelijk dat ontkenning en bagatellisering steeds weer de kop op steken. Het was een stap vooruit toen in 1995 in de Troonrede het vraagstuk van verarming erkend werd en de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Ad Melkert de nota 'De andere kant van Nederland' presenteerde. Sindsdien volgden een vijftal jaarboeken over armoede en sociale uitsluiting en daaraan gerelateerde conferenties. Deze erkenning van het armoedevraagstuk kreeg in de praktijk vooral gestalte in het toedelen van financiële middelen aan gemeenten (onder meer via de bijzondere bijstand) om zelf anti-armoedebeleid te voeren. Dit kan op zich als een stap voorwaarts gezien worden. Echter, er ligt een probleemdefinitie aan ten grondslag die door de anti-armoedebeweging (inclusief de kerkelijke) betwist wordt. De regering en de meerderheid in het parlement zijn van mening dat het sociaal minimum in het algemeen toereikend is om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan, tenzij er specifieke omstandigheden aanwezig zijn die dat onmogelijk maken. In dat geval moet er maatwerk geleverd worden en in dat geval zijn de gemeenten het meest geëigend om dit te leveren, omdat zij dicht bij de burgers staan. De anti-armoedebeweging daarentegen vindt dat het sociaal minimum voor degenen, die daar langdurig van afhankelijk zijn, niet toereikend is. Daarom zou het sociaal minimum omhoog moeten. Dat betekent dat het specifieke beleid minder nadruk moet krijgen en de uitkeringsniveaus omhoog zouden moeten. Een in juli 2002 door het NIBUD gepubliceerd rapport 'Een onderzoek naar de bestedingsmogelijkheden van huishoudens met een minimuminkomen' bevestigt



Protestmanifestatie
'De Arme Kant van Nederland'.

dit: de berekeningen laten zien dat het sociaal minimum niet toereikend is, ook als men van lage normen wat betreft de uitgaven uitgaat. Belangrijk in de werkwijze is ook het ontwikkelen van een bondgenootschap van kerken met mensen en organisaties die tot de arme kant van Nederland behoren. Daar zit een principiële visie achter, namelijk dat men geen activiteiten moet ontwikkelen voor mensen als passief 'object', maar met mensen zelf. Voorwaarde hiervoor is dat men de leefwereld van de armen leert kennen, bijvoorbeeld via ontmoetingen en gesprekken. Steeds weer wordt duidelijk dat er een grote kloof is tussen de macrowereld van beleidsmakers en statistici en de geleefde werkelijkheid van mensen zelf. Dit inzicht is ook voor de wetenschap relevant: naast het ontbeerlijke kwantitatieve onderzoek zal er ruimte moeten zijn voor het kwalitatieve onderzoek, voor leefwereldstudies, waarbij levensverhalen en de werkelijkheid zoals mensen die ondergaan en zelf ervaren, naar voren komen. Ten derde zijn er de activiteiten gericht op hulpverlening, opvang en ondersteuning. Het betreft hier een wijd gespreid geheel van activiteiten: dienstverlening (oppassen op kinderen, verrichten van reparaties), het meegaan naar uitkeringsinstanties, het geven van morele steun, het bieden van goedkope vakantiemogelijkheden en het verlenen van materiële steun (goederen of geld). Recent verricht onderzoek wijst uit dat het bij dit laatste per individueel geval om relatief kleine bedragen gaat van duizend gulden (bij een gift) of 1600 gulden (bij een lening). Deze blijken echter van groot belang om een noodsituatie te kunnen doorstaan (geld voor kleren en kleine gebruiksgoederen, een overnachting voor een dakloze), voor schuldsanering, het opvangen van tegenslagen (bijvoorbeeld medische kosten bij ziekte), het mogelijk maken dat mensen aan activiteiten kunnen deelnemen en hulp aan mensen die geen aanspraak kunnen maken op voorzieningen. Vooral in de grote steden blijkt dit laatste zich voor te doen. Het betreft met name vluchtelingen en asielzoekers. In de grote steden zijn kerken aanwezig met opvangmogelijkheden voor specifieke groepen als verslaafden, illegalen en dak- en thuislozen. Deze materiële hulp vindt plaats onder de formule 'helpen onder protest': als mensen in nood zijn, moeten zij uiteraard geholpen worden,



(Foto: Justin Beaumont)

Deindustrialisering had fysieke en sociale gevolgen.

maar als dit structureel wordt, is dat een ongewenste zaak. Het vangnet van de verzorgingsstaat blijkt dan onvoldoende te functioneren. Daarom moet duidelijk gemaakt worden aan politiek en samenleving dat er geholpen is, terwijl dit eigenlijk niet nodig had moeten zijn. Door publicatie van (anonieme) gegevens van hulpverlening en het schrijven van brieven aan politici, overheden en maatschappelijke organisaties wordt de protestkant van het helpen vormgegeven. In het verlengde van alle genoemde activiteiten liggen pleitbezorging en zaakwaarneming in het publieke debat. Op grond van de opgedane ervaringen komen kerken op voor de belangen van mensen aan de onderkant van de samenleving in gesprekken met de politiek (op landelijk en gemeentelijk niveau), de vakbeweging, werkgevers en andere politieke en maatschappelijke actoren. Er wordt gepleit voor structurele verhoging van het sociaal minimum, betere toegankelijkheid van voorzieningen, het scheppen van volwaardig betaald werk voor kansarme groepen, maar ook voor het belang van participatie via onbetaalde arbeid (bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk) en de betekenis van onbetaalde zorgarbeid. Een belangrijke ontwikkeling hierbij is de vorming van de Alliantie voor Sociale Rechtvaardigheid in 2000, een coalitie van levensbeschouwelijke organisaties (kerken en Humanistisch Verbond), de vakcentrales FNV en CNV en tientallen organisaties van uitkeringsgerechtigden, ouderen, migranten, van mensen met lichamelijke en verstandelijke beperkingen en chronisch zieken en vele anderen. De Alliantie overlegt met bewindslieden, organiseert debatten, formuleert verlangens en treedt ook anderszins als pleitbezorger en belangenbehartiger op. Onlangs bestond de Werkgroep 'De Arme Kant van Nederland' vijftien jaar.

Bij de jubileumbijeenkomst (uitdrukkelijk geen 'viering') is nog eens nadrukkelijk uitgesproken dat dit werk door gaan, omdat het helaas onverminderd van belang blijft. Alle genoemde punten hebben niets aan betekenis ingeboet. Het armoedebeleid in Nederland gaat nog steeds uit van een te beperkte probleemdefinitie en heeft te weinig aandacht voor de leefwereld van armen. Te veel wordt gehamerd op het falen van en tekortkomingen bij individuele mensen; de structurele aspecten van het armoedevraagstuk worden onvoldoende onderkend. Niet alleen de kerken, maar ook anderen in Nederland zullen hier aandacht voor moeten blijven vragen.

Herman Noordegraaf is verbonden aan de Faculteit Theologie van de Universiteit Utrecht en was jarenlang voorzitter van de werkgroep 'De Arme Kant van Nederland.'

Literatuurselectie

- Albeda, W. e.a. (1998). De rijke kant van Nederland. Armoede staat zelden op zijn zelf.
- Alliantie voor Sociale Rechtvaardigheid (2000). Om sociale rechtvaardigheid. D strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Centraal Bureau voor de Statistiek, Sociaal Cultureel Planbureau (2002). Armoedebericht 2002.
- Engbersen, G. e.a. (red.) (1996 t/m 2000). Arm Nederland. Jaarrapporten armoede en sociale uitsluiting, vijf delen.
- Nederland, T., P. de Bie en H. Noordegraaf (2002). De kerk als vangnet? Verslag van een onderzoek naar individuele financiële hulp door kerken.
- NIBUD (2002). Een onderzoek naar de bestedingsmogelijkheden van huishoudens met een minimuminkomen.
- Noordegraaf, H. (2001). De kerken en de arme kant van Nederland. In: C. Brons e.a. (red.), Gerard Oude Engberink. Armoedeonderzoeker tussen wetenschap en politiek.
- Valk, L. van der. Van pauperzorg tot bestuurszekerheid. Armenzorg in Nederland 1900-1965.
- Vlek, R. (1997). Inactieven in actie. Belangenstrijd en belangenbehartiging uitkeringsgerechtigden in de Nederlandse politiek 1974-1994.