

Armoede en participatie



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Van Loghum Slaterus

Armoede en participatie

Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over de hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Dr. Kuiperstraat 5, 2514 BA Den Haag
Tel. 070-3924021

Armoede en participatie

Beleidsadvies opgesteld door het
Sectoroverlegorgaan Sociaal, Economisch en Financieel Beleid
van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Prof drs. J. Weitenberg (voorzitter)

Prof dr. J.J.J. van Dijk

Dr P B R de Geus

H Hofstede

Prof dr E J J M Kimman s j.

Prof dr. L F van Muiswinkel

S Veninga

Prof.dr. A Wattèl

Mr drs J P Balkenende (secretaris)

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

Van Loghum Slaterus
mei 1990

ISBN 90 368 0225 3

© 1990 Van Loghum Slaterus bv

Behoudens uitzondering door de Wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende(n) op het auteursrecht c q de uitgever van deze uitgave, door de rechthebbende(n) gemachtigd namens hem (hen) op te treden, niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of anderszins, hetgeen ook van toepassing is op de gehele of gedeeltelijke bewerking

De uitgever is met uitsluiting van ieder ander onherroepelijk door de auteurs gemachtigd de door derden verschuldigde vergoedingen voor copieren, als bedoeld in artikel 17 lid 2 der Auteurswet 1912 en in het K B van 20-7-'74 (Stb 351) ex artikel 16b der Auteurswet 1912, te doen innen door en overeenkomstig de reglementen van de Stichting Reprerecht te Amsterdam

Inhoud

WOORD VOORAF	7
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	9
1 Inleiding	12
2 Armoede als maatschappelijk probleem	16
3 Christen-democratie en het armoedevraagstuk	28
4 Sociale vernieuwing en armoede	37
5 Beleidsaanbevelingen	44



Woord vooraf

Sociaal beleid moet ertoe leiden dat mensen zelf en hun maatschappelijke verbanden in staat zijn om tegenslagen op te vangen en een actieve rol te vervullen in de samenleving. Het te gemakkelijk afschuiven van verantwoordelijkheid naar de overheid verzwakt de aandacht voor de medemens en belemmert de creativiteit van maatschappelijke organisaties. In een verantwoordelijke samenleving mogen economisch sterkeren nimmer eenzijdig acht slaan op *eigen inkomensvoordeel met voorbijgaan aan de belangen van anderen*. Het CDA roept daarom, blijkens het verkiezingsprogramma, mensen op om hun materiele verlangens te matigen, de aandacht voor de medemens te versterken en zich verantwoordelijk te achten voor de ontwikkeling van een gezonde economie en een eerlijke inrichting van ons sociale stelsel. Op deze wijze kan worden gewerkt aan de maatschappelijke integratie van mensen, die thans in financiële en sociale zin minder kans hebben om volwaardig deelgenoot in de maatschappij te zijn. Dit ontslaat de overheid er geenszins van een schild voor de zwakken te zijn, maar overheidszorg en maatschappelijke inzet voor de medemens moeten elkaar aanvullen. *Van deze christen-democratische noties is het voorliggende beleidsadvies doordrongen en het geeft duidelijk de richting aan waarin het armoedevraagstuk dient te worden aangepakt door overheid en samenleving beide*.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA heeft veel waardering voor het beleidsadvies, dat door het Sectoroverlegorgaan Sociaal, Economisch en Financieel Beleid van het Instituut in korte tijd is opgesteld. De auteur, mr drs J P Balkenende, heeft daarbij een stimulerende rol gespeeld. Bovendien ontving hij waardevolle adviezen van een aantal nauw bij het armoedevraagstuk betrokken christen-democraten.

Het bestuur hoopt dat het beleidsadvies, dat op verzoek van het partijbestuur van het CDA tot stand kwam, een vruchtbare bijdrage levert aan de verdere ontwikkeling van het sociaal beleid, dat door christen-democratische politici in de regering, de Staten-Generaal en bij de lagere overheden in dialoog met kerken en maatschappelijke organisaties gevoerd wordt.

prof mr H Franken,
voorzitter

drs C J Klop,
wnd directeur



Armoede en participatie

Conclusies en aanbevelingen

- 1 Ondanks de economisch gunstige ontwikkeling worden veel mensen naar de marge van de Nederlandse samenleving gedrongen. Dit manifesteert zich
 - financieel. schaarste, onvoldoende middelen om rond te komen;
 - sociaal maatschappelijk isolement en afnemende sociale participatie,
 - cultureel: afgesloten zijn van de samenleving, 'cultuur van armoede'

De beantwoording van de vraag wie 'arm' zijn, is mede afhankelijk van de definities en criteria die worden gehanteerd. In Nederland heeft armoede een relatief karakter. Dit advies omschrijft armoede als onvoldoende deelname aan het sociale verkeer als gevolg van financiële, sociale en persoonlijke factoren.

- 2 De oplossing voor het armoedevraagstuk vergt meer dan alleen een discussie over de hoogte van de uitkeringen. Voorkomen moet worden dat armoede louter wordt beschouwd als het 'slachtoffer-zijn' van een maatschappelijke ontwikkeling. Verbreding en verdieping van de thematiek zijn noodzakelijk. Daarbij dient acht geslagen te worden op zowel de verschillende aspecten (financieel, sociaal, cultureel) als de onderscheiden verantwoordelijkheden van overheid, maatschappelijke organisaties en burgers. Ten diepste gaat het om de vragen:
 - hoe armoede wordt beleefd en welke mogelijkheden mensen zelf hebben om verder te komen,
 - hoe serieus de samenleving het lot van haar 'onderkant' neemt,
 - hoe de overheid invulling geeft aan haar opdracht om op te komen voor kwetsbare groepen.

Beleid gericht op het tegengaan van armoede dient te bestaan uit verbetering van de positie waarin mensen zich bevinden én op het voorkomen dat mensen aangewezen raken of blijven op overheidsondersteuning. Armoedebeleid bestaat daarmee eveneens uit stimulansen tot zelfhulp, het bevorderen van eigen verantwoordelijkheid en vergroting van het potentieel van mensen.

- 3 De financiële positie van mensen aan de 'onderkant', in het bijzonder van huishoudens waarin meerdere personen zijn aangewezen op één uitkering of een laag inkomen, dient verbeterd te worden door
 - een beleidsmatige koppeling tussen uitkeringen en lonen in de particuliere sector, waarbij hoge eisen worden gesteld aan het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van de sociale partners,

- terugdringing van de gevolgen van de cumulatie van negatief uitwerkende beleidsmaatregelen;
 - vergroting van de vrij besteedbare ruimte van het huishoudensbudget, onder meer door het beter in de hand houden van de woonlasten gekoppeld aan een meer effectieve doorstroming,
 - verruiming van de mogelijkheid tot bijverdienen voor degenen die langdurig op bijstandsuitkeringen zijn aangewezen en die niet via arbeidspools en andere arbeidsvoorzieningsmaatregelen kunnen worden bereikt,
 - afspraken tussen de sociale partners betere sociale zekerheid voor uitkeringsgerechtigden, die uit de loonruimte gefinancierd moet worden,
 - een betere organisatie van en voorlichting over het aanvullende en persoonsgerichte financiële ondersteuningsbeleid op lokaal niveau
4. De verschillen in bestedingsmogelijkheden tussen gezinnen worden door de overheid vergroot door het hanteren van individualiserings- én draagkrachtuitgangspunten in fiscaliteit en sociale zekerheid. Huishoudens zijn beter af naarmate meer inkomens in een huishouden worden verdiend en slechter wanneer verschillende personen afhankelijk zijn van één uitkering, zeker wanneer het een bijstandsuitkering betreft. Het individualiseringsbeginsel werkt ten gunste van meerverdienershuishoudens, het draagkrachtbeginsel (inclusief inkomens-, vermogens- en partnertoets) ten nadele van de financieel zwakste huishoudens. Bestaande wet- en regelgeving dient tegen het licht te worden gehouden van de solidariteit en de daarmee verbonden draagkrachtgedachte. Een bestendiging van de huidige duale systematiek zal de relatieve armoede versterken.
5. De sociaal-psychologische aspecten van armoede mogen niet worden veronachtzaamd. Mensen aan de 'onderkant' willen volwaardig meetellen als lid van de samenleving. Derhalve verdient het doorbreken van het isolement en het bevorderen van participatie alle aandacht.
- betrekken van organisaties van uitkeringsgerechtigden, WAO-platforms, Vierde Wereldbeweging en vakbeweging bij het beleid,
 - bevordering van zelfhulp en zelforganisatie,
 - stimuleren dat mensen betrokken worden bij organisaties en instellingen,
 - op gemeentelijk niveau nagaan van de mogelijkheden van financiële hulpverlening door maatschappelijke organisaties,
 - bevordering van het aan de slag helpen van mensen, mede door een beter evenwicht van rechten en plichten en door stimulansen tot arbeidsparticipatie
6. Er bestaan tal van – vooral lokale – regelingen die de positie van de meest kwetsbare mensen beogen te versterken. Deze regelingen zijn ingewikkeld en de samenhang schiet vaak tekort. Deze situatie leidt mede tot een hoog 'niet-gebruik' van sociale voorzieningen. Gebruik kan worden bevorderd door
- samenvoeging van regelingen in de uitvoerings sfeer, zoals bijzondere bijstand en verschillende aanvullende gemeentelijke regelingen,
 - bevorderen dat mensen met één loket of met één contactpersoon te maken hebben,

- verbetering van de voorlichting door overheid en maatschappelijke instellingen,
 - instelling van een ‘sociale zekerheidstelefoon’ die te vergelijken is met de belastingtelefoon
- 7 Naast de algemene aanpak van het armoedeprobleem is een aanvullende benadering nodig met het oog op verschillende risicofactoren die zich bij de onderscheiden groepen voordoen. Daarmee kan effectiever worden ingespeeld op de individuele omstandigheden van mensen. In dit beleidsadvies wordt stilgestaan bij problemen van alleenstaande AOW-ers, éénundergezinnen met kinderen, etnische minderheden, arbeidsongeschikten, zelfstandigen en alleenstaanden met lage inkomens. Voorts worden in dit advies aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op
- de verbetering van de positie van gezinnen met kinderen,
 - het meer instrumenteel benaderen van de sociale zekerheid opdat verschuivingen in werkgelegenheidspatronen en arbeidskwalificaties binnen het stelsel kunnen worden opgevangen,
 - overdracht van de werknemersverzekeringen aan de sociale partners,
 - verbetering van de samenwerking van de gemeentelijke sociale dienst met arbeidsbemiddelings-, scholings- en andere instanties,
 - grotere aandacht voor de pensioenen in de toekomst,
 - investeren in vergroting van de arbeidsproductiviteit van mensen,
 - het scheppen van banen voor ongeschoolden,
 - het tegengaan van voortijdige schoolverlating,
 - het scheppen van betere faciliteiten voor het verrichten van vrijwilligerswerk
- 8 Sociale vernieuwing, zoals bepleit door het nieuwe kabinet, richt zich vooral op groepen die nog kansen op de arbeidsmarkt hebben. Meer aandacht is nodig voor die groepen die zulke kansen niet (meer) hebben. Voorts dient sociale vernieuwing in het perspectief te worden gebracht van maatschappelijke en bestuurlijke vernieuwing, waarin een groter accent wordt gegeven aan de verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke organisaties. Het concept van een verantwoordelijke samenleving blijft de oriëntatie voor de christen-democratie. De bestuurlijke aanpak van de sociale vernieuwing, zoals de regering die voor ogen staat (een regisserende rol van de centrale overheid en een groot accent op de plaats en taak van de gemeenten), dient te worden omgebogen in een richting waarin vermaatschappelijking en beklemtoning van de eigen taken en bevoegdheden van het maatschappelijk middenveld centraal staan.
- 9 Dit beleidsadvies, waarin de aanbevelingen vooral in hoofdstuk 5 aan de orde komen, beoogt een christen-democratische bijdrage te leveren aan de bezinning op en doordinking van de armoedethematiek. Het gaat primair om de ontwikkeling van een lijn van denken. Nadere uitwerkingen zullen aan de orde kunnen komen in andere geschriften en partijpolitieke discussies.

Hoofdstuk 1. Inleiding

Nederland is een welvarende samenleving. Toch zijn er mensen die financieel en sociaal in de knel komen en dat vaak in stilte beleven. In veel gevallen ontbreken perspectieven op verbetering van de omstandigheden. In de afgelopen jaren is hierop van verschillende zijden gewezen. Niet alleen was er de stroom onderzoeksresultaten, evenzeer konden problemen worden waargenomen waarmee mensen werden – en worden – geconfronteerd: verarming, dakloosheid, schulden, vereenzaming.

Er ontstond maatschappelijk onbehagen over de positie van mensen die naar de marge van de samenleving werden gedrongen. Kerkelijke instellingen, vakbeweging, organisaties van uitkeringsgerechtigden en Vierde Wereldbeweging lieten zich kritisch uit over deze problematiek, die mensen heel direct en persoonlijk raakt en die ook maatschappelijke gevolgen op macro-niveau heeft. Zo wees de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid op de financieel-economische gevolgen voor de nationale economie van verarming en op de negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het menselijk samenleven.

Met deze inleidende opmerkingen is het probleem van de armoede aan de orde gesteld. Spreken over armoede is allerm minst een vanzelfsprekendheid. Veel discussies van de laatste jaren gingen over de vraag of armoede feitelijk bestond. Tegenover de financiële en sociale nood staat het gegeven dat door velen geen gevolg wordt gegeven aan uitnodigingen voor heroriënteringsgesprekken, die gericht zijn op het scheppen van nieuwe kansen. Dienen mensen in de marge van de samenleving beschouwd te worden als slachtoffers van een maatschappelijke ontwikkeling of moet het accent veel meer worden gelegd op de vergroting van het potentieel van mensen zelf? Wie zijn de 'echte' armen? Bovendien wordt de sociale problematiek vaak vergeleken met de situatie elders. Nederland zou in sociaal opzicht gunstig afsteken bij het buitenland.¹ Er bestaat een sociaal vangnet dat moet voorkomen dat mensen verkommeren. Niettemin wordt van diverse zijden betoogd dat Nederland armoede kent. Waar gaat het bij armoede om? Is er sprake van absolute armoede, waarbij fysieke bestaansvoorwaarden worden bedreigd, of van relatieve armoede, waarbij de positie van armen in relatie wordt gezien met anderen die het beter hebben? In Nederland blijkt het bij armoede vooral te gaan om de laatste vorm, de relatieve armoede.

Hoewel elke definitie arbitrair is, lijkt van armoede gesproken te kunnen worden wanneer mensen als gevolg van financiële, sociale en persoonlijke om-

¹ Uit internationaal onderzoek blijkt dat Nederland het laagste percentage armoede kent van alle landen van de Europese Gemeenschap. Vgl. F. van der Ploeg, 'Armoede en ongelijkheid slachtoffers van de bezuinigheden', H. Noordegraaf, Ph. van Engeldorp, Gastelaars (red.), *Sociaal-economisch beleid en de arme kant van Nederland* (Delft 1990) p. 62 en tabel 2, p. 70.

standigheden niet of onvoldoende deelnemen aan het sociale verkeer.² Deel hebben aan het sociale verkeer betekent dat mensen zoveel mogelijk tot hun recht kunnen komen. Dit heeft financieel-economische, sociale, culturele en levensbeschouwelijke aspecten. Het onvoldoende deel hebben aan het sociale verkeer kan samenhangen met persoonlijke omstandigheden. financiële nood, gebrek aan sociale vaardigheden, onvoldoende scholing en opleiding, langdurige werkloosheid, geen of weinig kans op werk, vereenzaming. Het kan echter ook samenhangen met omstandigheden van de samenleving zelf tekortschietend overheidsbeleid, erosie van solidariteit of gebrek aan sociale samenhang. Armoede heeft niet slechts te maken met persoonlijke leefomstandigheden, maar ook met de structuur en het morele gehalte van een samenleving. Daarom verdient de armoedethematiek alle aandacht.

In het recente verleden werd het armoededebat vooral geconcentreerd op de vraag in hoeverre is de huidige door de overheid te waarborgen minimuminkomensvloer toereikend? Deze belangrijke vraag is gemakkelijk gesteld, maar laat zich niet eenvoudig beantwoorden. Zo weet meer dan de helft van degenen die zijn aangewezen op een minimumuitkering rond te komen, een groot deel echter niet. Verder doen zich niet alleen problemen voor met mensen op of rond het minimum maar ook bij mensen die een enigszins hoger inkomen hebben. Tegelijkertijd bestaat bij sommigen een innerlijk verzet om bij de overheid aan te kloppen waardoor men noodgedwongen leeft van minder dan de bijstandsuitkering. Armoedesituaties zijn voor een deel individueel bepaald en daarom is het vraagstuk van de inkomensvloer zo lastig. Toch houdt het armoedeprobleem hiermee niet op. Het is slechts de eerste stap in het zoeken naar achtergronden en oplossingen. Het armoedeprobleem lijkt in de analyse te moeten worden verbreed en verdiept. Verbreed, omdat het armoedevraagstuk niet alleen betrekking heeft op individuele situaties en achtergronden, maar evenzeer op problemen waarmee bepaalde groepen te kampen hebben, zoals bijstandsvrouwen en arbeidsongeschikten, en op de reeds gesignaleerde maatschappelijke problematiek. Verdiept, omdat het inkomensvraagstuk de resultante is van een complexer geheel van uiteenlopende oorzaken zoals werkloosheid, het niet 'ingeschakeld' zijn, het missen van bepaalde kwalificaties, een scheve inkomensverdeling, het verliezen van aansluiting met de samenleving. Wat betreft de oplossingen kan niet worden volstaan met een eenzijdige orientatie op de rol van de overheid, hoe belangrijk de overheid ook is voor de inkomensontwikkeling en -verdeling. Armoede hangt immers mede samen met de structuur van de samenleving en die structuur wordt bepaald door de verdeling van taken en bevoegdheden over overheid, maatschappelijke verbanden en burgers. Deze stellingname is uiteraard verbonden met de visie op de inrichting van de samenleving. Daarmee is dan tevens de politieke dimensie van de armoedethematiek in beeld gebracht.

2 De Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, *Maatschappelijke gevolgen van verarming in Nederland* ('s-Gravenhage 1989) p. 10, omschrijft verarming als een proces van achteruitgang wat betreft inkomen en participatiemogelijkheden voor een relatief groot deel van de bevolking.

Politieke partijen mogen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor het armoedevraagstuk en volksvertegenwoordigers zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor het beleid van de overheid. Politieke partijen dienen zich derhalve te bezinnen op de betekenis van hun uitgangspunten voor het zoeken naar oplossingen voor armoede.

De christen-democratie zet zich in voor een samenleving, waarin gerechtigheid, solidariteit, rentmeesterschap en gespreide verantwoordelijkheid tot richtsnoer worden genomen. Solidariteit duidt op het opkomen voor mensen die zwak en kwetsbaar zijn en op de onderlinge betrokkenheid van sterken en zwakken. Rentmeesterschap houdt een evenwichtig beheer van de schepping en een volwaardige ontplooiing van menselijk talent in. Gespreide verantwoordelijkheid wijst op de noodzaak om taken en bevoegdheden niet uitsluitend in handen te leggen van één instantie, bijvoorbeeld van de overheid, maar om deze over te laten dan wel toe te delen aan diverse instanties. Vandaar dat in de christen-democratie een grote rol wordt toegekend aan maatschappelijke verbanden (het 'maatschappelijk middenveld'). Deze laatste drie uitgangspunten behoren met elkaar in verband te worden gebracht. Het gaat om integratie van ordening van verantwoordelijkheden en normering van maatschappelijk gedrag. Anders gezegd: solidariteit en rentmeesterschap dienen in gespreide verantwoordelijkheid tot gelding te worden gebracht. Burgers en hun organisaties (woningcorporaties, sociale partners, kerkelijke en andere levensbeschouwelijke instellingen, wijkcentra enzovoort) behoren onder andere acht te slaan op de meest kwetsbaren. Het is de taak van de overheid om hiervoor voorwaarden te scheppen. Dit is het ene aspect van het gerechtigheidsmotief. Het andere aspect betreft het uitvoeren van diverse wezenlijke overheidstaken. Daartoe behoort het opkomen voor zwakken, voor mensen die op eigen kracht (nog) niet verder kunnen en het bevorderen dat mensen zelf verantwoordelijkheid kunnen dragen voor hun bestaan. Deze visie op de samenleving dient in samenhang te worden gezien met de visie op de mens. De mens wordt als een verantwoordelijk wezen beschouwd die verantwoordelijkheid draagt voor zichzelf, de medemens en de schepping. Mensen mogen op hun talenten worden aangesproken. Dit is het principiële kader voor het concept van een verantwoordelijke samenleving. De armoedethematiek dient, door de christen-democratie vanuit dit principiële kader te worden gezien. Het gaat om het achterhalen van de dieperliggende oorzaken van armoede, om de individuele, de groeps- en de maatschappelijke factoren, om de samenhang tussen economische, sociale en culturele aspecten, om de rol van overheid, maatschappelijke verbanden en burgers, om het evenwicht van rechten en plichten, om het oog hebben voor de verschillen tussen mensen die tot de onderkant van de samenleving behoren. Betere fundering van de beleidsvisie is nodig om in te kunnen spelen op actuele dilemma's zoals

- centrale versus decentrale aanpak,
- de taken van de lokale overheid en die van maatschappelijke organisaties,
- generale benadering versus doelgroepenbenadering,
- de spanning tussen individualisering en draagkracht,
- verbetering van de positie en de rechten van kwetsbare mensen naast de introductie van meer verplichtende elementen,
- beleidsmaatregelen ten aanzien van degenen die wél en degenen die niet een reeel perspectief op betaald werk hebben

Deze elementen, die in de volgende hoofdstukken nader zullen worden belicht, vragen om bezinning en doordinking. In deze beschouwing zal relatief kort worden ingegaan op de feitelijke problemen die met armoede samenhangen. De vele onderzoeken en de door organisaties als ATD Vierde Wereld aangereikte gegevens hebben voldoende empirisch materiaal aangedragen, op basis waarvan toereikend inzicht kan worden verkregen.³

Dit beleidsadvies beoogt primair bouwstenen aan te dragen voor de ontwikkeling van een christen-democratische visie op het armoedevraagstuk en voor de daaruit voortvloeiende beleidsconsequenties.⁴ In dit advies wordt eerst ingegaan op het onderwerp 'armoede als maatschappelijk probleem'. Daar worden de belangrijkste karakteristieken van het armoedevraagstuk aangegeven. Vervolgens komt het thema 'christen-democratie en het armoedevraagstuk' aan de orde, waarbij acht geslagen zal worden op relevante (partij)documenten. Daarna wordt ingegaan op de wijze waarop de beleidsintenties van het derde – CDA-PvdA – kabinet-Lubbers rekening houden met de problematiek. In het bijzonder zal worden stilgestaan bij 'sociale vernieuwing'. In het laatste hoofdstuk komen de lijnen van de eerdere beschouwingen samen in de vorm van aanbevelingen voor het te voeren beleid.

In de politiek dient de armoedethematiek aan de orde te komen. Daarbij gaat het om vragen hoe armoede wordt beleefd en welke mogelijkheden mensen zelf hebben om verder te komen, hoe serieus een samenleving het lot van haar 'onderkant' neemt en welk beleid de overheid voert. Aan die bezinning en doordinking wil dit beleidsadvies een bijdrage leveren.

3 ATD Aide à Toute Détresse (hulp in alle nood). Oorspronkelijk Franse organisatie die beoogt de positie van de armsten te verbeteren.

4 Nadere uitwerkingen kunnen een plaats krijgen in een notitie over 'Integratie van mensen in achterstandssituaties' die wordt opgesteld door een CDA-werkgroep alsmede in de partijpolitieke discussie die naar aanleiding van die notitie gehouden zal worden in het najaar van 1990 en het voorjaar van 1991.

Hoofdstuk 2. Armoede als maatschappelijk probleem

Er zijn veel armoedeonderzoeken. In de afgelopen jaren is een reeks rapporten, artikelen en andere onderzoekspublikaties verschenen, waarin werd ingegaan op het armoedevraagstuk. Dit beleidsadvies zal zich niet uitputten in het nagaan van alle (nuance)verschillen in de onderzoeken. In dit hoofdstuk gaat het erom zicht te krijgen op gemeenschappelijke noemers in die onderzoeken.

Wat leeft er bij de kwetsbare groepen in de Nederlandse samenleving?

Hoe moet armoede worden gedefinieerd en wie zijn de kwetsbare groepen?

Wat zijn de persoonlijke gevolgen van armoede?

Welke maatschappelijke aspecten en gevolgen hangen met armoede samen?

a. Over armoededefinities en kwetsbare groepen

Enkele jaren geleden werd indringend gesproken over de vraag of armoede daadwerkelijk bestond in de Nederlandse samenleving. Is het mogelijk dat in een land met een uitgebreid sociaal stelsel armoede wordt geleden? Deze vraag bleef niet beperkt tot de Nederlandse situatie. In Westerse samenlevingen worden groepen mensen naar de marge van samenleving gedrongen: onvoldoende inkomen, sociaal isolement, gebrekkige of geen toegang tot gezondheidszorg en onderwijs.⁵ Deze situatie werd aan diverse factoren toegeschreven, zoals persoonlijke omstandigheden en falend overheidsbeleid. Ook werd wel betoogd dat een 'teveel' aan overheidszorg problematische omstandigheden van mensen juist in de hand werkt.⁶ Armoede is stilstand of achteruitgang en werd des te schrijnender in een tijd waarin de internationale economie zich herstelde. Dat gold stellig ook voor de Nederlandse situatie. De opstelling van de sociale partners sinds 1982, het driesporenbeleid van de kabinetten-Lubbers – sanering van de overheidsfinancien, herstel van de marktsector en vergroting van de werkgelegenheid – en het profiteren van gunstige internationale economische ontwikkelingen, hebben bijgedragen aan een krachtige verbetering van de nationale economie. Aan de gigantische uitstoot van arbeidskrachten uit de marktsector kwam een einde en nieuwe toetreders tot de arbeidsmarkt kregen veel sneller dan voorheen een baan. En toch kwam de armoede van veel mensen meer en meer in het vizier.

Het debat over de vraag of armoede bestond, werd in ernstige mate bemoeilijkt door de verschillende definities die werden gehanteerd. De een stelde zich op het standpunt dat het bijstandsniveau toereikend was om rond te komen, de ander wees op het tegendeel en weer een ander beklemtoonde de niet-materiele component van armoede. In de armoedeonderzoeken is er

5 O a M Harrington *The New American Poverty*, Penguin Books 1985

6 Ch Murray, *Losing Ground*, New York 1984

sprake van twee distincties. Enerzijds is er het onderscheid tussen absolute en relatieve armoede. Bij absolute armoede leeft men onder het bestaansniveau, waarbij men ten dele verstoken is van primaire levensbehoeften zoals voeding, kleding en huisvesting. Relatieve armoede duidt op het niet volwaardig kunnen beschikken over consumptiegoederen, die in het algemeen noodzakelijk worden geacht, en op het niet kunnen deelnemen aan essentiële sociaal-culturele voorzieningen. Anderzijds is er het onderscheid tussen objectieve en subjectieve armoede. Objectieve armoede gaat over het moeten leven beneden een vastgesteld inkomensniveau. Objectieve armoede kan – afhankelijk van de aard van de vaststelling van het minimuminkomensniveau – zowel slaan op absolute als op relatieve armoede. Objectieve armoede kan men vaststellen aan de hand van statistische methoden, zoals het hanteren van de bijstandsnorm of de armoedegrens van de Europese Gemeenschap die rekening houdt met het 'gemiddeld beschikbare inkomen per hoofd van de bevolking'. Ook bestaan klassieke methoden, zoals de basisbehoefte-definitie, waarbij deskundigen vaststellen welk bestedingspakket minimaal noodzakelijk is voor een bepaald type huishouden. In dat kader kan eveneens de consumptiequote-definitie worden genoemd die armoede constateert wanneer een huishouden onder een bepaalde inkomensgrens verkeert en meer dan een bepaald percentage van het inkomen aan bepaalde consumptieve behoeften besteedt. Bij subjectieve armoede wordt gedacht aan die situatie waarin mensen van mening zijn niet meer te kunnen rondkomen van de eigen uitkering of het eigen inkomen, anders gezegd wanneer mensen denken minder te hebben dan men zelf voldoende acht.⁷

In een recent CNV-rapport wordt terecht gesteld dat de beantwoording van de vraag wie arm is, afhangt van de gekozen onderzoeksmethode en de daarmee samenhangende armoedefinitie.⁸ Of zoals Schuyt het verwoordt: 'Armoede is inderdaad relatief naar tijd, plaats en gehanteerde maatstaf'.⁹ Een hard criterium wie de 'echte' armen zijn lijkt nauwelijks gegeven te kunnen worden. Wegens de uiteenlopende definities en de mogelijkheid om verschillende maatstaven en criteria te hanteren ontstaat het gevaar dat armoede een manipuleerbaar vraagstuk wordt. De parallel met de hoogte van de werkloosheid dringt zich op: veranderen de definities en het werkloosheidspercentage daalt respectievelijk stijgt. Hetzelfde kan men doen met het aantal armen. Daardoor kan de discussie over armoede niet meer over mensen en hun reële

7 Het rapport *Arm en Arm is twee – empirische vergelijking van armoedefinities* (A. M. Hage-naars, H. de Vos en B. M. S. van Praag, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, maart 1987, onderscheidt

1 objectieve absolute minimumdefinities,
2. objectieve relatieve minimumdefinities en
3 subjectieve minimumdefinities

8 CNV, *Nieuwe armoede en het gemeentelijk minimumabeleid* (Utrecht november 1989) p. 11

9 C. J. M. Schuyt, *Armoede vergelijkenderwijs* (inleiding), G. Engbersen, R. van der Veen, *Moderne Armoede* (Leiden/Antwerpen 1987) p. XI. Berghman c.s. merken op dat het niet mogelijk is 'een eenduidige armoedegrens te ontwikkelen die onomstotelijk vastlegt hoeveel armen of bestaansonzekereren er in een samenleving te vinden zijn en wie dat zijn'. Zie J. Berghman, R. Muffels, A. de Vries, M. Vriens, *Armoede, bestaansonzekerheid en relatieve deprivatie* (Tilburg januari 1989) p. 68. Van der Ploeg, op cit., p. 7, merkt niettemin op dat 'een harde kern van iets minder dan een miljoen Nederlanders met armoede te maken heeft'.

leefsituatie gaan maar over sociaal-wetenschappelijke methodieken. Toch kan men ook weer niet zonder onderzoek wanneer men beleid wil funderen op zinvolle gegevens. Bij de schets van de armoededefinities kan een drietal kanttekeningen worden geplaatst.

In de eerste plaats leiden categorisering en het vaststellen van 'indelingscriteria' tot aanduidingen van nauwkeurig omschreven groepen die in de moeilijkheden zouden verkeren. Het is de vraag of met dergelijke abstracte methodieken voldoende tot de kern wordt doorgedrongen van het armoedevraagstuk, namelijk het gegeven dat armoede zeer uiteenlopende achtergronden kent en zich niet bij een ieder op eenzelfde manier manifesteert. Zo blijkt armoede vaak zeer individueel bepaald te zijn: sommigen kunnen rondkomen van een bijstandsuitkering, anderen niet. Ook mensen met een hoger inkomen kunnen – bijvoorbeeld door een plotselinge inkomensterugval – in armoedesituaties terecht komen. Eén minimuminkomen blijkt voor gezinnen met kinderen vaak ontoereikend, maar worden twee minimuminkomens verdiend dan ligt de situatie geheel anders en kan niet worden gezegd dat 'het' minimuminkomen te laag is. De kansen om uit de armoedeproblemen te komen liggen voor de betrokkenen zeker niet altijd gelijk.

In de tweede plaats leiden kwantitatieve criteria tot overaccentuering van 'meetbare' resultaten. Niet of moeilijk meetbare factoren kunnen daardoor te gemakkelijk op de achtergrond blijven, terwijl deze factoren door de betrokkenen als schrijnend kunnen worden ervaren. Te denken valt aan de afhankelijkheden waarmee uitkeringsgerechtigden worden geconfronteerd: afhankelijkheid van de macro-economische ontwikkeling, van overheid en hulpverlenende instanties, van maatschappelijke beeldvorming en van de leefeenheid in verband met de inkomenstoets.¹⁰ Bezien moet worden hoe deze afhankelijkheden kunnen worden vermeden of teruggedrongen.

In de derde plaats kunnen onderzoeken uitmonden in 'het spreken van de onderzoeker' die de onderzoeksresultaten interpreteert, maar waarbij de beleevingswereld van mensen die in armoedesituaties verkeren teveel op de achtergrond blijft. Niet voor niets legt de Vierde Wereldbeweging zo sterk de nadruk op ervaringsgegevens van armen zelf.¹¹

Al met al is er reden om de discussies over armoededefinities enigszins te relativiseren. Wel zijn er ondanks de uiteenlopende methodieken enkele belangrijke hoofdlijnen te ontdekken in de vele armoedeonderzoeken. De onderzoeken leveren een gedifferentieerd beeld op ten aanzien van mensen die in armoedesituaties verkeren. Zo lopen mensen die tot bepaalde groepen behoren – of beter gezegd die geconfronteerd worden met factoren die zich bij bepaalde groepen manifesteren – een grotere kans om in de gevarenzone terecht te komen dan anderen. Een verhoogde kans om in de armoedesituaties te geraken hebben huishoudens waarin meerdere personen afhankelijk zijn van één inkomen, huishoudens waarin niemand een betaalde baan heeft en huishoudens waarin een gescheiden vrouw of weduwe alleen de verantwoordelijk-

¹⁰ H. Bergman C.S., *op cit.*, *Ibidem*, pp. XV en XVI.

¹¹ A. van den Bosch-Howeler, E. Notermans, J. Vroomans, *Armoede is niet terug, ze is nooit weggeweest*, uitgave Beweging ATD-Vierde Wereld, Den Haag 1987.

heid draagt. Naarmate een huishouden langer op het minimumniveau verkeert, wordt het armoedegevaar groter in verband met het opdrogen van financiële reserves en het aangaan van schulden. Voorts blijken huishoudens met kinderen sneller in de problemen te komen dan huishoudens zonder kinderen, hetgeen onder andere blijkt uit de schuldenproblematiek. Armoede hangt verder samen met leeftijd, beroepssector, onderwijsniveau en werkloosheidsduur: ouderen, agrariërs en kleine zelfstandigen, lager opgeleiden, ongeschoolden en langdurige werklozen zijn vaker arm.¹²

Er zijn dus diverse factoren die een hoog armoederisico met zich brengen. In ons land blijken die zich vooral voor te doen bij

- alleenstaande ouderen met slechts een AOW-uitkering,
- huishoudens, waarbij een echtpaar met kinderen moet rondkomen van één minimuminkomen,
- éénoudergezinnen, in het bijzonder bijstandsvrouwen met kinderen,
- huishoudens behorend tot de etnische minderheden, vooral wanneer zij worden geconfronteerd met (langdurige) werkloosheid,
- huishoudens met slechts één WAO-uitkering,
- bepaalde categorieën zelfstandigen met zeer lage inkomens

Hoewel de concrete verschijningsvormen van armoede van deze verschillende groepen in de praktijk belangrijke raakvlakken kunnen vertonen, lijkt het algemene beleid ter voorkoming en bestrijding van armoede te moeten worden aangevuld met een aanpak waarbij gedifferentieerd wordt naar factoren die zich bij bepaalde groepen voordoen. In die zin kan van doelgroepen gesproken worden. Op deze wijze kan beter worden ingespeeld op de oorzaken en achtergronden die tot armoede leiden. Deze differentiatie dient, mede ter voorkoming van willekeur en ongelijke behandeling, langs min of meer geobjectiverde criteria te verlopen.

Armoede manifesteert zich op diverse plaatsen. Niettemin ontstaan 'armoedeconcentraties' in de grote steden. Veelal gaat het om combinaties van cumulatieve problemen, verpauperde wijken, het ontbreken van een maatschappelijk middenveld en een tekortschietende bestuurlijke aanpak. Ook met deze grootstedelijke aspecten van armoede dient rekening te worden gehouden.

b. Armoede en persoonlijke omstandigheden

Armoede heeft betrekking op het niet of onvoldoende deel hebben aan het sociale verkeer. Iedereen beleeft verarming anders. De verschijningsvormen en oorzaken van armoede zijn inmiddels genoegzaam bekend.

- De koopkracht van mensen die zijn aangewezen op een minimumuitkering is, na de forse toename van 1965 tot 1980, in de jaren tachtig verslechterd.¹³ Minima zijn er in de jaren 1979-1987 gemiddeld negen procent in

12 CNV, op cit., p. 11 en A. de Vries, *Effecten van sociale zekerheid: onderzoek, theorie, methode. Deel 3. Armoede onderzocht* (Tilburg 1986) p. 161.

13 Vgl. de volgende tabel, die is ontleend aan het artikel 'Minima zullen in Nederland nog lang vondelingen blijven' van J. M. Bosecke, *Trouw*, 7 maart 1989, p. 11.

Koopkrachtmutaties (reële stijging of daling)

categorie	1965-1980		1980-1988		1965-1988	
	bedrag	%	bedrag	%	bedrag	%
bijstand	+ 7624	+ 78,4	- 2293	- 10,7	7130	59,6
minimumloon	+ 5538	+ 46,9	- 2293	- 10,7	4565	31,4
modaalloon	+ 6483	+ 41,8	- 626	- 2,3	7405	38,8

koopkracht op achteruitgegaan, terwijl dit percentage van koopkrachtverlies voor modale inkomens 5,2 bedroeg. Er is derhalve sprake van absolute en relatieve inkomensachteruitgang van de financieel zwakste groepen.¹⁴ Voorts zij gewezen op de inkomensachteruitgang die het gevolg was van het terugbrengen van de uitkeringspercentages van tachtig naar zeventig procent van het laatst verdiende inkomen binnen de WW, WAO en Ziekte-wet.

- Binnen het inkomen moet onderscheid worden gemaakt tussen de vaste lasten, zoals huisvesting, en de variabele lasten. Het blijkt dat de vaste lasten een steeds groter beslag leggen op het inkomen, zodat het vrij besteedbaar inkomensdeel terugloopt.¹⁵ Uitgaven voor voeding en kleding slopen laatstbedoeld budget nagenoeg op.
- De vorige punten hangen samen met bezuinigingen op tertiaire inkomensoverdrachten, zoals huursubsidie, maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg. Deze financiële ingrepen hebben vooral AOW-ers en in iets geringere mate WAO-ers en bijstandsvrouwen met kinderen getroffen.
- Door wijzigingen in het sociale zekerheidsstelsel vallen mensen in het algemeen sneller terug op het minimumniveau.¹⁶ Daar krijgt men vervolgens te maken met een grotere regeldichtheid, bijvoorbeeld ten aanzien van bijverdiensten, partnertoets en onderhuurders. Het gevolg hiervan is een grote afhankelijkheid van de overheid, waar men niet gemakkelijk vanaf komt. Is men eenmaal op het bijstandsniveau beland, dan wordt het lastig om de eigen positie te verbeteren. Dit wordt de *poverty trap* of armoedeval genoemd.
- Het aantal mensen met schulden stijgt. Onderzoeken wijzen uit dat meer dan tweehonderdduizend huishoudens kampen met zodanige schulden dat zij er zelfstandig niet meer uitkomen. Ongeveer driekwart hiervan behoort tot de minima en het gemiddelde schuldbedrag bedraagt ruim vijfduizend gulden. Het zijn vooral gezinnen met kinderen die in de financiële problemen geraken.
- Problematisch is voorts de duur waarvoor men is aangewezen op een minimumuitkering. Als vangnet voor een periode van één à twee jaar kan de bijstand fungeren, echter als het om een langere periode gaat, ontstaan bij veel uitkeringsgerechtigden problemen. Naarmate de duur van werkloosheid en/of het aangewezen zijn op een uitkering toeneemt, verminderen de perspectieven om zich aan de eigen situatie te kunnen ontworstelen. Het betreft hier met name de kansen op werk.
- Minder scherp komt soms de financiële positie naar voren van groepen die een innerlijke principiële weerstand voelen om gebruik te maken van overheidsvoorzieningen. Er zijn signalen dat huishoudens in de kring van agra-

14 CNV, op cit., p. 28.

15 Zie o.a. M.M. Braams, R.C. Kloosterman, *De Smalle beurs breed uitgemeten, een onderzoek naar de financiële positie van de minima in Nederland 1975-1987*, Regioplan Publicatie nr. 27.

16 Vgl. J. Schell, 'Klasseverzekering', *Intermediair*, 26 januari 1990, p. 13. De ondertitel van dit artikel luidt: 'Doordat mensen sneller in de bijstand terechtkomen, dreigt een grote tweedeling in de samenleving. Verder wordt betoogd: 'Het is dan ook waarschijnlijk dat de 'stelselwijziging' mede verantwoordelijk is voor de ontstane kloof tussen hen die delen in de hernieuwde welvaarts-groei, en de in de armoedeval gevangen "onderklasse" van bijstandsmoeders, chronisch arbeidsongeschikten en onbemiddelbare werklozen'.

riers en kleine zelfstandigen pogen rond te komen van bedragen die lager liggen dan het bijstandsmimum

- Dit laatste punt hangt samen met de problematiek van het niet-gebruik van door de overheid geboden sociale voorzieningen. Deze voorzieningen kunnen de bijzondere bijstand zijn, maar ook de sociale maatregelen die door lokale overheden worden getroffen zoals nood- en hulpfondsen. Onderzoek naar niet-gebruik door zelfstandigen van de eenmalige uitkering (1982) en niet-gebruik van de individuele huursubsidie duidt op percentages van respectievelijk 43 en 55.¹⁷ Het percentage van niet-gebruik van de bijzondere bijstand ligt nog hoger. Een recent onderzoek van Konsumenten Kontakt wijst het volgende uit: 33 procent van de laagstbetaalden weet niet van voorzieningen zoals de extra toelage voor een studierend kind, renteloos voorschot in geval van een ernstige schuldsituatie of kwijtschelding van de onroerend goed belasting. Slechts 6 tot 23 procent van de rechthebbenden maakt gebruik van gemeentelijke studie-, garantie- en noodfondsen. Van kwijtscheldingsregelingen wordt door 14 tot 46 procent van de rechthebbenden gebruik gemaakt. De beschikbare middelen voor deze extra voorzieningen – door Konsumenten Kontakt geschat op ongeveer honderd miljoen gulden – worden voor een deel niet uitgegeven.
- Werkloosheid doet het sociaal isolement toenemen. Lidmaatschappen en abonnementen worden opgezegd, vriendschappen en relaties met oud-collega's vervagen, contacten worden beperkt tot de officiële hulpverleners. De televisie informeert over de buitenwereld. Tenzij men zich begeeft in alternatieve activiteiten, wordt een leefstijl dominant waarin men niet buiten het eigen kringetje geraakt. In het onderzoek 'Minima zonder marge' wordt opgemerkt: 'Eénmaal op het minimum aangekomen is de weg terug, zo niet fysiek onmogelijk, dan toch uiterst moeilijk: de arbeidsmarktkans van de betrokken personen is marginaal.'¹⁸
- Financiële krapte leidt ertoe dat 'luxe' wordt verminderd, sociale contacten worden beperkt en uitgaven worden geconcentreerd op de meest noodzakelijke zaken. Men moet met een karig budget zien rond te komen. Kenmerkend is het 'prijskopen': het langdurig zoeken naar winkels waar de goedkoopste producten verkregen kunnen worden.¹⁹ Zorgelijk zijn verder de signalen van een slechtere gezondheid van degenen die tot de onderkant van de samenleving behoren. Aan verarming gerelateerde ziekten steken de kop op.
- Bij velen is sprake van berusting: men past zich aan aan de situatie van bestaansonzekerheid en schat de eigen omstandigheden en mogelijkheden realistisch in. 'Men realiseert zich dat het weinig zin heeft om in verzet te komen, te knokken voor een baan, zich te spiegelen aan "hogere" groepen of te hopen op een betere toekomst, omdat men dan voortdurend zou

17 Vgl. W. van Oorschot en P. Klokhuis Tanke, *Niet-gebruik van sociale zekerheid: feiten, theorieën, onderzoeksmethoden, een overzicht van de stand van zaken in binnen- en buitenland*, COSZ no. 15, Den Haag 1989.

18 G. Oude Engberink, *Minima zonder marge. De balans drie jaar later* (Rotterdam 1987) p. 237. Vgl. eveneens het proefschrift *Publieke bijstandsgeheimen* van G. Engbersen, 1990 (R.U. Leiden).

19 G. Engbersen, R. van der Veen, op cit., hoofdstuk 2, Strategieën van rondkomen, pp. 13-35.

stuiten op de beperkingen van de eigen machteloze positie. Deze berustende houding gaat evenwel gepaard met onderhuidse onvrede. Die onvrede komt tot uitdrukking in het negatieve oordeel over de eigen inkomenssituatie, de politiek en in de agressie tegenover concurrerende groepen minima.²⁰ De schaduwzijde van deze situatie is uiteraard dat mensen in het geheel niet vooruit komen en dat versterking van het eigen potentieel te veel op de achtergrond blijft.

De aangegeven verschijningsvormen van armoede zijn veelal ook oorzaken van de armoedeproblematiek. Het beeld van de negatieve spiraal dringt zich op. Er zijn veel oorzaken waarom mensen verarmen. Het kan samenhangen met het langdurig verstoken zijn van betaalde arbeid, met problematische situaties in het huishouden zoals echtscheidingen, met opstapeling van verschillende vormen van 'ellende' en met cumulatie van negatief uitwerkende overheidsregelingen. Armoede kan mensen overvallen, maar er bestaat ook de generatie op generatie armoede.

Wanneer mensen geen of relatief minder deel hebben aan de verbetering van de nationale economie en de werkgelegenheid, en geen gebruik kunnen maken van maatschappelijke en sociaal-culturele activiteiten, komen menselijke vitaliteit en initiatief in gevaar. Weliswaar is de relatieve armoede in Nederland van een andere orde dan de armoede die in het verleden bestond en de armoede die in andere, ook Westerse, landen voorkomt, het neemt niet weg dat de subjectieve gevoelens van onbehagen over de eigen situatie bij tal van mensen aanwezig zijn of groter worden. Ter toelichting zij gewezen op een impressie van een werkconferentie over armoede en verarming, georganiseerd door de Begeleidingscommissie Ontwikkelingsprojecten voor maatschappelijk en sociaal-cultureel welzijn.

'Op het persoonlijk vlak brengt verarming een fundamenteel dilemma met zich mee. Met beperkte middelen moeten twee imperatieven worden verzoend. Enerzijds moet worden voldaan aan een pakket primaire behoeften (voeding, huisvesting, kleding) door een overdachte en sobere levensstijl. Anderzijds moeten de voeling met en de aansluiting bij de samenleving worden gehandhaafd. Juist dit dilemma leidt vaak tot overbesteding en de daaropvolgende schuldenproblematiek. Het vormt ook de aanzet tot sociaal isolement. Armoede brengt de noodzaak tot psychische afsluiting met zich mee. Om te overleven moet je je afsluiten voor het aanbod van consumptiegoederen en voor sociale contacten.

Sociaal isolement is niet alleen een gevolg van armoede en verarming, maar is tegelijkertijd de motor achter verdere verarming. Met als uiteindelijk resultaat een uitzichtloze situatie. Contacten en vaardigheden raken steeds meer verloren. De mogelijkheden om op eigen kracht uit de armoede te geraken worden veelal ook nog door fysieke omstandigheden (de woonomgeving, de eigen gezondheid) verminderd. En tenslotte brengt verarming ook toenemende regulering met zich mee. De ruimte voor zelfstandig handelen krimpt in tot zeer smalle marges. Armoede impliceert een zichtbaar verlies van zelfbepaling'.²¹

20 *Ibidem*, p. 168

21 BC OP, *Verbroken verbinding*, Terugblik op de werkconferentie 'Armoede en Verarming' gehouden op 3 februari 1989 te 's-Gravenhage, p. 4

Tot zover de persoonlijke aspecten van armoede. Daarnaast zijn er de maatschappelijke aspecten en gevolgen van armoede, die doorgaans minder aandacht krijgen dan de persoonlijke problematiek maar die niettemin van essentieel belang zijn

c. Maatschappelijke aspecten en gevolgen van armoede

Het is vooral de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (HRWB) geweest die aandacht heeft gevraagd voor de maatschappelijke gevolgen van armoede. De eenzijdige orientatie op de individuele problematiek ontnemt het zicht op 'ontsparring' en 'ontwaarding'. Bij 'ontsparring' denkt de HRWB aan kapitaalverliezen en negatieve ontwikkelingen op het gebied van inkomens en arbeidsmarkt. 'Ontwaarding' duidt op negatieve gevolgen van armoede voor de rechtsstaat, de politiek, de cultuur en de volksgezondheid, het gaat om een aantasting van maatschappelijke waarden. Als algemeen aspect van het armoedevraagstuk dient met name gewezen te worden op het toenemende individualisme en de dreiging van afname van solidariteit.

Bij de materiele aspecten kan gedacht worden aan de volgende problemen

- Veel menselijk talent blijft onbenut. Vaardigheden worden onvoldoende aangesproken en mensen worden niet opgenomen in de maatschappelijke infrastructuur, zoals werkkring en maatschappelijke verbanden. Van verschillende kanten wordt erop gewezen dat de arbeidsmarkt mogelijk in de jaren negentig zal verkrappen. Het jarenlang aan de kant staan van mensen met daaraan gekoppeld teloorgaan van kennis en het niet betrokken zijn bij noodzakelijke (her- en bij-)scholing zal fnuikend kunnen zijn voor de arbeidsmarktsituatie in de jaren negentig.
- In dit verband dient een problematiek genoemd te worden die voor veel mensen negatieve gevolgen heeft, namelijk het steeds meer verdwijnen van ongeschoolde arbeid. Zij dreigen daardoor blijvend te worden afgezonderd van de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd bestaat het probleem dat velen – er worden getallen genoemd die variëren tussen zeshonderdduizend en meer dan een miljoen mensen – nauwelijks of zelfs geen vaardigheden hebben op het gebied van lezen en schrijven. Voorshands komen zij niet toe aan meer geavanceerde scholing die aansluit bij de huidige eisen van de arbeidsmarkt. Zij zijn het meest gebaat bij volwasseneneducatie en de creatie van banen waarvoor slechts een lage scholing vereist is of waarvoor zelfs geen opleiding nodig is. Vooral in middelgrote en kleine ondernemingen lijken mogelijkheden aanwezig. Ook bij de overheid zijn mogelijkheden aanwezig. Wel doet zich hierbij de loonkostenproblematiek voelen. Een oplossing die in dit kader uitkomst biedt vormt de terugploeg-regeling.
- Een ander vraagstuk betreft de financiële macro-problematiek. Verstrekking van werkloosheidsuitkeringen, dervingen van belastingen en vermindering van premies leiden tot een kostenpost die enkele tientallen miljarden beslaat. Dit is een noodzakelijke kostenpost die uit een oogpunt van maatschappelijke solidariteit geboden is, maar waarvan tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat het 'produktiever' aanwenden van deze gelden zowel voor de betrokkenen, wanneer zij deel kunnen nemen aan beroepsarbeid en zinvolle activiteiten, als voor de samenleving een duidelijke meerwaarde heeft.

- In diverse onderzoeken wordt het vermoeden uitgesproken dat werkloosheid en financiële problemen een stimulans zouden vormen voor de groei van het zwarte circuit. Het verrichten van 'alternatieve' activiteiten om het inkomen aan te vullen veronderstelt wel dat men 'wat te bieden heeft'. Ongevoelden en ouderen blijken niet of nauwelijks van het zwarte circuit te kunnen profiteren. Zwart werken geschiedt voor een groot deel door mensen die reeds betaalde beroepsarbeid verrichten. De uitkeringsfraude vindt een pendant in de belastingfraude, zij het dat uitkeringsfraude voor de betrokkenen verdergaande consequenties kan hebben dan in geval van belastingfraude en dat in de belastingfraude meer geld lijkt om te gaan dan in de uitkeringsfraude. Het zwarte circuit is een blijk van de door velen te hoog ervaren belasting- en premiedruk en van een uitholling van de verantwoordelijkheid voor de ander. Werkloosheid en zwart circuit mogen niet worden ontkend, maar moeten wel in het juiste perspectief worden getrokken.²²
- Het verstoken zijn van werk en het verkeren op het minimum raakt niet slechts de financiële situatie op de kortere termijn, maar evenzeer de financiële toestand op de lange termijn. Geen of onvoldoende pensioenopbouw leidt ertoe dat men in de toekomst (nagenoeg) alleen van een AOW-uitkering moet rondkomen. Op dit moment kan reeds armoede worden geconstateerd onder vooral alleenstaande ouderen en het is bij het huidige aantal niet-actieven zeer wel denkbaar dat die situatie in de toekomst wordt gecontinueerd, zo niet geïntensiveerd, indien mensen zich onvoldoende rekenschap van hun financiële toekomst geven. Daarnaast is er de pensioenbreuk. Gevreesd moet worden dat er tamelijk grote groepen zullen blijven die later alleen een AOW-uitkering zullen hebben als inkomensbron.

Naast de meer kwantitatieve aspecten zijn er maatschappelijke gevolgen van armoede die op een meer immaterieel vlak liggen.

- Een eerste element betreft het maatschappelijk isolement van relatief grote aantallen mensen. Het is te schematisch om te spreken van een 'onderklasse', omdat de verschillen tussen mensen en hun gezinnen te veel uiteenlopen, terwijl schaarste niet door iedereen op dezelfde wijze wordt beleefd. Wel ontstaat er een 'onderkant' van de samenleving bestaande uit mensen die niet profiteren van economische vooruitgang, geen deel hebben aan uitbreiding van werkgelegenheid en in buurten wonen waar het leefklimaat verslechtert. Iedere poging om dit isolement te doorbreken moet worden benut. Nu is in de afgelopen jaren vooral op het niveau van de lokale overheid gepoogd om mensen te activeren. Dat gebeurde in diverse gemeenten door een meer gerichte en persoonlijke benadering: stages, scholing, arbeidsbemiddeling. Voor tal van mensen bleken nieuwe perspectieven te kunnen worden gecreeerd, maar toch waren er ook zeer velen die voor heroriënteringsgesprekken geen enkele belangstelling toonden en in het uiterste geval strafkorting op de bijstand voor lief na-

22 Vgl. het rapport *Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies*, kamerstuk TK 1984-1985, 17050, nr. 36.

men²³ Afwezige belangstelling voor persoonlijke ondersteuning wordt niet zelden toegeschreven aan het ontbreken van (arbeids)perspectieven na afloop van de scholings- of stageperiode Door dit complex van factoren wordt echter onvoldoende bijgedragen aan de bevordering van sociale integratie Daar waar een lokale overheid initiatieven onderneemt om mensen verder te helpen, mag van betrokkenen een positieve reactie worden verlangd, zulks op straffe van sancties

- Het maatschappelijk isolement komt ook tot uitdrukking in afname van politieke en andere participatie De berusting in de eigen situatie leidt bij velen tot een desinteresse in de politiek Het wantrouwen in allerlei structuren is groot, want men loopt op tegen bureaucratieën, professionele hulpverleners en zorginstellingen wier intenties goed mogen zijn, maar die soms onvoldoende soelaas bieden voor de problemen waarmee zwakkere groepen kampen Velen hebben het gevoel niet te worden 'verstaan'.
- Armoedesituaties blijken zich vaak te concentreren in bepaalde wijken, die in verval zijn In deze wijken doet de criminaliteit zich duidelijk voelen vanwege de wederzijdse nabijheid van daders en slachtoffers De sociale onveiligheid neemt toe en de positie van kwetsbare mensen wordt nog eens extra bemoeilijkt²⁴
- Armoede moet mede in verband worden gebracht met maatschappelijke cohesie Maatschappelijk isolement heeft tot gevolg dat duizenden 'naast elkaar' eenzaam zijn en van elkaar vervreemden In tal van publikaties is ingegaan op processen van toenemend individualisme in de samenleving, leidend tot erosie van maatschappelijke verbanden, lossere bindingen met instituties en geringere bekommering om situaties van anderen Wanneer armoede-situaties niet worden onderkend door mede-burgers, dreigt het gevaar van 'afsluiting' voor de positie van anderen en vermindering van maatschappelijke solidariteit Tegengaan van armoede in een individualistischer wordende samenleving is een lastige opgave.

d Maatschappelijke druk tegen armoede

Gaan er van de vele onderzoeken al de nodige signalen uit, ook van andere zijden werd gewezen op het armoedeprobleem Organisaties van uitkeringsgerechtigden, sociaal-culturele instellingen, Vierde Wereldbeweging en hulpverleners drongen aan op meer aandacht voor deze thematiek De kerken hebben het armoededeбат gestimuleerd Op 29 september 1987 vond een kerkelijke conferentie tegen verarming in Nederland plaats²⁵ De conferentie mondde uit in een slotverklaring, waarin werd gewezen op karakteristieken van de armoedeproblematiek zoals die ook hiervoor werden beschreven²⁶ Het opvallende van de verklaring bestaat niet zozeer in het aandacht vragen

23 Volgens onderzoeken zou 70 procent van de aangeschrevenen niet reageren op een uitnodiging voor een heroriënteringsgesprek

24 Vgl de inleiding 'Sociale veiligheid aangetast door criminaliteit' van de minister van Justitie E M H Hirsch Ballin tijdens de CDA-Grote Steden Manifestatie, 15 januari 1990 te Tilburg, opgenomen in *Bestuursforum*, februari 1990, pp 36-39

25 Zie bijv H Noordegraaf, 'De arme kant van Nederland', *Tijd en Taak*, 20 november 1987, pp 8-9

26 De verklaring is o a opgenomen in *Tijd & Taak*, 20 november 1987, pp 10-11

voor deze problematiek, als wel in de theologische visie en de benadering ten aanzien van de analyse en de oplossingsrichting

1. Armoede wordt door de conferentie als onrecht gekwalificeerd 'Wij geloven dat armoede verboden is en niet nodig. De Bijbel tekent ons dat armoede onrecht is en in strijd met Gods bedoelingen met de mens. Als Jezus in Lucas 4 spreekt over 'aan armen het evangelie brengen', dan is daar geen vergeestelijking bedoeld, maar kondigt Hij het jaar van de concrete bevrijding af, in naam van de God van Israël, die de God van armen en verdrukten is'
2. Uit deze stellingname en het Godsbeeld vloeit een houding jegens uitkeringsgerechtigden en andere kwetsbare groepen voort die wordt aangeduid als 'een bondgenootschap tussen kerken en armen'. Kerken moeten wel bescheiden zijn, 'omdat kerken vaak – bewust of onbewust – aan de kant van de onderdrukkende machten hebben gestaan of nog staan'. Kerken moeten gaan deelnemen aan de strijd van armen en hun organisaties ter verbetering van hun positie.
3. Wat betreft de analyse legt de conferentie het accent op financiële aspecten. Een groeiend aantal mensen zou het recht worden onthouden om volwaardig deel te nemen aan de samenleving vanwege hun financiële knelpositie. Deze positie wordt toegeschreven aan (overheids)beleid. 'De toenemende armoede is geen natuurverschijnsel. Zij is het gevolg van een beleid dat is gericht op het vergroten van de inkomensverschillen. Door dit beleid wordt de onderlinge solidariteit ondermijnd en een tweedeling in de samenleving in de hand gewerkt'.
4. Voor de oplossing kijkt de conferentie naar de overheid. De verklaring richt zich tot allen die verantwoordelijkheid dragen, 'opdat deze verantwoordelijkheid tot uiting komt in het verbeteren van de positie van de mensen met de laagste inkomens'. Daartoe moeten kerken en christenen zich hard maken voor een 'ander' sociaal-economisch beleid en alternatieven stimuleren.

Ook deze verklaring legt het accent bij de armoedeproblematiek op de financiële aspecten en bij de rol die de overheid in dit kader speelt. De armoedediscussie kreeg een zekere emotionele lading vanwege de Bijbelse argumenten die in de kerkelijke stellingnames werden gebruikt. Ook het CDA werd aangesproken.²⁷

Men kan zich afvragen of een verhoging van het sociaal minimum daadwerkelijk leidt tot een opheffing of in ieder geval vermindering van verarming. Hebben de opstellers van de verklaring gedacht welke negatieve consequenties zouden kunnen voortvloeien uit een dergelijke verhoging? Wordt door de gekozen benadering het vraagstuk niet gesimplificeerd? Doet de eenzijdige oriëntatie in de richting van de overheid en de politiek wel recht aan de verantwoordelijkheid van maatschappelijke verbanden – waaronder de kerken – en burgers? Leidt het pleidooi voor hogere inkomens de aandacht niet af van het minstens zo belangrijke aspect van de vergroting van de weerbaar-

27 Vgl. G. Schumacher (red.) *Nu zullen we het beleven*. Het CDA en de Raad van Kerken in gesprek over de verantwoordelijke samenleving en het armoedevraagstuk, Verslag van een discussie te Driebergen 7 en 8 april 1989, Voorburg 1989.

heid van mensen zelf (hulp tot zelfhulp)? Leidt de stellingname van de kerken niet tot een overaccentuering van de slachtofferbenadering en een onderschatting van de noodzaak om de potenties van mensen zelf te vergroten? Vormt de eenzijdige oplossingsrichting niet een barrière voor een nuchtere aanpak?

Na deze verkenning van de armoedethematiek, zal de aandacht in het volgende hoofdstuk uitgaan naar het armoedevraagstuk in de christen-democratische opvattingen

Hoofdstuk 3. Christen-democratie en het armoedevraagstuk

Verschillende maatschappelijke groeperingen zien in de verhoging van de uitkeringen de panacee voor de armoedeproblemen. Nu is het zonneklaar dat de inkomensontwikkeling van mensen van essentieel belang is voor hun functioneren in de samenleving. Het is echter de vraag of men de oorzaak en de eventuele oplossing van het armoedevraagstuk enkel mag zoeken bij inkomensverschillen. Wanneer men eenzijdig het oog daarop richt en de oplossing verwacht van een toenemende rol van de overheid ten aanzien van de inkomensontwikkeling, koerst men in de richting van overheersing van de politiek en verstatelijking en van een verdere uitbouw van een 'kwartaar' levensgevoel, waarin consumeren benadrukt wordt boven produceren, zekerheid boven risico, gelijkheid boven verscheidenheid en rechten boven plichten.²⁸

Wil men degenen die zich in armoedesituaties bevinden daadwerkelijk helpen, dan zal de armoedeproblematiek zowel in haar analyse als in haar oplossingsrichtingen verbreed moeten worden. Nu kan armoede niet slechts op een 'waardevrije', analytische manier worden beschouwd. Armoede staat in rechtstreeks verband met de visie op mens en samenleving.

Wat betreft de mensvisie gaat de christen-democratie uit van de verantwoordelijke persoon, die verantwoordelijkheid draagt voor zichzelf, de medemens en de schepping. Deze persoon mag op zijn talenten worden aangesproken. De christen-democratische visie op overheid en samenleving hangt met dit mensbeeld samen. Op basis van de uitgangspunten gerechtigheid, solidariteit, rentmeesterschap en gespreide verantwoordelijkheid streeft de christen-democratie een verantwoordelijke samenleving na. In een dergelijke samenleving richt de overheid volgens de norm van de gerechtigheid zich op haar kerntaken: het scheppen van voorwaarden voor een verantwoordelijke samenleving, het waarborgen van vloeren in het bestaan en handhaving van de rechtsorde. De samenleving dient zodanig te zijn geordend dat verantwoordelijkheden zijn gespreid, waardoor organisatorische en levensbeschouwelijke pluriformiteit kan ontstaan. Bij de verantwoordelijkheidsbeleving door maatschappelijke verbanden en burgers dient recht gedaan te worden aan de normen van solidariteit en rentmeesterschap. Het CDA beschouwt dit politieke streven als een antwoord op de oproep vanuit het Evangelie.

Dit algemene en principiële denkkader is uiteengezet in het Program van Uitgangspunten van het CDA. In dat Program worden weliswaar de woorden 'armoede' en 'armen' niet gebruikt, maar wel de aanduiding 'zwakken'. 'Mensen – zo stelt het Program – zijn zwak, wanneer hen een brug naar de samenleving is ontnomen. Zwak zijn zij die geïsoleerd zijn, uitgestoten, die niet beantwoorden aan de doorsnee opvattingen van menswaardigheid.

²⁸ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Werkloosheid en de crisis in onze samenleving*, De samenhang tussen economie, cultuur en politiek (Den Haag 1984) pp. 23-29.

Zwak en kwetsbaar is de mens die niet aangesproken wordt op zijn sterk-zijn, die een overheidsbeleid op zich af ziet komen dat hem niet ondersteunt in, maar hem berooft van zijn verantwoordelijkheid. Kwetsbaar is de mens die niet meer mag mislukken, maar kwetsbaar is ook hij die wel struikelt, maar die niet meer wordt geholpen om overeind te krabbelen' ²⁹

De overheid is een schild voor de zwakke en moet dienstbaar zijn aan mensen in nood. Bij deze opgaven staat de overheid niet alleen, ook maatschappelijke verbanden en mede-burgers dragen verantwoordelijkheid. De norm van de solidariteit richt zich tot allen.

Ten aanzien van de positie voor zwakken beschrijft het Program van Uitgangspunten drie richtsnoeren:

- Voorkomen van isolement. De mens is een verantwoordelijk wezen. Verantwoordelijkheid draagt men niet alleen, maar veelal met anderen. Daarom wordt deelname bepleit aan het culturele en maatschappelijk leven. Waar die deelname wordt gefrustreerd, dient te worden gezocht naar oorzaken, achtergronden en oplossingen. Bij maatschappelijke participatie gaat het om deelname aan betaalde en onbetaalde arbeid en aan sociale en andere activiteiten. ³⁰ Ten dele wordt dit in en door de samenleving zelf gerealiseerd, voor een ander deel speelt de overheid een voorwaarden-scheppende en stimulerende rol. Bij het laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het onderwijs- en welzijnsbeleid.
- Versterking van solidariteit. Solidariteit beoogt onderlinge verbondenheid en betrokkenheid van mensen. Het gaat om wederkerige verhoudingen, waar sterke en zwakke elementen elkaar afwisselen, om het solidair zijn met de zwakken en het appelleren aan de verantwoordelijkheid van sterken en zwakken. Solidariteit tussen mensen en groepen kan spontaan tot stand komen, ze kan worden georganiseerd door maatschappelijke organisaties (gedacht kan worden aan sociale zekerheidsafspraken tussen sociale partners) en ze kan gerealiseerd worden door middel van wettelijke regelingen. Met het accentueren van solidariteit keert de christen-democratie zich tegen individualisme.
- Vergroting van eigen verantwoordelijkheid en de mogelijkheden om zelfstandig werk en inkomen te verwerven. Het doorbreken van isolement en het versterken van solidariteit dienen gepaard te gaan met een vergroting van weerbaarheid van mensen. Dit voorkomt dat men in een onomkeerbare afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de overheid komt te verkeren. De intentie om die weerbaarheid te versterken vraagt om een gerichte aanpak, toegesneden op de uiteenlopende posities waarin mensen en groepen zich bevinden.

Vanuit deze richtsnoeren dient ook het armoedevraagstuk in ogenschouw te worden genomen. De christen-democratie wil het armoedevraagstuk niet beperken tot financieel-economische aspecten, zoals de hoogte van uitkeringen, of tot de rol van de overheid. Zowel uit de armoedeonderzoeken als uit

29 *Program van Uitgangspunten van het CDA* (Den Haag 1980) p. 27

30 Bij vraagstukken rondom arbeid zij bedacht dat tal van niet-betaalde activiteiten van vitaal belang zijn voor een samenleving. Ivan Illich spreekt in dat verband van 'schaduwarbeid'. De waarde van deze niet-betaalde arbeid dient ook in het beleid van de overheid zichtbaar te worden gemaakt.

het hierboven aangedragen principiële kader volgt dat een verbreding en verdieping van de thematiek geboden is. In een christen-democratische visie op het armoedevraagstuk spelen de volgende elementen een rol.³¹

a. Samenhang tussen economische, culturele en sociale aspecten

In de wetenschap, het beleid en het menselijk gedrag wordt de werkelijkheid veelal 'ontrafeld'. Het bestaan valt in een veelheid van aspecten uiteen. Samenhang wordt steeds minder zichtbaar. Naast het vele goede dat de verzorgingsstaat heeft voortgebracht, moet worden vastgesteld dat de verzorgingsstaat anoniem is. Hij vond een voedingsbodem in een opkomende 'ik-cultuur', waarbij de politiek meer en meer ging fungeren als de 'afvalbak' van die cultuur.³² Deze atomisering is evenzeer van invloed geweest op de inrichting van de samenleving. Voor het CDA leidde dit gegeven mede tot het pleidooi voor een omvorming van een verzorgingsstaat naar een verzorgingsmaatschappij, later een verantwoordelijke samenleving genoemd. Verzet werd aangetekend tegen overheersing van de politiek en verstatelijking en tegen overheersing van het hiervoor aangegeven 'kwartaal' levensgevoel. In een verantwoordelijke samenleving wordt gezocht naar nieuwe samenhangen. Samenhangen tussen economische, sociale, culturele en andere aspecten, samenhangen tussen gespreide verantwoordelijkheden en het recht doen aan normen van solidariteit en rentmeesterschap, samenhangen tussen het maken van keuzen en het geconfronteerd worden met de gevolgen van die keuzen.

Nader toegespitst op het armoedevraagstuk gaat het bij het zoeken naar samenhangen om de volgende elementen

- inkomensdaling, cultuur van armoede, niet-gebruik van sociale voorzieningen en de geringe maatschappelijke participatie dienen met elkaar in verband te worden beschouwd,
- aandacht moet worden gegeven aan de wijze waarop onvoldoende gecoördineerde beleidsmaatregelen ingrijpen in het leven van kwetsbare groepen en aan de cumulatie van maatregelen bijvoorbeeld in de sfeer van huursubsidie, rechtshulp en tegemoetkoming in studiekosten,
- steeds dient te worden nagegaan hoe keuzen en beleidsmaatregelen van overheid, sociale partners en anderen doorwerken op de positie van armen. Die positie geldt als een toetssteen voor sociale rechtvaardigheid.

b. Billijke inkomensontwikkeling en -verdeling

Armoede kent in Nederland vooral een relatieve component, armoede neemt toe naarmate men op een steeds grotere 'afstand' komt van anderen, zowel in materieel als in immaterieel opzicht. Het gevoel deel te hebben aan maatschappelijke welvaart is voor velen een belangrijke factor in de belevingswereld. In christen-democratische kring is steeds gewezen op de samenhang

31 Zie ook J.P. Balkenende, 'Gerechtigheid en nieuwe armoede', *Bestuursforum*, december 1988, pp. 309-311, M.C. van Hemert, 'Aspecten van armoede', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 1/89 (januari 1989) pp. 3-11, G.C. de Bruijn, *Praatstuk Nieuwe Armoede*, uitgave CDA, mei 1989, A.J. Vermaat, 'De verantwoordelijke samenleving en de (nieuwe) armoede', in G. Schumacher (red.), *Nu zullen we het beleven*, op cit., pp. 49-57, CDA-Bestuurdersvereniging, *De verantwoordelijke samenleving op lokaal niveau*, Den Haag 1988, A.M. Oostlander, 'Armoede en de verantwoordelijke samenleving', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 10/87 (oktober 1987) pp. 441-448.

32 CDA, *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij* (Den Haag 1984) pp. 32-33.

tussen de ontwikkeling van sociale uitkeringen en de meer algemene inkomensontwikkeling. Zo behoort – aldus artikel 41 van het Program van Uitgangspunten – het niveau van de uitkeringen georiënteerd te zijn op de inkomensniveaus van degenen die wel aan het arbeidsproces kunnen deelnemen. Dat geldt voor tijden wanneer het economisch tegenzit, maar ook wanneer de conjunctuur zich gunstig ontwikkelt. In 1983, toen de werkloosheid schrikbarende vormen aannam en de overheidsfinancien een steeds ongunstiger beeld gingen vertonen, stelde het CDA dat minimuminkomens 'niet gevrijwaard (kunnen) blijven van een teruggang zoals ook bij de andere inkomens'. In 1989, toen sprake was van een krachtig economisch herstel, werd gepleit voor een beleidsmatige aanpassing van deze minimuminkomens c.q. uitkeringen aan de ontwikkeling van CAO-lonen, met inachtneming van enkele randvoorwaarden.³³ Het gaat om samenhang en redelijkheid in de ontwikkeling en verdeling van inkomens en om een evenwichtige deelname aan de welvaartsstijging. Dat is iets anders dan een koppeling zonder meer. Automatismen doen onvoldoende recht aan de onderscheiden verantwoordelijkheden van overheid en sociale partners.³⁴ Koppelingen kunnen een averechtse uitwerking hebben. Wanneer sociale partners hoge loonafspraken maken omdat de desbetreffende bedrijfstakken goed draaien, moet dan de overheid de financiële consequenties van een billijke c.q. meer gelijke inkomensontwikkeling van alle minima dragen? Door aldus te handelen stellen sociale partners de beleidsmatige koppeling in de waagschaal. Sociale partners zouden matiging in de inkomensontwikkeling moeten betrachten en de additionele loonruimte besteden aan verbetering van scholing, creëren van arbeidsplaatsen voor gehandicapten en mensen die behoren tot de allochtone minderheden, uitbreiding van sociale zekerheid, extra voorzieningen voor uitkeringsgerechtigden die in de desbetreffende sector werkzaam waren, meer kinderopvang en verruiming van werkgelegenheid.³⁵ Een dergelijke opstelling is daadwerkelijk een uiting van solidariteit en niet het afschuiven van de (financiële) problematiek naar de overheid als men de eigen zaakjes heeft geregeld.

Een ander aspect van de inkomensontwikkeling – waar de eigen rol van de overheid aan de orde is – betreft de samenhang in het fiscale en het sociale zekerheidssysteem. Voor de inkomensverdeling is het relevant door welke principes en overwegingen deze systemen worden aangepast. Hier stuit men op keuzen tussen de beginselen van individualisering of draagkracht. Individualisering houdt in dat de systemen worden afgestemd op het individu zonder rekening te houden met echtelijke staat en huishoudenssituatie.³⁶ Draag-

33 *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij*, p. 41, *Verantwoord voortbouwen, Program van Actie '89-'93*, art. III 5 1 4.

34 Vgl. J. Zijlstra e.a., *Economische Groei*, uitgave Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (Den Haag 1989) pp. 66-67.

35 Het Gemeenschappelijk beleidskader van kabinet en Stichting van de Arbeid bevat daartoe reeds enkele aanzetten. Zie *Nederlandse Staatscourant*, 5 december 1989, pp. 6-7.

36 Vgl. de gelijke behandelingsrichtlijnen van de Europese Gemeenschap. Voor wat betreft de controleerbaarheid van de huishoudenssituatie zij onder andere verwezen naar T. Bot-van Gijzen e.a., *1 + 1 = samen. Publieke erkenning van lotsverbondenheid*, uitgave Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Den Haag 1986.

kracht betekent dat de systemen worden geënt op de leefverbanden. Het Program van Uitgangspunten van het CDA kiest voor het laatste beginsel. Nu zou het individualisering-draagkrachtvraagstuk (tot op grote hoogte) wegvallen, indien sprake zou zijn van eenvormige patronen van huishoudenssamenstelling en arbeidsparticipatie. Dat zou kunnen indien er uitsluitend alleenverdienershuishoudens dan wel tweeverdienershuishoudens zouden bestaan. De werkelijkheid is evenwel anders. Er doet zich een grote mate van differentiatie voor: alleen- en tweeverdienershuishoudens, grote en kleine tweeverdieners, alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens, gezinnen met en zonder kinderen, huishoudens van personen met volledige banen en huishoudens met deeltijdbanen. Vanwege deze grote verscheidenheid wordt het vraagstuk van kiezen voor individualisering of draagkracht gecompliceerd.

Individualisering lijkt de eenvoud te dienen, maar doet afbreuk aan de rechtvaardigheid wanneer bijvoorbeeld alleenstaanden of alleenverdienersgezinnen het gelag moeten betalen. Momenteel hinken de Nederlandse sociale zekerheids- en fiscale systemen op twee gedachten. In een deel van de sociale zekerheid, vooral in de sfeer van de werknemersverzekeringen, geldt op basis van de Europese richtlijnen de individuele behandeling. Op bijstandsniveau – waar de overheidsfinancien in het geding zijn – geldt de draagkracht inclusief partner- en vermogenstoets. In de fiscaliteit treffen we zowel individualiserings- als draagkrachtelementen aan, zij het dat de Oort-operatie het stelsel weer enigszins meer in individualiseringsrichting heeft gedrongen.

De systematieken van sociale zekerheid en fiscaliteit in onderling verband leiden ertoe dat men steeds beter af is naarmate meerdere personen in een huishouden betaalde arbeid verrichten en dat men steeds slechter af is wanneer meerdere personen afhankelijk zijn van één inkomen, zeker wanneer dat inkomen uit een bijstandsuitkering bestaat. Deze systematiek doet de (relatieve) armoede toenemen. Hier ligt een groot dilemma, waar politiek onvoldoende op wordt ingegaan. Van de kabinetten en hun parlementaire achterbannen die eind jaren zeventig en in de jaren tachtig de structuur van de sociale zekerheid (betrokkenheid bij Europese en nationale regelgeving) en de fiscaliteit (laatstelijk de operatie-Oort) veranderden, kan niet worden gezegd dat zij grote aandacht hebben besteed aan een billijke inkomensverdeling in het perspectief van de zich wijzigende arbeidsparticipatie en huishoudenssamenstelling enerzijds en de dualiteit in fiscale en sociale zekerheidssystemen anderzijds. Zo bezien is ook het gebruikelijke acht slaan op de inkomensverhouding tussen het individueel verdiende minimum, modaal en x-maal modaal ontoereikend. Thans bestaande systemen dienen tegen het licht te worden gehouden van het uitgangspunt van de solidariteit.³⁷ In die zin moet verzet aangetekend worden tegen pogingen om de 'kostwinnersvoordelen' op korte

37 Zie omtrent deze gedachtengang N. H. Douben e. a., *Welk uitzicht biedt eenvoud?*, Beleidsadvies inzake het belastingrapport 'Zicht op eenvoud', uitgave Wetenschappelijk Instituut voor het CDA ('s-Gravenhage 1986) pp. 15-16 en 23-27. In dit advies wordt gewezen op de mogelijkheid van de introductie van een splitsingsstelsel in de fiscaliteit. Wat betreft de sociale zekerheid zijn verwezen naar hoofdstuk 5 van dit rapport, in het bijzonder het onderdeel zekerheid, tweede gedachtenstreeppje.

termijn weg te nemen³⁸ Voor veel huishoudens, en dan vooral gezinnen waarbij de werkende partner een relatief gering inkomen heeft en de andere partner voorshands niet in de mogelijkheid verkeert om betaalde arbeid te verrichten, zou dit leiden tot onaanvaardbare inkomensconsequenties Alleen al het afschaffen van de fiscale voetoverheveling kost een gezin met slechts een modaal (of lager) inkomen meer dan honderd gulden netto per maand Radicaal snijden in de kostwinnersbepalingen zal de armoede voor bepaalde groepen sterk doen toenemen Het is opvallend dat dit geluid in armoede-discussies nauwelijks wordt gehoord

Een derde, algemene kwestie op inkomensgebied betreft de hoogte van het bijstandsniveau Het gaat, anders gezegd, om de materiele vloer in het bestaan die de overheid heeft te waarborgen In diverse protesten is het bijstandsniveau als onvoldoende aangemerkt Er zijn veel mensen die inderdaad niet meer van de bijstand kunnen rondkomen De meerderheid kan dat nog wel, zij het op vaak uiterst moeizame doch inventieve wijze Daarbij zij bedacht dat dit rondkomen voor velen vooral neerkomt op het bezuinigen op noodzakelijke uitgaven, het doorschuiven van betalingsverplichtingen naar de toekomst en het berusten in groeiend sociaal isolement Een politiek vastgestelde inkomensvloer heeft altijd iets arbitrairs en ook in de toekomst zal dat niet anders zijn. Het is de vraag of een verhoging van de bijstandsuitkeringen de armoede echt terugdringt Hierbij denken wij aan het effect van de verruiming van het budget, maar denken wij nog niet aan de mogelijk negatieve macro-economische uitwerking op de werkgelegenheidsgroei³⁹ Weliswaar wordt dan enig financieel soelaas geboden, maar de oorzaken van de armoede blijven bestaan De aandacht zal vooral moeten worden gericht op het slinken van de vrij besteedbaar financiële ruimte binnen de minimumuitkering of het minimuminkomen, waardoor de relatieve armoede wordt vergroot Deze ruimte krimpt ten gevolge van het hoger worden van de vaste lasten, zoals huisvesting en energie Het streven dient erop gericht te zijn deze vrij besteedbare ruimte te doen toenemen Verder is een aanvullend, persoonsgericht beleid op lokaal niveau nodig

c. Naar doelgerichte benaderingen

Uit het voorgaande bleek dat dé minima nimmer over één kam geschoren mogen worden De situaties waarin mensen zich bevinden blijken zeer uiteenlopend te zijn. In diverse CDA-publikaties is gepleit voor doelgerichte benaderingen van de verschillende groeperingen die behoren tot de sociale minima⁴⁰ Zo wordt een onderscheid gemaakt tussen degenen die kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt en degenen die dat niet (meer) kunnen AOW-ers

38 De aanduiding 'kostwinnersvoordelen' is niet terecht Het gaat niet om voordelen, maar om instrumenten die voorkomen dat mensen één bepaald relationeel model opgelegd krijgen en die waarborgen dat binnen huishoudens keuzevrijheid kan bestaan ten aanzien van taakverdeling en deelname aan betaalde beroepsarbeid Deze waarborgen vloeien mede voort uit artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Verdrag van Rome), waaraan de Nederlandse overheid gehouden is

39 Zo wordt wel berekend dat een generieke verhoging van de minimumuitkeringen met honderd gulden zal leiden tot een toename van de werkloosheid met 80 000 personen

40 *Discussienota over de verantwoordelijke samenleving* (Den Haag 1987) pp 9-10, *Op het spoor van de verantwoordelijke samenleving* (Den Haag 1988) p 10

verkeren in een andere situatie dan bijstandsvrouwen en arbeidsongeschikten kunnen niet op één lijn worden gesteld met langdurige werklozen of werklozen uit etnische groepen. De doelgerichte benaderingen, die acht slaan op de risicofactoren waarmee de onderscheiden groeperingen te maken krijgen, vloeien voort uit de intentie om mensen niet louter als losse individuen of als een massale collectiviteit te beschouwen, maar om mensen juist in hun sociale omgeving te zien.

d. Evenwicht van rechten en plichten

In de kritiek op de verzorgingsstaat is er van christen-democratische zijde op gewezen dat de overheid te veel taken naar zich toe heeft getrokken. De aanspraken van mensen en organisaties op financiële ondersteuning door de overheid zijn toegenomen toen er een breed scala van subsidiemogelijkheden ontstond. Tegelijk wilden organisaties en mensen ook weer niet betutteld worden door die overheid. Wel ondersteuning van technologische vernieuwing, maar geen bemoeienis met sociale verantwoordelijkheid inzake kansarme groepen. Wel subsidies voor activiteiten van organisaties, maar voor het overige zo min mogelijk bemoeienis van de overheid. Wel financiële steun aan mensen, maar geen inmenging in de persoonlijke leefsfeer. Baas in eigen huis maar het huis ten laste van de gemeenschap, zo wordt in de literatuur wel opgemerkt. Wel rechten maar geen plichten. Voor de christen-democratie gaat het probleem nog verder. Maatschappelijke normativiteit (solidariteit en rentmeesterschap) mag niet alleen een zaak van wet- en regelgeving van de overheid zijn, maar moet ook in en door de samenleving worden ontwikkeld. Verantwoordelijkheden van mensen en organisaties mogen niet te licht op anderen, op de overheid of op volgende generaties worden afgeschoven. Bij een verantwoordelijke samenleving hoort derhalve een consequente realisatie van de verantwoordelijkheid. In het rapport 'Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij' werd daarvoor de aanduiding 'confrontatie-politiek' gebruikt.

Verantwoordelijkheid vraagt een zo volledig mogelijke confrontatie van baten en offers, rechten en plichten, ten behoeve van een zinvolle afweging zo dicht mogelijk aansluitend op de dagelijkse leef- en werkwereld van mensen. Deze confrontatie-politiek betekent het scheppen van omstandigheden waardoor mensen en maatschappelijke organisaties zicht kunnen krijgen op hun verantwoordelijkheden voor bijvoorbeeld de werkloosheidsbestrijding en op verplichtingen jegens elkaar. In dit opzicht verhoede de overheid, voor zover zij er toe bevoegd is, dat mensen van elkaar vervreemden'.⁴¹

Het aanbrengen van samenhang tussen rechten en plichten raakt ook het armoedevraagstuk. Mensen die in de knel zitten moeten aanspraak kunnen maken op financiële ondersteuning, waarbij uiteraard wel de noodzaak tot steunverlening dient te worden aangetoond.⁴² Tegelijkertijd moet getracht

41 *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij*, op cit., p. 37

42 In de in het volgende hoofdstuk te bespreken nota van het ministerie van Binnenlandse Zaken over sociale vernieuwing (maart 1990) wordt opgemerkt: 'In die visie moeten wij er vanaf dat de uitkerings situatie feitelijk als norm wordt gezien en daarmee de verplichting om via betaalde arbeid te voorzien in het eigen levensonderhoud naar de achtergrond zou verdwijnen' (p. 21).

worden mensen te stimuleren om verder te komen opdat zij niet blijvend afhankelijk worden van de sociale voorzieningen. Deze lijn van denken geldt ook voor andere vormen van ondersteuning. Subsidies kunnen nodig zijn om organisaties of bedrijven vooruit te stuwten, maar ze mogen als regel niet ontwaarden in een lange termijn financiële ondersteuning die het zicht op eigen verantwoordelijkheden ontnemt.

Een beter evenwicht van rechten en plichten is niet gemakkelijk bereikbaar. Meer verplichtende elementen zouden slechts denkbaar zijn indien uitzicht op een werkkring nagenoeg kan worden gegarandeerd. Dit is niet mogelijk. Immers wie na de middelbare schooltijd een vervolgopleiding kiest is niet verzekerd van een werkkring en wie een werkkring aanvaardt is niet zeker van promotie of toekomstige inkomensverbetering. Van mensen mag worden gevraagd mee te werken aan vergroting van hun eigen kansen. Dat geldt ook voor mensen die een kans hebben op de arbeidsmarkt, maar die zich nu (nog) in het uitkeringscircuit bevinden.

e. Doorbreken van isolement, stimuleren van participatie en verantwoordelijkheid van de samenleving

Evenwicht tussen rechten en plichten is niet slechts een instrument om te komen tot een betere verantwoordelijkheidsverdeling en -beleving, maar is evenzeer een instrument om isolement als gevolg van onvoldoende deelname aan het sociale verkeer te doorbreken. Als mensen de potentie hebben om aan de slag te komen, moeten die kansen worden benut. Een overheid die zich slechts bekommert om het verstrekken van uitkeringen aan mensen, zonder zich af te vragen hoe mensen daadwerkelijk verder geholpen kunnen worden, schiet tekort. Isolement heeft te maken met financiële omstandigheden, maar er is meer. Voor het tegengaan van armoede en isolement is een meerzijdige aanpak nodig, die zowel betrekking heeft op aspecten (economisch, sociaal, cultureel) als op verantwoordelijkheden (mensen, organisaties, bedrijfsleven, overheid). Daarbij dienen organisaties van uitkeringsgerechtigden, Vierde Wereldbeweging en anderen bij het beleid te worden betrokken en gestimuleerd te worden om zelf activiteiten te ondernemen, niet om institutionele belangen van deze organisaties maar vanwege de mogelijkheden die zij hebben om mensen vooruit te stuwten. In het beleid van sociale partners, maatschappelijke organisaties, sport-, culturele en andere organisaties zelf behoort rekening te worden gehouden met degenen die in de knel zitten. Er zijn tal van mogelijkheden om die positie te versterken. loonmatiging door zowel het lagere als het hogere kader, tariefreductie of -vrijstelling waar dat tot de mogelijkheden behoort (zoals bijvoorbeeld de reeds bestaande reducties in lidmaatschapstarieven voor uitkeringsgerechtigden binnen de vakbeweging), gericht scholingsaanbod, voorlichting. Met de vergroting van de verantwoordelijkheid van maatschappelijke verbanden voor de terugdringing van armoede moet ernst worden gemaakt. Ten dele kan dit voortkomen uit de ideale doelstellingen van die verbanden, voor een ander deel gaat het om prikkels van overheidswege.

f. Scheppen van werkgelegenheid

Problemen rondom armoede en isolement hebben een belangrijk raakvlak met het al dan niet hebben van een werkkring. Betaalde arbeid biedt niet slechts

materiele bestaansvoorwaarden, maar is eveneens cruciaal voor samenwerking met anderen. Velen zijn in staat op eigen kracht een baan te vinden. Voor diverse andere groepen ligt dit verre van eenvoudig. Langdurige werkloosheid, gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, geen of onvoldoende scholing, persoonlijke 'remmende' omstandigheden en andere factoren weerhouden mensen van het verkrijgen van een nieuwe werkkring. Ook is het geringe verschil tussen een uitkering en een inkomen uit arbeid op of rond het minimum-niveau geen stimulans voor het zoeken naar werk. Op deze wijze gaat bijvoorbeeld de bijstand slechts werken als een vangnet, waar men niet meer uitkomt, en niet als een springplank om verder te komen.

Er dient derhalve naar wegen te worden gezocht om de deelname aan betaalde beroepsarbeid te stimuleren. Daarvoor is in algemene zin verantwoorde economische groei nodig. Daarnaast is behoefte aan bepaalde decentrale maatregelen, zoals bijvoorbeeld het stimuleren tot het volgen en voltooien van goed beroepsopleidingen. Niet afgemaakte schoolopleidingen leiden tot verlies aan kansen op werk. Gezocht moet worden naar mogelijkheden om het aantal *drop-outs* terug te dringen.

Bovengenoemde contouren van de aanpak van het armoedevraagstuk dienen in onderlinge samenhang te worden nagestreefd. Bij dit alles dient acht geslagen te worden op de positie die Nederland in internationaal opzicht inneemt. Veel beleidsinstrumenten moeten worden ingezet in een internationaler wordende samenleving. Nationale keuzen ten aanzien van de omgeving van de collectieve sector, het sociale zekerheidsstelsel en de inkomensherverdeling blijven mogelijk, maar de eisen daaraan in de vorm van maatschappelijke consensus en discipline zullen hoger worden.⁴³ Een autonoom Nederlands beleid, zoals dat bijvoorbeeld vorm kreeg in de jaren zeventig, is steeds minder denkbaar. Toch dient ook in deze veranderende omgeving recht te worden gedaan aan solidariteit en het tegengaan van armoede. Daarom dient Nederland ook in Europees verband aan te dringen op de verbetering van de voorwaarden waardoor de achterstand van veel mensen kan worden teruggedrongen.

43 Aldus L. A. Geelhoed, 'De maatschappelijke voorbereiding op het totstandkomen van de interne markt in 1992', *De voltooiing van de interne markt*, TK 1987/1988, 20596, nr. 2, pp. 253-254. Vgl. H. Deleeck, 'Weerslag van 1992 op onze sociale zekerheid', *Sociaal Maandblad Arbeid (SMA)*, april 1990, pp. 187-199, die concludeert dat het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid 'binnen afzienbare tijd onaangeroerd' zal blijven.

4. 'Sociale vernieuwing' en armoede

Eén van de meest spraakmakende aanduidingen van het voorgenomen beleid van het in 1989 aangetreden CDA-PvdA kabinet is het begrip sociale vernieuwing. Deze term werd in het regeerakkoord vooral in verband gebracht met het vergroten van mogelijkheden om deel te nemen aan betaalde beroepsarbeid.⁴⁴

In dat kader werd gesproken over activerend arbeidsmarktbeleid en over lokale en soms regionale inspanningen om de werkloosheid terug te dringen. Inspanningen zouden nodig zijn om vooral diegenen te ondersteunen die ook bij economisch herstel niet vanzelf aan de slag komen, zoals langdurig werklozen, gedeeltelijk arbeidsongeschikten, laag opgeleiden en allochtonen. In maatregelen vertaald komt de sociale vernieuwing, blijkens het akkoord, onder meer neer op

- beleid dat is gericht op groei van de werkgelegenheid, zoals loonkostenbeheersing en het maken van afspraken met sociale partners,
- activerend arbeidsmarktbeleid, waarbij de nieuwe tripartiete bestuursstructuur van de arbeidsvoorziening centraal staat. In dat kader gaat het om heroriënteringsgesprekken, werkervaringsplaatsen, premiesolidariteit, scholing, kinderopvang en herintredingsbeleid. Er wordt honderdvijftig miljoen gulden als startgeld gevoteerd voor dit activerend arbeidsmarktbeleid,
- gemeenten die erin slagen om samen met de sociale partners door middel van arbeidspools mensen uit de bijstand te krijgen, ontvangen daarvoor financiële beloningen. Voorts wordt de bijzondere bijstand met honderd miljoen gulden verruimd om 'iets meer dan tot nu toe rekening te houden met individuele omstandigheden',⁴⁵
- een ministeriele commissie ontwerpt een 'verzameluitkering' waarin een aantal bevoegdheden ten aanzien van activerend optreden van gemeentebesturen worden gedecentraliseerd en gedereguleerd. Het gaat om een bundeling van specifieke uitkeringen tot één uitkering voor op sociale vernieuwing gerichte activiteiten.

44 Naderhand werd sociale vernieuwing als volgt gedefinieerd: 'Sociale vernieuwing betreft processen en activiteiten die een bijdrage leveren aan zelfstandige en volwaardige deelname van mensen aan de samenleving via betaalde arbeid en anderszins en is daarmee een proces van revitalisering van de potenties van die samenleving zelf. Vooral via gemeentebesturen, maatschappelijke organisaties en de arbeidsvoorzieningsorganisaties richt het beleid inzake de sociale vernieuwing zich op het activeren van mensen die in een positie verkeren van grote afhankelijkheid, van achterstand en isolement, en het op een samenhangende wijze wegnemen van belemmeringen die zij ondervinden in hun pogingen om aan de samenleving deel te nemen als individu, en als onderdeel van hun directe leefomgeving'. Vgl. *Persbericht ministerie van Binnenlandse Zaken*, nr. R50, d.d. 17 januari 1990.

45 *Regeerakkoord*, 26 oktober 1989, getypte versie, p. 26.

Met deze intenties lijkt te worden gekozen voor een benadering waarin het inschakelen van mensen in het arbeidsproces sterk op de voorgrond wordt geplaatst.⁴⁶ De regeringsverklaring van 27 november 1989 gaat verder dan het regeerakkoord en beschouwt een gezonder levensstijl, goede huisvesting, een schoon milieu, opleiding, scholing en de mogelijkheid tot culturele en maatschappelijke participatie als onderdelen van sociale vernieuwing.⁴⁷ Daarbij dient het in de vorige kabinetsperiode ingezette beleid van taboes doorbreken – zoals het concreet bij de naam noemen van problemen en het zoeken naar evenwicht tussen rechten en plichten – en bestuurlijke vernieuwing, verantwoordelijkheden spreiden, samenwerkingsverbanden tussen overheden aangaan en ook burgers en maatschappelijke organisaties aanspreken, te worden voortgezet en uitgebouwd.⁴⁸ Naderhand werden de revitalisering van oude wijken met hun verpaupering en verloedering en het terugdringen van onveiligheid en kleine criminaliteit in verband gebracht met sociale vernieuwing.

In maart 1990 verscheen de nota 'Sociale vernieuwing Opdracht en handreiking' van het ministerie van Binnenlandse Zaken.⁴⁹ Daarin werd voortgebouwd op de reeds aangegeven beleidstendensen. De aandacht gaat in de nota vooral uit naar een drietal thema's,

- a) arbeid, scholing en inkomen,
- b) kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving, en
- c) innovaties op sociaal en cultureel terrein.

Sociale vernieuwing wordt nodig geacht, omdat de Nederlandse samenleving aan het begin van de jaren negentig behoefte heeft aan nieuwe evenwichten:

- economische doelmatigheid én sociale verbondenheid,
- beleidsruimte, zeggenschap en verantwoordelijkheid voor regionale en lokale maatschappelijke organisaties en gemeenten enerzijds en de rijksoverheid anderzijds,
- algemene regelgeving én een op maat van de individuele-burgers-in-nood toegesneden benadering,
- een actieve, zelfbewuste en betrouwbare overheid én datgene dat zij van burgers vraagt aan deelname en actieve instelling

De nota is gericht op integratie van mensen die zich aan de marge van de samenleving bevinden, scherpt het evenwicht tussen rechten en plichten aan, acht een zo decentraal mogelijke invulling – door middel van samenwerking tussen overheid en maatschappelijk initiatief – gewenst, accentueert het belang van ontkokering en ontbureaucratisering en van de noodzaak van bestuurlijke vernieuwing. De nota geeft een schets van het bestuurlijk juridisch kader – zo wordt een Wet bevordering arbeidskansen voor de minderheden

46 Deze invalshoek is beperkter dan de visie van een Rotterdamse commissie die sociale vernieuwing omschrijft als 'een permanent proces waarin de vitaliteit van relaties tussen individuen, groepen en organisaties wordt vergroot, teneinde de kwaliteit van het bestaan van alle Rotterdammers zo te bevorderen dat zij in zelfstandigheid en harmonie kunnen leven'. Commissie voor de Sociale Vernieuwing, Ph A Idenburg e a, *Het Nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief*, 2 september 1989

47 *Regeringsverklaring* d d 27 november 1989, getypte versie, p 45

48 *Ibidem*, p 49

49 Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Sociale vernieuwing Opdracht en handreiking*, maart 1990 Kamerstuk TK 1989-1990, 21455, nrs 3-5

een goede zaak geacht — en geeft een gedetailleerd overzicht van het budgettaire kader. Met dat kader is meer helderheid gegeven over de financiële inspanningen van de regering.

Na het voorgaande dient de balans te worden opgemaakt, in het bijzonder waar het gaat om het verband tussen sociale vernieuwing en het armoedevraagstuk.

a. Hoe nieuw is sociale vernieuwing?

Het zware accent op sociale vernieuwing in het kabinetsbeleid lijkt te wijzen op een nieuwe beleidsorientatie, waarmee tot op zekere hoogte recht zou kunnen worden gedaan aan de aandrang van PvdA-zijde voor aanpassingen in het beleid — het was immers 'tijd voor ander beleid' — en aan het pleidooi van CDA-lijsttrekker Lubbers om te werken aan een agenda voor de toekomst, waarop sociale vraagstukken een hogere plaats dienen in te nemen. Het begrip sociale vernieuwing heeft een andere beleidsuitstraling dan het beleid van de eerste twee kabinetten-Lubbers. Het sinds 1982 gevoerde kabinetsbeleid bestond primair uit de drieslag: versterking van de marktsector, sanering van de overheidsfinancien en vergroting van de werkgelegenheid. Deze economisch-financiële benadering, door velen als 'hard' bestempeld, werd door de toenmalige regering als sociaal aangemerkt, omdat zij de beste weg zou zijn naar terugdringing van de werkloosheid en naar het scheppen van banen. Deze door de regering noodzakelijk geachte aanpak had een (relatieve) inkomensachteruitgang van de zwakste groepen en bezuinigingen op diverse terreinen tot gevolg, na de in economisch opzicht waarschijnlijk te hoge niveaus aan het einde van de jaren zeventig. Kennelijk leidt economisch herstel niet vanzelf tot verbetering van de positie van de zwakste groepen, additionele maatregelen blijken nodig. Het economische draagvlak dat onder kabinetten-Lubbers I en II werd verstrekt, moet nu sociale vernieuwing mogelijk kunnen maken.

In de beleidsvisie van het CDA uit de jaren tachtig werd gepleit voor het opkomen voor zwakken, het waarborgen van vloeren in het bestaan, het kiezen van werk boven inkomen, het bestrijden van een 'ik-cultuur' en consumen-tisme, het zoeken naar samenhang van economische en sociale aspecten. In de CDA-brochure 'De komende 10 jaar' uit 1982 is een inleiding opgenomen van de toenmalige CDA-fractievoorzitter Lubbers waarin expliciet wordt ingegaan op het onderwerp 'Sociale innovatie; sociale vernieuwingen'.⁵⁰ Sociale vernieuwing sluit aan bij de mens- en maatschappijvisie van het CDA zoals deze sinds de totstandkoming van de partij is ontwikkeld en uitgewerkt. Vanuit welke maatschappijvisie bevordert de overheid sociale vernieuwing? Gaat het primair om een sturende overheid die maatschappelijke organisaties en burgers 'inschakelt' of om een beleid waarin de onderscheiden taken en bevoegdheden van burgers, organisaties en staat worden onderkend? Het regeerakkoord lijkt te kiezen voor een regisserende overheidsrol, waarbij de aandacht voor de grote operaties: privatisering, deregulering en decentralisa-

50 CDA, *De komende 10 jaar. Christen-democratische visies op de problematiek van de tachtiger jaren* (Den Haag juli 1982) pp. 39-41.

tie is vervaagd⁵¹ In de uiteindelijke nota wordt het spoor bewandeld van de complementariteit van overheid en maatschappelijke verbanden Samenwerking en gemeenschappelijke aanpak staan veel hoger in het vaandel dan een heldere afbakening van taken en bevoegdheden De regie door de overheid lijkt weer zwaarder te worden aangezet In de eerste, voorlopige reactie merkte de CDA-fractie op dat de rol van maatschappelijke organisaties meer aandacht behoeft Vanuit de hoek van de sociale partners is kritiek geuit op de rol die het kabinet aan hen toedicht.

Sociale vernieuwing kan nooit een neutraal waarde vrij begrip zijn, het houdt direct verband met de mens- en maatschappijvisie in het algemeen en met de benadering van het armoedevraagstuk in het bijzonder Sociale vernieuwing is voor de christen-democratie niet een zelfstandig onderwerp: deze vernieuwing dient te worden gespiegeld aan en te worden ingekaderd door het beleidsconcept van een verantwoordelijke samenleving

b. Sociale vernieuwing en armoede

De beide regeringspartijen spreken in hun verkiezingsprogramma's van armoedesituaties De PvdA sprak van mensen die aan de rand van armoede verkeren of zelfs in armoede zijn gedompeld, het CDA wees op de bestaande sociale armoede Het woord armoede komt in de regeringsstukken niet voor Wel mag uit deze stukken de intentie worden gelezen om armoedesituaties terug te dringen

Het regeerakkoord richt de aandacht voornamelijk op degenen die nog een potentiële relatie met de arbeidsmarkt hebben Activerend arbeidsmarktbeleid, arbeidspools en een gerichte benadering van mensen zijn instrumenten om mensen weer aan werk te helpen Er zijn ook groepen die niet (meer) de mogelijkheid hebben om deel te nemen aan betaalde beroepsarbeid bejaarden, volledig arbeidsongeschikten, bijstandsvrouwen met zorgverplichtingen voor hun kinderen, de – vanwege persoonlijke omstandigheden – zeer moeilijk bemiddelbaren Toch is ook aandacht nodig voor deze groepen, voor wie de overheid een eerste verantwoordelijkheid draagt Uit de brede sociale vernieuwingsbenadering in de regeringsverklaring blijkt dat de regering meer oog toont voor degenen die geen relatie meer hebben met de arbeidsmarkt⁵² Daarbij gaat het wel om algemene uitspraken

Ter toelichting kan bijvoorbeeld worden gewezen op de inkomensproblematiek In de vele armoedeonderzoeken wordt hieraan ruim aandacht besteed Toch laten de regeringsstukken dit vraagstuk onbeproken, behoudens de financiële verruiming van honderd miljoen gulden ten behoeve van het budget

51 Vgl. het commentaar 'Het regeerakkoord van CDA en PvdA', *Bestuursforum*, november 1989, pp. 278-279. A. J. Vermaat merkte in *CD/Actueel*, december 1989, p. 13 op: 'Het kabinet moet dat begrip (sociale vernieuwing) nu verder in gaan vullen. Dat moet op alle departementen apart gaan gebeuren. Dat is natuurlijk wel mooi, maar er moet toch iets van een leidend beginsel aan ten grondslag liggen. Dat heb ik echter nog niet terug kunnen vinden'. Het NCW merkte in een reactie op sociale vernieuwing op dat er een brede 'maatschappelijke vernieuwing' dient te komen, waarin meer ruimte is voor de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun organisaties. 'Sociale vernieuwing kan uitmonden in sociale restauratie à la de jaren zeventig als de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor zijn positie te weinig wordt benadrukt'. *De Werkgever*, 25 januari 1990, p. 2.

52 Zie ook de nota *Sociale vernieuwing, Opdracht en handreiking*, op cit., pp. 22-23.

voor de bijzondere bijstand. Ook de inkomensverdeling – waarbij onder andere gedacht kan worden aan de gevolgen van het hanteren van individualiserings- én draagkrachtnoties – wordt niet in verband gebracht met sociale vernieuwing.

De in de sociale vernieuwing besloten intenties met betrekking tot de vermindering van armoede bevatten goede aanknopingspunten, maar nadere uitwerkingen zijn – ook na de verschijning van de nota van het ministerie van Binnenlandse Zaken – geboden

c. Sociale vernieuwing en beleidsmaatregelen

De nadruk die sociale vernieuwing kreeg in de relevante beleidsdocumenten van de regering leek aanvankelijk enigszins in tegenstelling te staan tot de betrekkelijk geringe beleidsmatige consequenties. Een nieuwe algemene wet voor sociale vernieuwing werd niet nodig geacht, de uitvoering zou geen primaire taak voor de centrale overheid zijn maar voor de mede-overheden en maatschappelijke organisaties en er leken relatief weinig financiële middelen te zullen worden vrijgemaakt voor de sociale vernieuwing. Zo bezien hebben de opmerkingen in het regeerakkoord en regeringsverklaring primair een appellerende functie, het gaat om een oproep om meer aandacht te besteden aan de positie van de meest kwetsbare groepen. De nota biedt niettemin tal van aanzetten, vooral waar het gaat om organisatorische veranderingen.

Nu is het appel om oog te hebben voor de gemarginaliseerden terecht. Van de samenleving mag een meer solidaire opstelling worden gevraagd. Als een samenleving te zeer uiteenvalt en wanneer mensen en groepen onvoldoende met elkaar rekening houden is het niet verwonderlijk dat de meest kwetsbaren daarvan de dupe worden. Dat geldt voor werkgelegenheidsvraagstukken, voor sociale participatie en ook voor de criminaliteit. Toch moet sociale vernieuwing in concrete beleidsmaatregelen uitmonden. Een appel is dan onvoldoende. De parallel met de economische zelfstandigheid dringt zich op: de overheid kan door een '1990-maatregel' deze zelfstandigheid proclameren, maar als het beleid een onvoldoende bijdrage levert aan toerusting tot die zelfstandigheid erodeert de beleidsrelevantie van de economische zelfstandigheid en resteert slechts een bezuinigingsmaatregel die juist de zwakste groepen treft. Ook om een andere reden zal nadere aandacht moeten worden besteed aan beleidsvragen. Zonder twijfel zullen gemeenten sociale vernieuwingsinitiatieven gaan nemen, doch trachten de rekening daarvan aan 'Den Haag' te presenteren. Het zal noodzakelijk zijn om scherper dan nu de taken en bevoegdheden af te bakenen tussen rijksoverheid, provincie en gemeente enerzijds en tussen overheid en maatschappelijke verbanden anderzijds. Nu de complementariteit van overheden en het maatschappelijk middenveld zo sterk op de voorgrond wordt geplaatst dringt de vraag zich op of de gespreide verantwoordelijkheid voldoende in acht is genomen.

d. Sociale vernieuwing en verantwoordelijke samenleving

Sociale vernieuwing en de beleidsinhoudelijke intenties van het huidige kabinet zijn voor de christen-democratie niet nieuw en dienen derhalve ook niet als iets nieuws te worden aangemerkt. In het beleidsconcept van de verantwoordelijke samenleving is steeds gewezen op de noodzaak van het opko-

men voor zwakkeren en het doorbreken van isolement⁵³ Dit impliceert dat, mede gezien de strekking van het Program van Actie '89-'93 Verantwoord Voortbouwen, de verdere uitwerking en invoering van het concept van een verantwoordelijke samenleving dé richtinggevende oriëntatiepunten blijven voor de christen-democratie Daarbij kan sociale vernieuwing fungeren als een belangrijk toetsingspunt, zowel voor het overheidshandelen als voor een overdracht van taken en bevoegdheden aan de georganiseerde samenleving c q het maatschappelijk middenveld⁵⁴ De discussie over de kerntaken van de overheid en het bevorderen van processen van vermaatschappelijking heeft niets aan actualiteit ingeboet Deze elementen blijven in de regeringsvisie op de achtergrond en op dit vlak liggen er stellig taken voor de CDA-parlementarissen Tegelijkertijd is er een ander aspect in de sociale vernieuwing dat de volle aandacht verdient Dat betreft de bestuurlijke vernieuwing die nodig is om de sociale vernieuwing te kunnen realiseren⁵⁵ De regering geeft een zwaar gewicht aan het beter organiseren en het beter afstemmen Sociale vernieuwing moet niet leiden tot de creatie van nieuwe geldstromen Met behulp van bestaande financiële middelen moet méér worden bereikt Veel hangt af van de bestuurskracht en het integraal kunnen denken en handelen van lokale overheden en de creativiteit van maatschappelijke organisaties Het succes van sociale vernieuwing staat of valt dan ook met de bestuurlijke aanpak De eerder opgedane ervaringen met grote operaties als deregulering, privatisering en decentralisatie zijn niet erg hoopgevend Nu sociale vernieuwing één van de beleidsoriëntaties van het nieuwe kabinet is, dient het bestuurskundige aspect niet vergeten te worden Dit element komt overigens aan het einde van het volgende hoofdstuk terug Hopelijk wordt geleerd van de reeds genoemde grote operaties Bij al deze operaties, ook bij sociale vernieuwing, zal de rol van maatschappelijke organisaties moeten worden vergroot Deze consequentie staat onvoldoende in de kabinetsplannen

Sociale vernieuwing kan – zo wordt wel betoogd – diverse betekenissen hebben Van sociale vernieuwing is pas sprake wanneer zich een bewuste verandering van gedrag voordoet Privatisering en deregulering zijn ook processen van sociale vernieuwing Een versterking van het verantwoordelijkheidsbesef bij ondernemers, bestuurders van sociale en culturele instellingen en anderen zou sociale vernieuwing dan financieel vanzelf mogelijk maken⁵⁶

53 Vgl A M Oostlander, Armoede en de verantwoordelijke samenleving, *Christen Democratische Verkenningen*, nr 10/87 (oktober 1987) pp 441-448

54 In een inleiding tijdens de CDA grote steden manifestatie op 15 januari 1990 te Tilburg merkte minister van Justitie Hirsch Ballin onder andere op 'Er is dringend behoefte aan een vitaal maatschappelijk middenveld waarbinnen de individuele burgers meer inhoud aan hun burgerschap kunnen geven Deze revitalisering van het maatschappelijk middenveld zie ik als één van de hoofddoelstellingen van de sociale vernieuwing'

55 Vgl G J M Woertman e a , *Bestuurlijke vernieuwing in de verantwoordelijke samenleving*, uitgave CDA-Bestuurdersvereniging, Den Haag 1989

56 E J J M Kimman, *Deugden in de directiekamer*, oratie VU, Assen/Maastricht 1989 Vgl de inleiding van A C Zijdeveld, *De culturele component van sociale vernieuwing*, gehouden op een conferentie van de CDA Bestuurdersvereniging op 12 mei 1990 Daarin wordt de revitalisering van het maatschappelijk middenveld als een essentieel onderdeel van sociale vernieuwing bestempeld Voorts wordt het belang van participatie in het maatschappelijk leven en van identificatie met de maatschappelijke omgeving sterk benadrukt

Dit type sociale vernieuwing is vanzelfsprekend niet van de ene op de andere dag te realiseren, maar het blijft wel een doel dat met kracht moet worden nagestreefd. In het sociale vernieuwingsbeleid dienen deze noties, meer dan nu het geval is, door te klinken.

Hoofdstuk 5. Beleidsaanbevelingen

In hoofdstuk 1 van dit beleidsadvies werd armoede aangeduid als een situatie waarin mensen niet of onvoldoende deel aan het sociale verkeer hebben. Aan het begin van de jaren negentig en met het aantreden van een nieuwe regering is er alle reden om een groter gewicht toe te kennen aan het armoedevraagstuk. Daarbij moet gekoerst worden op het kompas van de meezijdige aanpak zoals bepleit in hoofdstuk 3 en niet op dat van de eenzijdige oriëntatie op de hoogte van de minimumuitkeringen. Armoede is een veelzijdig vraagstuk dat de gehele samenleving raakt. Verschillende argumenten liggen aan het pleidooi voor meer aandacht voor de armoede ten grondslag.

In de eerste plaats omdat grote groepen afgesneden zijn van de gunstige economische ontwikkeling, van een opkomende 'meerverdieners'-cultuur met ruimere consumptiepatronen en van deelname aan het maatschappelijk leven. Een samenleving raakt uitgehold wanneer de *yuppie* als de held en de arbeidsongeschikte of de werkloze als de anti-held worden bestempeld. Meer aandacht is nodig voor degenen die naar de marge van de samenleving worden gedrongen.

In de tweede plaats omdat de aandrang van het nieuwe kabinet tot sociale vernieuwing moet uitmonden in zichtbare beleidsstappen ook waar het gaat om de armoedeproblematiek.

In de derde plaats omdat het opkomen voor de zwakken in de samenleving een onlosmakelijk bestanddeel is van het concept van de verantwoordelijke samenleving. Aan de verdere realisatie van dat concept zal in de jaren negentig moeten worden gewerkt.

Armoedebestrijding dient hand in hand te gaan met een langere termijn-versterking van het economisch draagvlak. Verantwoorde economische groei kan bijdragen aan de versterking van de sociale rechtvaardigheid in de samenleving, mits overheid en maatschappelijke verbanden zich inzetten om die sociale rechtvaardigheid in maatregelen en beleid om te zetten.⁵⁷ De gunstige resultaten van de verbeterde economische positie van Nederland mogen niet verloren gaan. Een korte termijn-'uitdeel-beleid' is – zo stelt A.J. Vermaat – zinloos, want het werkt averechts en wekt slechts illusies. 'Achteraf gezien is het tussen 1974 en 1981 gevoerde beleid contra-productief geweest'.⁵⁸

Nu Nederland mede door Europa 1992 nog meer wordt betrokken in de internationalisering van de economie en het maatschappelijk leven dient het beleid zodanig te zijn dat noties van sociale rechtvaardigheid worden geïntegreerd.

⁵⁷ Zie bijv. J. Zijlstra e.a., *Economische groei. Een christen-democratische beschouwing*, uitgave Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Deventer 1989.

⁵⁸ A.J. Vermaat, 'De verantwoordelijke samenleving en de (nieuwe) armoede', G. Schumacher (red.), *Wat zullen we nu beleven?* (Voorburg 1989) p. 53.

met een aanzienlijk sterkere internationale beleidsorientatie. Vanuit dat perspectief is een 'uitdeel-beleid' niet goed denkbaar. Het voeren van een dergelijk beleid kan overigens niet op één lijn worden gesteld met het recht doen aan de positie van de zwaksten in de samenleving. Beleidsmaatregelen moeten steeds worden getoetst aan de gevolgen ervan voor de zwakste groepen. Dit geldt in het bijzonder voor de beleidssectoren gezondheidszorg, volkshuisvesting en onderwijs.⁵⁹

Armoedebestrijding dient erop gericht te zijn om mensen verder te helpen en dat is iets anders dan een *softe* aanpak. Naast zorg voor degenen die op de overheid zijn aangewezen gaat het evenzeer om prikkels tot participatie, evenwicht van rechten en plichten en bevorderen van verantwoordelijkheidsbesef. Een en ander moet in samenhang worden gezien met de sociaal-psychische aspecten van armoede. Om deelname aan het sociale verkeer te bevorderen is een sociale mentaliteit nodig bij overheid, organisaties en burgers. Ook op dit gebied zouden kerken een belangrijke rol kunnen spelen. Armen moeten zich opgenomen weten in de samenleving. Beleidsmaatregelen moeten ingegeven zijn door de intenties voorkomen van isolement, versterking van solidariteit en vergroting van eigen verantwoordelijkheid. Kansen op werk en maatschappelijke participatie dienen te worden benut. De financiële situatie van de meest kwetsbaren kan worden versterkt. Aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen voor groepen die met bepaalde risicofactoren worden geconfronteerd. Deze drie elementen vragen om een goede bestuurlijke benadering.

a. Doorbreking isolement en bevordering van participatie

Bij veel uitkeringsgerechtigden bestaat onvrede over hun plaats in de samenleving, contacten met oud-collega's vervagen snel, men raakt opgesloten binnen de muren van de eigen woning, relaties worden vaak beperkt tot de contacten met professionele hulpverlenende instanties en men wordt als 'object' beschouwd als iemand over wie wordt gepraat. Voor velen betekent dit een aantasting van menselijke waardigheid. Ook mensen die op of rond het minimum verkeren willen als leden van de samenleving meetellen.

De eerste mogelijkheid die zich daartoe aandient is het bevorderen van de deelname aan betaalde beroepsarbeid. Dat kan door

- intensivering van onderwijs, volwasseneneducatie, scholing en vorming en introductie van prikkels om het grote aantal *drop-outs* in het onderwijs terug te dringen (bijvoorbeeld door schoolverlating te koppelen aan een strakker regime in de sfeer van de claims ten aanzien van de sociale rechten),
- het scheppen van stagemogelijkheden en werkervaringsplaatsen;
- het optimaal benutten van de mogelijkheden van vrijwilligersarbeid – als opstap naar betaalde arbeid – en terugploegregelingen,
- het bieden van noodzakelijke condities om aan de slag te kunnen in de vorm van stimulansen en verplichtingen,
- gerichte arbeidsbemiddeling, vooral ten behoeve van de meest kwetsbare groepen,

59 G. Oude Engberink, *Minima zonder marge. De balans drie jaar later*, Rotterdam 1987, Aanbevelingen (suppl.), pp. 2-3.

- het creëren van banen voor mensen die ongeschoold zijn en ook niet (bij)geschoold kunnen worden,
- het verbinden van faciliteiten aan het opnemen van langdurig werklozen en andere uitkeringsgerechtigden in het arbeidsbestel,
- het meer instrumenteel benaderen van de sociale zekerheid. Deze is er niet slechts om financiële waarborgen te bieden, maar moet zodanig worden ingericht dat mensen weer aan de slag kunnen.

Er mag worden geappelleerd aan het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van mensen om te werken aan de verbetering van de eigen positie. Tegelijkertijd dragen de overheden en maatschappelijke organisaties verantwoordelijkheid voor doorbreking van isolement en bevordering van participatie. Vooral lagere overheden hebben mogelijkheden om mensen directer te benaderen. Ook maatschappelijke organisaties staat het nodige te doen: loonmatiging, sociale afspraken in CAO's, drempelverlaging voor deelname aan activiteiten, gerichte ondersteuning van uitkeringsgerechtigden, de capaciteiten van gemarginaliseerden tot hun recht laten komen.⁶⁰ Het is een willekeurige greep uit de vele mogelijkheden om armoede tegen te gaan. Met dit alles is nog niets gezegd over de rol van armen zelf. Er blijkt een grote potentie aan menselijk talent en inzet te bestaan, die onvoldoende wordt benut. Met ervaringen, inzichten en ideeën van zwakke groepen zal rekening moeten worden gehouden. Het doorbreken van isolement moet in samenspel met de betrokkenen tot stand worden gebracht.

- Ontwikkelingen in de sfeer van zelfhulp en zelforganisatie dienen te worden bevorderd. Wederzijdse ondersteuning, 'ruildiensten' en gezamenlijk georganiseerde ontspanningsactiviteiten leiden tot goede resultaten. Solidariteit die blijkt te bestaan is soms indrukwekkend. Bijvoorbeeld de hulpacties voor Polen die door een groep bijstandsvrouwen uit Leiden werden opgezet. De ondersteuning kan bestaan uit het ter beschikking stellen van accommodatie, (tijdelijke) professionele ondersteuning, subsidie voor materiele voorzieningen.
- Bij velen bestaat de bereidheid tot het verrichten van vrijwilligerswerk. Door het verrichten van niet-betaalde activiteiten heeft men de gelegenheid actief medeverantwoordelijkheid te dragen. Een probleem op dit vlak vormen echter de kosten, die vaak niet of onvoldoende worden gecompenseerd. Onkostenvergoedingen, verzekeringen en kleine tegemoetkomingen zijn onontbeerlijk. Meer financiële armslag voor dit type activiteiten is geboden. Dat kan bijvoorbeeld door het opzetten van gemeentelijke fondsen voor vrijwilligerswerk, door het ter beschikking stellen van middelen door gemeenten of non-profitinstellingen en wellicht ook door sponsoring of hulp van het bedrijfsleven.⁶¹
- Gestreefd moet worden naar zorg-op-maat oplossingen. Sociaal-culturele voorzieningen spelen daarbij een rol, instanties waar men 'zijn verhaal kwijt kan' en waar men zinvolle adviezen kan krijgen. Welzijnsbeleid zal integratiebeleid worden, zo stelt de jongste regeringsverklaring. Verdere be-

60 Een voorbeeld hiervan vormt het binnen het CNV bestaande systeem van persoonlijke begeleiding van uitkeringsgerechtigden.

61 Zoals voorgesteld door de CDA-Basisgroep sociale zekerheid in een notitie, december 1989.

zuinigingen op het sociaal-cultureel werk zijn in dat licht moeilijk denkbaar. In de echte probleemgebieden zal wellicht verruiming van de budgetten noodzakelijk zijn.

- Armoedebestrijding dient in overleg met organisaties van uitkeringsgerechtigden, Vierde Wereldbeweging, vakbeweging en soortgelijke instanties te worden ontwikkeld. De belangrijkste taak van deze organisaties is overigens de respectievelijke achterbannen te activeren. Op lokaal niveau bestaan reeds vormen van raadpleging van uitkeringsgerechtigden in de vorm van cliëntenraden, die het functioneren van sociale diensten ten goede kunnen komen. Ook de vakbeweging dient steeds in samenspel op te treden met werklozen en anderen die geen deel hebben aan het arbeidsproces. Degenen die verantwoordelijkheid dragen voor wet- en regelgeving doen er goed aan in overleg te treden met basisgroepen die zich bezighouden met de onderkant van de samenleving.
- Bijzondere aandacht is nodig voor de problemen in de grote steden. Het ontbreken of een zwakke organisatie van het maatschappelijk middenveld leidt er onder andere toe dat mensen onvoldoende worden opgenomen in de samenleving. De geatomiseerde burger tegenover de anonieme overheid biedt geen houvast om armoede terug te dringen. Getracht moet worden om nieuwe vormen van betrokkenheid en zorg te ontwikkelen waarin wordt geappelleerd aan de verantwoordelijkheid van mensen zelf. Dit is geen gemakkelijke opgave. Toch blijken in de praktijk voorbeelden te bestaan die wijzen op nieuwe perspectieven: buurtconomie, wijkprojecten, 'ruilactiviteiten'.⁶² Gemeenten dienen op dit gebied een voorwaarden-scheppend beleid te voeren.

Wanneer met bovenstaande punten haast wordt gemaakt kan reeds een deel van de financiële en sociale armoede worden weggenomen. Niettemin blijven velen afhankelijk van een minimum of een nog lager inkomen. Deze financiële aspecten komen in de volgende paragraaf aan de orde.

b. Financiën

In de afgelopen jaren is terecht zorg uitgesproken over de nijpender financiële situaties van steeds meer mensen. Tegelijkertijd kampte de overheid met financiële problemen die zich manifesteerden in financieringstekorten en het oplopen van de staatsschuld. Er ontstond spanning tussen wensen en mogelijkheden.⁶³ Toch mag deze spanning geen alibi vormen om onvoldoende in te gaan op de armoedethematiek. Een generieke en tamelijk forse verhoging van het netto minimumloon en de daaraan gerelateerde minimumuitkeringen ligt niet voor de hand, niet in de laatste plaats vanwege het werkgelegenheidseffect. De echte oorzaken van armoede kunnen slechts zeer ten dele daarmee bestreden worden. Op een meer gedifferentieerde manier dient de financiële positie van de meest kwetsbaren versterkt te worden.

62 Zie o.a. CDA-Bestuurdersvereniging, *De verantwoordelijke samenleving op lokaal niveau*, 's-Gravenhage 1988.

63 Bij de mogelijkheden zij bedacht dat jaarlijks reeds meer dan 100 miljard gulden aan sociale zekerheid wordt besteed, hetgeen zekere beperkingen stelt aan herverdeling van het nationale inkomen.

Inkomensontwikkeling

- Als algemene stelregel kan gelden dat generieke verhogingen van alle minimumuitkeringen gerechtvaardigd zijn wanneer dit past bij het algemene sociaal-economische beleid.⁶⁴ In dat verband kan gewezen worden op de beleidsmatige koppeling tussen uitkeringen en contractlonen in het particuliere bedrijfsleven.⁶⁵ Deze intentie verdient ondersteuning en is aan te merken als een instrument om relatieve en subjectieve armoede terug te dringen. Een zodanige koppeling zal ondersteund moeten worden door een verantwoorde opstelling ten aanzien van de inkomensontwikkeling door de sociale partners. Daarbij ligt het voor de hand dat sociale partners oog hebben voor de totale loonstijging. Het gaat dan niet slechts om de contractloonstijging, maar ook om incidentele loonstijgingen, winstdelingen etc. Formeel vallen deze incidentele componenten terecht buiten de koppeling, maar als de ‘incidentele’ inkomensvermeerdering een structureel en een tamelijk omvangrijk karakter krijgt, zou het streven naar een zekere gelijkwaardige inkomensontwikkeling tussen lonen en uitkeringen aan betekenis kunnen verliezen. Met het oog op deze gelijkwaardige inkomensontwikkeling lijkt de voorkeur uit te moeten gaan naar het primair aanwenden door de sociale partners van de extra beschikbare loonruimte voor sociale doeleinden (werkgelegenheid, scholing, sociale zekerheid) en minder voor individuele inkomensvermeerdering. In het algemene overheidsbeleid (lastendruk, faciliteiten ten behoeve van het bedrijfsleven enzovoort) zullen andere inkomensvermeerderingen dan de contractloonstijging in ogenschouw genomen moeten worden. Diverse instrumenten ter bevordering van een sociale verantwoordelijkheidsbeleving kunnen daarbij door de overheid worden gehanteerd.
 - financiële verhogingen of verlagingen van het arbeidsvoorzieningsbudget,
 - onderzoek naar de naleving van sociale afspraken,
 - zolang de werknemersverzekeringen nog niet zijn overgedragen aan de sociale partners verruiming van de mogelijkheden tot premiedifferentiatie.

Daarnaast kan in algemene zin worden gewezen op het belang van loonkostenmatiging voor de groei van de werkgelegenheid en – daarmee – terugdringing van armoede.

- Meer aandacht in het inkomensbeleid is nodig voor de vrij besteedbare ruimte van de minimuminkomens. In dat kader dienen instrumenten, die deze ruimte vergroten of veilig stellen, zoals de individuele huursubsidie, vooral voor de zwakste groepen behouden te blijven. Eerder werd al gewezen op de noodzaak van het nagaan van de gevolgen van ombuigingsmaatregelen in de volksgezondheid, volkshuisvesting en onderwijs voor de kwetsbare groepen. In de sfeer van de volkshuisvesting zijn een betere doorstroming en daarop toegesneden (beleids)instrumenten onontbeer-

64 A. J. Vermaat, ‘De verantwoordelijke samenleving en de (nieuwe) armoede’, op cit., p. 53.

65 Vgl. art. III 5.1.4, *Verantwoord voortbouwen*.

- lijk ⁶⁶ Ook woningcorporaties hebben op dit gebied een taak Een — waar mogelijk in de desbetreffende wijken te realiseren — betere doorstroming, vooral ten behoeve van de zwakste groepen, klemmt te meer nu er signalen komen dat door bezuinigingen op de huursubsidie mensen in de bijstand door het sociaal minimum zakken Eén en ander hangt samen met de grotere eigen bijdrage die sinds de in 1984 ingevoerde 'kwaliteitskorting' wordt verlangd indien men een betere en duurdere woning huurt, die in feite niet past bij het inkomen. In de sfeer van de volksgezondheid is in het jongste regeerakkoord een solidariteitselement ingebracht in de vorm van de afschaffing van de 'medicijnenknaak' en het 'specialistengeeltje'. Voorts zal meer dan tot nu toe aandacht dienen te worden besteed aan de cumulatie van negatief uitwerkende maatregelen. In algemene zin dient ook gewezen te worden op de gevolgen van de relatief hoge collectieve lastendruk Matiging van die druk komt ook de minima ten goede
- De Algemene Bijstandswet beoogt een vloer te waarborgen in het bestaan Velen die op de ABW zijn aangewezen weten van dit inkomen rond te komen, zij het dat de franje aan het bestaan doorgaans is weggeknipt Er zijn echter ook grote groepen voor wie dit inkomen niet meer toereikend is ten gevolge van persoonlijke omstandigheden Dit pleit ervoor om vooral door middel van de bijzondere bijstand, inclusief de daarbij behorende toetsing, meer rekening te houden met persoonlijke omstandigheden Verder kunnen de mogelijkheden voor bijverdienen door bepaalde groepen die langdurig op de ABW zijn aangewezen worden verruimd ⁶⁷ Het verstrekken van bijstandsuitkeringen zal gepaard moeten gaan met persoonlijke zorg en aandacht Dit impliceert dat sociale diensten geen autonome eenheden mogen zijn, maar onderdeel dienen uit te maken van netwerken waarin scholingsinstellingen, maatschappelijke organisaties, arbeidsbemiddelingsinstanties en sociaal-cultureel werk zijn betrokken
 - Er bestaat momenteel een kloof tussen tal van taken die niet worden verricht omdat deze te duur worden geacht aan de ene kant en grote groepen die vanwege het kostenaspect niet worden ingeschakeld aan de andere kant Hier is het probleem van de arbeidsproductiviteit aan de orde Er dient geïnvesteerd te worden in de vergroting van de potentiële arbeidsproductiviteit van mensen door middel van training, scholing en stimulering ⁶⁸ Gestudeerd zou kunnen worden op de mogelijkheid van het in het leven roepen van een sociaal fonds, gevoed uit bedrijven die een snelle

66 Vgl par 22, pp 65-66 *Verantwoord voortbouwen*, waarin o a wordt gewezen op de mogelijkheden van een in te voeren huisvestingswet, verhoging van het gemeentelijk aandeel in de IHS-betalingen, aanpassing van de huur afhankelijk van het inkomen Zie ook CDA, *Samen werken aan wonen* (Den Haag 1988) pp 36 en 45 Vgl voorts 'Minima zakken onder de bijstandsnorm', *Trouw*, 21 februari 1990, pp 1 en 3 en de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig

67 Vgl art III 6 1 3 *Verantwoord voortbouwen* Hierbij zou in eerste instantie gedacht kunnen worden aan groepen die niet door arbeidspools en andere maatregelen bereikt kunnen worden Voorkomen moet worden dat een verruiming van bijverdienen een barrière gaat vormen voor toetreding tot het reguliere arbeidsproces Wat betreft de verruiming van bijdiensten wordt ook wel gewezen op de negatieve inkomensbelasting of het gedeeltelijk basisinkomen Tot op heden heeft de christen-democratie zich nooit een voorstander getoond van de introductie van een basisinkomen Zie bijv J Zijlstra e a , *Economische Groei*, op cit , p 68

68 Zoals o a bepleit door F van der Ploeg tijdens het symposium 'Sociaal-economisch beleid en de arme kant van Nederland', 19 januari 1990 te Rotterdam

groei van de arbeidsproductiviteit kennen, waaruit bedrijven een tegemoetkoming zouden kunnen krijgen wanneer zij medewerkers aanstellen die een onvoldoende arbeidsproductiviteit kunnen opbrengen.⁶⁹ Verder is een nadere bezinning nodig op het minimumloon. De aan dit loon ten grondslag liggende draagkrachtgedachte (het wettelijk minimumloon zou toereikend moeten zijn voor een gezin met twee kinderen) lijkt met name voor jongere groepen steeds meer te eroderen. Wanneer de regering economische zelfstandigheid zegt na te streven, zou het logisch geacht mogen worden de consequenties hiervan, althans voor de betrokken doelgroep (de achttienjarigen vanaf 1990), in ogenschouw te nemen. Het wettelijk minimumloon zou zo bezien niet langer gefixeerd moeten worden op de huishoudensgedachte maar moeten worden vastgesteld op een inkomensniveau dat toereikend is voor een economisch zelfstandig individu.⁷⁰ Bovendien zou het merkwaardig zijn om enerzijds voor de achttienjarigen, vanaf 1990, als gevolg van de 1990-maatregel, een korting toe te passen op de bijstand en daarbij te verwijzen naar de economische zelfstandigheid en anderzijds voor leeftijdsgenoten die wel werk hebben – en daardoor ook een hoger inkomen genieten – de draagkracht fictie te handhaven. Door aldus te handelen worden ongelijkheid en (relatieve) armoede in de hand gewerkt. Ook hier bestaat wederom een direct verband met het vraagstuk individualisering versus draagkracht. De christen-democratie heeft zich steeds een voorstander betoond van het hanteren van draagkracht als het richtinggevend uitgangspunt voor het te voeren beleid. Dit uitgangspunt dient dan wel op een consequente manier in regelgeving en beleid tot uitdrukking te worden gebracht. Op dit moment wordt te veel van twee walletjes gegeten. Juist de zwakste groepen worden momenteel daarvan de dupe. Het mag niet zo zijn dat het partieel hanteren van draagkrachtnoties – bijvoorbeeld door inkomens- en partnertoets in de bijstand – slechts negatief uitwerkt voor groepen die het toch al moeilijk hebben.

– Steeds duidelijker klinken de signalen dat vooral alleenstaande bejaarden met slechts een AOW-uitkering financiële problemen kennen. In de toekomst zullen velen een aanvullend pensioen hebben. Toch kan zorg worden uitgesproken over de pensioensituatie van degenen die nu en in de nabije toekomst verstoken zijn van werk of die vanaf jonge leeftijd uitsluitend aangewezen waren op de AAW, degenen die zich onvoldoende voorbereiden op hun financiële toekomst en degenen die het slachtoffer worden van nog steeds onopgeloste pensioenbreuken. Onderzocht dient te worden

69 A. J. Vermaat, 'De verantwoordelijke samenleving en de (nieuwe) armoede', op cit., p. 54. Vgl. ook het Gemeenschappelijk beleidskader van kabinet en Stichting van de Arbeid, *Staatscourant*, 5 december 1989, par. 7, waarin gesproken wordt over een middelen-overdracht tussen bedrijfstakken en ondernemingen ten behoeve van arbeidsvoorzienings- en werkgelegenheidsactiviteiten.

70 Vaak wordt bij economische zelfstandigheid uitgegaan van het netto-inkomensniveau van de alleenstaande. Een consequente toepassing van dit uitgangspunt zou leiden tot een situatie waarin een echtpaar/samenwoners het dubbele ontvangen van een alleenstaande. Deze toekomst is onbillijk ten opzichte van de alleenstaande. Wanneer men desalniettemin uitgaat van de individualisering lijkt het beter om uit te gaan van de norm van 50% van het thans bestaande netto-minimum. Alleenstaanden zouden een suppletie kunnen krijgen van 20%, indien zij hun alleenstaanden-status kunnen bewijzen.

hoe de pensioensituatie zal zijn van mensen die langdurig op een werkloosheids- of bijstandsuitkering aangewezen zijn ⁷¹

- In het voorgaande werd in algemene zin ingegaan op de inkomensontwikkeling, waarbij het vooral ging om de rol van de centrale overheid. Naast dit centrale vloerenbeleid is er behoefte aan een decentraal, aanvullend en meer op individuele omstandigheden toegesneden beleid. Wat betreft de overheid gaat het dan in het bijzonder om de rol die gemeenten spelen bij de bijzondere bijstand en bij de vele, door gemeenten opgezette en gefinancierde nood-, activiteiten-, schuldsanerings- en andere regelingen. De onbekendheid met deze regelingen is groot, het niet-gebruik aanzienlijk. Een 'clientvriendelijker' beleid is nodig ⁷²

Daarnaast speelt het vraagstuk of de persoonsgerichte hulp slechts door de lokale overheid of ook door anderen zou moeten worden verstrekt. Het is zeer wel denkbaar dat niet slechts sociale diensten maar ook particuliere instanties, zoals diaconieën, Vincentiusverenigingen, humanistische instellingen en sociaal-culturele instellingen, hulpactiviteiten verrichten. Uit onderzoek blijkt dat dit maatschappelijk activeringswerk juist die groepen bereikt waar het de overheid om begonnen is ⁷³. Het gaat daarbij niet om liefdadigheid of het creëren van allerlei afhankelijkheden, maar om het doorbreken van isolement en handelen vanuit een levensbeschouwelijk verantwoordelijkheidsbesef. Aan iedereen blijft de keuze om voor persoonsgerichte hulp zich te wenden tot de overheid of tot particuliere instellingen. Wat betreft hulpactiviteiten door particuliere instellingen kan een parallel worden getrokken met het functioneren van medefinancieringsinstellingen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.⁷⁴ Dergelijke vormen van solidariteit kunnen de betrokkenheid van de samenleving bij het armoede-vraagstuk vergroten en het deel hebben van mensen aan de samenleving ten goede komen.

Gemeentelijke regelingen, die onvoldoende bekend zijn en soms het isolement niet opheffen, kunnen wellicht beter vooraf gegaan worden door particuliere activiteiten. Daarbij zou een deel van het gemeentelijke 'hulpbudget' voor de zwakste groepen ter beschikking gesteld kunnen worden aan maatschappelijke organisaties, die hebben aangetoond de bedoelde groepen daadwerkelijk te kunnen bereiken. Dat bij deze hulpverlening zorgvuldig te werk gegaan moet worden (privacy, contactpersonen) staat buiten kijf ⁷⁵. Het inschakelen van deze organisaties kan bovendien een antwoord

71 Art III 6 1 11 *Verantwoord voortbouwen*. Wat betreft degenen die ouder zijn dan 40 jaar en aangewezen zijn op een WW-uitkering is inmiddels begonnen met een verbetering van de pensioenrechten.

72 Zie omtrent de mogelijkheden van gemeenten G. C. de Bruijn, 'Meer over minima en gemeenten', *Bestuursforum*, maart 1985, pp. 66-69. Vgl. voorts J. P. Balkenende, 'Gemeentelijk minimele beleid en bestrijding van sociale armoede', *Bestuursforum*, maart 1990, pp. 68-71 en CDA Model gemeenteprogram '90-'94, *Burgers en bestuurders samen verantwoordelijk* (Den Haag 1989) pp. 13-14.

73 'Dienstverlening kerken goed en erg goedkoop', *Trouw*, 3 februari 1990, p. 11.

74 Zie over deze gedachte E. J. J. M. Kimman, 'Zorgplicht op de organisatie van de bijstand', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 4/90 (april 1990) pp. 154-163.

75 Bij deze hulpverlening kan zowel worden gedacht aan materiele ondersteuning als aan hulp-tot-zelfhulpprojecten.

bieden op de problematiek van het niet-gebruik van overheidsvoorzieningen. Een dergelijk systeem kan uiteraard niet van de ene op de andere dag worden gerealiseerd, maar het is wel de moeite waard om hiermee (leer)ervaringen op te doen. Dat zou kunnen door in enkele gemeenten experimenten te starten. Het zou overigens geen goede zaak zijn indien de initiatieven alleen van overheidszijde zouden moeten komen. Kerken en andere instellingen zouden zelf initiatieven moeten nemen.⁷⁶

Sociale zekerheid

Sociale zekerheid beoogt bescherming te bieden wanneer men door het niet (meer kunnen) verrichten van arbeid – al dan niet tijdelijk – niet in staat is in het eigen levensonderhoud te voorzien. In die zin houdt sociale zekerheid rechtstreeks verband met het armoedevraagstuk. Sociale zekerheid mag niet slechts worden beschouwd als een inkomensvervangend instrument. Zij dient er in het algemeen juist op te zijn gericht om de verantwoordelijkheidsbeleving en zelfstandigheid van mensen te vergroten. In die zin is een integrale benadering ten aanzien van loonontwikkeling, sociale zekerheid, technologische vernieuwing, arbeidsmarktbeleid en (her-)scholingsaspecten onontbeerlijk. Sociale zekerheid heeft ook een instrumenteel karakter. Verschuivingen in werkgelegenheidspatronen, arbeidskwalificaties en dergelijke zullen waar mogelijk binnen het sociale stelsel opgevangen moeten kunnen worden. Dit laatste houdt tevens in dat de huidige dominante rol van de overheid, met alle schaduwzijden van dien – zoals het ontstaan van gescheiden circuits van regelgeving, financiering en uitvoering en het niet in voldoende mate afwegen van baten en offers – , moet worden omgebogen in een richting waarbij een veel grotere rol wordt toegekend aan de verantwoordelijkheid van de (georganiseerde) samenleving.⁷⁷

Op het gebied van de sociale zekerheid in relatie tot armoede vragen, naast hetgeen eerder werd opgemerkt over de inkomensontwikkeling, drie onderwerpen om bijzondere aandacht: de overdracht van de werknemersverzekeringen aan de sociale partners, het vraagstuk individualisering versus draagkracht en de verplichtende elementen binnen de sociale zekerheid.

– De overdracht van de werknemersverzekeringen aan de sociale partners is steeds één van de meest sprekende voorbeelden geweest van het concept van de verantwoordelijke samenleving. Niet alleen kan daardoor de beleving van solidariteit in gespreide verantwoordelijkheid worden versterkt, tevens wordt op deze wijze bijgedragen aan een betere integratie van sociale zekerheid met loon-, scholings- en andere aspecten en aan een meer directe confrontatie van lasten en lusten. Prikkel – zowel in de richting van werkgevers als werknemers – zijn nodig om mensen niet uit het arbeidsproces te laten rangeren, maar om hen daarvoor te behouden. Vanuit dat perspectief is bestrijding van armoede gebaat met de overdracht van de werknemersverzekeringen. Het is teleurstellend dat het regeerakkoord slechts spreekt van een grotere financiële betrokkenheid van het be-

⁷⁶ Zie over de kerk als 'aanbieder van zorg' G. J. Hazenkamp, 'Kerk tussen woord en daad', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 1/88 (januari 1988) pp. 4-12.

⁷⁷ Vgl. J. P. Balkenende en C. J. Klop, 'De christen-democratie en de sociale zekerheid', J. Rieken (red.), *Venster op sociale zekerheid* (Deventer 1988) pp. 111-133.

drijfsleven om de verontrustende groei van het aantal WAO-ers te keren. Daardoor krijgen sociale partners niet veel meer taken toebedeeld dan het uitvoeren van overheidsdoelstellingen. In de huidige kabinetsperiode zal ernst moeten worden gemaakt met de genoemde overdracht van taken en bevoegdheden.

- Wat betreft de principiële uitgangspunten valt het stelsel van sociale zekerheid uitéén in regelingen waar de norm van de mede door Europese richtlijnen voorgeschreven individualisering geldt ('verzekeringen') en regelingen waarbij de draagkracht, inclusief partner- en vermogenstoets, centraal staat ('voorzieningen'). Bij laatstgenoemde regelingen gaat het dan in het bijzonder om de bijstand. Deze twee principiële verschillende benaderingen leiden bij de huidige diversiteit aan arbeidsparticipatie en huishoudenssamenstelling tot grotere verschillen en inkomensongelijkheid dan wanneer sprake zou zijn van een eenvormige systematiek. Het radicaal doortrekken van de individualisering naar de bijstand ontmoet echter ook bezwaren. Met name kan gedacht worden aan de positie van alleenstaanden die in dat geval op een ongerechtvaardigd grote financiële afstand zouden komen te staan ten opzichte van tweepersoonshuishoudens. Nadere bezinning op het onderhavige vraagstuk is geboden. Een mogelijke denkrichting zou kunnen bestaan uit een matiging van de toepassing van het draagkrachtbeginsel (in de zin van allerlei toetsingen), waardoor juist de financiële draagkracht van het huishouden kan worden versterkt en uit het introduceren van enkele draagkrachtelementen in werknemersverzekeringen en bovenwettelijke regelingen. In andere EG-landen blijkt bij de sociale zekerheid bijvoorbeeld soms rekening te worden gehouden met de aanwezigheid van kinderen. Mocht dit sociale uitgangspunt in strijd komen met EG-richtlijnen, dan dienen deze richtlijnen te worden heroverwogen.

Wat betreft het minimumniveau werd reeds gewezen op de verruiming van mogelijkheden van bijverdienen voor bepaalde categorieën. Voorts zou gedacht kunnen worden aan een verruimde vrijstelling voor de inkomsten van de verdienende partner. Door aldus te handelen zou de betekenis van de armoedeval teruggedrongen kunnen worden. Wat betreft de aan de sociale partners over te dragen werknemersverzekeringen en de bovenwettelijke regelingen zou gedacht kunnen worden aan extra voorzieningen voor uitkeringsgerechtigden die meerdere personen (met name kinderen) ten laste hebben. Dat zou kunnen in de vorm van een uit de loonruimte te financieren surplus op de uitkering. Zo ontstaan naast kinderopvangvoorzieningen voor medewerkers uit huishoudens waarin beide partners werken ook voorzieningen voor alleenverdienershuishoudens met een relatief

krap gezinsbudget.⁷⁸ Wat betreft de kostwinnersbepalingen zij verwezen naar hetgeen daarover in hoofdstuk 3 werd opgemerkt. Gezien de te verwachten inkomensconsequenties dient uiterste terughoudendheid te worden betracht bij het nemen van financiële maatregelen die de positie van de zwakste huishoudens in negatieve zin aantasten

- Wil men de instrumentele betekenis van de sociale zekerheid vergroten, dan vloeit daaruit voort dat de introductie van meer verplichtende elementen gerechtvaardigd is. Daarmee zou reeds een aanvang gemaakt kunnen worden in de onderwijsfase van jeudigen, bijvoorbeeld door voorlichting over de consequenties van laksheid bij het volgen van onderwijs voor latere claims op de sociale zekerheid. Voor degenen die in beginsel de mogelijkheid hebben om een plaats te krijgen op de arbeidsmarkt komt genoemde introductie neer op een verplichting tot het gebruik maken van scholings- en stagemogelijkheden en de bereidwilligheid tot het aanvaarden van een andere werkkring.⁷⁹ Voor degenen die geen kansen (kunnen) hebben dient een voorwaardenscheppend beleid te worden gevoerd zodat zij kunnen deelnemen aan zinvolle activiteiten

Gezinnen met kinderen

Uit armoedeonderzoeken blijkt dat vooral de positie van lage inkomensgezinnen met kinderen problematisch is. Eén van de duidelijkste aanwijzingen vormt de schuldenproblematiek. Systematisch dient te worden nagegaan hoe de financiële situatie kan worden verbeterd. Toegespitst op beleidsmaatregelen van overheid en maatschappelijke organisaties kan aan het volgende worden gedacht

- Verhoging van de kinderbijslag. Inmiddels is besloten tot een hogere kinderbijslag voor het eerste kind. Deze verhoging is mede in relatie gebracht met armoedebestrijding. Mocht op dat laatste spoor worden voortgebouwd dan dringt de vraag zich op of extra maatregelen voor de financieel zwakste groepen geboden zijn. Dat zou kunnen in de vorm van een zekere inkomensafhankelijkheid of van op doelgroepen gerichte voorzieningen.⁸⁰

78 Bij de sociale partners lijkt geen behoefte aanwezig draagkrachtelementen te introduceren in werknemersverzekeringen en bovenwettelijke regelingen. Het zou immers gaan om de contractuele relatie tussen werkgever en werknemer, die niet moet worden belast met de huishoudenssituatie van de werknemers. Daargelaten het feit dat extra 'draagkrachtvoorzieningen' uit CAO's zouden kunnen voortvloeien – dus los van de directe relatie werkgever-werknemer –, zou dit argument eveneens gehanteerd kunnen worden om kinderopvangvoorzieningen door de werkgever uit den boze te achten. Niettemin wordt een grotere rol van de werkgever op het gebied van kinderopvang – waar evenzeer sprake is van de huishoudenssituatie van de werknemer – vrij algemeen toegejuicht. Aan sociale partners mag de vraag worden voorgelegd welke rol zij zelf zouden kunnen spelen bij de versterking van draagkrachtelementen. Tot op heden wordt een en ander als een uitsluitende verantwoordelijkheid van de overheid beschouwd. Zo pleitte het Convent van Christelijke-Sociale Organisaties in het kader van de draagkrachtversterking voor de introductie van een splitsingsstelsel in de fiscaliteit en verhoging van de kinderbijslag.

79 Zie voor een meer uitgewerkt model voor jongeren: A. M. Oostlander e. a., *Ruimte voor kwaliteit*, uitgave Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (Deventer 1989) p. 147.

80 Het introduceren van inkomensafhankelijke maatregelen in de sfeer van de kinderbijslag zou overigens wel inhouden dat de rechtsgrondslag verandert. Kinderbijslag, die inkomensafhankelijk is, strekt ertoe het hebben van kinderen financieel te ondersteunen. Inkomensafhankelijkheid van de kinderbijslag duidt eerder op het hanteren van een inkomenspolitiek instrument.

Een inkomensafhankelijke kinderbijslag leidt wel tot een grotere beheerscomplexiteit. Een alternatief zou kunnen zijn om in de sfeer van de minimumuitkeringen meer te differentieren naar het aantal kinderen dat tot een huishouden behoort.

- Hiervoor werd al gewezen op de mogelijkheid van extra voorzieningen voor werknemers met kinderen in het kader van de werknemersverzekeringen en bovenwettelijke regelingen. In andere EG-landen bestaan dergelijke systemen.
- Op lokaal niveau bieden verschillende fondsen als ook de bijzondere bijstand de mogelijkheid om de positie van gezinnen met kinderen te verbeteren.
- Schoolbesturen, besturen van sociaal-culturele instellingen en sport- en andere voorzieningen kunnen op vrijwillige basis zelf het nodige doen aan verlaging van de financiële drempels. Bij de subsidieverlening aan instellingen door de (lokale) overheid kan het feitelijk doen deelnemen aan activiteiten door kinderen uit financieel zwakke milieus als een subsidievoorwaarde worden opgenomen.

c Risicofactoren en doelgroepen

Het activerings- en vloerenbeleid, gericht op de vermindering van armoede, moet versterkt worden. Deze algemene, hiervoor beschreven beleidslijnen zullen waar nodig aangevuld moeten worden met vooral decentrale maatregelen die zijn toegesneden op de risicofactoren die zich bij verschillende doelgroepen kunnen manifesteren. Zonder uitputtend te zijn, kunnen verschillende voorbeelden worden genoemd. Hieronder is niet een volgorde in prioriteiten vermeld. Dat zou ook lastig zijn, gezien de uiteenlopende situaties in de Nederlandse maatschappij. Per gemeente en regio zullen zich verschillen voordoen. Prioriteitsstelling zal op een decentraal niveau ter hand moeten worden genomen. Wel kan als algemene stelregel gelden dat de overheid de primaire verantwoordelijkheid draagt voor degenen die ook uitsluitend op de overheid zijn aangewezen en niet in staat zijn zich op een andere manier een inkomen te verwerven. Wat betreft degenen die in beginsel een kans op de arbeidsmarkt hebben ligt het voor de hand vooral te kijken naar de mogelijkheden van sociale partners om de arbeidsparticipatie van meer kwetsbare groepen te vergroten.

Alleenstaande AOW-ers

De eerste risicofactor voor ouderen bestaat uit de inkomensproblematiek, die zich vooral voordoet bij alleenstaande ouderen met enkel een AOW-uitkering. Op langere termijn kunnen pensioenen voor het nodige inkomenssurplus zorgen. Voor de korte en middellange termijn is wel de gedachte geopperd van een gedifferentieerde benadering waarbij de AOW meer wordt opgetrokken dan andere minimuminkomens. Het probleem van deze optie is dat niet wordt gedifferentieerd naar mensen die wel of geen aanvullend pensioen hebben. Een op probleemgroepen gerichte benadering zou gevonden kunnen worden in het gemeentelijk minimumbeleid. De bijzondere bijstand biedt wat dat betreft de nodige mogelijkheden. Mede gezien het feit dat het hier gaat om inkomensbeleid ligt een eerste verantwoordelijkheid bij de rijksoverheid en die verantwoordelijkheid komt bij de bijzondere bijstand tot uitdrukking.

De tweede risicofactor betreft het sociaal isolement. Het deelnemen aan activiteiten van ouderenorganisaties kan gestimuleerd worden. Vrijwillig dienstbetoon door anderen dan ouderen blijft van groot belang. In dat licht zullen de consequenties van een grotere arbeidsparticipatie van de potentiële beroepsbevolking nadrukkelijk in kaart moeten worden gebracht.

Eénoudergezinnen met een minimumuitkering

Risicofactoren die zich bij deze groep voordoen zijn: de financiële situatie, het maatschappelijk uitgerangeerd zijn en de moeilijkheden om (weer) deel te nemen aan betaald werk. Een ombuiging van de snel gestegen echtscheidingscurve zal de terugdringing van armoede kunnen bevorderen. Uiteraard heeft dit alles te maken met sociaal-culturele ontwikkelingen in de samenleving. Feit blijft dat juist veel vrouwen na een arbeidzaam gezinsleven en de daarop volgende echtscheiding de dupe worden: én – veelal – de zorg voor de kinderen én financiële krapte. De andere partner mag worden aangesproken op zijn financiële verantwoordelijkheid, vooral voor de kinderen. Het CDA-programma 'Verantwoord voortbouwen' biedt daarvoor een duidelijk handvat.⁸¹ Waar mogelijk dient de arbeidsparticipatie van bijstandsvrouwen te worden vergroot. Daarbij is een voorwaardenscheppend overheidsbeleid nodig: bevordering van deelname aan cursussen en (her)scholing en erop toezien dat juist deze groepen profiteren van primair door de overheid bekostigde kinderopvangvoorzieningen. Indien deelname aan betaalde beroepsarbeid (nog) niet tot de mogelijkheden behoort, valt te denken aan een verruiming van bijverdiensten. Voorts is er veel aan gelegen de zelforganisatie van bijstandsvrouwen te versterken. Daartoe dienen gemeenten en maatschappelijke instellingen in overleg te treden met betrokkenen. In meer algemene zin kan worden gesteld dat de participatie in de samenleving van deze vrouwen bijzondere aandacht behoeft. Velen hebben het gevoel dat men maatschappelijk uitgeteld is. In deze situatie kan verandering worden gebracht door bevordering van volwasseneneducatie, scholing (ook op een hoger niveau) en vrijwilligerswerk.

Etnische minderheden

De situatie van de etnische minderheden baart steeds grotere zorgen. Daarbij gaat het om een veelheid van factoren: verpauperde wijken, werkloosheid – vooral onder de tweede generatie –, onvoldoende taalbeheersing, onvoldoende vakbekwaamheid en onvoldoende kansen. Het creëren van nieuwe kansen begint bij goed en verplicht onderwijs, zinvolle scholing en het leren van de Nederlandse taal. Wanneer men er onvoldoen-

⁸¹ Art. IX 1 2 11 *Verantwoord voortbouwen* luidt: 'Wegens de keuzevrijheid van echt)paren om betaalde en onbetaalde arbeid naar eigen inzicht te verdelen en wegens de gelijkelijk aan betaalde en onbetaalde arbeid toekomende waardering, verdient het aanbeveling om te komen tot een systeem, waarin de financiële consequenties van die keuzevrijheid ook na scheiding, gedurende een redelijke door de rechter te bepalen termijn, voor beide partners gelijk zijn, daartoe wordt het inkomen van de ene partner voor een deel toegewezen aan zijn/haar voormalige huwelijkspartner die in een financieel zwakke positie verkeert, ook wanneer dat zou leiden tot de omstandigheid dat beide betrokkenen dan niet geheel in eigen levensonderhoud kunnen voorzien en beiden dus een aanvullend beroep op de bijstand moeten doen. De gelijkberechtiging van de partners moet ook gevolgen hebben voor de tijdens het huwelijk opgebouwde pensioenrechten.'

de in slaagt om op dit terrein successen te boeken, komen etnische minderheden ook in de toekomst geen stap verder. Een goed cursusaanbod en een gerichte benadering van deze groepen, ondersteund door een netwerk van vertrouwenwekkende contactpersonen, zijn noodzakelijk.

Door middel van specifieke arbeidsmarktmaatregelen zullen meer mensen aan werk moeten worden geholpen. Overheden kunnen – uiteraard afhankelijk van de aard van de werkzaamheden en de daarbij vereiste kwalificaties – het instrument van de *contract compliance* inzetten. Dit houdt in dat bij contracten, bijvoorbeeld in de bouw, wordt overeen gekomen dat de uitvoerder een bepaald percentage allochtone werknemers in dienst zal hebben. *Contract compliance* is overigens eerst dan gerechtvaardigd wanneer sociale partners onvoldoende bereid blijken de werkgelegenheid van allochtonen uit te breiden.

Arbeidsongeschikten

Risicofactoren die zich bij deze groep voordoen zijn de instroom en het grote aantal arbeidsongeschikten, het onbenut laten van aanwezige kwaliteiten en capaciteiten en de positie van gedeeltelijke arbeidsongeschikten die het gevaar lopen tussen wal en schip te komen. Voor veel volledig arbeidsongeschikten zijn er na de vaak forse inkomensterugval geen mogelijkheden om het gezinsbudget nog enigszins te verhogen. Het probleem moet bij de wortel worden aangepakt: de instroom in de WAO dient zoveel mogelijk te worden beperkt. Van kabinetszijde zijn, na eerdere voorstellen van de Tripartiete Werkgroep Volumebeleid Arbeidsongeschiktheidsregelingen, inmiddels maatregelen voorgesteld om het aantal arbeidsongeschikten terug te dringen. Met name wordt gedacht aan een vergroting van de financiële betrokkenheid van het bedrijfsleven: boetes voor ontslag én vergoedingen voor het in dienst nemen van arbeidsongeschikten. Bedrijven met een laag ziekteverzuim zouden minder ziekteverzuim moeten afdragen dan bedrijven met een hoog verzuim.⁸² Van WAO-premiedifferentiatie per bedrijfstak en onderneming kan een preventieve werking uitgaan.⁸³

Veel arbeidsongeschikten blijken tal van nuttige maatschappelijke activiteiten te kunnen verrichten: vrijwilligerswerk, bestuursactiviteiten, begeleiding van stagiaires of jonge arbeidskrachten, ondersteuning van jongerenactiviteiten. Het is van belang dat arbeidsongeschikten daartoe de mogelijkheden krijgen. Eventuele neveninkomsten uit deze vrijwillige activiteiten dienen te kunnen worden behouden. De vorming van WAO-platforms verdient ondersteuning door gemeenten. Extra aandacht is evenzeer nodig voor de gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Deze groep kent financiële problemen, omdat het vinden van werk lastig blijkt. Nu de schaarste op de arbeidsmarkt steeds duidelijker zichtbaar wordt, dienen zowel door sociale partners als door de overheid inspanningen te worden genomen om deze groep in te schakelen in het arbeidsproces.

82 Zie *Persbericht Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, nr. 90/55, d.d. 6 maart 1990.

83 Vgl. art. III 6.1.5 *Verantwoord voortbouwen*.

Zelfstandigen

Over de zelfstandigen met zeer geringe inkomens werd reeds eerder gesproken. De cultuur van onafhankelijkheid en het niet willen aankloppen bij anderen leidt tot een te respecteren houding waarin men het liefst de eigen boontjes dopt. De keerzijde hiervan is dat de financiële omstandigheden vaak zeer precar zijn, hetgeen ook de belangrijkste risicofactor vormt. De cultuur van onafhankelijkheid dient in stand te worden gehouden, maar de vraag dringt zich op of deze groepen niet meer gebruik zouden moeten kunnen maken van voorzieningen die voor de meeste Nederlanders als een recht gelden. Het gaat om voorzieningen in de sfeer van gezondheidszorg (ziekenfonds), financiële ondersteuning (bijstand). Op korte termijn moet onderzoek worden uitgevoerd naar de positie van de financieel meest kwetsbare zelfstandigen. Eventuele maatregelen, waarbij tevens dient te worden gedacht aan de meewerkende echtgenoot, zouden hun neerslag kunnen vinden in het zelfstandigenstatuut.⁸⁴

Alleenstaanden met lage inkomens

Door de herziening van het belastingstelsel – de ‘Oort-operatie’ – is sprake van een onmiskenbare inkomensteruggang voor alleenstaanden met een gering inkomen die overigens reeds vanaf het begin van de ‘vereenvoudigingsoperatie’ is voorzien. Daar waar meer-verdienershuishoudens het meest profiteren van het gewijzigde belastingstelsel, is het voor de betrokkenen moeilijk verteerbaar te merken dat men zelf geconfronteerd wordt met een inkomensvermindering. Op deze wijze wordt relatieve armoede in de hand gewerkt. In een beleidsadvies van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA over het plan-Oort werd over dit onderwerp het volgende opgemerkt

‘De positie van alleenstaanden gaat erop achteruit. Naar het oordeel van het sectoroverlegorgaan zal men bij de beoordeling van die situatie mede in ogenschouw moeten nemen de positie van huishoudens met meerdere personen die eenzelfde bruto-inkomen hebben. Hun positie is vaak beduidend slechter dan die van alleenstaanden. Wellicht kan hierin grond worden gevonden om een enigszins ongunstiger regime toe te passen voor alleenstaanden, zeker als men bedenkt dat het huidige loonstelsel is gebaseerd op de veronderstelling dat de loontrekker personen ten laste heeft. Echter daarmee is geen rechtvaardiging gegeven voor het feit dat juist alleenstaanden met lagere inkomens de dupe worden van dit alles. Ook de positie van alleenstaanden zal dus in het perspectief geplaatst moeten worden van de noties van sociale rechtvaardigheid.’⁸⁵

De maatregelen ten aanzien van alleenstaanden vloeien mede voort uit een systematiek die sterker dan voorheen is geënt op individualiseringsoverwe-

84 Vgl. art. III 7 1 1 *Verantwoord voortbouwen*.

85 N. H. Douben e. a., *Welk uitzicht biedt eenvoud?*, beleidsadvies Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (’s-Gravenhage 1986) pp. 27-28. De toenmalige VVD-staatssecretaris van financiën Koning merkte in een radiointerview over dit beleidsadvies letterlijk op: ‘Wat mij verbaasd heeft in het voorstel van het CDA is dat men weer zo op de rechtvaardigheidstoer gaat zitten.

Ik denk dat we met deze kritiek niet kunnen werken.’ *Beleid Beschouwd*, nr. 5461, 15 januari 1987, p. 25.

gingen. Nu van diverse zijden wordt aangedrongen op het aanscherpen van de individualisering, moeten de precieze gevolgen worden nagegaan van een dergelijke individualisering op de positie van alleenstaanden. Deze analyse zou onderdeel kunnen uitmaken van een nadere doorbreking van de betekenis van de uitgangspuntendiscussie individualisering versus draagkracht voor de fiscaliteit, de sociale zekerheid enzovoort, waartoe binnen de christen-democratie reeds de nodige aanzetten zijn geleverd.⁸⁶ Dit vraagstuk kan bij het zoeken naar sociale vernieuwing niet worden ontlopen.

d. Bestuurlijke aspecten

Bevordering van participatie, verbetering van de financiële situatie en aanvullende, persoonsgerichte maatregelen vragen om een heldere bestuurlijke structuur. Overheid, maatschappelijke verbanden en burgers moeten weten waar zij aan toe zijn en wat hen te doen staat. In deze paragraaf wordt op twee bestuurlijke aspecten ingegaan: regelingen op lokaal niveau en sociale vernieuwing in het licht van gespreide verantwoordelijkheid.

Gemeenten zijn belast met de uitvoering van de bijzondere bijstand en het aanvullende bovenwettelijke minimumbeleid. Armoede manifesteert zich in de verschillende gemeenten niet op eenzelfde wijze en bovendien variëren de financiële mogelijkheden om aanvullend beleid te voeren per gemeente. Dit zou kunnen leiden tot 'rechtsongelijkheid', wat voor sommigen aanleiding vormt aan te dringen op hogere minimumuitkeringen waarin door de rijksoverheid zou moeten worden voorzien. Desondanks blijven additionele, persoonsgebonden maatregelen nodig voor mensen die ten gevolge van persoonlijke omstandigheden extra ondersteuning nodig hebben. Lokale maatregelen zijn daartoe het meest geschikt. Deze persoonlijke benadering laat zich niet op één lijn stellen met het vraagstuk van de rechtsgelijkheid, omdat individuele noodsituaties per definitie ongelijk zijn. Daarom is het ook onjuist om met het rechtsongelijkheid-argument lokaal minimumbeleid uit den boze te achten. Wel bestaat voor elke gemeente de plicht om binnen het eigen budget ruimte vrij te maken voor minimumbeleid en zo nodig prioriteiten te verleggen. Nu lopen de financiële middelen van gemeenten nogal uiteen. Wat dat betreft kan de centrale overheid voorwaardenscheppend optreden: extra middelen voor de bijzondere bijstand, premies voor gemeenten die erin slagen mensen uit de bijstand te halen door middel van het aan de slag helpen van mensen, meer financiële middelen voor gemeenten met verpauperde wijken.

Voorts zijn er de complexiteit van en de moeilijke toegankelijkheid tot de diverse regelingen, die mede leiden tot niet-gebruik van voorzieningen. Cliënten van de sociale dienst hebben te maken met veel regelingen en 'loketten'. Ook voor de uitvoerders van de regelingen brengt deze complexiteit de nodige problemen met zich. De ingewikkeldheid en de ontoegankelijkheid dienen te worden tegengegaan door een bundeling van regelingen op lokaal niveau of tenminste een betere afstemming tussen de voorzieningen. Burgers die van overheidshulp afhankelijk zijn dienen wat betreft de inkomensaspecten te maken te hebben met één loket of één deskundig contactpersoon, waar

⁸⁶ Bijv. T. Bot-van Gijzen e.a., *1 + 1 = samen. Publieke erkenning van lotsverbondenheid*, uitgave Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Den Haag 1986.

men op een doeltreffende wijze wordt geholpen.⁸⁷ De voorlichting over regelingen is lang niet altijd toereikend. Nu hebben gemeenten diverse mogelijkheden om informatie te verstrekken (folders, kabelkrant, persoonlijke informatie, etc.) en die mogelijkheden dienen optimaal te worden benut. Ook maatschappelijke instellingen kunnen deze taken verrichten wanneer zij met hulpactiviteiten zijn belast. Organisaties van uitkeringsgerechtigden en vertegenwoordigers van de vakbeweging hebben eveneens mogelijkheden op het gebied van voorlichting. Er is alle reden om de informatieverstrekking op lokaal niveau te verbeteren. Als landelijke aanvulling hierop zou overwogen kunnen worden om naast de belastingtelefoon een door de overheid en sociale partners te bekostigen 'sociale zekerheidstelefoon' in het leven te roepen. Hier kan men worden geïnformeerd over vraagstukken met betrekking tot bestaande regelgeving, terwijl daarnaast sprake kan zijn van een doorverwijsfunctie naar lokale instanties. Een 'sociale zekerheidstelefoon' heeft uiteraard kenmerken van symptoombestrijding, de dieper liggende problematiek betreft immers de complexiteit van wet- en regelgeving. Zolang deze complexiteit voortbestaat dient de voorlichting zo goed mogelijk te zijn en in die zin kan deze telefoondienst een uiterst nuttige functie vervullen.

Het tweede te behandelen bestuurlijke aspect gaat over het verband tussen terugdringing van armoede en het realiseren van het beleidsconcept van een verantwoordelijke samenleving. Dit houdt onder meer in dat de eigenstandige rol van maatschappelijke organisaties bij thema's zoals armoede en sociale vernieuwing moet worden vergroot. De regeringsnota over sociale vernieuwing spreekt van een 'mengeling van functionele en territoriale decentralisatie'.⁸⁸ In de concrete uitwerking heeft de rijksoverheid een sterk regisserende rol, terwijl gemeenten vooral worden belast met de uitvoering. Binnen de christen-democratie is steeds gepleit voor een 'confrontatie-politiek' en een evenwicht van lasten en lusten, met name door taken en bevoegdheden op een consequente wijze te spreiden naar maatschappelijke verbanden ('vermaatschappelijking').

Nu wordt terecht het onderscheid gemaakt tussen gemarginaliseerden die wel en die geen kans hebben op de arbeidsmarkt. Het is zeer wel denkbaar om het accent in de verantwoordelijkheid voor mensen met kans op werk te leggen bij de sociale partners. De gemeenten dienen dan te zorgen voor degenen die in financieel opzicht voornamelijk van de overheid afhankelijk zijn en blijven. Deze taakafbakening sluit beter aan bij de getripartiseerde arbeidsvoorzieningsstructuur. De bevoegdheden van overheid en de taken van maatschappelijke organisaties moeten zinvol te onderscheiden zijn anders dreigt het gevaar van bestuurlijk immobilisme en competentiegeschillen. Meer ge-

87 Aldus o.a. G. Oude Engberink in het artikel 'Minimabeleid werkt voor "onderklasse" averechts' in *NRC Handelsblad*, 14 februari 1990. Het bezwaar dat bevoegdheden teveel in handen van één persoon zouden vallen, waarmee ook de afhankelijkheid van deze éne persoon zou worden vergroot, kan worden ondervangen door goede mogelijkheden van beroep en voorlichting daaromtrent, alsmede door adequaat functionerende cliëntenraden.

88 Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Sociale vernieuwing*, op cit., p. 6. Zie omtrent de christen-democratische visie op functionele decentralisatie J.P. Balkenende en A. Klink, 'Gespreide verantwoordelijkheid in plaats van functionele decentralisatie', *Bestuurswetenschappen*, nr. 6, 1989, pp. 359-366.

wicht dient derhalve te worden toegekend aan gespreide verantwoordelijkheid⁸⁹ Om dat te bereiken is het noodzakelijk dat – zoals de regeringsnota terecht aangeeft – ernst wordt gemaakt met departementale ontkooking en ontbureaucratisering Er is echter meer nodig dan het harmoniseren van allerlei regelingen op lokaal niveau Op basis van de in dit advies verwoorde beleidsvisie ten aanzien van het armoedevraagstuk zou voor een volgende taakverdeling kunnen worden gekozen

- Voor de inschakeling van mensen in het arbeidsproces dragen sociale partners de verantwoordelijkheid ook in financieel opzicht Op termijn zou gedacht kunnen worden aan een omzetting van de tripartiete structuur van de arbeidsvoorziening in een bipartiete structuur van werkgevers en werknemers⁹⁰
- De overheid is belast met het waarborgen van financiële vloeren in het bestaan Het minimuminkomensniveau wordt op centraal niveau vastgesteld, terwijl de uitvoering decentraal gestalte krijgt. Teneinde recht te doen aan persoonlijke omstandigheden, wordt op lokaal niveau een aanvullend financieel beleid gevoerd op individuele basis en aan de hand van toetsing van persoonlijke omstandigheden Financiële hulpverlening hoeft zeker niet uitsluitend door de gemeenten te worden verstrekt, ook maatschappelijke organisaties zouden – in de vorm van medefinanciering – deze taken kunnen uitvoeren
- De sociaal-psychologische component van armoede is gebaat bij een voorwaardenscheppend overheidsbeleid en bij een zo groot mogelijke betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de terugdringing van (sociale) armoede Op dit vlak zouden ook de kerken en de kerkelijke sociale organisaties kunnen bijdragen
- In algemene zin dienen beleid en maatregelen van maatschappelijke organisaties niet 'over' armen te gaan, maar steeds in samenspel met armen Dit pleit voor het toekennen van een belangrijke rol aan de inbreng van organisaties van uitkeringsgerechtigden, vakbeweging en Vierde Wereldbeweging

Bovenstaand model dient uiteraard nader te worden uitgewerkt, maar biedt – meer dan de regeringsnota over sociale vernieuwing – aanknopingspunten voor een bestuurlijke vormgeving die het verder realiseren van een verantwoordelijke samenleving ondersteunt

89 Vgl. de commentaren van CNV en NCW op de Nota Sociale Vernieuwing, zoals verwoord in hun persberichten van 7 maart 1990. Zie ook CNV, *CNV en de Sociale Vernieuwing*, Utrecht mei 1990.

90 Zie over deze gedachte J.P. Balkenende en A. Klink, op cit., *Bestuurswetenschappen*, nr 6/1989, pp. 363-364.

De gunstige economische ontwikkeling van de laatste jaren heeft niet kunnen verhinderen dat veel mensen naar de marge van de samenleving worden gedrongen. In dat kader wordt gesproken van armoede. Nederlandse armoede heeft vooral een relatief karakter. De discussie werd en wordt regelmatig beheerst door de inkomensproblematiek en de rol die de overheid in dat kader speelt. Hoewel financiële problemen nimmer veronachtzaamd mogen worden, ligt de armoedeproblematiek dieper. Armoede betekent onvoldoende deelname aan het sociale verkeer als gevolg van financiële, sociale en persoonlijke factoren. Bijzondere aandacht is nodig voor doorbreking van isolement en bevordering van participatie. Deze publikatie bepleit een meerzijdige aanpak van het armoedevraagstuk, waarbij onder andere acht geslagen moet worden op de rol van overheid, maatschappelijke organisaties en burgers.

'Armoede en participatie' geeft een analytische schets van het armoedeprobleem, behandelt de christen-democratische visie op deze thematiek en gaat in op het verband tussen de door de regering voorgestane sociale vernieuwing en de bestrijding van armoede. Het geheel wordt afgesloten met een hoofdstuk Beleidsaanbevelingen, waarin de lijnen van het onderzoek samenkomen.

ISBN 90 368 0225 3

Eerdere publikaties van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA:

Over Vredesbeleid, januari 1981

Massa- of kassacommunicatie? (mediabeleid), april 1981

Herziening belastingwetgeving, juni 1981

De ruimte en wij, wij en de ruimte, (ruimtelijke ordening), november 1981

Pastor of politie (beleidsadvies Wet Gelijke Behandeling), februari 1982

De toekomst van de NCO (beleidsadvies), mei 1982

Themabundel Emancipatiebeleid, oktober 1982

Vernieuwing om behoud (sociale zekerheid), december 1982

Gewetensbezwaren vragen aandacht, mei 1983

Samen verder (onderwijs), oktober 1983

Pluriformiteit (beleidsadvies pers en omroep), oktober 1983

Hoeksteen of sluitpost (beleidsadvies kosten onderwijs), november 1983

Themabundel Drugs, het einde?, december 1983

Werkloosheid en de crisis in onze samenleving, januari 1984

Vernieuwend energiebeheer, januari 1984

Christen-democratie, kunst, politiek (i.s.m. de Boekmanstichting), augustus 1984

Dorpsdespoten onttronen (uitg. T. Wever, Franeker), september 1985

Wereldeconomie en ontwikkeling, maart 1986

1+1=Samen (samenlevingsvormen), maart 1986

Vrede wegen (veiligheidsbeleid), juni 1986

Welk uitzicht biedt eenvoud (beleidsadvies inzake het belastingrapport 'Zicht op eenvoud'), november 1985

Zorgvernieuwing van structuurverandering, januari 1987

Technologie in een verantwoordelijke samenleving, oktober 1987

Deze publikaties zijn te bestellen bij het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Dr. Kuypersstraat 5, 2514 BA Den Haag, tel.: (070) 924021, of bij Van Loghum Slaterus; tel. 05700-33155