

De maatschappelijke ongelijkheid en de lokale overheid

Het belang van inkomensongelijkheid voor een goede werking van de economie kan met fraaie theoretische argumenten en frappante voorbeelden worden toegelicht. Aan de vertaling van dit belang in beleid is evenwel onlosmakelijk de harde politieke beslissing verbonden welk inkomen en welke levensomstandigheden passend zijn voor hen die niet zelf in staat zijn tot inkomensverwerving. Naar de mening van de auteur heeft het recente beleid ten aanzien van de sociale bijstand de huishoudens die door het ontbreken van kansen op werk langdurig van een minimumuitkering moeten rondkomen, in een zeer moeilijke en precaire situatie gebracht. De dagelijkse praktijk bij de sociale dienst leert dat er sprake is van een groeiende onderklasse van mensen zonder uitzicht op verbetering van hun sociale en financiële omstandigheden.

DRS. G.L.M. OUDE ENGBERINK*

In de frontlijn van de samenleving, waar de lokale overheid probeert een dragelijk niveau van sociale ongelijkheid in stand te houden, komt de wetenschappelijke discussie over de verdeling van de schaarse maatschappelijke goederen vaak enigszins curieus over. Hetzelfde geldt voor de visies en opvattingen die de basis vormen voor beleidsmaatregelen om de sociale ongelijkheid te beïnvloeden: soms lijken deze opvattingen slechts een ver verwijderd verband te hebben met de spruitjesgeur van alledag. Het begrip koopkrachtverlies kan als voorbeeld dienen. Het wordt de laatste jaren steeds opnieuw ten tonele gevoerd om de 'life chances' van de onderscheiden inkomenscategorieën aan de orde te stellen. Het debat leidt tot voortdurend scherper omschreven percentages; die zijn handig in de statistische vergelijking, maar weinig informatief waar het gaat om de wezenlijke vraag hoe huishoudens dit koopkrachtverlies opvangen. Nog minder geven de procentuele gevechten een handvat voor de oplossing van de problemen die door een al te grote sociale ongelijkheid ontstaan.

In de confrontatie aan het loket van de sociale dienst tussen individuele burgers en de overheid gaat het niet direct over de grote vraagstukken van maatschappelijke ongelijkheid, wel om de harde resultaten daarvan. Met die resultaten op het oog hoeft men er niet lang over na te denken, of de sociale ongelijkheid in de samenleving de overheid een zorg moet zijn: de zorgen presenteren zich zelf. Deze bijdrage poogt enig empirisch zicht te bieden op die zorgen van huishoudens aan de onderkant van de samenleving. Ze is gebaseerd op onderzoek dat de laatste jaren is verricht naar de financiële positie van de sociale minima en naar de gevolgen van de financiële beperkingen voor de manieren waarop de betrokken huishoudens de touwtjes aan elkaar knopen.

Een eenvoudige constatering

Een eerste constatering betreft het simpele feit dat de mensen aan de onderkant van de samenleving integraal deel uitmaken van de Nederlandse bevolking anno 1987. Het heeft daarom weinig zin te melden, dat de koopkracht van het bijstandsinkomen terug is op het niveau van 1976, zoals de heer De Graaf in 1984 1), toen nog staatssecretaris, de Kamer ter geruststelling meedeelde. De huishoudens met een minimuminkomen leven nu, net als elk ander huishouden, en betrekken hun producten bij winkeliers die zich daarvoor niet in gulden van 1976 laten betalen. Feit is dat een groep mensen minder geld dan anderen krijgt om de dingen te doen die een ieder nu normaal vindt. Dat vraagt om problemen.

Hoewel het minimuminkomen in dit land aanzienlijk beter en wellicht beschaafder geregeld is dan in de meeste ons omringende landen, geeft de hoogte ervan geen grote vrijheid van handelen. Naast de vaststelling dat de minima hier wonen en zich niet met de Belgen vergelijken, biedt het bedrag dat men krijgt, en de regels waaraan men moet voldoen om het te verwerven, weinig kans op het uitleven van hedonisme, consumentisme en ander fraaie zaken, die de laatste tijd aan de betreffende huishoudens worden toegeschreven 2). De welwillendheid van de verzorgings-

* Verbonden aan de afdeling Onderzoek van de Gemeentelijke Sociale Dienst Rotterdam.

1) Tweede Kamer, *Inkomensbeleid 1985*, Vergaderjaar 1984-1985, nrs. 1-2, blz. 45.

2) Zie onder meer A.C. Zijderveld, *Transformatie van de verzorgingsstaat*, in: Ph.A. Idenburg (red.), *De nadagen van de verzorgingsstaat*, Amsterdam, 1983.

staat zou de mensen met dit soort aberraties hebben geïnfecteerd. In recente onderzoeken 3) zijn weinig mensen aangetroffen met dit zogenaamde 'ethos van de verzorgingsstaat' 4); wel heeft men mensen ontmoet die volstrekt afhankelijk waren geworden van de sociale dienst: voor hen een weinig genoeglijke relatie en zeker geen van vrije keuze. Personen met een inkomen op het niveau van het sociale minimum kunnen zich niet permitteren hedonistisch te zijn; men moet passen en meten tussen de ene en de volgende betaaldatum. Centen zijn een obsessie geworden. Men moet economisch rationeel zijn op de vierkante centimeter. Is men dat niet, dan loopt men de kans binnen een maand in onoplosbare problemen te verkeren.

Twee hoofdlijnen

In de problemen die dagelijks aan het loket van de sociale dienst te berde worden gebracht, zijn twee hoofdlijnen te onderkennen. Dat zijn niet de aanvragen voor een periodieke uitkering omdat men zelf niet meer in de kosten van het bestaan kan voorzien, en al evenmin de wijzigingen in de sociale en financiële situatie, die de uitkeringstrekker routinematig heeft door te geven. De eerste hoofdlijn betreft het groeiend aantal huishoudens met een uitkering of loon uit werk, die niet meer in staat zijn de touwtjes aan elkaar te knopen, bij de huisbaas en het energiebedrijf in het krijt staan en geconfronteerd worden met de mogelijkheid van energie-afsluiting of huisuitzetting. De tweede groep problemen komt voort uit het permanente ontbreken van zicht op verbetering van de financiële en sociale situatie, omdat de kans om aan werk te komen marginaal is.

Personen in een hopeloze financiële situatie en met een minimale kans op arbeid zijn er altijd geweest. In de grond van de zaak is de Bijstandswet indertijd niet alleen ontwor-

pen voor burgers, die tijdelijk 'door de bodem van hun bestaan zakken' en alleen teruggezet moeten worden in het rechte financiële spoor, maar ook als een vorm van bestaanszekerheid voor de lieden die zich in de marge van de samenleving ophouden als de bekende „armen, die gij altijd bij u zult hebben". Het nieuwe van de huidige situatie is dat het niet meer gaat om de paar duizend huishoudens, met bijzondere sociale en culturele kenmerken, waaraan de ontwerpers van de Bijstandswet dachten. Het gaat nu om vele honderduizenden huishoudens die uit een betere situatie en uit betere tijden naar de marge van de samenleving gedrukt zijn, wier toekomst weinig rooskleurig is.

Om de gemeente Rotterdam als voorbeeld te nemen: daar heeft één op de vier huishoudens met succes een beroep op de eenmalige uitkering gedaan en is daarmee gekwalificeerd als sociaal minimum, waarop de conclusies van het rapport *Minima zonder Marge* betrekking hebben 5). In de kaartenbakken van het plaatselijke arbeidsbureau staan rond de 50.000 werkzoekenden ingeschreven; ten aanzien van enkele tienduizenden daarvan is de vrees gegronnd, dat ze niet of nauwelijks een reële kans hebben ooit nog een plaats op de arbeidsmarkt te verwerven. De lokale overheid ziet zich dagelijks geconfronteerd met een grote massa mensen voor wie ze minstens een dragelijk inkomen moet zien te garanderen. Tegelijkertijd eist haar zorgplicht dat zij mogelijkheden schept voor een zinvolle levensontplooiing voor tal van werklozen, in de vorm van plaatsen op de arbeidsmarkt en alternatieven daarvoor, die door de werklozen en de sociale partners geaccep-

3) Zie onder meer GSD-Rotterdam, *Minima zonder marge*, Rotterdam, 1984; R.A. Schortinghuis-Sprangers en W.F. van Raay, *Rondkomen of tekortkomen*, Rotterdam, 1985 en G. Engbersen en R. van der Veen, *Een minimaal bestaan*, Rotterdam, 1986.

4) Zijderveld, op.cit., blz. 216 e.v.

5) GSD-Rotterdam, op.cit., en: *Minima zonder marge, drie jaar later*, (verschijnt binnenkort).



Sociale zorg anno 1987: terug naar de bedeling?

(foto ANP)

teerd worden. De zorg van de lokale overheid betreft niet alleen de portemonnee van de afhankelijke huishoudens en de projecten ter bestrijding van de werkloosheid, maar ook de problemen van de eigen gemeentelijke kas, als er in de genoemde portemonnee te weinig overblijft om het elektriciteitsbedrijf en de huisbaas te betalen. Deze zorg betreft evenzeer de aanslag op de gemeentelijke draagkracht door het nog steeds toenemend aantal mensen dat een beroep op een bijstandsuitkering moet doen.

Het ontbreken van een perspectief op financiële en sociale positieverbetering in de toekomst doet de kans op scheuren in de lokale samenleving toenemen, waar groepen burgers zich losmaken uit de regie van de overheid en hun eigen plan trekken. Dat brengt de ene groep welhaast noodgedwongen in conflict met andere op de onderste sport van de maatschappelijke ladder.

Schulden

De genoemde onderzoeken hebben aangetoond dat ongeveer de helft van de huishoudens met een sociaal-minimuminkomen te maken heeft met direct opeisbare betalingsverplichtingen, hetzij in de vorm van geldleningen bij banken en financieringsmaatschappijen, bij de volkskredietbank, de sociale dienst of bij familie, vrienden en kennissen, hetzij in de vorm van achterstanden bij de betalingen aan de huurbaas, het energiebedrijf of het postorderbedrijf. Vaak is men verstrikt in een netwerk van schulden: schuldcumulatie. Nu is het hebben van betalingsverplichtingen in de vorm van geldleningen en het afbetalen van op krediet gekochte goederen in de Nederlandse samenleving een wijdverbreid geaccepteerd verschijnsel. Dit soort verplichtingen zijn voor de betreffende huishoudens echter een kwestbare zaak. Wanneer er sprake is van achterstand in de betalingen voor geleverde produkten is de situatie meteen al problematisch.

Aflossingen op leningen moeten worden betaald uit een bedrag dat voldoende wordt geacht om de algemeen noodzakelijke bestaanskosten te dekken tussen twee betaaldata; als er achterstanden moeten worden ingelopen betekent dat een extra aanslag op het budget, bovenop de normale termijnbetalingen. De regelgever houdt vast aan het idee dat er een spaarcapaciteit van ca. 12% aanwezig is in het normbedrag, zich daarbij baserend op gegevens die voor het laatst zijn gemeten in 1976. Hij vergeet dat sinds 1980 de koopkracht van het sociale minimum met ca. 12% is gedaald en dat de vaste lasten, de woonlasten dus, een steeds groter deel van het maanbudget voor zich opeisen. Uit het binnenkort verschijnende nieuwe 'Minima zonder marge'-onderzoek blijkt dat het betreffende aandeel tot ongeveer 40% in 1986 was opgelopen.

Deze ontwikkelingen hebben de spaarcapaciteit van de minima niet onberoerd gelaten. Dat maakt direct opeisbare betalingsverplichting voor de huishoudens aan de onderkant van de inkomensverdeling een hachelijke zaak. De aflossing van de schulden komt immers maandelijks terug, net als de girokaart van de huisbaas en het energiebedrijf. Een kleine storing, een klein incident kan het wankel evenwicht tussen inkomsten en vaste uitgaven verstoren; de minima worden bij een dergelijke storing gedwongen onmiddellijk drastisch in te grijpen in de besteding van de rest van het budget.

Hoewel de oorzaak van verschuldiging voor individuele huishoudens meestal is opgebouwd uit een samenloop van vele elementen, zijn er een tweetal hoofdlijnen aan te wijzen; een plotselinge inkomstenterugval aan de ene kant en incidenten bij langdurig verblijf op het minimum aan de andere kant. Er is sprake van een plotselinge inkomstenterugval wanneer men werkloos wordt of arbeidsongeschikt, wanneer men van de ene sociale uitkering overgaat naar een andere, wanneer men getroffen wordt door wijzigingen in de inkomstenregelingen van de overheid die de werkloosheidsituatie of de gezinssamenstelling ineens anders gaan waarderen. Vaak is men dan ineens een paar honderd gulden per maand kwijt. Ook bij scheiding is er

door de bank genomen sprake van een soortgelijke situatie, met name als de man het huis verlaat, zijn loon meeneemt, maar niet de schulden.

Met een problematische schuldsituatie geconfronteerd, hanteren de betrokken huishoudens een scala van pragmatische oplossingen die vrijwel alle op korte termijn enig lucht bieden, maar na verloop van tijd blijken uit te moude in een fuik. Men kan nieuwe schulden aangaan om oude af te lossen, men kan drastisch bezuinigen op de primaire levensbehoeften, men kan proberen iets bij te verdienen en raakt dan al snel op gespannen voet met de uitkeringsregels. Men kan de rekening van de huisbaas of het energiebedrijf laten liggen, en men kan de samenstelling van zijn huishouden veranderen om een hoger uitkeringsbedrag te bemachtigen. Of men kan sinds enige tijd terecht bij diverse projecten waar overheid en particuliere proberen betalingsregelingen te treffen of saneringen te organiseren.

Ook de overheid heeft nadeel van de schulden van de individuele huishoudens; ze is zelf vaak schuldeiser of met schuldeisers verbonden. In Rotterdam staan ca. 10.000 huishoudens met een minimuminkomen in het krijt bij het Gemeentelijk Energie Bedrijf; zij vormen een aanzienlijk deel van de debiteuren van het bedrijf, wier achterstanden een bedreiging vormen voor de gemeentelijke kas. Een zelfde probleem doet zich voor bij het gemeentelijk woningbedrijf en de woningbouwcorporaties, de steunpilaren van het stadsvernieuingsproces. De sociale dienst, de kredietbank en de gemeentelijke belastingen sluiten de rij.

De huishoudens met schulden en zeker die in sanering vormen momenteel het duidelijkste probleem in het vraagstuk van de maatschappelijke ongelijkheid. Ooit is de Bijstandswet ontworpen om aan de mensen die niet in staat zijn zelf een inkomen te verwerven, een redelijk bestaan te bieden. Dit redelijke bestaan impliceert niet alleen enige financiële zekerheid, maar ook de kans om als normaal burger deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. Bij schuldsanering wordt een groot aantal van de betrokken huishoudens onder curatele geplaatst. Die curatele bestaat uit een regime, waarbij de bestedingsvrijheid in ernstige mate wordt ingeperkt, terwijl tegelijkertijd een groot deel van het inkomen direct 'wordt veilig gesteld', doordat de betalingen voor huur en energie automatisch van het inkomen worden ingehouden en overgemaakt naar de schuldeisers. De individuele verantwoordelijkheid strekt zich door de bank genomen slechts uit over de besteding van een paar honderd gulden per maand. Het is twijfelachtig of men gedurende langere tijd in staat is, met dat bedrag redelijk in de samenleving te blijven functioneren.

De precare financiële situatie aan de onderkant van de samenleving heeft niet alleen gevolgen voor de besteding in strikt consumptieve zin. Het permanent gebrek aan geld heeft ook ingrijpende sociale consequenties. De sociale netwerken waarin de huishoudens in dit segment van de samenleving gewoon waren te opereren, lijken af te brokkelen, in te krimpen. Deze netwerken onderhouden, sociale participatie kost geld. De leefwereld wordt kleiner, men trekt zich terug. De dagelijkse gang van zaken in deze huishoudens verandert; de centen worden meer dan ooit een obsessie, de financiën worden het dominante criterium ook bij de kleinste beslissingen.

In plaats van de traditionele netwerken te onderhouden, ontwikkelen de betrokken huishoudens overlevingsstrategieën die tamelijk pragmatische oplossingen voor hun problemen vormen. Men loopt de stad af naar koopjes en neemt weinig kostende vormen van participatie te baat (televisie). Er ontwikkelen zich hier en daar samenwerkingsgroepjes in alternatieve circuits van productie en goederenruil. In toenemende mate vindt men nieuwe vormen voor de samenstelling van huishoudens, die sterk door economische overwegingen worden bepaald. Zelfs het krijgen van kinderen begint in sommige deelgroepen aan de onderkant van de samenleving zeer duidelijke economische aspecten te krijgen.

De kans is niet gering dat bij permanente uitzichtloosheid op financiële verbetering zich een onderklasse in de samenleving vasthecht, die niet alleen gekenmerkt wordt

door haar zwakke financiële positie maar ook door gedragswijzen die functioneel op haar onzekere situatie zijn toegesneden. Daarmee zou zich een initieel financieel probleem verharderen tot een wezenlijk nieuwe dimensie in de maatschappelijke ongelijkheid.

Werk en werkloosheid

Financiële verbetering van een blijvend karakter is alleen te verkrijgen door het vinden van een betaalde baan. Eerder is opgemerkt dat er al gedurende enkele jaren ca. 50.000 werkzoekenden staan opgeslagen in de kaartenbakken van het Gewestelijk Arbeidsbureau. Niet iedereen staat daar evenlang: er is een duidelijke tweedeling te bespeuren. Een deel van de werkzoekenden staat er maar kort: de beter opgeleiden, personen die nog niet zo lang werkloos zijn, mensen met capaciteiten, waaraan het bedrijfsleven en de collectieve sector behoefte heeft. Het andere deel staat er langer en blijft er staan. Dit zijn meestal personen met een afgebroken opleiding op laag niveau, mensen die allang werkloos zijn of helemaal geen arbeidservaring hebben; er zijn veel ouderen bij, veel vrouwen en personen uit etnische minderheidsgroeperingen.

Feitelijk gaat het om mensen die voor werkgevers weinig attractieve technische en culturele aspecten bezitten. Zij vormen de blijvers in de kaartenbakken, die naarmate de tijd voortschrijdt langduriger werkloos en nog minder attractief worden; zij zijn de 'verliezers op de arbeidsmarkt' (6). Deze tweedeling in het bestand werkzoekenden vindt zijn parallel in de activiteiten van het arbeidsbureau, dat door middel van haar vraaggerichte bemiddeling de 'goede' werkloze zoekt bij de wensen van de werkgever en bij 'de rest' af en toe nog eens informeert of men nog werk zoekt. Deze categorie vinden we terug bij de sociale dienst, waarvan men een uitkering ontvangt op het niveau van het sociale minimum.

De overheid heeft, al dan niet samen met anderen, de laatste tijd een scala van projecten gestart om mensen die het op eigen gelegenheid niet lukt, in de buurt van de arbeidsmarkt of liefst erop te brengen. Het Jeugdwerkgarantieplan en de wet Vermeend-Moor zijn een paar van de meest recente instrumenten ter zake. Bij het ontwikkelen van dit soort instrumenten gaat men opnieuw op de geijkte wijze te werk: men definieert de gewenste opbrengst als een aantal werklozen minder en specificereert vervolgens statistisch de criteria van de categorieën waarop de maatregelen betrekking horen te hebben. Men zou kunnen concluderen dat men werklozen ziet als functie van beleidsmaatregelen. De feitelijke opbrengst van de betreffende maatregelen is vaak teleurstellend: de werklozen hebben blijkbaar weinig behoefte in te gaan op de stimuli die hen worden toegediend. En de werkgevers zijn over het algemeen niet happig op de aangeboden werklozen.

De bedenkers van de maatregelen gaan er vaak van uit dat langdurige werkloosheid leidt tot negatieve consequenties in sociale en psychische zin voor individuele werklozen en tot hoge kosten voor de maatschappelijke integratie op langere termijn. Men spreekt van kennisvernietiging, apathie, frustratie en gevoelens van nutteloosheid en vreest de relatie met verschijnselen van agressie, vandalisme en kleine criminaliteit. In de wereld van alledag is de ene werkloze de andere niet. Aan de loketten van de sociale dienst passeren een groot aantal mensen, wier persoonskenmerken en sociale situatie vaak sterk verschillen, net als hun reactie op werkloosheid en hun opvattingen daarover. Tegelijkertijd zijn er problemen en oplossingen te constateren die bij alle betrokkenen sterk op elkaar lijken. Noch de verschillen, noch de gelijkenissen hebben veel uitstaande met de formele classificaties van het sociale-zekerheidsstelsel. De werklozen laten zich in hun gedrag en denken vaak bitter weinig gelegen liggen aan de plaats die zij formeel in het stelsel innemen.

Allereerst is er de groep oudere werklozen – we leggen de grens bij 35 jaar, die ooit als leden van de 'stabiele arbeidersklasse', hun brood blijken te hebben verdiend met

zwaar, vuil en weinig gewaardeerd werk, vaak bij verschillende werkgevers. De stabiliteit van hun arbeidersbestaan lijkt niet zozeer te liggen in een langdurige relatie met één werkgever, als wel in de mogelijkheid voortdurend 'aan de bak' te komen op een arbeidsmarkt die zich niet kan permitteren kieskeurig te zijn. Dit is de groep die vooral sinds 1980 geen kans meer heeft gezien actief te blijven, omdat ze in het arbeidsproces fysiek is opgebrand of omdat hun spierkracht in de afnemende bedrijvigheid en de technologische veranderingen van het productieproces niet meer wordt gevraagd. Zij vormen de groep, voor wie de *Hidden injuries of class 7*) een heel fysieke betekenis hebben.

Laaggeschoold en met een niet meer interessante arbeidservaring, zijn zij vrijwel onmogelijk te herscholen in een richting die de huidige bedrijvigheid kan gebruiken. Als er sprake is van frustratie, apathie, psychische spanningen en ruzies in gezinnen, kan deze groep op zulke kenmerken het meest aanspraak maken. Zij benadert het beeld van de klassieke werkloze uit Marienthal het best (8). Hun eerder arbeidsbestaan werd gereguleerd door 'de fluit van het bedrijf'. Met hun onverwoestbaar arbeidsethos en hun realistische inschatting van de mogelijkheden, maar zonder cultureel repertoire om een alternatief bestaan op te bouwen, zijn zij geneigd de schuld bij zich zelf te zoeken, in hun lage graad van scholing, hun fysieke conditie en ten slotte in de stelling dat 'wie voor een dubbelte geboren is...'. Hier is De Swaans 'boterham met tevredenheid' van zijn beleg ontgaan (9).

Jongere werklozen vormen een heel andere groep. Feitelijk vallen zij minstens in twee subcategorieën uiteen: in mensen die nog nooit hebben gewerkt, en jongeren die een arbeidsverleden hebben. Het opvallende kenmerk van deze groep is dat ze vaak kinderen zijn van de zojuist beschreven oudere werklozen, net als hun vaders en moeders laaggeschoold, aangewezen op de rafelrand van een gespannen arbeidsmarkt. Zij die hebben gewerkt, hebben dat net als hun vaders gedaan in zwaar, vuil en onregelmatig werk, daar waar een werkgever snel krachten nodig had en niet te veel keuze. In de bestanden van de GSD valt te zien, hoe deze jongeren tot ongeveer 1980 voortdurend inen uitstromen, telkens weer even werk hebben. Na 1980 stopt dat proces abrupt en blijft men in de kaartenbakken hangen.

Jongeren die nooit hebben gewerkt, kenmerken zich over het algemeen door een zeer laag opleidingsniveau: meestal lagere school met een vrijwel in alle gevallen afgebroken opleiding in de sfeer van het LBO of de MAVO. Anders dan de theorie doet verwachten, maken velen van hen niet zo'n punt van hun werkloosheid. In recente onderzoeken is men nauwelijks gevoelens van apathie en nutteloosheid tegengekomen (10). Een groot deel van deze groep blijkt actief op allerlei terreinen: met hobbies, cursussen, formele opleidingen, vrijwilligerswerk, deeltijd banen, in de huishouding, in de sport of probeert in één of ander segment van het starterscircuit voet aan de grond te krijgen. Het lijkt er op dat een groot deel van de jongere werklozen in deze activiteiten een belangrijke organisatie van hun tijd en een beperkte mate van zelfverwerklijking vinden.

Recente activeringspogingen van de Rotterdamse GSD om deze jongeren op een door de gemeente voorgeschreven wijze op het spoor van de traditionele arbeidsmarkt te zetten, liepen vaak op niets uit omdat het gemeentelijke aanbod in de waarneming van deze jongeren niet kan concurreren tegen wat ze zelf inmiddels aan pragmatische oplossingen hebben ontwikkeld. Men kwam tot de conclusie dat de betreffende jongeren op het ideale niveau van waarden en normen een sterk burgerlijk beeld vertonen: vast werk, een goed inkomen, een redelijk huis, een vrouw

6) A. Brand, *Verliezen op de arbeidsmarkt*, GSD, Rotterdam, 1986.

7) R. Sennet en J. Cobb, *The hidden injuries of class*, New York, 1973.

8) M. Jahoda e.a., *Marienthal, the sociography of an unemployed community*, Londen, 1972.

9) A. de Swaan, *Een boterham met tevredenheid*, Amsterdam, 1972.

10) Zie onder meer Brand, op.cit.

of man en kindertjes, scoren hoog op hun normatieve hitparade. Tegelijk signaleren de betrokken jongeren dat dit normen uit een irreële wereld zijn, die ze voorlopig niet denken te kunnen verwirkelijken omdat hun de middelen daartoe ontbreken.

Ze hebben hun aspiratieniveau verlaagd en een voor hen acceptabele omgeving – activiteiten en relaties – gecreëerd, als een pragmatische oplossing voor hun eigen problemen. Ze zijn vaak van mening dat hun kansen op de traditionele arbeidsmarkt nihil zijn op grond van de vele ervaringen met sollicitaties. Soms hebben ze ook geïnvesteerd in scholingsactiviteiten, maar daarna hun hoofd gestoten. Wanneer nu de lokale overheid komt met een voorstel dat in de perceptie van werkloze jongeren een relatief hoge investering vraagt en waarvan de uiteindelijke opbrengst in hun ogen lang niet zeker is, ligt het voor de hand dat men na verloop van enige onderhandeling het aanbod afwijst. Men beoordeelt het gemeentelijke aanbod niet alleen wat betreft het uiteindelijk succes als onzeker, maar geeft tevens aan dat uiteindelijk succes weinig aan hun huidige financiële situatie zal veranderen. Er valt een sterk instrumenteel arbeidsethos te constateren. Instrumenteel voor zover arbeid een instrument is om geld te verdienen. Met wat men in de diverse projecten aan meerwaarde krijgt kan men niet veel anders leven dan men nu al doet.

Instrumenteel of niet, de vraag is hoe lang dit arbeidsethos in stand blijft. De aanhoudende epidemische omvang van de werkloosheid en het toenemen van de werkloosheidsduur concentreert zich juist in groepen die van generatie op generatie tot de 'maatschappelijke achterhoede' hebben behoord. Een toenemend aantal jongeren houdt de overheid voor gezien en kiest zijn eigen oplossingen, waarvan sommige op gespannen voet staan met de geldende regels. Daar waar deze groepen feitelijk langdurig aangewezen blijven op hun eigen vindingrijkheid, omdat de overheid er niet in slaagt een realistisch en betrouwbaar perspectief te bieden, is een 'cultuur van de werkloosheid' op termijn een voor de hand liggende wijze van aanpassing.

Maatschappelijke integratie?

Aan de loketten van de sociale dienst komen steeds meer mensen die wat betreft hun inkomen, hun werk, kortom voor de organisatie van hun bestaan, in steeds grotere onzekerheid zijn geraakt. Recent onderzoek geeft een flinke verschuiving in negatieve richting aan in de beoordeling van het inkomen door huishoudens met een sociaal minimum tussen 1983 en 1986 (1). Steeds meer mensen vinden en maken dat aan de loketten vaak – expressis verbis – duidelijk dat ze unfair en onrechtvaardig behandeld worden. Meer dan sommigen vermoeden, zien en horen zij dagelijks dat het beter gaat, terwijl zij met vrees de volgende maatregel afwachten die weer minder in de portemonnee brengt. Sommigen laten het daarbij en proberen hun probleem te keren in het nog eens scherper bezuinigen op de primaire levensbehoeften, anderen gaan schulden aan en laten de rekening van de huurbaas en het energiebedrijf liggen. Weer anderen pogen hun budget rond te krijgen met wat klussenwerk dat niet aan de sociale dienst wordt opgegeven.

De sociale isolatie lijkt nog de minst ernstige ontwikkeling met betrekking tot de integratie van de lokale samenleving. De groei van een onderklasse zonder reëel perspectief op verbetering van de sociale positie, met slechts een vluchtige deelname aan het maatschappelijk verkeer en een harde afhankelijkheidsrelatie met de zorginstellingen van de lokale overheid, uit zich vooreerst alleen in de vermindering van de kwaliteit van het bestaan van de betrokken huishoudens. Er zijn echter in de lokale samenleving ontwikkelingen te bespeuren, waarbij groepen zich losmaken van de lokale instituties. Vaak zijn zij door die instituties zelf naar de marge gedrukt – op het terrein van sociale zekerheid, onderwijs, huisvesting, schuldsane-

ring. Hun onzekerheid vindt een uitweg in het zoeken van zondebokken en in de waarneming van een harde concurrentiestrijd om de schaarse middelen op de onderste sport van de maatschappelijke ladder.

Het referentiegedrag van werklozen (2) voert meer dan eens de minderheden in de oude wijken als grote oorzaak van alle kwalen op, eerder dan 'die daar in Den Haag' of de 'lokale overheid', die er overigens ook niet zonder kleerscheuren afkomen. Delen van etnische minderheidsgroeperingen doorlopen een zelfde scenario en pogen te breken met de omringende samenleving die als bedreigend wordt ervaren. Centraal kenmerk van deze middel-puntvliepende krachten is een gebrek aan vertrouwen in een redelijk acceptabele gezamenlijke toekomst. Men probeert zijn eigen situatie meester te worden met zijn eigen middelen en op zijn eigen manier, en stoort zich daarbij steeds minder aan de spelregels die door de lokale overheid worden gesteld. Die verliest in toenemende mate niet alleen het vertrouwen maar ook de legitimiteit van haar handelen, in de ogen van hen, voor wie zij de zorgplicht heeft.

Slot

Aan de loketten van de sociale dienst wordt de overheid in directe confrontatie met de individuele burger op de harde feiten van de maatschappelijke ongelijkheid gedrukt. Een aantal van deze feiten komt tot stand door min of meer autonome ontwikkelingen in de maatschappij. Andere feiten worden door de overheid zelf geproduceerd bij haar pogingen de verdeling van maatschappelijk schaarse goederen te beïnvloeden.

Het heeft er alle schijn van, zeker in de ogen van het segment van de bevolking dat voor haar inkomen afhankelijk is van de overheid, dat de mate van maatschappelijke ongelijkheid de grenzen van het dragelijke beginnen te overschrijden. Grenzen, voorbij welke de zekerheid van het bestaan niet meer is gegarandeerd, waar in ieder geval de kwaliteit van het bestaan in het geding is. Het ligt voor de hand dat men bij dergelijke feiten, ook al zouden ze alleen bestaan in de perceptie van hen die er mee geconfronteerd worden, naar pragmatische oplossingen zoekt. Sommige oplossingen zijn van financiële aard, andere liggen meer in het sociale en culturele vlak.

Als er al geen tweedeling zou bestaan, is de kans groot dat er bij ongewijzigd beleid in toenemende mate een groeiende onderklasse in de samenleving valt waar te nemen, gekenmerkt door permanente uitzichtloosheid op financiële en sociale positieverbetering; een klasse die niet alleen minder geld heeft, maar tevens herkenbaar is aan eigen gedragingen en opvattingen, die meer dan nu in conflict zijn met de gevestigde regels van het spel.

G.L.M. Oude Engberink

11) GSD, *Minima zonder marge, 3 jaar later*.

12) G. Engbersen en R. van der Veen, *Moderne armoede*, Leiden, 1987 (verschijnt binnenkort).