



ARMOEDE EN BESTAANS- ONZekerheid

BELEID EN SOCIAAL PROFESSIONELE AANPAK

TOBY WITTE (RED.)

uitgeverij
coutinho

Armoede en bestaansonzekerheid

www.coutinho.nl/armoede

Met de code in dit boek heb je toegang tot je online studiemateriaal. Dit materiaal bestaat uit extra opdrachten, casussen, links en tips.

Om je studiemateriaal te activeren heb je onderstaande code nodig. Ga naar www.coutinho.nl/armoede en volg de instructies.

Armoede en bestaansonzekerheid

Beleid en sociaal professionele aanpak

Toby Witte, red.

Met medewerking van:

Paul van der Aa

Lia van Doorn

Marleen Goumans

Camilla Jaspers

Mariëtte Lusse

Anne Kooiman

Suzan van der Pas

Leonie le Sage

Frans Spierings

Afke Theunissen

Guido Walraven

Alie Weerman

uitgeverij | C
coutinho

bussum 2021

© 2021 Uitgeverij Coutinho bv

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl). Voor de readerregeling kan men zich wenden tot Stichting UvO (Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties, www.stichting-uvo.nl). Voor het gebruik van auteursrechtelijk beschermd materiaal in knipselkranten dient men contact op te nemen met Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, www.stichting-pro.nl).

Uitgeverij Coutinho

Postbus 333

1400 AH Bussum

info@coutinho.nl

www.coutinho.nl

Omslag: Bart van den Tooren, Amsterdam

Foto's omslag: © ANP

Opmaak binnenwerk: Coco Bookmedia, Amersfoort

Noot van de uitgever

Wij hebben alle moeite gedaan om rechthebbenden van copyright te achterhalen. Personen of instanties die aanspraak maken op bepaalde rechten, wordt vriendelijk verzocht contact op te nemen met de uitgever.

ISBN: 978 90 469 0694 1

NUR: 740

Ten geleide

Zolang armoede blijft bestaan, is er geen echte vrijheid

Nelson Mandela

Onze stad heeft een hoop voordeuren waarachter Rotterdammers wonen met financiële problemen en schulden. Een op de vijf kinderen leeft zelfs in armoede. Hun ouders moeten elke dag moeilijke keuzes maken over waar aan zij hun geld uitgeven. Ik denk niet dat er ook maar één ouder is die daar 's nachts niet over piekert. Want zodra geldgebrek je kinderen raakt, doet het nog eens extra pijn. Ik spreek geregeld Rotterdammers die al jarenlang nauwelijks de eindjes aan elkaar kunnen knopen en worstelen met schulden. Ze vertellen mij over hun schaamte, over de stress, over het verdriet dat ze voelen als hun kinderen nergens aan mee kunnen doen. Verhalen die mij raken als wethouder én als vader. Verhalen die aantonen dat armoede meer is dan een gebrek aan geld.

Ik ben dan ook ontzettend blij dat er nu een studieboek is verschenen voor huidige en toekomstige sociaal professionals. Een boek dat niet alleen dieper ingaat op de verschillende aspecten van armoede, bestaansonzekerheid en sociale ongelijkheid. Maar het vergroot ook de kennis, inzicht en vaardigheden van de lezer met theorie, praktijkgerichte oefeningen en verhalen van ervaringsdeskundigen.

In mijn werk als wethouder armoedebestrijding merk ik dat vooral de verhalen van ervaringsdeskundigen ontzettend belangrijk zijn om de schaamte en het taboe rondom armoede te doorbreken. Ik gebruik vaak het verhaal dat een alleenstaande moeder mij vertelde tijdens een werkbezoek aan een Rotterdamse organisatie. Ze kwam amper rond, maar durfde uit schaamte geen hulp te zoeken. Toen ze op een winterse dag haar zoontje verlangend uit het raam zag kijken naar zijn spelende vriendjes in de sneeuw, brak haar hart. Hij kon niet meespelen, omdat ze geen winterkleren voor hem kon kopen. Op dat moment besloot ze toch hulp te zoeken. Inmiddels heeft ze haar

financiën redelijk op orde en werkt ze als vrijwilliger bij een kledingbank. Dit gun ik alle Rotterdammers die in armoede leven!

En daarom heb ik sinds ik wethouder armoedebestrijding ben maar één doel voor ogen: de vicieuze cirkel van armoede doorbreken. Omdat dit een moeilijke en lange weg is, heb ik gekozen voor een integrale beleidsaanpak waarin ik samen optrek met mijn medebestuurders, partners, wetenschappers, bedrijven en natuurlijk met de Rotterdammers die in armoede leven of leefden. Samen zetten we alles op alles om te voorkomen dat mensen in deze stad in langdurige armoede terechtkomen. Ik hoop dat de toekomstige sociaal professionals na het lezen van dit boek nog gemotiveerder zijn om de vicieuze cirkel van armoede te helpen doorbreken op weg naar echte vrijheid.

Michiel Grauss

Wethouder armoedebestrijding, schuldenaanpak en informele zorg
Gemeente Rotterdam

Voorwoord

Dit studieboek *Armoede en bestaansonzekerheid: Beleid en sociaal professionele aanpak* is het resultaat van en ontsproten uit ideeën die de afgelopen jaren – sinds het ‘decentralisatiegeweld’ in 2015 – voortvloeiden uit allerlei activiteiten van werkplaatsen, leerwerkgemeenschappen, stuur- en werkgroepen die zich bezighielden en -houden met de transformatie van het sociaal domein. Beter gezegd de professionalisering van het sociaal domein: verbetering van de kwaliteit van zorg en ondersteuning van mensen in een kwetsbare positie. Bij het bespreken van maatschappelijke onderwerpen en sociale vraagstukken tijdens dergelijke bijeenkomsten steekt telkens het onderwerp armoede en bestaansonzekerheid de kop op. Het is namelijk een structureel en complex vraagstuk met veel dimensies. Wie een blik werpt op gemeentelijke college- en beleidsprogramma’s voor de bestuursperiode 2018-2022 kan eveneens vaststellen dat armoedebestrijding in bijna alle 350 Nederlandse gemeenten een beleidsprioriteit is. Armoedebestrijding werd in het voorjaar van 2020 plotsklaps nog actueler dan het al was. De impact van de coronapandemie heeft bij veel mensen een ondefinieerbaar gevoel van onbehagen en onzekerheid veroorzaakt over hun bestaan en toekomst zoals het behoud van werk en inkomen.

Het valt op dat er weinig toegankelijke studieboeken verkrijgbaar zijn over het veelkoppige monster armoede. Er bestaan wel studieboeken over specifieke aspecten van armoede, zoals schuldhulpverlening. Die leemte willen we met *Armoede en bestaansonzekerheid* vullen. Dit boek komt, zoals gezegd, voort uit allerlei energieke samenwerkingsverbanden die het armoedevraagstuk en vooral de bestrijding van armoede als een belangwekkend maatschappelijk probleem zien en vinden dat (aankomende) sociaal professionals – in de brede zin van het woord – hierin een belangrijke rol spelen. In de Werkplaatsen Sociaal Domein, waarvan er landelijk vijftien zijn, is armoede en armoedebestrijding een cruciaal onderwerp van onderzoek, kennisuitwisseling en experiment (innovatie). De oorsprong van *Armoede en bestaansonzekerheid* ligt eigenlijk in de bijeenkomsten van een aantal lectoren in het brede terrein van zorg, welzijn en gezondheid van diverse hogescholen in het kader van

het programma Sociaal Vitaal dat deel uitmaakt van een groter project Vitale Delta. Daar werd in gesprekken en discussies de basis gelegd voor dit studieboek. Hierin staat het stimuleren en verbeteren van interprofessionele samenwerking ten behoeve van een integrale aanpak centraal, met name tussen professionals uit het sociaal en gezondheidsdomein. Het armoedevraagstuk leent zich hiertoe bij uitstek. Camilla Jaspers speelde hierin als enthousiast coördinator een grote rol.

Armoede en bestaansonzekerheid is tot stand gekomen doordat de deelnemende lectoren in het netwerk van Sociaal Vitaal sterk gemotiveerd waren om een hoofdstuk te schrijven op basis van hun expertise en om andere auteurs (collega-lectoren en enkele docentonderzoekers) te benaderen eveneens een bijdrage te leveren. Dit alles gebeurde onder toezicht van een strenge doch rechtvaardige redacteur (tevens medeauteur) die alle auteurs soms met het oog op de strakke planning vermanend toesprak of mailde. Op deze plaats wil ik alle auteurs danken voor hun inzet, gedrevenheid en betrokkenheid. En ook de fijne en vlotte samenwerking met Casper Beekman en Otilie Oost van Uitgeverij Coutinho mag niet vergeten worden.

Toby Witte (redacteur)
Rotterdam, november 2020

Inhoud

Inleiding	13
Deel 1 • Context: armoede en bestaansonzekerheid in beeld gebracht	19
1 Wat is armoede?	21
<i>Toby Witte</i>	
1.1 Het begrip armoede	21
1.2 Omvang van armoede	23
1.3 Gevolgen van armoede	24
1.4 Principes, kenmerken, taal en paradigma's	27
1.5 Hulpbronnen	30
1.6 Opdrachten	31
2 Van pauperzorg tot verzorgingsstaat, 1854-2020	33
<i>Toby Witte</i>	
2.1 Liefdadigheid, armenzorg en armenwetten, 1854-1912	33
2.2 Op weg naar openbare armenzorg, 1912-1945	37
2.3 Opbouw en uitbouw van staatszorg, 1945-1976	40
2.4 Consolidering en hervorming van de staatszorg, 1976-2020	43
2.5 Opdrachten	46
3 Lokaal armoedebeleid en -bestrijding	47
<i>Toby Witte</i>	
3.1 Ministeries en gemeentelijke beleidsafdelingen	48
3.2 Lokaal armoede- en minimabeleid	49
3.3 Voorzieningen, regelingen en aanpak	52
3.4 Knelpunten in het gemeentelijke armoede(minima)beleid	55
3.5 Opdrachten	58

Deel 2 • Armoede: domeinen, dimensies en interventies	61
4 Armoede in stad en wijk	63
<i>Guido Walraven</i>	
4.1 Ruimtelijke spreiding van armoede: regio's, steden, wijken en buurten	64
4.2 Aanknopingspunten voor een aanpak van (ruimtelijke spreiding van) armoede	67
4.3 Hoe aanpakken? Integraal en structureel, op maat en zoveel mogelijk wijkgericht	72
4.4 Opdrachten	78
5 Armoede en de rol van scholen	79
<i>Mariëtte Lusse</i>	
5.1 Armoede kan voorkomen in elke klas	80
5.2 Armoede en uitsluiting	82
5.3 Verschillende rollen binnen de school	83
5.4 Werkwijzen in het omgaan met armoede	85
5.5 Opdrachten	89
6 Integrale aanpak van armoede in gezinnen	93
<i>Mariëtte Lusse en Leonie le Sage</i>	
6.1 Een versnipperd en weinig onderbouwd aanbod	94
6.2 Het in beeld krijgen van het gezin	95
6.3 Een integrale aanpak	96
6.4 Opdrachten	103
7 Armoede, arbeid en inkomen	107
<i>Paul van der Aa</i>	
7.1 De januskop van betaald werk	108
7.2 Alternatieven voor betaald werk	111
7.3 Professionele begeleiding richting arbeidsparticipatie	114
7.4 Opdrachten	118

8	Armoede en gezondheid	119
	<i>Suzan van der Pas</i>	
8.1	Wat is gezondheid?	120
8.2	Factoren die invloed hebben op gezondheid	122
8.3	Het signaleren en ondersteunen van mensen met armoede en gezondheidsproblemen	125
8.4	Belang van een persoonsgerichte en integrale aanpak	127
8.5	Opdrachten	129
9	Armoede en geestelijke gezondheidszorg	133
	<i>Camilla Jaspers en Alie Weerman</i>	
9.1	Overvragen en ondervragen in de ggz en het sociaal domein	134
9.2	Stigma en schaamte	138
9.3	Samenhang psychiatrische aandoening met armoede en geldzorgen	139
9.4	Integrale benadering nodig met specifieke kennis van psychiatrische aandoeningen	142
9.5	Opdrachten	143
10	Armoede, gezondheid en eenzaamheid bij ouderen	145
	<i>Marleen Goumans</i>	
10.1	Waar komt armoede bij ouderen vandaan?	146
10.2	De dokter is te duur	148
10.3	Sociale participatie	149
10.4	Gezondheid	153
10.5	Analyse- en gespreksmodellen	155
10.6	Persoons- en familiegerichte zorg en ondersteuning	159
10.7	Opdrachten	161
11	Armoede, bestaansonzekerheid en dak- en thuislozen	163
	<i>Lia van Doorn en Frans Spierings</i>	
11.1	Verpaupering en dakloosheid in vogelvlucht	164
11.2	Omvang van dakloosheid	165
11.3	Aard van de problematiek van daklozen	166
11.4	Mogelijke oorzaken van toename aantal daklozen	167

11.5	Armoede bij daklozen	169
11.6	Opvangfaciliteiten	171
11.7	Interventies	172
11.8	Opdrachten	175
12	Armoede en vluchtelingen	177
	<i>Anne Kooiman</i>	
12.1	Veerkracht	178
12.2	Startpositie in een nieuw land	179
12.3	Ondersteuning	185
12.4	Rol sociaal professional	186
12.5	Opdrachten	187
13	Armoede en schuldhulpverlening	189
	<i>Afke Theunissen</i>	
13.1	Huishoudens met financiële problemen	190
13.2	Oorzaken van schuldvorming	191
13.3	Schulden: een gedragsmatig en psychologisch probleem	193
13.4	Gevolgen van schuldvorming	194
13.5	Hulp- en dienstverlening bij schulden	196
13.6	Schuldenproblematiek vermindert niet, vraag naar hulp daalt	200
13.7	Opdrachten	201
14	Armoede: een sociaal professionele, integrale aanpak	203
	<i>Toby Witte</i>	
14.1	De verschillende rollen van de professional	204
14.2	Professional en cliënt- en gezinsgeoriënteerde integrale aanpak	205
14.3	Integraal werken is interdisciplinair (samen)werken	206
14.4	Integrale beleidsaanpak op streetlevel-niveau	208
14.5	Opdrachten	209
	Literatuur	211
	Register	227
	Over de auteurs	237

Inleiding

Toby Witte

Armoede is volgens de Verenigde Naties het niet kunnen voorzien in de primaire levensbehoeften, noodzakelijk om een menswaardig bestaan te kunnen leiden. Het gaat dan om levensbehoeften als drinkwater, voedsel, kleding, huisvesting en gezondheidszorg. Armoede en bestaansonzekerheid ontstaan bij een structureel tekort aan financiële middelen waardoor sommige mensen niet in de hoogstnodige behoeften kunnen voorzien. We spreken ook van armoede wanneer mensen om financiële redenen geen of beperkte toegang tot secundaire levensbehoeften hebben. Dit zijn bijvoorbeeld onderwijs, sport, vakanties (reizen) en andere sociale activiteiten waardoor uitsluiting en isolement kunnen ontstaan. Armoede oftewel de armoedegrens is afhankelijk van het welvaartsniveau van een land en kan per land verschillen en ook weer anders zijn gedefinieerd. We beperken ons in dit boek tot het armoedebeleid en de bestrijding van armoede in Nederland.

Armoede is een veelkoppig monster en kent veel dimensies die sterk met elkaar samenhangen en de kwaliteit van het leven bepalen: financiën, gezondheid, (betaald) werk, opleiding en wonen. Armoede heeft alles van doen met bestaansonzekerheid. De aard en omvang van armoede in Nederland verschillen per gemeente en zelfs per wijk en buurt. Armoede is een taai vraagstuk – een *wicked problem* – waar niet altijd gemakkelijke oplossingen voor te vinden zijn. Gelet op de complexiteit van het armoedevraagstuk wordt daarom het nodige verwacht van een professionele aanpak die integraal (uitgaat van de dimensies in hun samenhang) en structureel is (gericht op structurele oorzaken en aanpak van armoede).

Armoede, bestaansonzekerheid en sociale ongelijkheid vormen in Nederland evenals elders in de wereld een hardnekkig vraagstuk. Armoede doet zich voor in allerlei gedaanten, zoals werkloosheid, eenzaamheid, zwakke gezondheid en dakloosheid. Het vraagstuk raakt niet alleen volwassenen en jongeren die in armoede leven of een onzeker bestaan leiden. Het beïnvloedt eveneens het dagelijkse werk van sociaal professionals, bestuurders, beleidsmakers en politici die zich beroepshalve bezighouden met armoedebeleid en -bestrijding en het bevorderen van maatschappelijke participatie. Er komt

nogal wat bij kijken, want armoede en duurzame armoedebestrijding vergen kennis en inzichten vanuit diverse wetenschappelijke perspectieven en theoretische concepten. Het vereist ook de nodige competenties van professionals.

Hoewel Nederland tot de rijkste landen van Europa behoort, bestaat ook hier opmerkelijk genoeg structurele (oftewel langdurige) armoede en bestaansonzekerheid. In 2018 moest ruim een half miljoen van de bijna 7,4 miljoen huishoudens in Nederland rondkomen van een (te) laag inkomen. Het is vaak voor de overheid en zelfs medeburgers zoals burens niet zichtbaar dat mensen hun huur niet meer kunnen betalen of ouders hun kinderen zonder ontbijt naar school moeten sturen. Het betreft niet alleen mensen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering. Er zijn genoeg mensen die wel een betaalde baan hebben maar een dusdanig laag salaris ontvangen waarvan zij niet rond kunnen komen. Het risico op het krijgen van schulden neemt dan toe. De schuldenproblematiek is de afgelopen jaren fors gegroeid. In 2013 stonden ongeveer 35 duizend mensen onder bewindvoering vanwege schulden. In 2018 was dit aantal opgelopen naar ruim 56 duizend. Vooral grote steden kennen veel personen en gezinnen die in langdurige armoede verkeren. Rotterdam, Groningen, Amsterdam en Arnhem voeren deze treurige lijst aan.

Het is daarom niet verbazingwekkend dat vrijwel alle 350 gemeenten in Nederland in hun beleidsvoornemens en collegeprogramma's veel aandacht geven aan het gericht bestrijden van armoede en bestaansonzekerheid. Uit een inventarisatie van een groot aantal collegeprogramma's voor de periode 2020-2022 (Engbersen et al., 2018) komt naar voren dat er wordt ingezet op activering van mensen die aan de zijlijn staan die afhankelijk zijn van de bijstand, met het doel hun sociaal isolement en de kans op het maken van schulden te verkleinen. De meeste gemeenten begeleiden mensen door middel van maatwerk naar betaald werken en leggen de nadruk op scholing, bijvoorbeeld taallessen. De focus ligt dus op arbeidsintegratie. Voor mensen met een te grote afstand tot de arbeidsmarkt is het stimuleren van maatschappelijke participatie van belang, evenals het organiseren van ontmoetingen in de wijk om sociaal isolement tegen te gaan.

De rode draad in de gemeentelijke beleidsvoornemens en aanpak is vroegsignalering, preventie en de noodzaak van een professionele integrale aanpak

van armoede. In de beleidsplannen is veel aandacht voor kinderen en jongeren in armoede, het bestrijden en voorkomen van schulden door het initiëren van schoolprojecten en het doorbreken van generaties lang voortdurende situaties van armoede (schulden).

Armoede en bestaansonzekerheid zijn in Nederland bij lange na niet uitgebannen en er is nog een lange weg te gaan naar een inclusieve samenleving waarin bestaansonzekerheid grotendeels is verdwenen. Het bestrijden van armoede en het aanpakken van bestaansonzekerheid zijn bovendien door de uitbraak van het coronavirus in het voorjaar van 2020 in heel Europa actueler en urgenter geworden dan ooit. Veel mensen maken zich terecht grote zorgen over de sociaal-economische gevolgen van de coronapandemie op korte en (middel)lange termijn. Toename van armoede ligt op de loer. Hoe gaan we daar als beleidsmakers en sociaal professionals mee om?

Waarom een studieboek over armoede?

Er is wetenschappelijk en praktijkonderzoek gedaan naar allerlei aspecten van armoede, bestaansonzekerheid en sociale ongelijkheid. Het aantal websites over armoede en de aandacht in de (sociale) media voor het armoedevraagstuk is de afgelopen jaren enorm gegroeid. Aan informatie is dus geen gebrek. Het aantal studieboeken voor (aankomende) sociaal professionals is daarentegen uitermate gering. De laatste jaren zijn er wel enkele goede studieboeken verschenen over schulden en schuldhulpverlening. Daarentegen zijn voor het hoger beroepsonderwijs met opleidingen voor welzijn, zorg, jeugd, arbeid en gezondheid weinig toegankelijke studieboeken voorhanden waarin de complexiteit van het armoedevraagstuk en mogelijk professionele oplossingen integraal aan de orde komen.

Het studieboek *Armoede en bestaansonzekerheid* wil niet alleen inzichten aanreiken maar ook reflecteren op de enorme verscheidenheid van interventies die er zijn rond het tegengaan van armoede en bestaansonzekerheid. Immers, armoedebestrijding is meer dan alleen schuldhulpverlening. Met het boek beogen we verschillende dimensies, benaderingen, relevante theoretische concepten en perspectieven te doorgronden in relatie tot het verschijnen van armoede in Nederland.

Zoals gezegd doen armoede, bestaansonzekerheid en sociale ongelijkheid zich voor in allerlei gedaanten, zoals werkloosheid, eenzaamheid en gezondheid. Dit vraagt om kennis, inzichten en vooral multi- en interdiscipli-

naire vaardigheden. Daarom zijn enkele lectoren en docentonderzoekers van de Hogeschool Rotterdam, Hogeschool Leiden/Den Haag, Hogeschool Inholland, Hogeschool Windesheim en Hogeschool Utrecht benaderd om vanuit verschillende kennisdomeinen en expertises een bijdrage te leveren voor dit boek over armoede in Nederland. Immers, lectoraten hebben de opdracht (beroeps)onderwijs, onderzoek, uitvoeringspraktijk en beleid te verbinden door kennis van buiten naar binnen te halen en andersom met onder andere als doel de professionaliteit van (aankomende) ‘werkers’ in de beroeps- en beleidspraktijk te versterken.

Voor wie?

Armoede en bestaansonzekerheid is met name bruikbaar in het hoger beroeps-onderwijs voor bachelor- en masterstudenten sociaal werk, (sociale) pedagogiek en gezondheidszorg. De term ‘sociaal professional’ vatten we in dit boek dus breed op. In elk geval omdat vraagstukken over armoede en participatie, inclusie en sociale uitsluiting een prominente plaats hebben in de beroepsprofielen en het curriculum van sociale en gezondheidsopleidingen. Daarnaast is het boek interessant en bruikbaar voor trainingen en professionalisering van beroepskrachten die reeds werkzaam zijn in het sociaal domein en de gezondheidssector. Meer in het bijzonder is dit boek nuttig voor hen die geregeld te maken hebben en krijgen met armoedevraagstukken zoals sociaal werkers, pedagogen, leerkrachten, maatschappelijk werkers, sociaaljuridische dienstverleners, verpleegkundigen en sociale wijkteams, kortom sociaal professionals. Tegelijkertijd is armoedebestrijding een forse uitdaging voor politici (gemeenteraadsleden), bestuurders (wethouders) en ambtenaren. Vooral voor gemeentelijke beleidsambtenaren (sociale dienst en werk & inkomen alsmede welzijn, jeugd en zorg/maatschappelijke ondersteuning) is dit boek nuttig en bruikbaar, omdat het vanuit diverse dimensies en perspectieven inzichten aanreikt waarmee beleidsinterventies kunnen worden verbeterd en verrijkt. Bovendien moedigt het het belang van een integrale (oftewel een beleidsdomeinen overstijgende) aanpak aan.

Opzet en opbouw

Armoede en bestaansonzekerheid is een studieboek met een aantrekkelijke didactische vormgeving waarin wordt ingegaan op een verscheidenheid aan aspecten en invalshoeken rondom de complexiteit van armoede en bestaansonzekerheid. Het gaat hierbij om zowel het beleid als het professioneel

handelen dan wel het bestrijden van armoedevraagstukken. Het vraagstuk armoede vatten we dan ook breed op en is in onze ogen dus meer dan alleen schuldhulpverlening en arbeidsintegratie. Aan de hand van theorie en praktijkbeschrijvingen (zoals casussen) en activerende verwerkingsopdrachten, verdiepings- en reflectievragen, praktijkgerichte oefeningen en het gebruik van sociale media via links passeert een groot aantal relevante onderwerpen de revue, waarmee de (aankomende) professional zijn kennis, inzicht en vaardigheden kan vergroten.

Het boek bestaat uit twee delen en een website. Beide delen omvatten een aantal hoofdstukken. De twee delen en de daarin opgenomen hoofdstukken kunnen indien wenselijk los van elkaar worden gebruikt en bestudeerd, afhankelijk van de kennis en ervaring van de lezer. Maar ze vormen tezamen een integraal en samenhangend geheel.

Deel 1. Context: armoede en bestaansonzekerheid in beeld gebracht

In dit deel komen de achtergrond en brede context van het armoedevraagstuk en bestaansonzekerheid aan de orde. De nadruk ligt op de vraag wat armoede is en welke theorieën en benaderingen er zijn om het te duiden. Armoede komt niet uit de lucht vallen en kent qua aanpak een lange geschiedenis en hangt samen met de opkomst en het wel en wee van de Nederlandse verzorgingsstaat. We staan eveneens in grote lijnen stil bij de rol van de sociaal professional: van vrijwilliger tot professional in een kort historisch perspectief. Tot slot gaan we in deel 1 in op het armoede(minima)beleid en maatregelen, voorzieningen en regelingen van de overheid.

Deel 2. Armoede: domeinen, dimensies en interventies

Dit deel is thematisch van opzet en focust op actuele ontwikkelingen, dimensies en interventies in relatie met armoede. De volgende onderwerpen komen in diverse hoofdstukken aan de orde:

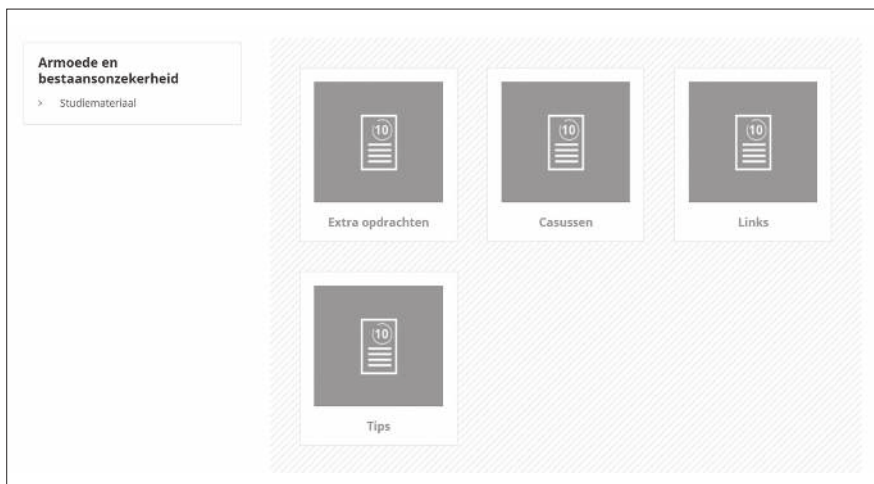
- armoede in stad en wijken
- armoede en de rol van scholen in het omgaan met armoede
- de integrale aanpak van armoede in gezinnen
- armoede, arbeid en inkomen
- armoede en gezondheidszorg
- armoede en geestelijke gezondheidszorg
- armoede, ouderen en eenzaamheid

- ➔ armoede, dak- en thuislozen
- ➔ armoede en vluchtelingen
- ➔ armoede en schuldhulpverlening
- ➔ armoede: een sociaal professionele, integrale aanpak

Online studiemateriaal

Op www.coutinho.nl/armoede vind je het online studiemateriaal bij dit boek. Dit materiaal bestaat uit:

- ➔ extra opdrachten
- ➔ casussen
- ➔ links
- ➔ tips



Deel 1 • Context:

armoede en

bestaans-

onzekerheid in

beeld gebracht

Armoede, bestaansonzekerheid en sociale ongelijkheid vormen in Nederland en in de rest van de wereld een hardnekkig structureel vraagstuk dat zich voordoet in allerlei gedaanten. Voorbeelden hiervan zijn werkloosheid, eenzaamheid en zwakke gezondheid. Het vraagstuk raakt niet alleen volwassenen en jongeren die in armoede leven, maar ook sociaal professionals, bestuurders, beleidsmakers en politici die zich ambtshalve en beroepshalve bezighouden met armoedebestrijding. Daar komt nogal wat bij kijken, want armoede en duurzame armoedebestrijding vergen kennis en inzichten vanuit diverse wetenschappelijke perspectieven en in theoretische concepten. Tegelijkertijd is de aanpak van armoede en bestaansonzekerheid een sociale, economische en politieke uitdaging. In de hoofdstukken van deel 1 komen de achtergrond en brede context van het armoedevraagstuk aan de orde en ligt de nadruk op het armoedebeleid en de armoedebestrijding door de overheid in Nederland, met name de gemeenten.

1 Wat is armoede?

Toby Witte

Er zijn verschillende definities, benaderingen en maatstaven om armoede te duiden: armoede als absoluut begrip en armoede als relatief begrip of als objectief en subjectief begrip. Armoede kunnen we bezien in termen van beschikbare middelen of van feitelijke consumptie in relatie tot sociale ongelijkheid. Wat zijn de gevolgen van armoede? Welke theoretische verklaringen (principes, kenmerken en perspectieven) van armoede worden in de sociale wetenschappen doorgaans gehanteerd? Het armoedevraagstuk en bestaansonzekerheid hangen samen met sociale ongelijkheid en hebben te maken met sociale uitsluiting. Over welke hulpbronnen moeten mensen idealiter beschikken om hun maatschappelijke kansen te vergroten en niet in armoede te geraken?

Die onderwerpen en vragen komen aan de orde in dit hoofdstuk.

De leerdoelen zijn:

- ⊙ kennis en inzicht verwerven over wat armoede is, wat de omvang is en wat gevolgen zijn van armoede en bestaansonzekerheid;
- ⊙ kennis en inzicht verwerven van theoretische benaderingen, perspectieven en dimensies die het verschijnsel armoede kunnen verklaren;
- ⊙ toepassen van enkele kenmerken en principes van armoede in de praktijk.

1.1 Het begrip armoede

Wat armoede precies inhoudt en hoe armoede wordt ervaren is niet heel eenvoudig vast te stellen. Armoede in een continent als Afrika kent bijvoorbeeld een heel andere dimensie dan in Nederland. In ogen van arme en hongerige Afrikanen zijn Nederlanders die volgens Nederlandse maatstaven in armoede leven misschien wel redelijk rijk of leiden zij nog een acceptabel leven. Armoede is dus een enigszins *relatief* en *subjectief begrip* dat plaats- en tijdgebonden is. In het verleden – voor de opkomst van de verzorgingsstaat

– betekende armoede heel wat anders dan voor Nederlanders van nu. De omstandigheden waarin mensen in Nederland in de tweede helft van de 20^{ste} eeuw en het eerste kwart van de 21^{ste} eeuw leven, zijn als het om armoede gaat onvergelijkbaar met die van de 19^{de} eeuw en daarvoor. Daarover zullen we het in hoofdstuk 2 nog hebben.

Relatie armoede en mensenrechten

Vrijwaring van gebrek is in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) opgenomen. In artikel 25 van de Universele Verklaring staat dat eenieder het recht heeft op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen. Artikel 25 is uitgewerkt in diverse internationale en regionale mensenrechtenverdragen. Zo bepaalt het Europees Sociaal Handvest in artikel 30 dat overheden maatregelen moeten treffen om het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting te waarborgen ([Mensenrechten.nl](https://www.mensenrechten.nl), z.d.).

Welke maatstaven zijn er dan om armoede in Nederland vast te stellen? Daartoe moeten beleidsmakers en onderzoekers eerst het subjectieve begrip armoede proberen te objectiveren door het preciezer te omschrijven, te definiëren. De aanzet hiertoe werd gegeven door het kabinet-Kok I (1994-1998). Sinds 1995 brengen het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) het armoedevraagstuk in Nederland cijfermatig in kaart. Volgens de definitie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Hoff & Van Hulst, 2018) zijn mensen arm ‘wanneer ze gedurende langere tijd niet de middelen hebben om te kunnen beschikken over de goederen en voorzieningen die in hun samenleving als minimaal noodzakelijk gelden’. Met andere woorden, financieel en materieel te weinig inkomen hebben om rond te komen en daardoor onvoldoende voedsel kunnen kopen en over een goede woning kunnen beschikken.

Deze definitie is behoorlijk breed, want wat zijn in de ogen van het SCP minimaal noodzakelijke goederen en voorzieningen en wat wordt verstaan onder de duiding ‘langere tijd’? Ergens moet dus een grens oftewel *armoedegrens* liggen die bepaalt wie in Nederland wel of niet in armoede leven.

Die armoedegrens wordt volgens het SCP bepaald door een lijst van goederen en voorzieningen met bijbehorende prijzen die samen het minimale budget vormen om in het levensonderhoud te voorzien (onder andere op basis van bevindingen van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting, Nibud). De armoedegrens wordt door het SCP tevens gemeten op basis van het jaarinkomen.

Het CBS benadert het armoedevraagstuk anders en hanteert bij het meten van armoede niet zozeer een definitie. Het CBS gaat op basis van het netto maandinkomen uit van een zogeheten *lage-inkomensgrens*, waarbij de kans op armoede toeneemt zodra een persoon of gezin onder die grens valt. De lage-inkomensgrens verschilt per type huishouden: alleenstaande (circa 1.100 euro netto per maand), eenoudergezinnen met twee minderjarige kinderen (circa 1.600 euro netto per maand), tweeoudergezinnen met twee minderjarige kinderen (circa 2.000 euro netto per maand) et cetera. Overigens zeggen de definitie van het SCP en de lage-inkomensgrens van het CBS nog niets over de werkelijk ervaren armoede.

1.2 Omvang van armoede

Voordat we gaan kijken naar wat het betekent om te leven in armoede brengen we hier eerst globaal de omvang van het armoedevraagstuk in Nederland in beeld. Daarmee maken we de ernst en reikwijdte van het vraagstuk inzichtelijk. De statistieken over de omvang van armoede fluctueren van jaar tot jaar en hangen samen met de economische situatie en ontwikkelingen in en rond Nederland.

Wanneer het goed gaat met de economie is er doorgaans meer werkgelegenheid (dus minder werklozen en minder mensen in de bijstand). Verder is bij economische groei de loonontwikkeling normaal gesproken positief, waardoor in ieder geval minder mensen in armoede dreigen te raken. Bij economische neergang gebeurt het tegengestelde.

Ook de politiek, zowel op nationaal als op lokaal niveau (gemeentebesturen), speelt een belangrijke rol. Het Nederlandse kabinet kan maatregelen treffen, bijvoorbeeld lastenverlichting om armoede te verlichten. Zo iets is een politieke keuze. Met andere woorden: armoede hoeft in principe niet voor te komen en is in wezen een politiek herverdelingsvraagstuk. Het gaat om een rechtvaardige verdeling van inkomen en vermogen. De politiek

is alleen geen eenheid. Politieke partijen verschillen namelijk op grond van hun maatschappijvisie van mening over wat een acceptabele verdeling is. Dit betekent dat een rechtvaardige verdeling niet eenvoudig te bereiken is.

Sinds 1995 (de start van het jaarlijks monitoren van armoede) schommelen de cijfers en statistieken in Nederland ongeveer rond hetzelfde niveau. Dit betekent dat armoede in Nederland, net als elders, een structureel verschijnsel en vraagstuk is. Het is dus een blijvend en complex (ongetemd) probleem met veel samenhang, vele oorzaken en vervelende gevolgen die niet een-twee-drie eenvoudig zijn op te lossen (CBS, 2018).

Om enige indruk te geven van de omvang passeren hier enkele in 2018 door het CBS en SCP gemaakte berekeningen over het jaar 2016. Het CBS becijferde dat ruim een miljoen Nederlanders een inkomen heeft onder de armoedegrens. Bijna 300 duizend kinderen groeien op in armoede, vooral in de grote steden. 40 procent van de Nederlanders die leven onder de armoedegrens is *langdurig arm* (minstens vier jaar). Van deze groep is weer 64 procent *bijstandontvanger*. Ondanks dat het SCP (Goderis et al., 2018) signaleert dat armoede door een aantrekkende economie vanaf 2013 is gedaald, is er sprake van een hardnekkig probleem. In 2013 leefden 790 duizend mensen (4,9 procent van de bevolking) in Nederland in armoede. In 2016 waren het aantal en percentage gedaald naar 660 duizend mensen, 4 procent van de bevolking.

Deze enigszins positieve ontwikkeling is abrupt gestopt. De in 2020 uitgebroken coronapandemie heeft op korte en middellange termijn voor heel wat mensen nadelige gevolgen voor de mogelijkheden om te participeren in het economische, sociale en maatschappelijk leven. Het risico op verschillen tussen groepen dreigt groter te worden. Met ongewijzigd overheidsbeleid neemt de armoede in Nederland de komende jaren met ruim een kwart toe. Het aantal personen met een bijstandsuitkering zal volgens prognoses van het Centraal Planbureau (CPB) stijgen. Hierdoor wordt de kwaliteit van leven ondermijnd, voor naar schatting een miljoen Nederlanders (Olsthoorn et al., 2020).

1.3 **Gevolgen van armoede**

Geldgebrek is de basis van armoede. Zodra een persoon of een gezin een gangbare (sociale) huurwoning niet meer kan betalen, de rekeningen voor