

Sluit je ogen niet voor de onderklasse van de 21ste eeuw
Godfried Engbersen
NRC 17 juni 2006

Er is veel geprobeerd de afgelopen jaren, maar de omvang van de maatschappelijke onderklasse, en de armoede en het geweld die daarbij horen, blijft stabiel. Heeft het zin de eigen verantwoordelijkheid meer te benadrukken? Moet je juist overstappen op een zero-tolerancebeleid? Dat werkt niet. Wie dit probleem wil oplossen, moet investeren in onderwijs, sociale huisvesting, gezondheidszorg en sociale zekerheid.

Om de zoveel tijd worden bepaalde sociale problemen als armoede, criminaliteit, geweld en milieu opnieuw ontdekt door politiek en wetenschap. Neem het thema van de maatschappelijke onderklasse. In het begin van de 19de eeuw gaf Karl Marx daar al een naam aan, met zijn begrip lompenproletariaat. Begin jaren zestig kwam het opnieuw in de aandacht, door de Zweedse socioloog Gunnar Myrdal in zijn bekende studie *Challenge to Affluence* (1962). Hij meende dat de naoorlogse, Amerikaanse samenleving meer kansen bood aan meer burgers, maar dat er ook een groep van chronisch werklozen en werkende armen ontstond die in de marge van de industriële arbeidssamenleving verkeerde. In Europa is de onderklasse 25 jaar later ontdekt, toen de Britse socioloog Dahrendorf aandacht vroeg voor het ontstaan van een groep economisch overbodig geworden burgers in de postindustriële samenleving. Weer 15 jaar later - de herontdekkingen volgen elkaar sneller op - is het de Britse psychiater Theodore Dalrymple die het begrip onderklasse gebruikt om de aandacht te vestigen op een gedragsgestoorde groep burgers die zich schuldig maakt aan allerlei vormen van onaangepast gedrag en misplaatst slachtofferschap.

Dit soort herontdekkingen is wel het Columbus-complex genoemd. Maar er zijn verschillen. Marx, Myrdal en Dahrendorf schrijven vooral over economische overbodigheid en langdurige werkloosheid. Dalrymple meent dat het vraagstuk van onderklassenvorming eerder te maken heeft met gedragsproblemen bij burgers aan de onderkant van de samenleving. Ook stelt hij dat de onderklasse een creatie is van al die (semi-)publieke instellingen die hun brood verdienen in de sociale-problemenindustrie. Het waarderelativisme van de professionals en functionarissen van dergelijke instellingen zou een funeste uitwerking hebben. Door kwetsbare groepen voor te houden dat hun cultuur niet minder is dan die van de middenklasse en door hun deviante gedrag te verklaren uit bovenindividuele omstandigheden, zouden ze de individuele verantwoordelijkheid van burgers om voor zich zelf te zorgen en zich normaal te gedragen hebben weggenomen.

Het gevolg daarvan is een sterke toename van onwettige kinderen, zelfmoordpogingen, verslaving, huiselijk geweld en lichaamsverminderingen (piercings, tatoeages). Dalrymple spreekt van de sociale pathologie van een onderklasse die onmachtig is om zelf vorm te geven aan het leven en die moedwillig de eigen ellende najaagt. En het ziektebeeld daarvan is zichtbaar in psychiatrische instellingen, gevangenissen en sociale diensten waar de onderklasse huist.

Dalrymples diagnose bouwt voort op negentiende-eeuwse Victoriaanse analyses over de onwaardige armen, inclusief de toenmalige kritiek op armenhuizen en werkhuizen die luiheid, afhankelijkheid en moreel verval in de hand zouden werken. De Franse staatsman en politiek-filosoof Alexis de Tocqueville bijvoorbeeld bezocht in 1833 Engeland en ontdekte tot zijn verbazing dat een zesde deel van het welvarende Engelse koninkrijk van publieke liefdadigheid leefde. De Tocqueville schreef vervolgens in zijn *Memoir on Pauperism* dat elk bijstandstelsel dat als oogmerk heeft de behoeften van de armen te ledigen meer ellende zal veroorzaken dan verhelpen.

Dalrymple past in een lange rij van conservatieve denkers die wijzen op de fatale gevolgen van goede bedoelingen. Opvallend is echter dat Dalrymples conservatieve diagnose aansluit bij een trend die in Nederland al lang aan de gang is, namelijk het medicaliseren en criminaliseren van groepen burgers zonder werk. Mensen die lang in de bijstand verkeren, worden steeds vaker als psychisch labiel en ziek beschouwd. En de harde kern der jeugdwerklozen wordt steeds vaker opgevoerd als een delinquent die hard moet worden aangepakt en heropgevoed. In het eerste geval leidt dat er toe dat bijstandsafhankelijkheid wordt geaccepteerd. Hier ligt overigens wel een verschil met Dalrymple die dat niet aanvaardbaar vindt. Maar in geval van de jeugdwerkloosheid wordt de Britse psychiater op zijn wenken bediend. Denk aan de plannen om jeugdwerklozen te huisen in kazernes of lastige Antillianen terug te sturen naar de Antillen. Van moreel relativisme is in Nederland al lang geen sprake meer. De huidige ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving wijzen op het bestaan van een nieuw publiek bijstandsgeheim. In 1990 gebruikte ik deze term als titel van een boek over het ontstaan van een onderklasse in de Nederlandse samenleving. Publieke bijstandsgeheimen zijn maatschappelijke verschijnselen rond langdurige werkloosheid en sociale zekerheid die in meer of mindere mate bekend zijn, maar waarover geen systematische kennis bestaat en waarvoor men vaak de ogen wenst te sluiten. Het gevolg is dat de marginale, uitkeringsafhankelijke positie van kwetsbare groepen wordt bestendig in

plaats van beëindigd. De reductie van het probleem van de onderklasse tot gedragsproblemen en ziektebeelden, negeert het sociaal-economische vraagstuk van de onderklasse. Een nieuw moreel beschavingsoffensief zal geen effect hebben als er niet tegelijkertijd aandacht wordt besteed aan de maatschappelijke positie van kwetsbare groepen.

Het is overigens een opvallend gegeven dat ondanks al het nieuwe beleid in de afgelopen vijftien jaar de omvang van de maatschappelijke onderklasse stabiel is gebleven. Er is wel veel veranderd in die periode, veranderingen die mede het blijven bestaan van die onderklasse verklaren. Processen van internationale migratie en ruimtelijke segregatie hebben zich onverminderd doorgezet, evenals het verdwijnen van laaggeschoold industrieel werk. Het gevolg daarvan is een verdere toename en concentratie van niet-westerse migranten in de grote steden van Nederland. Ook genereren de stedelijke diensteneconomieën in Amsterdam en met name Rotterdam onvoldoende banen voor de eigen laaggeschoolde bevolking. De voorspelling uit het einde van de jaren tachtig dat de waarneembare renaissance in de grote steden van Nederland gepaard dreigt te gaan met economische marginalisering van kwetsbare groepen, is bewaarheid geworden. Dit ondanks het feit dat Nederland, in de jaren tachtig nog de zieke man van Europa, een waar banenwonder wist te realiseren in de jaren negentig. Momenteel is vooral de omvangrijke jeugdwerkloosheid onder migrantengroepen een zorgwekkend vraagstuk. De cijfers over 2005 laten zien dat deze nog steeds stijgt. Waar veel van hun ouders niet staat waren de overgang te maken van industriële arbeid naar een postindustriële baan, zien we dat bij een deel van de jonge generatie het afronden van een opleiding en vervolgens het maken van de overstap van onderwijs naar arbeid niet lukt.

Zoals al kort is aangestipt, is ook in de sfeer van sociaal beleid veel veranderd. De toegang tot de sociale zekerheid is selectiever geworden, uitkeringsniveaus zijn verlaagd en de duur van uitkeringen is korter geworden. De bijstandswet is gedecentraliseerd, waardoor gemeentes verantwoordelijk zijn geworden voor de uitvoering daarvan (de Wet werk en bijstand uit 2004). Het fraudebeleid is aangescherpt. Er is bovendien een omvangrijk circuit van (private) reïntegratiebedrijven ontstaan om werkloze burgers naar het werk te begeleiden. Dit alles komt neer op een fundamentele gedaantewisseling van de verzorgingsstaat. Daarin is veel grotere nadruk komen te liggen op arbeidsparticipatie, eigen verantwoordelijkheid en plichten van burgers.

Die aanscherping van het sociale zekerheidsbeleid heeft gevolgen gehad voor de samenstelling van de groep werklozen. De aanscherping van het fraude- en activeringsbeleid heeft de omvang van de groep van calculerende bijstandsontvangers doen slinken. De vrolijke werklozen van de jaren tachtig bestaan nagenoeg niet meer. Strengere controles op bijstandsfraude leverde Amsterdam in 2005 maar liefst 45 miljoen euro op.

De kleine en grote stelselwijzigingen in de sferen van arbeid en sociale zekerheid hebben maar ten dele effect gehad op het tegengaan van processen van onderklassenvorming. We hebben, naast het nieuwe mechanisme van medicalisering en criminalisering, drie nieuwe publieke bijstandsgeheimen. Die laten zien dat de problemen aan de onderkant van de samenleving nog altijd te maken hebben met duurzame uitkeringsafhankelijkheid, maar steeds vaker ook voortkomen uit een vermindering van de zorg door de staat. Afhankelijkheid was het codewoord van de vorige eeuw, uitsluiting is het kernbegrip van de eenentwintigste eeuw.

Een eerste bijstandsgeheim is dat er sprake is van een groei van het aantal werkende armen, dat zijn burgers die wel werken maar onvoldoende inkomen verdienen om boven het sociaal minimum uit te komen. In de periode 1997-2003 groeide het aantal werkende armen dat een inkomen rond het sociaal minimum heeft, van 119.000 naar 203.000. Het gaat om huishoudens met inkomen uit arbeid als voornaamste inkomensbron. De groep werkende armen wordt, naast kleine zelfstandigen, gevormd door eenoudergezinnen (bijstandsmoeders) en werknemers die gesubsidieerde arbeid verrichten.

De arbeidsparticipatie van deze twee laatste groepen is een gevolg van het activerende arbeidsmarktbeleid. Een stelling uit mijn studie uit 1990 luidde dat het stelsel van sociale zekerheid leidde tot een nietsdoende klasse, niet van rijken, maar van armen.

Door de groei van het aantal werkende armen gaat deze stelling niet langer op. Deze groei kan men als een winstpunt zien in termen van activering en eigen verantwoordelijkheid. Maar indien groepen te weinig inkomen verdienen, blijft het armoedeprobleem gehandhaafd. Vooral bij gezinnen met opgroeiende kinderen is dat een zeer wezenlijk probleem.

Een tweede bijstandsgeheim is dat er nog steeds omvangrijke groepen duurzaam afhankelijk zijn van een uitkering. De marktwerking in de uitvoering van het reïntegratiebeleid is in beperkte mate succesvol. Er is een stoet van bedrijfjes en bedrijven betrokken bij de reïntegratie (of bij de inburgering van migranten),

maar de successen die worden geboekt zijn schaars. In naam kennen veel gemeenten een zogenaamde sluitende aanpak. Na een reïntegratietraject zou er een baan moeten zijn, maar volgens voorzitter Tof Thissen van Divosa, de vereniging van directeuren van sociale diensten, lukt dat maar voor zón 10 tot 15 procent van de klanten. Het mechanisme van afoming dat zo kenmerkend was voor de werkwijze van gemeentelijke sociale diensten en arbeidsbureaus in de jaren tachtig en negentig, is nog onverkort werkbaar. Er is een reïntegratie-industrie ontstaan waarin maar liefst vier miljard euro omgaat. Veel werklozen en arbeidsongeschikten worden echter op een traject geplaatst dat veelal een road to nowhere blijkt te zijn.

Het derde publieke bijstandsgeheim is dat de nieuwe Wet werk en bijstand vooral succesvol is met het uitsluiten van nieuwe bijstandsklanten. Met name jongeren wordt de deur gewezen om zelf op zoek te gaan naar werk. Deze strenge selectie aan de poort getuigt enerzijds van meer straatwijsheid, anderzijds brengt deze uitsluiting maatschappelijke risico's met zich mee. Er is een groeiende groep jongeren die geen opleiding volgt, geen baan heeft, geen uitkering heeft en officieel niet op zoek is naar werk. Amsterdamse en Rotterdamse schattingen wijzen uit dat het inmiddels om tienduizenden jongeren gaat. Het gevaar is dat groepen jongeren hun eigen criminele traject kiezen. Eén op de vijf Marokkaanse en één op de zes Antilliaanse jongvolwassen mannen werd in Rotterdam in 2004 verdacht van een misdrijf! Dat zijn zeer zorgwekkende cijfers. Overigens zijn er ook verschillen tussen gemeenten in de mate waarin dit uitsluitingbeleid voorkomt. Een ander probleem is dat door dit uitsluitingbeleid de statistieken over jeugdwerkloosheid de ware omvang van het vraagstuk niet adequaat weergeven.

Een relevante achtergrond bij deze drie ontwikkelingen in de bijstand is de aanwezigheid van substantiële aantallen illegale vreemdelingen in de randstad. Deze groepen verrichten arbeid waartoe reguliere werkloze burgers niet bereid zijn. Alle activeringsretoriek ten spijt is in het in de afgelopen decennia niet gelukt, en dat geldt voor alle West-Europese landen, om werkloze burgers op grote schaal te laten werken in bijvoorbeeld de land- en tuinbouw. Dat soort werk wordt veelal door illegale arbeiders verricht.

De hedendaagse onderklasse is, meer dan in de jaren tachtig, een ongedocumenteerde of illegale onderklasse geworden. Naar mijn eigen schatting verblijven er zón 150.000 tot 200.000 illegale vreemdelingen in Nederland, van wie ongeveer de helft in de vier grote steden en binnen de vier grote steden in een beperkt aantal multiculturele wijken.

In de jaren tachtig was het mogelijk voor illegale migranten om een sofinummer te verwerven en te werken. Dat kan niet meer. Ook zijn zij uitgesloten van publieke voorzieningen als gevolg van de in 1998 ingevoerde Koppelingwet. Het effect daarvan is dat meer en meer illegalen werkzaam zijn in de informele economie en ook vaker betrokken zijn bij criminaliteit, met name vermogensdelicten. Uit een binnenkort te publiceren studie blijkt dat dit ook geldt voor uitgeprocedeerde asielzoekers.

De nieuwe bijstandsgeheimen laten de hardheid van het probleem zien. De enorme banengroei van een miljoen banen in de jaren negentig heeft in beperkte mate geleid tot een vermindering van de langdurige werkloosheid en duurzame armoede. De recente stelselherzieningen in de sociale zekerheid lijken ook een beperkt effect te hebben op een omvangrijk deel van deze groep. En daar waar ze wel effect hebben, werken ze het fenomeen van werkende armen in de hand. De nieuwe maatregelen hebben vooral gevolgen voor nieuwe groepen die minder gemakkelijk dan weleer toegang krijgen tot bijstand en sociale zekerheid. De keerzijde hiervan is echter dat specifieke groepen tussen wal en schip raken omdat zij geen werk vinden en ook geen uitkering hebben.

Met andere woorden: noch het verzorgingsstaatbeleid uit de vorige eeuw noch het neoliberale beleid van de eenentwintigste eeuw heeft een adequaat antwoord op het vraagstuk van de maatschappelijke onderklasse.

Over de gevolgen tasten we nog in het duister. In de jaren tachtig van de vorige eeuw was er de angst voor Amerikaanse toestanden, nu is er de angst voor Franse toestanden. Die Amerikaanse toestanden zijn er nooit gekomen. Een belangrijke onderzoeksbevinding is immers dat de onderklasse niet revolteert, maar uitgesloten wordt en zich terugtrekt. Ook de hedendaagse angst voor grootstedelijk oproer (Franse toestanden) lijkt ongegrond. Maar laat ik voorzichtig zijn: ervaren uitsluiting en discriminatie door jonge, werkloze migranten, in combinatie met toevallige incidenten en onhandige uitspraken van hoogwaardigheidsbekleders, kunnen kleinschalige rellen in de hand werken.

Wellicht dat demografische ontwikkelingen de onderklasse te hulp schieten, omdat er door de vergrijzing in de nabije toekomst arbeidskrachten nodig zijn. De kans is echter groot dat de oplossing daarvoor gezocht zal worden in nieuwe vormen van reguliere arbeidsmigratie uit Midden-Europa en van buiten de Europese Unie. Maar wie tot een oplossing van het onderklassenvraagstuk wil komen zal de simpele Dalrymple-retoriek moeten negeren. De oplossing van het vraagstuk ligt niet in het benadrukken van

eigen verantwoordelijkheid of de vrije wil, minder televisiekijken, minder uitgaan, zero tolerance of het verbieden van huidtatoeages (volgens Dalrymple zijn huidtatoeages de oorzaak van criminaliteit), maar in de vernieuwing van maatschappelijke instituties.

The continents education systems are crumbling, schreef Newsweek afgelopen week in een indringend overzichtsartikel. Het is schrikbarend hoeveel drop outs de Franse, Duitse, Nederlandse en Italiaanse schoolsystemen momenteel produceren en hoe weinig er wordt geïnvesteerd in onderwijs en in het verbeteren van de overgang van school naar werk.

Ook het bijstandstelsel is nog steeds niet omgewerkt tot een werkstelsel dat mensen snel naar een reguliere baan leidt en als dat niet lukt een of andere gesubsidieerde baan aanbiedt. De emancipatie van de arbeidersklasse na Tweede Wereldoorlog heeft plaatsgevonden dankzij intelligente vernieuwingen en enorme investeringen in onderwijs, gezondheidszorg, sociale huisvesting, sociale zekerheid en door de sociale betrokkenheid van onderwijzers, artsen en functionarissen van maatschappelijke instellingen. Er is geen moreel beschavingsoffensief nodig voor het bestrijden van onderklassenvorming, maar een offensief ter verbetering van de emanciperende en integrerende werking van instituties als arbeid, onderwijs en sociale zekerheid.

De vrolijke werklozen van de jaren tachtig bestaan nagenoeg niet meer
Van moreel relativisme is in Nederland al lang geen sprake meer

Info: Hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij heeft een aantal publicaties over armoede op zijn naam staan, waaronder Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland. Dit artikel is mede gebaseerd op de nieuwe inleiding in de heruitgave van Publieke bijstandsgeheimen.

Trefwoord: [sociale zekerheid](#); [onderwijs](#); [maatschappij](#)

Persoon: [Godfried Engbersen](#)