

De rationele arme

De politieke economie van moderne armoede

Dit artikel is een eerste vingeroefening in het hanteren van een aantal begrippen van de nieuwe politieke economie om de rationaliteit van het gedrag van moderne armen te beschrijven. De methodologische grondslag van de nieuwe politieke economie wordt gevormd door de rationele keuze-theorie. Elster formuleert de twee centrale premissen als volgt: (1) Structurele beperkingen bepalen niet volledig de handelingen van individuen in een gegeven samenleving. (2) Gegeven de handelingsmogelijkheden die er zijn kiezen individuen die waarvan zij verwachten dat deze hen het meeste voordeel zullen geven (Elster 1982: 463-464). Het mensbeeld dat in de rationele keuze-theorie centraal staat, is dat van een individu dat via calculerend en strategisch handelen zijn eigenbelang tracht te maximaliseren.

Er zal worden betoogd dat de inkomensstrategieën van de moderne armen in de Nederlandse verzorgingsstaat een rationele basis hebben. Een tweetal inkomensstrategieën zal uitgebreid worden besproken: het maken van 'problematische schulden' en 'uitkeringsfraude'. Het materiaal waarop een en ander is gebaseerd heeft vooral betrekking op de eerste resultaten van een onderzoek, uitgevoerd door de sectie Empirische Sociologie Leiden, onder langdurig werkloze minima in de Rotterdamse wijk 'Het Nieuwe Westen' en in de wijk 'Stadsveld/Pathmos' te Enschede. Beide wijken staan voor twee sociologisch te onderscheiden sociale omgevingen; enerzijds een multi-culturele, heterogene stadswijk, anderzijds een relatief hechte, homogene volksbuurt.

'By rationality I mean that individuals evaluate the possible outcomes associated with their choices in accordance with their preferences and values. In doing this, they discount the evaluation of each outcome in accordance with their subjective estimate of the likelihood of the outcome. Finally, they make the choice which they believe will maximize their expected utility' (Popkin, 1979: 31).

Inleiding

Morele en politieke economie

In 1979 verscheen het fraaie boek *The Rational Peasant, the Political Economy of Rural Society in Vietnam* van Popkin. In dit boek werd een verrassende visie ontwikkeld op het gedrag van arme Vietnamese boeren. Tegenover de gangbare morele economie-benadering plaatste Popkin het perspectief van de politieke economie. Beide benaderingen kunnen als volgt worden gekarakteriseerd. De morele economie-benadering benadrukt het streven van arme boeren naar het reduceren van risico's en beschouwt het dorp als een sleutelinstitutie voor het garanderen van bestaanszekerheid. Een tweede belangrijke institutie is de cliënt-patroon relatie. Het gaat om een relatie die gekenmerkt wordt door wederzijdse verplichtingen en geaccepteerde normen van rechtvaardigheid en gelijkheid, waardoor de armoedelijn van de boeren niet wordt overschreden.

De politieke economie-benadering hanteert andere uitgangspunten. Zij heeft niet alleen oog voor het reduceren van bestaansonzekerheid, maar ook

* Drs. Godfried Engbersen is verbonden aan de Vakgroep Sociologie, Sectie Empirische Sociologie van de Rijksuniversiteit Leiden en aan het Postdoctoraal Instituut voor de Sociologie van de Universiteit van Amsterdam. De auteur bedankt zijn Leidse collega's voor het gebruik van gemeenschappelijk verzameld materiaal. Daarnaast bedankt hij Jan-Willem Gerritsen voor zijn commentaar op een eerdere versie. Dit artikel verscheen eerder in rudimentaire vorm in het blad van de Vakgroep Verzorgingssociologie van de Universiteit van Amsterdam (Verzorging jrg 3, nr. 3, aug. 1988). De titel is een parafrase op de studie van Samuel L. Popkin, *The Rational Peasant, the Political Economy of Rural Society in Vietnam* (1979).

voor de korte en lange termijn investeringen van arme boeren en voor (innovatief) gokgedrag. Nieuwe situaties — waaronder de overgang naar een markteconomie — scheppen nieuwe mogelijkheden en nieuwe wegen voor boeren. In de tweede plaats is niet het dorp (als culturele en rituele eenheid) eenheid van analyse, maar het strategisch gedrag van het individu. De normen die binnen een dorp en tussen cliënt en patroon gelden zijn niet cultureel vastgelegd, maar voortdurend onderwerp van onderhandeling, machtsuitoefening en strategisch handelen. Tegenover de gemeenschapsoriëntatie van de moreel economen plaatst Popkin het 'free riders' probleem en het bestaan van gevestigden en uitgesloten. In de derde plaats wordt de relatie tussen landheer en boer geanalyseerd in termen van relatieve macht en het vermogen van landheren om relaties te individualiseren ter voorkoming van collectieve actie en machtsvorming van boeren.

Cultuur en rationaliteit van moderne armoede

De confrontatie tussen het ideeëngoed van de morele economie- en de politieke economie-benadering vertoont op een aantal punten een treffende analogie met de discussie over armoede die eind jaren zestig gevoerd werd tussen aanhangers van de 'culture of poverty'-these en voorstanders van de 'adaptive approach'.

De 'culture of poverty'-benadering benadrukt evenals de morele economie-benadering de culturele gedetermineerdheid van het gedrag van de armen. Het begrip 'culture of poverty' is afkomstig van Oscar Lewis (Lewis, 1959; 1968). Lewis beschouwde de armoedecultuur als een manier van omgaan met een uitzichtloze situatie. Een armoedecultuur ontstaat naar zijn mening wanneer armen eigen waarden, normen en gedragspatronen ontwikkelen en van generatie op generatie overdragen. Daarbij gaat het om een cultuur die een zekere autonomie heeft ten opzichte van de materiële situatie en die de armen ervan kan weerhouden te profiteren van mogelijkheden die zich voordoen. Fatalisme en een laag niveau van aspiratie worden door Lewis als de centrale kenmerken van armoedecultuur gezien. In veel toepassingen van de 'culture of poverty'-these richt men zich vrij exclusief op de apathische en fatalistische instelling van groepen armen. Onvoldoende aandacht wordt besteed aan de maatschappelijke positie van de armen en aan de specifieke relaties met gevestigde groepen en instituties (vgl. Waxman, 1977). Lewis zelf kan hiervan niet beticht

worden, maar in een aantal toepassingen wordt de cultuur van de armoede veelal in verband gebracht met impulsief, onverantwoordelijk en irrationeel gedrag (zie daarover Valentine, 1968, Portes, 1972, en Auletta, 1982: 31-50). De waardering van de cultuur van de armoede valt — anders dan de positieve waardering door de moreel economen van de gesloten boerensamenlevingen — vaak negatief uit. De sociale orde is geen morele, maar een immorele orde.¹ Sommigen gaan daarbij zover om te suggereren dat individuen eerst cultureel gerehabiliteerd moeten worden voordat zij een volwaardige plaats kunnen verkrijgen in de samenleving (Banfield, 1968; Tiffany e.a., 1970). Dergelijke opvattingen hebben raakvlakken met de onmaatschappelijkheids-discussie die in Nederland is gevoerd in de jaren vijftig.

De 'adaptive approach', ook wel situationele benadering genoemd, kent andere uitgangspunten. Het gedrag van armen wordt niet verklaard uit een deterministische en holistisch cultuurbegrip, maar uit het strategisch handelen van individuen in situaties van structurele ongelijkheid. De strategieën die de armen hanteren worden beschouwd als realistische aanpassingen aan hun begrensde mogelijkheden (Valentine, 1968). Binnen de adaptieve benadering is meer aandacht voor de relaties tussen de armen en de niet-armen. Dat geldt zowel voor de invloed van dominante instituties op de armen, als voor de verschillen en overeenkomsten tussen waarden, normen en aspiraties van de armen en de niet-armen (vgl. Rodman, 1963).

De 'adaptive approach' is minder normatief dan de culturele benadering. Het gedrag van de armen, hoe afwijkend ook, wordt geïnterpreteerd als een rationeel antwoord op de mogelijkheden die zich voordoen. Hierin stemt de 'adaptive approach' overeen met een centraal uitgangspunt van de nieuwe politieke economie, namelijk de nadruk op het rationeel handelend individu (vgl. de studies van Liebow, 1967, en Perlman, 1976).²

Inkomensstrategieën

De studie van Caplovitz *The Poor Pay More* (1963) kan worden beschouwd als een baanbrekende sociologische studie naar de consumptiepatronen van lage inkomensfamilies. In deze studie van Caplovitz treft men echter eenzelfde probleem aan als bij veel armoedestudies in de 'culture of poverty'-traditie. De consumentenpraktijken van de lage inkomensgroepen worden verklaard uit een onvermogen om op een meer ratio-

nele wijze om te gaan met geld en consumentenproblemen. Zo onderscheidt Caplovitz drie 'coping patterns' bij de lage inkomensgroepen: 'apathie' (er wordt geen actie ondernomen), 'onwetendheid' (men is niet op de hoogte van zijn rechten) en 'ineffectiviteit' (de ondernomen actie had geen effect). Het onvermogen dat uit deze drie 'coping patterns' spreekt wordt vooral verklaard vanuit een cultureel traditionalisme. In het bijzonder wordt deze verklaring toegepast op nieuwkomers als Puerto Ricanen en zwarten uit het zuiden, die een traditioneel cultuurpatroon zouden kennen (Caplovitz 1963: 181) en daardoor niet in staat zouden zijn om te gaan met de gebureaucratiseerde, onpersoonlijke warenhuizen die buiten de buurt liggen. Deze nieuwkomers hebben een sterke voorkeur voor persoonlijke contacten met winkeliers in de directe woonomgeving en voor lokale kredietverstrekkers die in hun diensten weten te personaliseren. Zij vallen daarmee in de handen van vaak weinig bonafide handelaren, die lage kwaliteit bieden en hoge rentes rekenen: 'the poor pay more'. In dezelfde studie van Caplovitz kunnen aanknopingspunten worden gevonden om op een heel andere wijze naar het omgaan met geld te kijken. Zo is er de constatering dat het consumentengedrag van lage inkomensgroepen wel eens rationeel van aard zou kunnen zijn.

(...) interpretations in terms of adaptive rationality cannot be ignored. Families who buy food at small groceries may do so in part because they feel more at home with the storekeeper; but it is also true that they can get credit there which is not available at the supermarket. And the same pervasive need for credit may explain why some shop for durables only in the neighborhood (Caplovitz, 1963: 11).

Met andere woorden: het kopen bij de winkelier om de hoek moet niet zozeer worden verklaard uit traditionalisme, maar uit rationele overwegingen. De buurtwinkeliers en -handelaren zijn bereid om op de pof te laten kopen of afbetalingsregelingen te treffen. Uit de studie van Caplovitz blijkt dat 'the scope of shopping' van de lage inkomensfamilies sterk beperkt is onder invloed van financiële barrières. Men heeft minder mogelijkheden om boodschappen te doen in de grote, goedkope warenhuizen buiten de buurt.³ Wie een gering inkomen heeft is genooddaakt te kopen bij de dag en af te betalen per maand, ook al is men daardoor duurder uit. Het week- of maandinkomen

van de armen is te laag om goederen in grote hoeveelheden in te kopen of direct te financieren. Caplovitz stelt tevens vast dat uitkeringsafhankelijkheid, die bij gangbare kredietverschaffers geen enkele kans maken, in de informele consumentenmarkt wel kans van slagen hebben om duurzame gebruiksgoederen te kopen (Caplovitz 1963: 180). Deze opmerkingen lijken van een heel wat realistischer inzicht te getuigen dan de verklaringen in termen van traditionalisme. Dat dergelijke strategieën nog altijd actueel zijn blijkt bijvoorbeeld uit de *Minima zonder marge*-studies (Oude Engberink 1987: 107) en de studie *Moderne armoede* (Engbersen en Van der Veen 1987: 42). Ook de eerste resultaten van het wijkgebonden onderzoek naar langdurig werkloze minima laten vergelijkbare strategieën zien. Twee uitspraken van respondenten kunnen als illustratie dienen.

Je hebt hier aan de overkant zo'n kereltje en die is wel makkelijk. Die schrijft wel eens dingen op, weet je. Gebeurt vaak genoeg, als we geen poen hebben. Dan schrijven we het lekker op.

Als ik Wehkamp niet had, had ik op de grond gezeten, want van de sociale dienst kan je geen kleedje kopen, daar kan ik ook geen bank van kopen. Het is de enige mogelijkheid, waar moet ik het anders doen. Ik betaal ze altijd trouw, tot op de laatste cent. Nooit problemen, zou ik ook niet willen ook. Wehkamp is een uitkomst. Sommige mensen maken er zo'n probleem van. Nee hoor, het is het beste dat er is. Je betaalt wel veel rente, maar je kunt spullen kopen.

In het vervolg van deze paragraaf zal worden ingegaan op twee sterk ter discussie staande vormen van inkomstenverruiming: schulden maken en uitkeringsfraude. Het zijn strategieën die erop gericht zijn het inkomen te vergroten (uitkeringsfraude) of om de bestedingsmogelijkheden tijdelijk te verruimen (schulden maken).

Problematische schulden

Recente onderzoeken hebben te zien gegeven dat ongeveer de helft van de huishoudens op het sociaal minimum met schulden kampt (Oude Engberink 1987, Engbersen en Van der Veen 1987, Schortinghuis-Sprangers en Van Raaij 1985). Daarvan heeft naar schatting ruim een derde problematische schulden. Onder 'problematische schulden' wordt verstaan: het hebben van een dusdanige schuldsituatie dat een huishouden niet

meer aan de aangegane financiële verplichtingen kan voldoen (Hessels 1987: 4).

Problematische schuldsituaties concentreren zich vooral bij huishoudens die afhankelijk zijn van een uitkering. Het is een triviale constatering die niet hardop genoeg gezegd kan worden: mensen met weinig geld hebben relatief vaker problematische schulden. Daarnaast worden veelal de volgende relevante factoren genoemd (vgl. Hessels, 1987):

1. Jonge en kinderrijke huishoudens kennen relatief veel schulden;
2. Schuldenaren hebben meerdere schuldrelaties en komen bij minder gebruikelijke en minder kritische kredietgevers terecht, nl. GEB, woningverhuurders, financieringsmaatschappijen en postorderbedrijven en de sociale dienst;
3. Bij een deel van de schuldenaren is sprake van 'mismanagement', 'onverantwoord leengedrag' of 'problematisch financieel beheer'.

Het derde punt raakt aan noties die terug te vinden zijn in de literatuur over de 'culture of poverty'. Het maken van schulden zou te wijten zijn aan persoonlijk falen. In een recent rapport wordt 'mismanagement' in 20% van de gevallen opgevoerd als de hoofdoorzaak van het hebben van problematische schulden (Van Hulst 1987: 26). Sociaal beleid ligt als gevolg van een dergelijke probleemdefinitie ook voor de hand. Wie drastisch in de schulden is geraakt moet worden geholpen via budgetbegeleiding en psycho-sociale hulpverlening (zie Caplovitz, 1963: 182-183; Schortinghuis-Sprangers en Van Raaij, 1985; Van Hulst, 1987: 43). Tegenover deze visie zou ik de rationaliteit van het maken van schulden willen plaatsen. Zij die alleen rond moeten komen van het sociaal minimum leven onder een financieel regime, waarin geen ruimte bestaat om (deels) bij te blijven bij gangbare of veranderende consumptiepatronen. Consumptiegoederen hebben echter onmiskenbaar sociale functies: het niet hebben van goederen (of het nu om telefoons, televisies, snoep, drank of Nike-schoenen gaat) sluit mensen uit van sociale verbanden. Het 'mismanagement' of 'a-sociale', 'onverantwoordelijke' bestedingspatroon van de moderne armen is vaak een poging om sociaal bij te blijven en bepaalde verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld ten opzichte van kinderen) niet te ontlopen. De moderne armen zijn niet meer of minder slachtoffer van de cultuurlandbouw dan de hogere inkomensgroepen. Het maken van schulden is een rationele keuze. Het is de

keuze tussen sociale participatie of sociale uitsluiting. Dat vooral jonge mensen en gezinnen met kinderen schulden maken is in dit licht verklaarbaar. Interessant in dit verband is de studie *Growing up at the Margins* (1986). In deze studie wordt verslag gedaan van een intensief onderzoek onder arbeidersjongeren in Noordoost-Engeland. Daarin wordt onder andere opgemerkt: 'Initially we were puzzled by young adults' apparent inability to manage their money week to week in what we considered to be a planned and controlled way' (Coffield e.a., 1986: 61). De onderzoekers stootten op het fenomeen dat de werkloze jongeren hun tweewekelijkse uitkering binnen 2-3 dagen opmaakten, waarna zij weer genoodzaakt waren geld van anderen te lenen. De verbazing over een dergelijk financieel irrationeel gedrag maakte naarmate het onderzoek vorderde plaats voor het besef dat hun bestedingspatroon een belangrijke sociale functie vervulde.

Their behavior could have been interpreted as fecklessness, but further discussion with them showed us the central importance of having one or two big nights out, spending and socialising on a par with those in jobs. This was one of the many tactics the young adults used to maintain their selfrespect; they felt the need to participate in the customary activities of the community for two or three days a fortnight, and for this it was worth being broke for the other ten days (Coffield e.a., 1986: 62).

Ook in het Nieuwe Westen in Rotterdam kwam dit verschijnsel veelvuldig naar voren. Vergelijk het volgende interviewfragment.

Het is ongeveer hetzelfde. Ik zit binnen en als ik geld heb ga ik naar het café of ik ga met vrienden video kijken. Veel vrienden zitten in café 'Instanbul'. We praten over werk, we informeren elkaar. Als je geld hebt kan je uitgaan. Maar als je uitgaat met een Nederlands meisje kost je dat honderd gulden. Daarna moet ik lenen bij vrienden.

De rationaliteit van schulden maken komt tevens tot uitdrukking in de schuldrelaties die men onderhoudt. Er is sprake van overwogen risicocalculatie. De financiële speelruimte wordt vooral vergroot door de huur en het GEB niet te betalen, 'leningen' af te sluiten bij de sociale dienst (leenbijstand of bijzondere bijstand) en door goederen te kopen bij postorderbedrijven. De directe con-

sequenties van dergelijke strategieën en transacties zijn beperkt. De signalering van huurachterstand of GEB-achterstand is abominabel in Rotterdam. De resultaten van het Rotterdamse project 'schuldsanering' geven weer dat 75% van de huishoudens schulden had bij het GEB en 50% een huurschuld. De gemiddelde grootte van de aangetroffen huurschuld bedroeg f 3.200.-- en bij de GEB-schulden f 3.700.--; dat wil zeggen dat men in de meeste gevallen langer dan een jaar geen huur en GEB heeft betaald. De risico's die worden genomen zijn beperkt en ingecalculeerd. Grote schulden leiden bijvoorbeeld slechts in een klein aantal gevallen tot directe huisuitzetting of afsluiting van GEB. In de meeste gevallen wordt uiteindelijk een afbetalingsregeling getroffen.

Er zijn meer dingen die je moedwillig af en toe niet betaalt. Je gaat er misbruik van maken. Gas en licht bijvoorbeeld. Je weet gewoon dat het al 5,6 maanden was dat we niet betaalden. We hebben de huur een jaar laten oplopen. Dat was over de 1000 gulden op een gegeven moment. Als we niet hadden betaald dan waren we zo ons huis uitgegooid. Nou, grote toestanden. Maar dat hebben we nu afgelost. Maar ja, dan kan ik ook wel op mijn ouders steunen. Ja, dat risico ga je nemen, want je weet ook dat je een regeling kan treffen.

De rationaliteit van schulden maken komt tevens tot uitdrukking in de resultaten van het gemeentelijke project schuldsanering in Rotterdam. 3600 Aanvragen werden in de afgelopen twee jaar afgewikkeld: 1600 daarvan zijn inmiddels geregeld en 2000 aanvragen werden afgewezen (Van Hulst 1987). De afwijzing is terug te voeren op een gebrek aan motivatie en/of perspectief voor de aanvrager.⁴

Naar mijn overtuiging gaan achter deze cijfers twee verschillende rationaliteiten schuil, die corresponderen met twee verschillende groepen. De eerste groep heeft er baat bij dat de schuld gesaneerd wordt, de tweede groep – bij nader inzien – niet. Voor de eerste groep liggen de baten voor de hand. In de meeste gevallen wordt de schuld gehalveerd. Het is een groep die nog toekomstperspectief heeft, die gemotiveerd is en die de schuldsanering als een investering voor de toekomst ziet. Binnen 3 jaar kan men uit de problemen zijn en is men verlost van de sociale druk van deurwaarders en incassobureaus. In die drie jaar worden wel huur en GEB rechtstreeks van het in-

komen afgehouden.

Voor de tweede groep is het rationeel om schulden niet te saneren. In deze groep bevinden zich veel schuldenaren die al geruime tijd werkloos zijn en die – anders dan de eerste groep – nauwelijks kans hebben op terugkeer op de arbeidsmarkt. De langdurige werkloosheid heeft hun toekomstperspectief vernietigd. Zij investeren in korte termijn transacties. De toekomst is de dag van morgen. Vergelijk het onderstaande (extreme) relaas van een werkloze man van 32, die ruim zes jaar werkloos is en de hoop op een baan heeft opgegeven. Hij heeft zich aangemeld voor het project schuldsanering, maar is uiteindelijk afgewezen op grond van zijn 'motivatie' en onverantwoordelijke' bestedingspatroon.

Ik heb 3000 gulden schuld bij de giro. Daar hoor je weinig van, maar die is er nog wel. Ik heb er een poos op afbetaald, maar daar ben ik mee gestopt. Ik heb met het wisselen van huiseigenaar ook een schuld opgebouwd bij het GEB, 500 gulden. En nog 450 gulden schuld bij mijn nieuwe huisbaas, maar daar heb ik nu een regeling mee getroffen. Het wordt nu automatisch afgeschreven van mijn uitkering. En ik ben bij de GSD geweest voor een afbetalingsregeling voor het GEB. Die schulden moet ik gewoon kwijtraken, want je kan niet hebben dat ze je opeens afsluiten. En mijn huisbaas moet ik ook te vriend houden. Die man doet het ook voor de poen. Maar die giro bijvoorbeeld, die krijgt niets van me. Ja, ik heb schulden, 11.000 gulden voor loon- en inkomstenbelasting over 1984. Ja, ik heb wel zwart gewerkt, maar niet in die mate dat ik zo'n aanslag moet krijgen. En ik heb een vriendin gehad in Amsterdam. Daar heb ik nu nog last mee met alle treinkaartjes die ik niet betaalde. Ja, 25 gulden heen en terug, ja, schrijf dat maar op de lat. Ja, zo ben ik dan hoor. Ik heb een legitimatiebewijs bij me, dus schrijf maar op. Ja, dat groeit ook allemaal. Daar staat ook nog wel 1500 gulden van. Ik denk er niet over na. Als ik me over dat soort dingen druk zou lopen maken, dan zou ik gek worden. Ik ben nu in de fase gekomen dat ik het parket aan de deur krijg, dus vandaag of morgen moet ik ineens 10 of 14 dagen zitten. Nou, dat doe ik dan maar. Er zit ook nog eentje bij voor winkeldiefstal, die is dan ook gelijk zeshonderd piek.

De mensen die uiteindelijk niet gesaneerd (willen) worden, maar die zich toch aanmelden bij het project schuldsanering, hebben daarvoor ver-

schillende motieven. De twee belangrijkste zijn:

1. De idee in een klap van de schulden te worden afgeholpen (wat niet het geval is);
2. Het tijdelijk op afstand houden van schuld-eisers (wat wel het geval is).

Daadwerkelijk meedoen met het project schuldsanering betekent voor hen een te zwaar regime, dat hun financiële speelruimte voor de komende drie jaar te veel doet inkrimpen.

Uitkeringsfraude

De relatie cliënt-sociale dienst kan worden beschouwd als een moderne cliënt-patroon relatie. Popkin noemt een drietal aspecten van de cliënt-patroon relatie (Popkin, 1979: 72): 'exchange' (ruilrelatie), 'maintenance of dependency' (handhaving van afhankelijkheid) en 'distribution of resources' (verdeling van de middelen). Hij beschrijft hoe boeren via strategisch gedrag hun bestaansminimum proberen te vergroten ('not fixed at a culturally given level'), hoe zij hun afhankelijkheid van landeigenaren pogen te doorbreken en hoe deze eigenaren hun machtspositie trachten te handhaven door ongelijke behandeling van boeren en het opbouwen van een gecompliceerd patriarchaal netwerk van relaties.

De moderne cliënt-GSD relatie kan met behulp van dezelfde begrippen worden beschreven. De aard van deze relatie is echter niet dyadisch of 'multistranded'.⁵ Het is een administratieve, bureaucratische relatie, gericht op de verstrekking en verkrijging van een vastgelegd bedrag aan bijstand. Wel kent de sociale dienst het 'individualiseringsprincipe'. Op grond van dit sleutelprincipe van de bijstandswet kunnen huishoudens extra bijstand verkrijgen indien hun specifieke situatie dat noodzakelijk maakt. Via strategisch gedrag proberen de moderne armen deze bijstand te verwerven. Terugkerende methoden zijn: vlijerij (veelal door vrouwen), agressief gedrag (veelal door mannen), bewijzen van financiële nood (geen geld) en sociale en medische indicatie. Het individualiseringsprincipe impliceert een ongelijke behandeling van cliënten. Een ongelijke behandeling die onvrede oproept bij diegenen die geen beroep doen op extra bijstand of bij hen die niet in aanmerking komen voor incidentele bijstand.⁶

De relatie tussen cliënt en sociale dienst in Rotterdam is administratief en anoniem. De controle die wordt verricht is vooral een papieren controle. Wie de juiste documenten — ook al hebben ze met de realiteit weinig van doen — kan overleg-

gen hoeft weinig te vrezen. Vanwege de specifieke relatie met de sociale dienst nemen de moderne armen risico's om hun inkomen te vergroten. In mijn eigen onderzoek in de Rotterdamse wijk 'Het Nieuwe Westen' ben ik relatief veel voorbeelden tegengekomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale zekerheid. De meest voorkomende waren:

1. zwart werken naast de uitkering;
2. samenleven met twee uitkeringen;
3. studeren met een uitkering;
4. bijstand aanvragen voor noodzakelijke goederen van het bestaan en voor het geld andere zaken kopen (bijvoorbeeld een auto, video, kleren).

Deze strategieën kunnen deels worden beschouwd als korte termijn investeringen en deels als lange termijn investeringen (dit geldt in het bijzonder voor studeren met een uitkering). Het zijn strategieën waarmee men de afhankelijkheid van de sociale dienst ten eigen bate probeert te manipuleren. De strategieën impliceren verschillende graden van risico. Het ontduiken van de woningdelaerskorting is vrij gemakkelijk, evenals studeren met een uitkering.⁷ Beide vormen van fraude worden vaak oogluikend toegestaan door bijstandmaatschappelijk werkers. Scheiden om twee uitkeringen te krijgen betekent meer risico nemen. Dat geldt ook voor het hebben van een postadres of voor structureel zwart werken naast de uitkering. Harde strategieën als zwart werken en forse uitkeringsfraude worden door bepaalde individuen gehanteerd. Het gaat in de meeste gevallen om alleenstaanden, die relatief jong zijn en een afgeronde schoolopleiding achter de rug hebben. Zij nemen relatief grote risico's, waar echter grote baten tegenover kunnen staan.⁸ De financiële consequenties van ontdekking zijn te overzien. Bijna niemand krijgt in Rotterdam een straffkorting. Wel dient het ten onrechte uitgekeerde bedrag — in termijnen — terug betaald te worden.

Contextualiteit en rationaliteit van moderne armoede

Twee contexten van moderne armoede

In voorgaande paragrafen is de rationaliteit van het maken van schulden en uitkeringsfraude beschreven. Deze beschrijving was vooral van toepassing op de situatie in Rotterdam en meer in het bijzonder op de wijk 'Het Nieuwe Westen'. In het kader van een Leids onderzoeksproject zijn niet

alleen in Het Nieuwe Westen, maar ook in de wijk 'Stadsveld/Pathmos' te Enschede minima onderzocht die langdurig werkloos zijn. Ik zal de resultaten met betrekking tot een drietal strategieën van rondkomen vergelijken: schulden maken, regelmatig zwart werken en misbruik en on-eigenlijk gebruik van sociale zekerheid. Zwart werken valt onder uitkeringsfraude, maar wordt apart onderscheiden.

Tabel 1. Percentage huishoudens dat schulden maakt, regelmatig zwart werkt en fraudeert in Het Nieuwe Westen (n=90) en Stadsveld/Pathmos (n=80)

	Schulden	Zwart werken	Uitkerings-fraude
Het Nieuwe Westen	59%	16%	15%
Stadsveld/Pathmos	49%	2%	0%

De verschillen tussen de twee wijken zijn groot. Wat schulden betreft ligt Stadsveld/Pathmos op het landelijk gemiddelde en Het Nieuwe Westen 10% daarboven. De harde strategieën van rondkomen komen in Enschede nauwelijks voor. De verschillen kunnen in verband worden gebracht met de specifieke kenmerken van de onderscheiden werklozengroepen. Enschede levert het volgende beeld: men is laag geschoold, op jonge leeftijd gaan werken in de textielindustrie, getrouwd en heeft kinderen. Men leeft al geruime tijd in dezelfde buurt, de huisvesting is goed en het merendeel van de mensen heeft een tuin met een schuur. Het Nieuwe Westen laat een minder eenduidig beeld zien: ook hier laaggeschoolden, die al op jonge leeftijd zijn gaan werken. Verder treffen we er de nieuwe groepen werklozen en armen aan als de migranten, eenoudergezinnen en studerende. Het gezin is in Het Nieuwe Westen niet de hoeksteen van de samenleving. Tot het bestand van de GSD horen alleenstaanden (65%), eenoudergezinnen (17%), echtparen zonder kinderen (7%) en echtparen met kinderen (10%). De buurtbinding is hier geringer; slechts 18% (tegen 58% in Stadsveld/Pathmos) woont langer dan 10 jaar in de wijk. De huisvesting in het Nieuwe Westen is slecht. Het merendeel van de werkloze huishoudens bewoont een bovenwoning met 2 kamers en heeft geen tuin of schuur. De specifieke kenmerken van de groep werklo-

zen en hun woonomgeving geven een eerste verklaring voor de afwezigheid en aanwezigheid van bepaalde strategieën. In Pathmos beschikt men over voorzieningen om te klussen (tuin, schuur) en kan men meer terugvallen op een familienetwerk. In Stadsveld/Pathmos kluste 55% van de respondenten voor zichzelf; 45% kluste voor familie en bekenden. In Het Nieuwe Westen lagen de percentages respectievelijk op 9% en 15%. In Het Nieuwe Westen had 32% van de respondenten nauwelijks contact met familie, 30% een beperkt contact en 38% een intensief contact. Voor Stadsveld/Pathmos lagen de percentages respectievelijk op 20%, 33% en 47%. Men zou kunnen betogen dat de grotere omvang van de huishoudelijke sector en het familiair hulpbetoon in Stadsveld/Pathmos andere inkomensstrategieën (zwart werken, uitkeringsfraude) minder noodzakelijk maakt.

Het ingebed zijn in een familie- en gemeenschapsverband lijkt ook een remmende factor te zijn op het nemen van grote risico's. De baten van uitkeringsfraude en structureel zwart werk wegen niet op tegen de mogelijke consequenties.

Ik vind zelf dat ik teveel verantwoording voor vrouw en kinderen heb om daaraan te beginnen. Ik zal je vertellen dat je verlinkt wordt waar je bij staat en je hebt het geen eens door. Ik weet wel waar het zwart werk zit, maar ik wil daar niet eens rondlopen, want straks moet je ook weer alles omgekeerd gaan bewijzen. Steunfraude noemen ze dat en ze geven je strafsteun dan. Nou, ik begin er niet aan.

Met deze laatste vaststelling, de invloed van het sociale netwerk, zijn we terecht gekomen bij een andere belangrijke verklarende factor, namelijk de invloed van de sociale context op de rationele keuzes die individuen maken.

Begrensde rationaliteit

Ten grondslag aan de nieuwe politieke economie-benadering ligt de rationele keuze-theorie. Daarover heeft Wildavsky het volgende opgemerkt:

I still find theories of rational choice useful but I wish to broaden the scope of what is being pursued; under the 'interests' of the actors I now include their way of life, that is, their mode of social organization or culture (Wildavsky, 1986: 4).

In zijn recente werk tracht Wildavsky de rationele keuze-theorie te contextualiseren. Hijzelf spreekt van de overgang van politieke economie naar politieke cultuur. Met behulp van het werk van de antropologe Douglas beschrijft Wildavsky verschillende politieke culturen die beperkingen opleggen aan het gedrag van mensen. In navolging van Douglas huldigt Wildavsky de stelling dat rationaliteit contextueel of cultureel bepaald is: 'An act is rational, schrijft Wildavsky 'if it supports one's way of life' (Wildavsky, 1986: 11).⁹

Nu terug naar 'Het Nieuwe Westen' en 'Stadsveld/Pathmos'. Beide wijken kunnen worden beschouwd als twee verschillende sociale organisatievormen die beperkingen opleggen aan het gedrag van individuen. Stadsveld/Pathmos vertoont nog de trekken van een klein, dichtgeweven sociaal netwerk. Het is een relatief homogene wijk, geworteld in de voorbije textielsamenleving (zie Van Waarden e.a. 1987). Met name het buurtje Pathmos belichaamt nog het meest de volksbuurt van weleer: weinig culturele onderscheidingen, egalitaire omgangsvormen en een grote mate van sociale controle. De sociale controle komt sterk tot uitdrukking in de risico-perceptie ten aanzien van zwart werken: 64% van de Enschedenaren gaf het lopen van een te groot risico op als reden om niet zwart te werken tegen 44% van de Rotterdamse respondenten. Vergelijk de volgende uitspraken van Enschedese respondenten.

De mensen in de buurt worden nogal gauw ja-loers. Het is al eerder gebeurd dat ze iemand hebben aangemeld.

Hier hoeft je het niet te doen hoor, zwart werken. Ze brengen je zo aan. Dat was twee huizen verder en dan daarnaast. Dat is toch altijd zo. Trammlant. Die kerel zit altijd te zeiken, brengt alles aan.

Het Nieuwe Westen daarentegen is een multi-culturele wijk, waarin de meeste mensen in losse, anonieme verbanden leven. Het is een knooppunt van wegen die van verre en van nabij zijn samengekomen. Anders dan in Stadsveld/Pathmos is de onderlinge controle weggefallen, niet de onderlinge wedijver, maar geen van de groepen beschikt over de machtsmiddelen om anderen buiten te sluiten. Ook de relatie met de sociale dienst is lossier en afstandelijker dan in Stadsveld/Pathmos. Stadsveld/Pathmos kent een relatief egalitaire structuur, die kenmerkend is voor traditionele ar-

beidersculturen. Wie uit de band springt wordt afgestraft. In Pathmos wordt men voor een dubbeltje geboren en wordt men nooit een kwartje; in Het Nieuwe Westen is het ieder voor zich en wint de sterkste. Het zijn gemeenplaatsen die het sociale klimaat in beide wijken schetsen. De verschillende sociale organisatievormen begrenzen de rationaliteit. Douglas formuleert het als volgt: 'It is well said that individuals suffer from the bounding of their rationality' (Douglas 1987: 55). Scheiden om twee uitkeringen te krijgen of zwart te werken is — gelet op de risico's — irrationeel in Pathmos en rationeel in Het Nieuwe Westen. Burenhulp is rationeel in Pathmos en irrationeel in Het Nieuwe Westen. Door het grote verloop aan inwoners levert de sociale investering in Het Nieuwe Westen weinig op. Er zijn ook overeenkomsten in strategisch gedrag, want schulden maken is rationeel — zowel in Stadsveld/Pathmos als in Het Nieuwe Westen — en dat doen velen dan ook.

Slot

Geconcludeerd kan worden dat voorzichtigheid is geboden bij het te ondoordacht gebruiken van het begrippenapparaat van de 'culture of poverty'-benadering. Begrippen als apathie, onwetendheid, onverantwoordelijkheid, verwijzen sterk naar de irrationaliteit en gedetermineerdheid van het gedrag van de armen. Armen zouden gevangen zijn in een cultuur, waarin geen plaats is voor rationele calculatie, maar waarin men vooral impulsief handelt, gericht op directe behoeftebevrediging. In de literatuur over schulden keren verwante noties terug. Tegenover een dergelijk invalshoek is in dit artikel — bij wijze van uitdaging — het strategisch en rationeel handelen van moderne armen benadrukt. Uitkeringsfraude, schulden maken en het kopen bij postorderbedrijven zijn beschreven als vormen van calculerend gedrag waarmee men het niet eens kan zijn, maar die zeker niet irrationeel zijn. Of om de woorden van Murray te gebruiken:

All were rational responses to changes in the rules of the game of surviving and getting ahead. I will not argue that the responses were the right ones, only that they were rational (Murray, 1984: 155).

Het is onjuist om de moderne armen te beschouwen als muurbloempjes van de verzorgingsstaat die slechts afwachting en lijdzaam toezien hoe

het zorgsysteem hen bejegt. Zij reageren actief op de mogelijkheden en onmogelijkheden die zich voordoen. Bijvoorbeeld door manipulatie van het systeem (uitkeringsfraude) of door hulp in eigen kring (familiaal hulpbetoon). Dat neemt overigens niet weg dat er grote groepen zijn aan te wijzen die over onvoldoende vaardigheden en sociale contacten beschikken om op informele wijze extra materiële ondersteuning te verkrijgen. Het zijn vooral de ouderen en ongeschoolden, die niet beschikken over een ondersteunend sociaal netwerk en volledig afhankelijk raken van overheidssteun. Deze groepen ontwikkelen een fatalistische en berustende levenshouding in reactie op hun machteloze situatie (Engbersen en Van der Veen, 1987: 168-169).

Het begrip rationaliteit, zoals dat gehanteerd wordt in de politieke economie, is in dit artikel ten dele gerelativeerd. Zo blijkt het calculerende individu dat zijn eigen belang nastreeft vooral verbonden met een meer heterogene, geïndividualiseerde sociale omgeving. In de sociale werkelijkheid tellen niet alleen economische, maar ook sociale kosten en baten, die raken aan zaken als zelfrespect, maatschappelijke participatie en aanzien binnen de gemeenschap. Dergelijke sociale kosten en baten vloeien voort uit de sociale context waar men deel van uitmaakt. Binnen een sociale omgeving als Het Nieuwe Westen gedijt egoïstisch en calculerend gedrag, binnen een omgeving als 'Pathmos' is altruïstisch gedrag een belangrijke vereiste. De verschillende sociale contexten begrenzen de rationaliteit van het handelen van de moderne armen.

Voorspeld kan worden dat met het verdwijnen van traditionele volksbuurten (Simonse, 1982) ook de meer altruïstische strategieën zullen verdwijnen. De situatie in Het Nieuwe Westen lijkt – niet alleen vanwege de naam van de wijk – meer indicatief te zijn voor de toekomst dan de situatie in het buurtje Pathmos.

Noten

1. In mijn beschrijving van de 'culture of poverty' benadering heb ik de meest ongenueanceerde variant gekozen. Er zijn veel genuanceerdere posities te beschrijven (bijvoorbeeld Hannerz, 1969). Hannerz beschrijft hoe het begrip armoedecultuur gemakkelijk misbruikt kan worden voor 'blaming the victim': 'The idea that the life style of the poor is self-perpetuating has probably always been popular among those groups in society which are better off. By pointing particular to non-adaptive, not to say immoral behavior among the poor, they have often been able

to refuse responsibility for life at the bottom of society. If promiscuity, births out of wedlock, alcoholism, conspicuous consumption, and unemployment (defined as voluntary) are parts of a cultural heritage, it could be held that the culture of poverty causes poverty, rather than the other way round'. (Hannerz, 1969: 180)

2. In dit artikel zal vooral naar Amerikaanse literatuur worden verwezen. Met name eind zestiger jaren is in Amerika – mede onder invloed van de 'War on Poverty' – op grote schaal onderzoek gedaan naar armoede. Veel 'levensechte' studies verschenen naar de wijzen waarop de armen probeerden zich staande te houden. In het kader van dit artikel is deze literatuur van belang en veel minder de Europese studies, die zich vooral richten op het construeren van armoedelijnen en –definities en het opstellen van indexen van deprivatie.
3. In de studie *Moderne armoede, overleven op het sociaal minimum* (1987) wordt een vergelijkbaar patroon waargenomen (zie Engbersen en Van der Veen, 1987: 13-35).
4. De afwijzingsgraad is als regel terug te voeren op ambtelijke criteria als 'gebrek aan motivatie' en of 'toekomstperspectief' voor de aanvrager. In de praktijk van het schuldsaneringswerk komt dat tot uiting door het niet nakomen van afspraken door aanvragers. Of aanvragers zijn niet bereid uitgaven voor 'niet noodzakelijke doelen' (auto, huur garage) af te bouwen of wensen niet mee te werken aan het onderzoek, resp. maken tijdens de procedure weer nieuwe schulden.
5. De relatie 'burger-overheid' in al zijn verschijningsvormen kan wel als een 'multistranded' relatie worden opgevat. Zo zijn de moderne armen voor talloze deelaspecten van hun leven (inkomen, huisvesting, gezondheidszorg, rechtshulp) volledig afhankelijk van de overheid. Daarnaast is er de gedifferentieerde regelgeving die verschillende categorieën uitkeringsgerechtigden in het leven heeft geroepen. Het is mogelijk de fragmentering van zorgrelaties en regelgeving te analyseren in termen van 'maintenance of dependency' (Popkin, 1979) of 'regulating the poor' (Piven en Cloward, 1974).
6. De vormgeving en uitvoering van het stelsel van sociale zekerheid kan worden opgevat als een moderne vorm van verdeel- en heers-politiek. Die verdeeldheid komt tot uitdrukking in de specifieke groepsonderscheidingen die door de uitkeringsgerechtigden worden gemaakt en de (on)rechtvaardigheidsnoties die worden gehanteerd (vgl. Engbersen en Van der Veen, 1987: 131-159).
7. De woningdelersregeling wordt in Rotterdam systematisch ontboden. Huurcontracten die moeten bewijzen dat men zelfstandig woont kunnen bij de GSD worden opgehaald.
8. Het citaat uit *Street Corner Society* van William Foot Whyte dat door Popkin wordt gebruikt om de logica van het nemen van risico's door armen te illustreren (Popkin 1979: 21) is eveneens van toepassing op uitkeringsfraude en zwart werken: 'Saving, therefore, is not a real alternative to gambling on the numbers. The small change would be dissipated in one way or another, whereas the large amounts occasionally won have real meaning for the corner boy... to pay off debts, to buy an outfit of clothes, to treat his friends, to give some money to his parents'.
9. Tegen de studie van Popkin zou als kritiek kunnen wor-

den aangevoerd dat zijn invulling van de boer als een rationele probleemoplosser te veel verbonden is met meer open en losse sociale verbanden in een markteconomie: de boer is een entrepreneur. De moreel economen praten over een andere sociale structuur, waarin de boer in de eerste plaats dorpslid is. Een dergelijke kritiek zou echter onrecht doen aan de studie van Popkin, die op verschillende plaatsen de contextgebondenheid van rationaliteit benadrukt (zie ook het motto van dit paper).

Literatuur

- Auletta, K., *The Underclass*, New York, 1982.
- Banfield, E.C., *The Unheavenly City*, Boston, 1968.
- Caplovitz, D. *The Poor Pay More*, 1963.
- Coffield F., C. Borril en S. Marshall, *Growing up at the Margins*, Milton Keynes, Philadelphia, 1986.
- Douglas, M., *Cultural Bias*, Londen, 1978.
- Douglas, M. (ed.), *Essays in the Sociology of Perception*, Henley, London, Boston, 1982.
- Douglas, M., *How Institutions Think*, Londen, 1987.
- Elster, J., 'Marxism, Functionalism, and Game Theory, the Case for Methodological Individualism', *Theory and Society*, vol. 11, no. 6, blz. 453-482 (1982).
- Engbersen, G., en R. van der Veen, *Moderne armoede, overleven op het sociaal minimum*, Leiden, 1987.
- Hannerz, U., *Soulside*, New York, 1969.
- Hessels, R., *Problematische schulden*, GSD, Rotterdam, 1987.
- Hulst, A.M. van, *Project schuldsanering evaluatie*, GSD, Rotterdam, 1987.
- Lewis, O., *Five Families. Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, New York, 1959.
- Lewis, O., 'The Culture of Poverty', in: D.P. Moynihan (ed.), *On Understanding Poverty: Perspectives from the Social Science*, New York, 1968.
- Liebow, E., *Tally's Corner: a Study of Negro Streetcorner Men*, Boston 1967.
- Murray, C., *Loosing Ground: American Social Policy 1950-1980*, New York, 1984.
- Perlman, J.E., *The Myth of Marginality*, 1976.
- Oude Engberink, G., *Minima zonder marge, de balans 3 jaar later*, Rotterdam, 1987.
- Piven, F.P., en R.A. Cloward, *Regulating the Poor, the Functions of Public Welfare*, Londen, 1974.
- Popkin, S., *The Rational Peasant, the Political Economy of Rural Society in Vietnam*, Berkeley, Los Angeles, London, 1979.
- Portes, A., 'Rationality in the Slum, An Essay on Interpretive Sociology', in: *Comparative Studies in Sociology and History*, 14 (3), 1972.
- Rodman, H., 'The Lower-Class Value Stretch', in: *Social Forces*, 42, blz. 205-215.
- Schortinghuis-Sprangers, R.A., en W.F. van Raaij, *Rondkomen of tekort komen*, Rotterdam, 1985.
- Simonse, *De rafelrand blijft. Sociologie van kansarme buurten*, Alphen aan den Rijn, 1982.
- Tiffany, D.W., J.R. Cowan en P.M. Tiffany, *The Unemployed: A Socio-psychological Portret*, New Jersey, 1970.
- Valentine, C.A., *Culture and Poverty*, Chicago, 1968.
- Waarden, F., B. de Vroom en F. Laurier, *Fabriekslevens*, Zutphen, 1987.
- Waxman, *The stigma of poverty*, New York, 1977.
- Whyte, W.F., *Streetcorner Society*, Chicago, London, 1969.
- Wildavsky, A., *Choosing Preferences by Constructing Institutions: a Cultural Theory of Preference Formation*, Berkely, 1986.