



Particuliere hulp bij armoedebestrijding: veranderingen en beleid

Lange tijd was hulp aan armen voorbehouden aan particuliere hulp: burgerlijke of kerkelijke liefdadigheid. Ook na de invoering van diverse armenwetten en de bijstandsuitkering in 1965 is particuliere hulp niet van het toneel verdwenen. Wel was de verwachting dat met de bijstandsuitkering en andere voorzieningen de hulp door particulieren naar de achtergrond verdwijnt. Dit uit zich ook in hoe armoedebestrijding grondwettelijk is geregeld: het verlenen van bijstand is een overheidstaak en kan niet aan liefdadigheid worden overgelaten.

In de praktijk blijkt particuliere hulp alsnog belangrijk te zijn. Diverse publicaties van onder andere de 'Voedselbank Nederland' en 'Knooppunt Kerk en Armoede' laten zien dat het beroep op particuliere hulp in de laatste jaren is toegenomen. Het gaat hierbij om mensen die moeilijk rond kunnen komen en soms met problematische schulden kampen. Voor hen zijn de giften, financiële noodhulp en verstrekkingen zoals kleding en voedselpakketten belangrijk om 'het hoofd boven water te houden'. Naast materiële hulp gaat het daarbij ook om sociale activiteiten zoals een spreekuur, ontmoetingsplaats en een luisterend oor. Deze hulp wordt geboden door een scala aan initiatieven zoals voedselbanken, kerken, private fondsen, wijk- en buurtverenigingen, lotgenoten en het sociaal netwerk dat iemand heeft (familie, vrienden, burens en andere naasten).

Gaven in 2012 kerken in Nederland 32.569 keer financiële noodhulp, is dit in 2016 opgelopen naar 44.177 keer. Een toename is ook te zien in het aantal mensen dat afhankelijk zijn van een voedselpakket of die schuldhulp ontvangt. Ook in Friesland lijkt deze groei aanwezig te zijn, dit blijkt bijvoorbeeld uit het aantal aanvragen tot financiële noodhulp bij de Stichting Urgente Noden Fryslân. Werden in 2012 nog 299 aanvragen ingediend, is dit in 2017 opgelopen tot 813. De Voedselbank Nederland signaleert overigens een lichte daling in het aantal mensen dat een beroep doet op de voedselbank. In 2017 ontvangen 132.500 mensen in Nederland, ondanks de aantrekkende economie, alsnog voedselhulp.

De toename in particuliere hulp werpt de vraag op hoe deze hulp rijmt met armoedebestrijding door de overheid. Een mogelijke verklaring is de veranderende verhouding tussen overheid en burgers: de overgang van de verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving. Nemen particuliere initiatieven (onbedoeld) taken en activiteiten op zich die (voorheen) worden gezien als een aangelegenheid van de overheid? Of is deze hulp vooral ter aanvulling op wat de overheid doet? Om hier meer zicht op te krijgen doet het Fries Sociaal Planbureau onderzoek naar de historie van particulier initiatief bij armoedebestrijding, hoe particuliere initiatieven in Fryslân nu kijken naar hun rol en betekenis als het gaat om armoedebestrijding en de positie van particuliere hulp in het gemeentelijk armoedebeleid.

Particuliere armoedebestrijding is van alle tijden

Vanuit historisch perspectief gezien was armoedebestrijding in de geschiedenis vaak het terrein van het particulier initiatief. Ook onder de Armenwet (1854-1965) die armoedebestrijding door de overheid regelde bleef dit het geval. Iemand had geen recht op financiële steun voor minimale levensbehoeften als een diaconie of private fonds al hulp bood. Dit veranderde met invoering van de AOW (1957) en de Algemene bijstandswet (1965). Deze wetten zorgden een kentering in de verhouding tussen de overheid en het particulier initiatief. Sindsdien is de overheid eindverantwoordelijk voor de sociale zekerheid en moet zij het sociaal minimum garanderen aan Nederlanders wanneer zij zelf niet in hun bestaan kunnen voorzien.



In de literatuur wordt deze kentering getypeerd als de verschuiving 'van gunst naar recht'. Iedere Nederlander heeft recht op bijstand van de overheid als hij niet in zijn eigen levensonderhoud kan voorzien. In de periode na de invoering van de Algemene bijstandswet (jaren '60 t/m '80) werd particuliere hulp bij armoedebestrijding als achterhaald beschouwd. Het tegengaan van armoede en sociale achterstanden was nu een taak van de verzorgingsstaat.

In eerste instantie daalde de omvang van de particuliere hulp in Nederland, tot het in de jaren negentig weer opleeft. Zo ontstond landelijk het kerkelijk platform 'Arme kant van Nederland' met als boodschap dat in Nederland nog steeds armoede aanwezig is. In diezelfde periode ontstaan ook de eerste voedselbanken. Deze opleving van particuliere hulp bij armoedebestrijding klinkt door in de Troonrede van 1995 waarin de regering 'een beroep doet op burgers, bedrijven, andere overheden en maatschappelijke organisaties om gezamenlijk de sociale uitsluiting en stille armoede [...] aan te pakken'. Deze gedachtegang maakt ook zijn *come-back* in de term 'Participatiesamenleving' die in de Troonrede van 2013 werd geïntroduceerd.

De wettelijke overheidsverplichting om bijstand te verlenen neemt niet weg dat particuliere hulp een zogeheten 'aanvullende werking' mag hebben. Hulp door bijvoorbeeld kerken, private fondsen en lokale initiatieven mag prima een aanvulling zijn op de bijstandsuitkering door de overheid. Van de overheid wordt zelfs verwacht dat zij dergelijk particulier initiatief respecteert en aanmoedigt. Minder duidelijk is welke meerwaarde hulp door particuliere initiatieven heeft bij het (duurzaam) bestrijden van armoede en hoe structureel deze hulp mag of kan zijn. Hier wordt verschillend over gedacht waarbij men ook andere accenten legt.

Algemeen gesteld zijn er in de geschiedenis van armoedebestrijding drie zwaartepunten te herkennen: armoede als een *financiële* uitdaging (bestaansminimum), een *sociaal-culturele* uitdaging (gedrag en het mee kunnen doen) of als een *fysieke en mentale* uitdaging (geldzorgen, veiligheid en ziekte). Met enige regelmaat komt in het publieke debat over armoede een combinatie van deze drie zwaartepunten terug. Dit is ook te zien door de tijd heen. Waar lange werd tijd gesproken van *armenzorg*, spreken we tegenwoordig van *armoedebestrijding* en *armoedebeleid*.

Binnen elke benadering krijgt particuliere hulp een andere betekenis. In het algemene debat en in de media-aandacht staat particuliere hulp vooral in het teken van materiële ondersteuning. Zo gaat veel aandacht naar het aantal mensen dat voedselpakketten ontvangt, het beroep op financiële noodhulp en de verstrekking van kleding en huisraad. In de praktijk doen particuliere initiatieven echter meer: zij bieden ook een luisterend oor, geven soms (lichte) begeleiding en organiseren ontmoetingsplaatsen.

Strategische meerwaarde particuliere hulp: onbelicht in het (lokale) beleid

In de afgelopen jaren staat armoedebestrijding volop in de aandacht en hoog op de politieke agenda. Media-aandacht en nieuwsberichten hebben geleid tot een maatschappelijke discussie over armoedebestrijding en armoede onder kinderen. Zo kregen in 2017 gemeenten extra financiële middelen om kinderarmoede te bestrijden en zijn landelijk diverse programma's opgezet om de armoede- en schuldenproblematiek aan te pakken. Uit doorlichting van de nieuwe gemeentelijke coalitieakkoorden door Platform31 blijkt dat het bestrijden van armoede, sociale uitsluiting en problematische schulden een plek krijgt op de politieke agenda. Gemeenten doen dit wel op verschillende manieren en met verschillende ambities.



Wat opvalt is dat in de overheidsmaatregelen en coalitieakkoorden de oplossingen voor armoede hoofdzakelijk worden gezocht in de overheids sfeer. Zo gaat veel aandacht uit naar een betere schuldhelpverlening, aanpassing van wet- en regelgeving en de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. De opleving van particuliere hulp komt als thema of gespreksonderwerp niet sterk naar voren in het debat over armoedebestrijding op de lange termijn. Wanneer dit wel gebeurt blijft dit beperkt tot de korte termijn en praktische maatregelen zoals subsidiëring. Dit neemt niet weg dat veel gemeenten het werk door particulieren wel waarderen. Particuliere initiatieven worden echter (nog) niet gezien als een strategisch gesprekspartner voor het bestrijden van armoede op de lange termijn.

De praktijk in Fryslân: eerste indruk

Om meer zicht te krijgen op de rol en inzet van particulieren bij armoedebestrijding doet het Fries Sociaal Planbureau onderzoek naar de praktijk van particuliere hulp. Daarvoor is gesproken met diverse initiatieven en zijn documenten doorgelicht zoals jaarverslagen, nieuwsberichten en verslagen van bijeenkomsten. De eerste doorkijk laat zien dat particuliere initiatieven uiteenlopende rollen aannemen. Sommigen zijn vooral bezig met het signaleren, belangenbehartiging, fondsenwerving en mensen ervan bewust maken dat armoede wel degelijk bestaat in Fryslân en Nederland.

Anderen zitten meer aan de 'doe-kant': zij organiseren bijeenkomsten zoals spreekuren en sociale activiteiten, voeren projecten uit, organiseren ontmoetingsplaatsen, verstrekken materiële spullen zoals kleding, voedselpakketten en schoolspullen en proberen mensen in meer of mindere mate te begeleiden. Bij deze begeleiding gaat het onder andere om 'een luisterend oor te bieden', 'schaamte tegengaan', 'mensen het gevoel geven dat zij ertoe doen', 'zelfrespect behouden en winnen' en het geven van 'financiële begeleiding'.

Opvallend is dat het grijze gebied tussen professionele hulp en vrijwilligerswerk een terugkerend thema is. Hoewel vrijwilligers vaak blij zijn iets voor een ander te kunnen doen, ervaren sommigen het ook als te veel en meer iets voor professionals. Ze vinden dat ze 'teveel hooi op de vork nemen' en dat het 'wel leuk moet blijven'. Tegelijkertijd geven veel particuliere initiatieven aan er voldoening uit te halen om 'iets voor de ander te kunnen betekenen'.

Idealiter is hulp door particulieren aanvullend op professionele hulpverlening, dat is de algemene gedachtegang onder de geïnterviewden. Maar het valt op dat veel initiatieven het wel als hun taak zien om 'te helpen waar geen helper' is. Het gaat daarbij om mensen die tussen wal en schip vallen omdat ze (nog) geen recht hebben op een uitkering of schuldhelpregeling. Ook ervaren de gesproken partijen dat zij niet altijd worden erkend door de gemeente of dat de gemeente niet bereidwillig is om te voorzien in materiële zaken zoals huisvesting. Het is voor betrokken vrijwilligers lastig om een stap terug te doen. In veel gevallen ziet men dit niet als een reële optie omdat 'mensen dan aan hun lot overgelaten worden'.

Verdere onderzoek en discussie

In de praktijk lijkt 'de aanvullende werking van particuliere hulp' een grijs gebied te zijn en onderwerp van discussie. Dit blijkt niet alleen uit de gesprekken met particuliere initiatieven in Fryslân. Uit een rondvraag in 2016 onder politieke partijen blijkt dat de opkomst van initiatieven zoals de Voedselbank enerzijds positief wordt beschouwd en anderzijds als een nega-



tieve ontwikkeling. Positief gestemde politici geven aan dat de opkomst van dergelijke initiatieven een uiting is van de opkomende Participatiesamenleving, waarin mensen meer voor elkaar zorgen. Critici benadrukken daarentegen dat de groeiende particuliere hulp een reactie is op de tekortkomingen van het armoedebeleid. Dit laatste is ook terug te zien in de literatuur waarbij wordt gesproken over de 'slijtage van de verzorgingsstaat' en het bestaan van een 'vangnet onder het vangnet'. De overheid werkt kwetsbaarheid van mensen met een laag inkomen en/of schulden deels zelf in de hand door bijvoorbeeld strengere procedures en controles, aldus critici.

In de praktijk blijkt dat mensen die moeite hebben met rondkomen zowel een beroep doen op het stelsel van sociale zekerheid én op particulier initiatief. Dit roept de vraag op hoe deze verhouding tussen overheid en particulier initiatief zich verder gaat ontwikkelen en in hoeverre dit wenselijk is. Vullen ze elkaar aan? Hoe verloopt de samenwerking? Wordt hulp door particuliere initiatieven daadwerkelijk als aanvullend ervaren of schuurt dit aan tegen de vangnetfunctie van de bijstand?

Dit heeft implicaties voor het zogeheten 'sociaal contract': over hoe we bestaanszekerheid organiseren. Kort gezegd: *hoe, door wie en voor wie* is armoedebestrijding georganiseerd. Kunnen en mogen particuliere initiatieven bijvoorbeeld een rol spelen als het gaat om gedragsverandering en begeleiding van mensen met geldzorgen en waar ligt daarbij de grens? En is deze grens voor iedereen gelijk en terecht? Deze vragen over het 'sociaal contract' zijn niet alleen voorbehouden aan armoedebestrijding. Ook op het terrein van de [zorg](#) zijn het sociaal contract en de rolverdeling tussen overheid en particulier initiatief actuele thema's.

De 'vervlechting' tussen particulier initiatief en overheid geeft reden tot zorg en tegelijkertijd ook tot optimisme. In verkennende gesprekken geven diverse particuliere initiatieven aan dat zij soms hun rol beschouwen als het 'helpen waar geen helper is'. Daarmee impliceren zij dat ze in sommige gevallen bepaalde hulp en activiteiten op zich nemen die volgens hen door de overheid of andere partijen gedaan moeten worden. Tegelijkertijd geven veel particuliere initiatieven aan dat zij zich betrokken voelen en het elkaar helpen als een verrijking van de samenleving zien. De eerste doorkijk laat in ieder geval zien dat bedoeld of onbedoeld particuliere hulp van grote betekenis is voor mensen die moeite hebben met rondkomen of waarbij sociale uitsluiting dreigt. Dit wordt zo ervaren door particuliere initiatieven en is voorzichtig ook af te leiden uit de toename in cijfers over particuliere hulp. Onder welke voorwaarden en omstandigheden dit wenselijk is en voor de lange termijn verstandig is? Dat is bij uitstek een onderwerp van het debat in gemeenten over strategische keuzes bij armoedebestrijding.

Met de groei van particuliere hulp breekt een moment aan waarop particulieren en vrijwilligersorganisaties ook als strategisch gesprekspartner belangrijker worden. Zo vervullen particulieren in de praktijk een wezenlijke rol in armoedebestrijding. Om het gemeentelijk armoedebeleid aan te sluiten op deze praktijk is dialoog op zijn plaats. Er zijn daarnaast ook inhoudelijke overwegingen om particulieren en vrijwilligers als strategisch gesprekspartner te beschouwen. Zij hebben weet en kennis van mensen in de lokale gemeenschap die met (onzichtbare) armoede te maken hebben. Daarnaast is het gesprek belangrijk om 'blinde vlekken' te voorkomen tussen hulp door particulieren en gemeenten. Kortom, weten beide partijen van elkaar wat zij doen en wat zijn hun beelden en verwachtingen daarbij, ook op de lange termijn?

Nijsgjirrich

Vaker particuliere hulp bij
armoedebestrijding:
een heropleving?

FRIES SOCIAAL
PLANBUREAU

10-2018

De komende tijd gaat het FSP verder in gesprek met verschillende initiatieven om in beeld te brengen hoe zij tegen armoede aankijken en hun meerwaarde als particulier initiatief. Deze tekst is mede tot stand gekomen dankzij inzet van Fokke Reitsma, stagiair bij het Fries Sociaal Planbureau.

Meer informatie of verder praten?

Neem dan contact op met Keimpe Anema, onderzoeker Fries Sociaal Planbureau, 06 156 130 72 | 058 234 85 00 of kanema@friessociaalplanbureau.nl of Ymkje Woudstra, onderzoeker Fries Sociaal Planbureau, 06 449 563 39 of ywoudstra@friessociaalplanbureau.nl