

Sociaal-economische tweedeling effectief te lijf. Maar hoe?

Judith Jansen, Christine Kuiper en Juriaan Omlo
september 2019



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken

De afgelopen jaren regent het rapporten over schulden, armoede en tweedeling. Zowel politiek, beleid als uitvoering zijn inmiddels van goede wil om financiële en daarmee gepaard gaande problematiek aan te pakken. Maar, wat is er tot nu toe daadwerkelijk veranderd? De cijfers geven geen eenduidig beeld: volgens het CBS neemt armoede toe, volgens het SCP daalt de armoede juist. Wel lijkt het erop dat armoedeproblematiek in hardnekkigheid toeneemt. Ook zien we duidelijke verschillen tussen gemeenten, leeftijd en etnische achtergrond. Daarnaast zijn er diverse signalen dat de koopkracht van kwetsbare groepen de groeiende kosten van basisvoorzieningen niet bij kan benen. In dit artikel zetten we een aantal feiten en cijfers kort en bondig op een rij. Wat is de stand van het land als het gaat om de sociaal-economische verschillen tussen mensen? Welke trends en ontwikkelingen hebben een remmende of versterkende rol in dit vraagstuk? En wat voor oplossingen zijn er om de verschillen te overbruggen?

Sociaal-economische kloof?

Al in 2014 wees het SCP ons op de grote groep die niet mee kan komen in onze samenleving. In 'Verschil in Nederland' signaleert het SCP (2014) 'een zachte tweedeling' van groepen die langs elkaar heen leven in gescheiden en naar binnen gekeerde leefwerelden. Zo gaat het enerzijds relatief goed met 'de gevestigde bovenlaag', 'de jonge kansrijken', 'de werkende middengroep' en 'de comfortabel gepensioneerden'. Samen vormen deze vier groepen 72 procent van de Nederlandse bevolking. Hiertegenover staan twee groepen die in zorgelijke omstandigheden verkeren, de zogenoemde 'onzekere werkenden' en 'het precariaat'. Het precariaat kenmerkt zich door tijdelijke banen, lage inkomens, moeilijke relaties, weinig sociale zekerheid

Sociaal-economische status (SES)

Dit artikel neemt de sociaal-economische status (SES) als uitgangspunt, ofwel ieders plaats op de maatschappelijke ladder bekeken vanuit een sociaal en economisch gezichtspunt. SES wordt bepaald aan de hand van opleidingsniveau, beroep en/of inkomen en/of rijkdom. Het begrip hangt daarmee nauw samen met begrippen als armoede, schulden, bestaanszekerheid, participatie en (sociale) uitsluiting.

en/of het ontbreken van een politieke stem (Standing, 2011). Ruim een kwart (28 procent) van de Nederlandse bevolking is te scharen onder de onzeker werkenden en het precariaat. Zij lopen een verhoogd risico op armoede, schulden en bestaansonzekerheid.

De SER gaf recent aan dat zich een maatschappelijke scheidslijn aftekent tussen jongeren met meer en minder kansen: jongeren met de juiste relaties, hebben meer kans op interessant werk, hulp bij financiële tegenslagen et cetera. Wie dergelijk 'sociaal kapitaal' ontbeert, heeft het – ondanks behaalde diploma's – een stuk moeilijker (SER, 2019).

Cijfers over armoede en betalingsproblemen tonen daarnaast aan dat onzekere werkenden en het precariaat steeds moeilijker uit hun kwetsbare situatie geraken. Zo blijkt uit de [Sociale Staat](#) van Nederland dat ondanks de gunstige economische situatie er nog steeds hardnekkige verschillen zijn tussen groepen (SCP, 2018). Deze verschillen in leefsituatie en tevredenheid tussen burgers uit verschillende inkomens- en opleidingsgroepen nemen niet af. Bij de onzeker werkenden en het precariaat stapelen de problemen op verschillende leefgebieden (wonen, werk, financiën, gezondheid, sociale relaties en veiligheid etc.) zich op. Deze slechte objectieve leefsituatie gaat gepaard met ontevredenheid over het leven. In de afgelopen tien jaar betreft dit telkens zo'n 4% van de volwassen Nederlandse bevolking, in 2018 gaat het om ongeveer een groep van 680.000 mensen (SCP, 2018). De gevolgen van deze lage sociaal-economische status zijn groot en ingrijpend: het gaat gepaard met depressies, chronische aandoeningen, minder tevredenheid en een kortere levensduur (Omlo, 2016).

feiten en cijfers

Volgens het SCP leeft in 2019 5,7% van de Nederlandse bevolking in armoede (SCP, 2019).

Van de ouderen vanaf 90 jaar is bijna 11% arm. Dit komt door de (niet-vergoede) zorgkosten binnen deze groep (SCP, 2019).

Bijna de helft van de volwassenen in armoede heeft een migratieachtergrond (SCP, 2019)

Het aandeel werkenden in armoede is sinds 2015 met 10% gegroeid (van 40% in 2005 naar 50% in 2016) (SCP, 2016).

Het aantal daklozen is sinds 2009 meer dan verdubbeld (CBS, 2019).

1,5 miljoen huishoudens hebben betalingsproblemen, waarvan de helft ernstige (Nibud, 2019).

De gemiddelde schuld van mensen die zich melden bij de schuldhulpverlening bedroeg in 2017 42.100 euro (NVVK, 2018).

Trends en ontwikkelingen met een negatieve invloed op de tweedeling

Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen en trends liggen ten grondslag aan de hardnekkiger wordende tweedeling. De beschermende werking die de verzorgingsstaat bood is met de hervormingen van de sociale zekerheid verminderd. Er is tegelijkertijd sprake van een groeiend aantal flexibele en tijdelijke contracten en verminderde baan zekerheid voor mensen met vaste contracten. De Nationale ombudsman constateert dat mensen hierdoor in de problemen komen (Ombudsman, 2019). Werk is daarmee steeds minder vaak een beschermende factor tegen armoede. Dit zien we terug in de eerder genoemde cijfers van het SCP. Het aandeel werkenden in armoede is sinds 2015 met 10% gegroeid (van 40% in 2005 naar 50% in 2016) (SCP, 2016).

Daarnaast stijgt het aantal mensen met betalingsproblemen doordat de kosten van basisvoorzieningen (wonen, zorgverzekering, energiekosten) veel harder stijgen dan de lonen en uitkeringen (Feantsa – Fondation Abbé Pierre, 2019). Dat geldt zeker voor de groep mensen die afhankelijk is van flexarbeid of überhaupt geen werk kan vinden dat bij hun talenten past (denk aan laaggeschoold werk). Daarnaast is er (voornamelijk in stedelijke gebieden) een gebrek aan betaalbare en passende woonruimte. Dit belemmert de mobiliteit van mensen met een smalle beurs. Denk aan mensen in een scheidings situatie of die jong volwassene die vanwege de kostendelersnorm het ouderlijk huis moet verlaten maar nergens terecht kan. Ook complexiteit speelt een rol, zo constateert de WRR in het rapport 'Weten is nog geen doen' (2017) dat de overheid met al haar procedures en wet- en regelgeving voor een grote groep mensen te ingewikkeld is geworden. De kans op verdwalen in wet- en regelgeving geldt overigens voor iedereen: iedereen kan ongeacht

maatschappelijke positie door een life event (scheiding, werkloosheid etc.) tijdelijk niet in staat zijn om keuzes op tijd en op de juiste manier te maken. Met dit beperkte doevermogen houden overheden momenteel nog te weinig rekening.

Professionals worstelen eveneens met de bureaucratische complexiteit door de veelheid aan betrokken partijen, regels, procedures en financieringsbronnen, met ieder eigen belangen en een andere focus. Deze soms conflicterende sturingsmechanismen maken een samenhangende, passende en gerichte - aanpak - ook wel integrale aanpak genoemd - niet eenvoudig.

Essentieel om de kloof tussen mensen te dichten is een juiste balans tussen inkomen en kosten van (basis) voorzieningen en participatie. Bovengenoemde ontwikkelingen dragen echter niet bij aan deze balans.

Trends en ontwikkelingen die tweedeling kunnen verminderen

Meer dan voorheen is er binnen de gemeentelijke coalitieakkoorden aandacht voor een belangrijk aspect van de tweedeling: armoede- en schuldenproblematiek (Platform 31, 2018). In de huidige coalitieakkoorden straalt het besef door dat een groep burgers de aansluiting met de samenleving aan het verliezen is (Platform 31, 2018).

Het onderzoek 'Schaarste' van Mullainathan en Shafir (2013) heeft hier mede aan bijgedragen. Hun onderzoek heeft tot een innovatie in denken geleid over armoede en schulden. De boodschap van hun onderzoek is als volgt: leven in armoede verhindert mensen hieruit te komen door het ervaren van schaarste. De stress die dit oplevert leidt tot een afname van het IQ, afname van het concentratievermogen en onvermogen om te plannen en organiseren. Het gevolg is ineffectief

gedrag zoals onzorgvuldigheid, afwezigheid, impulsiviteit en het maken van fouten. Deze nieuwe inzichten geven ook ruimte aan een ander, positiever mensbeeld: mensen willen in principe wel, maar kunnen niet. Van mensen in kwetsbare situaties kunnen we geen optimale zelfredzaamheid verwachten. Ofwel: mensen extra straffen met boetes of kortingen omdat zij afspraken vergeten is niet effectief. Iemand kan pas aan zijn of haar problemen werken als de schaarste is opgeheven.

Naast dat er meer oog is voor de humanitaire kant van armoede en schulden, weten we ook steeds meer over de kosten ervan voor de samenleving. “Mensen zo lang mogelijk laten boeten voor hun ‘domme’ keuzes zadelt de maatschappij met alleen maar meer kosten op. Mensen met stress en een zeer laag inkomen gebruiken meer gezondheidszorg, uitkeringen of jeugdzorg. Daar betaalt iedereen voor” (Jungmann, 2019, op nu.nl). Hoe eerder iemand met (dreigende) problematische schulden in contact komt met de gemeentelijke schuldhulpverlening, hoe gemakkelijker er een oplossing gevonden kan worden en hoe lager de kosten zullen zijn.

Momenteel experimenteren enkele gemeenten samen met het Rijk om te komen tot meer preventie door vereenvoudiging van de uitvoering. Maar ook zien we nieuwe instrumenten ontstaan, zoals de [“omgekeerde toets”](#). Een instrument van Stimulansz dat start met kijken wat nodig is en of dat past binnen de grondwaarden van de verschillende wetten. Pas later volgt een juridische toets. Dit maakt maatwerk mogelijk zonder dat het tot willekeur leidt.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Met deze toegenomen aandacht en nieuwe inzichten is het daadwerkelijk terugdringen van

de tweedeling nog niet direct opgelost. Het ontstaan en daarmee tevens het aanpakken van de tweedeling vraagt om een brede aanpak: niet alleen op het terrein van armoede en schulden maar ook inzet op andere leefgebieden zoals werk, wonen, onderwijs en gezondheid. Wij schetsen een aantal oplossingsrichtingen afgeleid uit onze ervaringen binnen het sociaal domein en wetenschappelijke literatuur.

Een eerste richting is het hanteren van een brede definitie van armoede of bestaansonzekerheid. De EU definieert armoede als een situatie waarin sprake is van onvoldoende materiële, culturele en sociale middelen, waardoor mensen zijn uitgesloten van een levensstandaard die in de samenleving waarin men woont als minimaal wordt gezien. Beleid en uitvoering baseren op een dergelijke definitie draagt bij aan een leefgebied-brede en samenhangende aanpak waarbij de persoon die het treft écht centraal staat.

Ten tweede kunnen gemeenten en maatschappelijke organisaties stress-sensitief werken doorvoeren in beleid en uitvoering. Bij stress-sensitief werken richt alles in de dienst- en hulpverlening zich op het verminderen van stress van mensen. Schuldenrust, gelijkwaardigheid, empathische houding en bejegening en motiverende gespreksvoering maken onderdeel uit van deze aanpak. Zo tackelen zij de negatieve gevolgen van schaarste. Stress-sensitief werken is geen kunstje: het gaat om een oprechte basishouding voortkomend uit een positief mensbeeld, die gepaard gaat met de vaardigheden zoals motiverende gespreksvoering.

Ten derde is het belangrijk dat basisvoorzieningen betaalbaar zijn. Zoals voldoende betaalbare en passende woningen. Dit kan bijvoorbeeld door huren te verlagen voor mensen die een relatief hoge huur hebben voor

hun inkomen, oftewel huurbefriazing. Maar ook het verduurzamen van woningen is een optie: mensen krijgen een lagere energierekening en tegelijkertijd wordt gewerkt aan CO2 reductie.

Een vierde element is sociaal incasseren en behoorlijke invordering (Ombudsman, 2019). Door het gemeentelijk doorvoeren van het behoorlijkheidskader vergroot de gemeente de toegang tot (schuld)hulp, de effectiviteit ervan en voorkomt zij stapeling van boetes. Dit voorkomt verergering van schulden. Bij sociaal incasseren houden schuldeisers oog voor de positie en het belang van degene met schulden door samen te zoeken naar oplossing, rekening houdend met de situatie van de cliënt.

Een vijfde richting zijn sociale innovaties ontwikkelen die tweedeling verminderen én deze innovaties bij succes opschalen. Mooi voorbeeld vormt het dit jaar gestarte experiment waarbij 65 dak- en thuisloze jongeren 10.000 euro per persoon kunnen investeren in hun toekomst. De jongeren mogen zelf aangeven wat zij nodig hebben om hun leven weer op de rit te krijgen. Tegelijkertijd hebben hulpverleners ruimte voor maatwerk en intensieve begeleiding. Dit moet er voor zorgen dat eind 2021 geen enkele

jongere tussen de 18 en 27 jaar meer in de opvang of op straat hoeft te leven. Daarmee vormt dit een waardevol alternatief voor de meer traditionele aanpak die te weinig inspeelde op de echte noden van deze jongeren en daarmee niet effectief was.

Een zesde en laatste element is aandacht voor de sociale basis. Een juiste wisselwerking tussen formele, publiek gefinancierde organisaties en informele verbanden en initiatieven van burgers is een belangrijk thema in het sociaal domein. Dit noemen we ook wel “[sociale basis](#)” (Movisie, 2018). Deze sociale basis is er altijd, maar hoe steviger deze verankerd is in de (lokale) samenleving, hoe sterker de ondersteuning van mensen met verhoogde kans op kwetsbaarheid. Zo kan een sterke sociale basis bijdragen aan een betere kwaliteit van leven. Zonder deze basis is het moeilijker om lokaal de gevolgen van sociaal-economische verschillen te voorkomen, verminderen en verzachten. Mensgericht en integraal (in samenhang) werken vormen hierin een cruciale onderdelen. Met een stevige sociale basis kun je er als gemeente - tot op zekere hoogte - beter voor zorgen dat minder mensen tussen wal en schip vallen.

oproep

Denk mee over dichten kloof sociaaleconomische verschillen

Er is nog onvoldoende zicht op de maatregelen die overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en mensen zelf kunnen nemen om hardnekkige sociaaleconomische verschillen aan te pakken. Movisie gaat graag met hen in gesprek om kennis te delen over (lokale) aanpakken, dilemma's, knelpunten en succesfactoren. Op vrijdagmiddag 18 oktober organiseren wij daarom een social lab over sociaal economische verschillen en bestaanszekerheid. Het doel is om met en van elkaar te leren over beloftevolle en effectieve aanpakken. Interesse om deel te nemen, mee te denken of ideeën aan te leveren? Neem dan contact op met c.kuiper@movisie.nl.

Bronnen

CBS (2018) Meer huishoudens met risico op armoede in 2017. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/46/meer-huishoudens-met-risico-op-armoede-in-2017> (Geraadpleegd op 29 april, 2019).

CBS (2019) [Welvaart in Nederland 2019](#). Den Haag, 2019

CBS (2019) Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld. Den Haag, 2019. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/34/aantal-daklozen-sinds-2009-meer-dan-verdubbeld> (Geraadpleegd op 3 september 2019)

Feantsa – Fondation Abbé Pierre (2019). [Fourth overview of housing exclusion in Europe 2019](#). Brussel: Feantsa

Guy Standing, The Precariat: The New Dangerous Class Bloomsbury. Academic: 2011

Inspectie van het Onderwijs (2018) [De Staat van het Onderwijs 2018 Onderwijsverslag over 2016/2017](#)

Movisie (2018) [De sociale basis: terug van weggeweest](#). Startnotitie. (Geraadpleegd op 29 april 2019).

Nji (2018). [Opgroeien en opvoeden in armoede](#) Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut

Nu.nl (2019) [In de schulden? 'We zijn calvinistisch en willen mensen laten bloeden'](#). (Geraadpleegd 31 mei 2019)

Omlo, J. (2016) [Wat werkt bij de aanpak van armoede? Wat we kunnen leren van empowerment en de psychologie van de schaarste](#). Utrecht: Movisie.

Parool (2019) [Kinderen niet meer uitgesloten van schoolreisje, betalen kan met stadspas](#) (Geraadpleegd 31 mei 2019)

Platform 31 (2018) [Nieuwe ambities in samenhang. Analyse coalitieakkoorden 2018](#). Den Haag: Platform 31

RvdK (2016). [Armoede speelt rol in 40 procent van de meldingen](#). Den Haag: Raad voor de Kinderbescherming

Schonewille, G. en Crijnen, C. (2019) [Financiële problemen 2018. Geldzaken in de praktijk 2018-2019 deel 1](#). Utrecht: Nibud

SCP (2014) [Verschil in Nederland](#). Den Haag: SCP.

SCP (2018 23) Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten. Den Haag: SCP

SCP (2018) Armoede in kaart 2018. <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2018/> (Geraadpleegd op 29 april 2019).

SCP (2018) [Sociale staat van Nederland 2018](#). Den Haag: SCP

SCP (2019) [Armoede in Kaart 2019](#). Den Haag: SCP

SER (2019) [Hoge verwachtingen: Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019](#). Den Haag: SER

Volkskrant (2019) [Steeds meer gemeenten benaderen inwoners met schulden actief voor hulp](#). (Geraadpleegd op 22 mei, 2019).

WRR (2014) [Hoe ongelijk is Nederland](#). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2017). [Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid](#). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.