

### 3. De sociale onzekerheid

*Kim Putters en Stella Hoff*

Lieshout, Peter van (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.

DOI: 10.5117/9789462984608/CH03

#### **Samenvatting**

Het sociale zekerheidssysteem is voortdurend aan veranderingen onderhevig. De laatste jaren ligt de nadruk daarbij vooral op meer eigen verantwoordelijkheid van burgers en minder collectiviteit. Bij de kwetsbare groepen in de samenleving kan dit tot onzekerheid leiden. Dit hoofdstuk schetst een situatie van groeiende polarisatie tussen enerzijds een aantal bevolkingsgroepen die voldoende hulpbronnen hebben om zich goed te redden, en anderzijds enkele groepen waar problemen leven op het vlak van gezondheid, werkloosheid en armoede. Inzicht in de achterliggende scheidslijnen tussen hoger- en lageropgeleiden, tussen mensen met en zonder functionele netwerken en tussen etnische groepen is van belang om te verkennen welke rol het overheidsbeleid de komende tijd zal en kan spelen bij het beslechten van de kloof tussen kansarmen en kansrijken en het vergroten van de bestaanszekerheid.

**Keywords:** sociale scheidslijnen, armoede en inkomen, decentralisaties

#### **Introductie**

Bestaanszekerheid is voor bijna ieder mens een bewust of onbewust streven in het leven. Veel overheidsbeleid is erop gericht de bestaanszekerheid van mensen zeker te stellen, door middel van zorg, pensioen of bijvoorbeeld de hulp aan mensen met arbeidsbeperkingen. Het overheidsbeleid is niet altijd effectief. Veel collectieve regelingen rond inkomens en in de sociale zekerheid staan onder druk van financieel-economische beperkingen en een beoogde herschikking van collectieve en individuele verantwoordelijkheden.

Al een aantal decennia wordt met zowel privatisering als decentralisatie de nadruk gelegd op eigen verantwoordelijkheid van mensen en de lokale verantwoordelijkheid van gemeenten. Elk kabinet bedenkt in deze lijn wel een aantal nieuwe plannen om de sociale zekerheid te hervormen, de verantwoordelijkheden voor zorgverlening te herijken of om het pensioenstelsel duurzamer achter te laten. Die veranderingen zorgen bij veel burgers voor onzekerheid, bijvoorbeeld over het recht op (en de toegang tot) zorg, de hoogte van het pensioen en de ontwikkeling van het inkomen.

Mede als gevolg van de vergrijzing en ontgroening van de bevolking staat de houdbaarheid van het socialezekerheidssysteem echter al geruime tijd volop in de politieke aandacht. Sinds halverwege de vorige eeuw is het aandeel 65-plussers meer dan verdubbeld en de verwachting is dat in 2040 meer dan een kwart van de bevolking uit ouderen zal bestaan. Tegelijkertijd is in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw het aandeel kinderen tot twintig jaar sterk afgenomen als gevolg van ontkerkelijking, vrouwenemancipatie en beschikbaarheid van betere anticonceptiemiddelen. Hoewel deze daling sinds 1990 duidelijk geringer is geworden, is het gevolg van de afname dat er steeds minder mensen zijn om – via premie- en belastingafdrachten – de kosten van het socialezekerheidsstelsel op te brengen. Dat zet de verwachtingen aan het adres van zowel werkgevers als overheden of families over hun bijdragen aan de sociale zekerheid onder grote druk.

Niet alleen de betaalbaarheid van het stelsel staat ter discussie, maar dus ook de gewenste mate van collectiviteit ervan. Er zijn steeds meer mensen die – zo luidt althans de veronderstelling – behoefte hebben aan meer eigen verantwoordelijkheid en meer zelfbepaling, ook op het terrein van de sociale zekerheid. In deze bijdrage gaan wij nader in op dit aspect en op de maatschappelijke trends die daarachter liggen. Centrale vraag daarbij is of er inderdaad sprake is van schuivende opvattingen over collectiviteit en individualiteit, en wat dat dan betekent voor het gevoel van bestaanszekerheid van burgers en voor hun verwachtingen ten aanzien van de overheid.

We markeren in de nu volgende paragrafen enerzijds dat sommige objectieve feiten voor zich spreken, zoals het toenemend aantal 65- en 75-plussers in onze samenleving. Dat beïnvloedt het gebruik van de sociale zekerheid en de verschuivingen daarin. Anderzijds kijken we naar opvattingen en opinies over solidariteit en keuzevrijheid, maar ook hoe belangrijk mensen zekerheid vinden. Door de objectieve en subjectieve werkelijkheden naast elkaar te leggen krijgen we een rijker beeld van de (noodzakelijke) veranderingen in de sociale zekerheid. We eindigen met een oproep om tot een meer integrale visie op bestaanszekerheid en daarbinnen de rol van de (lokale) sociale zekerheid te komen.

## **Brede context: hoge kwaliteit van leven, maar ook hardnekkige sociale scheidslijnen**

Om de centrale vraag in deze bijdrage te kunnen beantwoorden gaan we eerst in op de bredere trends op sociaal en cultureel gebied die zich in de Nederlandse samenleving voltrekken. De sociale zekerheid wordt daardoor beïnvloed, zowel in de omgeving van regelingen als in de wijze waarop mensen deze ervaren. Hoe ziet Nederland er op dit moment maatschappelijk gezien uit, en welk beeld verwachten we voor 2030?

### **Hoge kwaliteit van leven en veel participatie**

Eigenlijk gaat het met Nederland en de Nederlanders heel erg goed. We worden, zoals gezegd, bijvoorbeeld ouder, onder meer door een hoger opleidingsniveau en een betere gezondheid. Mannen worden gemiddeld 80 jaar oud en vrouwen gemiddeld 83 jaar. Op dit moment zijn er 2,7 miljoen 65-plussers. In 2030 zijn dat er 4,2 miljoen, van wie bijna de helft 75 jaar of ouder. Ook is de kwaliteit van leven in tien jaar tijd weer gestegen, ondanks een grote economische crisis; we doen veel aan vrijwilligerswerk en we zijn merendeels gelukkig. In de *Sociale staat van Nederland* constateerden wij in 2013 nog een verslechtering van de leefsituatie, maar dat zet zich niet door in 2015. Daaruit blijkt dat Nederland een beetje terugveert en dat het niet verder achteruit is gegaan (Bijl e.a., 2013; 2015).

Tegelijkertijd is er een groep kwetsbare personen, die weliswaar niet verder is gegroeid maar ook niet is afgenomen, ondanks kabinetsbeleid dat wel die inzet had. Met name valt daarbij het hardnekkige verschil in gezondheid tussen mensen met een hoge en lagere opleiding op. Lageropgeleiden leven gemiddeld zeven jaar korter. We zien ook dat bij sommige groepen ouderen en mensen met beperkingen de problemen rond koopkracht, zorgkosten, gezondheidsverlies en isolement groot zijn. Het aantal kwetsbare ouderen neemt verder toe naar bijna een miljoen op het totaal van de 4,2 miljoen 65-plussers in 2030.

Als je de optelsom maakt dan dreigt er dus een zorgelijke polarisatie. In het laatste Sociaal en Cultureel Rapport, *Vershil in Nederland*, constateerde het SCP dat het met 71 procent van de bevolking goed gaat (Vrooman e.a., 2014). Deze groep bestaat uit diverse subgroepen, zoals een gevestigde bovenlaag die veel van alles heeft, een groep kansrijke jongeren met veel perspectief, een werkende middengroep die ondanks onzekerheden wel veel kansen heeft en een groep gepensioneerden die een goede positie

heeft verworven in de samenleving. Met deze meerderheid zal het naar verwachting ook in de komende tien tot vijftien jaar wel goed gaan.

### Grote groep kwetsbare personen in onzekerheid

Om de 29 procent van achterblijvers en onzekere werkenden zijn er meer zorgen. Daar stapelen de problemen zich op rond gezondheid en leefstijl, werkloosheid en armoede. Binnen die groep maken zo'n 1,75 miljoen mensen veel gebruik van een voorziening in het sociale domein. Onder de laagste inkomens gaat het zelfs over 52 procent van de groep, onder 80-plussers over 41 procent, bij eenoudergezinnen over 38 procent en bij niet-westerse migranten over 30 procent (Bijl e.a., 2015). Voor deze groep achterblijvers in inkomen, werk en gezondheid zijn de verwachtingen voor de komende jaren tot 2030 weinig optimistisch. Die verwachtingen baseren we op een aantal aanleidingen.

De eerste aanleiding is gelegen in de *polarisatie op de arbeidsmarkt* tussen hoger- en lageropgeleiden. We zien dat lageropgeleiden tot drie keer zo vaak in de werkloosheid belanden als hogeropgeleiden. Deze laatsten genieten ook meer kansen op omscholing en werken veel minder vaak in tijdelijke banen of via flexcontracten. Bovendien is het zzp-schap onder hogeropgeleiden veel eerder een zelfstandige, vrijwillige keuze dan onder lageropgeleiden. Voor die groep is het beginnen van een eigen bedrijf vaker een kwestie van noodzaak, bijvoorbeeld door ontslag in de thuiszorg (Vlasblom e.a., 2015). De polarisatie vertaalt zich ook naar het gevoel van mensen. Lageropgeleiden hebben minder vaak het gevoel dat de politiek of werkgevers voor hun belangen opkomen, laat staan dat ze hun bestaanszekerheid daaraan kunnen ontlenen. Zo geven laag- en middelbaar opgeleiden beduidend vaker dan hoogopgeleiden aan dat de overheid onvoldoende doet 'voor mensen zoals ik' en ook dat zij naar hun gevoel weinig grip hebben op hun eigen toekomst. Daarbij valt op dat met name onder de middelbaar opgeleiden deze meningen de laatste paar jaar sterker zijn gaan leven.<sup>1</sup>

De tweede aanleiding is de groeiende kloof tussen diegenen die zich in *zelfredzaamheid* en via allerlei netwerken kunnen redden en op die wijze kunnen participeren in de samenleving, en degenen die dat niet kunnen. Dat gaat bijvoorbeeld op als we kijken naar de mantelzorg. Zo'n 4,5 miljoen mensen, verspreid over stad en platteland, verleent in meer of mindere mate mantelzorg. Mantelzorg is niet iets waar je voor kiest, daar rol je in. Je gaat als vanzelfsprekend zorgen voor een zieke partner of ouder. Een deel doet dat gedurende een betrekkelijk korte periode, maar een deel ook structureel. Daar komt nog eens zo'n 1,5 miljoen aan vrijwilligers bovenop, die er zelf

voor kiezen om hulp te verlenen. Dat kan ook gaan om afgebakende klusjes in en om het huis of om vervoer naar de dokter. In vrijwel al het overheidsbeleid wordt ervan uitgegaan dat het aandeel mantelzorgers en vrijwilligers verder toeneemt, en dat dit met arbeid gecombineerd kan worden. Maar hoe realistisch is dat? Wij zien dat de meest kwetsbare mensen vaak de kleinste netwerken hebben. Zij kunnen niet altijd rekenen op hulp van anderen, bijvoorbeeld omdat hun partner al is overleden of zelf hulpbehoevend is of omdat er geen kinderen in de buurt wonen die hulp kunnen bieden. Het grotere beroep op zelfredzaamheid en mantelzorg vindt dus een redelijk vruchtbare bodem bij mensen die netwerken hebben, maar minder bij mensen die geen of zeer beperkte netwerken hebben (De Klerk e.a., 2015; Woittiez e.a., 2014; 2015).

De derde aanleiding is de verscherpte scheidslijn tussen *etnische groepen* in onze samenleving. Zo zijn migranten sterk vertegenwoordigd in de groep achterblijvers. Ze zijn vaker werkloos dan autochtone Nederlanders. Ook de kinderen van migranten (bijvoorbeeld de tweede generatie Turkse en Marokkaanse Nederlanders) zijn twee tot drie keer zo vaak werkloos ten opzichte van hun autochtone generatiegenoten met gelijke kwalificaties. Ze zijn in Nederland opgegroeid en spreken de Nederlandse taal. Er is sprake van een groeiende teleurstelling over de Nederlandse samenleving in die groep, omdat ze ondanks hun steeds hogere opleidingsniveau geen baan vinden en niet geaccepteerd lijken te worden.<sup>2</sup> Ze ervaren vaker discriminatie op de arbeidsmarkt, waardoor ze geen werk vinden en een beroep moeten doen op sociale zekerheid. SCP-onderzoek met fictieve sollicitatiebrieven aan werkgevers, waarbij vergeleken werd wat er gebeurde met gelijke cv's maar met Nederlandse en Marokkaanse, Turkse en Antilliaanse achternamen, liet zien dat zij vele malen minder kans maken uitgenodigd te worden op een sollicitatiegesprek (Andriessen e.a., 2015).

We zien afzonderingstendensen, zoals een afname van gemengde huwelijken en het eenzijdiger worden van sociale netwerken (Sterkx e.a., 2014; Vermeij & Kullburg, 2015). In sommige groepen ligt ook de criminaliteit hoger dan bij autochtone Nederlanders, bijvoorbeeld onder Marokkaans-Nederlandse jongens, wat hun positie in de samenleving sterk verzwakt. Opgeteld bij recent religieus geweld, wat door de overgrote meerderheid van in Nederland aanwezige migranten wordt afgewezen maar waarover zij zich wel steeds moeten verantwoorden, zet dit naar verwachting de scheidslijn met de autochtone Nederlanders verder op scherp. Het etnisch conflict wordt steeds meer manifest en zichtbaar in de Nederlandse samenleving (Huijnk e.a., 2015).

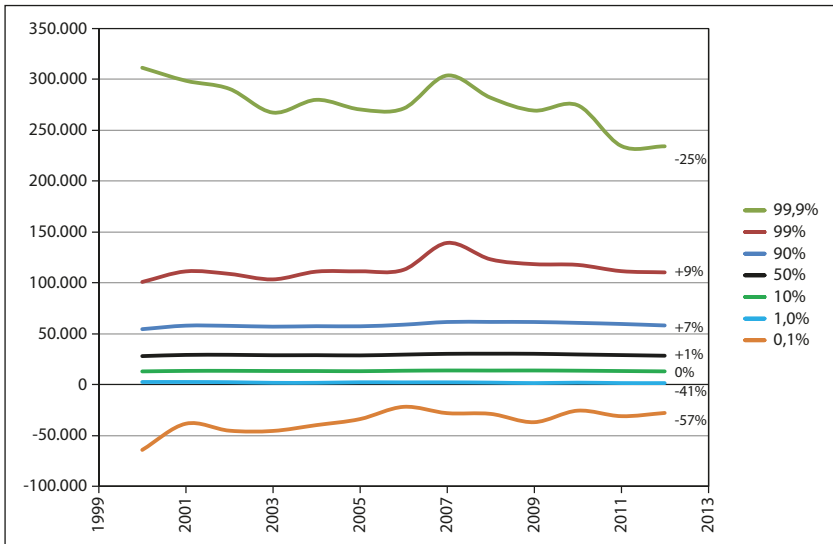
Kortom, de positie van mensen op de arbeidsmarkt, de mogelijkheden tot opleiding en omscholing, de mogelijkheden die het netwerk biedt om zorg te krijgen of met werk te combineren, en de mate waarin mensen zich buitengesloten voelen, bepalen in belangrijke mate de bestaanszekerheid in een wereld waarin een grotere verantwoordelijkheid bij burgers zelf wordt neergelegd. Als je die hulpbronnen niet hebt, dus werk, inkomen, opleiding en netwerken, dan neemt de onzekerheid en je kwetsbaarheid snel toe. In de nu volgende paragrafen gaan we daarom dieper in op de stand van zaken in Nederland rond inkomensverschillen, (langdurige) armoede en pensioen. We laten zowel de objectieve feiten als subjectieve ervaringen en opvattingen van burgers de revue passeren. Dit inzicht is onmisbaar om zowel de opgave voor als de verwachtingen van de sociale zekerheid in de komende jaren te doorgronden.

## Inkomensverschillen

In 2014 stelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat de inkomensverschillen in Nederland relatief beperkt zijn, een gevolg van de herverdeling via de belastingen en sociale regelingen. Het contrast tussen de onderste en de bovenste tien procent van de inkomensverdeling is sinds medio jaren tachtig wel gegroeid (Kremer e.a., 2014). Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat de laatste economische crisis het verschil heeft verminderd. Dit komt doordat de groep met de hoogste inkomens, die veel zelfstandigen telt, harder door de krimpende economie is geraakt dan de categorie lage inkomens (Bruil, 2015). Cijfers van het SCP wijzen uit dat de hogere inkomens sinds 2000 sterker zijn gestegen dan de midden- en lage (niet-negatieve) inkomens. Dit effect wordt echter gecompenseerd door het feit dat de allerhoogste en allerlaagste inkomens naar elkaar toe gegroeid zijn. Het inkomen van de bovenste 0,1 procent daalde sterk, terwijl dat van de onderste 0,1 procent (de negatieve inkomens) juist flink toenam (*figuur 1*). Tezamen levert dit een stabiel beeld van de inkomensongelijkheid op (Soede e.a., 2014).

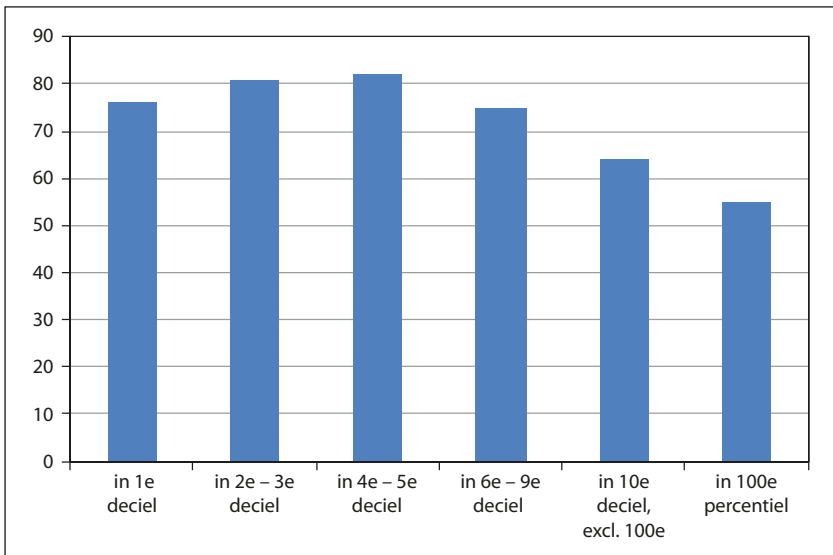
Toch leeft bij de bevolking het idee dat de verschillen in inkomen fors zijn en vooral dat ze kleiner dienen te worden: driekwart van de burgers is voorstander van kleinere inkomensverschillen. Deze mening houdt verband met de eigen inkomenspositie: bij degenen die zelf behoren tot het hoogste inkomensdecil leeft deze mening minder sterk (circa 60 procent voorstanders) dan bij degenen met een lager inkomen (75 procent à 85 procent voorstanders, zie *figuur 2*). Het totale aandeel burgers dat kleinere

**Figuur 1. Besteedbaar huishoudensinkomen (prijspeil 2012) naar een aantal percentielgrenzen in de inkomensverdeling, 2000-2012**



Bron: CBS (IPO '00-'12); SCP-bewerking

**Figuur 2. 'Inkomensverschillen moeten kleiner', opvattingen van de bevolking van achttien jaar en ouder, naar inkomenspositie van het huishouden, 2014 (in gewogen procenten)**



Bron: SCP (ViN '14)

inkomensverschillen wenst, is in de loop van de jaren weinig veranderd: ook in eerdere jaren lag dit boven de 70 procent (Wildeboer Schut & Oltshoorn, 2015).

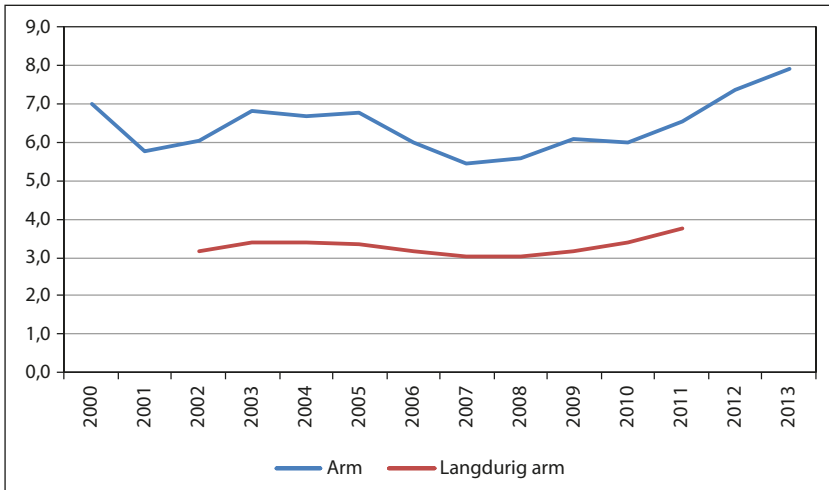
## Armoede

Sinds de laatste recessie eind 2008 aanving is de armoede in Nederland fors gestegen. Waar er in 2007 minder dan 850.000 personen waren die van een inkomen onder de armoedegrens moesten rondkomen, ging het in 2013 om ruim 1,25 miljoen mensen. Dit is respectievelijk 5,4 procent en 7,9 procent van de bevolking (zie *figuur 3*). Bijstandsgerechtigden lopen het grootste risico op armoede; van alle volwassenen met een bijstandsuitkering leeft zo'n 40 procent in armoede. Dit is een gemiddelde over de gehele periode vanaf 2001; in 2013 lag het armoedepercentage 9 punten hoger. De overige uitkeringsgerechtigden en de pensioenontvangers vertonen een minder ongunstig beeld; van hen leefde in de genoemde periode gemiddeld respectievelijk 12 procent en 3 procent in een huishouden met een inkomen onder de armoedegrens (SCP/CBS, 2014). Bij elkaar betekent het echter dat er jaarlijks gemiddeld bijna 300.000 uitkerings- en pensioenontvangers zijn aan wie de sociale zekerheid kennelijk onvoldoende inkomensbescherming biedt.<sup>3</sup> Dit is in lijn met de bevinding van Vrooman (2016) dat met name sinds 2005 de inkomensprotectie van 18- tot 64-jarigen vanuit de sociale zekerheid fors is afgenomen als gevolg van aanpassingen in de duur en hoogte van uitkeringsregelingen en de aanscherping van toegangscriteria. Voor de gepensioneerden was er eerder sprake van een uitbreiding van die bescherming, maar binnen deze groep ontvangen steeds meer mensen een korting op de AOW omdat ze een deel van hun arbeidzame jaren in het buitenland hebben gewoond.

Ook de langdurige armoede is als gevolg van de recessie toegenomen. In het peiljaar 2005 waren er bijna 510.000 mensen met een huishoudensinkomen dat drie jaar of langer achtereen onder de armoedegrens lag, in 2011 was dit aantal gestegen tot bijna 600.000 personen (bijna 4 procent van de bevolking, zie *figuur 3*).<sup>4</sup> In beide jaren leefde ruim de helft van hen in een huishouden met een uitkering of pensioen als belangrijkste inkomensbron. Het aandeel uitkerings- en pensioenontvangers binnen de totale groep langdurig armen is echter gedaald, van 55 procent naar 51 procent. De stijging van de langdurige armoede heeft vooral bij de werkenden plaatsgevonden, wat erop duidt dat betaald werk evenmin in alle gevallen voldoende inkomensbescherming biedt (Wildeboer Schut & Hoff, 2016).



**Figuur 3. Personen in (langdurige) armoede, 2001-2013 (in procenten van de totale bevolking); armoede volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium**



Bron: CBS (IPO '00-'13); SCP-bewerking

Het leven in armoede heeft vaak grote gevolgen voor de betrokkenen. Het leidt tot stress, gevoelens van onmacht en schuld (vooral als er kinderen in het spel zijn) en op de langere termijn tot een verlies aan zelfvertrouwen, passiviteit en depressie (Jungmann e.a., 2014). Voor kinderen is het gevolg vooral dat zij minder kunnen 'meedoen': zij zijn geen lid van clubs, gaan niet op vakantie en nodigen minder vaak vriendjes bij hen thuis uit (Roest e.a., 2010). Daarnaast hebben kinderen die in armoede opgroeien meer te maken met gezondheidsproblemen en probleemgedrag tijdens de tienerjaren (bijvoorbeeld alcohol- en drugsgebruik). Dit alles kan ertoe leiden dat ze op een lager opleidingsniveau uitkomen, waarmee hun latere kansen op de arbeidsmarkt verslechteren (Peruzzi, 2015; zie ook Guiaux, 2011).

## Pensioen

Sinds een aantal jaren staat de inrichting van het Nederlandse pensioenstelsel ter discussie. Het huidige stelsel lijkt minder toekomstbestendig te zijn dan decennialang werd verondersteld. Dit is onder andere het gevolg van de vergrijzing en de ontgroening: er zijn steeds meer mensen die nu of in de toekomst gebruik zullen gaan maken van de ouderdomsvoorzieningen en er

zijn steeds minder werkenden (premiebetalers) die dit kunnen bekostigen. Daarnaast vormt de recente economische crisis een belangrijke factor: als gevolg van slechte beleggingsresultaten en een zeer laag rentepeil hebben pensioenfondsen te weinig vermogen in kas om aan alle toekomstige uitkeringsplichten te kunnen voldoen. Dit heeft gevolgen voor zowel de huidige als toekomstige pensioengerechtigden, doordat pensioenen en pensioenaanspraken niet geïndexeerd en mogelijk zelfs gekort worden. Ten slotte speelt ook de flexibilisering van de arbeidsmarkt een rol. Doordat steeds meer mensen (gedwongen of vrijwillig) regelmatig van baan wisselen of als zelfstandig ondernemer gaan werken, komt er – is althans de veronderstelling – een steeds grotere groep die zijn (pensioen)zaken zelf wil regelen of in ieder geval meer maatwerk wenst.

Uit onderzoek naar de opvattingen van werknemers over solidariteit, keuzevrijheid en zekerheid in de aanvullende pensioenen blijkt dat een meerderheid (63 procent) solidariteit binnen het pensioenfonds belangrijk of zeer belangrijk vindt. Tegelijkertijd zegt echter bijna de helft (47 procent) dat zij het zelf kunnen kiezen van een pensioenfonds nog belangrijker vinden, vermoedelijk omdat men dan uit het fonds kan stappen wanneer dat er slecht voor staat. Ook zegt ruim de helft van de respondenten (54 procent) dat zij dit ook werkelijk zouden doen als hun pensioenfonds er slecht voor stond en uitstappen mogelijk zou zijn zonder negatieve gevolgen voor het pensioen. Sowieso hecht men veel belang aan de financiële draagkracht van pensioenfondsen. Indien men zelf een fonds zou kunnen kiezen, zou 90 procent van de respondenten kijken naar de dekkingsgraad en zou meer dan 80 procent letten op de beleggingsrisico's en de recente beleggingsresultaten. Bij elkaar schetsen deze resultaten een beeld dat de behoefte aan zekerheid omtrent het toekomstige pensioen veel gewicht in de schaal legt, en kennelijk meer dan de aanwezigheid van solidariteit (Hoff, 2015).

Jongere werknemers (tot 35 jaar) lijken minder waarde te hechten aan solidariteit dan oudere werknemers (35-plussers). Vermoedelijk komt dit voort uit vrees dat het huidige systeem – met zijn verplichte aansluiting bij het pensioenfonds van de werkgever – onvoldoende garandeert dat zij straks ook nog een goed pensioen hebben. Ook uit ander onderzoek blijkt dat jongeren zich, mede door de berichten in de media, afvragen of er voor hen nog geld beschikbaar is tegen de tijd dat zij met pensioen gaan. Toch lijken ze er niet echt wakker van te liggen; hun algemene houding is meer dat je daar als individu toch niets aan kunt veranderen en dat ze het tegen die tijd wel zullen merken (Bemer e.a., 2014). Wat betreft de behoefte aan keuzevrijheid binnen de aanvullende pensioenen blijkt dat tot 70 procent van de ondervraagde werkenden het belangrijk vindt om bepaalde aspecten

zelf te kunnen bepalen. Tegelijkertijd vindt een even grote meerderheid het toch ook belangrijk dat diezelfde aspecten automatisch geregeld zijn. Kennelijk wil men de vrijheid om te kiezen wel hebben, maar niet per se benutten. Gevraagd naar de keuzemogelijkheden die men zelf zou willen gebruiken, blijkt de optie om te sparen voor vervroegd pensioen favoriet te zijn: tweederde van de werkenden zegt dat ze hier zelf gebruik zouden maken. Ook de mogelijkheid tot pensioenopbouw tijdens werkloosheid of arbeidsongeschiktheid kan op vrij ruime steun rekenen (58 procent). Keuzemogelijkheden die relatief risicovol zijn, zoals beleggen met meer risico of het voortijdig opnemen van het opgespaarde pensioengeld, zijn aanmerkelijk minder populair: slechts rond 15 procent zou hier naar eigen zeggen gebruik van maken. Bij dit alles zijn er geen verschillen tussen 35-minners en 35-plussers aangetroffen.

### **Overheidsbeleid: naar een nieuwe balans tussen individu en collectief?**

Het is niet vreemd dat kansrijke groepen sneller hun weg in de samenleving en naar voorzieningen in de verzorgingsstaat vinden, dus naar werk op de arbeidsmarkt, naar zeggenschap in verenigingen en buurten en naar ondersteuning als dat nodig is. De scheidslijnen met minder kansrijke groepen, zeker de groep in langdurige armoede of met een kwetsbare gezondheid, lijken scherper te worden. Dat vertaalt zich ook politiek, bijvoorbeeld in stemgedrag. De minder kansrijke groep ervaart namelijk vaker de negatieve consequenties van besluiten, of dat nu de plaatsing van azc's in de buurt waar zij wonen betreft, de beperking van het recht op of de toegang tot zorgen wijkvoorzieningen, de invloed van de EU of baanverdringing door de komst van MOE-landers. Om de rol van de overheid te duiden is het dus van belang nader in te gaan op de eerdergenoemde belangrijkste scheidslijnen van dit moment en aan te geven wat de rol van overheidsbeleid is in het vergroten van de bestaanszekerheid van mensen.

### **Opleiding en scholing**

Als het gaat om de groter wordende afstand in onze samenleving tussen hoog- en laagopgeleiden heeft de overheid een rol, maar zeker niet als enige (Dekker e.a., 2015; zie ook Putters, 2015). We zien dat het gaat om de wijze waarop we met elkaar omgaan op de arbeidsmarkt, waar vakmanschap ondergewaardeerd blijft en lageropgeleiden vaker zonder of in tijdelijk werk

zitten, maar het gaat ook om de verdeling van zeggenschap in organisaties en buurten, waar veelal de sociaal sterkere groepen aan de touwtjes trekken. In het rapport *Gescheiden Werelden?* lieten het SCP en de WRR zien dat hoger- en lageropgeleiden steeds meer langs elkaar heen leven, al door de vroege selectie op scholen tot aan sportverenigingen, in werk en binnen sociale netwerken (Bovens e.a., 2014). In een stad als Amsterdam verdringen hoogopgeleide mensen de lageropgeleide en oorspronkelijke inwoners, die zich door hen niet vertegenwoordigd voelen (Vermeij en Kullberg, 2015). Er ontstaat ook een onwenselijke wrijving door wantrouwen in de door hogeropgeleiden bezette instituties.

Hier liggen voor de overheid wel vragen over de ruimte die geboden wordt aan bijvoorbeeld woningcorporaties om op sociale scheidslijnen in te spelen, maar ook over de mogelijkheden van werkgevers en werknemers om de positie van mensen op de arbeidsmarkt via stages, omscholing of combinaties van werk en zorg te versterken. Als het om de onderkant van de arbeidsmarkt gaat, is het zo simpel nog niet om met effectief overheidsbeleid te komen. Enkel nadruk op wendbaarheid door omscholing miskent dat veel mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt negatieve ervaringen met school hebben, met discriminatie te maken hebben of met baanverdringing. Om dat te voorkomen is aanpalend beleid nodig, bijvoorbeeld antidiscriminatiebeleid.

### Activering sociale en arbeidsnetwerken

Dat mensen die het meest zijn aangewezen op zorg of hulp van burens of vrienden de kleinste en meest kwetsbare netwerken hebben, is voor de overheid een relevant uitgangspunt. De aanname dat mensen een beroep op hun netwerken kunnen doen, gaat namelijk niet voor iedereen op. Meer kansrijke mensen vinden hun weg wel en vinden veelal buiten de eigen straat ook wel steun. Voor een groep achterblijvers die op die straat is aangewezen, geldt dat veel minder. Zij kunnen niet automatisch hun stem laten horen in maatschappelijke instellingen, in de buurt of in een bedrijf. Ze hebben minder makkelijk toegang tot instanties en kennen minder mensen om dat namens hen te doen. Ook hier is de overheid lang niet altijd of in eerste aanleg aan zet. Als het om zorg en werk gaat, dan bestaat er een aantal typen netwerken:

- Het *familiezorgnetwerk*. Voor mensen met beperkingen is dit type netwerk van groot belang, maar zij hebben vaak een klein familie- of vriendennetwerk om op terug te vallen (Woittiez e.a., 2015). Het gaat om mensen die al dan niet vanaf de geboorte beperkingen hebben, maar ook

- om ouderen die vereenzamen. Kinderen wonen heel vaak niet meer in de buurt van ouders en ouderen moeten veel vaker dan voorheen ook voor elkaar gaan zorgen. Dat gaat niet altijd vanzelf en ook niet altijd goed.
- De *buurtnetwerken*. Mensen hebben best iets voor elkaar over maar buurtgenoten spelen, ook gevoelsmatig, een minder grote rol, met name in de sociale netwerken in de meer verstedelijkte gebieden en voor jongeren. Dergelijke lossere netwerken zijn minder gunstig voor een actieve inzet voor de eigen straat en buurt. Solidariteit tussen kansrijke en kwetsbare bewoners is dus niet vanzelfsprekend.
  - De *netwerken van arbeid en zorg*. Veel mantelzorgers en vrijwilligers vervullen hun taken naast hun werk. Dat is qua tijd, geld en afstand niet altijd makkelijk. Werkgevers geven er soms onvoldoende ruimte voor, en daar ligt een belangrijke opgave om met het (vaak regionale) bedrijfsleven afspraken te maken over verlof en deeltijdwerk. We zien dat het percentage werkende mensen dat mantelzorg verleent wel gegroeid is van 13 procent in 2004 naar 18 procent in 2014. Maar dat gaat dus niet snel, terwijl het steeds vaker nodig zal zijn. Vooralsnog blijven zorgverlofregelingen deels onbenut.
  - De *netwerken van kerken en (sport)verenigingen*. Sociale binding gaat niet alleen over zorg, maar ook over geestelijke en huishoudelijke hulp of bijvoorbeeld sport. Mensen met de minste mogelijkheden denken het vaakst dat ze niet om hulp kunnen vragen. Dat hoeft niet te betekenen dat mensen hen niet willen helpen, het kan ook een vraagverlegenheid aangeven (Vermeij & Kullberg, 2015; Vermeij, 2015). Het investeren in ontmoetingen in wijken en buurten is van belang, net als gesprekken met wijkteams of wijkverpleegkundigen. Dat haalt mensen uit hun isolement, motiveert tot vrijwillige actie en helpt bij het signaleren van problemen.

Voor de effectiviteit van overheidsbeleid is het samenspel met werkgevers, wijken en buurten, sociale netwerken en verenigingen dus cruciaal. Dat zal ook bijdragen tot het doorgronden van de verklaringen voor de onderbenutting van bijvoorbeeld de regelingen voor het zorgverlof of inkomensondersteuning.

### **Bestrijden van discriminatie en bevorderen van emancipatie**

De toenemende verschillen op etnisch gebied zijn een zorgelijke scheidslijn, waar de overheid een positie bij moet innemen. De scheidslijn is al gedurende een langere periode dieper aan het worden. Enerzijds komt

dit door problemen met integratie van minderheden en de opvang van bijvoorbeeld nieuwe groepen vluchtelingen. Problemen met taal, gezondheid, maar ook met criminaliteit belemmeren de deelname aan arbeid en sociale netwerken. Dat raakt dus ook de bestaanszekerheid. Bijna twintig procent van de niet-westerse migranten leeft in armoede, en in sommige groepen migranten, bijvoorbeeld Somaliërs, ontvangt een meerderheid bijstand of moet een beroep doen op andere sociale zekerheid. Hier kan alleen verandering in komen als er ook ingezet wordt op onder meer taal-beheersing, antidiscriminatie en criminaliteitsbestrijding.

### **Veel aannames onder overheidsbeleid vergroten de kans op ineffectiviteit**

Op al deze terreinen is de rode draad in de verantwoordelijkheidsverdeling dat er een groter beroep wordt gedaan op private partijen, zoals werkgevers, om hun verantwoordelijkheid te nemen. Bijvoorbeeld bij opleiding en omscholing, bij het begeleiden van werk naar werk, het bestrijden van discriminatie en het combineren van zorg en werk. Ook de eigen verantwoordelijkheid van burgers wordt meer benadrukt door een beroep op eigen netwerken te doen, en werk en zorg te combineren. De Rijksoverheid heeft belangrijke verantwoordelijkheden voor de zorg voor ouderen en de reïntegratie van mensen met arbeidsbeperkingen bij de lokale overheid neergelegd. Gemeenten zijn nog druk bezig met het organiseren van de uitvoering van hun taken in het kader van de Participatiewet en bijvoorbeeld het ontwikkelen van regionale banenplannen en het overtuigen van werkgevers om mensen met arbeidsbeperkingen aan een baan te helpen (Pommer & Boelhouwer, 2016).<sup>5</sup>

De effectiviteit van deze verschuiving van verantwoordelijkheden is deels nog onbekend. Deels zien we echter nu al problemen met de effectiviteit van beleid. Er ligt namelijk een aantal aannames onder het beleid waarvan het de vraag is of ze terecht zijn. Bijvoorbeeld de aanname dat Nederlanders werk en zorg meer zullen kunnen en willen combineren. De vraag is of nog meer mensen meer mantelzorg zullen kunnen verlenen en mogelijkheden hebben of krijgen van hun werkgever om dat af te stemmen met werktijden. Een andere aanname is dat er lokale deskundigheid bestaat om de doelgroepen van inkomensregelingen of armoedebeleid goed te bereiken en op maat te bedienen. Daar is veel expertise en inzicht in lokale netwerken voor nodig, ook ten behoeve van groepen die niet automatisch in beeld komen bij de gemeente, zoals zzp'ers en armen met een baan in loondienst. En als het over de onderkant van de arbeidsmarkt gaat, is het de vraag of zowel werkgevers

als de overheid voldoende inzicht hebben in de wijze waarop inkomensmaatregelen, discriminatie en baanverdringing op elkaar inwerken.

Tussen beleid en uitvoering bestaat vaak een complexe werkelijkheid. De inzet van de overheid op opleiding en arbeidsmarktbeleid, het activeren van sociale netwerken en het bestrijden van achterstelling is daardoor niet altijd effectief. Evenmin bereikt het beleid altijd de beoogde doelgroep. Zo worden regelingen voor (zorg)verlof, maar ook bijvoorbeeld inkomensondersteunende maatregelen, lang niet altijd gebruikt door de groepen die het nodig hebben. Voor de effectiviteit van de nieuwe rolverdeling tussen overheid, marktpartijen en burgers zelf is het van belang meer inzicht te verwerven in het gedrag en de overwegingen van mensen, het realiseren van een volwaardige lokale agenda op bestaanszekerheid en een Rijksoverheid die op gepaste wijze de systeemverantwoordelijkheid waar kan maken. Het risico van centralisatie is groot als het parlement lokale verschillen op dit gebied niet accepteert. Dan kan de gemeente ook een uitvoeringsloket van het Rijk worden. Het andere uiterste is dat groepen niet bereikt worden en tussen wal en schip vallen.

## **De zekerheid van onzekerheid**

Wat is nog zeker in een wereld vol onzekerheid? Onze conclusie is dat een meer sociaal en cultureel perspectief op de sociale zekerheid ons leert dat er veel factoren met zekerheid van invloed zijn op de onzekere situatie van de groepen die een beroep moeten doen op de sociale zekerheid.

Door veranderende demografie en sociale verhoudingen verandert de definitie van bestaanszekerheid mee, maar uiteindelijk blijft de zoektocht naar zekerheid op zichzelf een continue factor. Een grote groep mensen heeft met bestaansonzekerheid te maken door een tekort aan inkomen, oplopende schulden, toenemende zorgbehoeften en gezondheidsproblemen. Die groep verandert door de tijd wel wat, net als de factoren die voor bestaansonzekerheid zorgen, maar de continuïteit zit in de stapeling van tekorten in de groep achterblijvers.

Er ligt inmiddels een groot aantal aannames over de verantwoordelijkheden van bedrijven, burgers en overheden onder het beleid van zowel privatisering als decentralisatie van de sociale zekerheid. Bijvoorbeeld dat werkgevers hun verantwoordelijkheid oppakken voor het bieden van ruimte voor combinaties van zorg en arbeid, het in dienst nemen van mensen met arbeidsbeperkingen en het bestrijden van arbeidsdiscriminatie. Daar doen zich echter forse problemen voor.

Er zijn ook aannames over de zelfredzaamheid van mensen, over de mogelijkheden tot omscholing, solliciteren en een beroep doen op sociale netwerken. De meest kwetsbare mensen hebben echter de kleinste netwerken. Bij gemeenten die voornamelijk de sociale netwerken van mensen als uitgangspunt voor hun beleid nemen zien we dat het risico ontstaat dat de groep kwetsbare mensen over het hoofd wordt gezien.

Tot slot zijn er ook aannames over de deskundigheid en slagkracht van lokale overheden om te voorkomen dat mensen die hulp nodig hebben daarvan verstoken blijven. In de *Overall rapportage sociaal domein*, de eerste beschrijving van veranderingen in het voorzieningengebruik na de decentralisaties, kwam naar voren dat gemeenten daarin soms echt nog tekortschieten. Niet iedereen krijgt de zorg die nodig is. Tegelijkertijd zitten gemeenten nog midden in alle veranderingen en zoeken zij breder naar oplossingen voor de hulpbehoeften van mensen; ze kijken bijvoorbeeld of schuldhulpverlening of omscholing mensen weer meer zelfredzaam kunnen maken (Pommer & Boelhouwer, 2016). Het is nog te vroeg om met conclusies te komen over de uiteindelijke effecten van het lokale beleid, maar het is belangrijk tussentijds lessen te trekken.

De sociale werkelijkheid heeft namelijk veel invloed op de effectiviteit van beleid. De huishoudenssamenstelling, de sociale netwerken, de mate waarin mensen buitengesloten worden of raken, de dialoog met werkgevers en de opvattingen van mensen zelf over solidariteit en eigen keuzen zijn sturend voor de uitvoering. Van belang is dus om naast de financiële consequenties van beleid ook de culturele en sociale veranderingen in onze samenleving te doorgronden en mee te wegen, net als de wijze waarop beleid wordt omgezet in praktijk. Dat gebeurt onvoldoende als beleid vooraf hoofdzakelijk wordt doorgerekend op kortetermijnbesparingen of werkgelegenheidseffecten.

Wij bepleiten daarom een breder sociaal-economisch en cultureel perspectief op de langetermijnveranderingen in de sociale zekerheid. Daar is een integrale visie op de toekomstige *local welfare state* voor nodig. Gaat Nederland naar een echt decentrale welvaartsstaat met een verzameling van verzorgingssteden die inhoudelijk en financieel autonoom zijn of blijft de koers vanuit Den Haag bepaald en betaald worden? Het antwoord op die vraag wordt node gemist. De verkiezingen van 2017 bieden in dat opzicht een unieke kans om tegenover de sociale onzekerheid van kwetsbare burgers weer perspectief op bestaanszekerheid te plaatsen.



## Noten

1. Uit de kwartaalberichten Continu Onderzoek Burgerperspectieven (SCP), 2015 versus 2010.
2. In het Continu Onderzoek Burgerperspectieven signaleerden we dat dit rond 2008 ook sterker het geval was.
3. Het genoemde aantal betreft alleen volwassenen. In 2013 verkeerden daarnaast bijna 160.000 kinderen in armoede van wie de ouders een uitkering of (nabestaanden)pensioen als belangrijkste inkomensbron hadden. Gemiddeld over de totale periode vanaf 2001 zal dit cijfer lager liggen.
4. Langdurige armoede is vastgesteld door in een peiljaar  $t$  zowel twee jaar terug te kijken als twee jaar vooruit te kijken. Iemand telt als langdurig arm wanneer hij gedurende zo'n vijfjarige periode ( $t-2$  tot en met  $t+2$ ) ten minste drie jaar achtereen arm was. Bij het genoemde peiljaar 2005 gaat het om de periode 2003-2007, bij het peiljaar 2011 om de periode 2009-2013.
5. Zie ook de rapportages van de Inspectie voor Werk en Inkomen uit 2014 en 2015.

## Literatuur

- Andriessen, I., Ent, B. van der, Linden, M. van der & Dekker, G. (2015). *Op afkomst afgewezen. Onderzoek naar discriminatie op de Haagse arbeidsmarkt*. Den Haag: SCP.
- Bemer, E., Berg J. ter & Schothorst, Y. (2014). *De beleving van het Nederlandse pensioenstelsel en termen die op dit terrein worden gebruikt*. Amsterdam: Bureau Veldkamp.
- Bijl, R., Boelhouwer, J., Pommer, E. & Sonck, N. (red.) (2013). *De sociale staat van Nederland 2013*. Den Haag: SCP.
- Bijl, R., Boelhouwer, J., Pommer, E. & Andriessen, I. (red.) (2015). *De sociale staat van Nederland 2015*. Den Haag: SCP.
- Bovens, M., Dekker, P. & Tiemeijer, W. (2014). *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag: SCP/WRR.
- Bruil, A. (2015). *Ongelijkheid tussen huishoudens vanuit verschillende concepten*. Den Haag/Heerlen: CBS.
- Dekker, P., Dijk, R. van, Houwelingen, P. van, Mensink, M. & Sol, Y. (2015). *Continu burgeronderzoek. Burgerperspectieven 2015*[4]. Den Haag: SCP.
- Guiaux, M. (2011). *Voorbestemd tot achterstand? Armoede en sociale uitsluiting in de kindertijd en 25 jaar later*. Den Haag: SCP.

- Hoff, S. (2015). *Pensioenen: solidariteit en keuzevrijheid. Opvattingen van werkenden over aanvullende pensioenen*. Den Haag: SCP.
- Huijnk, W., Dagevos, J., Gijsberts, M. & Andriessen, I. (red.) (2015). *Werelden van verschil. Over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland*. Den Haag: SCP.
- Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Beek, G. van & Wesdorp, P. (2014). *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: NVVK/Hogeschool Utrecht.
- Klerk, M. de, Boer, A. de, Plaisier, J., Schyns P. & Kooiker, S. (2015). *Informele hulp: wie doet er wat? Omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014*. Den Haag: SCP.
- Kremer, M., Bovens, M., Schrijvers, E. & Went, R. (red.) (2014). *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*. Den Haag: WRR.
- Peruzzi, A. (2015). From childhood deprivation to adult social exclusion. Evidence from the 1970 British Cohort Study. *Social Indicators Research*, 120, 117-135.
- Pommer, E. & Boelhouwer, J. (red.) (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: SCP.
- Putters, K. (2015). *Democratie is meer dan politiek. Over het vertrouwen van burgers in de politieke en maatschappelijke democratie*. Lezing voor het Genootschap van Oud Senatoren, d.d. 25 september 2015.
- Roest, A., Lokhorst, A. & Vrooman, C. (2010). *Sociale uitsluiting bij kinderen. Omvang en achtergronden*. Den Haag: SCP.
- SCP/CBS (2014). *Armoedesignalement 2014*. Den Haag: SCP/CBS.
- Soede, A., Hoff, S. & Kullberg, J. (2014). Kapitale tegenstellingen? De maatschappelijke betekenis van financiële ongelijkheid. In: Vrooman, C., Gijsberts, M. & Boelhouwer, J. (red.), *Verskil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: SCP.
- Sterkx, L., Dagevos, J., Huijnk, W. & Lisdonk, J. van (2014). *Huwelijksmigratie in Nederland. Achtergronden en leefsituatie van huwelijksmigranten*. Den Haag: SCP.
- Vermeij, L. & Kullberg, J. (2015). *Niet van de straat. De lokale samenleving in globaliserende, groeiende steden*. Den Haag: SCP.
- Vermeij, L. (2015). *Dichtbij huis. Lokale binding en inzet van dorpsbewoners*. Den Haag: SCP.
- Vlasblom, J., Echtelt, P. van & Voogd-Hamelink, M. de (2015). *Aanbod van arbeid 2014. Arbeidsdeelname, flexibilisering en duurzame inzetbaarheid*. Den Haag: SCP.
- Vrooman, C., Gijsberts, M. & Boelhouwer, J. (red.) (2014). *Verskil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: SCP.

- Vrooman, J. (2016). *Meedoen in onzekerheid. Verwachtingen over participatie en protectie* (oratie). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Wildeboer Schut, J. & Olsthoorn, M. (2015). Inkomens en sociale zekerheid. In: Bijl, R. e.a. (red.), *De sociale staat van Nederland 2015*. Den Haag: SCP.
- Wildeboer Schut, J. & Hoff, S. (2016). *Een lang tekort. Langdurige armoede in Nederland*. Den Haag: SCP.
- Woittiez, I., Putman, L., Eggink, E. & Ras, M. (2014). *Zorg beter begrepen. Verklaringen voor de groeiende vraag naar zorg voor mensen met een verstandelijke beperking*. Den Haag: SCP.
- Woittiez, I., Eggink, E., Verbeek-Oudijk, D. & Boer, A. de (2015). *Zorg vragen of zorg dragen? Een verkenning van de invloed van netwerken en inkomen op het gebruik van langdurige zorg door Nederlandse 55-plussers*. Den Haag: SCP.

## Over de auteurs

**Stella Hoff** is wetenschappelijk medewerker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

**Kim Putters** is directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en bijzonder hoogleraar Beleid en Sturing van de Zorg in de Veranderende Verzorgingsstaat aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

