

VAN OVERLEVEN NAAR BLOEI

Bestaansonzekerheid
voorkomen en verminderen



Van overleven naar bloeien

Raad ↵
Volksgezondheid
& Samenleving





**De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving inspireert
en adviseert over hoe we morgen kunnen leven & zorgen.**

Samenstelling Raad

Jet Bussemaker, voorzitter
Godfried Bogaerts
Erik Dannenberg
Joris van Eijck
Floortje Scheepers
Pieter Hilhorst
Hafez Ismaili M'hamdi
Marleen Kraaij-Dirkzwager
Ageeth Ouwehand
Martijn van der Steen
Stannie Driessen, directeur

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving

Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 19404
2500 CK Den Haag
T +31 (0)70 340 5060
mail@raadrvs.nl
www.raadrvs.nl
X: @raadRVS

Publicatie 2024-01

ISBN: 978-90-5732-336-2

© Raad voor Volksgezondheid & Samenleving
Den Haag, 2024

Niets in deze uitgave mag worden openbaar
gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een
dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige
vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm
of op welke wijze dan ook zonder toestemming
van de RVS.

U kunt deze publicatie ook downloaden via onze
website [↳ www.raadrvs.nl](https://www.raadrvs.nl)

INHOUD

Voorwoord	8
Samenvatting	10
Bestaansonzekerheid	21
Glijbaan, draaideur, moeras: de vele gezichten van bestaansonzekerheid	21
Werkingsmechanismen van bestaansonzekerheid	22
Hoe groot is het probleem van bestaansonzekerheid?	27
Hoe kan het beter? Ervaringsdeskundigen aan het woord	33
Conclusies	37
Systemen van hulp en ondersteuning	39
Denken in systemen: uitkomst = bedoeling	42
Systemen in beweging	45
Conclusies	50
Bestaansonzekerheid voorkomen en verminderen	53
Maak gebruik van ervaringskennis	53
Een nieuw uitgangspunt: op weg naar bloei	56
Principe 1: maak beleid gericht op ontplooiing	57
Principe 2: maak ruimte voor sociale relaties	60
Principe 3: zorg voor samenhangende ondersteuning	65
Van overleven naar bloeien	68
Hoe zou het eruit kunnen zien?	71
Voorbeeld bloeibenadering: NEET-jongeren	72
Voorbeeld bloeibenadering: werkende armen	75
Voorbeeld bloeibenadering: ouderen in armoede	80
Conclusies	84
Vorbereiding	86
Lijst met geraadpleegde personen	87
Referenties	89

VOORWOORD

Bestaanszekerheid was het buzzword van de afgelopen verkiezingscampagne. Van politiek links tot rechts vroegen partijen aandacht voor ... ja, voor wat eigenlijk? De één bedoelde met bestaanszekerheid vooral dat het sociaal minimum te laag was. De ander vond dat sociale grondrechten, waaronder inkomen, wonen en zorg, in de huidige samenleving onvoldoende geborgd zijn. En weer een derde stelde dat de grondbeginselen van de verzorgingsstaat aan herziening toe zijn. Er waren ook stemmen die stelden dat bestaanszekerheid een onmogelijk te houden belofte is. Hoe breed of smal je over bestaanszekerheid denkt, de rode lijn is dat het gaat om verwachtingen die burgers en overheid van elkaar hebben of mogen hebben.

Het thema heeft in brede zin al langer de aandacht van de Raad. Met het essay 'Gezondheidsverschillen voorbij' uit 2020 lieten we zien dat bestaanszekerheid niet enkel gaat om stabiliteit van inkomen, maar ook om stabiele huisvesting, stabiele toegang tot zorg en een stabiel sociaal

netwerk. Een achterstand op één van deze terreinen resulteert vaak in achterstanden op andere terreinen.

We schetsten dus hoezeer achterstanden met elkaar verbonden zijn. Ongelijkheid en achterstanden zijn vaak een web waar je makkelijk in gevangen wordt, maar heel moeilijk zelf uitkomt. Waar moet je beginnen? In dit licht bezien, begrijp je direct waarom een beroep op eigen verantwoordelijkheid niet werkt. We creëren onze successen, en onze problemen, niet alleen zelf. Mensen zijn geen geluksmachines, net zo min als de overheid dat is. We leven in een gemeenschap en levenskansen maken we gemeenschappelijk.

We zochten naar de 'riolering van deze tijd', naar wat er precies nodig is om die samenhangende achterstanden daadwerkelijk te laten verdwijnen. Volgens ons begon dat met: luisteren naar de personen die met hardnekkige achterstanden worden geconfronteerd. Zij kunnen ons vertellen wat er misgaat in de hulp en ondersteuning. De

veertien moedige verhalen uit het boek ‘Gezichten van een onzeker bestaan’ (2021) leidden allemaal tot dezelfde conclusie: gezondheidsklachten hebben maatschappelijke oorzaken en effecten die het niveau van de individuele burger ver overstijgen en om maatschappelijke oplossingen vragen. De ‘gezichten’ lieten zien hoe snel problemen elkaar kunnen opvolgen: het verlies van een baan resulteert al snel in problemen met huisvesting en uiteindelijk met gezondheid. Ook lieten de verhalen zien dat de omstandigheden waarin je opgroeit van grote invloed zijn op de gebeurtenissen waarmee je tijdens je volwassen leven wordt geconfronteerd.

Nu ligt er als vervolg op deze publicaties dit advies ‘Van overleven naar bloeien’. Hierin reiken we een andere visie aan op het bevorderen van bestaanszekerheid. Eén die niet gericht is op afzonderlijke onderdelen, die zich niet langer richt op de eigen verantwoordelijkheid om zelfredzaam te zijn en waardoor mensen niet als een centrifugale kracht naar de randen van de samenleving

worden geduwd. Wij adviseren de rijksoverheid daarentegen om resoluut af te stappen van het principe van zelfredzaamheid en in plaats daarvan beleid te richten op duurzame ondersteuning, op basis van een benadering waarin mensen niet overleven, maar tot bloei kunnen komen. Zo kunnen we zorgen voor een stabiele basis van waaruit mensen zichzelf verder kunnen ontplooiën.

Dat is meer dan ooit nodig: momenteel wordt maar liefst één op de zes volwassenen in Nederland geconfronteerd met dreigende of reële bestaansonzekerheid. Hun problemen oplossen helpt niet alleen de 2,3 miljoen mensen waarover het gaat, maar ook de gehele samenleving. Meer bestaanszekerheid zal bijdragen aan het beperken van vermijdbare zorgkosten, een hogere arbeidsproductiviteit en grotere maten van veiligheid en welzijn. Waar wachten we nog op?

Jet Bussemaker
Voorzitter

SAMENVAT- TING

Bestaansonzekerheid is een meervoudig begrip. Het is een combinatie van onzekerheid over je financiën en inkomen, je huisvesting, je gezondheid, je mogelijkheden tot ontwikkeling en je sociale netwerk. En enkele daarvan of allemaal tegelijkertijd. Met enige voorzichtigheid kunnen we ervan uitgaan dat ongeveer één op de zes volwassenen in Nederland te maken heeft met dreigende of reële bestaansonzekerheid.

De roep om het terugdringen van bestaansonzekerheid in de samenleving is groot. Maar hoe kunnen we vandaag de dag de verzorgingsstaat erop toerusten om voor iedereen bestaanszekerheid te borgen? Met dit advies willen we overheden, beleidsmakers, professionals én de samenleving als geheel uitdagen om op een andere manier naar hulp en ondersteuning te kijken. We hopen daarmee bestaande, goede initiatieven de wind in de rug te geven en beleid met ongewenste uitkomsten bij te sturen.

Zonder de ervaringskennis in het boek *Gezichten van een onzeker bestaan*² had dit advies er heel anders uitgezien. We hebben onze analyse van bestaansonzekerheid en wat het betekent om bestaansonzeker te zijn gebaseerd op de verhalen uit het boek en die analyse als startpunt van dit advies genomen.

De huidige manier waarop systemen van hulp en ondersteuning werken, schiet tekort voor mensen in bestaansonzekerheid. Sterker nog, in veel gevallen draagt de manier waarop mensen worden geholpen bij aan het ontstaan en/of de hardnekkigheid van bestaansonzekerheid. Dat ligt voor een belangrijk deel aan de manier waarop huidige systemen van hulp en ondersteuning zijn ingericht. Veel steun schiet tekort om duurzaam herstel tot stand te brengen. Maar het aanpassen van bestaande regelingen is niet voldoende, en het creatief opzoeken van de ruimte binnen de huidige wet- en regelgeving evenmin. We zien dat zolang de principes van het systeem hetzelfde blijven, het systeem ook dezelfde resultaten zal blijven (re)produceren. Daarom zijn er nieuwe principes nodig die een tegenwicht bieden aan de huidige manieren van denken en doen, waarbij hulp vooral gericht is op zelfredzaamheid, verbrokkeld is en geen oog heeft voor de kracht van sociale netwerken.

De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) pleit ervoor om *bloei* centraal te stellen als nieuw uitgangspunt voor hulp en ondersteuning. De overheid heeft weliswaar niet de verantwoordelijkheid om voor iedere burger een bloeiend bestaan te garanderen, maar de overheid kan daar wel de randvoorwaarden voor scheppen, en daarmee op een betere manier uitvoering geven aan verantwoordelijkheden die zij krachtens de grondwet nu al heeft. Door te

investeren in bloei, kan bestaansonzekerheid worden voorkomen. Van dit perspectief hebben niet alleen mensen in bestaansonzekerheid, maar alle burgers profijt.

Hiervoor heeft de Raad drie in elkaar grijpende principes geformuleerd die ervoor zorgen dat systemen van hulp en ondersteuning zich meer gaan richten op bloei. Deze drie principes vormen een referentiepunt voor het maken van beleid dat bestaansonzekerheid helpt voorkomen en oplossen.

(1) Maak beleid gericht op ontplooiing.

Hulp en ondersteuning zouden dus niet alleen moeten bestaan uit repareren wat nu kapot is, maar ook uit investeren in het kunnen meedoen van mensen én voorkomen van schade op de lange termijn.

(2) Maak ruimte voor sociale relaties.

Daar waar de overheid het sociale netwerk van mensen wil mobiliseren, moet onderlinge hulp op zijn minst niet worden tegengewerkt, en beter nog actief worden gefaciliteerd.

(3) Zorg voor samenhangende ondersteuning.

Beleid gericht op ontplooiing en het maken van ruimte voor sociale relaties is gebaat bij meer en betere mogelijkheden om samenhangend te kunnen werken. Immers, ook een hulpverlener die tussen een verkokerd systeem en een burger in staat, kan nog

steeds maar heel beperkt integraal werken. Samenhangende hulp en ondersteuning vragen ook samenhangende systemen, dus andere manieren van organiseren, sturen, financieren en verantwoorden, met ruimte voor flexibiliteit.

Aan de hand van drie concrete voorbeelden, namelijk van jongeren in het praktijkonderwijs, werkende armen en ouderen in armoede, schetsen we hoe hulp en ondersteuning gericht op bloei en gebaseerd op de drie principes eruit kan zien.

Het gaat daarbij om kleine, grote én fundamentele wijzigingen in de bestaande stelsels van sociale zekerheid, onderwijs, werk, maatschappelijke ondersteuning en huisvesting. Er moet worden voorkomen dat boven op het al bestaande complexe bouwwerk van regels en voorzieningen een nieuwe laag wordt toegevoegd. Een dergelijke fundamentele herijking van de basisprincipes van sociale ondersteuning kost tijd. Het kan niet direct en zeker niet in één keer worden geregeld. De systemen waarin mensen nu verstrikt raken zijn immers ook niet van gisteren op vandaag ontstaan. We zetten met dit advies een stip op de horizon. De weg ernaartoe zal ingewikkeld zijn, maar niet minder noodzakelijk.



INLEIDING

Het garanderen van bestaanszekerheid en het bevorderen van ontplooiing en kansengelijkheid vormen de kern van de naoorlogse verzorgingsstaat. Binnen een ‘verzorgingsstaat’ ontfermt de overheid zich onder andere via sociale zekerheid, onderwijs, gezondheidszorg, arbeidsmarkt- en inkomenspolitiek over het collectieve sociale welzijn van haar burgers. Bovendien kenmerkt een verzorgingsstaat zich doordat toegang tot deze voorzieningen geen gunst is, maar een recht.² Het staat in Nederland zelfs met zoveel woorden in de Grondwet.³

Verzorgingsstaten ontstonden niet spontaan. De opbouw van de Nederlandse verzorgingsstaat was, net als die van de ons omliggende landen, een directe reactie op de economische crisis van de jaren 30, de daaruit volgende massawerkloosheid en sociale ellende én de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog. Het idee was – zoals de geestelijk vader van de moderne verzorgingsstaat, William Beveridge, het krachtig formuleerde – dat alleen de overheid burgers kon beschermen tegen de ‘five giants on the road of reconstruction’: Gebrek, Ziekte, Onwetendheid, Verpaupering en Ledigheid.⁴ De verzorgingsstaat was daarmee niet alleen een sociaaleconomisch project van herverdeling, maar ook een belofte: dit nooit meer.⁵

Bestaanszekerheid onder druk

Die belofte lijkt vandaag de dag actueler dan ooit. Toch zijn zorgen over toenevende bestaanszekerheid geen recent

verschijnsel. Zo ging in 2002 de eerste voedselbank van Nederland open – toen nog een novum dat heftige reacties opriep, nu een ogenschijnlijk ‘normale’ en broodnodige voorziening.⁶ Ook de kansengelijkheid, zowel in het onderwijs als op de arbeidsmarkt, is al jaren een punt van aandacht.⁷ En toegankelijkheid van de gezondheidszorg kraakt al enige jaren onder financiële én personele krapte.⁸ Bestaanszekerheid is zowel in het recente verleden als nu en in de toekomst voor steeds meer groepen in de samenleving geen gegeven meer. Aan de ene kant komt dit doordat arbeid steeds minder loont. Weliswaar is het reële inkomen van mensen onder aan de inkomensladder gestegen, maar hun koopkracht is gedaald.⁹ De hoge inflatie van de afgelopen periode heeft de koopkracht nog verder onder druk gezet.¹⁰ Mede hierdoor ontstonden ook ‘nieuwe’ vormen van armoede, zoals energiearmoede.¹¹ Ook huisvesting is de afgelopen 15 jaar voor veel mensen niet alleen duurder, maar in veel gevallen onbereikbaar geworden.¹² Hoewel het genoemde lijstje nog langer te maken is met bijvoorbeeld de effecten van de stijging van voedsel- en brandstofprijzen, is het netto-effect hetzelfde. Het is voor veel mensen steeds moeilijker om in basale levensbehoeften te voorzien en daarmee hun toekomst veilig te stellen.

Tegelijkertijd is de focus van de verzorgingsstaat de afgelopen decennia verschoven. In 1983 werd het fundamentele idee achter de verzorgingsstaat, namelijk

dat bestaanszekerheid en de toegang tot sociale zekerheid, huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg behoren tot 'de zorg der overheid', als sociale grondrechten vastgelegd in de Grondwet. Hoewel er in de jaren 80 dus niet getornd werd aan het gegeven dat de overheid (inspannings)verplichtingen had waar het de bestaanszekerheid van de bevolking betrof, werden er in dezelfde periode wel steeds meer kritische kanttekeningen gezet bij hóé die rechten vorm hadden gekregen. De manier waarop de overheid hulp en ondersteuning tot dan toe had georganiseerd werd steeds vaker gezien als bevoogdend, uniform (eenheidsworst) en expansief (tot achter de voordeur).

Dit kon en moest anders, was het idee. Zo pleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 1982 in het advies *Herwaardering van welzijnsbeleid* ervoor om welzijnsbeleid niet meer te richten op het wegnemen van gebrek, maar op sociale integratie en arbeidsparticipatie, en daarbij meer te vertrouwen op marktmechanismen, de eigen verantwoordelijkheid en daadkracht van mensen.³³ Deze oproep won aan terrein, mede door de hoge werkloosheid en de uit zijn voegen barstende Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Medio jaren 80 waren er in Nederland niet alleen 650.000 mensen werkloos, maar ook ongeveer 880.000 mensen arbeidsongeschikt. Tegenover iedere 100 werkenden stonden meer dan 86 mensen met een sociale uitkering. Het ontlokte aan de toenmalige premier Ruud Lubbers de beroemde uitspraak: "Nederland is ziek."³⁴ De kwakkelende Nederlandse economie kon het zich in zijn ogen domweg niet veroorloven om mensen in hun arbeidzame leven volledig af te schrijven.

In het rapport *Een werkend perspectief* (1990) pleitte de WRR er nogmaals voor om socialezekerheidsregelingen te richten op arbeidsparticipatie. Werken naar vermogen was immers het (re-)integratiemiddel bij uitstek, dat niet alleen de sociale zekerheid zou ontlasten, maar mensen ook een inkomen, eigenwaarde en toekomstperspectief bood.³⁵ Deze boodschappen sloegen aan en leidden uiteindelijk in de loop van de jaren 80 en 90 tot hervormingen van het stelsel van arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsverzekeringen en de bijstand. Ook het ingewikkelde systeem van uitvoeringsorganisaties – Sociale Verzekeringsbank, Raden van Arbeid en sectorale bedrijfstakverenigingen – ging op de schop. Hierbij werden concentratie, deregulering en privatisering de leidende principes. Aanspraken werden beperkt en een deel van de uitvoering werd begin jaren 90 niet langer bedrijfstakgewijs,

**'HET IS VOOR
VEEL MENSEN
STEEDS MOEI-
LIJKER OM IN
BASALE LEVENS-
BEHOEFTE TE
VOORZIEN EN
DAARMEE HUN
TOEKOMST VEI-
LIG TE STELLEN'.**

maar regionaal georganiseerd, om eind jaren 90 volledig te worden geconcentreerd in het UWV. Bovendien werd een deel van de sociale zekerheid bij werkgevers neergelegd door hen (gedeeltelijk) risicodragers te maken voor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Werkgevers konden zich hiervoor verzekeren op de private markt.¹⁶

Ook in de 21^e eeuw lag de nadruk in het sociale beleid op participatie, deregulering en privatisering. Dit is een trend die na de troonrede van 2013 vaak het label 'participatiesamenleving' opgeplakt krijgt, maar in hoofdlijn een voortzetting is van het beleid dat in 1980 is ingezet. In de vormgeving van het sociaal beleid bleef de nadruk liggen op individuele verantwoordelijkheid én op het idee dat mensen door financiële prikkels gestimuleerd zouden worden om voor zichzelf en anderen te zorgen.¹⁷ Veel sociale regelingen werden specifiek en beperkter. Zo werden onder de kabinetten-Balkenende (2002-2010) onder andere de toelatingseisen voor de WAO verder aangescherpt en werd de AOW-leeftijd in stappen verhoogd, en kwam met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) de hulp bij het huishouden onder regie van gemeenten te liggen die deze zorg via aanbestedingen op de markt moesten inkopen. Onder het kabinet-Rutte II (2012-2017) werd onder andere via het Sociaal Akkoord met werkgevers- en werknemersorganisaties afgesproken om de duur van de WW te beperken en het ontslagrecht te versoepelen, en meer werk te maken van het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten. In 2015 werden gemeenten niet alleen verantwoordelijk voor de jeugdzorg, een deel van de ouderenzorg en zorg voor mensen met een beperking via een uitbreiding van de Wmo, maar krachtens de Participatiewet

ook voor de re-integratie van mensen (naar vermogen) op de arbeidsmarkt.

Ook onder de recente kabinetten-Rutte III (2017-2022) en IV (2022-2023) werden hervormingen aangekondigd van onder andere de toeslagensystematiek, het belastingsysteem en de arbeidsmarkt.¹⁸ En hoewel de huidige zorgen rond de energie- en woningcrisis de overheid hebben gedwongen de ambities bij te stellen, doet het niets af aan de urgentie van het vraagstuk van bestaansonzekerheid. Het is dan ook bemoedigend om te zien dat de groeiende bestaansonzekerheid een prominent thema is in veel verkiezingsprogramma's.

Maar aandacht en goede bedoelingen zijn niet genoeg. Het is in ieder geval niet zo dat de overheid geen aandacht heeft gehad voor bestaansonzekerheid. Ook de hervormingen van de jaren 80 en 90 en de eerste decennia van de 21^e eeuw werden ingegeven door een wens om het beter te doen. Toch zijn er bij de hervormingen van de afgelopen decennia gaten gevallen in het sociale vangnet. Zo signaleerde het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in 2023 dat steeds meer groepen in de samenleving buiten de bestaande socialezekerheidsregelingen vallen, geen pensioen opbouwen of niet gebruikmaken van regelingen waar ze wel recht op hebben.¹⁹ Bovendien ervaart een steeds grotere groep de manier waarop veel verzorgingsstaatarrangementen op dit moment werken, waarbij wantrouwen vaak de basis vormt voor dienstverlening, als vernederend.²⁰

De vraag rijst: kan de overheid de beloften van 1945 en 1983 nog wel waarmaken? En hoe kan dat in de huidige omstandigheden?

Bestaanszekerheid is meer dan inkomen

Dit begint bij het besef dat bestaanszekerheid méér is dan inkomenszekerheid. Het is noodzakelijk om er breder naar te kijken. Hoewel werk en inkomen, en daarmee financiële stabiliteit, een belangrijke pijler onder bestaanszekerheid zijn, hebben we onder andere in de portretten van de *Gezichten van een onzeker bestaan* (2021) kunnen zien dat de bestaanszekerheid om meer gaat dan dat. Het gaat ook om de zekerheid van een bed en een dak boven je hoofd, de zekerheid die een goede gezondheid of toegang tot goede zorg je biedt, de zekerheid van het je kunnen blijven ontwikkelen, de zekerheid van een netwerk om je heen. En vaak meerdere van deze dingen tegelijkertijd. Kortom, het gaat om datgene wat binnen de jeugdhulp beter bekend staat als de ‘pijlers van zelfstandigheid’²¹ en binnen de gezondheidszorg als de ‘sociale determinanten van gezondheid’²². Bestaanszekerheid is dan ook een meervoudig begrip, een combinatie van financiële stabiliteit, stabiele huisvesting, een stabiele gezondheid, een stabiel netwerk en een stabiele leeromgeving. Pas als aan die voorwaarden is voldaan, kan een mens vooruitkijken en bloeien.

Deze brede kijk op bestaanszekerheid vindt steeds meer ingang in de werelden van welzijn, volksgezondheid én beleid, zoals recentelijk nog in de rapporten van de Commissie Sociaal Minimum.²³ Ook in het recente rapport *Grip, het maatschappelijke belang van persoonlijke controle* (2023) van de WRR komt deze notie terug. De WRR stelt vast dat mensen pas kunnen omgaan met onzekerheid als ze voldoende grip op het leven ervaren. De overheid zou daarom niet alleen moeten inzetten op het bieden van een basis van zekerheid, maar ook op

het vergroten van grip.²⁴

Er zijn ook veranderingen gaande, zoals de recente hervormingen in de schuldhulpverlening. Tegelijkertijd zien we dat het binnen de bestaande kaders van verzorgingsstaatarrangementen vaak moeilijk is om meervoudige problemen in samenhang aan te pakken. Systemen zijn vaak ingericht op gerichte en beperkte hulp waarbij één probleem centraal staat. Die aanpak past niet goed bij de realiteit van bestaansonzekerheid, juist omdat dit vaak meervoudig van aard is en de problemen waarmee mensen te maken krijgen elkaar niet lineair opvolgen. Dat betekent overigens niet dat gerichte en beperkte hulp op zichzelf nutteloos zijn. Voor mensen met relatief eenvoudige (inkomens)problemen werken deze vormen van specifieke hulp vaak goed. Het betekent wel dat er om bestaansonzekerheid aan te pakken een breder palet aan hulp en ondersteuning nodig is.

Bestaanszekerheid is onlosmakelijk verbonden met gezondheid

Dat is ook in het belang van de volksgezondheid. Zowel op individueel niveau – want een goede gezondheid is een belangrijk onderdeel van bestaanszekerheid – als op samenlevingsniveau. En die relatie gaat twee kanten op. In eerdere adviezen heeft de RVS al gewezen op het onlosmakelijke verband tussen bestaanszekerheid en volksgezondheid.²⁵ Het vermogen van mensen gezond te zijn en te blijven wordt mede bepaald door de omstandigheden waarin ze leven, werken, leren en wonen en ouder worden.²⁶ We zagen het keer op keer terugkomen in de portretten in *Gezichten van een onzeker bestaan*. Bestaansonzekerheid heeft een negatief effect op de mentale en fysieke gezondheid van mensen. Maar

‘MENSEN DIE TE KAMPEN HEBBEN MET BESTAANSONZEKERHEID UITEN VAAK DE WENS DAT ZE EEN ‘NORMAAL’ OF ‘GEWOON’ LEVEN WILLEN HEBBEN, NET ALS ANDERE MENSEN’.

het omgekeerde is evengoed het geval is: hun achteruitgang in mentale en fysieke gezondheid heeft een negatief effect op hun bestaanszekerheid.

Bovendien is de manier waarop bestaansonzekerheid de gezondheid beïnvloedt afhankelijk van de levensfase waarin iemand zich bevindt. Na een periode van stress en slapeloosheid – door bijvoorbeeld schulden – hebben de meeste jonge mensen geen blijvende gezondheidsproblemen. Daartegenover staat dat mensen die in bestaansonzekerheid worden geboren²⁷ of een langere periode bestaansonzeker zijn, wel grote gezondheidsgevolgen ondervinden, hoe oud of jong ze ook zijn. Tot slot zijn gezondheidsproblemen vaak het ergst bij mensen op middelbare en hogere leeftijd. Dit is logisch, aangezien oudere mensen vaak een kwetsbaardere gezondheid hebben. En wanneer bestaansonzekerheid op latere leeftijd ontstaat, kan deze ook sneller ernstige gezondheidsgevolgen veroorzaken dan bij jongere mensen.²⁸

Een nieuw fundament voor bestaanszekerheid en bloei

Juist omdat bestaanszekerheid en gezondheid zo intrinsiek met elkaar verbonden zijn, richten we ons in dit advies niet als eerste op de gezondheidszorg, maar op andere vormen van hulp en ondersteuning die direct raken aan de pijlers van zelfstandigheid en gezondheid. Dit gaat zoals gezegd verder dan inkomenszekerheid. Zo heeft recent onderzoek laten zien dat het verhogen van het minimumloon of de bijstand *op zichzelf* niet genoeg is om het welzijn of de gezondheid van mensen met een laag inkomen te verhogen.²⁹ We richten ons dus op hulp en ondersteuningssystemen op het gebied van bestaanszekerheid: werk, inkomen, leren en ontwikkelen, en sociale netwerken. Geredeneerd vanuit het ‘grip’-kader van de WRR richten we ons in dit advies vooral op het versterken én concretiseren van *indirecte controle* op de middellange termijn. Wat is er nodig om de positie van burgers in bestaansonzekerheid te versterken en wat is de rol van actoren en instituties die namens het individu kunnen optreden?³⁰

Dit is nodig, en urgent, omdat het ook de volksgezondheid raakt. Of zoals de arts Michael Marmot het ooit zei: *“Why treat people and send them back to the conditions that made them sick?”*³¹

De Raad is het traject rondom bestaanszekerheid drie jaar geleden begonnen met laten zien wat bestaansonzekerheid omvat, door mensen hun verhaal te laten doen en hun gezicht te laten zien. In dit advies willen we meedenken en een richting schetsen voor veranderingen die nodig zijn om te zorgen dat iedereen een normaal leven kan leiden. ‘Normaal’ kan een woord zijn dat mensen uitsluit, namelijk de mensen die ‘niet normaal’ worden bevonden. Hier gebruiken we het anders. Mensen die te kampen hebben met bestaansonzekerheid uiten vaak de wens dat ze een ‘normaal’ of ‘gewoon’ leven willen hebben, net als andere mensen. Ze onderstrepen zo dat de omstandigheden waarin ze nu leven niet normaal zouden moeten zijn. Zo gebruiken wij het woord hier ook. We verkennen wat er nodig is om de hulpverlening aan groepen in de samenleving die in bestaansonzekerheid leven structureel te verbeteren en bestaansonzekerheid zo veel mogelijk te voorkomen. Dat vergt onder andere:

- Een focusverschuiving in hulpverlening van repareren naar een bloeiend bestaan.
- Een aanpak die begint vanuit het collectief, in plaats van het individu.
- En een aanpak die rekening houdt met het feit dat het ‘repareren’ van bestaansonzekerheid een kwestie is van de lange termijn, waarbij hulp zich niet concentreert op één probleem op één moment in de tijd, maar op de levensloop van mensen.

Tegelijkertijd past hierbij bescheidenheid. Ook de Raad overziet het complexe geheel van ondersteunende maatregelen, regelingen, initiatieven en pilots niet in zijn volledigheid. We geven met dit advies geen nieuwe blauwdruk voor een verzorgingsstaat of participatiesamenleving 2.0. Maar we willen overheden, beleidsmakers, professionals én de samenleving als geheel wel uitdagen om op een andere manier naar hulp en ondersteuning te kijken, belemmerende regels te veranderen en systemen anders te organiseren. We willen daarnaast ook de goede initiatieven die nu lopen de wind in de rug te geven. We schetsen een vergezicht: hoe zouden hulp en ondersteuning eruit kunnen zien als we die op een andere manier organiseren? Hierbij stellen we het begrip ‘bloei’ centraal, waarbij we uitgaan van drie psychologische basisbehoeften: autonomie, competentie en verbondenheid. Hulp en ondersteuning gericht op bloei moet op een of andere manier deze drie basisbehoeften ondersteunen.

Leeswijzer

Dit advies is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 1 zetten we uiteen wat bestaansonzekerheid is, wat de achterliggende mechanismen zijn en om hoeveel mensen het ongeveer gaat. In hoofdstuk 2 analyseren we de bestaande knelpunten binnen het geheel aan regelingen voor hulp en ondersteuning bij bestaansonzekerheid en de transities die we zien in de manier waarop de overheid deze groep benadert. In hoofdstuk 3 schetsen we drie nieuwe principes voor de aanpak van bestaansonzekerheid, die we vervolgens in hoofdstuk 4 aan de hand van een aantal voorbeelden verder inkleuren. In het laatste hoofdstuk trekken we enkele lessen voor overheid en maatschappij.





BESTAANS- ONZEKERHEID

Bestaanszekerheid is een combinatie van financiële stabiliteit, stabiele huisvesting, een stabiele gezondheid, een stabiel netwerk en een stabiele leeromgeving. Pas als aan die voorwaarden is voldaan, kan een mens vooruitkijken en bloeien. Dit klinkt vanzelfsprekend. Maar voor een groot deel van de Nederlandse bevolking, ongeveer één op de zes mensen, is bestaanszekerheid beslist niet vanzelfsprekend. De zoektocht naar een nieuw fundament voor bestaanszekerheid en bloei begint bij een analyse van de routes en achterliggende mechanismen die zorgen dat mensen in bestaansonzekerheid terecht komen en vaak ook blijven. Om hoeveel mensen gaat het? En hoe kan hulp beter aansluiten bij de behoeften van mensen die leven in bestaansonzekerheid? Het zijn deze vragen die in dit hoofdstuk centraal staan.

GLIJBAAN, DRAAIDEUR, MOERAS: DE VELE GEZICHTEN VAN BESTAANSONZEKERHEID

Wat is bestaansonzekerheid? In april 2021 publiceerde de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) de bundel *Gezichten van een onzeker bestaan*, een publicatie waarin de Raad zich door vijftien mensen liet meenemen in hun ervaringen met bestaansonzekerheid en de zoektocht om daaraan te ontkomen. Deze verhalen spreken boekdelen en geven een beeld

van de diversiteit van de groep waar het om gaat. Wat de bundel *Gezichten van een onzeker bestaan* treffend laat zien is dat bestaansonzekerheid iedereen kan overkomen. En hoewel de manieren waarop mensen in bestaansonzekerheid terechtkomen vaak net zo divers zijn als de groep die dit overkomt, kunnen we aan de hand van *Gezichten van een onzeker bestaan* een aantal algemene patronen onderscheiden. Daarmee hebben we overigens niet de pretentie het vraagstuk in volle omvang te vangen.

Het gaat bijvoorbeeld om mensen die van een relatief zeker bestaan door een ongelukkige stapeling van tegenslagen en een steeds kleiner eigen vermogen om deze zelf het hoofd te bieden in bestaansonzekerheid terechtkomen. Het beeld van de 'glijbaan' geldt vooral voor deze groep mensen. Omdat het vaak gaat om mensen die gewend zijn zichzelf te redden en niet tot een 'klassieke doelgroep' van hulp behoren, blijven ze soms lang onder de radar van hulpverlening.

Voor een ander deel van deze groep heeft de bestaansonzekerheid een meer cyclisch karakter. Deze mensen raken als het ware gevangen in een draaideur van bestaans(on)zekerheid. Af en toe zakken ze door het ijs om er daarna – al dan niet met hulp – weer bovenop te komen.³²

'SYSTEMEN DOEN PRECIËS WAT JE ER - MEESTAL IMPLICIET - VAN VRAAGT EN NIET WAT JE ER - MEESTAL EXPLICIET - VAN VERWACHT OF HOOPT'

Ten slotte is er een deel van deze groep die permanent in bestaansonzekerheid leeft. Deze mensen ervaren in alle facetten van hun leven achterstanden: financiën, gezondheid, sociale relaties, opleidingsniveau, arbeidscompetenties en bureaucratische vaardigheden. Zij zijn vanaf hun geboorte gevangen in een moeras, waar ze niet op eigen kracht uitkomen.

Zoals uit deze korte schets blijkt, leven mensen in bestaansonzekerheid in een heel andere wereld dan mensen die bestaanszeker zijn. Dat betekent overigens niet dat er ook onder 'bestaanzekeren' geen sprake kan zijn van onzekerheid. Maar zolang onzekerheden gepaard gaan met voldoende financiële middelen, mogelijkheden op de arbeidsmarkt, een stevig netwerk waar men op kan leunen en een betrouwbare gezondheid, hoeft dat geen probleem te zijn.³³ Hun leven is soms precair en dat kan erg heftig zijn, maar het is geen overleven.

WERKINGSMECHANISMEN VAN BESTAANSONZEKERHEID

De verhalen in het boek *Gezichten van een onzeker bestaan* laten zien hoe

bestaansonzekerheid eruit kan zien. Maar hoe komt het dat bestaansonzekerheid meer is dan het wegvallen van aspecten die iemand bestaanszeker maken? Hierna zetten we een aantal belangrijke achterliggende mechanismen van bestaansonzekerheid kort uiteen.

De sluipende doorwerking en stapeling van problemen: corrosive disadvantage

Een stapeling van achterstanden is vaak meer dan de som der delen. In het essay *Gezondheidsverschillen voorbij* (2020) werd de complexiteit van bestaansonzekerheid als volgt beschreven: "*Complex omdat het een interactie tussen verschillende factoren betreft: ongelijkheid in onderwijs, arbeidsmarkt, sociale zekerheid, leefomgeving, gezondheid en sociale relaties staan niet op zichzelf; ze beïnvloeden elkaar, soms in negatieve, maar soms ook in positieve zin. Complex omdat het een correlatie van factoren betreft gedurende een lange periode in de tijd: verschillen ontstaan niet plots en zijn vaak een gevolg van een opstapeling van problemen gedurende de levensloop.*"³⁴

Problemen stapelen zich op en worden

zo alleen maar groter. In het boek *Disadvantage* van de politiek filosofen Jonathan Wolff en Avner de-Shalit wordt dit mechanisme, waarbij één probleem een hele cascade van volgende problemen of benadelingen tot gevolg heeft, *corrosive disadvantage* genoemd.³⁵ ‘Corrosive’, omdat het net als roest om problemen gaat die zich vastbijten en verspreiden in het leven van mensen. Bovendien is het lastig om oorzaak en gevolg goed van elkaar te onderscheiden. Een goed voorbeeld hiervan is de relatie tussen arbeidsparticipatie (of werkloosheid) en gezondheid. Onderzoek toont aan dat ongezond-zijn en ziekte vaak werkloosheid tot gevolg hebben,³⁶ maar ook dat werkloosheid leidt tot ongezondheid.³⁷

Een ander voorbeeld van de sluipende maar verwoestende werking van – zeker in het begin – meestal overzichtelijke en kleine problemen is schulden hebben. Kleine schulden kunnen namelijk snel oplopen door bijkomende boetes en incassokosten, waardoor de schuld groeit zonder dat er in feite nieuwe schulden gemaakt worden. Dit proces wordt niet alleen versterkt door schuldenbeleid, maar ook door menselijke psychologie. Gedragseconoom Sendil Mullainathan en psycholoog Eldar Shafir hebben in hun onderzoek laten zien dat geldstress leidt tot verminderd vermogen om uit de problemen te komen, bijvoorbeeld doordat geldstress direct invloed heeft op je cognitief functioneren, ongeacht je opleidingsniveau.³⁸

Ongewilde erfenis: intergenerationale overdracht van bestaansonzekerheid

Het feit dat problemen zich opstapelen en elkaar vaak negatief beïnvloeden, maakt dat het erg moeilijk is om uit een situatie van (toenemende) bestaansonzekerheid

te komen. Bovendien duurt het meestal lang. Ook dit heeft weer een negatief effect op de mentale en fysieke gezondheid van mensen. Zo duurt de periode tussen het begin van problematische schulden en de uiteindelijke kwijting daarvan gemiddeld genomen 8 jaar. Een periode waarin mensen op – en vaak ook onder – het bestaansminimum leven.³⁹ Maar het begrip ‘lange termijn’ krijgt een nieuwe dimensie als we het hebben over bestaansonzekerheid die zich niet binnen één mensenleven afspeelt, maar over de generaties heen.

Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat in Nederland een relatief klein deel van de kinderen in armoede ‘voorbested’ is tot armoede op latere leeftijd. Het is bemoedigend om te zien dat ongeveer 90% van de kinderen die opgroeiden in armoede later zelf niet arm zijn. Dit neemt niet weg dat het risico dat kinderen die opgroeien in armoede later zelf ook arm worden bijna *twee keer hoger* is dan bij kinderen die in hun jeugd niet arm zijn. Dit geldt met name voor mensen die op jongere leeftijd arm waren en voor mensen die als kind langdurige in armoede hebben geleefd.⁴⁰ Intergenerationele armoede is dus een reëel fenomeen.⁴¹

Bestaanszekerheid is echter meer dan inkomen. Dat zien we ook terug als we naar de bredere effecten van armoede kijken. Ook die kunnen ‘overerfbaar’ zijn. De Kinderombudsman en de Sociaal-Economische Raad (SER) wezen in 2017 al op de negatieve gevolgen die materiële achterstanden en armoede kunnen hebben voor de ontwikkeling van kinderen. Geldgebrek kan bijvoorbeeld betekenen dat er minder gezond, maar ook minder ‘zeker’ gegeten wordt. Het is soms de vraag of er überhaupt eten op tafel kan komen. Ongezonder en onzekerder eten heeft direct invloed op de fysieke, psychische en cognitieve ontwikkeling van kinderen en jongeren. Schoolontbijten zijn hierop een deel van het antwoord.¹ Daarnaast kunnen ook onzekerheid op het gebied van huisvesting, zoals slechte isolatie, geluidsoverlast of weinig ruimte, de gezondheid en de ontwikkeling van kinderen en jongeren negatief beïnvloeden. Dit geldt ook voor een gebrek aan een vaste woonplek of vaak moeten verhuizen.⁴² Instabiliteit van leefomstandigheden drukken zwaar op de sociale ontwikkeling van kinderen. Het beïnvloedt ook hun ontplooiingskansen, bijvoorbeeld door verminderde schoolprestaties, waardoor veel talenten langdurige onbenut blijven.⁴³ Bovendien betekent armoede vaak ook een kleiner sociaal netwerk en minder ruimte om te investeren in de ontwikkeling van kinderen. Daarnaast kan stress door geldgebrek zwaar drukken op gezinsrelaties, bijvoorbeeld door meer ruzies, echtscheidingen of mentale problemen en een hardere en inconsistente opvoedstijl.⁴⁴ In het advies *Kinderen uit de*



knel (2023) staat de RVS uitgebreid stil bij dit vraagstuk.⁴⁵

Kortom, opgroeien in bestaansonzekerheid leidt in de meeste gevallen niet direct tot armoede in het latere leven, maar het zorgt wel voor een veel slechtere uitgangspositie op het gebied van gezondheid, opleiding, ontwikkeling en netwerk. Die ‘erfenis’ is veel lastiger te ontgroeien. Of, zoals Tim ‘S Jongers het ooit treffend verwoordde: “Als je met 10-0 achterstand begint, is hogerop komen in de maatschappij geen klim op een ladder. (...) Het is een tunnel, waarin je gewoon moet blijven kruipen, zonder

1 Zie bijvoorbeeld het Programma Schoolmaaltijden van het Nederlandse Rode Kruis, het Jeugdeducatiefonds en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Meer informatie via: <https://schoolmaaltijden.nl/>

EEN GLIJBAAN NAAR BENEDEN

Na jarenlang werken bij de politie besluit Henk in 2012 om als taxichauffeur aan de slag te gaan. Hij wil een nare periode in zijn leven afsluiten. Een echtscheiding, slecht contact met zijn kinderen en een stukgelopen nieuwe relatie. Zonder het zelf te weten bouwt Henk een schuld op, omdat het beslag dat op zijn loon wordt gelegd, nooit wordt uitgekeerd aan zijn ex-vrouw en kinderen. Als hij zijn baas hiermee confronteert, wordt Henk ontslagen. Blind duikt Henk

hierop een zzp-avontuur in. Dat wordt een glijbaan naar beneden. Henk komt in de schuldsanering terecht en leeft van € 50 per week. De bestaansonzekerheid vreet aan zijn mentale en fysiek gezondheid. Schaamte ervaart hij ook.

Het volledige verhaal van Henk is te vinden in RVS (2021). [Gezichten van een onzeker bestaan](#). Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, pp. 117-123.

dat je weet waar je heen gaat (...) en op een bepaald moment zie je het licht voor je niet, en het licht achter je niet meer.”⁴⁶

Niemand om me even op te vangen: life events en het belang van sociale relaties

Bestaansonzekerheid kan geleidelijk je leven binnendringen of je kunt erin opgroeien. Maar soms is het ook gewoon een plotse, onverwachte gebeurtenis die je leven compleet overhoopgooit: pech, ziekte, een ongeluk. Life events spelen een belangrijke rol. Dit zijn impactvolle veranderingen in het leven, zoals een scheiding, een overlijden, het krijgen van een kind, uit huis gaan of met pensioen gaan. Het is bijvoorbeeld bekend dat een plotse grote afname van het inkomen (inkomensval) of structurele schommelingen in het inkomen (inkomensonzekerheid) en het ontstaan van problematische schulden vaak samenhangen met levensgebeurtenissen als baanverlies, ziekte, arbeidsongeschiktheid of scheiding.⁴⁷

Vaak hangt de impact van life events samen met het wel of niet aanwezig zijn van sociale relaties: een veerkrachtige omgeving en een sociaal netwerk waardoor je tegenslag makkelijker kunt opvangen. Onderzoek bevestigt de samenhang tussen bestaansonzekerheid en sociale relaties en netwerken. Sociale relaties vormen als het ware een informele vorm van sociale zekerheid. Zo beschikt bijvoorbeeld 78% van de werkenden met partner over de zekerheid van ten minste één vast contract en kunnen veel jongeren, zowel hoger- als lageropgeleiden, meestal nog bij hun ouders terecht wanneer zij bijvoorbeeld door het verlies van betaald werk geen zelfstandige woonruimte meer kunnen betalen.⁴⁸ Juist mensen met een laag inkomen kunnen minder vaak

rekenen op hulp van hun netwerk. Dat heeft verschillende oorzaken: het netwerk kampt vaker met dezelfde onzekerheden, en mensen vragen door schaamte en onzekerheid minder vaak hulp.⁴⁹ Bovendien toont onderzoek het belang van sociale relaties voor gezondheid aan: sociale factoren hebben een groot positief effect op gezondheid en zijn zeker zo belangrijk in het voorspellen van de levensverwachting als leefstijlfactoren zoals roken, alcohol drinken en bewegen.⁵⁰

Sociale uitsluiting als gevolg van bestaansonzekerheid

Zoals hiervoor beschreven zijn er verschillende omstandigheden en mechanismen die kunnen leiden tot bestaansonzekerheid. Deze mechanismen en omstandigheden en de bestaansonzekerheid waarin iemand uiteindelijk terechtkomt kunnen op hun beurt weer sociale uitsluiting tot gevolg hebben.

Sociale uitsluiting verwijst in dit kader zowel naar (groepen van) mensen die vaak om uiteenlopende redenen niet kunnen of mogen meedoen aan de samenleving, én naar maatschappelijke processen die bepaalde groepen in de samenleving systematisch op achterstand plaatsen. Het gaat zowel om ‘objectieve’ verdeelingsverschillen in inkomen, opleiding en sociale rechten als om maatschappelijke vervreemding en ervaren achterstelling. Het SCP spreekt van sociale uitsluiting “wanneer er sprake is van een achterstand op twee of meer van de volgende terreinen: op materieel gebied, wat betreft de toegang tot sociale grondrechten, wat betreft de sociale participatie en op het terrein van de culturele of normatieve integratie.”⁵¹

Het SCP hanteert, zoals uit het genoemde blijkt, vier dimensies van sociale uitsluiting. Bij tekorten op *materieel gebied* gaat het vooral om het al dan niet hebben van inkomen, vermogen en materiële goederen, zoals huisvesting. Tekorten op het gebied van *sociale grondrechten* hebben onder andere betrekking op het bestaan van wachtlijsten, financiële drempels of de weigering van bepaalde diensten en voorzieningen op het gebied van medische zorg, huisvesting en onderwijs. Bij achterstanden op het gebied van *sociale participatie* gaat het om onvoldoende deelname aan formele en informele sociale netwerken, sociaal isolement en gebrekkige sociale betrokkenheid. Met een tekort aan *culturele of normatieve integratie* doelt het SCP op een onvoldoende naleving van centrale waarden en normen in de samenleving, zoals delinquent gedrag en fraude, maar bijvoorbeeld ook afwijkende opvattingen over de gelijkheid van mannen en vrouwen.⁵²

Het is goed om hierbij op te merken dat sociale uitsluiting iets anders is dan

armoede. Armoede gaat vooral over iemands financiële positie, terwijl sociale uitsluiting iemands inbedding in de maatschappij betreft. Zo zijn armen niet automatisch sociaal uitgesloten, en kan men andersom sociaal uitgesloten zijn om andere redenen dan de inkomenspositie, bijvoorbeeld vanwege gezondheid of culturele achtergrond.

Kortom, bestaansonzekerheid zorgt voor sociale uitsluiting. Niet alleen omdat de inkomenspositie verandert, het is ook de positie van mensen in de maatschappij die verandert. In het eerdere RVS-advies *Herstel begint met een huis* noemden we dit centrifugale krachten die mensen naar de rand van de samenleving slingeren.⁵³

HOE GROOT IS HET PROBLEEM VAN BESTAANSONZEKERHEID?

Bestaansonzekerheid gaat altijd om een combinatie van financiële tekorten en instabiliteit, onzekere of slechte huisvesting, gezondheidsproblemen, een klein en breekbaar netwerk en een

'ER IS DE AFGELOPEN DECENNIA VEEL WANTROUWEN GESLOPEN IN WETGEVING EN DUS OOK IN HULPVERLENING, MET ALS GEVOLG EEN EVEN STERK GELOOF IN DE AFSCHRIKWEKENDE WERKING VAN SANCTIES'.

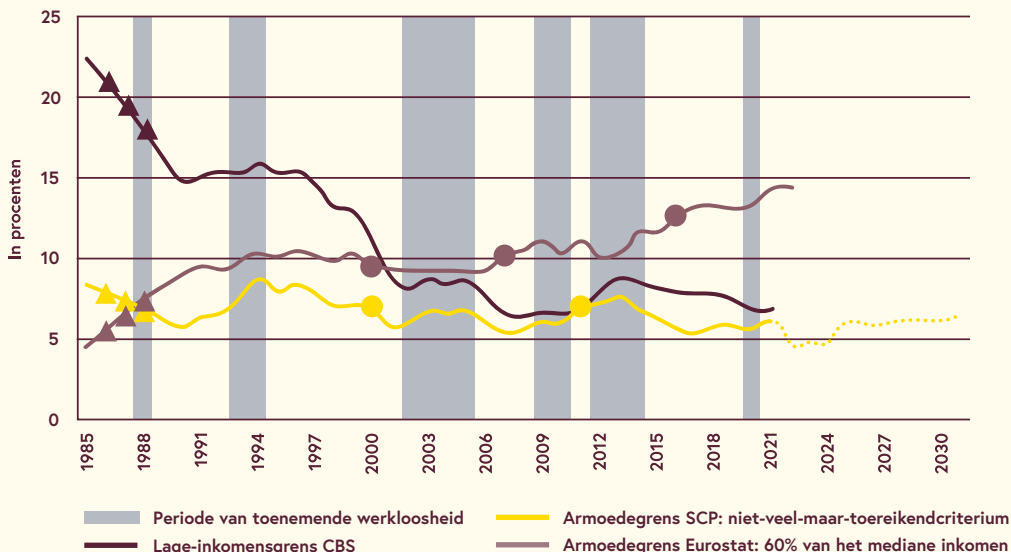
weinig stimulerende leeromgeving. Juist dit meervoudige karakter maakt het lastig om bestaanonzekerheid te meten: een eenduidige definitie en operationalisering ontbreken. Dat betekent overigens niet dat er helemaal niets over de orde van grootte te zeggen is.

Het gaat om inkomen...

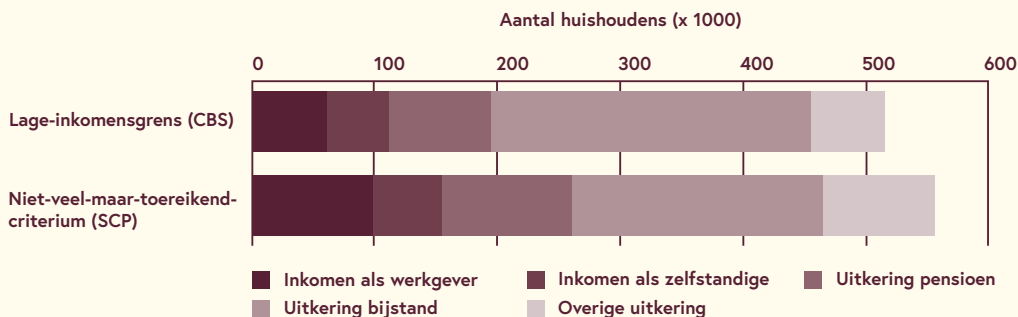
Over de dimensie ‘financiële tekorten en instabiliteit’ weten we relatief gezien veel. Volgens de meest recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) leefden er in 2022 ongeveer 637.000 mensen in een huishouden met een inkomen onder de armoedegrens, zo’n 3,8% van de totale bevolking.⁵⁴ Dat is een grote groep mensen. Tegelijkertijd is dit aantal volgens de CBS-definitie van armoede de afgelopen jaren flink afgenomen. In 2017 lag het aantal mensen in armoede bijvoorbeeld op meer dan

1 miljoen. De sterke daling in 2022 hangt samen met de energietoeslag en andere inkomensondersteunende maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de mede door de oorlog in Oekraïne veroorzaakte hoge inflatie. Als die maatregelen niet worden meegeteld, zou het aandeel van de bevolking dat leeft in armoede op 5,9% uitkomen (989.000 mensen). Hierbij moet ook opgemerkt worden dat de gevolgen van het terugvorderen van coronasteun aan bijvoorbeeld kleine ondernemers nog niet in deze cijfers is terug te zien.

Het is ook zonder de genoemde uitzonderlijke omstandigheden de vraag of de dalende trend die in de CBS-cijfers is te zien, zich ook weerspiegelt in de werkelijkheid. De gemeten armoedeontwikkeling hangt namelijk in belangrijke mate af van de gehanteerde armoedegrens.⁵⁵ Figuur 1.1



Figuur 1.1: Ontwikkeling armoedepercentage onder de Nederlandse bevolking. (Bron: Goderis & Muns 2023). De ronde en driehoekige merktekens geven respectievelijk trendbreuken en interpolaties aan.



Figuur 1.2: Aantal huishoudens onder armoedegrens naar voornaamste inkomensbron in 2021 (in duizenden) (Bron: CBS, SCP en Nibud 2023). De cijfers zijn voorlopig.

illustreert dit aan de hand van de ontwikkeling van armoede bekeken vanuit 3 gangbare definities: die van het CBS, het SCP en Eurostat.

De lage-inkomensgrens van het CBS weerspiegelt een vast koopkrachtbedrag in de tijd, namelijk de bijstandsuitkering van een eenpersoonshuishouden in 1979. De lage-inkomensgrens wordt alleen voor de prijsontwikkeling geïndexeerd. Het ‘niet-veel-maar-toereikend-criterium’ van het SCP gaat uit van wat iemand minimaal nodig om in zijn levensonderhoud te voorzien en het inkomen dat hierbij hoort. Dit wordt in belangrijker mate bepaald aan de hand van minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud en omvat de minimale uitgaven aan onvermijdbare, basale zaken zoals voedsel, kleding, wonen, enkele andere moeilijk te vermijden posten en de kosten van ontspanning en sociale participatie.

Het Europese statistische bureau Eurostat hanteert een relatieve armoedegrens die gelijk is aan 60% van het mediane² besteedbare inkomen in een land.

In de cijfers van het SCP is het aandeel mensen in de bevolking dat in armoede leeft over de tijd redelijk stabiel. Het schommelt als sinds de jaren 80, afhankelijk van de conjunctuur, structureel tussen de 5% en 9%. Volgens de meest recente SCP-cijfers (2021) leefde 7,5% van de Nederlandse huishoudens onder deze armoedegrens. Dit komt neer op 6,1% van de bevolking, ofwel meer dan 1 miljoen mensen; een aanzienlijk verschil met de cijfers van het CBS. Als naar armoede gekeken wordt door de bril van Eurostat, dan is de armoede in Nederland sinds 2012 echter flink toegenomen en leefde 14,4% van de bevolking, oftewel ruim 2,4 miljoen mensen, in 2021 in armoede.⁵⁶

² De mediaan is de middelste waarde in een rij gegevens die van klein naar groot is gerangschikt. Het is de meest informatieve centrummaat voor scheve (niet-normale) verdelingen of verdelingen met grote uitschieters. De mediaan wordt daarom vaak gebruikt als centrummaat voor inkomens, die over het algemeen niet normaal verdeeld zijn.

Niet alleen de omvang, maar ook de samenstelling van de groep die onder de armoedegrens leeft verschilt tussen CBS en SCP (figuur 1.2). Als gekeken wordt door de bril van het CBS zijn het vooral mensen met een bijstandsuitkering of een verwante sociale voorziening (zoals een Wajong-uitkering) die in armoede leven. Binnen de definitie van het SCP springen naast mensen met een bijstandsuitkering ook pensioenontvangers er in negatieve zin uit.⁵⁷ Wat verder opvalt, is het relatief grote aandeel van ‘werkende armen’. Dat zijn mensen die in armoede leven, maar wel een inkomen hebben uit werk of als zelfstandige. Die groep bedroeg in 2021 ongeveer 229.000 mensen, iets meer dan een kwart van de totale groep mensen in armoede.

We moeten onszelf dus niet rijk rekenen met dalende armoedecijfers. Dat is niet alleen een definitiekwestie. Want bij andere dimensies van financiële onzekerheid is er geen sprake van een dalende trend. Zo kampten in 2023 ruim 726.000 huishoudens – ofwel 8,8% van alle huishoudens – met problematische schulden. Daarmee ligt het aantal huishoudens met problematische schulden, ondanks de daling van de afgelopen jaren, op het hoogste niveau sinds 2015. Dit ligt vooral aan het feit dat de Belastingdienst weer is gestart met het invorderen van toeslagen en schulden door andere aanslagen.⁵⁸ Ook als bij het aantal huishoudens dat zegt zeer moeilijk te kunnen rondkomen is in 2022 een lichte stijging te zien ten opzichte van de jaren daarvoor.⁵⁹

...maar ook over huisvesting

Dit beeld lijkt te zich te weerspiegelen in een andere belangrijke dimensie van bestaansonzekerheid: huisvesting. Over



de meest extreme vorm van instabiele huisvesting, dakloosheid, meldde het CBS recentelijk bijvoorbeeld dat de jarenlange stijging tot stilstand gekomen is.⁶⁰ Het aantal geregistreerde dakloze mensen lag in 2021 – het meest recente beschikbare peiljaar – volgens het CBS op ongeveer 32.000. Dat is inderdaad lager dan het aantal dakloze mensen dat in 2019 (39.300) en 2020 (36.400) werd geregistreerd. Tegelijkertijd is dit cijfer nog steeds fors hoger dan het aantal dakloze mensen dat in 2009 in de boeken voorkwam (17.800).⁶¹

Bovendien krijgen deze cijfers meer reliëf als gekeken wordt naar de groepen die *niet* in deze registratie worden meegenomen, zoals dakloze 65-plussers, kinderen jonger dan 18, dakloze ongedocumenteerden, vrouwen in de vrouwenopvang en thuislozen, zoals mensen die slapen op wisselende adressen (bankslapers), in auto's of op campings. Juist omdat het bij de groep thuislozen vaak om mensen gaat die wel werk hebben of studeren, maar geen eigen

EEN DRAAIDEUR VAN BESTAANS(ON)ZEKERHEID

Ingrid is geboren op Aruba, waar ze haar jeugd doorbrengt. Ze gaat naar de havo en werkt daarna bij een grote bank op Aruba. Na 4,5 jaar wordt ze bij een reorganisatie ontslagen: last in, first out. Na haar ontslag werkt Ingrid een tijdje bij een ander bedrijf, maar ook dat duurt niet lang. Dit wordt de rode draad in haar leven: steeds een baan voor korte tijd en dan weer opnieuw beginnen. Ze komt in 1986 naar Nederland om dichterbij haar ouders en zus te wonen. Ingrid bezoekt regelmatig uitzendbureaus. Na een jaar vindt ze tijdelijk werk bij de afdeling ruimtelijke ordening van de gemeente. Tussen de baantjes in volgt ze gratis

cursussen in boekhouding en administratief werk. Verschillende tijdelijke baantjes volgen. Ze maakt schulden, lost die af, zorgt voor haar zieke moeder, en woont een tijdje bij haar vader omdat ze na een kort verblijf op Aruba geen onderkomen meer heeft. Ingrid krijgt er een soort apathisch gevoel van. Ze heeft in Nederland constant het gevoel alsof ze bijna verdrinkt, maar nooit echt helemaal.

Het volledige verhaal van Ingrid is te vinden in RVS (2021). [Gezichten van een onzeker bestaan](#). Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, pp. 86-93.

‘SAMENHANGENDE HULP KOMT VAAK EERDER TOT STAND ONDANKS SYSTEMEN DAN DANKZIJ SYSTEMEN, ALLE GOEDE BEDOELINGEN TEN SPIJT’.

of stabiele huisvesting hebben, komen ze vaak niet in aanmerking voor hulp door gemeenten. Om hoeveel mensen het precies gaat, is moeilijk vast te stellen. Toch zijn er redenen om aan te nemen dat het werkelijke aantal dak- en thuisloze mensen vele malen hoger ligt dan het CBS meldt. Zo stelde Valente, de brancheorganisatie van instellingen voor daklozenopvang en beschermd en begeleid wonen, vast dat er in 2019 ruim 514.000 mensen werden uitgeschreven uit de Basisregistratie Personen omdat ze geen woonadres hadden. Niet iedereen in deze groep is dak- of thuisloos, maar het geeft wel aan dat het reële aantal dak- en thuisloze mensen wel eens ver boven de genoemde 32.000 kan uitkomen.⁶² Ook de resultaten van de recente ETHOS-telling³ in Noordoost-Brabant wijzen in die richting.⁶³

Over andere aspecten van onzekere huisvesting is veel minder bekend. Zo weten we niet precies hoeveel mensen

er in Nederland in huizen van slechte kwaliteit wonen of in huizen die eigenlijk te klein zijn voor de omvang van het gezin. Er zijn wel signalen. Zo geeft het recente woononderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan dat in 2021 ongeveer 7% van de huishoudens in sociale én private huurwoningen minder dan 25 m² per persoon tot hun beschikking hadden.⁶⁴ Beperkte woonruimte clustert zich in wijken. Het woononderzoek van het ministerie van BZK signaleerde ook dat ongeveer 24% van de corporatiewoningen te maken heeft met vocht- en schimmelproblemen en achterstallig onderhoud buiten (54%) en binnen (27%).⁶⁵ En in Amsterdam Nieuw-West stelde de gemeente vast dat er in dat stadsdeel alleen al ongeveer 10.000 kinderen onder de 18 jaar waren die met een groot gezin in een te krap huis woonden. Dat zijn gezinnen met drie of meer thuiswonende kinderen met minder dan 20 m² woonoppervlakte per persoon.⁶⁶

3 ETHOS staat voor European Typology of Homelessness and Housing Exclusion.

Stapeling van onzekerheid en achterstanden

Zoals hiervoor is gebleken, geven bestaande registraties weliswaar inzicht in verschillende afzonderlijke dimensies van bestaansonzekerheid, zoals ook blijkt uit de factsheets⁶⁷ die de RVS op basis van *Gezichten van een onzeker bestaan* heeft gepubliceerd. Maar deze gegevens geven geen inzicht in de individuele stapeling van deze dimensies en de overlap die hierdoor bestaat tussen verschillende groepen.

Recent onderzoek van het SCP geeft echter wel inzicht in het aandeel van de Nederlandse bevolking dat met stapelingen van onzekerheden en achterstanden te maken heeft. In het rapport *Zicht op zorgen* (2023) laat het SCP zien dat ongeveer één op de zes volwassenen (2,3 miljoen mensen) te maken heeft met een stapeling van drie of meer problemen. Het gaat daarbij om problemen met algemene dagelijkse handelingen, problemen in de gezinssituatie, problemen met het sociale netwerk, problemen met het zelfstandig kunnen voeren van een huishouden, financiële problemen, geringe administratieve vaardigheden en arbeidsmarktproblemen. Iets meer dan de helft daarvan (1,3 miljoen mensen) beschikt daarbij niet over voldoende economische hulpbronnen, zoals betaald werk, of persoonlijke hulpbronnen, zoals een goede gezondheid, om deze problemen goed op te vangen. Alles bij elkaar bevindt ongeveer één op de tien mensen in Nederland zich in een dergelijke kwetsbare situatie. Hierbij

gaat het relatief vaak om alleenstaanden, 65-plussers en mensen met migratieachtergrond. Tegelijkertijd stelt het SCP dat de overheid juist voor deze groepen een sociaal vangnet zou moeten bieden;⁶⁸ een beeld dat we ook terugzien in *Gezichten van een onzeker bestaan*.

Hoewel het SCP-onderzoek niet alle door ons genoemde aspecten van bestaansonzekerheid meeneemt, komt het heel dicht in de buurt van onze definitie. We kunnen er dus, zij het met enige voorzichtigheid, van uitgaan dat ongeveer één op de zes volwassenen in Nederland te maken heeft met dreigende of reële bestaansonzekerheid.⁴

HOE KAN HET BETER? ERVARINGSDESKUNDIGEN AAN HET WOORD

Als we het hebben over bestaansonzekerheid, gaat het om een zeer omvangrijke groep mensen. Bovendien gaat het om een groep die we met het huidige aanbod van voorzieningen en regelingen in veel gevallen óf slecht bereiken óf niet goed weten te helpen. Hulp sluit niet altijd goed aan op de behoeften die mensen in bestaansonzekerheid hebben. Hoe kan dat beter? Daarvoor zijn we teruggegaan naar de mensen die destijds zijn geïnterviewd voor *Gezichten van een onzeker bestaan*. Bij deze consultatie werden twee vragen gesteld: Hoe gaat het nu met je? En hoe had de overheid jou destijds beter kunnen helpen? Hun antwoorden gebruiken we als referentiepunt. Want de boodschap waarmee we begonnen

4 Een beeld dat opvallende overeenkomsten vertoont met de omvang van de groepen *onzekere werkers* en *precariaat* in de studie *Eigentijdse ongelijkheid*. Daarbij moet opgemerkt worden dat het wel om heel verschillend samengestelde groepen gaat. Vgl: SCP (2023), *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

zijn, geldt nog steeds. Het gaat om de mensen in bestaansonzekerheid voor wie het beleid beter moet. En om dat beleid te kunnen verbeteren, moeten we eerst naar ze luisteren.

Ondanks de hoge inflatie, de hoge energieprijzen en de krapte op de woningmarkt gaat het met de meeste mensen die we spraken goed. Ze zijn hoopvol gestemd. Henk wiens zzp-avontuur verkeerd afliep, Solomon die als asielzoeker in Nederland kwam, en Robbin die als jongere door de jeugdzorg zwierf, hebben allemaal een stabiele baan. Antoon die als ondernemer diep in de schulden terecht kwam, is weer voor zichzelf begonnen. Dat gaat zo goed dat hij zelfs anderen kan helpen. Antoon:

“Ik help zelfs anderen met energierekeningen of boodschappen; ik was ook altijd blij dat er mensen voor mij waren.”

Beiden zijn opgelucht dat hun geldzorgen voorbij zijn, want die waren – zoals Robbin uitlegt – “moordend”. Antoon kan eindelijk van het leven genieten; hij hoeft niet meer bang te zijn dat er iets kapot gaat.

Eefke en Désiré werken nu als ervaringsdeskundigen en hebben stabiliteit gevonden. We hebben gevraagd wat bestaanszekerheid voor hen doet.⁵ Voor Eefke is het feit dat ze geen geldzorgen meer heeft vooral het begin geweest van een herstelproces: “Mooier kan ik het niet maken.” Voor Désiré betekent het vooral dat ze weer deel uitmaakt van de maatschappij. Ze is trots.

“Het voelt zo bevrijdend om in de winkel te lopen en te kijken: ‘goh, waar heb ik zin in’, in plaats van: ‘wat kan ik kopen met het geld dat ik nog heb.’”

Tegelijkertijd werken bij een aantal van hen bepaalde problemen nog steeds door in hun leven; zo hebben ze meer – en ernstiger – gezondheidsproblemen. Ook Miranda blijft last houden van verschillende gezondheidskwalen. Robbin woont nog anti-kraak terwijl hij graag een eigen huurwoning of in ieder geval stabilere huisvesting zou willen. Hij vertelt dat het ook al vóór de huidige problemen op de



5 De gefilmde interviews met Eefke en Désiré zijn te vinden op www.raadrvs.nl/gezichten-van-een-onzeker-bestaan

GEVANGEN IN HET MOERAS

Miranda groeit op in ellende. Er is sprake van huiselijk geweld en als kind neemt ze een groot deel van de zorg voor broertjes en zusjes op zich. Miranda staat ongewild al op achterstand, want ze hoort immers bij die ene familie die niet spoort. Ze heeft zich nooit aanvaard gevoeld door de samenleving. Mishandeling, chronische ziekten en depressieve gedachten stapelen zich van jongs af aan op. Nu Miranda volwassen is, kan ze niet begrijpen waarom jeugdzorg of andere instanties nooit hebben ingegrepen. Miranda leeft momenteel van een bijstandsuitkering. Ze krijgt stress door de vele controles en voelt zich regelmatig vernederd door de overheid. Ze kan amper rondkomen en er is weinig uitzicht op verbetering.

Als haar koelkast stuk gaat, heeft ze een probleem. Ondanks vele participatietrajecten heeft ze nog geen werk. Wel is ze blij dat ze net haar opleiding tot ervaringsdeskundige succesvol heeft voltooid. Toch heeft ze het gevoel dat ze onder permanent toezicht leeft. Alle uitgaven moeten bijgehouden worden, en wanneer haar vriendje bij haar slaapt, moet de dag nadien de tandenborstel weg uit angst dat de bijstandsambtenaar zijn bezoek als fraude bestempelt.

Het volledige verhaal van Miranda is te vinden in RVS (2021). [Gezichten van een onzeker bestaan](#). Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, pp. 39-45.

te vinden. Er is bijna geen woonaanbod dat betaalbaar is voor deze groep. Ingrid is op het moment van schrijven net begonnen met een nieuwe baan, maar was daarvoor wederom werkloos. Met deze 'draaideur' van bestaans(on)zekerheid heeft ze veel ervaring. Ze kan er dus wel mee omgaan, maar het vreet ook aan haar. Ingrid omschrijft het gevoel dat dit geeft zeer treffend:

“Ik kan wel zwemmen tegenwoordig, mijn hoofd boven water houden, ik kan mezelf wel redden, maar ik ben moe van het watertrap-pelen.”

Op de vraag wat de overheid anders had kunnen doen, zijn de antwoorden opvallend overeenkomstig: luister naar de mens die hulp nodig heeft. Je kunt mensen niet over één kam scheren, iedereen is anders en heeft ook iets anders nodig. Eefke voegt hieraan toe dat het haar had geholpen als er ook een hulpverlener was geweest die echt naast haar was gaan staan en haar belangen had behartigd. Miranda, die zelf vrijwilligerswerk met vluchtelingen doet, onderschrijft dit:

“Elke persoon heeft zichtbaar of onzichtbaar een rugzak met zich mee. En iedereen moet gewoon een kans krijgen, ook al ziet die er raar uit. (...) Je ziet het niet aan de buitenkant.”

En dan is luisteren niet genoeg. Robbin ziet dat er steeds vaker geluisterd wordt

naar mensen met ervaringskennis, maar hij vraagt zich af of daar ook altijd iets mee wordt gedaan. Hij ziet het in ieder geval niet. En het vergt ook vertrouwen van de overheid in burgers. Als, zo signaleert Ingrid, het gevoel gecontroleerd te worden gaat overheersen in een buurt, durven mensen ook elkaar niet meer te helpen. Désiré vindt daarom dat de overheid ook in de dagelijkse praktijk van hulpverlening moet kijken voor ze beleid kan maken. De overheid kan pas goed beleid maken als ze ook daadwerkelijk op bezoek gaat op de werkvloer en daar gaat praten met de mensen die er verblijven/wonen en werken.

Naast kijken en luisteren moet er ook echt wat gedaan worden. Patrick benadrukt dat *housing first* voor hem het allerbelangrijkst is. Je moet eerst mensen aan een huis helpen voordat ze verder kunnen, stelt hij. De overheid moet ook pragmatisch zijn, zegt Sandra, want het gaat om talentonwikkeling van mensen in de maatschappij. Tyrell ziet graag dat de overheid al eerder de juiste informatie geeft aan jongeren en vaker incheckt, zodat problemen voorkomen kunnen worden.⁶

Hoewel elk verhaal uniek is, zijn er een aantal grote gemene delers uit de gesprekken te halen. Ten eerste benadrukken de vijftien mensen uit *Gezichten van een onzeker bestaan* het belang van een solide basis: een inkomen waarvan je kunt rondkomen, stabiele huisvesting en een zinvolle dagbesteding door (vrijwilligers)werk. Als het op een van die punten misgaat, zorgt dat voor veel onrust en onzekerheid. Ook geven ze aan dat hulp vaak eerder had kunnen worden gegeven, zodat de spiraal

6 Het gefilmde interview Tyrell is te vinden op www.raadrvs.nl/gezichten-van-een-onzeker-bestaan

naar beneden eerder had kunnen worden doorbroken. Ze hebben behoefte aan beleid dat ellende voorkomt in plaats van (gedeeltelijk) repareert. Daarnaast geven ze vrijwel allemaal aan dat de overheid meer oog zou moeten hebben voor de mens achter de hulpvraag en de unieke kenmerken van 'hun' problemen. Het liefst met iemand die naast ze staat en naar ze luistert. Een probleem staat immers zelden op zichzelf.

CONCLUSIES

Bestaansonzekerheid is een meervoudig begrip, een combinatie van: onzekerheid over je financiën en inkomen, je huisvesting, je gezondheid, je mogelijkheden tot ontwikkeling en je sociale netwerk. En vaak meerdere van deze dingen tegelijkertijd. Bestaansonzekerheid kan je leven langzaam binnendringen en zich als roest vastbijten en verspreiden in je leven, waarbij oorzaak en gevolg vaak lastig van elkaar te onderscheiden zijn. Het kan ook heel plotseling komen, door een onverwachte en verstrekkende levensgebeurtenis, zoals overlijden, ziekte of baanverlies en een verbrokkeld netwerk. En je kunt bestaansonzekerheid erven van je ouders. Bestaansonzekerheid leidt vrijwel altijd tot vormen van sociale uitsluiting.

Het gaat bovendien om een aanzienlijk deel van de bevolking. Met enige voorzichtigheid, kunnen we ervan uitgaan dat ongeveer één op de zes volwassenen in Nederland te maken heeft met dreigende of reële bestaansonzekerheid. Hoe kan hulp beter aansluiten op de situatie waarin zij verkeren? Ten eerste onderstrepen mensen in bestaansonzekerheid het belang van een solide en stabiele basis: een inkomen waarvan je kunt rondkomen, stabiele huisvesting en een zinvolle dagbesteding

door (vrijwilligers)werk. Daarnaast vinden ze dat het inzetten van preventieve hulp of langdurige lichte vormen van hulp veel ellende had kunnen voorkomen. Ook geven ze vrijwel allemaal aan dat de overheid meer oog zou moeten hebben voor de mens achter de hulpvraag en de unieke kenmerken van 'hun' problemen.



SYSTEMEN VAN HULP EN ONDERSTEUNING

In het voorgaande hoofdstuk is geschetst hoe bestaansonzekerheid eruitziet, welke werkingsmechanismen erachter schuilgaan, hoeveel mensen het bij benadering treft en wat mensen in bestaansonzekerheid zelf belangrijk vinden als het gaat om hulpverlening. In dit hoofdstuk schetsen we hoe systemen van hulp en ondersteuning voor mensen in dreigende en reële bestaansonzekerheid in veel gevallen juist zorgen voor meer in plaats van minder bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Dit hoofdstuk richt zich primair op hulp- en ondersteuningssystemen op het gebied van werk, inkomen en leren en ontwikkelen. Tegelijkertijd zien we bewegingen die erop gericht zijn om hardvochtige en ongewenste effecten van overheidsbeleid te mitigeren en te voorkomen.

Overheidsbeleid en bestaansonzekerheid

Nederland kent een sterk ontwikkeld systeem van ondersteuning door de overheid. Zo is er een uitgebreid systeem van 27 verschillende landelijke inkomensondersteunende maatregelen, waarvan

vier toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget). Daarnaast bestaat er op lokaal niveau vaak nog een myriade aan regelingen, die varieert van formele regelingen, zoals bijzondere bijstand (gemeente) en lokale minimaregelingen zoals stadspassen, kortingen op voorzieningen als bibliotheken, cultuur en sport, en steun in natura (fietsen, laptops), tot een groeiend aanbod aan initiatieven van informele voorzieningen, zoals charitatieve stichtingen en noodfondsen die al dan niet gesubsidieerd worden door gemeenten.⁶⁹

Voor veel mensen werkt dit systeem naar behoren, maar niet voor iedereen. Hulp en ondersteuning bereiken vaak niet de mensen die dit het hardste nodig hebben. Sterker nog, voor veel mensen in bestaansonzekerheid werkt het systeem juist averechts. Dit ligt ten dele aan het feit dat er bij al deze regelingen en voorzieningen weinig rekening wordt gehouden (of kan worden gehouden) met de complexiteit van bestaansonzekerheid. Door de nadruk

die overheidssteun van oudsher legt op specifieke en/of enkelvoudige problemen schieten huidige systemen van hulp en ondersteuning op dit moment nog vaak tekort in het helpen van mensen in bestaansonzekerheid of in het voorkomen dat mensen in bestaansonzekerheid terechtkomen. Dit terwijl Nederland jaarlijks flink wat geld investeert in de hulp en ondersteuning voor mensen met problemen. Zo omvatten publieke én private uitgaven voor sociale ondersteuning in 2021 onder andere (maar niet uitsluitend):⁷⁰

- ca. € 92 miljard voor inkomensondersteuning bij ouderdom;
- ca. € 21 miljard voor inkomensondersteuning bij arbeidsongeschiktheid en invaliditeit;
- ca. € 17,7 miljard voor inkomensondersteuning bij ziekte;
- ca. € 12 miljard voor ondersteuning specifiek bedoeld ter bestrijding van sociale uitsluiting, zoals de Wet werk en bijstand, de Toeslagenwet, zorgtoeslag, rechtsbijstand en andere regelingen zoals schuldhulpverlening;
- ca. € 8 miljard voor inkomenssteun in verband met het overlijden van een familielid;
- ca. € 6,7 miljard voor inkomenssteun bij werkloosheid;
- ca. € 4 miljard voor de tegemoetkoming in huisvestingskosten, zoals de huurtoeslag.

Er lijkt dus niet direct sprake van een gebrek aan middelen en aandacht. Integendeel, dit incomplete lijstje omvat ruim € 161 miljard aan collectieve en private uitgaven gericht op het voorkomen van sociale uitsluiting en bestaansonzekerheid. Dat is – ook zonder het meerekenen van de collectieve en private zorguitgaven – al 18% van het bruto binnenlands product. Het hoeft geen verbazing te wekken dat

het bestaande hulpaanbod soms zelfs als zo overweldigend wordt ervaren dat mensen door de bomen het bos niet meer zien, juist degenen die van deze hulp gebruikmaken.⁷¹



ANTOON



EDDY

CORROSIVE DISADVANTAGE IN GEZICHTEN VAN EEN ONZEKER BESTAAN

Hoe een stapeling van problemen op verschillende levensdomeinen eruit kan zien, laat het verhaal van Eddy zien. Eddy is 55 jaar als hij zijn knie breekt en daardoor niet meer kan werken. Hij krijgt al snel een nieuwe baan waarbij zijn verslechterde mobiliteit geen probleem is, al verdient hij wel minder. Maar hier krijgt hij te maken met andere gezondheidsproblemen, namelijk een hartinfarct. Zijn werkgever durft hem niet te behouden en helpt hem aan een andere baan waarbij hij thuis kan werken. Na een jaar eindigt Eddy's contract. Er volgt geen verlenging. Van de WW komt Eddy in de WIA en later in de AOW. Elke stap betekent ook een forse daling van zijn inkomen. Zijn vaste lasten dalen echter niet automatisch mee. Hij bouwt zo veel schulden op dat hij – met al zijn gezondheidsproblemen – dakloos op straat komt te staan.

Ook het verhaal van Antoon is een voorbeeld van *corrosive disadvantage*. Door een, met de wijsheid van achteraf

bezien, ongelukkige investering met zijn eigen Duitse bedrijf heeft Antoon een schuld van 258.000 Duitse Mark opgebouwd. Binnen een jaar verdubbelt dat bedrag. Uiteindelijk doet hij er 15 jaar over om een schuld van 1,5 miljoen Duitse Mark terug te betalen, waarvan 60% bestaat uit boetes en bijkomende kosten. In die 15 jaar is Antoon naar eigen zeggen 30 jaar ouder geworden. De armoede en de permanente stress zijn funest geweest voor zijn gezondheid. Op dagen dat hij ziek was, ging hij toch werken, omdat hij het geld nodig had. Hij heeft een maagzweer gehad, kreeg twee keer een hartstilstand en kreeg een tumor in de longen. Zijn tanden zijn uitgevallen en hij heeft geen geld voor een kunstgebit.

De volledige verhalen van Eddy en Antoon zijn te vinden in RVS (2021). [Gezichten van een onzeker bestaan](#). Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, pp. 15-19 en 72-79.

DENKEN IN SYSTEMEN: UITKOMST = BEDOELING

In dit hoofdstuk stellen we ons de vraag hoe het kan dat in zo'n uitgebreide verzorgingsstaat er toch veel mensen in bestaansonzekerheid leven. Een deel van het antwoord op deze vraag ligt volgens de Raad in de kloof die is ontstaan tussen de manier waarop we over 'systemen' denken en praten en de manier waarop systemen werken. Om kort te gaan, de manier waarop de huidige systemen van hulpverlening functioneren, schuren met de ideologische doelstellingen die er ooit aan ten grondslag lagen en vaak ogenschijnlijk nog steeds worden nagestreefd: een zo toegankelijk en effectief mogelijke ondersteuning, met bijzondere aandacht voor mensen die dit het hardste nodig hebben. De manier waarop overheden dit georganiseerd hebben, maakt het echter heel lastig om die belofte waar te maken, zoals later in dit hoofdstuk zal worden uitgewerkt.

Vaak wordt er gekeken naar 'de bedoeling' van systemen. Maar aangezien systemen zelf niets willen of denken, is 'de bedoeling' alleen te achterhalen door te kijken naar datgene wat een systeem produceert of oplevert. Die uitkomst zegt immers iets over het ontwerp ervan. Dit klinkt triviaal, maar het legt ook een fundamentele spanning bloot: systemen doen precies wat je er – meestal impliciet – van vraagt en niet wat je er – meestal expliciet – van verwacht of hoopt. Bij een ongewenste uitkomst is het dus niet altijd voldoende 'om terug te gaan naar de bedoeling', omdat de ongewenste uitkomst feitelijk ook de bedoeling van het systeem is. Het verhelpen van ongewenste uitkomsten vergt dus meer dan gedragsverandering, het vergt ook systeemverandering.⁷²

Ongewenste systeendoelen bij de aanpak van bestaansonzekerheid

Het helpt dus om heel precies en expliciet te zijn in wat we van systemen vragen of verwachten, ook in de wereld van hulp en ondersteuning. We kunnen dit illustreren aan de hand van een aantal voorbeelden. Want ondersteuning kan zelf ook bijdragen aan het ontstaan en/of blijven bestaan van bestaansonzekerheid. Een bekend voorbeeld hiervan is een fenomeen dat actieonderzoekers Albert-Jan Kruiter en Clara Pels de *entry-exit-paradox* hebben genoemd.⁷³ Oftewel: "Bepaald gedrag, een stoornis of ziekte geeft {mensen} toegang (entry) tot een bepaalde voorziening. Maar datzelfde gedrag of dezelfde ziekte zorgt er ook voor dat de noodzakelijke behandeling wordt stopgezet (exit)."⁷⁴ Zo was het maken van 'nieuwe' schulden tot voor kort een reden om de schuldhulpverlening direct te stoppen en de toegang tot schuldhulp voor lange tijd te sluiten. Het straffen van ongewenst gedrag heeft in dat geval voorrang op het verlenen van hulp. Zoals de Raad eerder in *Machtige mensbeelden* (2021) constateerde, is de afgelopen decennia veel wantrouwen geslopen in wetgeving en dus ook in hulpverlening, met als gevolg een even sterk geloof in de afschrikwekkende werking van sancties.⁷⁵ Als de bedoeling anders is dan de in dit voorbeeld over schuldhulpverlening beschreven uitkomst, betekent dat dus dat deze regels moeten heroverwogen.

Het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) wijst naast de entry-exit-paradox nog op twee andere mechanismen binnen hulpverlening die kunnen leiden tot bestaansonzekerheid: de neiging om de 'voorziening te beschermen' tegen misbruik en het fotografisch geheugen voor misstappen.

Het beschermen van de voorziening gebeurt vaak niet uit kwade wil. Het is immers moeilijk afkicken als er om je heen mensen zijn die wel gebruiken, en het is problematisch als schuldhulpverlening gebruikt wordt als een manier om nog meer schulden te maken. Maar de maatregelen die genomen worden om de voorziening tegen ‘misbruik’ te beschermen, hebben ertoe geleid dat geen enkele (onbedoelde) fout nog wordt geduld.⁷⁶ Dit kan grote gevolgen hebben, want als je bijvoorbeeld eenmaal uit de schuldhulpverlening bent gezet, kom je er niet makkelijk terug in. ‘Het systeem’ heeft namelijk een olifantengeheugen: elke misstap uit het verleden staat geregistreerd en wordt ook gedeeld tussen verschillende hulpverlenende instanties en voorzieningen. Een strafblad, (vermeende) fraude of recente boete of schadevergoedingsmaatregel kan leiden tot uitsluiting van hulp, ook als de hulp die iemand zoekt niets met die misstappen uit het verleden te maken heeft.⁷⁷

De hiervoor genoemde vormen van risicoselectie zijn vooral bedoeld om voorzieningen ‘te beschermen’. Maar risicoselectie kan ook op heel andere gronden plaatsvinden. In de internationale literatuur wordt vaak verwezen naar de combinatie prestatie-bekostiging, risicoselectie en ‘parkeergedrag’.⁷⁸ Deze relatie loopt ongeveer als volgt. Wanneer hulpverlenende instanties afgerekend of gefinancierd worden op behaalde doelen, leidt dit weliswaar vaak tot betere hulpverlening, maar ook tot het weren van zware gevallen, omdat de zorg voor deze groepen vaak arbeidsintensief en duur is en weinig ‘behaalde doelen’ voor het geleverde werk oplevert. Zo is schuldhulpverlening bijvoorbeeld gesloten voor mensen met een verslaving, mensen die ‘niet te goeder

trouw zijn’ en mensen die recent een rechterlijke boete, straf- of schadevergoedingsmaatregel opgelegd hebben gekregen.⁷⁹ Een iets mildere vorm van risicoselectie is ‘parkeren’. Dit houdt in dat iemand wel toegelaten wordt tot een hulptraject, maar dat de geboden hulp minimaal is. Onderzoekers van zowel het CPB als het SCP signaleerden dat dit ‘parkeergedrag’ binnen de Participatiewet een reëel fenomeen is en het meest pregnant te zien is bij de re-integratie van arbeidsgehandicapten, de moeilijkst bemiddelbare groep. Er zijn dus groepen die volgens de officiële registraties wel hulp krijgen, maar in de praktijk niet. Daarmee draagt deze vorm van ‘nominale hulp’ bij aan het ontstaan of voortbestaan van bestaansonzekerheid.⁸⁰

Daarnaast spreken verschillende voorzieningen en regelingen elkaar vaak tegen. Dit wordt ook wel de ‘prioriteitsparadox’ genoemd. In zijn simpelste vorm houdt dit in dat probleem a opgelost moet zijn om toegang te krijgen tot de oplossing voor probleem b, terwijl probleem b opgelost moet zijn om toegang te krijgen tot de oplossing voor probleem a. Die cirkel komt in veel gevallen zonder extern ingrijpen nooit rond.⁸¹ Als je bijvoorbeeld in een opvangcentrum woont omdat je door schulden je huis uitgezet bent, krijg je daar geen schuldsanering. Want een opvangcentrum is geen stabiel adres. Maar je krijgt ook geen woning meer, want voor een ‘tweedekanswoning’ moet je ofwel in de schuldsanering zitten ofwel je schulden hebben opgelost. De enige uitweg uit deze paradox is toegang tot een beschermde woonvorm waarna je je schulden wel kunt saneren. Maar de beschermde woonvorm is een voor de samenleving dure voorziening, en voor de burger om wie het gaat is het

‘ERVARINGSKENNIS MOET BIJ POLITICI EN BELEIDSMAKERS ZELF TERECHTKOMEN, BIJVOORBEELD DOOR STRUCTURELE VORMEN VAN BURGERRAADPLEGING. MAAR OOK HET INZETTEN VAN ERVARINGSDESKUNDIGEN EN MENSEN MET ERVARINGSKENNIS IS EEN MANIER. DAT GAAT NIET VANZELF, EN ZEKER NIET VANZELF GOED’.

een heel hoogdrempelige vorm van wonen, zeker in vergelijking met een sociale huurwoning. Een ander voorbeeld van de prioriteitsparadox is het volwassen worden van jongeren die voor hun verblijfsvergunning afhankelijk zijn van hun ouders. Als zij het huis uitgaan zonder een zelfstandige verblijfsvergunning te regelen – waar ze wel recht op hebben – worden ze in één klap illegaal. Hierdoor kunnen ze zich nergens inschrijven, terwijl een inschrijving in de Basisregistratie Personen de belangrijkste voorwaarde is om de situatie te herstellen. Het gaat hier om ongeveer 1.390 jongeren per jaar.⁸²

Gebrek aan systemische tegenkracht

Zoals hiervoor beschreven is de toegankelijkheid van systemen van hulp en

ondersteuning in het geding gekomen door andere afwegingen zoals controle op fraude en risicoselectie. We zien een vergelijkbare spanning tussen bedoeling en uitkomst bij de decentralisaties die in 2015 in zorg- en welzijnswerk zijn doorgevoerd. De ‘bedoeling’ was dat zorg en ondersteuning dicht bij de burger georganiseerd moesten kunnen worden, zodat die beter zouden aansluiten bij de individuele behoeftes en mogelijkheden van mensen. In 2013 schreven de toenmalige bewindspersonen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) nog dat de kern van de decentralisaties lag in:

“(…) dat we de mens centraal stellen en niet het systeem. Dat betekent concreet dat we de zorg dichtbij mensen brengen. Zo veel

mogelijk thuis en dicht in de buurt. (...) In plaats van te beginnen met waar iemand allemaal recht op heeft, kijken we eerst naar wat mensen zelf kunnen en hoe hun omgeving hen daarbij kan ondersteunen. (...) Door op die manier te kijken, doen we veel meer een beroep doen op de eigen kracht van mensen en hun gemeenschappen. Sterker nog die worden hierdoor sterker.”⁸³

Deze notie vinden we ook terug in de Memories van Toelichting bij de drie decentralisatiewetten (Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning en Participatiewet):

“De genoemde decentralisaties moeten ertoe bijdragen dat de eigen kracht en het sociale netwerk eerst worden aangesproken voordat een beroep wordt gedaan op publiek gefinancierde voorzieningen. Het accent ligt op participatie in de samenleving. Voorkomen moet worden dat hulpverleners langs elkaar heen werken: «één gezin, één plan, één regisseur» is het uitgangspunt bij de decentralisaties in het sociale domein.”⁸⁴

Hulp dichtbij, van betere kwaliteit, tegen een lagere prijs. De impliciete opdracht voor burgers en professionals hierbij was om binnen bestaande systemen de oplossing voor passende hulp en integraliteit te vinden. Daarmee vroegen we eigenlijk het onmogelijke. Want de achterliggende systemen van gemeenten én rijksoverheid zijn niet toegesneden op integraliteit, maatwerk en passende hulp.⁸⁵ In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 3) gaan we hier dieper op in.

De RVS signaleert een disbalans tussen enerzijds de doelstellingen die achter hulp en ondersteuning schuilgaan, zoals hulp

dicht bij de burger, en anderzijds de manier waarop deze hulp en ondersteuning zijn georganiseerd. Bovendien zorgen sommige impliciete systeemdoelen er vooral voor dat mensen in bestaansonzekerheid vastgehouden worden. Er is in hun geval eerder sprake van een gebrek aan systemische tegenkracht tegen verdergaande marginalisering dan een overschot.

SYSTEMEN IN BEWEGING

Deze signalen zijn niet nieuw. Sterker nog, we zien dat maatschappelijke organisaties en overheden er de afgelopen jaren veel energie in hebben gestoken om mensen juist op punten als passende hulp en maatwerk tegemoet te komen. Er is de afgelopen jaren dan ook een omslag te bespeuren in het denken over hulp en ondersteuning voor kwetsbare groepen in de samenleving. Het toeslagenschandaal en de coronacrisis hebben hier een grote rol in gespeeld. Uit het toeslagenschandaal volgden analyses over de hardvochtige en ongewenste effecten van overheidsbeleid.⁸⁶

Ook is er de laatste jaren steeds meer aandacht voor ongelijkheid in Nederland. Het besef neemt toe dat verschillende dimensies van ongelijkheid op elkaar inwerken en dat de kwetsbaarste groepen in onze samenleving op allerlei vlakken aan het kortste eind trekken.⁸⁷ Ook wordt er vanuit gemeenten – die de hulpverlening voor kwetsbaren veelal uitvoeren – een steeds prangerender beroep gedaan op de nationale overheid om bestaand beleid aan te passen, zodat zij kwetsbare mensen beter kunnen ondersteunen.⁸⁸ Daarnaast hebben Pharos, Movisie en andere kennisinstituten én de RVS eerder aandacht gevraagd voor de problemen van bestaansonzekerheid.⁸⁹

De roep om verbetering van beleid en hulpverlening voor kwetsbare groepen vindt nu veel weerklank. De overheid is bezig om de Participatiewet grondig te herzien. De wet wordt vereenvoudigd en de combinatie van regels die kunnen leiden tot hardvochtige effecten voor burgers moeten zo veel mogelijk worden vermeden of worden aangepast.⁹⁰ Ook wordt er gewerkt aan een bredere aanpak van geldzorgen, armoede en schulden.⁹¹ Hierna lichten we een aantal van die initiatieven uit, zonder overigens de pretentie te hebben daarin volledig te kunnen zijn.

Op zoek naar integraliteit: maatwerk en doorbraak

Het principe dat hulp en ondersteuning voor mensen in bestaansonzekerheid integraal – dus samenhangend en over beleidsdomeinen heen – zouden moeten zijn, wordt breed gedeeld. Het gaat immers vaak om een stapeling van problemen op meerdere gebieden van het leven. Een van de verwachtingen achter de invoering van de (vernieuwde) Wet maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet en de Participatiewet in 2015 – ook wel bekend als de drie decentralisaties van 2015 – was dat gemeenten beter passende hulp zouden kunnen bieden, omdat ze dichter bij de burger staan. De gemeente was binnen deze zienswijze de ideale integrale hulpverlener. Juist op lokaal niveau zou het – zo was de verwachting – gemakkelijker moeten zijn om verbindingen te leggen tussen de domeinen maatschappelijke ondersteuning, jeugd- en gezinshulp, werk en inkomen en andere gemeentelijke taken, zoals schuldhulpverlening, veiligheid, onderwijs en huisvesting; niet toevallig de domeinen die, zoals eerder is besproken, raken aan de sociale determinanten van gezondheid en



TYRELL



ROBBIN



DÉSIRÉ



PATRICK

INTERGENERATIONELE OVERDRACHT IN *GEZICHTEN* VAN EEN ONZEKER BESTAAN

Het is moeilijk om een stabiel leven op te bouwen als je opgroeit in een gezin met bijvoorbeeld financiële zorgen, onzekere huisvesting, verslavingsproblemen, psychische problematiek, huiselijk geweld of – wat vaker voorkomt – een combinatie daarvan. We zien het in het verhaal van Tyrell. Hij wordt rond zijn 20^e dakloos en nu hij 25 is, werkt hij nog steeds aan het aflossen van zijn schulden. Hij groeide op met huiselijk geweld en armoede.

We zien het terug in het verhaal van Désiré en Patrick. Beiden groeiden op in een gezin waar verslavingsproblemen waren. Het gezin waarin Patrick opgroeide raakte ontwricht door de alcoholverslaving van zijn vader. Op zijn 15^e is alcohol en drugs gebruiken al een gewoonte. Désiré groeide op met een alcoholverslaafde vader en een

moeder met psychische problemen. Zowel Désiré als Patrick raakte in hun tienerjaren voor langere periodes dakloos en verslaafd; Désiré acht jaar, Patrick vijftien jaar.

Ook Robbin groeit op in een instabiele gezinssituatie. Zijn vader is gokverslaafd, lust graag alcohol en heeft losse handen. En er zijn geldproblemen. Ook zijn stiefvader is gewelddadig. Op zijn 13^e komt jeugdzorg in beeld en in de acht jaar die daarop volgen, woont hij op maar liefst 25 adressen. Gemiddeld woont hij drie maanden op een adres.

De volledige verhalen van Patrick, Désiré, Robbin en Tyrell zijn te vinden in RVS (2021). [Gezichten van een onzeker bestaan](#). Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, pp. 46-53, 65-69, 81-85 en 94-99.

de pijlers van zelfstandigheid.⁹² Bovendien werd verwacht dat gemeenten, juist omdat ze dicht bij de burger stonden, eerder hulp konden bieden en dus ook zouden kunnen volstaan met lichtere hulp, waardoor de focus zou kunnen verschuiven van reparatie door specialistische hulp naar preventie via generalistische hulp.⁹³ Maar deze verwachtingen zijn nog maar ten dele gerealiseerd, en bovendien zijn er grote verschillen tussen de mate waarin het gemeenten gelukt is tot integrale(re) dienstverlening te komen.⁹⁴

Ondanks de inzet van gemeenten en andere hulpverlenende instanties is vroegtijdige preventieve hulp en integraliteit in hulpverlening nog steeds meer uitzondering dan regel. Dat is minder verbazingwekkend dan het lijkt. Er loopt veel spaak op cultuurverschillen en manieren van werken, maar ook op tegengestelde belangen en doelstellingen in wet- en regelgeving.⁹⁵ De meervoudige problematiek die achter bestaansonzekerheid schuilgaat, moeten worden 'aangepakt' met behulp van systemen die gericht zijn op het efficiënt repareren van stukjes van deze kluwen van problemen. Want de manier waarop hulp en ondersteuning zijn ingericht houdt geen rekening met het feit dat bestaansrisico's van werkloosheid, armoede, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom met elkaar in verband staan en elkaar ook versterken.⁹⁶ Samenhangende hulp komt vaak eerder tot stand ondanks systemen dan dankzij systemen, alle goede bedoelingen ten spijt.

We zien deze tegenstelling tussen idee en praktijk ook in de samenhangende hulp en ondersteuning die wel geboden wordt. Die krijgt nu vaak de vorm van 'maatwerk'. Wanneer een afzonderlijke casus complex

is, wordt deze opgeschaald naar een tafel waar professionals vanuit verschillende organisaties en met verschillende expertises samenkomen. Aan deze tafel wordt een oplossing gezocht voor 'multiproblematiek'. Organisaties als Stimulanz en het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) hebben hiervoor ook methodes ontwikkeld, zoals de 'omgekeerde toets' (Stimulanz) en de 'doorbraakmethode' (IPW), die steeds meer gemeenten gebruiken.⁹⁷ Deze methodes werken op het niveau van de individuele casus vaak goed om tegenstrijdigheden en ongerijmdheden in verschillende hulpsystemen aan te pakken. Door patronen te herkennen op basis van data van de individuele casuïstiek, leggen deze methoden de achterliggende systemische problemen bloot en geven daarmee waardevolle informatie voor beleidsverandering.⁹⁸ Maar de oplossing voor deze systemische problemen zit niet in het maatwerkprogramma. Dat kan en mag ook nooit van maatwerkprogramma's verwacht worden. Zo kan er voor individuele gevallen of gezinnen via 'maatwerk' een woning of een plek in een instelling worden gevonden, maar het maatschappelijke probleem van woningschaarste overstijgt individuele hulpverlening. Daar moet dus iets anders gebeuren wat buiten de individuele hulpverlening ligt.⁹⁹

Dat betekent niet dat de RVS een tegenstander is van maatwerkprogramma's. Integendeel. Er kan met maatwerk veel goeds worden bereikt. En het verbetert de hulpverlening aan individuele burgers. Ook de rijksoverheid werkt steeds meer met het maatwerkgedachtegoed. Hierna geven we twee voorbeelden van recente, en in de ogen van de Raad positieve interventies om bestaansonzekerheid tegen te gaan, die op

hetzelfde individuele niveau werken. Deze initiatieven verdienen een steun in de rug. Maar tegelijkertijd kunnen en moeten er enkele kritische kanttekeningen bij worden geplaatst. Maatwerk gaat vooral de gevolgen van verkokering tegen, maar maatwerk is altijd een interventie binnen een bestaand verkokerd systeem. Maatwerk stelt hulpverleners in staat om uitzonderingen te maken, maar bevestigt impliciet ook het bestaansrecht van een verkokerd systeem. Want integrale hulp *kan* wel, alleen niet voor iedereen.¹⁰⁰ Dat is volgens de Raad erg onbevredigend. Samenhangende hulp moet niet een uitzondering zijn, maar de norm.

Gegevensuitwisseling en de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein

Wat maakt integrale hulpverlening zo lastig? Een van de rode draden uit de SCP-evaluatie van de drie decentralisaties van 2015 was de beperkende werking die een gebrekkige gegevensuitwisseling heeft op de mogelijkheid om integraal te werken. Dit wordt deels veroorzaakt door de beperkingen die voortvloeien uit de privacywetgeving.¹⁰¹ De privacywetgeving gaat uit van het principe van doelbinding. Dat wil zeggen dat de hulpverlener alleen datgene registreert, uitvraagt of opzoekt wat voor die specifieke hulpvraag van belang is. Het is voor een hulpvraag binnen de kaders van de Wmo bijvoorbeeld niet altijd nodig om gegevens uit te vragen over iemands inkomen of financiële situatie, en binnen de Participatiewet niet of iemand zorg krijgt of verleent. Zo kan het dus voorkomen dat een ouder die vanwege een ziekte of beperking van een kind beter thuis kan blijven, toch een sollicitatieplicht krijgt opgelegd.

Met het Wetsvoorstel Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein

(Wams) wil de overheid het voor gemeenten makkelijker maken om breder te kijken dan één specifieke wet. Op deze manier moet het voor gemeenten makkelijker worden om samenhangende hulp geven die niet alleen zorg, maar bijvoorbeeld ook jeugdhulp, bijstand, schuldhulpverlening en maatschappelijke ondersteuning omvat. Naar de mening van de Raad is dit een grote stap in de goede richting. Toch is het zelfs in dit geval moeilijk om verstrekkende samenhang te organiseren. Deze losse wetten bevatten vaak wel regels over taken van gemeenten en gegevensverwerking, maar geen regels voor een integrale en gecoördineerde aanpak over wetten heen. De Wams verplicht gemeenten – en meer specifiek het college van Burgemeester en Wethouders – om bij elk vermoeden van ‘meervoudige problematiek’ een onderzoek in te stellen, in samenspraak met de persoon in kwestie of zijn of haar familieleden, en op basis van deze gegevens passende hulpverlening te bieden. Overigens geldt dat alleen gegevens mogen worden gedeeld die nodig zijn om gezamenlijk tot een gecoördineerde aanpak te komen.¹⁰² Ook is het belangrijk, met name bij samenwerking met professionals in het medisch domein, om zodanig goede afspraken te maken dat het beroepsgeheim wordt gerespecteerd en het vertrouwen in zorgverleners waar mogelijk wordt behouden.

Werken aan Uitvoering: één loket

Het zien van de individuele mens achter de hulpvraag vergt echter meer dan het vrijer uitwisselen van gegevens. Zoals we eerder hebben gezien is juist bij mensen in bestaansonzekerheid de behoefte aan een centrale en organisatieoverstijgende vorm van contact met de overheid groot. Zij lopen aan tegen het feit dat wetten, regels

en overheidsorganisaties elkaar tegen spreken of -werken, dat 'de overheid' nooit antwoorden heeft of kan hebben op de specifieke individuele situaties of dat ze bij verschillende instanties steeds weer hetzelfde (vaak emotionele) verhaal opnieuw moeten vertellen. Of dat zij simpelweg in de problemen zitten en 'het systeem' niet snappen. Kortom, er is behoefte aan overzicht en samenhang in dienstverlening.¹⁰³

Ook dit signaal is niet onopgemerkt gebleven. Een van de ambities van het programma Werk aan Uitvoering (WaU), een overheidsbreed programma ter verbetering van de publieke dienstverlening, is het werken aan een toegankelijke en menselijke overheid. Hier wordt vaak de noemer 'één loket' aan verbonden. Dit betekent dat er ook een 'loketfunctie' moet zijn voor die gevallen die domeinoverstijgend zijn, naast de specifieke loketten die voor een groot deel van de burgers goed werken.¹⁰⁴ Dat 'loket' moet – zo is het idee – niet door de burger worden gevonden of bezocht, maar er altijd zijn. Er is dus in principe geen 'verkeerd loket'. Want zodra de burger zich bij de overheid meldt, moet niet de burger, maar de overheid contact leggen met de juiste instantie. Bij meer complexe problemen moet een van de betrokken overheidsinstanties de coördinerende rol op zich nemen of casemanagement organiseren.¹⁰⁵

Het idee klinkt simpel en zou juist voor mensen in bestaansonzekerheid een grote verbetering betekenen. Zoals de ervaringsdeskundigen eerder aangaven is een hulpverlener die naast hen staat en hun belangen behartigt zo belangrijk. Maar dit heeft nogal wat voeten in de aarde. Het organiseren van individuele dienstverlening op rijksniveau en tussen

uitvoeringsorganisaties is een lastige klus, mede omdat ook hier de achterliggende systemen en systemische problemen niet worden geadresseerd. Wat naar de mening an de Raad echt positief is, is dat dit besef er wel is. Op dit moment worden in drie gemeenten – Amsterdam, Utrecht, Enschede en voor de samenwerkende gemeenten van Werksaam WestFriesland – fysieke loketten geopend waarbij een overheidsdienstverlener toegang krijgt tot een netwerk van uitvoeringsorganisaties, zoals het CAK, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB, Schuldenloket Rijk), Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Belastingdienst, Toeslagen, Sociale Verzekeringsbank (SVB) en UWV. Op basis van de ervaringen met deze drie pilots moet blijken hoe mensen bij een dergelijk loket terecht komen, wat er bij deze nieuwe, samenhangende vorm van overheidsondersteuning komt kijken, en wat de mogelijkheden en belemmeringen vanuit wet- en regelgeving zijn bij het instellen van deze nieuwe loketfunctie.¹⁰⁶ Een dergelijke feedbackloop kan een manier zijn om aan 'boomerangbeleid' te ontkomen.¹⁰⁷ Tegelijkertijd vergt het 'wegwerken' van de inmiddels wijdverbreide negatieve beeldvorming waarschijnlijk veel tijd. Vertrouwen komt immers te voet.¹⁰⁸

CONCLUSIES

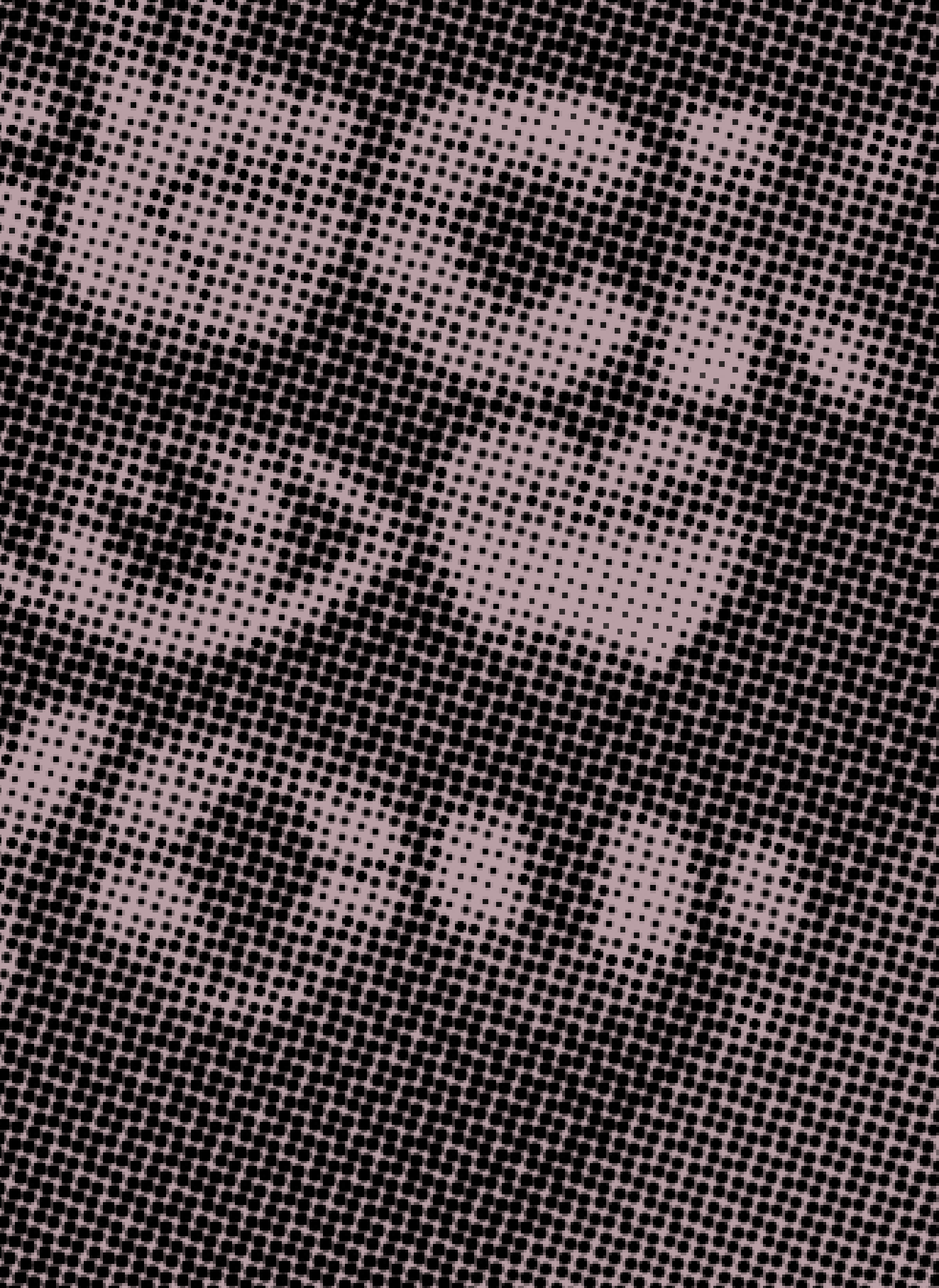
De huidige manier waarop de verzorgingsstaat c.q. participatiesamenleving werkt, schiet tekort voor mensen in bestaansonzekerheid. Sterker nog, in veel gevallen draagt de manier waarop mensen worden geholpen bij aan het ontstaan en/of blijven bestaan van bestaansonzekerheid. Dat ligt voor een belangrijk deel aan de manier waarop huidige systemen van hulp en ondersteuning zijn ingericht. Naast het

‘NAAR DE MENING VAN DE RAAD KAN ER PAS VAN SAMENHAN- GENDE HULP EN ONDERSTEU- NING GESPROKEN WORDEN ALS HET DOOR DE MENSEN DIE ERMEE MOETEN OMGAAN OOK ALS SAMENHANGEND ERVAREN WORDT’.

voorkomen van bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting zijn andere systeemdoelen komen te staan, zoals het voorkomen van misbruik, het stimuleren van doelmatigheid en het bevorderen van zelfredzaamheid. Hierdoor zijn ook de systemen zelf fundamenteel veranderd, waardoor het verhelpen van ongewenste uitkomsten meer vergt dan enkel gedragsverandering: het vergt *ook* systeemverandering.

Tegelijkertijd zien we dat andere systeemdoelen vooral met de mond worden beleiden, maar verbazingwekkend weinig echte impact hebben gehad op de manier waarop systemen van hulp en ondersteuning werken. De wens om ‘integraal te werken’ is er een van. We concluderen dat er veel spaak loopt op tegengestelde belangen en doelstellingen in wet- en regelgeving.¹⁰⁹ Samenhangende hulp komt vaak eerder tot stand *ondanks* het systeem dan *dankzij* het systeem, alle goede bedoelingen ten spijt.

Maar we zien ook het begin van een transitie naar een meer samenhangende en meer mensgerichte vorm van hulp en ondersteuning, ook binnen de rijksoverheid. We hebben echter ook gezien dat zolang de principes van het systeem hetzelfde blijven, het systeem ook dezelfde resultaten zal blijven (re)produceren. Om de ommezwaai die gaande is verder te versnellen, zijn ook nieuwe principes nodig die tegenwicht bieden aan de huidige manieren van denken en doen.



BESTAANS- ONZEKERHEID VOORKOMEN EN VER- MINDEREN

In de vorige hoofdstukken stonden we stil bij de dynamiek van bestaansonzekerheid en de bestaande systemen van hulp en ondersteuning. Op basis van deze analyse pleit de Raad in dit hoofdstuk voor een fundamentele heroriëntatie van de huidige manier waarop de verzorgingsstaat functioneert. Voor het voorkomen van bestaansonzekerheid en het herstellen naar bestaanszekerheid is het aanpassen van bestaande regelingen niet voldoende, en het creatief opzoeken van de ruimte binnen de huidige wet- en regelgeving evenmin. Hulp en ondersteuning moeten worden georganiseerd vanuit een nieuw uitgangspunt. *Bloei* moet centraal staan. Om dit te bereiken, worden in dit hoofdstuk drie nieuwe principes uitgewerkt die ten grondslag zouden moeten liggen aan beleid en systemen van hulpverlening en ondersteuning.

MAAK GEBRUIK VAN ERVARINGSKENNIS

De principes die hierna uiteen worden gezet zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op ervaringskennis. Daarom wil de Raad hier eerst een lans breken voor de inzet van ervaringskennis in alle lagen van overheidsbeleid. Zonder de ervaringskennis die in *Gezichten van een onzeker bestaan* is gebundeld, had dit advies er heel anders uitgezien. In plaats van te starten bij de ons bekende en vertrouwde bronnen van kennis – die van de wetenschap en de professionals – hebben we eerst geluisterd naar de mensen voor wie we het rapport schrijven. Dit is geen verdienste, en het is niet iets waar we ons nu op willen laten voorstaan. Het is bittere noodzaak. Het wordt tijd dat naast wetenschappelijke kennis en praktijkkennis, ervaringskennis ook op waarde wordt geschat voor het maken van beleid.¹¹⁰

Een van de belangrijkste oorzaken van overheidsfalen is immers dat het beleid

dat we op papier bedenken, meestal niet strookt met de praktijk en het leven van de mensen die ermee te maken krijgen.¹¹¹ In het huidige maatschappelijke debat duiden we deze spanning steeds vaker met de abstracte begrippen *systeemwereld* en *leefwereld*. De enige manier om deze kloof te dichten is door ervaringskennis in het maken van beleid te integreren, op alle niveaus. Dit betekent niet alleen gebruiken van ervaringskennis in het ambtelijk apparaat van ministeries en gemeenten, maar ook in de besluitvormingsprocessen van het parlement, de provinciale staten en de gemeenteraad. Beleid begint immers bij politieke besluitvorming. En dat vergt meer dan het organiseren van focusgroepen. Ervaringskennis moet bij politici en beleidsmakers zelf terechtkomen, bijvoorbeeld door structurele vormen van burgerraadpleging. Maar ook het inzetten van ervaringsdeskundigen en mensen met ervaringskennis is een manier. Dat gaat niet vanzelf, en zeker niet vanzelf goed. Het op een goede en zinvolle manier inzetten van ervaringskennis vergt veel van een organisatie, ook omdat het vaak de organisatie zelf en de werkwijzen zijn die het meest moeten veranderen. Dat is niet eenvoudig, maar er zijn ook goede handreikingen voor, bijvoorbeeld van Movisie.¹¹² En het levert ook veel op! Neem Eefke en Désiré, twee mensen uit *Gezichten van een onzeker bestaan* die nu werken als respectievelijk beleidsadviseur bij het ministerie van VWS en ervaringsdeskundig adviseur in het sociaal domein, en daarmee hun kennis en ervaring inzetten om sociaal beleid in Nederland te verbeteren.

EEN NIEUW UITGANGSPUNT: OP WEG NAAR BLOEI

De Raad pleit voor een nieuw uitgangspunt voor de verzorgingsstaat. Om ervoor te zorgen dat systemen van hulp en ondersteuning bestaanszekerheid als uitkomst



EEFKE



SANDRA

LIFE EVENTS IN *GEZICHTEN* VAN EEN ONZEKER BESTAAN

Ook in de verhalen van *Gezichten van een onzeker bestaan* beginnen veel problemen bij een scheiding of een overlijden. Als Eefke's broer plotseling verongelukt als ze 7 jaar is, heeft dat een dusdanig negatief effect op verschillende factoren in haar leven waardoor ze wegzinkt in een depressie die zich uiteindelijk uit in een verslaving. Zodra ze haar leven weer een beetje op orde heeft, komt de Belastingdienst met een onverwachte (en onrechtmatige) terugvordering van de kinderopvangtoeslag. Voor Eefke voelt het alsof ze door de overheid de afgrond in wordt geduwd.

Sandra komt als adoptiebaby naar Nederland en groeit aanvankelijk op een stabiel gezin. Maar als ze 8 jaar oud is, komen haar ouders in een vechtscheiding terecht. Ze blijft bij haar vader wonen, maar ervaart daar veel gedoe. Ze kan ook niet goed opschieten met haar stiefmoeder. De ruzies escaleren. Op haar 15e trekt Sandra het niet meer en verlaat ze met slaande deuren het huis.

De volledige verhalen van Eefke en Sandra zijn te vinden in RVS (2021). [Gezichten van een onzeker bestaan](#). Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, pp. 6-13 en 57-63.

hebben, zouden deze naar mening van de Raad gebaseerd moeten zijn op 'bloei' in plaats van zelfredzaamheid. We kiezen voor dit begrip, omdat dit een beter antwoord biedt op verschillende vormen van bestaansonzekerheid én de mechanismen die hieraan ten grondslag kunnen liggen (hoofdstuk 1). Bovendien vormt het een natuurlijk tegenwicht voor de huidige manieren van denken en doen (hoofdstuk 2). De aanpak van bestaansonzekerheid gaat om meer dan het repareren van onzekerheid. Het vergt ook investeringen in een solide basis van waaruit mensen verder kunnen werken aan hun toekomst. Door op deze manier de inzet te verhogen, komen mensen daadwerkelijk op een duurzame manier uit bestaansonzekerheid. En daarmee is het niet alleen voor mensen die op dit moment in bestaansonzekerheid leven, maar voor iedereen een wenkend perspectief.

Voor de invulling van het begrip bloei dat in dit advies wordt gehanteerd, laten we ons inspireren door de zelfbeschikkingstheorie van de Amerikaanse psychologen Edward Deci en Richard Ryan. Deze theorie geeft bruikbare handvatten voor het omschrijven wat bloei inhoudt. Deci en Ryan beschrijven dat er aan een optimaal welbevinden, groei en functioneren van mensen drie psychologische basisbehoeften ten grondslag liggen: autonomie, competentie en verbondenheid.¹¹³ Hierbij wordt autonomie omschreven als de universele drang om een leven te leiden dat in overeenstemming is met je eigen identiteit, dus niet per definitie onafhankelijk van anderen. Competentie gaat om het gevoel de vaardigheden te hebben om goed te kunnen functioneren of om die te kunnen leren. Verbondenheid gaat over de universele verlangens van mensen naar

interactie, verbinding en waardering en de ervaring om voor anderen te zorgen. Deci en Ryan beschrijven deze behoeften als essentieel: "Individen kunnen niet bloeien als niet aan alle drie [basisbehoeften] is voldaan, evenmin als individuen kunnen bloeien op alleen water maar zonder voedsel."¹¹⁴ Hulp en ondersteuning gericht op bloei moeten op een of andere manier deze drie basisbehoeften ondersteunen. Hoe deze basisbehoeften op individueel niveau vormkrijgen, verschilt echter per cultuur en per levensfase.

Als we met deze bril op naar de huidige situatie kijken, kunnen we niet anders dan constateren dat veel mensen die op dit moment gebruikmaken van hulp en ondersteuning niet of maar beperkt bloeien. Zo maakt het gebruik van regelingen iemand afhankelijk van de overheid, waardoor mensen beperkt worden in de keuzes die ze kunnen maken of verplicht worden tot tegenprestaties. Dit raakt direct aan iemands ervaren autonomie en heeft tot gevolg dat mensen die gebruikmaken van bestaande regelingen zich vaak vernederd en gestigmatiseerd voelen. Auteur Robin Vermeulen verwoordde dit op basis van haar eigen verleden als volgt: "[naast] verplicht solliciteren, iedere uitgave verantwoord en de dagelijkse vernederingen van leven in de bijstand, ook nog een andere verplichte tegenprestatie (...) leveren om het recht op hun uitkering te behouden. (...) Het komt erop neer dat je je bijstandsuitkering moet 'verdienen'."¹¹⁵ En dan is het sociale minimum voor veel mensen ook nog te laag om van te leven...¹¹⁶ Niet bloeien, maar overleven.

De zelfbeschikkingstheorie zegt echter vooral iets over individuele bloei en

individuele basisbehoeften. Dat maakt de theorie voor het vormgeven van beleid lastig toepasbaar. We pleiten er in dit advies dan ook niet voor dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om voor iedere burger autonomie, competentie en verbondenheid te garanderen. Maar de overheid kan wel de randvoorwaarden waaronder deze basisbehoeften moeten ontstaan beter vormgeven. Het gaat dus niet om het oprekken van de verantwoordelijkheid van de overheid, maar om een betere uitvoering van de verantwoordelijkheid die de overheid krachtens de grondwet nu al heeft.

De Raad heeft op basis van de analyses en ervaringskennis die in de voorgaande hoofdstukken zijn verzameld drie in elkaar grijpende principes geformuleerd die ervoor zorgen dat systemen van hulp en ondersteuning zich meer gaan richten op bloei. Het gaat om:

- het versterken van ontplooiing;
- ruimte maken voor sociale relaties;
- samenhangende hulpverlening.

Het begrip bloei uit de zelfbeschikkingstheorie dient als toetsingscriterium. Of systemen van hulp en ondersteuning bloei bevorderen kan immers wel worden afgemeten aan de mate waarin dit beleid bijdraagt aan het bevorderen van individuele autonomie, competentie en verbondenheid. De principes, of maatschappelijke opdrachten, zetten we hierna uiteen en we laten zien hoe de drie principes de verschillende onderdelen van bloei bevorderen. Het principe gericht op ontplooiing bevordert autonomie en competenties, het principe gericht op ruimte maken voor sociale relaties bevordert verbondenheid, en het principe van samenhangende ondersteuning draagt bij aan individuele autonomie en competenties.

PRINCIPE 1: MAAK BELEID GERICHT OP ONTPLOOIING

Zoals eerder is belicht, bijten problemen van bestaansonzekerheid zich vast in het leven en verspreiden zich als roest. Zo hebben we gezien dat een ongelukkig ongeval kan leiden tot arbeidsongeschiktheid, een verslechterende gezondheid, krimpende kansen op de arbeidsmarkt en dakloosheid. En we hebben gezien dat huiselijk geweld kan zorgen voor slechtere schoolprestaties, een sociaal stigma, werkloosheid en ongezondheid. Het zijn maar een aantal voorbeelden van ketens van achterstanden, ongelijkheden en uitdagingen in verschillende levensdomeinen die op elkaar inwerken en vaak niet kortdurend zijn, maar jarenlang voortstlepen. De hulpverlening voor mensen in bestaansonzekerheid zou deze dynamiek moeten spiegelen en ook gericht moeten zijn op ondersteuning en het simuleren van ontplooiingsmogelijkheden door de levensloop heen, om zo kansen te creëren voor bloei op de lange termijn.

Mede door de nadruk op zelfredzaamheid is hulp erop gericht om zo kort en licht mogelijk te zijn, en alleen zo zwaar als dat moet. Zodra 'het probleem' (schuld, werk, huisvesting) is opgelost, stopt de hulp. Mensen worden daarna weer geacht zichzelf te kunnen redden. We zien het in de jeugdzorg, die is gericht op veilig opgroeien tot je 18^e. En hoewel er de laatste jaren wel hulp en ondersteuning vanuit jeugdzorg mogelijk is na de 18^e verjaardag, blijkt dit, zoals eerder gesignaleerd in *Herstel begint met een huis*, in de praktijk vaak lastig te realiseren en is het zeker geen soepele overgang.¹¹⁷ Een ander voorbeeld is dat mensen via de kortst mogelijke weg van uitkering of bijstand naar een baan worden geleid, met

sancties als je niet vaak genoeg solliciteert, in plaats van langdurige steun die wordt ingezet zodat er een passende baan wordt gevonden waar iemand ook echt langdurig stabiliteit uit haalt. Zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid als mensbeelden die onderliggen aan beleid werken dus beleid gericht op de korte termijn en reparatie van enkelvoudige problemen in de hand.¹¹⁸

En de nadruk op zelfredzaamheid is bovendien niet zonder risico's. In het essay *Machtige mensbeelden* (2021) constateerde de Raad dat wanneer politiek en beleid uitgaan van dé zelfredzame mens, dit ook doorwerkt in aannames over hoe burgers contracten en afspraken met de overheid aangaan. Heel concreet betekent dit dat overheden verwachten dat alle burgers precies weten welke inlichtingenverplichtingen rond uitkeringen en toeslagen ze

moeten nakomen en welke regelingen en regels op hun situatie van toepassing zijn. Die verwachting is niet vrijblijvend, want op het moment dat burgers vervolgens niet of minder zelfredzaam blijken te zijn, zijn de gevolgen die ze daarvan ondervinden meestal ernstig.¹¹⁹ Zoals recente studies van de Nationale Ombudsman en het SCP laten zien, lijkt de overheid er vooral bij kwetsbare groepen op te vertrouwen dat mensen zichzelf aan hun haren uit het moeras kunnen trekken.¹²⁰ Terwijl mensen in bestaansonzekerheid juist aangeven daar hulp bij nodig te hebben, zoals we in hoofdstuk 1 hebben laten zien.

Tegenover de focus op de korte termijn en de zelfredzaamheid van burgers staat de focus op de lange termijn. Hulp en ondersteuning zouden dus niet alleen moeten bestaan uit het repareren wat *nu* kapot is, maar *ook* uit het investeren in het kunnen

'DAARMEE BESPAREN ZE DE SAMENLEVING ZORGCOSTEN, OMDAT ZE ELKAAR KUNNEN HELPEN IN HUN OUDE DAG, ÉN ER KOMT EEN WONING VRIJ BINNEN EEN STEEDS KRAPPERE WONINGMARKT. ALS 'BELONING' WORDEN ZE GEKORT OP HUN AOW'.

meedoen van mensen én het voorkómen van schade op de lange termijn. Dit betekent meer investeren in preventie en lichte blijvende ondersteuning voor langere periodes.¹²² De ervaringsdeskundigen die we in het kader van dit advies hebben gesproken, gaven dit ook nadrukkelijk aan. In hun ogen had het inzetten van preventieve hulp of langdurige lichte vormen van hulp veel ellende kunnen voorkomen. Juist door ook te investeren in de vaardigheden en hulpbronnen – ofwel de competenties – die mensen hebben, kunnen we ervoor zorgen dat mensen niet langer in een spiraal van afhankelijkheid van de overheid blijven hangen, waardoor we ook hun autonomie versterken.

Investeren in vaardigheden en hulpbronnen (de competenties uit de zelfbeschikkingstheorie) klinkt ingewikkeld. Maar dat hoeft het niet te zijn. De Britse actieonderzoeker Hillary Cottam stelde in haar boek *Radical Help* dat we dit vooral moeten begrijpen als ‘dingen kunnen doen en dingen kunnen zijn’, zoals ‘gezond zijn’, ‘goed werken hebben’, ‘mee kunnen doen aan de samenleving’.¹²² Dit betekent dat het gaat om zaken die zowel contextafhankelijk zijn als continu in ontwikkeling. Hulp en ondersteuning gericht op het ondersteunen en ontwikkelen van vaardigheden en hulpbronnen moeten dus structureel oog hebben voor de behoeftes die mensen op dat moment in hun levensloop hebben.¹²³

Heel concreet betekent dit het voorkomen dat mensen langdurig in een stressvolle situatie van bestaansonzekerheid terechtkomen, om zo een eerlijke kans op een gezond leven te maximaliseren. Bovendien kunnen hiermee op termijn zorgkosten worden voorkomen die jaren later zouden

worden gemaakt.¹²⁴ Een ander voorbeeld is de investering in toegankelijkheid door meer outreachende activiteiten te organiseren of te zorgen dat laaggeletterden of mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn ook beschikking hebben over de juiste informatie over hulpverlening. Daarmee investeer je namelijk in de mogelijkheid voor mensen om niet in een situatie van bestaansonzekerheid terecht te komen, waarbij autonomie wordt behouden.

Als we deze lijn volgen voor bestaansonzekerheid, dan zouden we kunnen stellen dat het geven van enkel geld niet genoeg is om mensen uit bestaansonzekerheid te helpen, zoals onderzoek van het SCP recentelijk nog eens heeft bevestigd.¹²⁵ Dit neemt overigens niet weg dat het verhogen van het minimumloon of de bijstand wel een goede eerste stap is bij het voorkomen van financiële stress, zoals de Commissie Sociaal Minimum in haar tweede rapport ook betoogt.¹²⁶ Zeker gezien het feit dat steeds meer mensen niet van het minimumloon of de bijstand kunnen rondkomen.¹²⁷ Maar het versterken van iemands mogelijkheden vergt ook investeringen in niet-inkomensgebonden factoren, zoals stabiele huisvesting, ontwikkelingskansen en een sterk sociaal netwerk. Hiermee worden zowel de autonomie als de competenties van mensen versterkt. Dan gaat het om mogelijkheden tot bij- of omscholing die voor zzp'ers of mensen in laagbetaalde banen veel minder vanzelfsprekend zijn dan voor anderen. Of budgetcoaching, lichte vormen van budgetbeheer of bewindvoering bij mensen die net uit de schulden zijn.¹²⁸ Of om het versterken van sociale netwerken door het stimuleren van vrijwilligerswerk of buurtinitiatieven.

Tot slot gaven de ervaringsdeskundigen ook aan dat een toekomstperspectief belangrijk is. Iets wat ook Wolff en De-Shalit overtuigend hebben beschreven. Een stabiele en solide basis geeft zekerheden, of zicht daarop, en dat maakt een wezenlijk verschil voor mensen in benadeelde posities.¹²⁹ En het geeft materiële en immateriële ruimte voor persoonlijke ontwikkeling en ontplooiing.

PRINCIPE 2: MAAK RUIMTE VOOR SOCIALE RELATIES

Het versterken van de kansen op een bloeiend bestaan kan niet zonder een herijking van de manier waarop de overheid met sociale relaties en vrijwillige onderlinge hulp omgaat. Dit raakt direct aan de behoefte ‘verbondenheid’ uit de zelfbeschikkingstheorie. Niet alleen begint bestaansonzekerheid vaak bij verstoorde sociale relaties of een ingrijpende levensgebeurtenis, bestaansonzekerheid zelf heeft vaak een desastreus effect op het sociale netwerk van mensen. Dit schuurt met de manier waarop de overheid op dit moment met de kracht van het sociaal netwerk omgaat. De participatiesamenleving als het centrale idee achter de decentralisaties is geënt op de gedachte dat het belangrijk is dat familie, vrienden en burens kunnen bijspringen in ondersteuning waar nodig. De Raad ziet echter ook twee belangrijke tegenkrachten in het huidige beleid die het accommoderen van sociale relaties en vrijwillige onderlinge hulp niet alleen moeilijk, maar vaak ook onmogelijk maken.

Ten eerste constateert de Raad dat er iets paradoxaals zit in de manier waarop de overheid de afgelopen jaren met sociale netwerken en onderlinge hulp is omgegaan.

Aan de ene kant is het, bijvoorbeeld binnen de kaders van de Wmo, een (morele) plicht om naaste familieleden te helpen. Maar aan de andere kant bestraft de overheid ook vormen van onderlinge hulp door familie en vrienden. Neem bijvoorbeeld twee verweduwde zussen in de derde levensfase die besluiten te gaan samenwonen. Daarmee besparen ze de samenleving zorgkosten, omdat ze elkaar kunnen helpen in hun oude dag, én er komt een woning vrij binnen een steeds krappere woningmarkt. Als ‘beloning’ worden ze gekort op hun AOW. Iets vergelijkbaars overkomt een alleenstaande ouder met bijstand die een kind met verslavingsproblemen weer in huis neemt. Als beloning wordt ook deze ouder gekort, waarbij in het slechtste geval de uitkering helemaal wordt stopgezet. En boodschappen doen voor iemand in de bijstand moet als ‘gift’ worden geregistreerd en is aan een maximumbedrag gebonden. Hoewel deze vormen van hulp de samenleving veel geld besparen die anders aan professionele zorg en huisvesting zou moeten worden uitgegeven, slaagt de overheid er slecht in deze vormen van hulp te faciliteren. Tegelijkertijd doet diezelfde overheid een dringend moreel appèl op mensen tot het verlenen van hulp aan familie, vrienden en burens.

Deze paradox wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door het individuele, onpersoonlijke en transactionele karakter van het fenomeen ‘verzorgingsstaat’, in al zijn incarnaties. Zoals socioloog Kees Schuyt het ooit typeerde, werkt een verzorgingsstaat “via onpersoonlijke regels, uitgevoerd door onpersoonlijke ambtenaren in onpersoonlijke organisaties” aan het verstrekken van “goederen en diensten verstrekt aan particuliere personen”.¹³⁰ Dit is geen waardeoordeel.

Hiervoor bestaan immers goede redenen. Alleen een ‘onpersoonlijke’ overheid kan voorkomen dat willekeur en vooroordelen bepalen wie welke vorm van hulp krijgt. Maar het heeft ook keerzijde: de mogelijkheid om af te wijken van de regels vanwege persoonlijke omstandigheden wordt hierdoor kleiner. Zeker als het bureaucratische karakter van sociale voorzieningen en regelingen wordt versterkt, wat sinds de jaren 90 het geval is geweest.

Daar staat tegenover dat er sinds de decentralisaties van 2015 – zoals Piet Hein Donner het in 2016 in zijn voorjaarslezing voor Divosa typeerde – sprake is van een paradigmaverschuiving: van “ieder het gelijke” naar “ieder het zijne”. “Beleid op maat, rekening houden met plaatselijke en persoonlijke omstandigheden, vergt oordelen met aanzien des persoons: een {overheid} zonder blinddoek kortom. (...) {Het gaat erom} steeds voor ogen te houden wat de inzet is; mensen tot recht laten komen in een samenleving waarin we steeds meer lijken te vergeten dat ieder mens de medewerking, steun en soms hulp van anderen behoeft”.¹³¹ Om dit te bewerkstelligen, heeft de overheid mede onder de vlag van de ‘participatiesamenleving’ veel verantwoordelijkheid naar zich toegetrokken: de juridische kaders zijn aangescherpt, de wijze waarop voorzieningen worden toegekend zijn verder gedetailleerd en de financiële kaders waarbinnen voorzieningen moeten blijven zijn strenger geworden. Waar Nederland tot aan de jaren 90 – mede door de inzet van sociale partners en maatschappelijke middenveld bij de financiering én uitvoering van sociale regelingen – eerder een ‘verzorgingsmaatschappij’ was dan een verzorgingsstaat,¹³² worden veel voorzieningen in de ‘participatiemaatschappij’

ironisch genoeg gedragen door rijks- overheid en gemeenten. Werkgevers zijn weliswaar risicodragers, maar hebben weinig speelruimte. En gemeenten hebben wel ruimte voor ‘persoonlijk maatwerk’, maar die ruimte is op nationaal niveau veel beperkter geworden. Voorzieningen en regelingen zijn weliswaar specifiek geworden – en in die zin meer persoonlijk – maar tegelijkertijd is de mogelijkheid voor het omgaan met afwijkende omstandigheden hierdoor ook beperkter.

Opvallend genoeg was het juist de geestelijk vader van de verzorgingsstaat, William Beveridge, die als eerste wees op de risico’s van bureaucraties en het stollen van logica’s. De door de overheid geleverde minimale vorm van hulp en ondersteuning zou zonder extra maatregelen door bureaucraties en rechtmatigheidsdenken vanzelf de *maximaal toegestane* vorm van hulp worden. Daarmee zou de deur worden gesloten voor elke vorm van vrijwillige individuele of gezamenlijke inzet om op een zinvolle manier bij te dragen aan aanvullende hulp en ondersteuning. Dat doel, toezien dat niemand meer krijgt dan de maximale toegestane vorm van hulp, zit diep ingebakken in het systeem ‘verzorgingsstaat’, en in het verlengde daarvan ook voor een deel in de participatiesamenleving. Waarbij de logica van de verzorgingsstaat, ‘het compenseren van tekort’, vaak schuurt met de logica van de participatiesamenleving, ‘het willen belonen van (eigen) initiatief’.

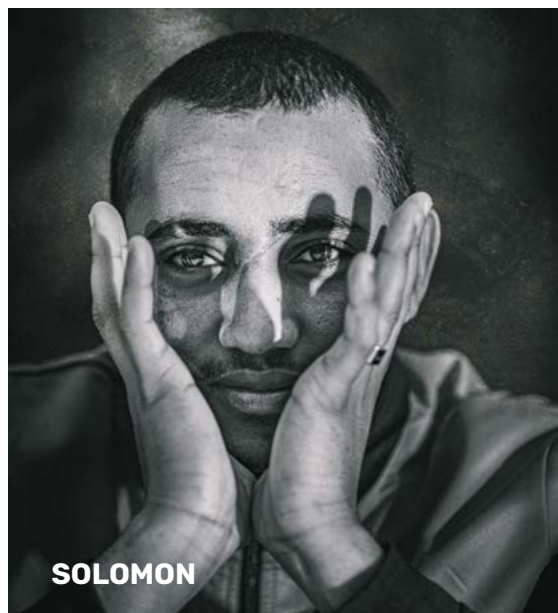
Dat kan anders. Door meer ruimte te scheppen voor sociale relaties en door onderlinge hulp te zien als informele sociale zekerheid, gevormd door netwerken van mensen die om elkaar geven en voor elkaar zorgen, kan

de participatiesamenleving ook echt een bloeisamenleving worden. Dit vergt echter wel een aantal veranderingen.

Ten eerste vraagt het om een verandering in de relaties van hulp en ondersteuning zelf. De overheid zou naar de mening van de Raad een hulpvraag niet langer moeten zien als de start van een eenmalige transactie, maar als het startpunt van een relatie tussen overheid en burger. Waarbij je niet steeds opnieuw je verhaal moet vertellen, maar erop kunt vertrouwen dat de overheid nog weet wie je bent. De Raad ziet het programma Werken aan Uitvoering als een positieve ontwikkeling op dit gebied.

Daarnaast moet, daar waar de overheid het sociale netwerk van mensen wil mobiliseren, onderlinge hulp op zijn minst niet worden tegengewerkt. Dit kan door ruimte te maken voor onderlinge hulp, door bijvoorbeeld tegenstrijdigheden in wetten als de Wmo en de bijstand die ervoor zorgen dat mensen gestraft worden voor het verlenen van hulp, te veranderen in positieve prikkels. In plaats van mensen te korten op hun uitkering, kan er gekeken worden naar manieren waarop onderlinge hulp beloond kan worden. Dit vergt financiële vrije ruimte binnen bestaande regelingen.

In de derde plaats vergt het actief creëren van sociale steunstructuren meer inzet dan tijdelijke en individuele projecten, zoals buddy-, maatjes- en mentorprojecten, waarbij vaak vrijwilligers of mensen uit het eigen netwerken in meer of mindere mate betrokken zijn bij mensen en/of gezinnen. Deze projecten zetten in op het vergroten verbinding en het slaan van bruggen tussen verschillende groepen. Ze kunnen een belangrijke rol spelen in het verlenen



SOLOMON



ANELIYA



ANONIEM

SOCIALE UITSLUITING IN GEZICHTEN VAN EEN ONZEKER BESTAAN

Sociale uitsluiting kent verschillende dimensies¹⁶⁸ die we vrijwel allemaal terugvinden in de verhalen in *Gezichten van een onzeker bestaan*. In het geval van armoede, schulden of betalingsachterstanden gaat het primair om materiële deprivatie (achterstanden): geen of een laag inkomen, betalingsachterstanden en te weinig vermogen om onverwachte tegenslagen op te vangen. Maar het kan ook gaan om de toegang tot de sociale grondrechten, zoals het recht op gezondheidszorg, huisvesting, onderwijs, een veilige woonomgeving, inkomen en gelijke behandeling.

Aneliya vertrekt uit Bulgarije om in Nederland te werken, maar stabiel werk en stabiele huisvesting vinden is moeilijk. Ook weet ze niet waar ze terecht kan voor hulp, en als ze de weg eenmaal vindt, blijkt dat ze geen recht heeft op een uitkering of schuldhulpverlening. Ze komt met haar dochter van 9 jaar op straat te staan.

Solomon vlucht uit Eritrea omdat hij geen kindsoldaat wil worden. Na veel omzwervingen komt hij op zijn 17^e

naar Nederland. Pas na veel vallen en opstaan, en grote schulden, begrijpt hij iets meer van het systeem in Nederland.

Het meest pregnant vinden we sociale uitsluiting terug in het verhaal van de ongedocumenteerde asielzoeker: hij mag hier niet zijn en heeft daarom ook nergens toegang toe.

Maar ook onvoldoende sociale participatie (mee kunnen en mogen doen) of normatieve integratie (aansluiten bij de heersende normen en waarden) zien we terug in *Gezichten van een onzeker bestaan*. Veel van de geïnterviewden vertellen hoe ze het gevoel hebben er niet helemaal meer bij te horen of buiten 'het gewone leven' te staan. Ook delinquent gedrag, misbruik van voorzieningen en vervaging van normbesef komt in een aantal verhalen terug.

De volledige verhalen van Solomon, Aneliya en Anoniem zijn te vinden in RVS (2021). [Gezichten van een onzeker bestaan](#). Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, pp. 22-29, 31-35 en 103-107.

van praktische en emotionele steun en het vinden van de formele hulpbronnen. In het advies *Kinderen uit de knel* (2023) pleit de Raad voor een actieve rol van de overheid in het faciliteren van sociale netwerken en maatschappelijke initiatieven.¹³³

Het versterken van informele structuren vraagt om het actief faciliteren en soms creëren van ontmoetingsmomenten. Het organiseren van de fysieke omgeving speelt hierbij ook een belangrijke rol, zoals de RVS en het College van Rijksadviseurs eerder bepleitten in *Ruimte maken voor ontmoeting* (2022).¹³⁴ Dit leidt echter niet automatisch tot verbondenheid. Opbouwwerkers en buurtinitiatieven kunnen hier een belangrijke rol in spelen, maar ook het informele welzijnswerk en sociaal schaduwwerk, zoals zelforganisaties, of wijkinitiatieven die bewoners ondersteunen. Juist deze initiatieven vergen aandacht, aangezien informele netwerken blijven bestaan ook wanneer formele hulp niet (meer) aanwezig is. Naar de mening van de Raad moeten gemeenten bij het versterken van onderlinge verbondenheid een *actief terughoudende* rol pakken. Actief in het versterken en ondersteunen, en terughoudend in het zelf opstarten van nieuwe initiatieven of het overnemen van initiatieven. Hiermee ontstaat er een gelijkwaardige relatie tussen gemeenten, welzijnspartijen en andere formele en informele spelers. Gemeenten zouden naast initiatieven voor hulp ook initiatieven die bijdragen aan gemeenschapsvorming moeten faciliteren en financieren. Tegelijkertijd zou via het Gemeentefonds structurele financiering moeten worden vrijgemaakt voor opbouwwerk. Op deze manier behouden buurtinitiatieven eigenaarschap. Daarnaast spelen welzijnspartijen een belangrijke rol in het

versterken van een sociaal netwerk in de wijk. De Raad herhaalt de oproep om hier voldoende middelen voor vrij te maken. Op deze manier kan worden gestart met het bouwen aan sociale netwerken, in plaats van deze te mobiliseren wanneer problemen zich voordoen.

De Raad ziet ook kansen voor het verstevigen van sociale netwerken voor mensen *met een hulpvraag*, namelijk door hulpverlening groepsgewijs aan te bieden. Bijvoorbeeld door bij de verdeling van schaarse middelen en goederen voorrang te geven aan mensen die wat voor de gemeenschap willen doen. Of bij overheidsbeleid groepsbenadering vóór individuele benadering te stellen. Dit biedt een platform waar gemeenschappen kunnen ontstaan. Een mooi voorbeeld is de huurkorting die woningcoöperatie Trudo aanbiedt in het Eindhovense Woensel-West in ruil voor vrijwilligerswerk in de buurt.¹³⁵ Dit voorbeeld laat ook zien dat niet alleen de overheid, maar ook andere actoren aan zet zijn. Gezien de belangrijke rol van werkgevers in het probleem van bestaansonzekerheid zou de RVS graag zien dat ook zij deze handschoen oppakken. Ook hierbij geldt dat slechts het bij elkaar brengen van mensen niet per definitie leidt tot sterke of zwakke bindingen en zeker niet tot een gemeenschap. Wanneer groepsgewijze hulpverlening wordt ingezet vanuit financiële overwegingen of vanuit het idee dat mensen dan 'als het ware vanzelf' een gemeenschap vormen, kom je bedrogen uit. Groepsgewijze hulpverlening zou wat de Raad betreft een goede manier zijn om actief zorgzame gemeenschappen te creëren. Dit vraagt om andere vaardigheden van hulpverleners en een andere relatie tussen hulpverlener en hulpvrager. Denk hierbij

bijvoorbeeld aan de ‘herstelacademies’ waarin ervaringsdeskundigheid een grote rol speelt, zoals het Enik Recovery College in Utrecht of Stichting Focus in Zwolle. Vaak blijkt er dan minder of zelfs geen behoefte meer te bestaan aan individuele hulp of zorg.

Op deze zelfde manier stelt de Raad voor om ook andere vraagstukken meer collectief aan te vliegen en om van individualisme te bewegen naar gemeenschappen. Dit betekent onder andere dat publieke organisaties en professionals hun reguliere taakopvatting zo invullen dat ze de kans vergroten op het versterken van sociale netwerken van de mensen waarvoor ze werken. Dit betekent expliciet niet dat iedereen op een groepsgewijze manier begeleid wordt. Individuele hulpverlening blijft mogelijk, maar waar het kan wordt groepsgewijze hulpverlening aangeboden en gestimuleerd.

PRINCIPE 3: ZORG VOOR SAMENHANGENDE ONDERSTEUNING

De hiervoor genoemde principes beogen vooral inhoudelijke verandering. Hoe geven we op een andere manier invulling aan hulp en ondersteuning? Het principe van samenhangende ondersteuning is met name gericht op het organiseren van hulp en ondersteuning, waarbij het vooral gaat om het voorkomen en verhelpen van samenhangende problemen. Zoals we immers hiervoor hebben gezien, clusteren problemen van bestaansonzekerheid zich in een mensenleven. Eén probleem is vaak nog te overzien, maar het overzicht raakt zoek wanneer er veel tegelijkertijd bij elkaar komt. Dat betekent dat wanneer mensen aankloppen bij hulpverlening, professionals te maken krijgen met een scala

aan problemen van verschillende aard. Dit moet vervolgens worden ‘aangepakt’ met behulp van systemen die daar niet voor zijn gemaakt. Behalve met een stapeling van problemen krijgen mensen dus ook te maken met een stapeling van hulp.

De veelheid aan regelingen waarmee mensen in bestaansonzekerheid te maken krijgen, leiden tot wat socioloog Kees Schuyt ooit een ‘cumulatie van afhankelijkheden’ heeft genoemd.¹³⁶ In plaats van met één overheid of één hulpverlenende instantie krijgen hulpbehoevende burgers te maken met een wirwar van elkaar vaak tegensprekende en tegenwerkende instanties, die elk weer hun eigen rechten, plichten en verwachtingen kennen. Een dergelijk systeem kan er op papier wel samenhangend uitzien, maar wordt nooit als samenhangend ervaren door de mensen die ermee moeten werken óf erdoor geholpen moeten worden. In een dergelijke context kan een mens zich nooit autonoom voelen. En het vinden van een weg in dit doolhof vergt, zoals de Nationale Ombudsman recentelijk treffend heeft laten zien, een niveau van competenties en vaardigheden die vrijwel niemand bezit of kan verwerven.¹³⁷ Burgers hebben te veel ‘instantiekapitaal’ nodig: “Ze moeten weten hoe de overheid werkt en waar je moet zijn.”¹³⁸ Het zou niet zo moeten zijn dat het verkrijgen van hulp en ondersteuning een dagtaak aan administratief werk veroorzaakt. Het kwijtraken van autonomie en het structureel overvragen van individuele competenties gaat ten koste van bloei.

Bovendien heeft de efficiëntieslag die in de jaren 80 en 90 gemaakt is onder de vlag van New Public Management ertoe geleid dat het systeem zich anders is gaan gedragen. Socialezekerheidsregelingen zijn steeds

verder opgeknipt in kleine stukjes, zodat de onderdelen inderdaad efficiënt werken, maar in de praktijk van een mensenleven echter nooit efficiënt en effectief kunnen worden ingezet, omdat regelingen, zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, elkaar tegenspreken en tegenwerken.

De roep om samenhangende of integrale hulp en ondersteuning is natuurlijk niet nieuw en wordt zelfs breed gedragen. Tegelijkertijd constateert de Raad dat het de afgelopen decennia wel vaak bij een *verlangen* naar samenhang en integraliteit is gebleven.¹³⁹ Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven: zolang de uitkomst van onze systemen niet integrale hulp en ondersteuning is, is het blijkbaar ook nog niet op die manier georganiseerd. De roep om rechtmatigheid, verantwoording en activatie is, althans in de vormgeving van veel voorzieningen en sociale regelingen, vaak sterker geweest dan het streven naar integraliteit. Waar voorzieningen steeds verder werden gespecificeerd en in omvang en doelgroep werden beperkt, werd de verantwoordelijkheid om 'integraal te werken' steeds meer belegd bij de individuele hulpverlener, regisseur of casemanager. Maar ook een hulpverlener die tussen een verkokerd systeem en een burger in staat, kan nog steeds maar heel beperkt integraal werken. De hulpverlener is in dit geval wel iemand die de weg wijst en de (sluip)routes vindt, maar de poorten worden door anderen bewaakt.

Bovendien leidt het maatwerkmodel, zeker als het gaat om de verdeling van schaarse middelen, niet altijd tot de gewenste uitkomsten. Als voorzieningen, woningen of geld beperkt zijn, worden burgers die hulp nodig hebben (én hun hulpverleners) elkaars concurrenten en moet besloten

worden waarom de een meer aanspraak kan maken op een voorziening dan een ander. Die verdeling vergt vergelijking, afweging en prioritering tussen individuele casussen en dus regels en bureaucratie. Juist daarom vraagt samenhangend beleid ook om andere wet- en regelgeving en organisatievormen die meer flexibiliteit toestaan. Maar ook andere manieren van opleiden, omdat het soms ook gaat om andere manieren van kijken naar aard en inhoud van hulp.¹⁴⁰

Naar de mening van de raad kan er pas van samenhangende hulp en ondersteuning gesproken worden als het door de mensen die ermee moeten omgaan ook als samenhangend ervaren wordt. Kortom, het gaat dus *ook* om andere manieren van organiseren, sturen, financieren en verantwoorden. Omdat beleidsdomeinen nu eenmaal begrensd moeten worden, is begrenzing in zekere zin ook onvermijdelijk. Maar wat wel kan, is beleidsvormen creëren die meer aansluiten op een ingewikkeld mensenleven en die (financiële) ruimte laten voor creatieve oplossingen die soms nodig zijn. De huidige overheidsstructuur is vooral gericht op dossiers, sectoren of taken. Om samenhangend werken ook op systeemniveau beter tot zijn recht te laten komen, zou het bijvoorbeeld al veel helpen als delen van de overheid rond levensgebeurtenissen, populaties of vindplaatsen georganiseerd zouden worden. Het is immers bekend dat er bij levensgebeurtenissen – zoals kinderen krijgen, 18 jaar worden, studeren, pensionering en overlijden, of bij het starten van een eigen bedrijf – veel geregeld moet worden, ook met de overheid. Bovendien is ook bekend dat juist bij ingrijpende levensgebeurtenissen het 'doenvermogen' van mensen beperkt is. Door juist op dit soort moment regelingen en voorzieningen

‘HULP EN ONDERSTEUNING MOET NIET ALLEEN BESTAAN UIT REPAREREN WAT KAPOT IS, MAAR OOK UIT INVESTEREN IN HET KUNNEN MEEDOEN ÉN VOORKOMEN VAN SCHADE OP DE LANGE TERMIJN’.

als overheid actiever aan te bieden en rekening te houden met de situatie waarin mensen zich bevinden, kan veel potentiële ellende worden voorkomen. Denk hierbij aan de heroriëntatie van de Jeugdzorg van het veilig 18 jaar laten worden van jongeren naar jongeren veerkrachtige volwassenen te laten zijn op hun 25^e.

Ook zou het helpen als er binnen de begroting van socialezekerheidsregelingen of beleidsdomeinen zoals wonen en onderwijs een klein deel van het budget vrij kan worden besteed en niet aan dezelfde doelmatigheids- en rechtmatigheidscriteria hoeft te voldoen, zodat er vormen van hulp en ondersteuning mogelijk zijn die nu onmogelijk zijn. Op dit moment weten overheden en organisaties soms best waar investeringen voor bloei en bestaanszekerheid nodig zijn, maar is daar geen geormerkte ruimte voor in het budget. In het advies *Met de stroom mee* (2023) pleitte de Raad voor het formaliseren van een dergelijke vrije ruimte voor zorginkopers. Iets soortgelijks

kan ook worden doorgevoerd op het gebied van inkomensondersteuning, opleidingsbudgetten, arbeidsmarkttoeleiding of huisvesting. Door bijvoorbeeld bij iedere regeling 2% van het beschikbare budget vrij besteedbaar te maken aan zelf in te vullen prestaties, kan er een vorm van structurele bekostiging van domeinoverstijgende samenwerking ontstaan.¹⁴¹

Ook systemen moeten op de schop. In het advies *Grenzeloos samenwerken?* (2022) constateerde de RVS dat gehoopte samenwerking tussen verschillende beleidsdomeinen niet automatisch tot stand komt als prikkels anders worden ingericht. Wanneer de onderliggende principes van stelsels ongemoeid blijven, zullen vroeg of laat nieuwe barrières ontstaan. Samenhangende hulpverlening vergt dus meer dan de inzet van bestuurders en professionals die ‘tegen de stroom in’ willen werken; er moet vroeg of laat ook gekeken worden naar de stelselwetten zelf.¹⁴² Daarbij denkt de RVS als voorbeeld aan de Omgevingswet, die vanuit

een integraal perspectief wordt ontworpen. Het idee achter de Omgevingswet is dat een burger of ondernemer nog maar met één vergunning te maken krijgt bij een initiatief, in plaats van dat deze zelf allerlei (soms tegenstrijdige) vergunningen moet ophalen bij diverse overheden en nog meer loketten. Op dit onderdeel zou de Omgevingswet model kunnen staan voor sociale regelingen. Een ander voorbeeld is het zogenoemde *population health management*, waarbij vanuit een vraagstuk van een populatie passende zorg wordt georganiseerd.¹⁴³

Samenhangende hulp en ondersteuning beginnen echter bij samenhangende informatie. De Wams is daar een uiting van. Maar er kan meer. Bijvoorbeeld door het opzetten en automatiseren van een centraal digitaal adres voor alle publieke instanties en voor private instanties die publieke goederen leveren, zoals dat bij pensioeninformatie (mijnpensioenoverzicht.nl) of overheidscommunicatie (mijnoverheid.nl) al bestaat. Het heeft de voorkeur dat deze nieuwe digitale kluis – voor het gemak noemen we die even ‘mijnoverzicht’ – de bestaande digitale postbussen integreert en dus niet boven op de al bestaande postbussen komt. Dit zou gepaard moeten gaan met een verplichting voor de genoemde instanties om naast de verzending aan het laatst bekende adres van de betrokkene ook altijd alle post naar dit digitale adres te sturen, zodat het altijd mogelijk is om een overzicht te maken van alles wat er tussen burger en overheid speelt, ook als de papieren post kwijt is. Dit voorkomt dat informatie verloren gaat als mensen niet meer op het laatst bekende adres wonen of geen adres hebben. Als deze informatie – na toestemming van de burger zelf – ook voor

intermediairs of hulpverleners toegankelijk is, kan het bovendien onnodige escalatie van problemen helpen voorkomen.

Van overleven naar bloeien

Systemen van hulp en ondersteuning moeten op zo’n manier aangepast worden dat ze mensen helpen om te bloeien in plaats van overleven. Of de verzorgingsstaat daarin slaagt, kan worden afgemeten aan de mate waarin hulp en ondersteuning bijdragen aan het bevorderen van individuele autonomie, competentie en verbondenheid. Op basis van de analyses en ervaringskennis die in de voorgaande hoofdstukken zijn verzameld, heeft de Raad drie in elkaar grijpende principes geformuleerd die bloei moeten bevorderen.

Het gaat ten eerste om het versterken van ontplooiing, en dat betekent vooral dat hulp en ondersteuning niet alleen moeten bestaan uit repareren wat *nu* kapot is, maar ook uit investeren in het kunnen meedoen van mensen én voorkómen van schade op de lange termijn. Dit betekent meer investeren in preventie en lichte blijvende ondersteuning voor langere periodes. Juist door ook te investeren in de vaardigheden en hulpbronnen, ofwel de competenties, doorbreek je de spiraal van afhankelijkheid, waardoor mensen meer autonomie ervaren. Daarnaast is er meer ruimte nodig voor sociale relaties. Daar waar de overheid het sociale netwerk van mensen wil mobiliseren en sociale verbondenheid wil bewerkstelligen, moet onderlinge hulp op zijn minst niet worden tegengewerkt en daarnaast actief worden gefaciliteerd. Als laatste is het van belang dat samenhangende ondersteuning niet enkel op het niveau van professionals worden georganiseerd. Samenhangende hulp en ondersteuning

vragen om samenhangende systemen en dus andere manieren van organiseren, sturen, financieren en verantwoorden. Als mensen en professionals verdwalen in het woud van regelingen en voorzieningen, gaat dit ten koste van hun autonomie en individuele competenties.

Op basis van deze drie principes kan worden gebouwd aan een verzorgingsstaat waarin niet langer overleven, maar bloei centraal staat. Zoals de ervaringsdeskundigen uit het boek *Gezichten van een onzeker bestaan* aangaven, willen mensen die kampen met bestaansonzekerheid bovenal een 'normaal' leven. Volgens de Raad moet daarom het doel van hulp en ondersteuning worden verlegd van zelfredzaamheid naar bloei, zodat mensen duurzaam uit bestaansonzekerheid komen en zich kunnen ontplooiën.



HOE ZOU HET ERUIT KUNNEN ZIEN?

In de voorgaande hoofdstukken hebben we uiteengezet hoe bestaansonzekerheid werkt en dat het aanpakken van bestaansonzekerheid niet alleen verandering vergt van professionals, maar dat ook systeemverandering noodzakelijk is. In dit hoofdstuk laten we aan de hand van drie concrete voorbeelden – jongeren in het praktijkonderwijs, werkende armen en ouderen in armoede – zien hoe hulp en ondersteuning gericht op bloei en gebaseerd op de drie principes uit hoofdstuk 3 eruit *kunnen* zien.

Stip op de horizon

Het is vooral de bedoeling dat deze voorbeelden een richting schetsen en laten zien hoe de principes die in het voorgaande hoofdstuk zijn uitgewerkt kunnen helpen bij het herijken van sociaal beleid. De RVS wil hiermee beleidsmakers en professionals inspireren om op een andere manier naar bestaande en bekende vraagstukken te kijken en andere oplossingsrichtingen zien. De principes zijn een referentiepunt die politici, beleidsmakers, uitvoerders en professionals kunnen helpen om bij iedere aanpassing en hervorming consequent te toetsen of deze verandering bijdraagt aan bloei. Draagt datgene wat we willen aanpassen bij aan het bevorderen van ontplooiing? Zit het sociale

relaties niet in de weg en stimuleert het die juist waar mogelijk? En hoe zorgt dit voor meer samenhangende hulpverlening? Door deze vragen te blijven stellen wordt stap voor stap gebouwd aan zorgzame systemen voor bestaanszekerheid en bloei. Maar door deze principes in te bedden in beleidsvorming en -evaluatie creëren we ook adaptieve, lerende systemen en beleidspraktijken. Het geeft handvatten om, bijvoorbeeld met inbreng van ervaringskennis, steeds de vraag te beantwoorden of de manier waarop we hulp en ondersteuning nu georganiseerd hebben nog bijdraagt aan bloei.

Hoewel geen blauwdruk in klassieke zin, gaan de hierna uitgewerkte voorbeelden dus wel degelijk uit van fundamentele wijzigingen in de bestaande stelsels van sociale zekerheid, onderwijs, werk, maatschappelijke ondersteuning en huisvesting. We willen inspireren, maar wat we voorstellen is wel degelijk ingrijpend. Radicale (stelsel)wijzigingen zijn wat de RVS betreft geen taboe, maar de Raad realiseert zich goed dat dit niet direct en zeker niet in één keer doorgevoerd kan worden. We zetten met dit advies een stip op de horizon en geven er rekenschap van dat de weg ernaartoe ingewikkeld is. Maar het is wel de richting die we op moeten gaan. Met dit advies

hopen we een stap in die richting te zetten, want voor één op de zes Nederlanders werkt de verzorgingsstaat of participatiesamenleving niet of onvoldoende.

De voorbeelden schetsen het brede palet aan veranderingen dat met hulp en ondersteuning gericht op bloei gepaard gaat.

VOORBEELD BLOEIBENADERING: NEET-JONGEREN

Wat is de maatschappelijke opgave?

In 2014 behoorde 11,5% van de Nederlandse jongeren tot de zogenaamde NEET-categorie (NEET, Not in Education, Employment or Training).¹⁴⁴ De kwetsbaarheid van deze jongeren heeft niet alleen te maken met persoonsgebonden factoren – denk bijvoorbeeld aan lichamelijke of verstandelijke beperkingen – of factoren in de sociale context waarin deze jongeren opgroeien, maar ook met omgevingsfactoren van de arbeidsmarkt en maatschappij. Denk hierbij aan de toenemende eisen binnen het onderwijs en op de arbeidsmarkt, flexibilisering van arbeid, de nadruk vanuit de overheid op zelfredzaamheid en een gebrek aan samenwerking tussen partijen die met de jongeren werken.

Aan veel van de persoonsgebonden factoren kan maar beperkt iets worden veranderd. Het is daarom goed om bij de ondersteuning van kwetsbare jongeren ons perspectief te richten op de omgevingsfactoren, de factoren *waar iets aan veranderd kan worden*. Dat is niet alleen belangrijk voor de jongeren zelf, het haakt ook direct aan bij maatschappelijke opgaven, zoals aan het werk helpen van mensen, het verminderen van afhankelijkheid van uitkeringen en bijstand, en daarmee ook het voorkomen

van sociale problematiek.

Vindplaats: praktijkonderwijs

Publieke voorzieningen komen in de huidige opzet van de verzorgingsstaat, bijvoorbeeld in het kader van de Participatiewet, pas in beeld als het laatste redmiddel. En dat kan een tijd duren, want jongeren die nog thuis wonen komen meestal niet direct in beeld bij gemeenten of andere hulpverlenende instanties. Omdat veel van deze jongeren niet beschikken over een (groot) sociaal netwerk, of – als er al een netwerk is – dat netwerk niet altijd bereid of in staat is om daadwerkelijk ondersteuning te bieden, is de inzet van publieke voorzieningen vaak eerder nodig dan nu het geval is. Dit kan bijvoorbeeld via het praktijkonderwijs. Dit voorbeeld van de bloeibenadering werken we uit aan de hand van deze vindplaats.

Het praktijkonderwijs telt momenteel ongeveer 29.000 leerlingen. Het gaat vaak om jongeren met een stapeling aan achterstanden. Zo groeit het merendeel van deze jongeren op in een gezin met ouders met lage sociaaleconomische status (SES). Het gaat bovendien in veel gevallen om jongeren met een lichte verstandelijke beperking (LVB). En het gaat om jongeren met een verhoogde kans op schooluitval, werkloosheid en langdurige inactiviteit. Het praktijkonderwijs is dus een vindplaats van in ieder geval een deel van de NEET-jongeren.

Circa 45% van de leerlingen gaat direct vanuit het praktijkonderwijs aan het werk, veelal op het oude stageadres. Vaak is het echter lastig voor deze groep om langdurig stabiel werkzaam te zijn. Na enkele jaren raken velen van hen hun baan kwijt en stromen vervolgens uit richting individuele hulpverlening, of erger nog, raken

'NA ENKELE JAREN RAKEN VELEN VAN HEN HUN BAAN KWIJT EN STROMEN VERVOLGENS UIT RICHTING INDIVIDUELE HULPVERLENING, OF ERGER NOG, RAKEN HELEMAAL ZOEK'.

helemaal zoek. Hoe kunnen we vanuit het praktijkonderwijs als vindplaats voorkomen dat dit gebeurt?

Hulp en ondersteuning gebaseerd op nieuwe principes

Hoe zouden hulp en ondersteuning gebaseerd op de nieuwe principes uit hoofdstuk 3 er voor deze groep uit kunnen zien?

Maak beleid gericht op ontplooiing

Om deze jongeren te helpen is het verloop van school naar stage naar werk essentieel. Dit kan door een goede arbeidsmarkttoeleiding op praktijkscholen. Praktijkscholen hadden voorheen vaak een 'jobcoach-dienst', maar die is verdwenen. Nu wordt er op vrijwillige basis nazorg gegeven aan oud-leerlingen die moeite hebben op de arbeidsmarkt. Deze vorm van nazorg kent geen reguliere financiering. Op dit moment wordt er al gewerkt aan 'doorstroompunten' om een goede verbinding te maken tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Een goed voorbeeld is het initiatief Mind the Gap in Arnhem.¹⁴⁵ Op het moment dat

een jongere uitstroomt richting jeugdhulp gaat het al over 'problemen' en heeft iemand geen 'normaal leven' meer. Laat staan als een jongere helemaal buiten beeld raakt.

In het kader van het overheidsstreven om een 'leven lang ontwikkelen' (LLO) te stimuleren, kan een 'permanent' opleidings- of begeleidingsaanbod gelden voor alle oud-leerlingen van praktijkscholen – ook degenen die aan het werk zijn – om hun arbeidsmarktpositie en duurzame inzetbaarheid te versterken. Maar ook ondersteuning bij andere zaken die kunnen spelen in het leven van deze oud-leerlingen is belangrijk. Oud-leerlingen die hun baan verliezen, kunnen worden geholpen om weer nieuw werk te vinden, buiten de huidige wettelijke nazorgtermijn van één jaar. Deze taak kan worden vervuld door docenten die deels als werkcoach fungeren en daar ook de tijd en middelen voor krijgen.

Tot slot kan een perspectief op bloei voor deze leerlingen pas echt geboden worden

wanneer zij na het doorlopen van de praktijkschool een gewaardeerde startkwalificatie krijgen. Op dit moment krijg je die in het praktijkonderwijs niet. Ook moet er een route georganiseerd worden voor leerlingen in het praktijkonderwijs om certificaten te stapelen en door te stromen naar het mbo. Het vraagt om een herwaardering van het praktijkonderwijs en het zien van meer potentieel in de leerlingen. Niet per se alleen gericht op arbeidsmarktpotentieel, maar op breed welzijn. Dat heeft ook gevolgen voor hoe we deze opleidingen beoordelen en monitoren.

Maak ruimte voor sociale relaties

De praktijkschool is voor oud-leerlingen integraal onderdeel van het netwerk dat ze hebben opgebouwd. Daarom is het een geschikte plaats om te werken aan het vinden en behouden van werk van leerlingen die zonder startkwalificatie uitstromen uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso), vmbo beroepsgerichte leerweg (bb), vmbo entree voor jongeren zonder diploma van een middelbare school, en mbo, dan wel van jongeren die al zonder startkwalificatie thuis op de bank zitten. Zij zullen deze plek eerder opzoeken voor hulp en ervoor openstaan om hulp te ontvangen. Daarbij kan ook gebruik gemaakt worden van buddysystemen met oud-leerlingen en ervaringsdeskundigen. De schoolverlatersaanpak heeft eerder aangetoond dat de houding van professionals hierin belangrijk is: straffen is niet succesvol, maar een houding van bezorgdheid en behulpzaamheid richting de leerlingen wel.

Zorg voor samenhangende ondersteuning

Het praktijkonderwijs vormt een schakel in een dakpannenconstructie rondom de jongeren op school. Het praktijkonderwijs

is partner voor bedrijven die met jongeren in een kwetsbare positie willen werken en kan richting werkgevers als ambassadeur optreden voor de bredere groep jongeren in een kwetsbare positie. Hierbij kan het praktijkonderwijs ook werkgevers ondersteunen bij de begeleiding van deze meer kwetsbare jongeren binnen hun bedrijf.

Buiten mogelijke werkbedrijven bevindt de praktijkschool zich in een bredere context van gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven en jeugdzorginstellingen die voor deze groep jongeren werken in de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt. De samenhang met de gemeente is voor een warme overdracht van leerlingen op zoek naar een baan van belang. Initiatieven als de Amsterdamse Plus zijn hiervan een mooi voorbeeld, waarin ook het veiligheidsdomein een prominente rol speelt.¹⁴⁶ Tegelijkertijd is het door het grote verloop en de vele mutaties in het personeel bestand bij gemeenten momenteel lastig om dit soort initiatieven te bestendigen.

Op praktijkscholen komen bepaalde gezondheidsproblemen vaker voor. Daarom is het van belang dat praktijkscholen ook sportverenigingen of andere zorgstructuren in hun netwerk hebben.

Wat is hiervoor nodig?

De hiervoor genoemde veranderingen ontstaan niet vanzelf. Ze vergen ook iets van de systemen van zorg en ondersteuning en van de mensen die met of in deze systemen werken.

Anders sturen: De doelstelling van praktijkonderwijs is niet langer alleen het doorlopen van het onderwijs, maar ook het ondersteunen van de carrière van hun

(oud-)leerlingen en van anderen die daarbij betrokken zijn, zoals jobcoaches, consultants en werkgevers. Dat betekent ook dat de harde grens aan de wettelijke nazorgtermijn vervalt. Ook kunnen door het gebruik van ervaringskennis en -deskundigheid interventies worden bedacht die het contact tussen oud-leerlingen en school laagdrempeliger maken. Daarnaast worden de startkwalificatie en stapelingsmogelijkheden voor praktijkonderwijs wettelijk vastgelegd.

Anders financieren: De inzet van praktijkscholen in het ondersteunen van leerlingen naar werk krijgt extra financiering, bijvoorbeeld uit het participatiebudget. Met als kanttekening dat dan ook het participatiebudget moet groeien wil de overheid bloei stimuleren.

Anders verantwoord: Praktijkscholen gaan verantwoording afleggen over het begeleiden van jongeren naar werk of andere vormen van activiteit. Bij de financiering en verantwoording is het wel van belang dat deze vanuit vertrouwen worden georganiseerd, om onnodige administratieve last te voorkomen. Reken (praktijkscholen niet alleen meer af op 'afwezigheid' of 'verzuim', maar op 'aanwezigheid'. Dat hoeft niet meer 'het kind in de school' te betekenen, maar kan ook afstandsonderwijs zijn of een zorgboerderij. Als de jongere maar in beeld is.

Anders uitvoeren: In de uitvoering worden de bevoegdheden van praktijkscholen verruimd en de verantwoordelijkheden gebundeld met die van werkgevers en gemeenten. Het opzetten en automatiseren van een persoonlijk centraal digitaal adres of een kluis (mijnoverzicht) voor de post van alle publieke instanties is nodig.

VOORBEELD BLOEIBENADERING: WERKENDE ARMEN

Wat is de maatschappelijke opgave?

In Nederland leven ongeveer 666.000 volwassenen in armoede.¹⁴⁷ Ongeveer een derde van deze groep – ruim 220.000 mensen – bestaat uit zogenoemde werkende armen: mensen met één of meerdere banen die toch onder de armoedegrens leven. De groep werkende armen is zeer heterogeen. Iets meer dan de helft is een werkende in loondienst: 125.000 werknemers. Daarnaast betreft het 95.000 zelfstandigen (zzp'ers en zelfstandigen met personeel).¹⁴⁸

Naast economische omstandigheden zijn het ook levensgebeurtenissen die kunnen leiden tot armoede onder werkenden. Life events als het krijgen van kinderen, het overlijden van een partner, onverwachte werkloosheid of (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid hebben vaak gevolgen voor werk, zoals tijdelijk niet of minder uren kunnen werken of zelfs de definitieve beslissing om parttime te gaan werken. De keuzes die mensen maken, bijvoorbeeld over het aantal uren dat ze werken, worden door tal van omgevingsfactoren beïnvloed. Een groot deel van die omgevingsfactoren is gevoelig voor beleid. Het aanpakken van armoede onder werkenden is niet alleen belangrijk voor de werkende armen zelf, het haakt ook direct aan bij maatschappelijke opgaven, zoals het stimuleren van werk en het verzekeren van een sociaal minimum, en daarmee ook het voorkomen van sociale problematiek.

Inkomensondersteuning, arbeidssituatie en -ontwikkeling

Werkende armen behoren tot een vergeten groep in de verzorgingsstaat/participatiesamenleving. Ze zijn vaak niet in beeld bij

gemeenten en rijksoverheidsinstanties, mede omdat de groep werkende armen diffuus en dynamisch is. Er is een aantal hoogrisicoberoepen aan te wijzen, zoals kunstenaars, sportinstructeurs, schoonmakers, horecapersoneel en medewerkers in de persoonlijke dienstverlening. Circa één op de tien werkenden in deze beroepen heeft onvoldoende inkomen om rond te komen. Drie specifieke groepen gaan gedurende lange periodes gebukt onder situaties waarin werk onvoldoende opbrengt: 1) werkenden met een beperkte urenintensiteit; 2) zelfstandigen met een risico op armoede, en 3) werkenden die te maken hebben met een samenloop van werk en uitkering.

We richten ons in dit voorbeeld daarom op drie oorzaken van armoede onder werkenden waaraan iets gedaan kan worden: inkomensondersteuning, de arbeidssituatie en arbeidsontwikkeling.

Inkomensondersteuning

Inkomensondersteuning voor werkende armen is een probleem. Velen weten de weg naar ondersteunende voorzieningen maar moeilijk te vinden. Het stelsel van inkomensondersteuning is complex en is vaak gericht op een situatie waar er *geen* inkomen is. En er is geen dienstverlening die op laagdrempelige wijze zekerheid kan verschaffen over de gevolgen van (flexibel) werk op toeslagen en andere voorzieningen.

Arbeidssituatie

De arbeidssituatie van werkende armen past niet goed binnen het bestaande systeem van toeslagen en regelingen.

De meeste werkende armen zijn jonger dan 25 jaar en werken als zelfstandige met of zonder personeel (samen 45%), deeltijdwerknemer (27%) of oproepkracht (12%). Ook onder arbeidsmigranten komt deze vorm van armoede vaak voor.¹⁴⁹ Armoede onder werkenden komt vooral voor bij werk waarbij geen sprake is van een minimumuurloon. Hierdoor verschilt het minimumloon tussen werknemers, afhankelijk van de sector waarin ze werken. In sectoren met lage inkomens wordt relatief vaak in deeltijd gewerkt. Maar ook met een hoog uurloon en weinig werkuren, bijvoorbeeld als deeltijd docent, kan iemand een werkende arme zijn.

Voor de meeste deeltijdwerkenden valt de marginale druk⁷ mee, zeker als ze deel uitmaken van een huishouden waar het verzamelinkomen te hoog is voor toeslagen. Voor werkenden die gebruikmaken van formele kinderopvang is de marginale druk over het algemeen echter hoger dan voor werkenden die geen beroep doen op formele kinderopvang.¹⁵⁰ Voor een deel van de mensen, met name degenen die afhankelijk zijn van toeslagen, levert (meer uren) werken dus soms weinig extra inkomen op. Ten slotte is het inkomen vaak niet voorspelbaar, en aangezien vooral huishoudens met wisselende inkomsten sterk afhankelijk zijn van deze inkomensondersteuning, is het voor veel huishoudens die gebruikmaken van deze toeslagen moeilijk om goed inzicht in hun totale inkomen te verkrijgen.

Mensen met lagere inkomens hebben ook vaker werkgevers die sterk op

⁷ De marginale druk is het deel van de stijging van het bruto inkomen dat niet resulteert in een toename van het besteedbare inkomen. Simpel gezegd: het deel van iedere euro die je meer verdient dat je niet terugziet op je bankrekening.

arbeidskosten willen besparen. Dit kan gemakkelijk ten koste gaan van de arbeidspositie van werknemers. Het is daardoor moeilijker om voldoende inkomen te verwerven om uit armoede te komen. Denk aan oproepcontracten en de platformeconomie waarbij zelfstandigen alle risico's dragen. Het versterken van de arbeidspositie helpt dan om uit de armoede te komen.

Arbeidsontwikkeling

Mensen met een relatief laag inkomen hebben ook vaker beroepen waarbij de kans groter is dat ze dit werk niet een hele loopbaan volhouden. Dat kan zijn vanwege lichamelijke overbelasting of omdat dit type werk verdwijnt. Het is daarom juist bij praktisch geschoolden extra belangrijk om te investeren in de loopbaanontwikkeling. In de praktijk zien we nu dat er te weinig wordt geïnvesteerd in hun arbeidsontwikkeling, bijvoorbeeld omdat er geen budget beschikbaar is of omdat werkroosters weinig ruimte laten voor 'anders-dan-werk-activiteiten'.¹⁵¹ Het UWV heeft de opdracht om mensen pas weer naar werk te begeleiden nadat zij hebben aangeklopt voor een uitkering, in plaats van preventief. Scholingsbudgetten bij het UWV en de gemeente zijn laag en de laagdrempelige STAP-regeling is aangepast en in reikwijdte fors beperkt.¹⁵²

Hulp en ondersteuning gebaseerd op nieuwe principes

Hoe zouden hulp en ondersteuning gebaseerd op de nieuwe principes uit hoofdstuk 3 er voor deze groep uit kunnen zien?

Maak beleid gericht op ontplooiing

Een nieuwe vorm van hulp en ondersteuning gericht op de lange termijn betekent onder andere op het gebied van

inkomensondersteuning dat er meer geïnvesteerd moet worden in het bekendmaken van regelingen en het proactief 'brengen van rechten' naar mensen. Op basis van de ervaringen die nu worden opgedaan bij de Sociale Verzekeringsbank, kunnen ook andere uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst en UWV aan de hand van inkomensgegevens identificeren wie er, ondanks een laag inkomen, geen gebruik maakt van regelingen en kortingen. Die mensen kunnen actief worden benaderd. Tegelijkertijd vergt dit een grondige herziening van het systeem van uitkeringen en toeslagen, dat nu nog niet is aangepast aan de realiteit van flexibele en vaak wisselende inkomens onder het sociaal minimum. Een mooi voorbeeld van hoe dit kan, is het initiatief 'Simpel switchen in de participatieketen' van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Divosa en Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN), waarbij gemeenten zorgen dat burgers een stabiel inkomen hebben wanneer zij instabiel naar werk instromen. De insteek hierbij is dat er een soepele verrekening plaatsvindt van het zelf verdiende loon met een gedeeltelijke uitkering, bijvoorbeeld als iemand uit de bijstand gaat werken. Daarbij komt ook de garantie dat als iemand toch gedeeltelijk uitvalt, er een soepele weg terug is naar bijvoorbeeld beschut werk of een (gedeeltelijke) uitkering, zodat mensen niet helemaal opnieuw hoeven beginnen met het aanvragen van een uitkering of voorziening.¹⁵³

De overheid moet investeren in een abonnement op bestaanszekerheid. Nu is er een grote kloof tussen de eisen van het systeem en de vaardigheden van de burger. De overheid zou dan ook moeten investeren in het verkleinen van deze mismatch.

Dat kan door een service aan te bieden die gekoppeld is aan de bankrekening en automatisch berekent wat veranderingen van het inkomen betekenen voor het recht op toeslagen en inkomensondersteuning. Het is ook mogelijk om met toestemming van de burger alerts te sturen naar de door de burger opgegeven hulplijn (een hulpverlener of een kennis of familielid).

Wat betreft de *arbeidssituatie* valt te denken aan het actief verminderen van oproepcontracten die intrinsiek onzeker zijn. Maar ook een beter toezicht op cao-naleving en beperking van het afwentelen van sociale zekerheid op werknemers in de platformeconomie. Op het gebied van arbeidsontwikkeling kan een nationaal O&O-fonds ervoor zorgen dat mensen met weinig eigen middelen toch kunnen investeren in om- en bijscholing.

Maak ruimte voor sociale relaties

Ook sociale relaties hebben een plek in de ondersteuning van de groep werkende armen. Werkgevers zijn in veel gevallen goed en vroegtijdig in staat om financiële problemen bij hun personeel te signaleren. Ze kunnen – en willen in veel gevallen – ook bijdragen aan de aanpak van dit soort problemen. Een betere aansluiting tussen werkgevers en (lokale) armoediedienstverlening is hierdoor een logische stap: door het mogelijk te maken om een te laag inkomen aan te vullen met een uitkering. Het UWV en gemeenten kunnen daarnaast werkgevers helpen om medewerkers die op het punt staan uit te vallen, binnen de werksituatie te houden. Dit laatste vraagt echter om een stelselaanpassing, want nu is het UWV pas aan zet als iemand al uit de arbeidssituatie gevallen is. Ook het voorstel van de SER om te werken aan lokale en

regionale ecosystemen van gemeenten, lokale en regionale werkgevers, vakbonden en verbanden van zzp'ers die zich richten op preventie, vroegsignalering en het bespreken van concrete probleemsituaties, kan in dit licht worden gezien.¹⁵⁴

Wat betreft de *arbeidssituatie* kan gedacht worden aan het versterken van sociale hulpbronnen, bijvoorbeeld om sterker te staan tegenover werkgevers die werknemers uitbuiten. Dat kan door iedereen met een bruto-inkomen van minder dan bijvoorbeeld € 20 per uur een voucher te geven voor lidmaatschap van een vertegenwoordigende dienst, zoals een vakbond of een andere maatschappelijke organisatie. Sociale netwerken kunnen beter worden gebruikt voor arbeidsontwikkeling, bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van de ervaringen van mensen die zich vanuit een functie hebben doorontwikkeld. Denk hierbij aan voorbeeldloopbanen en daaraan gekoppeld buddysystemen.

'CIRCA ÉÉN OP DE TIEN WERKENDEN IN DEZE BEROEPEN HEEFT ONVOLDOENDE INKOMEN OM ROND TE KOMEN'.

Zorg voor samenhangende ondersteuning
 Meer samenhang in *inkomensondersteuning* begint bij een helpende overheid en goede technische ondersteuning bij het aanvragen en bijstellen van toeslagen en inkomensondersteunende voorzieningen of het terugvragen van belastingen. Een systeem waarbij inkomensgegevens en persoonlijke gegevens realtime kunnen worden gekoppeld aan de eisen voor het aanvragen van toeslagen, helpt voorkomen dat mensen onverhoopt te laat of juist verkeerde of tegenstrijdige informatie doorgeven. Dit zou in feite een service moeten zijn die – zeker gezien de complexiteit van het toeslagensysteem – de rijksoverheid zelf standaard zou moeten aanbieden aan al haar burgers, zéker aan degenen die sterk afhankelijk zijn van toeslagen en voorzieningen en moeite hebben met de eisen die het systeem aan hen stelt.

Als het gaat om de *arbeidssituatie* kan gedacht worden aan het faciliteren van arbeidspools waarvoor werkgevers deeltijdcontracten stapelen voor mensen met flexibele contracten en werktijden, en het met elkaar garanderen dat mensen een leefbaar inkomen hebben, zoals ook de SER heeft voorgesteld.³⁵⁵ Hiermee wordt de verantwoordelijkheid van het ‘maken’ van een samenhangende werkweek en werkuren beter verdeeld tussen werkgever en werknemer. Een vergelijkbare aanpak is ook mogelijk tussen opdrachtgevers en zelfstandigen. Maar ook een lokale voorziening waar mensen laagdrempelig terecht kunnen voor ondersteuning bij de oriëntatie op de arbeidsmarkt en een vindplaats voor scholingsmogelijkheden zorgt voor samenhang in de mogelijkheden voor arbeidsontwikkeling. Hierbij kan gedacht worden aan regionale arbeidskantoren of

naar analogie van het werkgeversservicepunt ook aan lokale werkservicepunten voor werknemers en zzp'ers.

Wat is hiervoor nodig?

De hiervoor genoemde veranderingen ontstaan niet vanzelf. Ze vergen ook iets van de systemen van zorg en ondersteuning, en van de mensen die met of in deze systemen werken.

Anders sturen: Zet als overheid het gebruik van regelingen centraal in de dienstverlening en breng dit recht actief naar de burger toe. Zorg er als werkgevers gezamenlijk voor dat werknemers met flexibele contracten en werktijden, bijvoorbeeld door pooling van contracten, een leefbaar inkomen hebben. Start de arbeidsbemiddeling al als mensen dreigen uit te vallen en richt je daarbij op behoud van werk. Zorg ook voor tegenmacht, bijvoorbeeld door een vergoede vertegenwoordiging van mensen met een preciaire baan.

Anders financieren: Herzie het systeem van toeslagen en subsidieer vertegenwoordiging van nu ondervertegenwoordigde groepen op de arbeidsmarkt. Maak meer geld vrij voor opleidings- en her- en omscholingbudgetten en stimuleer het gebruik daarvan.

Ander verantwoorden: Spreek uitvoeringsinstanties niet langer alleen aan op het gevonden misbruik, maar vooral op het percentage gebruik en behouden werk.

Anders uitvoeren: Denk hierbij aan een ‘abonnement op bestaanszekerheid’: een overheidsservice die erop gericht is om veranderingen in het inkomen zelf te detecteren en die de inkomensondersteunende

regelingen daarop aanpast, in plaats van te wachten op informatie die door de burger zelf moet worden aangeleverd. Door ervaringskennis en -deskundigheid te betrekken in het ontwerpen hiervan kan ervoor worden gezorgd dat de juiste signalen bij burgers terechtkomen. Maar ook initiatieven als ‘Simpel switchen’, waarbij gemeenten zorgen dat burgers een stabiel inkomen hebben wanneer zij instabiel naar werk instromen, passen binnen deze manier van kijken. Tot slot kan ook gedacht worden aan het opzetten en automatiseren van een persoonlijk centraal digitaal adres of een kluis (mijnoverzicht) voor de post van alle publieke instanties.

VOORBEELD BLOEIBENADERING: OUDEREN IN ARMOEDE

Wat is de maatschappelijke opgave?

In 2022 waren er ruim 3,5 miljoen mensen in Nederland 65 jaar of ouder.¹⁵⁶ Volgens berekeningen van het SCP leeft een klein deel van de mensen tussen de 65 en 80 jaar in armoede: ongeveer 2 tot 3% oftewel tussen de 53.000 en 80.000 mensen. Van de groep ouderen tussen de 80 en 89 jaar is ongeveer 4 tot 6% arm, oftewel 29.000 tot 43.000 mensen. Bij 90-plussers gaat het om bijna 11%, ongeveer 15.000 mensen.¹⁵⁷ Ongeveer 67.000 mensen van boven de 65 hadden in dezelfde periode een geregistreerde problematische schuld.¹⁵⁸

Het aandeel armen onder 65-plussers is lager dan het landelijk gemiddelde. Dit kan gedeeltelijk verklaard worden door het bereiken van de AOW-leeftijd. Die lag eerst op 65 jaar, maar is inmiddels opgeschoven naar 66 jaar en 10 maanden. In 2024 wordt de AOW-leeftijd verhoogd naar 67 jaar. Een ‘kale’ AOW is in principe hoger dan de vaak

gehanteerde armoedegrenzen. Voor een aanzienlijk deel van de mensen in armoede brengt het bereiken van de AOW-leeftijd dus ook een positieve verandering met zich mee. Waar in de groep van 60- tot 64-jarigen nog een lichte piek in het aandeel armen is waar te nemen, daalt die vanaf de leeftijd van 65 jaar sterk.¹⁵⁹

In tegenstelling tot de landelijke trend is armoede onder 65-plussers de laatste jaren niet afgenomen. Dit ligt voor een belangrijk deel aan het feit dat er maar weinig mensen binnen deze leeftijdsgroep nog betaald werk hebben. Overigens groeit de groep werkenden van 70 en ouder al enige tijd. In 2020 waren er volgens het CBS ongeveer 100.000 ouderen boven de 70 aan het werk. In 2015 was dit nog ruim 70.000.¹⁶⁰ Ondanks deze stijgende trend is de mogelijkheid om te profiteren van de groei in werkgelegenheid voor deze groep beperkt. Veel gepensioneerden hebben daarentegen juist te maken met koopkrachtverlies als gevolg van niet-geïndexeerde aanvullende pensioenen.¹⁶¹ Armoede binnen deze groep wordt, naast beperkte mogelijkheden tot het compenseren van koopkrachtverlies, vooral veroorzaakt door een onvolledige AOW enerzijds en/of vaak hoge lasten – vaak woonlasten en zorgkosten – anderzijds en verweduwing. Dit zien we vooral terug bij de groep 80-plussers. Bij deze groep is het aandeel van mensen die leven in armoede hoger dan het landelijk gemiddelde.

Onderliggende mechanismen

Armoede onder ouderen is een relatief onderbelicht probleem. Achter deze armoede gaan verschillende oorzaken schuil. We lichten er hier drie belangrijke mechanismen uit die direct raken aan de manier waarop

verzorgingsstaatarrangementen werken: de complexiteit van de beschikbare voorzieningen, gebrekkige of ontbrekende pensioenopbouw, en soms hoge uitgaven. Deze drie mechanismen zijn door beleid beïnvloedbaar.

Complexe regelgeving.

Uit onderzoek van de Nationale Ombudsman blijkt dat veel ouderen in een financieel kwetsbare positie geen goed beeld hebben van de voor hen beschikbare (inkomens)ondersteunende regelingen. Dit geldt in het bijzonder voor specifieke voorzieningen, zoals de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO), de ouderenkorting, aftrekposten en de bijzondere bijstand. Bovendien begrijpen veel ouderen de overheid en de soms complexe wet- en regelgeving niet, en de overheid weet hen niet goed te bereiken. Terwijl er bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd veel verandert. Niet alleen verandert bij pensionering hun financiële situatie, er gelden ook nieuwe regels, rechten en plichten. Meestal lukt het ouderen in een financieel kwetsbare positie niet om zonder hulp van anderen een inkomensvoorziening aanvragen.¹⁶²

Ontoereikende AOW en/of aanvullend pensioen

Een deel van de mensen heeft bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd geen recht op een volledige AOW. Dit kan komen door het feit dat mensen pas later in hun leven in Nederland zijn komen wonen, of dat ze een deel van hun leven in het buitenland hebben gewoond. Ook het samenwonen met een jongere partner zorgt voor een lagere AOW-uitkering (50%), waarbij afhankelijk van de hoogte van het gezinsinkomen eventueel een beroep kan

worden gedaan op de AIO.¹⁶³ Bovendien heeft één op de twintig AOW-huishoudens weinig aanvullend inkomen. Daarnaast bouwen ongeveer 1 miljoen werkenden geen aanvullend pensioen op. Het gaat daarbij vaak om mensen met een migratieachtergrond (eerste generatie), mensen met een flexibel dienstverband en een laag huishoudinkomen, en mensen die werken voor bedrijven die geen pensioenregeling voor hun werknemers hebben getroffen.¹⁶⁴

Hoge uitgaven

Zoals eerder aangegeven, hebben gepensioneerd over het algemeen een redelijk stabiel inkomen. Daar staan soms hoge uitgaven tegenover. Zo heeft ongeveer 4% van de gepensioneerd een negatief vermogen, waarbij het veelal gaat om een relatief hoge hypotheekschuld.¹⁶⁵ Ook hoge zorgkosten spelen een belangrijke rol, met name onder de groep 80-plussers. Hierbij gaat het niet alleen om directe uitgaven, bijvoorbeeld aan geneesmiddelen, maar ook om de stapeling van eigen bijdragen. Dit kan vooral bij huishoudens waarbij een van de partners wordt opgenomen in een zorginstelling soms funest uitpakken. De op zichzelf logische keuze om in dat geval AOW voor alleenstaanden aan te vragen, kan tot gevolg hebben dat iemand meer dan € 20.000 aan extra eigen bijdragen dient te betalen.¹⁶⁶

Hulp en ondersteuning gebaseerd op nieuwe principes

Hoe zouden hulp en ondersteuning gebaseerd op de nieuwe principes uit hoofdstuk 3 er voor deze groep uit kunnen zien?

Maak beleid gericht op ontplooiing

In het advies *De derde levensfase. Het geschenk van de eeuw* (2020) constateerde

de RVS dat met name jonge ouderen op allerlei domeinen een belangrijke bijdrage kunnen en willen leveren aan onze samenleving, maar dat er veel hindernissen worden opgeworpen om dit ook daadwerkelijk te realiseren.¹⁶⁷ Een op ontplooiing gerichte aanpak van armoede onder ouderen begint bij het wegnemen van die hindernissen. Dit gaat bijvoorbeeld om een ouderdomsvoorziening die net zoals nu blijft meegroeien met de economie, maar ook om het stimuleren van aanvullende pensioenopbouw onder zzp'ers en medewerkers van kleine bedrijven. Een wettelijke plicht kan hierbij een rol spelen, maar er zijn ook andere manieren denkbaar, zoals het fiscaal aantrekkelijker maken van vermogensopbouw gericht op pensioen of het eenvoudiger maken van het gebruik van vermogen in steen. Bedrijven die die hun werknemers geen aanvullende pensioenvoorziening aanbieden, zouden hiertoe verplicht kunnen worden. Zoals de RVS eerder bepleitte in het advies *Met de stroom mee* (2023) zal ook een herijking van het systeem van eigen bijdragen en eigen betalingen, in de zorg en daarbuiten, kunnen bijdragen aan het voorkomen van een ongewenste stapelingen van eigen betalingen bij ouderen en andere kwetsbare groepen. Dit kan door deze vormen van eigen betaling meer inkomensafhankelijk te maken. Ook de ongewenste effecten van onhandige keuzes bij life events, bijvoorbeeld bij opname van de partner in een zorginstelling, kunnen worden beperkt.

Verder is de AIO aan herziening toe. Deze aanvulling valt onder het regime van de Participatiewet. Dit betekent dat sommige eisen die gericht zijn op bevorderen van arbeidsparticipatie ook voor de AIO gelden, zoals een maximale vakantie. Voor dit

laatste geldt in de AIO wel een langere periode van verblijf in het buitenland (13 weken) dan in de bijstand (4 weken). Maar veel mensen met een migratiegeschiedenis die juist een beroep zouden willen doen op de AIO, verblijven meer tijd in het buitenland. Ook is de vermogenstoets in de bijstand zeer laag. De vraag is of dat passend is voor de AIO.

Maak ruimte voor sociale relaties

In hoofdstuk 3 bepleitte de Raad dat een hulpvraag gezien kan worden als het startpunt van een relatie tussen overheid en burger. Dat betekent ook meer investeren in persoonlijk contact. Uit de pilots van de SVB blijkt dat een 'escalatieladder' van (handgeschreven) brieven en direct telefonisch contact zorgt voor een hogere respons onder groepen die normaal lastig te bereiken zijn. Tegelijkertijd kunnen ook andere partijen een grotere rol toebedeeld krijgen, door bijvoorbeeld gebruik te maken van logische 'tussenpersonen', zoals ouderenorganisaties voor informatiebijeenkomsten. Ook het aanpassen van bestaande regelingen aan nieuwe samenlevingsvormen behoort hiertoe. Maak het mogelijk dat ook samenwonen op hogere leeftijd met behoud van AOW een optie is die voor betrokkenen geen financieel offer vergt.

Zorg voor samenhangende ondersteuning

Niet-gebruik van bestaande regelingen is ook onder ouderen een reëel probleem. Een jaarlijkse overheidsbrede check op niet-gebruik van regelingen en het actief benaderen van mensen die wel recht hebben maar geen gebruik maken van regelingen, kan een deel van de inkomensonzekerheid wegnemen.

Wat is hiervoor nodig?

De hiervoor genoemde veranderingen ontstaan niet vanzelf. Ze vergen ook iets van de systemen van zorg en ondersteuning, en van de mensen die met of in deze systemen werken.

Ander sturen en verantwoorden: Dit kan bijvoorbeeld door uitvoeringsinstanties niet langer alleen aan te spreken op het gevonden misbruik, maar vooral op het percentage gebruik.

Anders financieren: Het individualiseren van regelingen als de AOW kan een positieve uitwerking hebben op het systeem, bijvoorbeeld door het weghalen van financiële belemmeringen voor samenwonen op hogere leeftijd. Bijkomend voordeel is dat er woningen voor anderen beschikbaar komen. Dit vergt overigens ook een hervorming van het stelsel van aanvullende uitkeringen en toeslagen. Als het gaat om financieren kan ook gedacht worden aan het vaststellen van een minimumuurloon voor zzp'ers dat hoog genoeg is om voorzieningen voor sociale zekerheid en een aanvullend pensioen te financieren.

Anders uitvoeren: Een belangrijke sleutel tot verandering ligt in de manier waarop mensen toegang krijgen tot regelingen. Op dit moment ligt het initiatief voor het krijgen van algemene voorzieningen vaak bij de burger. Die moet de regeling aanvragen. Dit kan anders. Een proactieve overheid kan dat recht ook naar de burger brengen. Tot slot kan ook gedacht worden aan het opzetten en automatiseren van een persoonlijk centraal digitaal adres of een kluis (mijnoverzicht) voor de post van alle publieke instanties.

CONCLUSIES

Ongeveer één op de zes volwassenen in Nederland heeft te maken met dreigende of reële bestaansonzekerheid. Bij bestaansonzekerheid gaat het niet alleen om financiële onzekerheid, maar om het ontbreken van een stabiele en solide basis. Het gaat dus ook over onzekere huisvesting, onzeker werk, een onzekere gezondheid, een klein en onzeker sociaal netwerk en onzekerheid over je mogelijkheden tot ontwikkeling en ontplooiing. En dat alles tegelijkertijd. Zoals we hebben gezien, schiet de huidige manier waarop hulp en ondersteuning zijn georganiseerd voor mensen in bestaansonzekerheid vaak tekort. Sterker nog, in veel gevallen draagt de manier waarop mensen worden geholpen bij aan het ontstaan en/of blijven bestaan van bestaansonzekerheid. Dit komt voor een belangrijk deel doordat binnen de bestaande systemen van hulp en ondersteuning andere systeemdelen centraal zijn komen te staan, zoals het voorkomen van misbruik, het stimuleren van doelmatigheid en het bevorderen van zelfredzaamheid. Daardoor zijn ‘klassieke’ doelen als het voorkomen van bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting naar de achtergrond verdwenen. Het verhelpen van ongewenste uitkomsten vergt daarom meer dan gedragsverandering, het vergt ook systeemverandering.

Hoe kunnen we dit realiseren? De RVS stelt voor om hulp en ondersteuning – kortweg ‘de verzorgingsstaat’ – te baseren op ‘bloei’. Zolang we hulp en ondersteuning inrichten op zelfredzaamheid, zal de uitkomst zijn dat mensen het gevoel hebben te moeten ‘overleven’, zoals we hebben gezien in het

boek *Gezichten van een onzeker bestaan* dat de RVS in 2021 uitbracht. Wanneer hulp en ondersteuning gericht zijn op bloei, ofwel het zorgen voor een stabiele en solide basis van waaruit ruimte ontstaat voor persoonlijke ontwikkeling en ontplooiing, kunnen mensen perspectief krijgen op bestaanszekerheid.

Het bevorderen van bloei vraagt om een fundamentele heroriëntatie van systemen van hulp en ondersteuning. Op basis van de analyses in dit advies en van ervaringskennis heeft de RVS hiervoor drie in elkaar grijpende principes geformuleerd.

- Het gaat in de eerste plaats om het bevorderen en versterken van ontplooiing, en;
- om het niet in de weg zitten en waar mogelijk stimuleren van sociale relaties;
- die alleen kunnen floreren als er meer ruimte komt voor samenhangende hulpverlening.

Naar de mening van de Raad zorgt dit ervoor dat de overheid betere uitvoering kan geven aan verantwoordelijkheden die ze krachtens de Grondwet heeft. Dit levert veel op, want het tijdelijk repareren van bestaansonzekerheid is vaak duurder dan bestaansonzekerheid duurzaam voorkomen én oplossen. Daarnaast geven de principes politici en beleidsmakers handvatten om te voorkomen dat sociale regelingen en de vaak grote uitgaven die hiermee gemoeid zijn elkaar tegenwerken.

Deze hiervoor genoemde principes moeten worden gebruikt als gezamenlijk referentiepunt voor politici, beleidsmakers, uitvoerders en professionals. Er kan naar

de mening van de Raad al vanaf morgen naar gehandeld worden. Bovendien kan bij iedere aanpassing en hervorming worden getoetst of deze verandering helpt bij het bevorderen van ontplooiing, of die sociale relaties niet in de weg zit en of het helpt bij het stimuleren en zorgen voor meer samenhangende hulpverlening. Hierdoor wordt stap voor stap gebouwd aan bestaanszekerheid en bloei, én creëer je lerende systemen en beleidspraktijken. Bovendien kunnen de principes ook een rol spelen in het adaptief houden van systemen van hulp en ondersteuning door, mede door inbreng van ervaringskennis, steeds de vraag te blijven stellen: draagt de manier waarop we het nu georganiseerd hebben en doen bij aan bloei?

De RVS wil met dit advies beleidsmakers en professionals inspireren om op een andere manier naar bestaande en bekende vraagstukken te kijken, en daarmee ook aanknopingspunten te zien hoe het anders kan en moet. Het gaat dan om het veranderen van de manier waarop overheden burgers benaderen: een overheid die rechten brengt in plaats van wacht tot burgers hun rechten komen halen. Samenhangende hulp niet alleen met de mond belijden of uitbesteden aan de professionals en gemeenten 'dicht bij de mensen', maar zorgen dat regelingen en voorzieningen zo worden ingericht dat dit ook goed en zonder veel moeite kan. Dit vraagt onder andere om samenhang van informatie, een structureel regelvrij budget en het ontwerpen van voorzieningen rondom populaties, levensgebeurtenissen en vindplaatsen. Alleen zo worden hulp en ondersteuning echt samenhangend

georganiseerd. Tot slot dienen we ons meer rekenschap te geven van het feit dat je levenskansen niet alleen maakt. Dat geldt voor het individu, maar zeker ook voor de overheid. De overheid is geen 'geluksmachine', maar de burger is dat evenmin. Burgers leven in een gemeenschap en levenskansen maken we gemeenschappelijk. Ook werkgevers en maatschappelijke organisaties kunnen hierin een belangrijke rol spelen.

Tegelijkertijd realiseert de RVS zich dat het gaat om fundamentele wijzigingen in de bestaande stelsels van sociale zekerheid, onderwijs, werk, maatschappelijke ondersteuning en huisvesting. Het creëren van een steunend stelsel waarin bloei centraal staat, vraagt om kleine én grote wijzigingen. Wat de Raad expliciet wil voorkomen, is een stapeling van nieuwe regels en voorzieningen op de al bestaande complexe kluwen. Dat kost tijd. Het kan niet direct en zeker niet in één keer worden geregeld. De systemen waarin mensen nu verstrikt raken, zijn immers ook niet van gisteren op vandaag ontstaan. We zetten met dit advies een stip op de horizon. De weg ernaartoe zal ingewikkeld zijn. Maar zonder fundamentele herijking van de basisprincipes van sociale ondersteuning lopen we vroeg of laat weer tegen dezelfde problemen en hindernissen aan.

VOOR- BEREIDING

De commissie die dit advies heeft voorbereid bestond uit raadsleden Pieter Hilhorst, Ageeth Ouwehand (tot en met 31 augustus 2022) en Erik Dannenberg (vanaf 1 september 2022), en adviseurs Robert Vonk, Tim 'S Jongers (tot en met 31 augustus 2022) en Janna Goijaerts.

LIJST MET GE- RAADPLEEGDE PERSONEN

De RVS adviseert onafhankelijk. Gesprekken tijdens de voorbereiding van een advies hebben niet het karakter van draagvlakverwerving. De gesprekspartners hebben zich niet aan het advies gecommitteerd. Sommigen hebben op meerdere momenten met ons meegedacht en worden eenmaal genoemd.

Tijdens het adviestraject zijn de volgende personen geconsulteerd.

Aisa Amagir	Hogeschool van Amsterdam
Anoniem	Ervaringsdeskundige
Antoon Antonissen	Ervaringsdeskundige
Bregje Bekers	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Bettina Bock	Wageningen Universiteit en Rijksuniversiteit Groningen
Rens de Boer	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Tyrell Contreras	Ervaringsdeskundige
Anne Czyzewski	K2
Sandra Doevendans	Ervaringsdeskundige
Henk Former	Ervaringsdeskundige
Solomon Gberemedhin	Ervaringsdeskundige
Eddie Geerman	Ervaringsdeskundige
Christian Geppert	Sociaal en Cultureel Planbureau
Anneke Hiemstra	Pharos
Tim Hoek	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Patrick van der Jagt	Ervaringsdeskundige
Sofie Jongepier	K2
Thomas Kampen	Universiteit voor Humanistiek
Mirjam de Klerk	Sociaal en Cultureel Planbureau

Monique Kremer	Universiteit van Amsterdam
Femke Lagerveld	Sociale Verzekeringsbank
Steven Oppenheim	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Aneliya Pamukchiva	Ervaringsdeskundige
Désiré van Pel	Ervaringsdeskundige
Eefke Postma	Ervaringsdeskundige
Femke Roosma	Universiteit Tilburg en Universiteit van Amsterdam
Miranda Scheer	Ervaringsdeskundige
Latara Schellen	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Nicole Teeuwen	Sectorraad Praktijkonderwijs
Marcel Tielen	Sociale Verzekeringsbank
Tof Thissen	Voorzitter Oudercommissie KinderopvangToeslag
Jacco Walters	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Ingrid Wiashi	Ervaringsdeskundige
Robbin van der Zanden	Ervaringsdeskundige

REFERENTIES

- ¹ RVS (2021). *Gezichten van een onzeker bestaan*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- ² Schuyt, C.J.M. (1976). 'De sociale toekomst van de verzorgingsstaat.' In: *Beleid & Maatschappij* 3:7/8, pp. 190-201; Schuyt, C.J.M. (1991). *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese, pp. 3-17.
- ³ *Grondwet*, artikel 20, 22 en 23.
- ⁴ Beveridge, W. (1942). *Social insurance and Allied Services*. Londen: HMSO, par. 7 en 8.
- ⁵ Schuyt, C.J.M. & E. Taverne (2000). *1950. Welvaart in zwart-wit*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 290.
- ⁶ Voedselbanken Nederland (2023). 'Historie', website, beschikbaar via: <https://voedselbankennederland.nl/wat-we-doen/historie-voedselbanken-nederland/> geraadpleegd op 5 december 2023.
- ⁷ Onderwijsinspectie (2020). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Den Haag: Onderwijsinspectie; Onderwijsraad (2021). *Later selecteren, beter differentiëren*. Den Haag: Onderwijsraad; Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken?* Den Haag: Commissie Regulering van Werk.
- ⁸ RVS (2023). *Met de stroom mee*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- ⁹ Fennema, G., M. Warnaar, D. Bezemer & K. Hörchner (2022). 'Inkomen van minima blijft steeds verder achter bij wat 'normaal' gevonden wordt.' In: *Economisch Statistische Berichten*, 107:4813, pp. 400-403.
- ¹⁰ CBS (2023). *Inflatie 10 procent in 2022*, nieuwsbericht. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- ¹¹ Mulder P., A. Batenburg & F. Dalla Longa (2023). *Energiearmoede in Nederland 2022. Een actuele inschatting op nationaal en lokaal niveau*. Den Haag: TNO.
- ¹² NOS (2021). '[Sterkste stijging huizenprijzen in 21 jaar: bijna 18 procent duurder dan jaar eerder](#)'. 22 september 2021; CBS (2021). '[Huren gemiddeld met 3 procent gestegen](#)', nieuwsbericht. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek; Rli (2020). *Toegang tot de Stad*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- ¹³ WRR (1982). *Herwaardering van welzijnsbeleid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- ¹⁴ Noordam, F. (1998). 'Sociale zekerheid, 1950-2000.' In: Gerwen, J. van & M.H.D. van Leeuwen, *Studies over zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*. Amsterdam/Den Haag: Nederlands Economisch Historisch Archief/Verbond van Verzekeraars, pp. 807-853.
- ¹⁵ WRR (1990). *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- ¹⁶ Noordam (1998). 'Sociale zekerheid, 1950-2000.' In: Gerwen, J. van & M.H.D. van Leeuwen, *Studies over zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*. Amsterdam/Den Haag: Nederlands Economisch Historisch Archief/Verbond van Verzekeraars, pp. 807-853.
- ¹⁷ RMO (2008). *Verkenning participatie. Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling; WRR (2006). *De Verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- ¹⁸ VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitie-akkoord 2021-2025*. Den Haag.
- ¹⁹ SZW (2023). *Kennisagenda SZW 2023-2026*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, pp. 15-16.
- ²⁰ Zwaard, W. van der (2021). *Omwille van fatsoen. De staat van menswaardige zorg*. Amsterdam: Boom Bestuurskunde; RVS (2021). *Machtige mensenbeelden. Kiezen voor een menswaardig bestaan*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- ²¹ NJI (2023). 'Jongeren ondersteunen bij hun Big 5', beschikbaar via: www.nji.nl/van-jeugd-naar-volwassenheid/jongeren-ondersteunen-bij-hun-Big-5 geraadpleegd op 7 juni 2023.
- ²² Irwin, A. & E. Scali (2010) *Action on the Social Determinants of Health: learning from previous experiences*. Geneva: World Health Organization.
- ²³ Commissie Sociaal Minimum (2023a). *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport I*. Den Haag: Commissie Sociaal Minimum; Movisie (2022), *Bestaanszekerheid onder druk. Stand van zaken*. Utrecht: Movisie; Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). *Spiegel bestaanszekerheid 2022*. Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie.
- ²⁴ WRR (2023). *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- ²⁵ RVS (2020). *Gezondheidsverschillen voorbij. Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving; RVS (2021). *Een eerlijke kans op gezond leven*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving; RVS (2022), *Van schuld naar schone lei*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- ²⁶ The Marmot Review (2010). *Fair society, healthy lives: the Marmot review; strategic review of health inequalities in England post-2010*. London: The Marmot Review.
- ²⁷ Over de invloed van ingrijpende gebeurtenissen in de jeugd, zie o.a.: De Gezonde Generatie, 'Veilig opgroeien', beschikbaar via: <https://gezondegeneratie.nl/veilig-opgroeien/> geraadpleegd op 7 juni 2023.
- ²⁸ Goijaerts J., R. Vonk & T. 'S Jongers (2022). 'De realiteit van overleven.' In: *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, 100 (Suppl 1), pp. 21-27. <https://doi.org/10.1007/s12508-021-00318-7>
- ²⁹ Geppert, C. & S. Muns (2023). *Verhoging van minimumloon en bijstand als wondermiddel voor welvaart en welbevinden van de lage inkomensgroep? Een ex-ante analyse van de gevolgen van de beleidswijziging in 2023/'24 voor inkomen, gezondheid en welzijn*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- ³⁰ WRR (2023). *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- ³¹ Marmot M. (2015). *The health gap. The challenge of an unequal world*. New York: Bloomsbury.
- ³² SER (2021). *Werken zonder armoede*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, pp. 48-50.
- ³³ Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. London/New York: Bloomsbury Academic, pp. 69-103.
- ³⁴ RVS (2020). *Gezondheidsverschillen voorbij. Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- ³⁵ Wolff, J. & A. de-Shalit (2013). *Disadvantage*. Oxford: Oxford University Press, p. 121.
- ³⁶ Rijn, R.M. van, S.J.W. Robroek, S. Brouwer & A. Burdorf (2014). 'Influence of poor health on exit from paid employment: a systematic review.' In: *Occupational and Environmental Medicine*, 71(4), pp. 295-301.

- ³⁷ Roelfs, D.J., E. Shor, K.W. Davidson & J.E. Schwartz (2011). 'Losing life and livelihood: A systematic review and meta-analysis of unemployment and all-cause mortality.' In: *Social Science & Medicine*, 72(6), pp. 840-854; Noordt, M. van der, H. IJzelenberg, M. Droomers & K. Proper (2014). 'Health effects of employment: a systematic review of prospective studies.' In: *Occupational and environmental medicine*, 71(10), pp. 730-736.
- ³⁸ Mullainathan, S. & E. Shafir (2013). *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much*. New York: Times Books.
- ³⁹ RVS (2022). *Van schuld naar schone lei*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- ⁴⁰ SCP (2011). *Voorbestemd tot achterstand? Armoede en sociale uitsluiting in de kindertijd en 25 jaar later*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 37-40.
- ⁴¹ CBS (2023). *Meeste mensen ontstijgen armoederisico van hun ouders*, nieuwsbericht. Den Haag: Centraal Bureau voor de statistiek. Het is goed om hierbij op te merken dat het CBS een iets andere definitie van armoede hanteert dan het SCP.
- ⁴² RVS (2023). *Kinderen uit de knel*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- ⁴³ SER (2017). *Opgroeien zonder armoede*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- ⁴⁴ Kinderombudsman (2017). *Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede*. Den Haag: Kinderombudsman, pp. 11-14.
- ⁴⁵ RVS (2023). *Kinderen uit de knel*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- ⁴⁶ Geest, M. van der (2021). 'Als je met 10-0 achterstand begint, is hogerop komen geen klim op een ladder. Het is een tunnel waarin je moet blijven kruipen.' In: *De Volkskrant*, 25 juni 2021.
- ⁴⁷ RVS (2022). *Van schuld naar schone lei*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. Zie ook: WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- ⁴⁸ Kremer, M., R. Went & A.I. Knottnerus (red.) (2017). *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- ⁴⁹ Engbersen, R. & J. Omlo (2020). *Uit de duivelskring van armoede: Wat sociaal werkers en medewerkers van kinder- en peuteropvang kunnen betekenen in de aanpak van armoede in Noord-Nederland*. Utrecht: Movisie.
- ⁵⁰ Haslam, S.A., C. MacMahon, T. Cruwis, C. Haslam, J. Jetten & N.K. Steffens (2018). 'Social cure, what social cure? The propensity to underestimate the importance of social factors for health.' In: *Social Science & Medicine*, 198, pp. 14-21.
- ⁵¹ SCP (2011). *Dimensies van sociale uitsluiting. Naar een verbeterd meetinstrument*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 17.
- ⁵² Ibidem, pp. 17-18.
- ⁵³ RVS (2020). *Herstel begint met een huis. Dakloosheid voorkomen en verminderen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, pp. 28-30.
- ⁵⁴ CBS Statline (2023a). 'Laag en langdurig laag inkomen van personen; huishoudenskenmerken', beschikbaar via: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83842NED/table?dl=9A6A1> geraadpleegd op 13 november 2023.
- ⁵⁵ Goderis, B. & S. Muns (2023). 'Meer dan 200.000 werkende armen in Nederland.' In: *Economische Berichten*, 108(4825): pp. 410-413.
- ⁵⁶ Ibidem.

- ⁵⁷ CBS/SCP/Nibud (2023). *Op weg naar een nieuwe armoedegrens. Tussenrapport van het gezamenlijke project 'Uniformering armoedeafbakening'*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek/Sociaal en Cultureel Planbureau/Nibud.
- ⁵⁸ CBS (2023). *Dashbord Schuldenproblematiek in beeld*, beschikbaar via: <https://dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld/> geraadpleegd op 17 november 2023.
- ⁵⁹ CBS Statline (2023). 'Inkomensbeoordeling en financiële problemen; huishoudens', beschikbaar via: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82253NED/table?dl=242DD> geraadpleegd op 17 november 2023.
- ⁶⁰ CBS (2021). *Stijging van het aantal daklozen tot stilstand gekomen*, nieuwsbericht. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek
- ⁶¹ CBS (2023). 'Dakloze mensen; persoonskenmerken', beschikbaar via: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80799ned/table?dl=99C51> geraadpleegd op 5 december 2023.
- ⁶² Valente (2021), *Dakloosheidscijfers roepen vragen op*, nieuwsbericht. Amersfoort: Valente.
- ⁶³ Wewerinke, D., S. Schel, M. Kuijpers, J. de Vries & L. van Doorn (2023). *Iedereen telt mee. Resultaten eerste ETHOS telling dak- en thuisloosheid regio Noordoost Brabant*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- ⁶⁴ BZK (2022). *Wonen langs de meetlat. Resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2021*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- ⁶⁵ Ibidem.
- ⁶⁶ Gemeente Amsterdam (2022). *Samen Nieuw-West. Waarom een Masterplan? Amsterdam: Gemeente Amsterdam*, p.17.
- ⁶⁷ Zie: <https://www.raadrvs.nl/gezichten-van-een-onzeker-bestaan>
- ⁶⁸ SCP (2023). *Zicht op zorgen. Kerncijfers over de problemen, hulpbronnen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau., pp. 13-24.
- ⁶⁹ RVS (2021). *Van schuld naar schone lei*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving; Commissie Sociaal Minimum (2023b). *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport II*. Den Haag: Commissie Sociaal Minimum.
- ⁷⁰ CBS Statline (2023). 'Sociale beschermingsuitkeringen; functies, natura of geld, toetsing', beschikbaar via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85141NED/table?dl=91AE8> geraadpleegd op 15 juni 2023; Persoonlijke communicatie CBS, d.d. 16 juni 2023.
- ⁷¹ Actal (2014). *Advies regeldruk door inkomenskoppelingen en inkomensdrempels*. Den Haag: Adviescollege toetsing administratieve lasten
- ⁷² Meadows, D. (2008). *Thinking in Systems. A Primer*. Vermont: Chelsea Green Publisher, pp. 14-15.
- ⁷³ Kruijter, A.J. & C. Pels (2012). *De dag dat Peter de deur dichttimmerde. Waarom mensen die onze hulp het hardst nodig hebben niet geholpen worden*. Amsterdam: Van Gennep.
- ⁷⁴ Kruijter, H. & F. Kellerman (2019). *Stapelingsproblematiek in het sociale domein*. Utrecht: Instituut voor Publieke Waarden, p. 21 en p. 35.
- ⁷⁵ RVS (2021). *Machtige mensenbeelden*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, pp. 28-30.
- ⁷⁶ Kruijter, H. & F. Kellerman (2019). *Stapelingsproblematiek in het sociale domein*. Utrecht: Instituut voor Publieke Waarden, pp. 35-36.
- ⁷⁷ Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend Onrecht. Eindrapport Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*. Den Haag.
- ⁷⁸ Heinrich, C.J. & G. Marschke (2010). 'Incentives and their dynamics in public sector performance management systems.' In: *J. Pol. Anal. Manage.*, 29: 183-208. <https://doi.org/10.1002/pam.20484>; Berkel, R.

- van (2014). 'Quasi-markets and the Delivery of Activation – A Frontline Perspective.' In: *Social Policy & Administration*, 48: pp. 188-203. <https://doi.org/10.1111/spol.12056>
- ⁷⁹ Zie bijvoorbeeld [artikel 358 van de Faillissementswet](#); Voor (ex-)gedetineerden gelden vooral praktische hindernissen, zie: Beek, G. van, V. de Vogel & H. van de Mheen (2021). 'How to assist probationers with debt problems during supervision? A qualitative study into the experiences of both probation officers and clients.' In: *Crime & Delinquency*, 68(6-7), pp. 1069-1092. <https://doi.org/10.1177%2F0011128721999343>
- ⁸⁰ SCP (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 42-43; Koning, P. & C.J. Heinrich (2013). 'Cream-Skimming, Parking and Other Intended and Unintended Effects of High-Powered, Performance-Based Contracts.' In: *J. Pol. Anal. Manage.*, 32: pp. 461-483. <https://doi.org/10.1002/pam.21695>; zie ook: Berkel, R. van & E. Knies (2016). 'Performance Management, Caseloads and the Frontline Provision of Social Services.' In: *Social Policy & Administration*, 50: pp. 59-78. Doi: 10.1111/spol.12150.
- ⁸¹ Kruijer, H. & F. Kellerman (2019). *Stapelingsproblematiek in het sociale domein*. Utrecht: Instituut voor Publieke Waarden, pp. 34-35.
- ⁸² Hilhorst, P. (2023). 'Het maatwerkloket van de IND. Voorkomen dat een kleine fout grote gevolgen heeft.' In: *Maatwerk Magazine 2023. Een uitgave van: City Deal Eenvoudig Maatwerk*, pp. 57-59.
- ⁸³ VWS (2013). *Van systemen naar mensen*, 8 februari 2013 (Kamerstukken II 2012/2013, 32 620, nr. 78). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32620-78.html>
- ⁸⁴ VWS (2013). *Memorie van Toelichting bij Jeugdwet*, 4 juli 2013 (Kamerstukken II 2012/2013, 33684, nr. 3). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33684-3.html>
- ⁸⁵ Kromhout, M., P. van Echtelt & P. Feijten (2020). *Sociaal domein op koers?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 45-66.
- ⁸⁶ Oomkens, R., A. Drijvers, L. Salomé, A. Eleveld, S. Kistemaker & H. Bouma (2022). *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid. Werknemersregelingen, de Participatiewet, de Toeslagenwet en uitbetaling van het pgb*. Utrecht: Panteia.
- ⁸⁷ SCP (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau; RVS (2020). [Gezondheidsverschillen voorbij. Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal](#). Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving; Rli/ROB/RVS (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur/Raad voor het Openbaar Bestuur/Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- ⁸⁸ G4 (2020). *Propositie: G4 voorstel tegen kansenongelijkheid*. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht: G4; VNG/Divosa (2021). *De winst van het sociaal domein. Een slimme investering in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid*. Utrecht: Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Divosa.
- ⁸⁹ Movisie (2022). [Bestaanszekerheid onder druk. Stand van zaken](#). Utrecht: Movisie; RVS (2022). *Van schuld naar schone lei. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving*.
- ⁹⁰ SZW (2022). Kamerbrief Vervolgaanpak Participatiewet, d.d. 21 juni 2022. Beschikbaar via: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/21/aanbiedingsbrief-participatiewet-in-balans geraadpleegd op 20 juni 2023.
- ⁹¹ SZW (2022). Kamerbrief Aanpak geldzorgen armoede en schulden, d.d.12 juli 2022. Beschikbaar via: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/12/kamerbrief-aanpak-geldzorgen-armoe

[de-en-schulden](#) geraadpleegd op 20 juni 2023.

- ⁹² SCP (2020). *Sociaal domein op koers?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 29-32.
- ⁹³ Ibidem, pp. 30-31.
- ⁹⁴ Ibidem, pp. 45-66.
- ⁹⁵ Ibidem, pp. 45-66.
- ⁹⁶ Bonoli, G. (2007). 'Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies.' In: *Comparative Political Studies*, 40(5), pp. 495-520.
- ⁹⁷ Meer informatie over de 'Omgekeerde Toets' van Stimulanz is te vinden op: www.stimulanz.nl/de-omgekeerde-toets-methodiek/; meer informatie over de Doorbraakmethode van IPW is te vinden op: www.doorbraakmethode.nl.
- ⁹⁸ IPW (2023). 'Data-onderzoek onmisbaar voor toekomst sociaal domein, 'maar nooit als doel op zich.' Beschikbaar via: www.doorbraakmethode.nl/blog/data-onderzoek-onmisbaar-voor-toekomst-sociaal-domein-maar-nooit-als-doel-op-zich geraadpleegd op 6 december 2023.
- ⁹⁹ Berg, J., J. van Wijngaarden & L. Oldenhof (2022). *Losmaken wat vast zit. Evaluatie van het PRIO programma, gericht op het helpen van kwetsbare Rotterdammers die vastlopen in het systeem.* Rotterdam: Erasmus School for Health Policy and Management.
- ¹⁰⁰ VWS (2020). *Het kan wél! Complexe zorgvragen bij VWS.* Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- ¹⁰¹ SCP (2020). *Sociaal domein op koers?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 64-65.
- ¹⁰² <https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGKo10837> ; www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/01/27/betere-hulp-voor-gezinnen-met-meerdere-problemen
- ¹⁰³ Twuijver, M. van & M. Elderman (2021). *Een organisatie model voor multiproblematiek. Burger- en medewerkersperspectief op een loketfunctie voor de gehele overheid.* Amsterdam: Mare, pp. 20-40.
- ¹⁰⁴ WaU (2022). 'De loketfunctie van de overheid: menselijk en toegankelijk'. Den Haag: Werk aan Uitvoering. Beschikbaar via: www.werkaanuitvoering.nl/dienstverlening/documenten/rapporten/2023/05/17/de-loketfunctie-van-de-overheid geraadpleegd op 19 juni 2023.
- ¹⁰⁵ WaU (2022). 'De loketfunctie van de overheid: menselijk en toegankelijk', pp. 3-5.
- ¹⁰⁶ Regisseur loketfunctie BZK (2023). 'Aanpak Programma Inrichten overheidsbrede loketten (voorheen Programma Loketfunctie/ 1Loket) 2023 t.a.v. actielijnen 1 en 2 uit notitie 'Loketfunctie van de overheid, d.d. 15-11-'22. Den Haag: Werk aan Uitvoering. Beschikbaar via: www.werkaanuitvoering.nl/dienstverlening/documenten/publicaties/2023/04/24/aanpak-programma-inrichten-overheidsbrede-loketten-2023 geraadpleegd op 19 juni 2023.
- ¹⁰⁷ Stellaard, S. (2023). *Boemerangbeleid. Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid.* Amsterdam: Boom Bestuurskunde.
- ¹⁰⁸ SER (2021). *Werken zonder armoede.* Den Haag: Sociaal-Economische Raad, pp. 188 e.v.
- ¹⁰⁹ SCP (2020). *Sociaal domein op koers?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 45-66.
- ¹¹⁰ Mulder, M., J. de Haan-Rissmann, K. Sok & R. van der Zwet (2022). *Kwartiermaken voor ervaringsdeskundigen.* Utrecht: Movisie.
- ¹¹¹ King, A. & I. Crew (2013). *The Blunders of our Governments.* Oneworld Publications.
- ¹¹² Mulder, M., J. de Haan-Rissmann, K. Sok & R. van der Zwet (2022). *Kwartiermaken voor ervaringsdeskundigen.* Utrecht: Movisie.
- ¹¹³ Ryan, R.M. & E.L. Deci (2000). Self-Determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development, and Well-Being. In: *American Psychologist* 55(1): pp. 68-76.

- ¹¹⁴ Ibidem, p. 75. Eigen vertaling.
- ¹¹⁵ Meulenbergh, R. (2021). 'De bijstand is een leven vol schaamte en regels.' In: *OneWorld*, 17 juni 2021. Geraadpleegd via www.oneworld.nl/lezen/opinie/de-bijstand-is-een-leven-vol-schaamte-en-regels/
- ¹¹⁶ Commissie Sociaal Minimum (2023a). *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport I*. Den Haag: Commissie Sociaal Minimum
- ¹¹⁷ RVS (2018). *Leeftijdsgrenzen - Betere kansen voor kwetsbare jongeren*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- ¹¹⁸ RVS (2021). *Machtige mensbeelden. Kiezen voor een menswaardig bestaan*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving; RVS (2020). *Herstel begint met een huis*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- ¹¹⁹ Ibidem.
- ¹²⁰ SCP (2023). *Gezien, gehoord en geholpen willen worden. Ervaringsverhalen uit het sociaal domein over gemiste ondersteuning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau; Nationale Ombudsman (2022). *Meedoen zonder beperkingen. De financiële problemen van jongeren met een beperking in de Wajong en Participatiewet*. Den Haag: Nationale Ombudsman; Brabander, R. de (2014). 'De mythe van zelfredzaamheid ontmaskerd.' In: *Sociale Vraagstukken*, 10 mei 2014.
- ¹²¹ Nussbaum, M. (2011). *Creating capabilities: the human development approach*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- ¹²² Sen, A. (2000). *Development as freedom*. (1st Anchor Books ed.) New York: Anchor Books; Nussbaum, M. (2011). *Creating capabilities: the human development approach*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- ¹²³ Cottam, H. (2019). Radical Help. How we can remake the relationships between us and revolutionise the welfare state. Hachette: Little, Brown Book Group, pp. 201-204.
- ¹²⁴ RVS (2022). *Van schuld naar schone lei*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- ¹²⁵ Geppert, C. & S. Muns (2023). *Verhoging van minimumloon en bijstand als wondermiddel voor welvaart en welbevinden van de lage inkomensgroep? Een ex-ante analyse van de gevolgen van de beleidswijziging in 2023/'24 voor inkomen, gezondheid en welzijn*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- ¹²⁶ Commissie Sociaal Minimum (2023b).
- ¹²⁷ Nationale Ombudsman (2022). *Sociale minima in de knel*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- ¹²⁸ RVS (2022). *Van schuld naar schone lei*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- ¹²⁹ Wolff, J. & A. de-Shalit (2013). *Disadvantage*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-16.
- ¹³⁰ Schuyt, C.J.M. (1976). 'De sociale toekomst van de verzorgingsstaat.' In: *Beleid & Maatschappij* 3:7/8, p. 190.
- ¹³¹ Geciteerd in: Kok, A. (2018). *Herinneringen aan de rechtsstaat. Pleidooi voor serieus openbaar bestuur*. Haarlem: TrancityxValiz, pp. 50-51.
- ¹³² Van Doorn, J.A.A. (1977) 'De verzorgingsmaatschappij in de praktijk', in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.) *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel: Boom, p. 40.
- ¹³³ RVS (2023). *Kinderen uit de knel*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- ¹³⁴ RVS/CRa (2022). *Ruimte maken voor ontmoeting. De buurt als sociale leefomgeving*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving/College van Rijksadviseurs.
- ¹³⁵ Teeven, C. (2022). 'In Woensel-West kun je betaalbaar wonen in ruil voor vrijwilligerswerk.' *VPRO Tegenlicht*, 18 maart 2022. Geraadpleegd via www.vpro.nl/programmas/tegenlicht/lees/artikelen/2022/

[woensel-west.html](#)

- ¹³⁶ Schuyt, C.J.M. (1991). *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese, p. 11.
- ¹³⁷ Nationale Ombudsman (2022). *Met te weinig genoeg nemen. Een onderzoek naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- ¹³⁸ Kremer, M., A. Amagir, H. van Kempen, L. Michon & J. Arts (2023). 'Overheid bedoelt het goed, maar kan het niet.' In: *Sociale Vraagstukken*. www.socialevraagstukken.nl/overheid-bedoelt-het-goed-maar-kan-het-niet/
- ¹³⁹ RVS (2016). *Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving; Kruiter, H. & R. Snuverink (2023). *Doorbraak. Doen wat nodig is. Zeven verhalen achter de casus*. Den Haag: IPW & Zorg- en Veiligheidshuis Haaglanden.
- ¹⁴⁰ Hilhorst, P. (2023). 'Maatwerk in tijden van schaarste.' In: *Maatwerk Magazine 2023. Een uitgave van: City Deal Eenvoudig Maatwerk*. 4-7; Berg, J., J. van Wijngaarden & L. Oldenhof (2022). *Losmaken wat vast zit. Evaluatie van het PRIO programma, gericht op het helpen van kwetsbare Rotterdammers die vastlopen in het systeem*. Rotterdam: Erasmus School of Health Policy & Management.
- ¹⁴¹ RVS (2023). *Met de stroom mee. Naar een duurzaam en adaptief stelsel van zorg en ondersteuning*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, p. 76.
- ¹⁴² RVS (2022). *Grenzeloos samenwerken? Adviezen voor het beter mogelijk maken van domeinoverstijgende samenwerking*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- ¹⁴³ Minderhout, R.N., A.F.T.M. van Ede, L. Voragen, C. Verheijen, H.M.M. Vos, M.E. Numans, K.V. Stein en M.A. Bruijnzeels (2023). 'Reforming healthcare in the Netherlands: practical population health management and the Plot model: A questionnaire survey and focus group study to assess the willingness and readiness of six regions in the Netherlands.' In: *SAGE Open Med*, 11.
- ¹⁴⁴ Een deel van de achtergrondinformatie is gebaseerd op: Sectorraad Praktijkonderwijs (2018). *Praktijkonderwijs biedt jongeren in een kwetsbare positie perspectief op werk!* Nijmegen: Sectorraad Praktijkonderwijs.
- ¹⁴⁵ CNV Jongeren (z.d.). *Mind the Gap*. Geraadpleegd via <https://cnvjongeren.nl/inclusiviteit/mind-the-gap/>
- ¹⁴⁶ Zie: <https://www.roctop.nl/over-roc-top/de-amsterdamse-plus>
- ¹⁴⁷ SCP (2019). *Armoede in kaart*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- ¹⁴⁸ Een deel van de achtergrondinformatie is gebaseerd op: SER (2021). *Werken zonder armoede*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- ¹⁴⁹ SER (2021). *Werken zonder armoede*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, pp. 30-34.
- ¹⁵⁰ Jongen, E. & R. Schulenberg (2023). 'Deeltijdwerkers hebben meestal al een lage marginale druk.' In: *Economisch Statistische Berichten*, 108(4821).
- ¹⁵¹ RVS (2021). *Applaus is niet genoeg. Anders waarderen en erkennen van zorgverleners*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- ¹⁵² Rijksoverheid (2023). Nieuwsbericht: Aangepaste ronde STAP-budget 18 september van start. Bereikbaar via www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/09/04/aangepaste-ronde-stap-budget-18-september-van-start geraadpleegd op 26 september 2023. Zie voor een uitgebreide analyse: SER (2019). *Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- ¹⁵³ SZW (2021). Kamerbrief over de beleidsreactie op de Verkenning Sijdeling op de kaart. Kern-

- merk 2021-0000071459, 28 juni 2021.
- ¹⁵⁴ SER (2021). *Werken zonder armoede*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, pp. 200-201.
- ¹⁵⁵ Ibidem, pp. 175-177.
- ¹⁵⁶ CBS Statline (2023). 'Bevolking; kerncijfers', beschikbaar via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85496NED/table?dl=93077> geraadpleegd op 15 juni 2023.
- ¹⁵⁷ SCP (2019). *Armoede in kaart*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- ¹⁵⁸ CBS (2023). *Dashboard Schuldenproblematiek in beeld*, beschikbaar via: <https://dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld/> geraadpleegd op 15 juni 2023.
- ¹⁵⁹ Zie: SCP (2019). *Armoede in kaart*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau; CBS (2019). *Welvaart van gepensioneerden*, beschikbaar via: www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2019/27/welvaart-van-gepensioneerden geraadpleegd op 23 augustus 2023.
- ¹⁶⁰ CBS (2021). *300 duizend werkende 65-plussers in 2020*, beschikbaar via: www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/34/300-duizend-werkende-65-plussers-in-2020 geraadpleegd op 26 september 2023.
- ¹⁶¹ SCP (2019). *Armoede in kaart*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- ¹⁶² Nationale Ombudsman (2022). *Met te weinig genoeg nemen. Een onderzoek naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie*. Den Haag: Nationale Ombudsman. Een vergelijkbaar beeld is terug te vinden in: Algemene Rekenkamer (2019). *Ouderdomsregelingen ontleed*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- ¹⁶³ Ibidem; ibidem.
- ¹⁶⁴ CBS (2019). *Witte vlek op pensioengebied*, beschikbaar via: [Witte vlek op pensioengebied 2019 \(cbs.nl\)](http://Witte%20vlek%20op%20pensioengebied%202019%20(cbs.nl)) geraadpleegd op 23 augustus 2023.
- ¹⁶⁵ CBS (2019). *Welvaart van gepensioneerden*, beschikbaar via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2019/27/welvaart-van-gepensioneerden> geraadpleegd op 23 augustus 2023.
- ¹⁶⁶ Persoonlijke communicatie Sociale Verzekeringsbank, d.d. 3 juli 2023.
- ¹⁶⁷ RVS (2020). *De derde levensfase. Het geschenk van de eeuw*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- ¹⁶⁸ SCP (2011). *Dimensies van sociale uitsluiting. Naar een verbeterd meetinstrument*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 17-18
- ¹⁶⁹ RVS (2021). *Gezichten van een onzeker bestaan*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, pp. 39-45.
- ¹⁷⁰ Ibidem

