

EEN FINANCIËEL FUNDAMENT VOOR LOKAAL SOCIAAL BELEID

OVER (ON)ZEKERHEID IN DE BEKOSTIGING VAN BESTAANSZEKERHEID

**BESTAANS
ZEKERHEID**

DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011
2500 EA Den Haag
T 070 426 75 40
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
[@Raad_ROB](https://www.instagram.com/Raad_ROB)

Voorwoord

Het thema *bestaanszekerheid* staat volop in de politieke en maatschappelijke belangstelling. Bij bestaanszekerheid gaat het om een breed begrip. Het gaat om een voldoende en voorspelbaar inkomen, een woning, toegang tot onderwijs en zorg en een buffer voor onverwachte uitgaven. In eerste aanleg is het Rijk aan zet om zorg te dragen voor het op orde brengen van de basis. Maar gemeenten vervullen een steeds belangrijkere rol als uitvoerder medebewindstaken rond inkomensondersteuning en bestaanszekerheid. De gemeenten worden als meest nabije overheid geacht gericht te kunnen inspelen om ook op aanpalende beleids-terreinen de bestaanszekerheid te borgen. De inherente spanning tussen een landelijk uniforme basis voor bestaanszekerheid en lokaal maatwerk heeft ook zijn weerslag op de financiële verhoudingen. De mogelijkheden om maatwerk te leveren zou immers niet afhankelijk mogen zijn van de gemeente waar iemand woont.

Deze essaybundel is verschenen in verband met de zevende Dag van de Financiële Verhoudingen, waar *bestaanszekerheid* het leidende thema was. In deze bundel treft u een negental essays aan waarin vanuit verschillende invalshoeken de dilemma's en achtergronden bij dit thema worden belicht.

Het essay van Bart Leurs geeft een analyse van de knelpunten in het stelsel en eindigt met dilemma's die zich voordoen als je naar een oplossing gaat zoeken. Het essay van Robert Vonk legt op basis van een historische analyse de vraag voor in hoeverre de overheidszorg voor bestaanszekerheid strekt. Willemijn Roozen- daal benadert deze vraag vanuit het perspectief van mensbeelden: niet alleen van (hulpbehoevende) burgers, maar ook van organisaties die het sociaal vangnet uitvoeren. Harry Kruijer schetst in zijn essay de balans tussen hulpverlening en efficiëntie. Hij betoogt dat efficiëntie helemaal niet slecht hoeft te zijn, maar dat de problemen ontstaan als dat begrip 'vanaf de koude grond' wordt beschouwd. De oplossing ligt in een rijkere invulling van efficiëntie. De tegenstelling tussen systeemwereld en leefwereld komt in de bijdrage van Sjeff Czyzewski aan de orde. Hij houdt een pleidooi voor een omkering: eerst in de praktijk de werkwijze ontwikkelen, en dan pas de noodzakelijke kaders eromheen bouwen.

Het essay Van Gemeren et al. geeft een financieel inzicht in de ontwikkeling van inkomensondersteuning in gemeentelijke uitgaven en de financiële knelpunten daarbij. Een belangrijk instrument in het gemeentelijk armoedebeleid: het kwijtscheldingsbeleid staat in de bijdrage van Corine Hoeben en Dylan Jong centraal.

Geeft deze korting op woonlasten inderdaad verlichting? Wat zijn de mogelijkheden die gemeenten en waterschappen hebben? Hoe zou het makkelijker en effectiever kunnen?

Marianne van den Berg en Rutger Kaput richten zich in hun essay op de vraag op welke manier de demografische ontwikkelingen het stelsel rond bestaanszekerheid onder druk zetten. Welke vragen roept dit op over de bestuurlijke en financiële verhoudingen op dit terrein? Ze brengen een aantal dilemma's naar voren. In het laatste essay onderzoekt Benedikt Goderis van het SCP de vraag hoe het is gekomen dat het tot nu toe gehanteerde bestaansminimum niet toereikend lijkt te zijn, ondanks de – naar internationale maatstaven gemeten – stevige bodem: behoud van koopkracht. Het blijkt echter dat deze definitie geen rekening houdt met de algehele welvaartsgroei – en de daarbij behorende maatschappelijke standaarden van 'mee kunnen doen'. De auteur pleit ervoor om het gewenste politieke doel (koopkrachtbehoud of welvaartsbehoud) expliciet te maken, en de indexering daar op een toekomstbestendige manier op aan te laten sluiten.

De essays dienden in eerste aanleg ter inspiratie voor de Dag van de Financiële Verhoudingen 2024. De ROB hoopt dat deze essays ook bijdragen aan de verdere gedachtenvorming over de taken, verantwoordelijkheden en bekostiging rond het borgen van de bestaanszekerheid.

Han Polman
Voorzitter
Raad voor het Openbaar Bestuur

Iris Sluiter
Secretaris-directeur
Raad voor het Openbaar Bestuur

Inhoud

Voorwoord	3
Van pleisters plakken naar verbonden verhoudingen <i>Bart Leurs</i>	7
Bestaanszekerheid tussen Rijk, gemeenten en maatschappelijk middenveld <i>Robert Vonk</i>	18
Een nieuw mensbeeld voor burger en bestuur <i>Willemijn Roozendaal</i>	32
Hoe efficiënt is meer bestaanszekerheid? <i>Harry Kruijer</i>	40
Verstrikt in publieke onmacht <i>Sjef Czyzewski</i>	48
Samenwerken aan sociale zekerheid: trends, risico's en beheersmaatregelen <i>Joost van Gemeren, Larissa Jongenelen, Harnold van der Vegte, Patrick Tazelaar</i>	59
Bestaanszekerheid en kwijtschelding decentrale belastingen <i>Corine Hoeben, Dylan Jong</i>	68
Demografisch Nederland in vogelvlucht: Rijk van Schaarste? <i>Marianne van den Berg en Rutger Kaput</i>	80
Bestaanszekerheid en zes decennia minimuminkomensbeleid <i>Benedikt Goderis</i>	89
<i>Bijlage I</i> Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	105

Van pleisters plakken naar verbonden verhoudingen

Knelpunten en dilemma's voor een financieel fundament voor lokaal sociaal beleid

Bart Leurs¹

1. **AANLEIDING: FINANCIËLE BESTAANSONZEKERHEID NEEMT TOE BIJ HUISHOUDENS EN BIJ GEMEENTEN**

Steeds meer huishoudens zijn financieel kwetsbaar

Het thema 'bestaanszekerheid' staat sterk in de belangstelling. De energiecrisis en de sterke inflatie hebben laten zien dat de financiële kwetsbaarheid van huishoudens groot is. Ondanks dat de armoede qua inkomensniveau afneemt², heeft de Commissie sociaal minimum de conclusie getrokken dat het besteedbaar inkomen omhoog moet, in het bijzonder dat van huishoudens met kinderen.³ De commissie illustreert dit met het steeds grotere beroep op voedselbanken.⁴ Deze schijnbare tegenstelling wordt verklaard doordat de armoedestatistieken alleen naar inkomen kijken, niet naar noodzakelijke uitgaven. Als die meegenomen worden, blijken de normen voor het sociaal minimum te laag te zijn, concludeert de commissie.

Steeds grotere toeloop naar gemeenten

Omdat gemeenten veel taken rond inkomensondersteuning en armoedebeleid uitvoeren, neemt de toeloop naar gemeenten navenant toe. De uitvoeringscapaciteit van die gemeenten is echter beperkt en staat bovendien onder druk door het uitvoeren van incidentele regelingen; denk aan de steunmaatregelen tijdens de COVID-pandemie⁵ en de energietoeslag. Koepelorganisatie Divosa betitelt dergelijke regelingen, maar ook het gemeentelijk armoedebeleid in zijn algemeenheid, als 'pleisters plakken'.⁶ Maar door die 'pleisters' neemt de onzekerheid voor burgers eerder toe dan af: de Commissie sociaal minimum stelt vast dat het afhankelijk is van de gemeente waarin je woont of je ondersteuning krijgt, en zo ja, hoeveel.⁷

1 Dr. B.W.A. Leurs is werkzaam als senior adviseur bij de staf van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

2 CBS, *Armoede en sociale uitsluiting 2021*, <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2021/49/armoede-en-sociale-uitsluiting-2021>.

3 Commissie sociaal minimum (2023). *Een zeker bestaan – naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum – Rapport I*.

4 De commissie schrijft dat voedselbanken zo geformaliseerd zijn dat er zelfs 'underground voedselbanken' zijn opgericht voor mensen die niet in aanmerking komen voor formele voedselhulp. Commissie sociaal minimum (2023), p. 134.

5 Het gaat om de tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO) en de Tijdelijke ondersteuning noodzakelijke kosten (TONK) voor huishoudens.

6 Zie <https://www.divosa.nl/bestaanszekerheid/vereenvoudiging-sociaal-stelsel-o>.

7 Commissie sociaal minimum (2023), p. 139.

Dit is de aanleiding geweest voor VNG, UWV, SVB en publieke dienstverleners zoals het CAK om een ‘Deltaplan bestaanszekerheid’ aan te bieden aan politiek Den Haag.⁸ Zij pleiten voor toegankelijker regelingen, die voorspelbaarder en minder complex zijn. De basis moet op orde zijn, maatwerk moet alleen geleverd hoeven worden als het echt nodig is, zeggen zij. Maar deze voorstellen lezen meer als een lijstje huiswerkopdrachten richting het Rijk. De rol van gemeenten beschrijven ze slechts summier (*‘maatwerk in bijzondere situaties, bij wijze van sluitstuk’*). Het Deltaplan laat ook in het midden hoe *‘de balans tussen Rijk, uitvoering en gemeenten’* eruit zou moeten zien.

Feit blijft dat gemeenten vaak de eerste overheidslaag zijn voor het borgen van bestaanszekerheid. Het essay van Van Gemeren en collega’s in deze bundel laat zien dat de toenemende uitgaven hieraan niet los te zien zijn van de steeds grotere rol van gemeenten in het sociaal domein in zijn algemeenheid.⁹ Dit roept de volgende vragen op over de gemeentelijke taken rond bestaanszekerheid: welke taken horen bij het Rijk en welke bij gemeenten, en waarom? Klopt de bekostiging eigenlijk nog wel?

Afbakening van het begrip ‘bestaanszekerheid’

Het begrip ‘bestaanszekerheid’ is een containerbegrip. Het gaat daarbij niet alleen om inkomen, het kan ook gaan om een dak boven je hoofd, toegang tot gezondheidszorg, mee kunnen doen aan de samenleving zoals kunnen sporten, enzovoorts. De WRR trekt het nog breder: het gaat in wezen om grip op je leven.¹⁰

Maar in deze bundel, en tijdens deze Dag van de Financiële Verhoudingen, legt de Raad de focus op financiële bestaanszekerheid. De reden hiervoor is dat juist op dit terrein gemeenten veel taken in medebewind uitvoeren (armoedebeleid, uitkeringen, re-integratie, beschut werk), met een variërende mate van beleidsvrijheid, met diverse logica’s. Het financieel belang is groot; het macrobudget Participatiewet waaruit gemeenten bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidie betalen, bedraagt ongeveer 6 miljard euro. Voor 2024 begroten gemeenten ongeveer ruim 11 miljard euro aan lasten voor inkomensregelingen en participatie samen, op de totale begrote lasten van 72 miljard euro.

Knelpunten in het stelsel rond deze taken hebben daarmee een groot effect op de financiële verhoudingen. Waar deze taken raken aan andere beleidsterreinen, zoals beschermd wonen, worden deze wel in ogenschouw genomen.

8 Zie <https://vng.nl/artikelen/bestaanszekerheid>.

9 Zie essay *Samenwerken aan sociale zekerheid: trends, risico’s en beheersmaatregelen*, in deze bundel.

10 WRR (2023). *Grip – het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. Met ‘grip’ bedoelt de WRR ‘dat mensen door hun eigen handelen invloed kunnen hebben op door hen gewenste uitkomsten, zoals een prettige baan, voldoende inkomen of een aangename leefomgeving.’

2. **PROBLEEMSTELLING: GEMEENTEN VERLIEZEN GRIP OP HET BORGEN VAN BESTAANSZEKERHEID**

Veel van de taken die gemeenten uitvoeren rond inkomensondersteuning en bestaanszekerheid, voeren zij uit als wettelijke taak vanuit het Rijk (medebewind). Maar hier zijn knelpunten in ontstaan, die steeds groter en nijpender worden. Uit het rapport van de Commissie sociaal minimum kan de conclusie getrokken worden dat het Rijk de afgelopen decennia de eigen vangnetten steeds losser geknoopt heeft, waar Willemijn Roozendaal, lid van de commissie, en Robert Vonk voorbeelden van geven. Denk bijvoorbeeld aan de geleidelijke afschaffing van de Wet sociale werkvoorziening (WSW), het sterk beperken van de Wajong, en beperkende maatregelen in de bijstand, zoals de invoering van de kostendelersnorm en het stellen van taal-, reis- en verhuisverplichtingen voor het accepteren van werk. En, zoals gezegd, in zijn algemeenheid is het sociaal minimum te laag. Hierdoor moesten gemeenten de eigen regelingen die bedoeld zijn voor maatwerk, steeds generieker inzetten. Maar ze werden hier steeds meer in beperkt.¹¹

Dit is een belangrijke tegenstrijdigheid in taken en bekostiging rond bestaanszekerheid tussen Rijk en gemeenten: het Rijk is verantwoordelijk voor het inkomensbeleid, maar omdat de basis daarvan niet op orde is, voelen gemeenten zich moreel gedwongen de steeds grotere gaten te dichten – maar zij hebben daar verantwoordelijkheid noch middelen voor. Maar er zijn meer tegenstrijdigheden, zoals deze inleiding zal laten zien: er is zelfs sprake van tegenstrijdige logica's. Het beleid is bedoeld voor mensen die verminderd zelfredzaam zijn, maar datzelfde beleid verwacht juist van hen een behoorlijke mate van zelfredzaamheid.

Door die tegenstrijdigheden is het stelsel steeds minder goed uitvoerbaar geworden voor gemeenten, en voor burgers (nog) ingewikkelder en onzekerder. Hierdoor verliezen gemeenten grip op het borgen van bestaanszekerheid.

Vraagstelling: welke tegenstrijdigheden in de bestuurlijke en financiële verhoudingen zijn de oorzaak van het verlies van grip van gemeenten op bestaanszekerheid?

Deze inleiding zal tegenstrijdigheden opsporen in de wijze waarop taken bij gemeenten rond bestaanszekerheid belegd zijn, en hoe die zich uiten in knelpunten in de bekostiging (de financiële verhouding). De essays in deze bundel vormen mede de basis voor deze analyse. De essays zelf werken de achterliggende beleidskeuzes en mechanismen uit en duiden de gevolgen ervan, voor gemeenten of burgers in de leefwereld. Want momenteel wordt ondersteuning onthouden aan de mensen die deze het hardst nodig hebben, betoogt Kruiter.¹²

¹¹ Zie het essay van Willemijn Roozendaal in deze bundel.

¹² Zie het essay *Hoe efficiënt is meer bestaanszekerheid* in deze bundel.

Doelstelling: een beter fundament voor lokaal sociaal beleid

Gemeenten krijgen een beter fundament voor lokaal sociaal beleid als de tegenstrijdigheden in het stelsel worden opgelost. Dan krijgen gemeenten meer grip op de toeloop en op de uitvoering.

Een kant-en-klare opzet voor een nieuw stelsel valt buiten het bestek van deze bundel, die bedoeld is om de knelpunten op te sporen en te analyseren. Door de afstand die deze bundel neemt, komen wel enkele aanknopingspunten naar boven.

Eén ding is echter duidelijk: het Rijk moet het sociaal minimum op orde brengen, anders blijft het dweilen met de kraan open.

3. **ANALYSE: HET OORSPRONKELIJKE FUNDAMENT IS ONDERGRAVEN DOOR TEGENSTRIJDIGHEDEN**

Robert Vonk laat in zijn essay zien dat de evolutie van het lokale sociale beleid wordt gekenmerkt door een pendulebeweging. Eeuwenlang is de zorg voor bestaanszekerheid een taak geweest van het maatschappelijk middenveld, tot in de loop van de 19^e eeuw gemeenten een steeds grotere rol gingen spelen, mede veroorzaakt door maatschappelijke ontwikkelingen. In de loop van de 20^e eeuw nam het Rijk die rol steeds meer over van gemeenten, via de opbouw van de verzorgingsstaat. In de decennia na de oorlog ontstond een soort evenwicht waarin het Rijk een bestaansminimum garandeerde, en gemeenten maatwerk konden toepassen. Met als mijlpaal dat in 1983 bestaanszekerheid als ‘voorwerp van zorg der overheid’ grondwettelijk is vastgelegd.

In die periode rond 1983 bevond het aantal uitkeringsgerechtigden zich echter op een hoogtepunt. Dit leidde tot een maatschappelijk, economisch en financieel onhoudbare situatie. Er werden diverse beleidsingrepen gedaan, gebaseerd op veranderende mensbeelden – niet alleen van de burgers die om hulp aanklopten, maar ook van organisaties die de regelingen uitvoerden, zoals Willemijn Roozendaal beschrijft. Efficiëntie werd een leidende publieke waarde, die op diverse manieren in het stelsel werd ingebouwd. Mensen en organisaties werden met diverse financiële prikkels aangezet tot verandering van gedrag.

Landelijke vangnetten steeds losser geknoopt, gemeenten moeten meer pleisters plakken

Het rapport van de Commissie sociaal minimum is al aangehaald: dat rapport concludeert dat het landelijk geregeld sociaal minimum te laag is. Hierdoor zijn ook inkomensregelingen te laag, waardoor huishoudens met een laag inkomen financieel kwetsbaar zijn: als ze al rondkomen, dan hebben ze geen buffers om onverwachte uitgaven op te vangen. Hierdoor vallen steeds grotere, generieke groepen mensen door de mazen van het vangnet, die vervolgens bij gemeenten aankloppen. De mogelijkheden voor gemeenten om generiek bijzondere bij-

stand te verlenen, zijn sinds 2004 echter verdwenen door wettelijke verboden.¹³ De gedachte hierachter was dat inkomensbeleid voorbehouden moet zijn aan het Rijk, om onwenselijke verschillen te voorkomen en vanuit de gedachte dat inkomensondersteuning de armoedeval kan vergroten.

Maar omdat het sociaal minimum nu op een te laag niveau is komen te liggen, leiden problemen zoals de inflatie en de energiecrisis tot grotere schokken voor grote groepen huishoudens, waaronder de middeninkomens. Het Rijk heeft hier (tijdelijke) regelingen voor ingericht, waar de gemeenten uitvoering aan moeten geven. Dit heeft geleid tot een grotere druk op de gemeentelijke uitvoering.

Maar het heeft ook geleid tot hogere kosten voor gemeenten. Het essay van Van Gemeren en collega's laat zien dat die gevolgen samenhangen met een grotere rol voor gemeenten in het sociaal domein in het algemeen, met name sinds de decentralisaties van 2015. Hierdoor kwam zorg nog meer in beeld bij gemeenten en kwamen problemen op huishoudensniveau eerder aan de oppervlakte, zoals de bedoeling was. Dit leidde tot een grotere toeloop bij de gemeenten. In een aantal gevallen zijn die hogere kosten door het Rijk vergoed (zoals de eerder aangehaalde energietoeslag, de TOZO en de TONK), maar niet altijd. Zo zijn er discussies geweest rond de bekostiging van de bijstand voor statushouders¹⁴, moeten gemeenten zelf tekorten van WSW-bedrijven aanzuiveren¹⁵ en lopen de kosten voor bewindvoering op.

Kortom: het Rijk biedt minder zekerheid, waardoor gemeenten zich gedwongen zien om vaker bij te springen ('pleisters plakken'). Deze scheefheid in verdeling van taken en verantwoordelijkheden leidt tot knelpunten in de uitvoering en bekostiging. Die moet als eerste opgelost worden, omdat het anders dweilen blijft met de kraan open.

Rijk geeft gas en remt tegelijkertijd

De decentralisatiebewegingen werden mede ingegeven door het motief dat gemeenten door hun kleinere schaal en nabijheid integraal beleid kunnen voeren, en zo tot betere en goedkopere oplossingen kunnen komen. Tegelijkertijd zijn er, zeker op het gebied van inkomensondersteuning en bestaanszekerheid, centraliserende bewegingen geweest. Denk bijvoorbeeld aan de Participatiewet en zijn voorgangers. Robert Vonk schetst al dat gemeenten minder vrijheid kregen bij het vaststellen van de normbedragen. De categoriale bijzondere bijstand

13 De reden hiervoor is dat de regeling te ongericht ingezet zou zijn en de armoedeval zou vergroten. Daarom is het voeren van inkomensbeleid voorbehouden aan het Rijk.

Zie <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR415991>.

14 ROB (2018). *Briefadvies financieringssystematiek bijstand*.

15 Ministerie van SZW (2020, 9 juni). *Kamerbrief uitkomsten onderzoeken Participatiewet*, 9 juni 2020. Berenschot, *Thermometer SW, 2-meting*.

is afgeschaft, voor de schuldhulpverlening worden een aantal typen dienstverlening geüniformeerd.¹⁶ Allemaal om verschillende redenen, bijvoorbeeld om burgers overal dezelfde rechten te kunnen bieden, of om de kosten te beperken, of om tot een heldere taakverdeling te komen. Maar het roept de vraag op wat er gedecentraliseerd is naar gemeenten: de mogelijkheid om zelf keuzes te maken? Of de mogelijkheid om, boven op een landelijk uniformer standaard, maatwerk te bieden? Of alleen de loketfunctie? De motieven voor elke ingreep zijn verdeelbaar, maar de landelijke politiek heeft die keuzes vaak los van elkaar gemaakt. Daardoor is in optelsom een mengsel van tegenstrijdige prikkels en motieven ontstaan: gas geven en remmen tegelijkertijd.

Een tweede vorm van gas geven en remmen tegelijkertijd is het bestrijden van structurele problemen met incidenteel geld. Denk aan de tijdelijke middelen voor armoedebestrijding die door achtereenvolgende kabinetten aan het gemeentefonds zijn toegevoegd.¹⁷ Een ander voorbeeld is dat de doelgroep van de Participatiewet fors breder is geworden, met mensen die voorheen onder de Wajong of WSW zouden vallen. Deze mensen hebben meer en langer ondersteuning nodig voor (aangepast) werk, maar op de re-integratiemiddelen is in de jaren na 2010 bezuinigd. Het onderstaande lijstje met apart zichtbare, vaak tijdelijke, decentralisatie-uitkeringen in het gemeentefonds of specifieke uitkeringen laat dat zien:

Tabel 1 Specifieke uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen rond bestaanszekerheid (niet uitputtend)

Participatiewet (gebundelde uitkering)	Gezond in de Stad
Inburgering	Jeugd aan zet
Aanpak discriminatie en bevorderen samenleven	Koplopergemeenten cliëntondersteuning
Aanpak laaggeletterdheid	Maatschappelijke begeleiding
Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren	Maatschappelijke opvang
Armoedebestrijding kinderen	Vrouwenopvang
Brede aanpak dak- en thuisloosheid	Programmabureau Sociaal Domein
Beschermde Wonen	Versterking arbeidsmarktregio's
Educatiebudget	Onderwijsachterstandenbeleid

¹⁶ Ministerie van SZW (2023, 3 februari). *Kamerbrief Stand van zaken implementatieplan Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden*.

¹⁷ De extra middelen voor armoedebestrijding zijn aan de algemene uitkering gemeentefonds toegevoegd voor de jaren 2014-2018. Zie meicirculaire gemeentefonds 2014. De middelen ter bestrijding van armoede bij kinderen zijn ook tijdelijk. Zie septembercirculaire gemeentefonds 2019.

Kortom: in de bestuurlijke en financiële verhoudingen wordt zowel gecentraliseerd als gedecentraliseerd, en veel structurele vraagstukken worden bestreden met incidenteel geld.

Het enige waarop gemeenten zelf invloed hebben (en provincies en waterschappen overigens ook), is het kwijtscheldingsbeleid. Corine Hoeben laat in haar essay zien wat de mogelijkheden van gemeenten en waterschappen daarin zijn, en in hoeverre dat financieel zoden aan de dijk zet voor huishoudens.

Logica's en prikkels zijn niet consistent

Het gas geven en remmen tegelijkertijd zit ook op een niveau dieper: logica's kloppen niet met elkaar. Zo laat Roozendaal zien dat in de vormgeving van het stelsel rond bestaanszekerheid de bedoeling (hulpverlening in nood) verdrongen is door die van efficiëntie (zuinig omgaan met publieke middelen). Vanuit de waarden van goed bestuur is het logisch dat beide waarden meewegen.¹⁸ Die moeten met elkaar in balans zijn, maar wel op een consistente manier.

Een eerste voorbeeld daarvan is de inrichting van de bestuurlijke en financiële verhoudingen rond inkomensregelingen. Enerzijds is er gedecentraliseerd met de gedachte dat gemeenten, als autonome bestuursorganen, maatwerk moeten kunnen verrichten. Anderzijds zit het systeem vol met prikkels waarmee gemeenten (maar ook uitvoeringsorganisaties) aangezet moeten worden tot het door de wetgever beoogde gedrag.

Een tweede voorbeeld waar prikkels en bedoeling niet meer geheel met elkaar kloppen, is wederom de Participatiewet. De doelgroep daarvan is uitgebreid met mensen die voorheen onder de Wajong of WSW zouden vallen, en alleen met veel ondersteuning mogelijk deels regulier aan het werk kunnen gaan. Maar volledige, duurzame uitstroom uit de Participatiewet is niet vanzelfsprekend. Voor de oorspronkelijke doelgroep was dit beter haalbaar; daar is ook de financieringsprikkel op gebaseerd. Gemeenten mogen overschotten op het budget Participatiewet houden als ze meer uitstroom realiseren. Maar deze gedragsprikkel past niet goed bij de nieuwe doelgroep: die kan juist met ondersteuning vaak beter participeren, wat een maatschappelijk doel dient.

Ten derde is er een tegenstrijdigheid in het mensbeeld dat gemeenten hebben van de doelgroep die ze bedienen. Juist van de meest kwetsbare mensen wordt een grote mate van zelfredzaamheid verwacht. Denk weer aan het voorgaande voorbeeld van de voormalig Wajong'ers en voormalig WSW'ers. Van de eerste groep is de inkomenspositie verslechterd en van de tweede is de uitkeringsafhankelijk-

¹⁸ ROB (2023). *Wegingskader goed openbaar bestuur*.

heid gegroeid.¹⁹ Niet voor iedereen is een plaats in het reguliere arbeidsproces mogelijk of realistisch.

Ten vierde werken verschillende beleidsdomeinen tegen elkaar in of langs elkaar heen. Zo zijn bijvoorbeeld de fiscus, het CJIB en zorgverzekeraars de grootste schuldeisers²⁰, moeten gemeenten via de bijzondere bijstand opdraaien voor dure leermiddelen die vanuit het onderwijs verlangd worden, en voelen gemeenten zich verplicht om via de bijzondere bijstand kosten voor mondzorg te vergoeden, omdat die niet in de basisverzekering zitten.²¹

Kortom: het stelsel in brede zin kent tegenstellingen in beleidsfilosofieën en prikkels, zowel binnen beleidsdomeinen als over domeinen heen. In hun essays laten Harry Kruijer en Sjf Czyzewski zien waar dat toe kan leiden.

4. **DEMOGRAFIE: DRUKKER, OUDER, DIVERSE**

Daarnaast zijn er autonome ontwikkelingen die tot een wisselwerking leiden tussen beleidskeuzes uit het verleden en het hier en nu. Enerzijds willen we een uniform voorzieningenniveau bieden, maar anderzijds is niet elke regio en elke gemeente gelijk. De verdeling van geld is daarop aangepast, afhankelijk van bestuurlijke keuzes. De onderstaande figuren laten dat zien; de figuur links geeft de *Multiple Deprivation Index* per gemeente weer²², de figuur rechts de verdeling van Rijksmiddelen over gemeenten ter ondersteuning van inwoners. Alles overziend sluit die verdeling van Rijksmiddelen redelijk goed aan op de verdeling van de problematiek.

Maar de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen heeft laten zien dat er de komende decennia een aantal ontwikkelingen zijn die tot keuzes op dit gebied dwingen. Kort gezegd: het wordt drukker, diverser en (dubbel)grijzer. Van den Berg en Kaput brengen in hun essay naar voren welke dilemma's dit oproept over de bestuurlijke en financiële verhoudingen rond bestaanszekerheid. Belangen tussen Rijk en gemeenten kunnen meer gaan schuren, maar ook belangen tussen provincies en gemeenten onderling.

19 SCP (2019). *Eindevaluatie Participatiewet*.

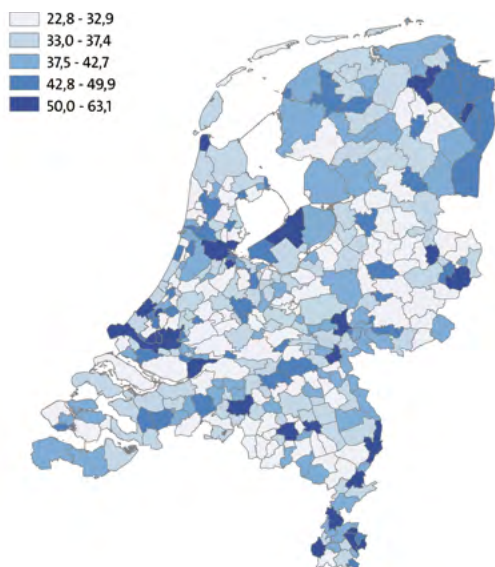
20 NVVK (2023). *Jaarverslag 2022*. Zie <https://jaarverslag.nvbk.nl/2022/cijfers>.

21 Een voorbeeld is de gemeente Groningen. Groningen gaat tandartskosten minima vergoeden (binnenlandsbestuur.nl).

22 De Multiple Deprivation Index is een maatstaf om armoede te kwantificeren, dan wel behoeften waarin niet wordt voorzien. Het gaat om het in beeld brengen van gebieden met (grote) achterstanden op meerdere gebieden. Dit idee is gebaseerd op datasets die in het Verenigd Koninkrijk gebruikt worden, waarvoor Pon/Telos recent een vertaling heeft gemaakt naar de Nederlandse situatie op gemeenteniveau. Zie voor verdere toelichting: Dagevos et al. (2022). *Werelden van verschil*.

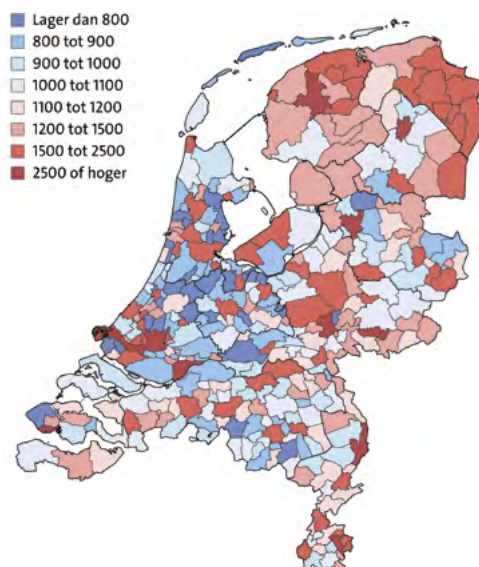
Kortom: de ongelijkheid van kansen en problemen kan toenemen, evenals de belangentegenstellingen tussen overheden. Maar met samenhangende politieke keuzes en beleid kan hier invloed op uitgeoefend worden.

Figuur 1 Problematiek en verdeling van middelen



Bron: Dagevos et al., 2022

Figuur 2 Verdeling van Rijksmiddelen over gemeenten ter ondersteuning van inwoners



Bron: COELO, 2022

5. DILEMMA'S EN VOORUITBLIK

Een aantal essays laat zien dat in de oorzaken van de problemen ook de oplossingen kunnen liggen. Roozendaal pleit in haar essay voor een ander mensbeeld, meer maatwerk en vereenvoudiging. Kruijer betoogt dat efficiëntie niet overboord gezet moet worden, maar met een andere interpretatie juist de oplossing kan bieden. Maar dan moet wel vanuit de leefsituatie van de hulpvrager gewerkt worden, en niet vanuit de systemen. Dit bepleit ook Czyzewski, op grond van zijn ervaringen als lid van het Aanjaagteam Verwarde Personen: eerst de werkwijze ontwikkelen, dan pas de noodzakelijke kaders scheppen.

Maar dit leidt wel tot een aantal dilemma's, die op deze Dag van de Financiële Verhoudingen besproken zullen worden:

- Als het Rijk het sociaal minimum repareert, wat betekent dit dan in de praktijk? Wat is dan de taak of rol van gemeenten? Zijn ze dan nog puur uitvoe-

- ringskantoor, of hebben ze de ruimte om bovenop dat landelijk uniform minimum maatwerk te verrichten? Waar bestaat dat maatwerk dan uit?
- Hierop voortdenkend: wat betekent ‘gemeentelijke beleidsvrijheid’ in deze context? Hoe verhouden ‘maatwerk’ en ‘gelijke voorzieningen voor iedereen’ zich tot elkaar, zeker gezien de demografische context, waarin verschillen groter (kunnen) worden?
 - Als we uitgaan van meer maatwerk, wat betekent dat voor de uitvoering van gemeenten? Maatwerk voor iedereen is immers onmogelijk.
 - In relatie hiermee: het is onwenselijk dat gemeenten inkomenspolitiek bedrijven. Hoe verhoudt zich dit met de wens tot ‘maatwerk’? Gaat het bij maatwerk dan om andere zaken dan inkomensondersteuning? En hoe verhoudt dit zich tot doelmatigheid? Zouden gemeenten niet juist meer inkomensafhankelijke regelingen moeten hebben zodat de middelen daar terecht komen waar ze het meest nodig zijn? Oftewel: hoe moet de balans tussen uniformiteit en doelmatigheid gekozen worden?
 - Als het Rijk het sociaal minimum repareert, hoort hier wel een rekening bij. Daarmee is er waarschijnlijk minder financiële ruimte voor gemeenten. Hoe voorkomen we dan afwenteling en het doorschuiven van rekeningen?
 - Het klinkt sympathiek: ‘Eerst werkwijze ontwikkelen, dan de kaders scheppen’. Maar wat betekent dat in de praktijk voor bijvoorbeeld de wens om dezelfde voorzieningen aan te bieden? De huidige kaders waren immers bedoeld voor het voorkomen van willekeur en het borgen van efficiëntie. Hoe kan de rijkere invulling van het concept ‘efficiëntie’ van Kruijer hierbij helpen?

De ROB zal de opbrengsten van deze Dag van de Financiële Verhoudingen mede gebruiken voor een advies over de bekostiging van medebewind in zijn algemeenheid – dus niet alleen over bestaanszekerheid. Dit advies zal in de loop van het voorjaar verschijnen.

Verder is aan het SCP gevraagd om een overkoepelend essay te schrijven over het borgen van bestaanszekerheid in het stelsel van bestuurlijke verhoudingen. Dat essay wordt opgenomen in de gedrukte versie van deze bundel.

Bestaanszekerheid tussen Rijk, gemeenten en maatschappelijk middenveld

Robert Vonk¹

1. INLEIDING

Volgens artikel 20 van de Grondwet zijn bestaanszekerheid, spreiding van de welvaart, toegang tot sociale zekerheid en het verlenen van bijstand ‘voorwerp van zorg der overheid’.² Er wordt in de huidige maatschappelijke discussie over bestaanszekerheid, of het gebrek daaraan, vaak verwezen naar dit grondwetsartikel. Tegelijkertijd roept het ook een aantal belangrijke vragen op. Want wat is ‘bestaanszekerheid’ eigenlijk? Kan de overheid al haar burgers bestaanszekerheid bieden? En, zo ja, hoe dan?

In dit essay staat de lange maatschappelijke en politieke worsteling met deze drie vragen centraal én de rol die Rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties daarin hebben gespeeld; met het gebrek aan precisie en de overdrijving die beknoptheid noodzakelijkerwijs eigen is. Deze worsteling begint ver voor de grondwetswijziging van 1983, het jaar waarin de term ‘bestaanszekerheid’ voor het eerst in de Nederlandse Grondwet verscheen. Artikel 20 van de Grondwet staat immers in een lange traditie van overheidszorg voor mensen en die niet, of niet meer volledig zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien.³ Zoals we zullen zien, vertonen huidige discussies over bestaanszekerheid opvallende gelijkenissen met het politieke en maatschappelijke debat over armenzorg aan het begin van de negentiende eeuw.

2. 1796 TOT 1911: LIEFDADIGHEID EN SOCIALE BEHEERSING

Tot ver in de negentiende eeuw was armenzorg vooral een lokale aangelegenheid, geworteld in plaatselijke geloofsgemeenschappen en particuliere liefdadigheid. In principe zorgde ieder kerkgenootschap voor zijn ‘eigen’ armen. De stedelijke overheid ontfermde zich over de ‘algemene armen’, ofwel degenen die niet (meer) tot een kerkgemeenschap behoorden.⁴

1 Prof. dr. R.A.A. Vonk is bijzonder hoogleraar geschiedenis van de sociale zekerheid aan de Universiteit Utrecht.

2 *Artikel 20, Grondwet*. (2019, 16 januari), geraadpleegd op 18 maart 2024 van: <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0001840&hoofdstuk=1&artikel=20&z=2018-12-21&g=2018-12-21>.

3 Houwerzijl, M. & Vlemminx, F. (2022). *Artikel 20 - Bestaanszekerheid. Nederland Rechtsstaat*. Geraadpleegd op 18 maart 2024 van: <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-bij-hoofdstuk-1-grondrechten/artikel-20-bestaanszekerheid>.

4 Kloek, J.J. & Mijnhardt, W.W. (2001). 1800. *Blauwdrukken voor een samenleving*. Sdu Uitgevers, p. 294-295; Van Leeuwen, M.H.D. (1998a). Armenzorg 1800-1912: Erfenis van de Republiek. In: J. van Gerwen & M.H.D. van Leeuwen (red.), *Studies over zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*. (p. 276-316). NEHA/Verbond van Verzekeraars.

Armenzorg was vooral bedoeld als helpende hand en moest ervoor zorgen dat mensen niet omkwamen van de honger. De bedeling bestond dan ook hoofdzakelijk uit voedsel, vooral brood, en soms geld, schoeisel of kleding en geregeld brandstof. Daarnaast hadden armen vrijwel altijd gratis toegang tot geneeskundige zorg en kregen ze indien nodig een kosteloze begrafenis. Voor arme kinderen was er meestal gratis onderwijs, waarbij de nadruk overigens vooral lag op godsdienstige vorming. Ondanks dit ogenschijnlijk ruime aanbod aan goederen en voorzieningen, was de bedeling voor veel armen te weinig om van te kunnen leven. Een leven in armenzorg betekende noodzakelijkerwijs dus ook een arbeidzaam leven, niettegenstaande de toen (ook al) breed gedeelde ideeën over de vermeende arbeidsschuwhoud van armen.⁵

Armenzorg stond in deze periode in het teken van oprechte sociale beweging, religieus geïnspireerde liefdadigheid en sociale beheersing. Armenzorg had voor tijdgenoten een duidelijke functie in het beschermen van de maatschappelijke *status quo*. Of, zoals de liberale ondernemer, journalist en jonkheer Henri Smitsaert het later zou verwoorden: ‘De algemene veiligheid en orde eisen dat de behoeftigen niet van de honger sterven, opdat zij zich niet geneigd voelen tot bedelarij, diefstal, plundering en misschien wel tot opstand. Het is dus een voorzorgsmaatregel van politie, om hun datgene te geven dat hen in leven houdt.’⁶

Voor de stedelijke elite waren armen namelijk niet alleen een bron van goedkope arbeid of een object van mededogen, maar ook een potentiële bedreiging, zowel voor de volksgezondheid (epidemische ziekten), de openbare orde (bedelarij, diefstal, plundering), de sociale verhoudingen (opstand) als de morele orde (wangedrag, prostitutie). Die bedreiging kon worden ingedamd door de armen te disciplineren en door armenzorg te binden aan de bestaande sociale en maatschappelijke verhoudingen.⁷

Aan het einde van de achttiende eeuw was het oude systeem van armenzorg barsten gaan vertonen. Door de stagnerende economie was het aantal armen sneller gegroeid dan de bestaande bedelingsstructuren aankonden. Er werden echter ook steeds meer vraagtekens gezet bij de motieven die aan armenzorg ten grondslag lagen. De bedeling lenigde de ergste nood, maar bood de arme immers geen uitzicht op lotsverbetering. Dat strookte niet met de zich gestaag verspreidende verlichtingsidealen. Binnen dit ideologische kader werd armenzorg niet zozeer gezien als middel voor sociale beheersing, maar als een instrument van verheffing. Armenzorg moest de bedeelde in staat stellen om zichzelf te ontplooiën tot

5 Prak, M. (1998). Armenzorg 1500-1800. In: Van Gerwen & Van Leeuwen (1998a), p. 309-310; Kloek & Mijnhardt (2001), p. 295-296.

6 Smitsaert, H. (1910). *Overzicht van het Nederlandsch armwezen*. (2e druk). H.D. Tjeenk Willink, p. 20.

7 Prak, M. (1998), p. 53; Hoogenboom, M. (2004). *Standenstrijd en zekerheid: een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland*. Boom, p. 47-50.

een volwaardige burger die zich op een verstandige en redelijke manier zou kunnen wijden aan zijn huiselijke en publieke plichten. Het was de taak van de staat, en niet van de kerk of van een particuliere organisatie, om gelijke randvoorwaarden te scheppen voor iedere burger.⁸

Deze nieuwe opvattingen over armenzorg en de rol van de staat vonden hun weg naar de *Bataafsche Staatsregeling* van 1798. Maar de invoering van een landelijke armenwet liep uiteindelijk vast op financieringsproblemen en fel verzet van kerken en stedelijke elites; een patroon dat zich de daaropvolgende decennia nog een aantal keer zou herhalen. Zo ook bij de totstandkoming van de Armenwet van 1854. De liberaal Johan Thorbecke had eerder geprobeerd om de armenzorg volledig onder staattoezicht te brengen. Dat was weliswaar iets minder radicaal dan een volledig genationaliseerde armenzorg, maar ook Thorbecke zag het liefst dat op termijn ‘de geheele armenzorg als eene publieke dienst’ zou worden georganiseerd.⁹ Zijn wetsvoorstel liep echter stuk op ongemeen heftig verzet van kerken en confessionele politici. Zij beschouwden liefdadigheid en sociale ondersteuning als hun eigen domein. De Rijksoverheid diende zich daar niet mee te bemoeien.¹⁰

In zijn poging om tegemoet te komen aan deze gevoelens, werd de door het conservatieve kabinet Van Hall (1853-1856) ingevoerde Armenwet van 1854 een karikatuur. De wet greep op een overdreven manier terug naar de armenzorgpraktijk uit de periode van de Republiek. In tegenstelling tot de liberale Grondwet, die de gemeenten aanwees als de verantwoordelijken voor de invulling en organisatie van sociale zorg, legde de Armenwet het primaat volledig bij kerken en particuliere liefdadigheid. Gemeentelijke armenzorg was er alleen voor *echte armen* en dan alleen als het *volstrekt onvermijdelijk* was. Kortom, de gemeenten waren weliswaar verantwoordelijk voor armenzorg, maar het was eigenlijk niet de bedoeling dat ze ook iets deden. Bovendien was de wet extreem terughoudend. Er werd niets geregeld omtrent de financiering en de wet schreef geen enkele regel voor over de minimale hoogte van de bedeling of de toelating tot armenzorg. Armenzorg bleef een gunst, daarmee vooral een instrument van sociale beheersing.¹¹

De Armenwet van 1854 bestendigde de traditionele rolverdeling tussen kerken, particuliere organisaties en gemeenten in de armenzorg, maar was daardoor ook al achterhaald op het moment van invoering. De realiteit was immers dat kerkelijke en particuliere organisaties de armenzorg misschien wel *wilden* organiseren,

- 8 Stedman Jones, G. (2004). *An end to poverty? A historical debate*. Columbia University Press, p. 224-240; Kloek & Mijnhardt (2001), p. 267-312.
- 9 Geciteerd in: Van der Loo, L.F. (1981). ‘Den arme gegeven...’. *Een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland, 1784-1965*. Boom, p. 33.
- 10 Van der Valk, L. (1986). *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid*. Een onderzoek naar de ontwikkeling van de armenzorg in Nederland tegen de achtergrond van de overgang naar de Algemene Bijstandswet, 1912-1965. Stichting Beheer IISG, p. 9-12.
- 11 Van Leeuwen (1998a), p. 285-287.

maar dit wegens geldgebrek feitelijk niet *konden*. Hierdoor kwamen dure vormen van armenzorg, zoals armenonderwijs, geneeskundige zorg, de verzorging van mensen met een beperking en gestichtszorg, vrijwel direct na de invoering van de Armenwet volledig voor rekening van gemeenten.¹² Kerken en particuliere organisaties hielden de financiële bedeling echter langer onder hun hoede. Maar ook hier moesten gemeenten, ondanks het wettelijk verbod op ‘dubbele bedeling’¹³, in de loop van de negentiende eeuw steeds vaker bijspringen vaak vanwege de door geldgebrek (extreem) lage uitkeringen van kerkelijke en particuliere liefdadigheid.

Aan de vooravond van de twintigste eeuw was de situatie in de armenzorg gechargeerd gezegd precies het tegenovergestelde van wat de Armenwet ooit had beoogd. De rol van de (gemeentelijke) overheid was alleen maar gegroeid, terwijl kerkelijke organisaties en particuliere liefdadigheid flink aan belang hadden ingeboet. De gemeente was steeds vaker het eerste aanspreekpunt in plaats van achterwacht, zoals het in de Grondwet van 1848 was voorzien. Hierdoor lagen de kosten van de gemeentelijke armenzorg echter aanzienlijk hoger dan op voorhand was gedacht. Het gebrek aan een solide financieringsgrond begon dan ook pijnlijk duidelijk te worden. De gemeentelijke armenzorg kwam immers volledig voor rekening van gemeenten zelf. Dat was gezien het feit dat gemeenten ook zelf belasting konden heffen niet direct een probleem, maar het zorgde wel voor grote verschillen tussen gemeenten wat betreft het niveau van armenzorg.¹⁴

Dit probleem werd verder versterkt door de afschaffing van het ingewikkelde systeem van verhaalrecht, waardoor niet langer de geboortegemeente van de arme verantwoordelijk was voor de financiering van onderstand, maar de woongemeente. Deze maatregel was er vooral op gericht om gemeenten aan te zetten tot het matigen van hulp, ze konden de kosten immers niet meer afwentelen op anderen. Maar het maakte het voor minder draagkrachtige (plattelands)gemeenten ook lucratief om hun armen aan te moedigen om te verhuizen.¹⁵

12 Van der Velden, H.F. (1993). *Financiële toegankelijkheid tot gezondheidszorg in Nederland 1850-1941. Medische armenzorg, ziekenfondsen en de verenigingen voor ziekenhuisverpleging op nationaal en lokaal niveau (Schiedam, Roordahuizum en Amsterdam)*. Stichting Beheer IISG, p. 54-56; Bakker, C. Th. (2009). *Geld voor GGZ: de financiering van de geestelijke gezondheidszorg en de invloed van geld op de zorgpraktijk (1884-1984)*. Amsterdam University Press, p. 48-53; Van Leeuwen (1998a), p. 314-315; Van der Loo (1981), p. 90-107.

13 De term ‘dubbele bedeling’ doelt op een situatie waarbij een individuele arme financiële bijstand krijgt van twee instanties, bijvoorbeeld de kerk én de gemeente.

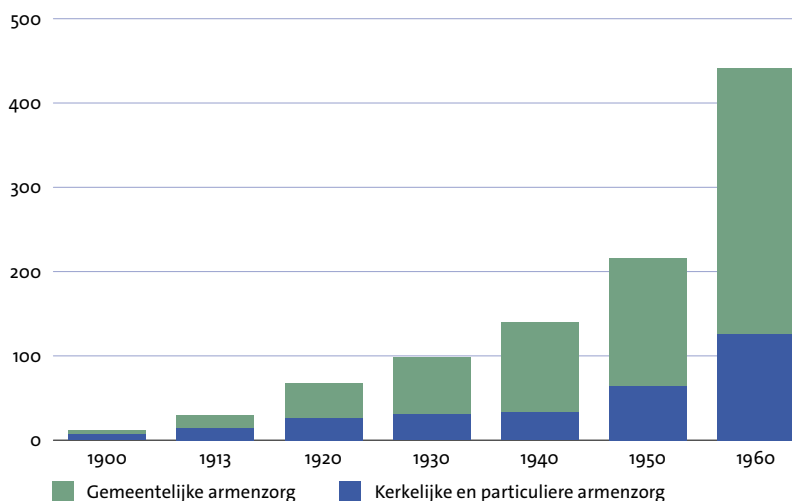
14 Leurs, B. (2023). Van een collier de misère naar een dun koord. De normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds – een historie in vogelvlucht. In: *Een financieel fundament voor grote opgaven. Essaybundel bij de Dag van de Financiële Verhoudingen 2023* (p. 28-45). Raad voor het Openbaar Bestuur.

15 Van der Valk (1986), p. 11-12; Van Leeuwen (1998a), p. 287-288.

3. 1912-1945: DE ROLLEN OMGEDRAAI

Aan het begin van de twintigste eeuw was armenzorg nog steeds een lokale aanpak. Het waren gemeenten die een steeds groter deel van de zorg en de kosten op zich namen. En die kosten stegen aanzienlijk. Beide ontwikkelingen zijn goed terug te zien in de cijfers (figuur 1). Aan het begin van de twintigste eeuw gingen de uitgaven van gemeenten en kerkelijke en particuliere armenzorg nog redelijk gelijk op, maar in 1913 hadden gemeenten het particulier initiatief al ruimschoots ingehaald. Aan het einde van de jaren dertig waren gemeenten de belangrijkste financier, waardoor ook de Rijksoverheid een grotere rol kreeg, waarover later meer.

Figuur 1 **Uitgaven aan armenzorg in Nederland, 1900-1960**
in miljoenen guldens



Bron: Van der Valk, p. 236-237.

De Armenwet van 1912 was een, achteraf gezien, moedige poging om de kaders van de armenzorg aan te passen aan de realiteit. Hoewel in de wet het primaat van de armenzorg nog steeds bij familie en kerk werd gelegd – de macht van het particulier initiatief was tanende maar nog niet gebroken – bood de wet wel meer ruimte voor gemeentelijk initiatief. De in de praktijk toch al nauwelijks meer functionerende bepaling van *volstrekte onvermijdelijkheid* verviel. Bovendien creëerde de wet ook een klein beetje ruimte voor verheffing. Artikel 29 bepaalde dat gemeenten in sommige gevallen, als de omstandigheden het toelieten, meer

mochten doen dan het volstrekt minimale.¹⁶ En de bedeelde kreeg het recht om bij de Kroon in beroep te gaan, mocht armenzorg worden geweigerd.

Het waren kleine stappen vooruit. De wet verplichtte nog steeds weinig, maar verbood ook bijna niets meer, waardoor er veel ruimte ontstond voor eigen initiatief van gemeentebesturen. Deze ruimte werd door een deel van de grotere gemeenten ook ten volle benut. Langzaamaan begon de gemeentelijke armenzorg zich te professionaliseren: de eerste sociale diensten ontstonden en er werden gemeentelijke gezondheidsdiensten opgericht. De uitkeringen stegen, en het maatschappelijk werk – bedoeld om de arme te verheffen – kreeg een flinke impuls.

Bovendien werd de Armenwet in de loop van de jaren twintig en dertig steeds vaker gebruikt om dure vormen van (langdurige) zorg te financieren, zoals geestelijke gezondheidszorg en ziekenhuiszorg.¹⁷

Desondanks is het goed om te beseffen dat voor de meeste armen de armenzorg ook in deze periode slechts minimale ondersteuning bood. Steun die bovendien gepaard ging met vernederende voorwaarden. Zo was de gemeentelijke financiële bijstand in de meeste gevallen een gift die in principe terugbetaald moest worden, of verhaald kon worden op iemands familie, tot aan schoonouders en -kinderen toe. Bovendien kon de bedeelde als tegenprestatie voor de ontvangen steun verplicht tewerkgesteld worden, wat vooral in de jaren twintig en dertig ook op grote schaal gebeurde. En het bijna mythisch geworden grote gat in het rijwielplaatje maakte voor iedereen duidelijk dat aan deze arme de rijwielbelasting was kwijtgescholden.¹⁸

Dat gemeenten vaak noodgedwongen in het gat sprongen dat de kerkelijke en particuliere liefdadigheid hadden moeten laten vallen, maakte wederom duidelijk hoe gebrekkig de financiering van de armenzorg was geregeld. Daar had de wet van 1912 geen enkele verandering in gebracht. De *Wet op financiële verhoudingen* van 1929 probeerde hieraan tegemoet te komen, omdat ‘de zorg voor veiligheid, gezondheid, ziekenverplegingen maatschappelijk hulpbetoon (...) niet [kan] worden verwaarloosd zonder en algemeen, ver buiten de grens van een bepaalde gemeente reikend, belang te schaden’.¹⁹ Er werd een gemeentefonds ingesteld, gefinancierd door middel van een door het Rijk geïnde gemeentefondsbelasting. Gemeenten kregen vanuit dit fonds een gedeeltelijke vergoeding voor de kosten van armenzorg.²⁰

16 Van Leeuwen, M.H.D. (1998b). Armenzorg 1912-1965: van centrum naar periferie. In: Van Gerwen & Van Leeuwen, *Studies over zekerheidsarrangementen*. p. 522.

17 Van der Loo (1981), p. 128-131, 151-172; Van Leeuwen (1998b), p. 541-544; Bertens, R.M. (2021). *Liberal solidarity. Guaranteeing access to Dutch health care under the banner of private initiative, 1848-2015*. PhD Thesis Universiteit Utrecht, p. 92-98.

18 Van Leeuwen (1998b), p. 544-545, 564-568.

19 Geciteerd in: Van der Loo (1981), p. 149.

20 Leurs (2023), p. 36-37.

Tijdens het interbellum kreeg de Rijksoverheid niet alleen een rol in de (indirecte) financiering van de armenzorg, ze onttrok ook steeds meer groepen aan de armenzorg. Het uitdijende stelsel van socialezekerheidsregelingen, gedragen door Rijk en sociale partners, bood een groeiend deel van de werkende bevolking bescherming tegen de financiële gevolgen van ziekte, ouderdom, invaliditeit en werkloosheid. Daarmee verdrong de sociale zekerheid stap voor stap de kerkelijke en gemeentelijke bedeling. Dit is terug te zien in de cijfers: het aandeel van de armenzorg in de totale sociale zorg liep terug van ongeveer 65% in 1905 tot ongeveer 25% in 1935 en 10% in 1960.²¹

4. 1946-1980: BIJSTAND ALS RECHT

De armenzorg veranderde vanaf de jaren dertig langzaam van een centraal in een perifeer instrument van sociale zorg. Deze ontwikkeling zette na de Tweede Wereldoorlog door. Tijdens de Duitse bezetting had de invoering van het Ziekenfondsenbesluit (1941) ervoor gezorgd dat de financiering van kostbare ziekenhuiszorg niet meer via de armenzorg hoefde te lopen.²² En met de invoering van de *Noodwet Ouderdomsvoorziening* (1947), de *Werkloosheidswet* (1952), de *Algemene Ouderdomswet* (1956) en de *Algemene Weduwen en Wezenwet* (1958) verloor de armenzorg ook een groot deel van haar ‘natuurlijke’ doelgroepen: ouderen, werklozen, weduwen en wezen.

Ook het denken over armenzorg veranderde na Tweede Wereldoorlog. Onder invloed van de rapporten van de commissie-Beveridge en de commissie-Van Rhijn had het idee dat sociale zorg een recht was in plaats van een gunst definitief vaste voet aan de grond gekregen.²³ Hoewel het recht op onderstand pas met de invoering van de *Algemene Bijstandswet* in 1965 wettelijk werd vastgelegd, werd er in de jaren veertig en vijftig door een groeiend aantal gemeenten al in die geest gewerkt. Zo werd het verhaalsrecht²⁴ vaak al niet meer toegepast. Ook werden er tussen gemeenten informele regionale afspraken gemaakt over de hoogte van uitkeringen, waarbij rekening werd gehouden met de kosten van levensonderhoud. Daarnaast maakte verplichte tewerkstelling in de jaren vijftig plaats voor arbeidsbemiddeling en sociale werkvoorzieningen.²⁵

De kerkelijke en particuliere armenzorg hadden in de jaren veertig en vijftig weliswaar flink aan belang ingeboet, maar verdwenen waren ze allerminst. De

21 Van Leeuwen (1998b), p. 538-539.

22 Vonk, R.A.A. (2012). Een taak voor de staat? Sociale zekerheid, de bezetting en de totstandkoming van de verplichte ziekenfondsverzekering in Nederland, 1939-1949. *BMGN-Low Countries Historical Review*, 127(3), p. 3-28.

23 Van der Loo (1981), p. 202-203, 206; Van Leeuwen, M.H.D. (1998c). Opbloei van de charitas na 1965. In: Van Gerwen & Van Leeuwen, *Studies over zekerheidsarrangementen*, p. 762-763; Kappelhof, A.C.M. (2004). ‘Omdat het historisch gegroeid is’. De Londense commissie-Van Rhijn en de ontwikkeling van de sociale verzekering in Nederland (1937-1952). *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis*, 1(2), p. 71-91.

24 Het recht om de geboden financiële hulp terug te vorderen bij iemands familie.

25 Van der Loo (1981), p. 216-218, 227-231.

manier waarop de kerkelijke en particuliere liefdadigheid werd ingevuld, veranderde echter wel. Vanaf de jaren vijftig verschoof het zwaartepunt van materiële ondersteuning naar immateriële zorg, in het bijzonder gezinsverzorging (hulp in de huishouding) en algemeen maatschappelijk werk.²⁶ Deze transformatie werd overigens mede mogelijk gemaakt door royale subsidies van het in 1952 opgerichte ministerie van Maatschappelijk Werk.²⁷ De omkering van de rolverdeling die in de Armenwetten van 1854 en 1912 was vastgelegd, was hiermee compleet. De armenzorg van het maatschappelijke middenveld was in de praktijk vooral aanvullend van aard geworden, gesubsidieerd door het Rijk en de gemeenten.

In praktisch opzicht veranderde er door het aannemen van de nieuwe *Algemene Bijstandswet* van 1965 dus niet bijzonder veel. Ook het feit dat de Rijksoverheid nu de middelen opricht voor de bijstand was een bevestiging van de praktijk. De fiscale autonomie van gemeenten was tijdens de Duitse bezetting zwaar ingeperkt en na de oorlog niet hersteld.²⁸ Wat wel veranderde, was de reikwijdte van de bijstand. Ondanks het feit dat de Bijstandswet, anders dan de oude Armenwet, doordesemd was van een verheffingsideaal, voorzag de wet slechts in financiële ondersteuning. Dit was ook afdoende, omdat zaken als onderwijs, arbeidsbemiddeling en de toegankelijkheid van grote delen van de gezondheidszorg al op andere manieren waren geregeld.²⁹

De Bijstandswet was opzettelijk vaag over de hoogte van de bijstandsuitkering. De wet bevatte wel minimumnormen, maar de uiteindelijke hoogte van de bijstandsuitkering moest per geval worden vastgesteld en moest zich bovendien niet beperken tot minimale ondersteuning. De bijstandsuitkering dekte niet zozeer de (minimale) kosten van noodzakelijk levensonderhoud, maar de noodzakelijke kosten van het bestaan. Kortom, een bijstandsuitkering moest ook ruimte bieden voor de aanschaf van het spreekwoordelijke bloemetje op tafel.³⁰ Gemeenten hadden op dit vlak een grote mate van vrijheid. Bovendien waren de mogelijkheden van de Rijksoverheid om in te grijpen in gemeentelijk bijstandsbeleid zeer beperkt. Dit leidde tot grote regionale verschillen: een verschil tussen regio's van 10 gulden per week op een gemiddelde uitkering van 73 gulden was geen uitzondering. Maar het leidde ook tot het vaststellen van uitkeringen die hoger lagen dan (minimum)lonen.³¹

26 Van der Loo (1981), p. 222-227.

27 De Haan, I. & Duyvendak, J.W. (2002). *In het hart van de verzorgingsstaat. Het ministerie van Maatschappelijk Werk en zijn opvolgers (CRM, WVC, VWS) 1952-2002*. Walburg Pers, p. 83-85.

28 Leurs (2023), p. 36-37.

29 De Haan & Duyvendak (2002), p. 89-90; Met de nieuwe Bijstandswet verdween ook de financiële basis voor grote delen van de intramurale geestelijke gezondheidszorg en zorg voor mensen met een beperking. De invoering van de Bijstandswet was dan ook een van de directe aanleidingen voor de invoering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) in 1968.

30 Van der Waals, H. (1975). *De mogelijkheden van de Algemene Bijstandswet*. Kluwer, p. 21.

31 Van der Loo, L.F. (1992). *Arm in Nederland, 1815-1990*. Boom, p. 131-132.

In de jaren zeventig werd de gemeentelijke vrijheid om de hoogte van de bijstandsuitkering te bepalen en eventuele aanvullende hulp te verlenen stap voor stap ingeperkt. Zo werd bijvoorbeeld de hoogte van de bijstandsuitkering wettelijk gekoppeld aan het minimumloon en vrijwel direct daarna bevroren. De geoordeelde toeslagen, bedoeld om de bijstandsuitkering aan de persoonlijke situatie te kunnen aanpassen, werden genormeerd en ook het toezicht op de gemeentelijke uitvoering werd verscherpt. De ruimte om recht te doen aan de specifieke omstandigheden van de bijstandsgerechtigde verdween.³² Feitelijk waren aan het begin van de jaren tachtig alleen de burgerlijke staat en de samenstelling van het huishouden nog relevant voor het bepalen van de hoogte van de uitkering.³³

5. 1981-HEDEN: NIEUWE GRENZEN, OUDE PRINCIPES

Mede als gevolg van de doorzettende economische neergang nam het gebruik van socialezekerheidsregelingen en voorzieningen snel toe. Medio jaren tachtig waren er in Nederland niet alleen 650.000 mensen werkloos, maar ook ongeveer 880.000 mensen arbeidsongeschikt. Het aantal huishoudens in de bijstand groeide van ongeveer 230.000 in 1980 naar 583.000 in 1985. Tegenover iedere 100 werkenden stonden meer dan 86 mensen met een sociale uitkering. De bijstand was niet langer een tijdelijke voorziening maar een primaire bestaansvoorziening geworden, met name voor werklozen en gescheiden vrouwen. Ongeveer 50 procent van de bijstandsontvangers zat langer dan drie jaar in de bijstand, en 10 procent langer dan tien jaar.³⁴

Voor tijdgenoten leek het alsof het stelsel van sociale zekerheid op zijn laatste benen liep. Het moest anders. Welzijnsbeleid moest zich niet langer richten op het compenseren van gebrek, maar op sociale integratie, arbeidsparticipatie en de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Werk 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 Het was dit adagium dat het beleid van de volgende decennia zou bepalen. In vergelijking tot de voorgaande anderhalve eeuw, kenmerkte het overheidsbeleid zich in deze periode door een enorme hervormingsdrift, waarbij de ene hervorming bijna naadloos overliep in de andere. Het stelsel van sociale zekerheid werd in de jaren tachtig voor het eerst langs de lijnen van integratie, arbeidsparticipatie en eigen

32 Van der Waals (1975), p. 36-37; Van der Loo (1992), p. 133; Noordam, F. (1998). *Sociale zekerheid 1950-2000*. In: Van Gerwen & Van Leeuwen, *Studies over zekerheidsarrangementen*, p. 831.

33 Bussemaker, J. (1993). *Betwiste zelfstandigheid: individualisering sekse en verzorgingsstaat*. Dissertatie. SUA, p. 179.

34 Noordam (1998), p. 831; CBS (2024). *Tijdreeksen sociale zekerheid*. Geraadpleegd op 18 maart 2024 via: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/03763/table?dl=9FD28>.

35 WRR (1982). *Herwaardering van welzijnsbeleid*; WRR (1990). *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*.

verantwoordelijkheid hervormd. Uitkeringen, inclusief de bijstand, werden verlaagd en de toelatingscriteria stap voor stap aangescherpt.³⁶

Ook de Algemene Bijstandswet werd in 1996 grondig herzien. De bijstand moest zich expliciet richten op terugkeer naar arbeid, en aangezien het overigens nooit bewezen vermoeden leefde dat er op grote schaal werd gefraudeerd³⁷, moest er scherper en frequenter worden gecontroleerd. In de veronderstelling dat gemeenten beter dan het Rijk konden toezien op mogelijke fraude en ook beter in staat waren om mensen naar werk te (be)geleiden, kregen gemeenten in de *nieuwe Algemene Bijstandswet* (nABW) weer meer bevoegdheden.³⁸ Toch wisten maar weinig mensen in de bijstand echt te profiteren van de enorme stijging van de werkgelegenheid in de tweede helft van de jaren negentig.

De *Wet werk en bijstand* (WWB) van 2004 moest hierin verandering brengen. De wet breidde de bevoegdheden van gemeenten verder uit. Het mes werd gezet in dwingende uitvoeringsvoorschriften en rapportageverplichtingen. Net als bij de hervorming van 1996 was de bijstandsgerechtigde krachtens de WWB verplicht te zoeken naar werk, maar hierbij gold voortaan het criterium van ‘algemeen geaccepteerde arbeid’. Bij het zoeken naar en accepteren van werk mocht de bijstandsontvanger zich niet meer laten leiden door opleidingsniveau, werkervaring, interesses, hoogte van het salaris, omvang en duur van de arbeidsovereenkomst of de reisaftand. Elke vorm van werk moest worden geaccepteerd, op straffe van een door de gemeente te bepalen korting, die in de regel bestond uit het inhouden van een maand bijstandsuitkering.³⁹

Tegen de achtergrond van een strenger wordende overheid onderging het maatschappelijk middenveld van kerkelijke en particuliere liefdadigheid wederom een gedaanteverandering. Naast het feit dat deze instellingen op lokaal niveau grote delen van de maatschappelijke zorg op zich namen, vaak ingehuurd of gesubsidieerd door gemeenten of Rijksoverheid, sprongen ze ook steeds vaker in het gat dat gemeenten en Rijk lieten vallen. Bijvoorbeeld door zich te richten op hulp aan groepen die buiten de bestaande regelingen vielen, zoals ongedocu-

36 Noordam (1998), p. 837-840; Commissie Sociaal Minimum (2023). *Een zeker bestaan; Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum (Rapport II)*, p. 64-66.

37 Onderzoekscommissie toepassing ABW (1993). *Het recht op bijstand: de mazen van het vangnet: onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van de abw: eindrapport*. VUGA, p. 95.

38 Noordam (1998), p. 843; Ter Veld, E. (1992, 12 maart). *Herinrichting van de Algemene Bijstandswet* [Memorie van Toelichting]. *Kamerstukken II 1991/92, 22545, nr. 3*. Geraadpleegd op 18 maart 2024 via: https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19911992/0000025507/1/pdf/SGD_19911992_0006891.pdf.

39 Rutte, M. (2003, 14 mei). Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand) [Memorie van Toelichting]. *Kamerstukken II 2002/03, 28870, nr. 3*. Geraadpleegd op 18 maart 2024 via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28870-3.pdf>.

menteerden en daklozen. Of door hulp te bieden in situaties waarbij huishoudens ondanks een uitkering toch in armoede leefden.⁴⁰

Ook in de eenentwintigste eeuw lag de nadruk in het socialezekerheidsbeleid op participatie, individuele verantwoordelijkheid en deregulering. Hoewel hierbij vaak verwezen wordt naar de troonrede van 2013 en de term 'participatiesamenleving', gaat het feitelijk om een voortzetting van het beleid van de jaren tachtig en negentig. Het idee dat mensen door middel van financiële prikkels gestimuleerd konden worden om (beter) voor zichzelf en anderen te zorgen, was inmiddels stevig verankerd geraakt in sociaal beleid.⁴¹ In 2015 culmineerde dit in de zogenoemde drie decentralisaties waarmee grote delen van de 'oude armenzorg' weer terugkwamen bij gemeenten. Met de invoering van de *Wet maatschappelijke ondersteuning* (Wmo), de *Jeugdwet* en de *Participatiewet* werden de gemeenten niet alleen verantwoordelijk voor de jeugdzorg, een deel van de ouderenzorg en de zorg voor mensen met een beperking, maar ook voor de re-integratie van mensen (naar vermogen) op de arbeidsmarkt, waaronder ook jonggehandicapten en mensen uit de sociale werkvoorziening. De gemeente was volgens het Rijk de ideale integrale hulpverlener. Juist op lokaal niveau zou het gemakkelijker moeten zijn om verbindingen te leggen tussen maatschappelijke ondersteuning, jeugd- en gezinshulp, werk en inkomen en andere gemeentelijke taken, zoals schuldhulpverlening, veiligheid, onderwijs en huisvesting. Tegelijkertijd werd er ook geanticipeerd op een verhoogde efficiëntie van de gemeentelijke zorg, door een budgetkorting van 40% door te voeren.⁴²

De Participatiewet had nog meer dan de nABW en de WWB het doel om mensen te activeren. In de wet werd een sterker accent gelegd op de eigen verantwoordelijkheid en wederkerigheid. Zo werden ondersteunende maatregelen in het kader van activeringsbeleid afgebouwd, gold er een strengere sollicitatieplicht en moesten mensen beschikbaar zijn voor 'tegenprestaties'. Dit beleid had niet direct het gewenste effect. In 2019 constateerde het Sociaal en Cultureel Planbureau dat sinds de invoering van de Participatiewet de baankansen voor mensen in de bijstand niet waren gestegen, en dat voor mensen die eerder nog gebruik hadden kunnen maken van sociale werkvoorziening de baankansen zelfs waren vermindert. Voor jonggehandicapten waren de baankansen daarentegen wel verbeterd, mede doordat gemeenten hier sterk op hadden ingezet.⁴³

40 Van Leeuwen (1998c), p. 773-787.

41 RMO (2008). *Verkenning participatie. Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief*; WRR (2006). *De Verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*.

42 Van Rijn, M.J. & Teeven, F. (2013, 4 juli). *Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)* [Memorie van Toelichting]. Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3. Geraapldeegd op 18 maart 2024 op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33684-3.html>; SCP (2020). *Sociaal domein op koers?*, p. 29-32, 45-66.

43 SCP (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*.

6. CONCLUSIES

Terugkijkend op ruim twee eeuwen overheidsbeleid op bestaanszekerheid springen een aantal dingen in het oog. Ten eerste de mate van continuïteit in het denken over bestaanszekerheid. Gedurende vrijwel de gehele negentiende en grote delen van de twintigste en eenentwintigste eeuw zien we dat bestaanszekerheid vooral geïnterpreteerd werd als het geven van minimale steun. Bijstand moest de kosten van noodzakelijk levensonderhoud dekken, maar niet meer dan dat (en vaak zelfs nog iets minder). Tegelijkertijd betekende dat lange tijd ook dat het bij armenzorg en bijstand om meer ging dan alleen het geven van geld. Het ging ook om zaken als toegankelijke gezondheidszorg en gratis onderwijs. Wat verder opvalt, is het feit dat onderstand in Nederland – op een korte periode na – nooit vrijblijvend was. Voor wat, hoort wat. De nadruk op participatie en wederkerigheid die het huidige denken over bijstand kenmerkt, weerspiegelt zich dan ook opvallend in de armenzorg van de negentiende en vroege twintigste eeuw. Ook toen werden tegenprestaties verwacht. In die zin lijkt bijstand in Nederland sterker geworteld in het idee van sociale beheersing dan een morele drang tot verheffing en ontplooiing. De periode van 1945 tot 1980 vormde hierin een uitzondering, maar ironisch genoeg beperkte de bijstand zich juist in deze periode van verheffingsidealen tot enkel financiële steun.

Wat ook opvalt, is de zeer terughoudende rol van de Rijksoverheid. In feite was het antwoord op de vraag of de overheid haar burgers bestaanszekerheid moest bieden tot aan 1965, althans in wetgeving en in de politieke arena, stevig ontkenmend. Tot op zekere hoogte was dit overigens *double speak*. Waar in de politieke discussies de subsidiaire rol van de overheid tot aan 1965 volmondig werd beleiden, daar droegen gemeenten in de praktijk vanaf het begin van de twintigste eeuw de financiële bulk van de armenzorg, daarbij indirect financieel gesteund door het Rijk. Pas in 1965, met de invoering van de Algemene Bijstandswet, veranderde dit in een volmondig ‘ja’, om in de jaren tachtig weer te veranderen in een ‘ja, mits de bijstandsgerechtigde zelf ook verantwoordelijkheid neemt en wat terugdoet’.

Vrijwel de hele periode vanaf 1796 – en daarvoor – bleef het idee dominant dat bijstand bovenal een lokale aangelegenheid was. De lokale gemeenschap was verantwoordelijk, eerst in de gedaante van kerkgenootschappen en particuliere liefdadigheid en daarna in de vorm van het gemeentebestuur. Hierin is wel een ontwikkeling te zien. Gemeenten hadden lange tijd volledige financiële en beleidsmatige autonomie over de armenzorg. Die autonomie werd na de oorlog beperkt, eerst financieel en in de jaren zeventig ook beleidsmatig. Pas in de jaren negentig kregen gemeenten weer meer beleidsverantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid is sindsdien stap voor stap vergroot, maar het Rijk houdt via het gemeentefonds de financiële touwtjes stevig in handen. De mate van beleidsvrijheid die gemeenten in het geval van armenzorg en bijstand tot aan het einde van

de jaren zeventig hadden, lijkt voorlopig niet terug te komen. Het beleidsmatige en financiële zwaartepunt ligt vooralsnog grotendeels bij de Rijksoverheid.

Het maatschappelijk middenveld leek aanvankelijk het onderspit te delven in dit geweld, maar heeft zich in de loop van de twintigste eeuw opvallend goed weten aan te passen aan veranderende omstandigheden en zich daardoor ook weten te handhaven.

De bijstand is vandaag de dag nog volop in beweging. In het maatschappelijke en politieke debat over bestaanszekerheid is het oude verheffingsdenken weer aan een opmars bezig: bestaanszekerheid als een stabiele basis die mensen in staat moet stellen weer aan hun toekomst te werken. In hoeverre dat ideaal binnen de bestaande kaders gestalte kan krijgen, moet de toekomst leren. Maar, zoals het verleden ook leert, onmogelijk is het niet.

Een nieuw mensbeeld voor burger en bestuur

Willemijn Roozendaal¹

Het ontstaan van een stelsel van sociale zekerheid is welbeschouwd een schitterend ongeluk. Eeuwenlang werd armoede beschouwd als een eigen keuze, het noodlot of de wil van God. Toen ontstond in de negentiende-eeuwse industrialiserende samenleving de gedachte dat de ontberingen van het armste volksdeel opgelost konden worden door georganiseerde inkomensoverdracht. Na de Tweede Wereldoorlog was de tijd rijp om hier werk van te maken. Uitkeringsgerechtigden werden in dat prille begin vooral gezien als noodlijdende medeburgers die ondersteuning verdienden. Rondom de overgang naar de 21^{ste} eeuw is dat mensbeeld drastisch gaan schuiven. Argwaan jegens de uitkeringsgerechtigde kreeg de overhand. Dertig jaar later is door de toeslagenaffaire behoefte aan een herijking van dit mensbeeld in de sociale zekerheid. Maar hoe zou dat nieuwe mensbeeld er uit moeten zien?

In dit essay onderzoek ik de veranderingen in het mensbeeld in de sociale zekerheid, in het bijzonder de bijstand, in de overgang van de twintigste naar de eenentwintigste eeuw. Dan ga ik in op de zoektocht naar een beter stelsel sinds de toeslagenaffaire. Ik vraag mij af wat er moet gebeuren om daadwerkelijk een nieuwe start te maken. Daarbij moeten we volgens mij niet alleen kijken naar de hulpbehoevende, maar ook naar de hulpverlenende mens.

1. **PERSONAE MISERABILE EN MECENAS**

In de 20ste eeuw werd de rol van de overheid in het verschaffen van bestaanszekerheid voor burgers dramatisch uitgebreid ten opzichte van de ‘nachtwakersstaat’ in de eeuw daarvoor. De gedachte ontstond dat het de rol van de gemeenschap was om medeburgers te helpen als zij zichzelf niet konden redden. Daarbij figureerde voor wat betreft het arme volksdeel het mensbeeld van *personae miserabiles*, zwakke medeburgers die hulp nodig hadden bij het overwinnen van tegenspoed. Na de Tweede Wereldoorlog kwam een sociaal vangnet van ongekende omvang tot stand. Dit stelsel was gefundeerd op humanitaire beginselen en solidariteit. Medeburgerschap was voldoende om eenieder een ‘recht op een menswaardig bestaan’, ‘recht op zelfontplooiing’ en ‘het behouden van sociale zelfstandigheid’ te gunnen. De sterkste schouders zouden daarvoor de zwaarste lasten dragen. En de hulpgevende partij, hoe werd die gezien? Dit zal een menslievende *mecenas* zijn geweest, die geïnspireerd werd door altruïsme en geliefd door de dankbare ontvangers. Ontroerend was de stroom dankbetuigingen die naar

¹ Prof. dr. mr. W.L. Roozendaal is hoogleraar sociaal recht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

‘vadertje Drees’ werd gestuurd toen hij vlak na de oorlog de oudedagsvoorziening had ingevoerd. Er bestond lange tijd een tamelijk groot vertrouwen in de oprechtheid van de hulpvraag van burgers. Niet minder groot was het vertrouwen in de professionele zorgzaamheid van de hulpgevende partij.

2. **NEW PUBLIC MANAGEMENT**

Dit ging drastisch veranderen aan het einde van de twintigste eeuw. De sociale zekerheid werd een te zware last voor de economie en het stelsel was onvoldoende uitgerust om misbruik te voorkomen. De verzorgingsstaat in deze periode omgevormd tot een ‘participatiesamenleving’, waarin de nadruk is komen te liggen op activering van mensen zonder inkomen. Deze ontwikkeling stond niet op zichzelf. Sinds de jaren ‘80 begon een herziening van de rol van de overheid in de publieke sector als geheel. Dit staat wel bekend als de ‘New Public Management’ filosofie. Hervormingen waren er op gericht om de efficiëntie en de doeltreffendheid van publieke dienstverlening te verbeteren en door marktwerking en deregulering te verkleinen en beheersbaar te maken. Dit ging gepaard met een ideologie waarin zelfredzaamheid van burgers werd verondersteld. Een nieuw mensbeeld van de uitkeringsgerechtigde kwam in zwang, namelijk het ‘in wezen liberale mensbeeld van de zelfstandige, onafhankelijke en rationeel handelende burger’. Met dit mensbeeld konden de – ook in Europees verband noodzakelijk geachte – snoei in de uitkeringslasten worden gelegitimeerd. Uitkeringsrechten werden stapsgewijs steeds minder royaal. Soms gebeurde dit openlijk, bijvoorbeeld door het verlagen van de uitkeringen. Soms gebeurde dit meer subtiel door het steeds iets strenger bijstellen van de toegangseisen. Voor het eerst werd werk gemaakt van de activering van uitkeringsgerechtigden.

3. **DISCIPLINERING VAN HET BESTUUR**

De omslag in de benadering van hulpbehoevende burgers ging gepaard met een disciplinering van uitvoeringsorganen, waarvan de goedgeefsheid blijkbaar moest worden afgeremd. Bij dit nieuwe wantrouwen in de uitvoerende instanties stel ik mij een mensbeeld voor van een behaagzieke ambtenaar die te kwistig strooit met gemeenschapsgeld. ‘Wij zijn toch zeker Sinterklaas niet’, zou het stilzwijgende motto van de hervormingen kunnen zijn. In wetgeving werden financiële prikkels ingebouwd om zuinigheid te stimuleren. In de werknemersverzekeringen werden bijvoorbeeld uitvoeringsbevoegdheden weg gehaald bij de sociale partners, en financiële verplichtingen zoveel mogelijk bij individuele werkgevers gelegd, zoals doorbetaling van loon in plaats van uitkering, gedifferentieerde premies en eigenrisicodragen. De werkgever heeft een belang bij het beperken van deze uitgaven en zal dus wel zorgen dat de inkomensvoorziening niet voor niets wordt toegekend, zo was de gedachte. Door deze wijzigingen werd ook de AAW omgezet in de al snel afgeschafte WAZ en de Wajong.

Ook gemeenten werden door nieuwe manieren van financiering gestimuleerd om de uitgaven aan de bijstand te beperken. Zij kregen in 2004 een ‘lumpsum budget’

voor het inkomensdeel van de bijstand. Schiet het budget te kort, dan moeten zij zelf geld toeleggen, terwijl overschotten naar eigen goeddunken mogen worden besteed. Dit mechanisme had niet alleen gewenste effecten. Toen de instroom in de Wajong na 1998 zorgwekkend steeg werd de oorzaak mede gezocht in te royaal verwijzende gemeentes. Om hier iets aan te doen werden in dit geval de uitkeringsgerechtigden zelf geactiveerd. Na een stapsgewijze verscherping van arbeidsplichten van Wajongers volgde in 2015 de ultieme activering, namelijk het beperken van dekking in de Wajong tot personen die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn. Jonggehandicapten met enig arbeidsvermogen moeten sindsdien terugvallen op de bijstand, mits ze aan de daarvoor geldende voorwaarden voldoen.

4. **BEZUINIGINGEN IN DE BIJSTAND**

De bijstand zelf werd intussen steeds minder toegankelijk. Dit gold bijvoorbeeld voor jongeren: lagere uitkeringen voor 21-minners, studieplicht en vier weken zoektermijn voor 27-minners, en de voor inwonende jongeren relevante introductie van de kostendelersregeling in 2015. Als gevolg van deze maatregelen groeide de armoede en zelfs dakloosheid onder jongeren. Sinds 2010 wordt daarnaast de kloof tussen de hoogte van bijstandsuitkeringen en het minimumloon steeds groter. Het aantal voedselbanken steeg en armoede en problematische schuldensituaties namen toe.

Pogingen van gemeenten die de gaten zouden willen dichten werden bemoeilijkt door het snoeien in de mogelijkheden om categoriale toeslagen te verstrekken. Bijzondere bijstand moet thans beperkt blijven tot bijzondere omstandigheden die op aanvraag individueel beoordeeld moeten worden, hetgeen tot hoge uitvoeringskosten leidt. Gemeenten die doelmatiger armoede willen bestrijden moeten aldus steeds creatiever worden om de doelgroep toch doelmatig te bereiken, bijvoorbeeld via het kwijtschelden van belastingen of via voorzieningen in natura.

Met name in de bijstand zijn voorts de arbeidsverplichtingen steeds strenger geworden. Deze disciplinerende gold zowel burgers als gemeenten. In 2004 werden gemeenten met een nieuwe wijze van budgetteren gestimuleerd om bijstandsontvangers die konden werken een re-integratietraject aan te bieden. De bijstandsontvanger werd verplicht op straffe van verlaging van zijn uitkering, naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden. In 2012 werd de zogeheten tegenprestatie naar vermogen ingevoerd, die bestaat uit het verrichten van werkzaamheden anders dan in reguliere arbeid. In 2015 werd de gemeente verplicht deze tegenprestatie aan te bieden. Ook andere condities werden strenger, zoals eisen voor kleding, taal-, reis- en verhuisverplichtingen. De hoogte van de korting op de uitkering bij schending van deze verplichtingen werd opgenomen in de wet, in plaats van gemeenten hierin keuzes te laten maken. Sinds 2010 is anderzijds flink bezuinigd op re-integratiebudgetten voor bijstandsgerechtigden. Gedacht werd wel dat het bevorderen van uitstroom uit de

bijstand zichzelf zou financieren door de afname van de uitkeringslast. Hoewel er soms extra middelen vrijkwamen voor minimabeleid, kregen gemeenten vanaf 2015 een forse bezuinigingsopgave gerelateerd aan de wetswijziging die bekend staat onder de naam ‘decentralisatie sociaal domein’. Hierbij werd onder andere de sociale werkvoorziening gesloten voor nieuwe instroom. Werkgevers werden verplicht arbeidsgehandicapten aan te nemen op straffe van een boete.

5. **BESTRIJDING MISBRUIK EN FRAUDE**

Vanaf medio jaren negentig kwamen tenslotte hervormingen op gang met als doel misbruik en fraude te bestrijden. Wetten werden in toenemende mate ingericht vanuit wantrouwen in de ‘calculerende burger’, die voornamelijk uit zou zijn op zijn eigen voordeel en die moest worden aangespoord tot actie om zelf weer in het eigen inkomen te kunnen voorzien. Achterliggende gedachte was dat het maatschappelijk draagvlak voor solidariteit gebaat was bij streng toezicht op de rechtmatigheid van de uitgaven. De disciplinerende was wederom niet alleen gericht op de burger, maar ook op de uitvoeringsorganisaties. Stapsgewijs werden vanaf midden jaren negentig niet alleen de sancties hoger maar ook sanctieoplegging vaker verplicht. In de Fraudewet uit 2012 steeg de verplichting om te leggen boete naar 100% van het benadelingsbedrag. Ook moeten vrijwel altijd teveel uitgekeerde bedragen terug- en ingevorderd worden, onder het motto ‘fraude mag niet lonen’.

Al met al zien we vanaf de jaren '90 een stapsgewijze verschraving en verharding van het klassieke stelsel van uitkeringen. Uitkeringen werden lager en selectiever en uitkeringsgerechtigden werden strenger aangepakt. Het sterkst geraakt werden degenen die toch al geen sterke arbeidsmarktpositie hebben zoals jongeren, jonggehandicapten, flexwerkers en bijstandsgerechtigden. Uitvoeringsorganisaties werden verplicht tot streng optreden en financieel gestimuleerd om te bezuinigen. Het was een paradoxaal stelsel waarin de spanning zich ophoopte: enerzijds was het stelsel opgericht op grond van liefdadigheid, anderzijds werd het stelsel ingericht op grond van wantrouwen. Die bom moest wel een keer barsten.

6. **EEN NIEUWE SOLIDARITEIT**

En die tijd is nu gekomen. Wie weet heeft de coronacrisis gevoelens van saamhorigheid in Nederland versterkt, vergelijkbaar met de ervaring van solidariteit na de Tweede Wereldoorlog. Tijdens deze crisis werd immers op ongekende schaal voorzien in inkomensondersteuning voor allerlei doelgroepen. In ieder geval heeft de zogeheten toeslagenaffaire bijgedragen aan toegenomen aandacht voor het lot van uitkeringsafhankelijken. Vanaf medio 2018 heeft dit schandaal tot groeiende publieke verontwaardiging en het aftreden van een kabinet geleid. De hardheid van boetes en terugvordering van toeslagen en uitkeringen was het kernthema van de parlementaire enquête Fraude en dienstverlening in de sociale zekerheid. In februari 2024 bracht de enquêtecommissie een rapport naar buiten waarin werd geconstateerd dat bij alle betrokkenen sprake was van blindheid

voor de mens en voor het recht. Zowel bewindslieden, ministeries, uitvoeringsorganen, rechters en de media wordt verweten onvoldoende oog te hebben gehad voor de schrijnende gevolgen van het harde beleid voor burgers. De commissie waarschuwt dat zoiets als de toeslagenaffaire nog steeds elke dag opnieuw kan gebeuren.

De oorzaak voor deze problemen wordt door velen gezocht in het onrealistische mensbeeld van de uitkeringsgerechtigde als zelfredzame, calculerende burger. Zijn doenvermogen, maar ook zijn neiging tot misbruik zou zwaar zijn overschat. Handhaving moet niet meer alleen worden gezien als een factor die het draagvlak voor solidariteit vergroot. Onevenredige sancties vormen juist een potentieel risico voor vermindering van dat draagvlak, omdat mensen erdoor in de knel komen. Behalve de schade voor betrokkenen, levert dat in geval van de toeslagenaffaire ongekende herstelkosten en toenemend wantrouwen in de overheid op. Wantrouwen zorgt voor spanningen die op onverwachte momenten een uitlaatklep zoeken. Hoe disruptief wantrouwen kan zijn zagen we in de coronapandemie waarin naast solidariteit, overheidsoptreden ook polarisatie opleverde.

De oplossingsrichting is gelet hierop om meer uit te gaan van vertrouwen en meer oog te hebben voor de menselijke maat. Dat leidt tot pleidooien voor meer persoonlijke dienstverlening en meer maatwerk. Daarnaast wordt de oorzaak van de problemen gezocht in de complexiteit van het stelsel van sociale bescherming. Hier wijzen zowel beleidsmakers als uitvoerende organisaties op. Een tweede belangrijke oplossingsrichting is daarom het reduceren van deze complexiteit.

7. MENSELIJKE MAAT EN VERTROUWEN

De kanteling in het denken over sociale zekerheid leidt kortom tot een roep om meer ruimte voor menselijke maat en vereenvoudiging van het stelsel. Deze wensen hebben tot dusver nog niet geleid tot ingrijpende wetswijzigingen. Wel is in beleidsstukken te zien waar bewindslieden aan denken: in ieder geval minder verplichte sanctieoplegging en meer ruimte voor maatwerk. Daarbij wordt onderkend dat maatwerk alleen maar een sluitstuk kan zijn omdat wetten anders niet uitvoerbaar zijn. Voor wat betreft de Participatiewet heeft Minister Schouten van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen de Kamer laatstelijk in december 2023 geïnformeerd over haar plannen, die zij wil doorzetten voor zover de demissionaire status van het kabinet het toelaat.² Het eerste onderdeel van het plan is een pakket met op korte termijn door te voeren aanpassingen aan de bestaande participatiewet, waarin uitkeringsgerechtigden iets meer vrijheid krijgen door bijvoorbeeld verruiming van bijverdiengrenzen. Ten tweede staat een fundamentele herziening van de Participatiewet op het programma, inclusief de verhouding tot het bredere stelsel van sociale zekerheid en het sociale domein. Dit punt ziet mede op de complexiteit van de combinatie van uitkeringen, toeslagen en inko-

2 *Kamerstukken II 2022/23 34 352, nr. 306, brief van 21 december 2023.*

men. Ten derde wordt met andere betrokkenen gewerkt aan een cultuuromslag die nodig wordt geacht om bij de uitvoering van de Participatiewet meer uit te gaan van vertrouwen en de menselijke maat.

8. HARDE REGELS, HARDE TOEPASSING

Nu vraag ik mij af wat voor dat laatste nodig is. Ik neem het voorbeeld van boetes en terugvorderingen. Van meet af aan hebben critici gemeld dat de in de wet verplicht gestelde gevolgen van regelovertredingen disproportioneel waren omdat het in verreweg de meeste gevallen niet gaat om bewuste schending van verplichtingen. Maar uitvoeringsorganen zoals gemeenten zijn deze disproportionele sancties wel gaan opleggen, zij het aanvankelijk schoorvoetend. Zij hebben daarbij bovendien de in de wet geboden ruimte voor maatwerk en evenredigheid niet of nauwelijks benut. Het is waar dat de gemeenten daarin niet werden gecorrigeerd door de rechter. Het bestaan van dringende redenen om af te zien van boetes of terugvordering werd in de rechtspraak bijvoorbeeld in zeer weinig gevallen aangenomen. Maar de rechter zou gemeenten ook niet hebben verhinderd om nu juist wat ruimhartiger om te springen met uitkeringsgerechtigden, al was het maar omdat uitkeringsgerechtigden daar niet over gaan procederen. Wat verhinderde de sociale diensten? Waarom protesteerden zij niet tegen het harde sanctiebeleid?

9. FINANCIËLE DISCIPLINERING

Zijn zij gaan geloven dat hun harde optreden noodzakelijk was, omdat dit het draagvlak voor solidariteit zou vergroten? Waren zij bang te worden aangezien voor een te vrijgeveige Sinterklaas? Als loyale ambtenaren wilden zij wellicht niet alleen de wet uitvoeren maar ook in de geest van de wet handelen? Het meest waarschijnlijke scenario lijkt mij echter dat zij werden beïnvloed door instrumenten van financiële disciplinering. Maatwerk kost tijd en tijd is geld. Er was geen budget voor maatwerk, terwijl anderzijds de boekhouders wel bijhielden hoe groot de post terug- en invorderingen was. Er was geen budget voor preventie, zoals intensieve voorlichting over de inlichtingenplicht, maar repressieve sancties werkten ook. Er was nauwelijks budget voor hulp bij re-integratie, maar ook uit het opleggen van een korting op de uitkering blijkt de intentie om te activeren. Een gemeente kan haar voordeel doen met een kleiner bestand aan bijstandsgerechtigden, ongeacht de reden waarom burgers geen bijstand (meer) krijgen of vragen.

Het neoliberale mensbeeld is dat van een mens die uitsluitend geleid wordt door financiële overwegingen. ‘Greed is good’ was de slogan. Eigenbelang kon benut worden om gewenst gedrag te bevorderen. Die knop kon gebruikt worden om een uitkeringsgerechtigde te beïnvloeden, maar ook een werkgever, een wethouder of een medewerker bij de sociale dienst. Ik denk dat het neo-liberale mensbeeld zeer succesvol is geweest in het beïnvloeden van de keuzes van het uitvoeringsapparaat. Een cynicus zou zeggen dat het heeft gewerkt zoals beoogd. Uitvoerings-

organen zijn rationeler geworden in de uitvoering van de wetten. Niet allemaal op dezelfde manier en zeker niet allemaal zonder protest, maar toch.

10. **HERIJING VAN MENSBEELDEN**

Maar nu raapt de samenleving de scherven op. De neo-liberale visie op de mens blijkt te beperkt voor het bouwen van een samenhangende maatschappij. Voor behoorlijke bejegening van uitkeringsgerechtigden, sociale cohesie en vertrouwen in de overheid is veel meer nodig. Van belang is echter dat voor een herijking van de bescherming van hulpbehoevenden niet genoeg is dat we onderkennen dat de uitkeringsgerechtigde behoefte heeft om gezien te worden als mens. Ja, er is een rijker mensbeeld nodig waarin wordt onderkend dat de meeste mensen deugen. Ja, burgers met inkomensproblemen hebben vaak een verminderd doenvermogen. Maar we moeten ook onderkennen dat het neo-liberale beleid wel degelijk succesvol is geweest. Het is mede met behulp daarvan gelukt om zuinigheid in de uitvoering af te dwingen, linksom of rechtsom. Het neo-liberale mensbeeld moet niet alleen worden bijgesteld vanwege zijn falen bij de bejegening van de hulpbehoevende, maar juist ook vanwege zijn succes bij het conditioneren van de hulpverlener. Het is belangrijk om ambtenaren mogelijkheden voor maatwerk te geven in de wet en ze te helpen bij het ontwikkelen van nieuwe omgangsvormen in het contact met burgers. Maar dat is niet voldoende.

Bij het herijken van de bescherming van sociaal afhankelijken moet vooral heel kritisch worden gekeken naar de aansturing van uitvoerders van sociale wetten. De financiële afspraken, streefcijfers en doelstellingen moeten ook geschikt zijn om de uitvoerder te stimuleren om de burger persoonlijk te benaderen. Is er een budget voor voorlichting en preventie en wordt gecontroleerd waar dit aan is uitgegeven? Is er een streefcijfer voor het terugdringen van niet-gebruik van uitkeringen? Kan een gemeente worden aangesproken op toenemende dakloosheid? Is er budget voor het afstemmen van sancties op de situatie van belanghebbenden? Als mogelijkheden tot maatwerk alleen in de wet staan maar de bijbehorende budgetten komen niet los, dan is deze hele exercitie gedoemd te mislukken.

Hoe efficiënt is meer bestaanszekerheid?

Harry Kruijer¹

1. INLEIDING

Het jaar 1984 vormt het hoogtepunt van onze verzorgingsstaat. De sociale grondrechten worden verankerd in de Grondwet. We krijgen het recht op wonen, werk, onderwijs, zorg en bestaanszekerheid. Maar 1984 is om nog een andere reden het hoogtepunt: nooit zijn meer mensen in Nederland afhankelijk geweest van een vorm van uitkering. Maar liefst 38% van de beroepsbevolking² krijgt op dat moment een uitkering. Dat moet snel anders. In de twintig jaar daarna lukt het om dit percentage bijna te halveren. Door gecombineerd in te zetten op werk en het aanscherpen van de regels. Maar in de laatste twintig jaar komen we niet veel verder. Het aantal mensen dat een uitkering ontvangt, blijft al ongeveer twintig jaar gelijk, afhankelijk van het economisch tij. Toch blijven we regels maken om de uitkeringen soberder te maken en de toegang te verscherpen.

Tegelijkertijd zien we een andere trend. Waar we de afgelopen veertig jaar het aantal uitkeringen redelijk hebben kunnen beteugelen, lijkt dat voor zorgconsumptie veel moeilijker te gaan. De kosten voor jeugdzorg en GGZ-zorg zijn de afgelopen jaren explosief gegroeid en de kosten voor maatschappelijke ondersteuning en zorgverzekerde zorg blijven ieder jaar gestaag doorstijgen. Op zorggebied zijn we eigenlijk opnieuw in 1984 beland. We kunnen verdere stijging van de kosten niet meer betalen, en als we dat al zouden kunnen, hebben we de mensen niet om die extra zorg te leveren. We moeten dus nieuwe manieren vinden om die stijgende zorgvraag te beteugelen.

Maar hoe doen we dat? Met meer banen en strengere regels zoals in 1984 gaan we het deze keer niet redden. Maar hoe dan wel? De roep om meer bestaanszekerheid wordt de laatste jaren steeds luider. Ook groeit het besef dat de staat voor de meest kwetsbare mensen soms juist bestaans-ON-zekerheid creëert. Met name de Participatiewet lijkt te ver door te schieten, met regels die het te vaak onmogelijk maken om mensen passend met inkomensondersteuning te helpen. Gelukkig probeert het ministerie van SZW met de *Participatiewet in Balans*³ de scheefgegroeide situatie te herstellen. Er komen iets meer mogelijk-

1 Drs. Harry Kruijer is actieonderzoeker bij en medeoprichter van het Instituut voor Publieke Waarden.

2 Zie: CBS.nl. *Tijdsreeksen sociale zekerheid*.

3 Zie: *Programmaplan Participatiewet in Balans*, december 2023, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/12/21/programmaplan-participatiewet-in-balans>.

heden om bestaanszekerheid mogelijk te maken. Maar geloven we eigenlijk nog wel echt in bestaanszekerheid? Geloven we nog wel in meer rust en zekerheid voor kwetsbare en niet-participerende burgers? En belangrijker, kunnen we met meer bestaanszekerheid een deel van de stijgende vraag naar zorg en ondersteuning indammen?

Bij het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) helpen we sinds 2012 honderden huishoudens per jaar met doorbraken in de bureaucratie. Het overgrote deel van de doorbraken die mensen zelf zeggen nodig te hebben, heeft te maken met bestaanszekerheid. Met relatief kleine investeringen op het gebied van inkomen, schulden en wonen zien we al jaren groot rendement op met name Jeugd(zorg) en WMO. Gemiddeld besparen we ongeveer € 22.000 per casus in het eerste jaar na de doorbraak.⁴ Deze doorbraken mogen allemaal van de wet, zijn door burgers zelf aangedragen en zijn aantoonbaar goedkoper dan de zorg en ondersteuning die ze al kregen. Toch kost het ons vaak de grootste moeite om deze doorbraken goedgekeurd te krijgen.

We onderzochten de afgelopen jaren verschillende knelpunten om goedkoper maatwerk goedgekeurd te krijgen.⁵ Vaak stuiten we op juridische barrières en vooral op verschillende interpretaties van wetten en regels (zie *Stapelingsproblematiek in het sociale domein*, 2018). Daarnaast stuiten we op culturele barrières; ‘Zo doen wij dat hier eigenlijk nooit’ (Zie *84% Maatwerk*, 2021). En bijna altijd stuiten we op zogenoemde defensieve routines (Zie *Mag niet bestaat niet*, 2023). Maar dit zijn slechts de eerste hordes die genomen moeten worden om doorbraken goedgekeurd te krijgen. Pas als deze eerste, vrij standaard tegenwerpingen zijn overwonnen, komt vaak het achterliggende zorginhoudelijke vraagstuk op tafel: is dit wel echt een goede doorbraak voor dit gezin? Met name die laatste barrière wil ik in dit essay onder de loep nemen. Want ondanks de toenemende roep om bestaanszekerheid komen we in de praktijk ook nog zeer veel twijfel tegen over de precieze werking van meer rust en zekerheid. Er lijkt een zekere spanning te zitten tussen efficiënte zorg en ondersteuning en bestaanszekerheid. Liefhebbers van efficiëntie zullen zelden rust en bestaanszekerheid als essentiële waarden voor kwetsbare burgers benoemen. Voorstanders van bestaanszekerheid, op hun beurt, willen vaak niets te maken hebben met vragen over geld en rendement. Hoe brengen we die beide werelden bij elkaar?

4 Zie: <https://www.doorbraakmethode.nl/resultaten>.

5 Deze knelpunten onderzochten we onder andere in *Stapelingsproblematiek in het sociaal domein* (Kruiter & Kellerman (2018)), *84% maatwerk, op weg naar minder meningen over mensen met meerdere professionals* (Kruiter & Meiberg (2021)) en *Mag Niet Bestaat Niet, Doorbreek defensieve routines, help mensen beter* (Kruiter, Albers & Meiberg (2023)).

2. **ONTMOET NIENKE**

Nienke⁶ heeft er een potje van gemaakt. Ze is nog geen twintig en heeft al 17.000 euro schuld. Ze is van vier scholen afgestuurd, heeft ruzie met haar huurbaas, ouders en met veel hulpverleners. De schuldenlast brengt haar steeds verder in de problemen. Ze verdient ongeveer 800 euro per maand. Maar ze kan de afspraken die ze met alle schuldeisers heeft, niet meer nakomen en haar huurbaas kan niet wachten om haar uit huis te zetten. Daarom klopt Nienke al meer dan een half jaar op de deur van de gemeente voor hulp. Maar die lijkt weinig voor haar te kunnen doen.

Bij de afdeling Werk en inkomen krijgt ze steevast te horen dat jongeren onder de 27 op school horen te zitten of anders werk moeten hebben. Uitkeringen verstrekken ze alleen in uitzonderlijke gevallen en dan nog moet Nienke eerst verplicht een maand werk zoeken. Als Nienke aangeeft dat geen school haar meer onderwijs wil bieden en niemand haar aanneemt zonder startkwalificatie, krijgt ze te horen dat ze beter moet zoeken. Bij de schuldhulpverlening gaat het niet veel beter. Daar kunnen ze haar niet helpen als er geen inkomen is. De afdeling schoolverlaters van de gemeente geeft aan dat ze haar tijd liever in andere jongeren steekt. Ze gaat niet meer proberen om gevallen zoals Nienke op school te krijgen omdat dit te vaak misgaat.

3. **WAT IS EEN EFFICIENTE OVERHEID?**

Niemand lijkt Nienke te willen en kunnen helpen. Vanuit een efficiënte overheid bekeken liggen daar, op zich, best logische redenen achter. We noemen er drie:

1: Volumes beperken

In de eerste plaats heeft de overheid sinds 1984 vol ingezet op het beperken van volumes. Ze gaat alleen nog voorzieningen verstrekken aan mensen die het echt nodig hebben. En ze probeert minder mensen toe te laten. Dus bijvoorbeeld jongeren onder de 27 jaar die gewoon gezond zijn, kunnen werken of naar school. Punt.

Daarnaast is de overheid de voorzieningen die ze verstrekt, in meer en meer beperkte mate gaan verstrekken. Jongeren onder de 21 jaar krijgen bijvoorbeeld standaard minder uitkering omdat hun ouders nog wel wat bij kunnen dragen. Ze verstrekt dus alleen voorzieningen aan mensen die het echt nodig hebben en dan ook nog alleen het absolute minimum.

2: Alleen helpen als er kans op succes is

De eerste twintig jaar na 1984 ging het vooral om het verminderen van de gigantische berg aan uitkeringen en het vergroten van het arbeidspotentieel. Maar de laatste twintig jaar is daar nog efficiencycomponent op geplakt. Naarmate de

6 Het verhaal van Nienke is fictief en gebaseerd op ervaring met meer dan 100 jongeren die vastlopen en schulden hebben.

vraag naar allerlei vormen van zorg, hulp en dienstverlening toenam, werd het belangrijk om daar ook de volumes laag te houden. De zorgverzekeraars doen dit door bijvoorbeeld alleen bewezen effectieve zorg in te zetten. Maar heel veel andere voorzieningen zijn mensen gaan weren zonder precies te kunnen bewijzen wat voor wie werkt en wanneer. Scholen zijn leerlingen (zoals Nienke) gaan weren die *te* moeilijk op de groep zijn. Jeugdzorginstellingen weren jongeren met *te* complexe gedragsproblematiek. Schuldhulpverleners zijn mensen gaan weren die niet gemotiveerd waren en mensen met *te* weinig inkomen om schulden fatsoenlijk te regelen.

3: Procedurele efficiëntie

Ten slotte legt de overheid al deze uitsluitingsgronden netjes vast in wetten, regels, protocollen en procedures. In de eerste plaats is dit nodig om de toegang tot voorzieningen eerlijk en legitiem te maken. Ze wil geen willekeur. Maar het is ook nodig om de toegang tot die voorzieningen nog enigszins efficiënt in te richten. Om een voorbeeld te geven: in de gemeente waar Nienke woont, kost het verstrekken van een uitkering van € 14.000, de gemeente € 2.900 per jaar (Beren-schot (2018)). Die kosten kunnen alleen beheerst worden door standaardprocedures. Als iedere uitkering nog meer op maat gemaakt zou moeten worden, kunnen de kosten oplopen tot een veelvoud hiervan. Dus ook om de toegang efficiënt te organiseren heeft de overheid regels, protocollen en procedures nodig.

Is dit wel echt efficiënt?

Als we naar het leven van Nienke kijken, is dit in ieder geval niet efficiënt. De gemeente wacht veel te lang om Nienkes vraag naar inkomensondersteuning serieus op te pakken. In deze negen maanden lopen haar betalingsachterstanden zo ver op dat ze er zelfs met inkomensondersteuning nooit meer zelf uit kan komen. Daarnaast is ze nu meer dan ooit gemotiveerd om haar opleiding af te ronden. Ze ziet eindelijk in dat dit haar enige kans is om iets van haar leven te maken. Maar in plaats van die motivatie te gebruiken, kiest het onderwijsveld ervoor om Nienkes gedrag en motivatie van twee tot vijf jaar geleden centraal te stellen. Daardoor houdt Nienkes leven feitelijk op. Ze krijgt geen inkomensondersteuning, krijgt geen hulp bij het aflossen van haar schulden en krijgt niet de mogelijkheid om nog een diploma te halen.

4. HARDNEKKIG GELOOF IN UITSLUITINGSEFFICIENTIE

De drie vormen van efficiëntie die hierboven genoemd zijn, klinken heel redelijk op macroniveau: *We hebben beperkte middelen, kunnen niet iedereen helpen, dus helpen we alleen mensen die het echt nodig hebben en die ook daadwerkelijk iets hebben aan de hulp en ondersteuning. Daarbij nemen we het voor lief dat er altijd mensen zullen blijven die we niet kunnen helpen.* Dit gaat echter alleen op voor specifieke voorzieningen of instellingen. Want dat we mensen niet kunnen helpen, zegt niet dat ze nergens zorg en ondersteuning gaan gebruiken. Sterker nog, gebrek aan inkomen en inkomensondersteuning leidt bij bijna iedereen heel snel tot problema-

tische schulden. Geen of trage toegang tot psychische zorg leidt bij alle jongeren tot problemen op het gebied van onderwijs. Geen toegang tot onderwijs leidt tot problemen op... heel veel vlakken. Dit weten we in Nederland al heel lang, maar toch blijft bij iedere dienst, instelling en afdeling een redelijk groot geloof in de efficiëntie van uitsluiting op de eigen voorziening aanwezig.

Dat geloof zien we het duidelijkst terug bij verhalen zoals dat van Nienke; bij mensen met meer problemen dan ze zelf kunnen oplossen. De dynamiek is altijd hetzelfde. Ze zijn ‘te goed’ voor een aantal voorzieningen (**volume beperken**). In Nienkes geval is dat inkomensondersteuning. Zelfs als Nienke aangeeft dat ze het echt niet redt, geeft de gemeente meerdere keren aan dat ze het volgens de wet toch zou moeten redden. Daarnaast is er een aantal voorzieningen waar ze ‘te slecht’ voor zijn. We helpen immers alleen als er **kans van slagen is**. Dus mag Nienke niet in een traject voor schuldhulpverlening (want ze heeft te weinig inkomen) en niet in onderwijs (want het risico is te groot dat ze zich weer slecht gedraagt). En om de derde vorm van efficiëntie daaraan toe te voegen: al die redenen om Nienke niet te hoeven helpen hebben we ook nog eens **in regels vastgelegd**. Zodat we niet voor iedereen op maat hoeven na te denken om ze af te wijzen. Er zijn heel veel regels, protocollen en procedures die helpen om mensen gestandaardiseerd af te wijzen. Als we naar die regels kijken, geloven we in Nederland meer in de efficiëntie van uitsluiting dan in de waarde van insluiting.

5. EFFICIENTIE VAN DE KOUDE GROND

Maar dit geloof gaat verder dan alleen de wetten en regels. Dat merken we bij het IPW als we doorbraakplannen proberen te realiseren. Op het moment dat we aantoonbaar ruimte in de wet hebben gevonden voor een doorbraak, krijgen we nog veel tegenargumenten te horen die perfect passen binnen de drie efficiencyvormen die hierboven genoemd werden.

In de eerste plaats is er een sterke angst onder professionals om mensen te afhankelijk te maken. We moeten mensen niet te snel, te goed en vooral niet te ruim helpen, want dan leren ze het zelf nooit. Daardoor sturen we jongeren weg met de opdracht eerst maar een maand naar werk te zoeken. Maar hoe, en voor wie en waardoor deze maatregel eigenlijk goed werkt, is in de acht jaar dat de zoektermijn bestaat nog nooit onderzocht. De eerste zes jaar was er gewoon een groot geloof in de effectiviteit van de zoektermijn. Het zou voor heel veel jongeren heel erg goed werken, hoorden we overal terug. Gelukkig zijn de laatste twee jaar steeds meer gemeenten de ruimte in de zoektermijn gaan oprekken, omdat ze ook zien dat het voor heel veel jongeren gewoon heel slecht werkt.

In de tweede plaats houden veel professionals hardnekkig vast aan de wens om op voorhand te moeten weten dat de doorbaak gaat werken. Vooral bij mensen die iets bijzonders nodig hebben, maatwerk of een uitzondering, moet de kans op slagen op voorhand hoog ingeschat kunnen worden. Anders kiezen ze er liever

voor om een fictief ander persoon te helpen. Dus de afdeling voor schoolverlaters zegt in Nienkes geval, op basis van haar dossier, direct: we kunnen effectiever iemand helpen die in het verleden minder vaak van school is gestuurd. Maar ook 80% van de scholen waaraan we vroegen of ze Nienke een nieuwe kans durfden te geven, wilde het risico niet lopen. Ze vonden allemaal het risico te groot dat Nienke het gedrag dat ze voor het laatste op haar 17^e had vertoond, weer ging vertonen op haar 20^e. Zelfs terwijl Nienke zelf aangaf heel goed te begrijpen wat ze destijds fout deed, en ze nu via de harde weg geleerd heeft waarom ze een diploma nodig heeft. Ieder risico om mensen met problematisch gedrag niet te kunnen helpen, weren we aan de poort.

En ten derde horen we ondanks jarenlange aandacht voor meer ruimte en maatwerk ook nog vaak: ‘Ja, dit kunnen we voor Nienke nu wel zo doen, maar we kunnen natuurlijk niet iedereen op maat gaan bedienen, dat zou veel te veel tijd kosten.’ Ook op dit vlak bestaat eigenlijk geen goed onderzoek naar de tijdsinvestering om maatwerk mogelijk te maken. Dus we weten niet wat ons uiteindelijk meer tijd kost voor mensen met meer problemen dan ze zelf kunnen oplossen: afwijzen of maatwerk leveren.

6. **HOE KOMEN WE TOT INSLUITINGSEFFICIENTIE?**

Zowel in regels als in opvattingen van professionals zit nog een groot geloof in uitsluitingsefficiëntie. Tegelijkertijd zien we de laatste jaren een steeds groter wordende roep om meer insluiting, maatwerk en bestaanszekerheid. Maar die roep dreigt ook weer een geloof op zich te worden. Meer bestaanszekerheid gaat niet zomaar de stijgende vraag naar zorg en ondersteuning afremmen. Dat lukt alleen als we heel goed leren begrijpen wat voor wie in welke situatie werkt en wat wanneer absoluut niet werkt. We moeten kortom weer leren hoe we, bijvoorbeeld, inkomensondersteuning zo effectief mogelijk in kunnen zetten in plaats van het alleen te zien als een voorziening waar zo min mogelijk mensen gebruik van zouden moeten maken. We moeten de efficiëntie van bestaanszekerheid beter leren begrijpen. Maar hoe leren we dat anno 2024?

De efficiëntie is dood, leve de efficiëntie

We denken dat we met een aantal eenvoudige principes al een heel eind kunnen komen, zeker waar het gaat om mensen met meer problemen dan ze zelf kunnen oplossen. Dat zijn lang niet alle mensen die gebruikmaken van voorzieningen, maar wel vaak precies die mensen die tussen wal en schip vallen. Vanuit de ene voorziening vinden we dat die mensen zichzelf zouden moeten redden, vanuit de andere voorziening vinden we het efficiënter om mensen met minder problemen te gaan helpen. Voor deze groep kunnen we de zorg en ondersteuning veel efficiënter inzetten als we een paar principes ter harte nemen. Het hoofdprincipe daarbij is: sluit aan bij de eigen inschatting en het eigen perspectief van mensen. Het overgrote deel van de mensen die vastlopen in de bureaucratie weet zelf, of samen met familie, een veel effectiever plan te bedenken dan dat er normaal uit

de verzorgingsstaat komt rollen. Maar om echt aan te sluiten bij mensen zijn een paar andere principes nodig. We noemen er drie:

1: Maak uitsluitende regels minder toegankelijk

Met *De Participatiewet in balans* is al een goede eerste stap gezet. We hebben te veel regels en protocollen in onze verzorgingsstaat die het mogelijk maken om mensen standaard, dus zonder verdere overwegingen, uit te sluiten van hulp en ondersteuning die ze wel nodig hebben.

Deze beweging zou niet bij de Participatiewet moeten stoppen. Ook in het onderwijs, de zorg, de jeugdzorg en de Wmo hebben we nog veel regels die helpen om bij mensen gestandaardiseerd de toegang tot voorzieningen te beperken. Nu zijn daar altijd uitzonderingen op te vinden en te maken, maar die komen in de praktijk onvoldoende of veel te laat tot stand. We moeten dus eigenlijk met de stofkam door alle regels die te veel mensen uitsluiten terwijl ze wel echt ondersteuning nodig hebben.

2: Doe meer kokeroverstijgend onderzoek naar de gevolgen van uitsluiting

Eigenlijk weten we niets als het gaat over de gevolgen van het niet toelaten van mensen tot voorzieningen. Zeker niet als het gaat over de kosten die daarmee gemoeid zijn. Met de stijgende zorgkosten is het essentieel dat we meer zicht krijgen op patronen en waterbedeffecten. Alleen als we daar meer zicht op krijgen, kunnen we leren om een efficiënte afweging te maken bij het toelaten van mensen tot voorzieningen.

Voor individuele organisaties en instellingen kan het al heel veel helpen om zelf de gevolgschade van uitsluiting bij te houden. Welke risico's ontstaan in welke sectoren op het moment dat je mensen geen toegang geeft tot voorzieningen? We moeten echt weer een beter gevoel leren krijgen van wat werkt en wat niet werkt. Ons oude kompas, dat we hierboven efficiëntie van de koude grond genoemd hebben, werkt niet meer. Goed onderzoek moet helpen om een nieuw kompas te ontwikkelen.

3: Geef mensen zelf de mogelijkheid om een goedkoper te plan te maken

Met de doorbaakmethode hebben we geleerd dat mensen die vastlopen, goed in staat zijn om goedkopere en betere plannen te maken. Met een eenvoudige individuele kosten-batenanalyse kunnen ze inzichtelijk maken hoe ze geld denken te besparen voor de verzorgingsstaat. Gebruik dit soort analyses om weer te vertrouwen te krijgen in de mogelijkheid van mensen om hun eigen plan te maken. Want uiteindelijk leren we bij het IPW honderden keren per jaar dat mensen zelf negen van de tien keer goedkopere plannen bedenken dan dat de verzorgingsstaat voor hen doet.

Verstrikt in publieke onmacht

Sjef Czyzewski¹

1. LAAT EERST DE PRAKTIJK SPREKEN

De urgentie om problemen in de bestaanszekerheid aan te pakken is hoog en wordt inmiddels breed gedeeld. Dat biedt hoop voor mensen in nood. Tegelijk schuilt in die urgentie ook het gevaar dat zonder goede kennis van de *echte werkelijkheid* (te) snel naar generieke maatregelen wordt gegrepen, bedacht in de *virtuele werkelijkheid* van de overheid. De grote databestanden waarover zij beschikt, bieden onvoldoende begrip van de *echte werkelijkheid*. Bestuurders en beleidsmakers zien veel, maar weten niet goed waar ze naar kijken of wat ze ervan moeten denken. Het verschil tussen *virtuele en echte werkelijkheid* en de problemen die daaruit voortvloeien, is ter discussie gesteld in het essay *Terug naar de echte werkelijkheid* in een eerdere publicatie van de ROB uit 2020.² Het voorliggende artikel bouwt daarop voort.

Generieke maatregelen zijn goed waar het gaat om zaken als het minimuminkomen. Maar bestaanszekerheid valt niet samen met het bestaansminimum in financiële zin, het begrip moet breder worden opgevat. Het bevat materiële en immateriële aspecten, gaat ook over effecten op somatische en psychische (on)gezondheid, over hoe iemand in de problemen is gekomen, over wat iemand wel en niet zelf kan, over verschillen tussen mensen, over de gevolgen voor kwetsbare mensen van het bureaucratisch moeras dat in de publieke sector is ontstaan, enzovoorts. Het gaat altijd over de mens en diens leefomgeving en hoe die op elkaar inwerken. Om dat te begrijpen is kennis van burgers zélf onontbeerlijk. We moeten weten hoe zij hun problemen zien en ervaren, welke oplossingen zij zien, hoe zij de overheid en instellingen in de publieke sector wel of niet (durven te) vertrouwen. Ervaringskennis van burgers helpt bestuurders en beleidsmakers om beter te begrijpen wat de problemen in bestaanszekerheid zijn en hoe die het hoofd zijn te bieden.

De eerste opdracht bij vraagstukken van bestaanszekerheid is het verbinden van kennis uit de *echte werkelijkheid* met data uit de *virtuele werkelijkheid*. Dat kan met beleidsexperimenten zoals bepleit in het essay *Terug naar de echte werkelijkheid*. Verderop in dit artikel wordt voorgesteld om 30 tot 50 gemeenten (van verschillende grootte en samenstelling) de vrijheid te geven over alle domeinen heen

1 Drs. S. Czyzewski is onder andere bestuursvoorzitter geweest van diverse zorginstellingen en directeur maatschappelijke dienstverlening van de gemeente Rotterdam.

2 Sjef Czyzewski, *Terug naar de echte werkelijkheid!* In: ROB, *Samen werken, samen betalen?* juni 2020, samengesteld door Bart Leurs.

een eigen werkwijze te ontwikkelen om problemen met bestaanszekerheid aan te pakken en daarna pas over te gaan tot regelgeving waar dat nodig is. Daardoor kan eerst geleerd worden uit en van de praktijk, met kennis van burgers die het hebben meegemaakt en met ervaringsdeskundigen die hun weg uit de ellende hebben gevonden, om te voorkomen dat nieuw (generiek of plaatselijk) beleid toch weer tot teleurstellingen leidt.

Het geeft het Rijk en de gemeenten een nieuwe kans om datgene wat met de grote decentralisaties niet is gelukt – en vaak ook niet is geprobeerd – alsnog vorm te geven. Ook toen waren er mogelijkheden om domeinen te overstijgen, regels en voorzieningen te bundelen tot een geheel. Ze zijn te weinig benut. Een nieuwe kans dus en dan niet vanuit gescheiden verantwoordelijkheden van Rijk en gemeenten, maar vanuit een gedeelde visie in een gezamenlijke aanpak.

Bij deze experimenten is het niet louter een kwestie van uitvoering. Er is politiek-bestuurlijke leiding nodig dicht bij de uitvoerders om hen te helpen en rugdekking te geven bij het zoeken naar nieuwe oplossingen buiten de standaarden die zij voorheen voor hun werk opgelegd hebben gekregen. Uitvoerders zijn over een lange periode getraind om strikt binnen de vastgestelde paden te blijven, ze hebben leiding nodig bij het doorbreken van de grenzen die zij zijn gaan ervaren. Hierin is bij de drie grote decentralisaties te weinig geïnvesteerd, waardoor belangrijke ambities niet zijn gerealiseerd. Het belang van politiek-bestuurlijke leiding in de dagelijkse praktijk kan niet zwaar genoeg benadrukt worden: zonder die leiding hoeft er eigenlijk niet geëxperimenteerd te worden. Waar die leiding er wel is (geweest), zie je de successen.

Als deze experimenten begeleid worden met goed onderzoek, zijn hieruit ook nieuwe ordeningen en financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten af te leiden. Uiteindelijk zullen bij bestaanszekerheid de mogelijkheden en middelen van Rijk en gemeenten zich als communicerende vaten ten opzichte van elkaar moeten verhouden. Simpel gezegd: als het sociaal minimum onvoldoende is, hebben gemeenten meer financiële armslag nodig om de gaten te dichten. Als het wel voldoende is, kunnen gemeenten zich meer richten op de meest kwetsbaren en kan het budget daarop worden afgestemd. Vraagstukken van bestaanszekerheid zijn niet exclusief bij één deel van de overheid te beleggen. Ze zijn bij uitstek een kwestie van medebewind, waarmee het adagium dat Rijk en gemeenten samen één overheid vormen, materiële betekenis krijgt.

2. ZEKERHEDEN

Geen mens kan zonder zekerheden. Ook niet de durfallen, de mensen die genieten van uitdagingen, van grenzen verleggen, van ondernemen, van het onbekende opzoeken. Ze bouwen allemaal zekerheden in. Ze kunnen dat met hun persoonlijke capaciteiten, met middelen waarover ze beschikken of omdat ze weten hoe ze de juiste bronnen moeten aanboren. Zij creëren hun zekerheden van bestaan zelf.

De structuur en spelregels van onze samenleving bieden de gemiddeld zelfredzame medemens houvast om het bestaan te regelen, zich te handhaven en te ontwikkelen. Dat geldt niet voor een grote en in omvang groeiende groep van mensen die in een preciaire, zorgelijke situatie leven en op verschillende levensdomeinen vergaande problemen ervaren.³ De Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving schatte recent dat dit bij 1 op de 6 mensen het geval is.⁴ Het is geen homogene groep en het gaat niet bij iedereen om dezelfde problemen, behoudens het sociaal minimum dat voor iedereen een financiële hoeksteen is. Bestaansónzekerheid is de rode draad in hun leven, waarvan de gevolgen zich ook zeer verschillend uiten: armoede, schulden, problemen met huisvesting, met werk tot en met problemen in de somatische en psychische gezondheid (zelfs onbegrepen of verward gedrag).

Het financieel sociaal minimum is voor al deze mensen een voorwaarde van het bestaan, waar de Commissie sociaal minimum⁵ onder leiding van professor Engbersen indringende uitspraken over heeft gedaan. Het zou enorm helpen als deze adviezen in daden worden omgezet, maar daarmee is niet meteen voor iedereen in bestaanszekerheid voorzien, noch in een betekenisvolle deelname aan de samenleving. Bestaanszekerheid gaat ook over wat mensen nodig hebben om greep op hun leven te houden of te hernemen. Het is geen enkelvoudig begrip en wat mensen nodig hebben kan tussen individuen verschillen door materiële omstandigheden en persoonlijke capaciteiten en tijdelijke of structurele beperkingen daarvan. Er is dus ook geen vaste set met maatregelen om iedereen op dezelfde wijze te helpen.

Ondertussen nemen de problemen toe, in omvang en ernst, en is het beeld van een tekortschietend of zelfs falend systeem niet te vermijden. Daar spelen in ieder geval de volgende drie probleemclusters in mee.

3 Zie de publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Bijvoorbeeld M. de Klerk, E. Eggink, P. van Echtelt, M. Kromhout, m.m.v. E. van den Berg (15 maart 2022). *Uitdagingen in het sociaal domein*.

4 *Van overleven naar bloeien*. RvS publicatie 2024-01,

5 *Een zeker bestaan, eerste tussenrapport 30-6-2023. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Rapport II, 28-9-2023

1: Stelsels, mensen en het (on)vermogen onderscheid te maken

Nederland heeft uitgebreide en fijnmazige stelsels voor hulpverlening. Rechtsgelijkheid staat voorop, het hulpaanbod is voor iedereen toegankelijk. Er zijn wel een paar voorwaarden waaraan je moet voldoen om die hulp te krijgen:

- Je moet de weg naar en binnen de hulpverlening kennen.
- Je moet je problemen begrijpen en kunnen uitleggen bij de instantie waar je aanklopt.
- Je moet voldoen aan de eisen en criteria van zo'n instantie of professional.
- Je moet foutloos formulieren kunnen invullen.
- Als je een doorverwijzing krijgt, moet je zelf het volgende adres weten te vinden.
- Je moet niet stressgevoelig zijn.
- Je functioneren moet niet gehinderd worden door psychische gezondheidsproblemen.

Als je – de inmiddels overbekende – *7 vinkjes* kunt zetten, is de kans groot dat je geholpen wordt. Anderen hebben pech, net als degenen met problemen die zich over meerdere domeinen, loketten of professies uitstrekken. Wetten, beleid, regels, instanties, professies: alle uitgebreide en fijnmazige stelsels die bedoeld zijn voor iedereen, blijken vooral geschikt voor de doorsnee, redelijk zelfredzame Nederlander. Mensen met beperkingen, met verminderde zelfredzaamheid, met (tijdelijk of structureel) onvoldoende greep op zichzelf of de eigen omgeving voldoen vaak niet aan inclusiecriteria en blijven verstoken van echte en houdbare oplossingen. Zo draagt het systeem zelf bij aan risico's op bestaansonzekerheid bij mensen die juist als eerste geholpen zouden moeten worden.

De interpretatie van rechtsgelijkheid zoals die gesteld is in de stelsels voor hulpverlening doet deze in hun tegendeel verkeren. Het is een dogma geworden dat beweegruimte wegneemt waar die juist nodig is om recht te doen aan mensen die niet gelijk zijn aan de gemiddelde Nederlander. Het is pijnlijk, maar het zit fout met de grondslagen van en normstellingen in de hulpverlening. We moeten ophouden te proberen iemand die in nood is in standaardoplossingen van de gemiddelde Nederlander te proppen.

2: Beheer, beheersing en perverse prikkels

Om de kosten van de publieke sector in de hand te houden en onderdelen te kunnen (bij)sturen, is al het geld verdeeld over domeinen en daarbinnen weer in allerlei verschillende vakjes. De verwachting was dat het dan beter beheerd en beheerst zou worden. Dat niet alles op één hoop gegooid moet worden, behoeft geen uitleg, maar door elk probleem als een afzonderlijk iets te zien en niet naar onderliggende factoren te zoeken, is een opdeling ontstaan die het zicht op het geheel verloren heeft doen gaan. De stelling dat de huidige fragmentatie duurder en kwalitatief slechter is dan zou hoeven, is geen gewaagde. Ze is duurder omdat mensen niet afdoende worden geholpen, rondlopen door de publieke sector met

schade voor zichzelf en de samenleving en terug blijven komen. Duurder ook qua uitvoeringskosten, door onvoldoende houdbare resultaten, door veel dubbelop werk, door terugkerende hulpvragen, door gedemotiveerde uitvoerders.

De opdeling van de publieke sector is bedacht vanuit de wereld van bestuur en beleid; onvoldoende vanuit de empirische werkelijkheid van het leven van echte mensen. Dat is een ontwikkeling die zich al decennia afspeelt en ook verklaart waarom zoveel mensen in bestaansonzekerheid zijn komen te verkeren. Overzicht en samenhang ontbreken. Niemand heeft nog een volledig beeld van alle regels, noch van hoe regels elkaar dwars (kunnen) zitten in de uitvoering. Voor elk geadresseerd probleem is een nieuwe regel opgesteld, met eigen ratio's en verantwoordings-eisen. Dat heeft geleid tot het moeras waarin we zitten en het uit zich in publieke onmacht.

Deze beheersmatig bedachte opdeling heeft perverse prikkels met zich meegebracht:

- *kokerkijken en kokerhandelen*: alleen een stukje van een mens of een probleem zien en alleen daarnaar handelen;
- *louter opgelegde regels toepassen*: er wordt niet naar een oplossing voor een probleem gezocht, maar gekeken of het probleem past binnen de regels die men beheert;
- *een onbeheersbare complexiteit*: wie heeft nog overzicht, ziet nog verbanden, welke ruimte is er nog voor creativiteit?;
- *een administratieve gevangenis*: achter elke regel of budget gaan afzonderlijke en strikte voorschriften voor verantwoording schuil, die het voor uitvoerders vaak onmogelijk maken om oplossingen te creëren.

3: *Diffuus eigenaarschap*

Al propageren Rijk en gemeenten te willen optreden als één overheid, bij vraagstukken van bestaanszekerheid ontbreekt het aan een gedeelde visie, taakverdeling en werkwijze. En daarmee aan eigenaarschap. Als het Rijk voorziet in een adequaat financieel sociaal minimum, hebben gemeenten houvast bij wat zij moeten doen om hun burgers te helpen. Nu dat niet zo is, zoals de *Commissie sociaal minimum* heeft uiteengezet, plaatst het Rijk gemeenten voor schier onoplosbare opgaven. Hun mogelijkheden en middelen zijn niet genoeg om de gaten te dichten.

Maar ook als het sociaal minimum wél toereikend zou zijn, zijn daarmee vraagstukken van bestaans(on)zekerheid voor gemeenten niet meteen een hanteerbare opgave. Gelet op alles wat daarbij speelt en de grote verschillen tussen mensen, gaat het niet alleen over die ene overheid, maar over de gehele publieke sector. Daar is veel bestuurlijke drukte door alle afzonderlijk opererende regisseurs en andere actoren, maar weinig richtinggevend gezag. Ondanks alle systemen en wetten kunnen we niet spreken van voldoende bestuur van en binnen de publieke

sector als geheel. De opdeling in domeinen, wetten, instellingen en professies, die op papier logisch mag lijken, vertoont in de empirie van de uitvoeringspraktijk te weinig samenhang om bestaanszekerheid aan mensen in nood tijdig en adequaat te kunnen vormgeven. De meeste partijen staat het vrij op eigen gezag te bepalen of er wel of niet wordt bijgedragen aan mede-eigenaarschap en zo ja, hoe dat dan wordt ingevuld. Een veelgehoorde opvatting is dat eerst een ander maar eens wat moet doen. Dat het volledige eigenaarschap niet één partij toevalt, behoeft geen betoog, maar het ontbreekt aan gezag en kracht om het gezamenlijke eigenaarschap te realiseren. En zo blijft een gefragmenteerde en tekortschietende dienstverlening in stand.

3. ZELF GECEREEERDE ONMACHT

Deze publieke onmacht waarin burgers, bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders verstrikt zitten, is geen natuurverschijnsel maar het resultaat van over een lange periode gemaakte keuzes in de politiek en het publieke domein. Systemen zijn vastgelopen en het is zoeken naar hoe veranderingen nog gerealiseerd kunnen worden. Aanknopingspunten daarvoor liggen niet in *de virtuele werkelijkheid van het bestuur*, het zicht van daaruit op de empirische werkelijkheid is te vaag. Behoudens het sociaal minimum bieden generieke maatregelen onvoldoende houvast. Beleid, bestaande mechanismen en instrumenten zijn bot geworden, detecteren onvoldoende de noden en bieden te weinig zicht op passende oplossingen (d.w.z. buiten de standaardoplossingen van de gemiddelde Nederlander). Om de zelfgecreëerde onmacht te doorbreken moet een nieuwe werkwijze opgebouwd worden vanuit de harde werkelijkheid van de uitvoeringspraktijk. Een omkering dus van wat meestal de geprefereerde route is, vanuit het beleid.

Bestaanszekerheid: basis voor gezondheid, vitaliteit en participatie

Wanneer het leven wordt gedomineerd door bestaansonzekerheid, beperkt de schade zich niet tot financiële of materiële aspecten. Het gaat evenzeer ten koste van gezondheid en vitaliteit en mogelijkheden om op een passende manier te participeren in de samenleving en daaraan bij te dragen. Bestaansonzekerheid leidt tot verlies van de greep op het eigen leven en brengt mensen in een modus van overleven, met tunnelvisie en verslechterd functioneren als gevolg.

Het (weer) realiseren van bestaanszekerheid moet niet gezien worden als een geïsoleerd doel, maar als de voorwaarde om mensen weer stabiliteit in hun leven te geven om het hun daarmee weer mogelijk te maken te functioneren – zelfstandig of met behulp van steunsystemen. Niet iedereen is het gegeven het proces naar herstel van stabiliteit voldoende op eigen kracht en elk gewenst moment in gang te zetten. Dit vraagt om een geïntegreerde aanpak van wat in Nederland over een lange periode in aparte domeinen, professies, organisaties en systemen verspreid is geraakt. Bestaanszekerheid maakt een *stabiliteitsaanpak*⁶ mogelijk en

6 Idem voetnoot 1.

maakt daar deel van uit. Mens en leefomgeving worden daarbij tegelijk in ogen-schouw genomen. Naast het sociale domein gaat het om gezondheidszorg, veiligheids en participatie. Een stabiliteitsaanpak verbindt en integreert de inzet uit verschillende domeinen, zodat er een geheel ontstaat dat meer is dan de som der delen. Speciale aandacht gaat uit naar het reduceren van (giftige) stress als veroorzaker of aanjager van aandoeningen en ontregeling.⁷

Gemeenten hebben een speciale verantwoordelijkheid voor de meest kwetsbaren, zoals mensen met multiproblematiek en mensen die verdwalen in de publieke sector. Daarvoor moeten ze de regie kunnen voeren – niet ingeperkt door de indeling in domeinen, instituties en professies, of marktwerking en macht van afzonderlijke partijen – die ervoor zorgt dat mensen niet als losse stukjes verdeeld worden over organisaties.

4. **RUIMTE VOOR HERSTEL VAN PUBLIEKE MACHT**

Al durft niemand nog het belang van bestaanszekerheid te ontkennen, daarmee is niet gezegd dat de weg naar oplossingen duidelijk is of door iedereen gedeeld wordt. Opvattingen over mens en maatschappij lopen uiteen en daarmee ook over oplossingen en de route waarlangs die bereikt moeten worden. Door het moeras waarin de publieke zaak verzeild is geraakt, is het niet makkelijk zicht te krijgen op fundamentele oplossingen die breed geaccepteerd kunnen worden en al helemaal niet op de route uit het moeras. Daarvoor is herstel van publieke macht nodig, niet in de zin van eenzijdig door het Rijk opgelegde maatregelen, maar van een gedurfde aanpak die via experimenten in gemeenten een nieuwe werkelijkheid creëert, in beleidsmatige en uitvoerende zin. De ervaring leert dat politieke en ideologische kloven overwonnen worden als begonnen wordt bij concrete problemen in de realiteit van alledag. In plaats van te beginnen bij bestaande regels, is het doel allereerst de empirische werkelijkheid te laten spreken, daaruit te destilleren wat oplossingen moeten zijn voor wat in de oude systemen niet goed oplosbaar is, en daarna pas te bezien wat geschikte kaders zijn voor een nieuwe werkwijze.

Door zo'n 30 à 50 gemeenten gedurende een periode van één tot twee jaar de ruimte en de vrijheid te geven een werkwijze te ontwikkelen die hen in staat stelt burgers in nood bestaanszekerheid en stabiliteit in hun leven te geven, krijgen we greep op hoe het wél kan. Er zijn voorbeelden op deelgebieden en afzonderlijke problemen. Daar kan op voortgebouwd worden, maar dan met een integrale aanpak. Begeleidend onderzoek levert inzicht en lessen en biedt ingrediënten voor verbreding en waar nodig inkadering.

7 Website K2.

Deze gemeentelijke experimenten moeten onder directe politiek-bestuurlijke leiding staan van de colleges van B&W, die de volgende principes hanteren:

- 1) Oplossingen gaan voor regels. Niet het toepassen van regels staat voorop, maar de oplossingen die nodig zijn. Ruimte voor creativiteit!
- 2) Oplossingen moeten in een langetermijnperspectief staan en verder reiken dan de ad-hockwestie die de aanleiding is voor mensen om hulp te vragen. Op *Kokerkijken en kokerhandelen* ligt een verbod.
- 3) Hulp wordt in samenhang georganiseerd. Duurzame oplossingen zitten niet in afzonderlijke voorzieningen of interventies.
- 4) Ervaringsdeskundigen worden als *de nieuwe verbinders* van de echte werkelijkheid en de wereld van beleid ingezet: vanaf het detecteren van problemen en de analyse ervan, tot en met het bepalen van oplossingen en hoe die te effectueren. Ze zijn gelijkwaardig aan professionele beleidsmakers en uitvoerders en worden naar hun waarde bezoldigd.
- 5) Praktijkbeleid⁸ vormt de kern van de aanpak. Het is de koppeling tussen beleid en werkelijkheid. Het verbindt deze tot nu toe gescheiden werelden.
- 6) Gemeenten krijgen de bevoegdheid de partijen aan te wijzen die nodig zijn voor hun aanpak (niet begrensd door marktwerking en aanbestedingen, maar op grond van analyse wie nodig is). Niet alleen in beleidsmatige of vergaderende zin, maar ook met inzet van hun middelen in uitvoerende zin.
- 7) De overheid spreekt met één mond, die van de gemeente. Het Rijk staat de gemeente terzijde: financieel en met doorzettingsmacht op onderwerpen die het gemeentelijk niveau te boven gaan. Het gaat om gedeeld eigenaarschap. In het experiment wordt gezocht naar een goede vorm van medebewind.
- 8) Verantwoording wordt afgelegd op basis van aangepakte problemen, oplossingen of mislukkingen. Niet per domein, loket of instelling, of per regel, voorziening, of afzonderlijk budget.
- 9) Bij elk aan te pakken probleem wordt meegenomen hoe de intergenerationale overdracht van noden aan kinderen wordt doorbroken of voorkomen.
- 10) Om de ontwikkeling van een andere werkwijze mogelijk te maken en te vermijden dat de experimenten op voorhand klem komen te zitten tussen gescheiden budgetten, wordt een *stabiliteitsfonds*⁹ ingericht. Daaruit kunnen gemeenten bij complexe zaken putten, als financiering uit reguliere budgetten niet of niet snel genoeg mogelijk is. Het *stabiliteitsfonds* wordt gevuld door Rijk, gemeenten en andere in aanmerking komende partijen, zoals zorgverzekeraars.

Simpel samengevat: eerst de werkwijze ontwikkelen, daarna pas reguleren wat nodig is. Wat niet gelukt is met de decentralisaties kan alsnog inhoud krijgen met deze experimenten. Dit vraagt van Rijk én gemeenten de bereidheid om

8 Website K2.

9 Idem voetnoot 1.

na te gaan waarom eerder kansen gemist zijn. Zo wordt weer een betrouwbare overheid zichtbaar. Hoe hard dat nodig is, is treffend beschreven in het magazine *Bestaanszekerheid begint bij een betrouwbare overheid*¹⁰.

5. FINANCIELE KADERS BIJ BESTAANSZEKERHEID

De Nederlandse overheid zit zichzelf dwars bij haar rol om mensen waar nodig te helpen. Gebruikelijke opvattingen over de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten gaan uit van een te strikte verdeling van verantwoordelijkheden, waardoor burgers van het kastje naar de muur worden gestuurd. Verantwoordelijkheden moeten juist in elkaar grijpen, wat ook tot andere bestuurlijke en financiële verhoudingen zal leiden. Hiervoor is beschreven hoe via experimenten tot een andere werkwijze gekomen kan worden. Daarbij is uitgegaan van die ene overheid. De burger in nood maakt geen onderscheid naar Rijk of gemeente, al is de gemeente meestal het gezicht van de overheid. Zonder de voorgestelde gemeentelijke experimenten is het niet mogelijk nu al de ingrediënten te leveren voor nieuwe financiële kaders bij bestaanszekerheid. Rijk en gemeenten moeten op zoek naar hoe zij in samenhang burgers kunnen helpen.

Wel zijn er nu enkele aanwijzingen of waarschuwingen te geven:

- 1) Beleid en middelen van Rijk en gemeenten moeten zich als communicerende vaten tot elkaar verhouden.
- 2) Dit impliceert dat verantwoordelijkheden niet exclusief bij óf Rijk óf gemeente belegd kunnen worden. Hier geldt bij uitstek het principe van één overheid, wat vraagt om aangepaste procedures voor overleg en besluitvorming in medebewind.
- 3) Nodig is budgettaire re-integratie. Schep geen nieuwe budgetten, maar voeg samen. Er ontstaat niet een betere beheersing van budgetten door ze almaar op te delen, er ontstaan wel veel uitvoeringsproblemen. Onderzoek waarom dit bij de decentralisaties niet gelukt is.
- 4) De wijze waarop de administratieve verantwoording van de inzet van middelen moet plaatsvinden, moet primair ontleend worden aan de vormgeving van de uitvoeringspraktijk, de problemen die zich daar aandienen en de nagestreefde oplossingen.
- 5) Risicoruimte moet onderdeel zijn van beleid, aansturing en verantwoording. De werkelijkheid is complex en dynamisch en vraagt om marges. Niet alles is tot op de millimeter of euro te plannen en te verantwoorden.
- 6) Niet alles is vooraf te vatten in financiële afspraken. Discretionaire ruimte is nodig voor aangewezen organen of personen met verantwoording achteraf.
- 7) Veranderen kost tijd en geld. Veel ontwikkelingen in het sociaal domein lopen vast of leveren onvoldoende op omdat ze moeten worden vorm-

¹⁰ A. Amagir & M. Kremer (red.) (2024). *Bestaanszekerheid begint bij een betrouwbare overheid. Magazine van het Kenniscentrum Ongelijkheid*.

gegeven binnen bestaande, of zelfs gekorte financiële kaders. Als we de brede maatschappelijke behoefte aan bestaanszekerheid serieus nemen, moeten er middelen komen om de transformaties mogelijk te maken en voor complexe zaken die niet binnen de traditionele ordeningen vallen.

Samenwerken aan sociale zekerheid: trends, risico's en beheersmaatregelen

Joost van Gemeren, Larissa Jongenelen,
Harnold van der Vegte, Patrick Tazelaar¹

1. INLEIDING

'Laat Nederland niet stilvallen'², 'Meer bestaanszekerheid door vereenvoudiging en versterking inkomenszekerheid'³. Het is een greep uit vele titels van manifesten, rapporten en verklaringen in de afgelopen jaren. De G40-gemeenten stelde in een recent manifest: 'Wij zien dagelijks inwoners aan onze balies die er financieel niet meer uitkomen.'⁴ Dit beeld volgt ook uit het rapport van de Commissie sociaal minimum, die hier onderzoek naar deed: 'Veel mensen hebben [...] onvoldoende geld om rond te komen.'⁵ Al deze titels hebben dezelfde rode draad: ze laten zien dat de financiële bestaanszekerheid van burgers in Nederland onder druk staat.⁶

Sociale zekerheid is een onderwerp dat urgent is en hoog op de politieke agenda's van gemeenten staat. De gemeente vormt immers het 'vangnet' van de sociale zekerheid, in de vorm van minimabeleid en bijstand. Vrijwel elke gemeente heeft anno 2024 een beleidskader waarin staat hoe zij armoede wil aanpakken. Illustratief hierin is de toename van het aantal coalitieakkoorden waarin de term 'bestaanszekerheid' voorkomt. In 2022 is (brede) bestaanszekerheid in 84 gemeentelijke coalitieakkoorden in totaal 233 keer genoemd, tegen 48 keer in 34 coalitieakkoorden uit de voorgaande coalitieperiode.⁷

Dit alles wekt het vermoeden dat het socialezekerheidsbeleid een groter thema is geworden bij gemeenten en ook steeds meer bij gemeenten is komen te liggen. In dit essay laten wij ons licht schijnen op deze (verwachte) verschuiving, gaan we in op de gevolgen en schetsen we een handelingsperspectief vanuit het oogpunt van de financiële verhoudingen. Een belangrijke vraag is immers hoe gemeenten de financiële gevolgen van deze verschuivingen en de financiële gevolgen ervan kunnen opvangen.

1 De auteurs zijn werkzaam bij Significant APE.

2 Zie: *Laat Nederland niet stilvallen* (sociaalwerknederland.nl).

3 Zie: *02437-OPM verklaring A3 - 03.indd* (vng.nl).

4 Zie: *Manifest - G40 Themagroep Armoede & Schulden* (g40stedennetwerk.nl).

5 Zie: *Kamerbrief over eindrapport Commissie sociaal minimum* | Kamerstuk | Rijksverheid.nl.

6 'Bestaanszekerheid' is een brede term; wij richten ons hier niet op het deel van bestaanszekerheid dat gaat over wonen, gezondheid, et cetera.

7 Zie: *Analyse coalitieakkoorden door de VNG* (vng.nl).

2. **OBSERVATIE: SOCIALEZEKERHEIDSBELEID KOMT INDERDAAD STEEDS MEER BIJ GEMEENTEN TE LIGGEN**

Rijk kiest steeds meer voor decentrale uitvoering

Gemeenten krijgen een steeds grotere verantwoordelijkheid op het gebied van werk en inkomen. Verschillende bevoegdheden op het gebied van sociale zekerheid zijn gedecentraliseerd. Denk daarbij aan taken voor arbeidsparticipatie (van mensen met arbeidsvermogen die voorheen onder de Wajong vielen) en de invoering van de Participatiewet in 2015. Zeker sinds 2015 is de verschuiving van taken naar gemeenten dus overduidelijk zichtbaar. Dat is ook passend bij en werd beoogd door de bredere decentralisaties in het sociaal domein van deze periode. Doel daarvan was om dichterbij de burger meer samenhangende ondersteuning te bieden op verschillende leefdomeinen.

Ook recenter zien we dat het Rijk steeds vaker kiest voor een (verdere) decentrale uitvoering van inkomensondersteuning. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de noodmaatregelen in de coronapandemie die voortkwamen uit het Noodpakket banen en economie van het Rijk uit 2020.⁸ Zo werden de TOZO (Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers) en de TONK (Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten), noodmaatregelen met als doel om het inkomen van burgers zoveel als mogelijk te behouden en zelfstandig ondernemers in getroffen sectoren te ondersteunen, uitgevoerd door de gemeenten.

Een nog recenter voorbeeld is de uitkering van de energietoeslag in 2022 en 2023. In beide jaren waren gemeenten aan zet om deze uit te keren. Bovendien hadden gemeenten in dit geval ook beleidsvrijheid bij de keuze welke doelgroepen recht zouden krijgen op de energietoeslag. De landelijk gecommuniceerde inkomensgrens door het Rijk voor de energietoeslag was 120% van het sociaal minimum. Dit was echter slechts een aanbeveling. Gemeenten hanteerden uiteindelijk een inkomensgrens variërend van 120 tot 150%. Elf van de G40 en G4 keerden de energietoeslag uit tot 130% van het sociaal minimum.⁹ Ook bij de aanpak van energiearmoede heeft het Rijk daarmee gekozen voor decentrale uitvoering en beleidsvrijheid.

Al met al zien we dat er vanuit het Rijk een beweging is om gemeenten meer verantwoordelijkheid te geven voor het socialezekerheidsbeleid en de uitvoering ervan.

⁸ Zie: Ministerie van EZK, *Kamerbrief noodpakket banen en economie*, 17 maart 2020.

⁹ Zie: *Onderzoek - Verschillen tussen minimaregelingen.pdf* (lokaalbestuur.nl).

Gemeenten nemen ook zelf meer initiatief, maar het beeld is genuanceerd

Naast dat het Rijk verantwoordelijkheden kan toebedelen aan gemeenten, kunnen gemeenten ook zelf initiatieven ontplooiën op het gebied van sociale zekerheid. Inderdaad zien we dat ook gemeenten zelf meer en meer initiatieven nemen op dit gebied. Denk aan ondersteuning van burgers die dreigen uit huis te worden gezet omdat ze de huur niet kunnen betalen, burgers die aankloppen bij de Voedselbank of kinderen die anders zonder ontbijt naar school gaan. Gemeenten proberen de financiële bestaanszekerheid van burgers te stutten binnen de ruimte die zij hebben in de uitvoering van minimaregelingen.

De Commissie sociaal minimum concludeert: ‘De rol van aanvullend lokaal minimabeleid is de afgelopen tien jaar groter geworden.’ Naast het hanteren van verschillende inkomensgrenzen van minimaregelingen zijn gemeenten vrij om zelf minimaregelingen op te tuigen. Het hebben van twintig minimaregelingen is tegenwoordig niet ongebruikelijk.¹⁰ De gemeente Groningen heeft zelfs 52 regelingen voor minima.¹¹ Zo hebben steeds meer gemeenten een kortingspas geïntroduceerd om ervoor te zorgen dat burgers met lage inkomens mee blijven doen aan sociale en culturele activiteiten. Een voorbeeld hiervan is de Ooievaarspas voor inwoners van Den Haag, Leidschendam-Voorburg en Rijswijk.¹²

De vraag is of er nu sprake is van een nieuwe trend in de afgelopen jaren, of dat deze beweging al langer aan de gang is. Ook het rapport van de Commissie sociaal minimum laat dit enigszins in het midden, en concludeert terecht: ‘[Het] is soms lastig om overzicht te behouden [op het landschap aan lokale regelingen].’ Cijfers zijn vaak niet integraal per gemeente beschikbaar.

Een (toegegeven, beperkte) indicator voor ‘het eigen initiatief van gemeenten op de sociale zekerheid’ vormen de uitgaven aan bijzondere bijstand. Bijzondere bijstand is een manier om inkomensondersteuning te bieden aan burgers bij het betalen van bijzondere kosten. In de onderstaande tabel van het CBS zien we dat de macro-uitgaven aan bijzondere bijstand sinds 2013 fors zijn gestegen, zoals de Commissie sociaal minimum al heeft signaleerd. De toename is sinds 2016 echter maar beperkt groter dan de inflatie. Alleen in 2021 is een duidelijke stijging zichtbaar, die in 2022 (buiten de energietoeslag om) weer gevolgd is door een daling. Hieruit zou dus blijken dat er hooguit een beperkte toename is in het eigen initiatief van gemeenten op de sociale zekerheid.

10 Zie: *Ondersteuning aan minima: een woud van regels vol ongelijkheid* | Wiardi Beckman Stichting (wbs.nl).

11 Zie: *Grote verschillen inkomensondersteuning in Nederlandse gemeenten* | NPO Radio 1.

12 Zie: *Ooievaarspas, maakt meedoen mogelijk*. Ooievaarspas.

Tabel 1 **Uitgaven aan bijzondere bijstand door gemeenten**

	Uitgaven m.b.t. directe levensbehoeften (incl. energietoeslag) (mln. euro)	Overige uitgaven bijzondere bijstand (mln. euro)	Totaal bijzondere bijstand	Toename totale uitgaven sinds 2013
2013	144,0	230,0	374,0	
2014	148,0	294,0	442,0	18%
2015	71,0	357,0	428,0	14%
2016	74,0	451,0	525,0	40%
2017	72,0	486,0	558,0	49%
2018	67,7	478,1	545,8	46%
2019	52,9	529,2	582,1	56%
2020	54,5	509,3	563,8	51%
2021	47,0	599,8	646,8	73%
2022*	1418,7	553,2	1971,9	427%

* Waarneming in 2022 is vertoebeld doordat de energietoeslag in dat jaar is meegenomen.

Bron: CBS, Uitgaven bijzondere bijstand naar 2 miljard euro door energietoeslag

Wij zien in onze adviespraktijk dat gemeenten niet per se meer willen inzetten op *sociale zekerheid*, maar vooral meer aandacht hebben voor het *brede sociaal domein* of brede bestaanszekerheid. Een inwoner die aanklopt bij een van de loketten in het sociaal domein (Wmo, Jeugd etc.), krijgt steeds vaker een (keukentafel) gesprek waarbij alle leefdomeinen aan bod komen. De gedachte is dan dat het weinig zinvol is om in te zetten op alleen werk en inkomen als er bijvoorbeeld ook verslavingsproblematiek, (gezins)verwaarlozing of problemen met justitie spelen. De (door)ontwikkeling van wijkteams – met als opdracht breed te kijken – speelt hierin een belangrijke rol.¹³ Een van die leefdomeinen is financiële bestaanszekerheid. Door deze brede uitvraag komen geldzorgen van burgers sneller aan het licht. Gemeenten hebben daardoor een beter beeld van hun inwoners gekregen en dat heeft effect op de financiële ondersteuning die zij hun bieden. Dit patroon is in feite een van de gevolgen van de decentralisatiebeweging die sinds 2015 is ingezet en sluit ook aan bij de destijds beschreven beleidstheorie.

Een recente ontwikkeling is dat gemeenten zich steeds vaker belemmerd voelen om inwoners binnen bestaande kaders de juiste ondersteuning te geven. Zij zoeken daarom meer de randen van de wetgeving op. Deze ontwikkeling volgt (de geest van) het programmaplan Participatiewet in Balans, dat beoogt een

13 Zie ook: *Sociale-(wijk)teams-peiling-2023.pdf* (movisie.nl).

beweging op gang te brengen richting meer vertrouwen, eenvoud en menselijke maat.¹⁴ De zes experimenten in de Participatiewet zijn in dit verband een mooi voorbeeld. Een aantal gemeenten¹⁵ wilden onderzoeken hoe bijstandsgerechtigden volledig onafhankelijk kunnen worden van de bijstand. Zij hebben van 2017 tot 2020 een verruiming toegepast in de vrijlating van inkomsten uit arbeid. De gemeente Utrecht is in 2023 nog een stap verder gegaan. Zij besloot om ook voor jongeren tot 27 jaar de vrijlating van inkomsten uit arbeid toe te passen en de zoektermijn van vier weken af te schaffen. Deze gemeente wijkt daarmee eigenlijk af van de Participatiewet.¹⁶ Deze laatste keuzes zijn overigens niet onomstreden, en ook niet zonder juridisch risico voor de gemeente. Dus hoewel sommige gemeenten hun rol in de sociale zekerheid ruimer zijn gaan interpreteren, blijft deze verandering zeker nog begrensd, in afwachting van verdere uitwerking van Participatiewet in Balans.

Uit deze ontwikkelingen leiden we af dat gemeenten veelal meer zijn gaan doen op het gebied van brede bestaanszekerheid en vaak vanuit dit oogpunt ook de intentie hebben het socialezekerheidsbeleid te intensiveren en verruimen. Deze beweging komt echter niet van de een op de andere dag tot stand, en verschilt ook per gemeente.

3. **GEVOLGEN VOOR DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN: RISICO'S RAKEN UIT BALANS MET BEHEERSMOGELIJKHEDEN**

De hiervoor geschetste ontwikkelingen hebben gevolgen voor de financiële verhoudingen. Een grotere beleidsverantwoordelijkheid en -inzet betekent immers ook een grotere financiële risicopositie voor gemeenten, zeker in het geval van nieuwe beleidsinitiatieven waarbij nog weinig bekend is over het bereik ervan, het benodigde budget, et cetera. Met 'risicopositie' bedoelen we: de verantwoordelijkheid voor de gevolgen als het beleid (financieel) anders uitpakt dan verwacht.

De mogelijkheden van gemeenten om deze risico's te beheersen zijn echter begrensd. Hiertoe komt al snel de 'beleidsknop' in beeld om het ingezette beleid terug te draaien en uitgaven te beperken. Het verhogen van belastingen als maatregel om financiële risico's te beheersen heeft slechts beperkte impact, uitzonderingen daargelaten. Bij Rijksfinanciering deelt het Rijk soms mee in risico's (zie later), maar meestal is er sprake van een lumpsumfinanciering, zoals via het gemeentefonds of het BUIG-budget. Bij tekortschietende lumpsumbudgetten zijn de gevolgen voor de gemeente. Ook als er sprake is van een vangnet, zoals de artikel 12-status of de vangnetuitkering BUIG, is de gemeente alsnog verantwoordelijk voor het belangrijkste deel van de tekorten.

14 Zie: *Programmaplan Participatiewet in Balans* | Publicatie | Rijksoverheid.nl.

15 Gemeente Deventer, Groningen, Nijmegen, Tilburg, Utrecht en Wageningen.

16 Zie: *Nieuwsbericht gemeente Utrecht* | gemeente Utrecht.

Een illustratief voorbeeld in dit verband is de uitvoering van beschut werk. Sinds 2015 moeten gemeenten hieraan uitvoering geven en hiervoor middelen reserveren. Al jaren moeten gemeenten geld bijleggen, vanwege tekortschietende Rijksfinanciering.¹⁷ Dit tekort kan gaan groeien omdat de landelijke ambitie is het aantal beschutwerkplekken te vergroten, terwijl het zeer de vraag is of deze inwoners (voldoende) omzetgenererende activiteiten kunnen uitvoeren. Bovendien dragen gemeenten de lasten wanneer de kosten van beschut werk hoger zijn dan verwacht. Zo moest gemeente Utrecht recent 2,2 miljoen euro extra bijdragen aan haar ontwikkelbedrijf UW om het tekort te dekken vanwege een ‘abrupte wijziging van de productievraag van een grote klant’ (niet alleen gerelateerd aan beschut werk).

De vraag is hoe gemeenten kunnen omgaan met dergelijke financiële risico's. Een gangbare manier om financiële risico's te beheersen is diversificatie. Waar het risico op het ene dossier nadelig uitpakt, kan de gemeente deze kosten wegstrepen tegen voordelen op een ander domein. We zouden dan kunnen stellen dat er nu meer diversificatie van risico's mogelijk is doordat gemeenten meer taken hebben gekregen en dus meer risico's kunnen *poolen*. De risico's binnen het sociaal domein zijn echter sterk gecorreleerd, omdat gemeenten integraal (willen) werken, zoals we eerder hebben beschreven. Bijvoorbeeld: als de sociale wijkteams voor de Wmo beter vindbaar zijn, groeit niet alleen het aantal Wmo-voorzieningen, maar ontstaat ook druk op de participatiebudgetten omdat blijkt dat deze huishoudens bijstandsgerechtigd blijken zijn en/of schulden hebben. Zo zijn de dossiers binnen het sociaal domein, eigenlijk precies zoals in de beleidstheorie benoemd, onderling sterk vervlochten – wat maakt dat diversifiëren van risico's binnen dit domein voor gemeenten niet realistisch noch wenselijk is.

Een goede balans tussen risico's en beheersmogelijkheden draagt bij aan verstandige lokale beslissingen. Als risico's te groot worden in verhouding tot de beheersmogelijkheden, gaan gemeenten te prudent beleid voeren om te voorkomen dat ze veel financiële risico's op zich nemen. Risicomijding is *an sich* niet een slecht idee, maar kan inhouden dat gemeenten zich te afwachtend opstellen bij bijvoorbeeld de inzet op beschut werk, beleid beperken zodra risico's in beeld komen of focussen op de sluitende eigen boekhouding in plaats van op de juiste ondersteuning voor de burger met een hogere *maatschappelijke* opbrengst.

Samenvattend zien we dus dat gemeenten een grotere rol hebben gekregen op het gebied van sociale zekerheid, maar dat zij slechts een beperkt instrumentarium hebben om de bijbehorende grotere financiële risico's te beheersen. Als dit doordraait, kan dat leiden tot afwachtend gedrag van gemeenten.

17 Zie: *Kostprijs beschut werk heeft passende financiering nodig* - Significant.

4. EEN DENKRICHTING: BEWEGEN VAN STELSELPRIKKELS NAAR STELSELSAMENWERKING

De vraag is welke maatregelen de hiervoor geschetste situatie vereist op het gebied van financiële verhoudingen. Om te voorkomen dat gemeenten te eenzijdig risico dragen, vraagt de situatie eigenlijk om een stelsel waar de balans tussen financieel risico en beheersing meer in evenwicht is. Hiervoor zijn verschillende (theoretische) mogelijkheden. Het Rijk zou een groot (of groter) deel van de financiële risico's op zich kunnen nemen, of meer verantwoordelijkheden en vrijheden kunnen delegeren aan gemeenten (om risico's te beheersen). Ook kan het Rijk kiezen voor een combinatie van deze mogelijkheden. Het ontbreekt ons aan ruimte om alle voorstellen in deze lijn te bespreken, maar gedacht kan worden aan het in de herziene Participatiewet uitgaan van meer 'richtinggevende basisbeginselen' in plaats van harde wettelijke voorschriften,¹⁸ of het hoger spannen van het vangnet BUIG.

Een logische eerste reactie bij (meer) risicodeling kan zijn: gaan gemeenten dan niet te weinig doen om hun uitgaven te beheersen? Financieel-economisch gezien worden dan inderdaad de prikkels tot besparing kleiner. Tegelijkertijd weten we dat financiën lang niet altijd de doorslag geven in het (lokale) beleid. Andere overwegingen en 'rationaliteiten'¹⁹ spelen net zo goed een belangrijke rol in de publieke dienstverlening, zoals intrinsieke motivatie, politieke visie, urgentie van lokale maatschappelijke problematiek, en moreel besef. Ook in een stelsel van financiële verhoudingen met minder economische prikkels hebben gemeenten oog voor hun wettelijke taken en aandacht voor doelmatigheid.

Een voorbeeld illustreert dat gemeenten inderdaad ook andere overwegingen belangrijk vinden. Het gaat om een werkwijze die wel eens vaker wordt toegepast in de gemeentefinanciering²⁰, maar vrij uniek is in de sociale zekerheid. Het betreft de brede ondersteuning die gemeenten (gaan) bieden aan gedupeerde ouders van de Toeslagenaffaire en hun gezinnen.²¹ Gemeenten zijn door het Rijk gevraagd om 'te doen wat nodig is', zodat deze gedupeerden 'een nieuwe start kunnen maken'. Hoe deze nieuwe start er precies uitziet en wat nodig is om deze te realiseren, is afhankelijk van de persoonlijke situatie en behoeften van elke (mogelijk) gedupeerde.

De kosten die gemeenten maken voor deze brede ondersteuning, worden vergoed door het Rijk vanuit een specifieke uitkering op declaratiebasis.²² Gemeenten kunnen (eenmalig) kiezen voor declaratie op basis van de normbedragen of

18 Zie: *Participatiewet in balans* (overheid.nl).

19 Zie: *Prikkelsturing in het sociaal domein: meervoudige doelen en parallele rationaliteiten* | mijn-bsl.

20 Een dergelijke vormgeving via declaratie wordt bijvoorbeeld ook al toegepast bij de Specifieke uitkering stimulering sport.

21 Zie: *Vraag en antwoorden - hersteloperatie kinderopvangtoeslag* | VNG.

22 Volledige naam: Specifieke uitkering gemeentelijke hulp aan gedupeerden kinderopvangtoeslag-problematiek.

van de werkelijke kosten. Hierbij is er bewust voor gekozen het financiële risico de facto te beleggen bij het Rijk, omdat het Rijk evident de veroorzaker was van de problemen van gedupeerde ouders – en dus opdraait voor de kosten. Deze casus lijkt een uitzonderlijk geval, maar het illustreert een belangrijk punt: namelijk dat stelselsamenwerking kan werken zonder stelselprikkels.

Wij hebben meerdere gesprekken gevoerd met gemeenten die deze brede ondersteuning bieden. Daaruit blijkt dat gemeenten door de financiering via declaratie (in tegenstelling tot ‘conventionele’, financieel prikkelende financiering) niet te terughoudend zijn om de hulp te bieden die nodig is. Zo kunnen ze sneller en meer doortastend de voorzieningen treffen die ze nodig achten om problemen te voorkomen én te verhelpen bij gedupeerden. Hulp aan (mogelijk) gedupeerden is bij uitstek maatwerk. Deze financieringsvorm biedt de ruimte om dit ook daadwerkelijk te bieden.

Hoewel er inderdaad weinig financiële prikkels zijn om de kosten te beheersen – los van de noodzakelijke verantwoording via *Single information, single audit* – blijkt uit onze gesprekken dat gemeenten steeds zoeken naar proportionaliteit. Gemeenten willen zorgvuldig omgaan met publiek geld en evenredige ondersteuning bieden op rechtmatige en doelmatige wijze. Ze stellen bijvoorbeeld richtlijnen op (of gebruiken richtlijnen van andere gemeenten en VNG als inspiratie) als toetssteen voor de uitvoering. Daarmee maken ze een duidelijker onderscheid tussen wat nodig en passend is voor ‘een nieuwe start’, en wat niet noodzakelijkerwijs daaraan bijdraagt. Ook organiseren ze casusgesprekken – ook in samenwerking met andere gemeenten – om lastige hulpverzoeken met elkaar te bespreken en daarin een doelmatige en verantwoorde keuze te maken. Uiteraard gaat niet alles nog goed. Zo zijn er nog meer heldere afspraken te maken om een minimale vorm van basisondersteuning te garanderen bij gemeenten en te grote verschillen in de ondersteuning tussen gemeenten te voorkomen.

Ja, het gegeven voorbeeld rond de Toeslagenaffaire is vrij specifiek. Je zou kunnen zeggen dat dit een ‘extreem geval’ is, waar het Rijk alle financiële risico’s draagt. We willen niet betogen dat het Rijk vanaf nu telkens op deze basis moet gaan samenwerken met gemeenten. Maar toch illustreert het een interessante denkroute om een betere balans te creëren tussen de financiële risico’s en beheersmaatregelen bij gemeenten. Ook als gekozen wordt voor een meer gematigde risicodeling dan in dit voorbeeld, kunnen we hieruit lessen trekken. Het gaat immers om een werkwijze die uitgaat van vertrouwen tussen overheden, zodat gemeenten ook goede ondersteuning kunnen bieden aan de burger als ze uitgaan van vertrouwen. Een beweging weg van stelselprikkels naar stelselsamenwerking.

Bestaanszekerheid en kwijtschelding decentrale belastingen

Corine Hoeben, Dylan Jong¹

Een voorwaarde voor bestaanszekerheid is dat de noodzakelijke kosten niet hoger zijn dan het inkomen van een huishouden. Die noodzakelijke kosten bestaan naast dagelijkse behoeften ook uit de kosten die samenhangen met het bewonen van een huis. Naast huur (of hypotheek) zijn dit de kosten van energie en water en verschillende belastingen waaronder die aan gemeenten en waterschappen.²

Gemeenten en waterschappen mogen kwijtschelding verlenen voor de belastingaanslag mits er geen noemenswaardig vermogen is en het inkomen laag genoeg is. Ze moeten hierbij in grote lijnen dezelfde voorwaarden hanteren als het Rijk.³ Ze hebben wel enkele keuzemogelijkheden. Aan de ene kant zijn er enkele verruimingsmogelijkheden die het Rijk niet toepast maar die decentrale overheden naar keuze wel mogen gebruiken. Tegelijk geldt dat gemeenten en waterschappen de aanslag niet of niet volledig kwijt hoeven te schelden.

In de discussie over bestaanszekerheid is weinig aandacht voor het kwijtscheldingsbeleid van gemeenten en waterschappen. In dit essay gaan we in op de vraag of dit terecht is. Welke rol speelt kwijtschelding van decentrale belastingen bij de bestaanszekerheid van minima? En welke keuzen maken gemeenten en waterschappen in het kwijtscheldingsbeleid?

Belang kwijtschelding voor minima

Om een beeld te krijgen van het belang van kwijtschelding voor minima gaan we eerst na welke bedragen deze huishoudens betalen aan woonlasten en welk deel hiervan bestemd is voor de gemeente en het waterschap. We gaan steeds uit van een meerpersoonshuishouden met een gemiddeld water en energieverbruik⁴

¹ De auteurs zijn als onderzoeker werkzaam bij het *Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden* (COELO).

² Provincies kennen ook een eigen belasting, de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Deze wordt betaald door eigenaren van personenauto's. Dit zijn geen woonlasten. Daarnaast zal een huishouden met een eigen auto vaak niet in aanmerking komen voor kwijtschelding omdat de waarde van de personenauto al snel te hoog is. Een huishouden met een auto heeft dan te veel vermogen.

³ Het Rijk kan kwijtschelding verlenen van onder meer de inkomstenbelasting. Belasting op energie, water, maar ook bijvoorbeeld de btw worden niet kwijtgescholden.

⁴ De gegevens over het water- en energieverbruik zijn afkomstig van het CBS. Gegevens over de tarieven van energieverbruik zijn afkomstig van NIBUD. Gegevens over de tarieven van waterverbruik zijn afkomstig van COELO.

dat bestaat uit drie personen die wonen in een huurhuis dat in bezit is van een woningcorporatie.⁵

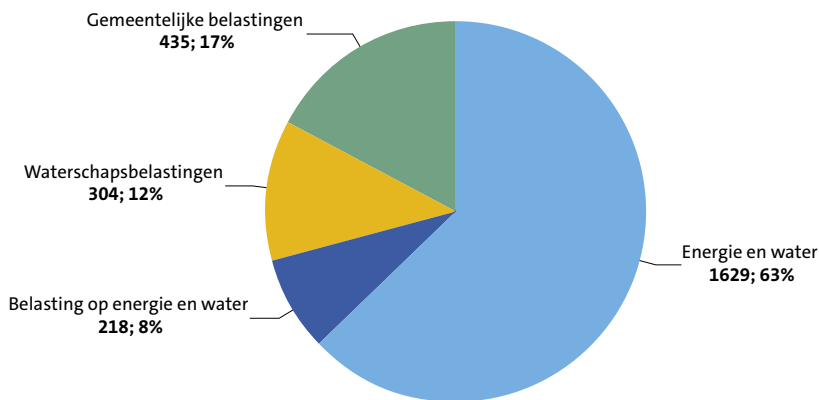
Huur is de grootste uitgave. Een huishouden betaalt in 2023 ten minste 222 euro aan huur per maand, dus 2.663 euro per jaar (zie het kader voor een toelichting). Daar komen de kosten voor het gebruik van energie en water, de kosten van de belastingen die het Rijk hierover heft en de gemeentelijke en waterschapsbelastingen bij. Voor een meerpersoonshuishouden bedragen deze bijkomende woonlasten in 2023 2.587 euro. In figuur 1 is te zien dat een groot deel van deze bijkomende woonlasten bestaat uit de kosten voor water- en energiegebruik (63 procent). De gemeentelijke belastingen maken 17 procent uit van de bijkomende woonlasten en de waterschapslasten 12 procent.

Iets meer dan een kwart van de bijkomende woonlasten kan dus worden kwijtgescholden. Maandelijks gaat het om een bedrag van circa 60 euro. Dat is aanzienlijk.⁶ Of de aanslagen (geheel) worden kwijtgescholden hangt naast het inkomen en vermogen van een huishouden af van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente en het waterschap.

Of en hoeveel huurtoeslag wordt verleend is afhankelijk van het inkomen van een huishouden en de hoogte van de huur. Alle huishoudens betalen een minimumbedrag aan huur (basishuur). In 2023 gaat het om 222 euro per maand. Als de huurprijs hoger is dan 452 euro (kwaliteitskortingsgrens) komt hier een bedrag bovenop. Wordt de huur nog hoger (aftoppingsgrens, in 2023 was dit 964 euro voor een meerpersoonshuishouden) dan wordt er verder gekort op de huurtoeslag. Wanneer de huur hoger is dan 808 euro wordt er in 2023 helemaal geen huurtoeslag verstrekt. Alleen als de huurprijs dus lager is dan 452 euro betaalt een huishouden niet meer dan het basisbedrag. Het aantal woningen met een dergelijke lage huurprijs is echter beperkt. De huur voor een huishouden met een minimuminkomen kan dus hoger zijn dan de basishuur.

- 5 Huishoudens met een inkomen op minimumniveau kunnen ook wonen in een koopwoning. Dit komt echter minder vaak voor. Daarnaast geldt voor een huishouden in een koopwoning al snel dat zij niet in aanmerking komen voor allerlei inkomensregelingen zoals kwijtschelding omdat het vermogen (de woning) te hoog is. De hypotheekschuld moet dan hoger zijn dan de waarde van de woning en dit komt steeds minder voor (zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/19/financieel-risico-woningbezit-afgenomen>). We gaan daarom in dit essay uit van een huishouden in een huurwoning van een woningcorporatie.
- 6 In 2023 concludeert de commissie Sociaal minimum dat voor bijna alle huishoudens met een minimuminkomen geldt dat zij te maken hebben met tekorten (zie Commissie sociaal minimum 2023. *Een zeker bestaan - Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum, rapport 1*). Daarom is iedere lastenverlichting relevant voor deze huishoudens.

Figuur 1 Samenstelling bijkomende woonlasten in 2023 voor een meerpersoonshuishouden in een huurhuis (in euro's en procenten)



Bron: COELO

Wel of niet kwijtschelden

Zoals aangegeven biedt het Rijk de decentrale overheden de mogelijkheid om de belastingaanslag kwijt te schelden. Dit is geen verplichting. Alle waterschappen en gemeenten schelden in 2023 ten minste een deel van de aanslag kwijt. Er zijn twee waterschappen (Delfland en Schieland & De Krimpenerwaard, beide in Zuid-Holland) die één van beide heffingen die huishoudens in een huurwoning betalen niet kwijtschelden. Minima betalen daarom 200 (Schieland en de Krimpenerwaard) of 300 euro (Delfland) aan het waterschap. Volgens deze waterschappen profiteert iedereen van de afvalwaterzuivering en moet iedereen daarom meebetalen, ook huishoudens met een minimuminkomen. Daarnaast betekent kwijtschelding van een deel van de aanslagen dat andere belastingbetalers een hoger bedrag betalen. De kosten moeten immers wel worden gedekt.

De afvalstoffenheffing van gemeenten wordt vaak deels kwijtgescholden. Vooral gemeenten waar het te betalen bedrag afhankelijk is van de hoeveelheid afval schelden niet altijd de gehele aanslag kwijt zodat er bij alle huishoudens een prikkel is om zo min mogelijk restafval aan te bieden. De rioolheffing wordt in het grootste deel van de gemeenten volledig kwijtgescholden. Gemiddeld betalen minima in 2023 14 euro. In 63 procent van de gemeenten betalen minima in 2023 geen gemeentebelastingen.

Een deel van de gemeenten en waterschappen kiest er dus voor om niet de gehele aanslag kwijt te schelden.

Verruimingsmogelijkheden

Het Rijk biedt decentrale overheden de mogelijkheid om op bepaalde punten een ruimer kwijtscheldingsbeleid te bieden dan het Rijk zelf hanteert.

De oudste verruimingsmogelijkheid betreft de kwijtscheldingsnorm. De kwijtscheldingsnorm bepaalt bij welk inkomen een huishouden in aanmerking komt voor kwijtschelding. Wanneer de norm 100 procent is, komt een huishouden in aanmerking voor kwijtschelding bij een inkomen op bijstandsniveau (en er onvoldoende vermogen aanwezig is). Bij een lagere kwijtscheldingsnorm wordt de aanslag pas kwijtgescholden als het inkomen onder bijstandsniveau ligt. Het Rijk hanteert een kwijtscheldingsnorm van 90 procent. Alle gemeenten hanteren een kwijtscheldingsnorm van 100 procent en sinds 2024 ook alle waterschappen.⁷ Een verklaring voor het grote gebruik van deze verruimingsmogelijkheid is dat de decentrale overheden hier ook van profiteren. Bij een kwijtscheldingsnorm van 100 procent is het namelijk mogelijk om gebruik te maken van de diensten van het Inlichtingenbureau bij het toetsen van kwijtschelding.⁸ De gemeente hoeft dan niet alle aanvragen zelf te toetsen.⁹

Hier zijn nog enkele verruimingsmogelijkheden bij gekomen. Gemeenten en waterschappen kunnen ook:

- 1) Ondernemers in aanmerking laten komen voor kwijtschelding van de privéaanslag.¹⁰
- 2) De inkomensnorm voor mensen met een AOW-inkomen verruimen.
- 3) De kosten van kinderopvang meenemen bij het bepalen van het besteedbare inkomen.
- 4) Een ruimere vermogensnorm hanteren (maximaal 2.000 euro) dan het Rijk bij het verlenen van kwijtschelding.

De eerste drie verruimingsopties hebben betrekking op specifieke groepen inwoners (ondernemers, AOW-gerechtigden en huishoudens met kinderen). Wij hebben begin 2022 bij een representatieve steekproef van 168 gemeenten (49 procent) onderzocht in hoeverre zij 2022 gebruik maken van de eerste drie verruimingsopties. De vierde optie, een ruimere vermogensnorm, was nog niet van kracht op het moment van het onderzoek. Waterschappen vielen buiten dit onderzoek.¹¹

7 In één waterschap was de norm tot en met 2023 95 procent.

8 Hier moet een huishouden wel toestemming voor geven.

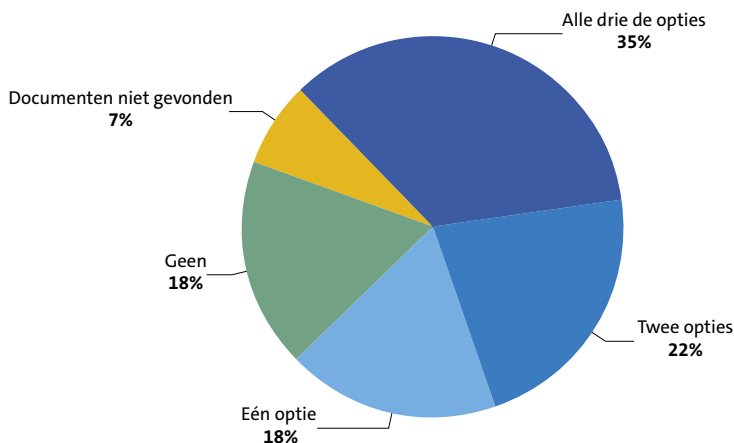
9 We komen later terug op de rol van het Inlichtingenbureau.

10 De privéaanslag is de aanslag die een ondernemer ontvangt als persoon (bij de gemeentelijke belastingen gaat het dan onder meer om de afvalstoffenheffing, bij het waterschap om de ingezetenenheffing en zuiveringsheffing voor huishoudens). Voor zakelijke aanslagen (de aanslag die wordt ontvangen voor de onderneming) is geen kwijtschelding mogelijk.

11 Voor de methode zie C. Hoeben, D. Jong en L.A. Toolsema, 2024. *Keuzes in het kwijtscheldingsbeleid van gemeenten, COELO-rapport*, https://www.coelo.nl/images/rapporten/Rapport_kwijtscheldingsbeleid_gemeenten.pdf.

In figuur 2 is te zien dat in 2022 iets meer dan een derde van de gemeenten alle drie de verruimingsopties hanteert en 18 procent geen enkele optie. De verruimingsmogelijkheid voor ondernemers wordt het meest gebruikt, gevolgd door die voor AOW-gerechtigden (niet te zien in de figuur).

Figuur 2 Aantal verruimingsopties dat gemeenten gebruiken in 2022 (n=168)



Bron: COELO

Uit het onderzoek blijkt dat er een verband lijkt te zijn tussen de demografische of sociaaleconomische samenstelling van een gemeente en het gebruik van de verruimingsmogelijkheden, zie figuur 3 tot en met 5.

Allereerst zien we dat gemeenten waar inwoners een relatief laag besteedbaar inkomen hebben vaker gebruik maken van de mogelijkheid om de normen te verruimen voor AOW-gerechtigden en van de mogelijkheid om de kosten van kinderopvang mee te nemen in de berekening van het besteedbaar inkomen, dan andere gemeenten.

Hetzelfde geldt voor gemeenten met een zwakke sociale structuur, ook zij maken vaker gebruik van de verruimingsmogelijkheden voor AOW-gerechtigden en meerekenen van de kosten van kinderopvang.

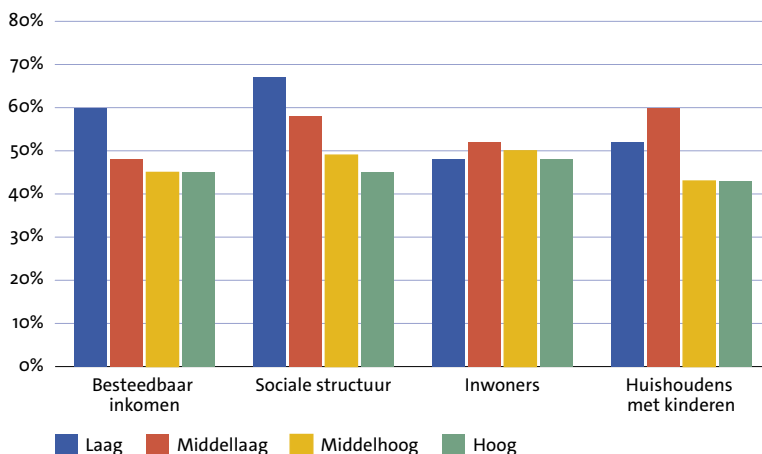
Gemeenten met een relatief groter aantal inwoners maken vaker gebruik van de mogelijkheid om ondernemers kwijtschelding te verlenen en om de normen voor AOW-gerechtigden te verruimen dan kleinere gemeenten.

Verwacht mag worden dat gemeenten met relatief veel inwoners die ouder zijn dan 65 jaar meer gebruik maken van de verruimingsmogelijkheid voor AOW-gerechtigden. Dit blijkt niet het geval te zijn. Ook opvallend is dat de mogelijk-

heid om de kosten van kinderopvang mee te nemen meer wordt gebruikt in gemeenten met een relatief laag percentage huishoudens met kinderen dan in gemeenten met relatief veel huishoudens met kinderen.

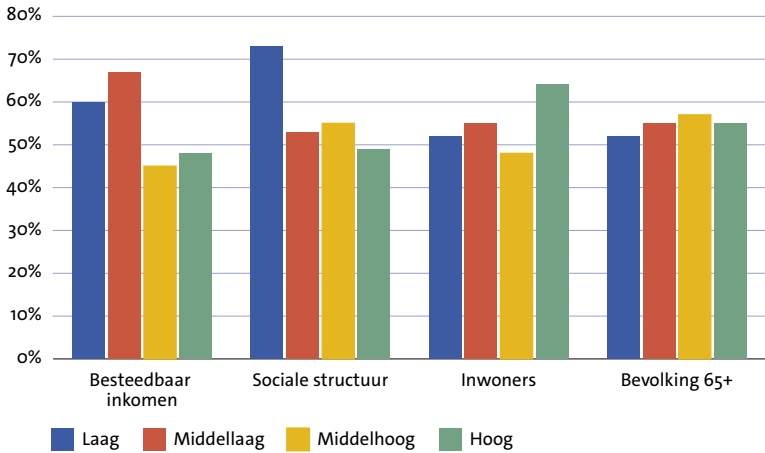
In een gemeente met relatief veel huishoudens met kinderen mag worden verwacht dat het politiek aantrekkelijk is om gebruik te maken van de verzuimingen. Er zijn immers relatief veel kiezers die hier belang bij hebben. Meer kwijtscheldingen betekent echter ook hogere kosten voor de overige inwoners (die betalen mee aan de kwijtgescholden aanslagen).

Figuur 3 Deel van de gemeenten dat gebruik maakt van verzuimingsmogelijkheid meenemen kosten kinderopvang in berekening besteedbaar inkomen bij verschillende kenmerken van de gemeenten



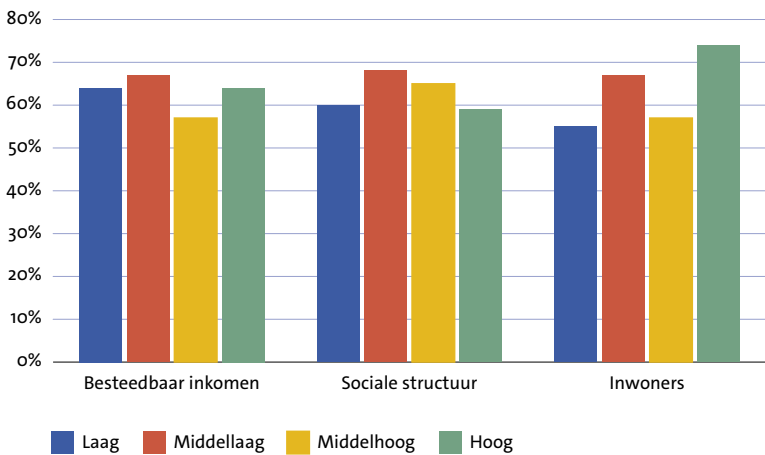
Bron: COELO

Figuur 4 Deel van de gemeenten dat gebruik maakt van verzuimingsmogelijkheid voor AOW-gerechtigden bij verschillende kenmerken van de gemeenten



Bron: COELO

Figuur 5 Deel van de gemeenten dat gebruik maakt van verzuimingsmogelijkheid voor ondernemers bij verschillende kenmerken van de gemeenten



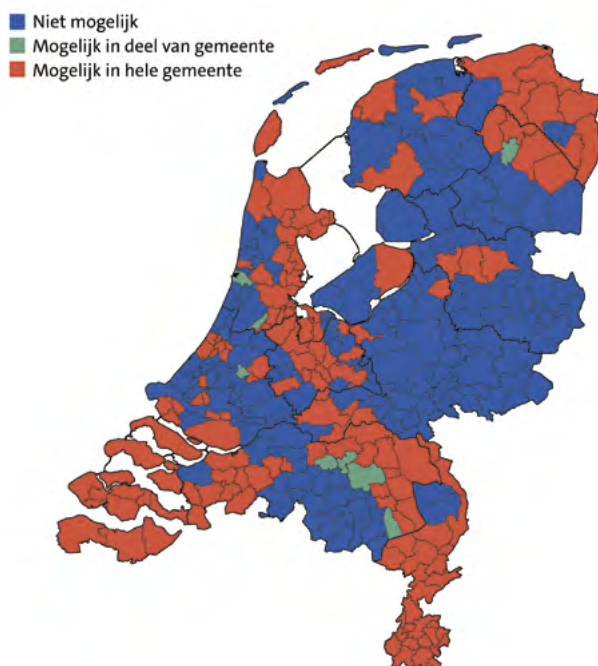
Bron: COELO

Toegang vereenvoudigen

Een belastingaanslag wordt over het algemeen alleen kwijtgescholden na een aanvraag hiertoe. Dat kan een drempel zijn. Gemeenten en waterschappen kunnen dit echter vergemakkelijken. Doen zij dit niet dan moet bij beide overheden afzonderlijk een aanvraag worden gedaan. Werken gemeenten en waterschappen echter samen, dan volstaat één aanvraag.

Uit ons onderzoek blijkt dat in 2022 alle waterschappen op één na samenwerken met ten minste een deel van de gemeenten.¹² Van de gemeenten werkte 43 procent samen met het waterschap (zie kaart). In deze gemeenten woont 46 procent van alle huishoudens. De kaart laat zien dat in Zeeland en het grootste deel van Limburg en Groningen met één aanvraag kwijtschelding kan worden aangevraagd bij het waterschap en de gemeente.

Kaart Gemeenten waar huishoudens in 2022 met één aanvraag kwijtschelding kunnen krijgen voor zowel gemeentelijke als waterschapsbelastingen

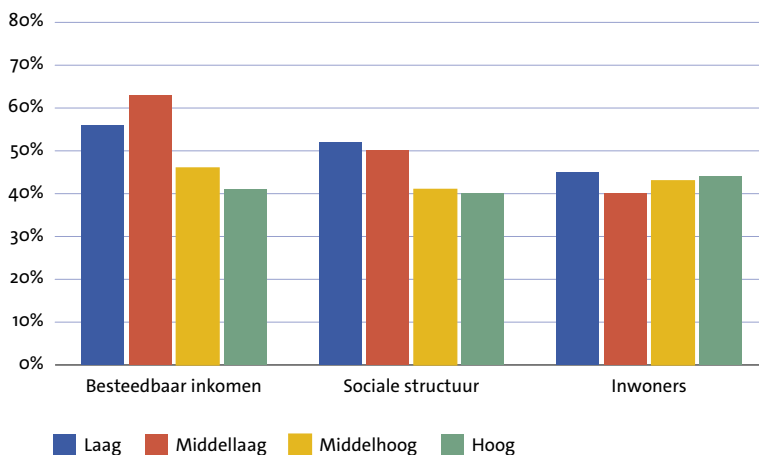


Bron: COELO

¹² Het waterschap dat met geen enkele gemeenten samenwerkte hanteerde als enige een lagere kwijtscheldingsnorm dan de andere waterschappen en gemeenten. Samenwerking met gemeenten gaf daarom weinig voordeel voor dit waterschap. Vanaf 2024 is in dit waterschap de kwijtscheldingsnorm gelijk aan die van gemeenten en waterschappen, waardoor samenwerking met de inliggende gemeenten op het gebied van kwijtschelding ook makkelijker wordt.

Als we kijken naar de kenmerken vang gemeenten die samenwerken met het waterschap dan zien we dat dit vaker wordt gedaan door gemeenten waar de inwoners een relatief laag inkomen hebben en die een zwakkere sociale structuur hebben (zie figuur 6). De grootte van gemeenten verschilt niet.¹³

Figuur 6 Deel van de gemeenten dat samenwerkt met waterschap bij verschillende kenmerken van de gemeenten



Bron: COELO

Kwijtschelding aanvragen betekende in het verleden ook dat er een groot aantal gegevens moest worden aangeleverd.¹⁴ Via het Inlichtingenbureau van het ministerie van Sociale Zaken is het echter mogelijk om geautomatiseerd kwijtschelding te verlenen. Het Inlichtingenbureau heeft toegang tot gegevens die nodig zijn om te bepalen of een huishouden voldoet aan de voorwaarden voor kwijtschelding en kan daarom toetsen of een huishouden in aanmerking komt voor kwijtschelding. Huishoudens hoeven alle informatie dan niet zelf aan te leveren. Belangrijke voorwaarde is dat het huishouden toestemming geeft voor de toetsing.¹⁵

13 Zie C. Hoeben, D. Jong en L.A. Toolsema, 2024. *Keuzes in het kwijtscheldingsbeleid van gemeenten*, COELO-rapport, https://www.coelo.nl/images/rapporten/Rapport_kwijtscheldingsbeleid_gemeenten.pdf.

14 Het gaat dan onder meer om een overzicht loon/uitkering/studiefinanciering, de bankafschriften van ten minste een maand, de huurspecificatie, en het polisblad van de zorgverzekering.

15 Het Inlichtingenbureau toetst de kwijtscheldingsaanvraag, maar bepaalt niet of kwijtschelding wordt verleend. Het bureau brengt advies uit of er bezwaar is tegen kwijtschelding. Als dat zo is dan wordt de gemeente geadviseerd om het huishouden te vragen (altnog) een aanvraag tot kwijtschelding te doen en hiervoor zelf de benodigde documenten op te sturen. En anders kan kwijtschelding meteen worden verleend.

In 2022 werken alle waterschappen op één na¹⁶ en alle gemeenten op tien na.¹⁷ Samen met het Inlichtingenbureau op het gebied van kwijtschelding. Van deze tien zijn er vier die op basis van eigen informatie geautomatiseerd kwijtschelding verlenen. In de andere zes moeten huishoudens wel jaarlijks een aanvraag doen en alle benodigde informatie aanleveren.

Zoals eerder aangegeven is het voor decentrale overheden aantrekkelijk om samen te werken met het Inlichtingenbureau omdat het bureau werk uit handen neemt. Gemeenten en waterschappen hoeven niet langer alle aanvragen zelf te toetsen. Dit verklaart mogelijk mede waarom er zo veel gebruik van wordt gemaakt. Samenwerking tussen gemeenten en waterschappen kan ook aantrekkelijk zijn omdat het kosten van belastinginning verlaagt¹⁸ en er doelmatiger kan worden gewerkt,¹⁹ maar tegelijk kan er de vrees zijn bij gemeenten en waterschap dat de grip op het beleid minder wordt door samenwerking.

Afsluiting

Voor huishoudens in een huurwoning is de belastingaanslag van decentrale overheden circa een kwart van de bijkomende woonlasten. Huishoudens met een laag inkomen kunnen in aanmerking komen voor kwijtschelding mits het vermogen en het inkomen laag genoeg is (voorwaarden zijn afkomstig van het Rijk). Of kwijtschelding wordt verleend is daarnaast afhankelijk van het beleid van de decentrale overheid.

Kwijtschelding heeft twee kanten. Aan de ene kant betekent het een lastenverlichting voor huishoudens met een minimuminkomen. Aan de andere kant betekent het een lastenverzwaring voor huishoudens die geen kwijtschelding ontvangen. De kosten van bijvoorbeeld afvalinzameling of riolering dalen immers niet door kwijtschelding en moeten worden gedekt. Daarbij geldt ook dat iedereen profiteert van de voorzieningen van gemeenten en waterschappen, ook minima.

Dat deze keuze bij de decentrale overheid ligt betekent dat er lokaal een afweging kan worden gemaakt wie de lasten draagt van gemeentelijke en waterschapsvoorzieningen. Eén optie om de drempel te verlagen, samenwerking met het Inlichtingenbureau, leidt ertoe dat het toetsen van kwijtscheldingsaanvragen eenvoudiger wordt voor decentrale overheden. Een grote meerderheid van de overheden maakt hier gebruik van. Hiervoor is het wel nodig om een ruimere kwijtscheldingsnorm te hanteren en alle decentrale overheden doen dit dan ook sinds 2024.

16 Dit betreft het waterschap met de lagere kwijtscheldingsnorm.

17 Inlichtingenbureau, persoonlijke communicatie.

18 Zie M.A. Allers, J.A. de Greef, 2018. *Gemeentelijke samenwerking verlaagt uitgaven meestal niet*, ESB, Jaargang 103 (4757), 18 januari 2018.

19 J.A. de Greef, 2021. Doelmatigheidswinst bij gemeentelijke samenwerking: wat is daar voor nodig? In: M.A. Allers en G.A. van Nijendaal (red.), *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?*, p. 29.

Andere verruimingsopties en mogelijkheden om de drempel te verlagen betekenen vooral hogere kosten voor andere belastingbetalers of mogelijk verlies van bestuurlijke controle (bij samenwerking tussen gemeenten en waterschappen). Deze opties worden veel minder gebruikt. Ook kiest een deel van de waterschappen en gemeenten ervoor om niet de hele aanslag kwijt te schelden.

Gemeenten en waterschappen kiezen er dus niet automatisch voor om een zo ruimhartig mogelijk kwijtscheldingsbeleid te voeren. Niet kwijtschelden brengt echter ook kosten met zich mee. Een minimuminkomen in Nederland is te laag om van rond te komen. Geen kwijtschelding verlenen kan dan betekenen dat er meer huishoudens aankloppen bij de gemeente om inkomensondersteuning te krijgen. Dat kan in de vorm van bijzondere bijstand, maar ook bijvoorbeeld schuldhelpverlening. Ook dit brengt kosten met zich mee voor de samenleving die uiteindelijk worden betaald uit belastingen. Dit pleit voor een ruim kwijtscheldingsbeleid met drempels die zo laag mogelijk zijn.

Demografisch Nederland in vogelvlucht: Rijk van Schaarste?¹

Marianne van den Berg en Rutger Kaput²

1. INLEIDING

Het gaat in gemeente- en provinciaal meestal over de bestuurlijke en financiële vraagstukken van het heden, maar zouden we niet vaker vooruit moeten kijken? Naar ambities en taken die we als Rijk en medeoverheden op de lange termijn hebben en wat daarvoor nodig is (juridisch, financieel, menskracht)? Het is daarbij van belang ons niet alleen te richten op de komende paar jaar, maar vooral ook op de periode daarna. Nu en in de nabije toekomst hebben we bijvoorbeeld als gevolg van de demografische ontwikkelingen extra woningen nodig, maar hebben we die ook nog nodig in de verdere toekomst, na 2040, als de piek van de vergrijzing voorbij is? Hebben we bepaalde soorten woningen nog nodig nu het voor internationale studenten lastiger wordt om aan Nederlandse universiteiten te studeren en de belasting voor expats omhoog gaat? Hebben we nog extra woningen nodig als de Europese Unie geen rol meer speelt op het wereldtoneel? Kortom, er staan Nederland grote uitdagingen te wachten, die gevolgen hebben voor onze demografie en voor actuele vraagstukken als bijvoorbeeld het woningtekort.

Het CBS/NIDI constateerden al dat Nederland op dit moment ‘drukker, diverser en dubbelgrijs’ wordt.³ Recent bracht de Staatscommissie demografische ontwikkelingen de gevolgen daarvan in beeld voor economie, ruimte, publieke voorzieningen en sociale cohesie richting 2050.⁴ Die zijn hiermee in grote lijnen bekend.

Gegeven deze ontwikkelingen vinden we het van belang om als fondsbeheerders reeds nu na te denken over de vraag wat de gevolgen zijn van demografische ontwikkelingen (bevolkingsgroei, toenemende diversiteit, dubbele vergrijzing) voor de ambities en taken van Rijk en medeoverheden, en voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden. En dan vooral over de vraag: zijn deze ambities en taken, en bestuurlijke en financiële verhoudingen, toekomstbestendig in het licht van wat ons demografisch te wachten staat nu, in

1 De titel van het artikel verwijst naar een boek van Hans Achterhuis *Rijk van de Schaarste* over de rol van schaarste in ons modern economisch denken; specifiek de paradoxale fascinatie met het begrip ‘schaarste’ in een door groei gedomineerd wereldbeeld.

2 Dr. M.M. van den Berg is afdelingshoofd Bekostiging binnenlands bestuur bij het Ministerie van BZK. Dr. R. Kaput is werkzaam bij de directie Kennis, Internationaal, Europa en Macro-economie (KIEM) van het Ministerie van BZK.

3 CBS/Nidi (2020). *Bevolking in beeld 2050. Drukker, diverser, en dubbelgrijs*.

4 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, (2024). *‘Gematigde Groei’*.

de nabije toekomst, maar vooral ook in de verdere toekomst? Deze vragen zijn dan ook het vertrekpunt van dit essay.

2. **DEMOGRAFISCH NEDERLAND IN VOGELVLUCHT: OORZAKEN EN GEVOLGEN**

Demografische ontwikkelingen

Drukker, diverser en dubbelgrijs. Met deze treffende drietrap wordt sinds enkele jaren het demografisch landschap van Nederland geduid. Maar wat betekent dat in de praktijk: nu, in de nabije toekomst en in de verdere toekomst?

Allereerst groeit de Nederlandse bevolking nu en in de nabije toekomst gestaag. Nederland telt nu 17,9 miljoen inwoners en groeit volgens prognoses door tot ongeveer 20 miljoen mensen richting 2050.⁵ Dat is een verwachte groei van 2 miljoen mensen in deze periode (in lijn met een gemiddeld netto migratiesaldo van 100.000 per jaar). Daar komt bij dat sinds 2015 de bevolkingsgroei vrijwel geheel volgt uit verschillende vormen van migratie.⁶ De Nederlandse samenleving wordt als gevolg van deze migratiestromen dan ook steeds diverser, en daarmee dynamischer. Maar ook langs andere demografische lijnen is sprake van sociale verscheidenheid. Het SCP spreekt in dit verband van ‘veelidelingen’, ofwel scheidslijnen op basis van opleiding, leeftijd, herkomst, geslacht, maar bijvoorbeeld ook regio.⁷ Het belang hiervan is dat bij deze verscheidenheid ook nieuwe vormen van ongelijkheid op de loer liggen. Exemplarisch in dit verband is dat het aantal hoogopgeleiden sinds de jaren tachtig is gestegen van 11% naar 36% in 2021.⁸ Tussen 2018 en 2022 is de gemiddelde leesvaardigheidsscore van de OESO-landen en EU14-landen echter significant gedaald.⁹ Is dit een vooraankondiging dat de Europese Unie en in het bijzonder Nederland in de verdere toekomst een kleinere plek op het wereldtoneel krijgt? Verliest Nederland zijn positie als kennisland? Wat betekent dit voor de migratiestromen na 2050?

Zoals de laatste verkiezingsuitslag laat zien, daalt op dit moment het draagvlak voor arbeidsmigranten. Een volgend kabinet zal daarom – mede op basis van de rapportages van de Staatscommissie Demografie 2050 – aan de slag moeten met de fundamentele vraag hoe we willen dat de economie en onze arbeidsmarkt er in de toekomst uitzien. We zullen als samenleving keuzes moeten maken over wat voor soort samenleving we willen zijn, wat voor soort banen daarbij horen, en wat voor economie en arbeidsmarkt daarvoor nodig zijn.¹⁰

5 CBS (2023).

6 *Staat van Migratie 2023*.

7 SCP (2023). *Samenleving in beweging. Diversiteit en sociale cohesie nader beschouwd*.

8 CBS (2022). Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/42/meer-hoogopgeleiden-en-beroepsniveau-steeg-mee>.

9 Voor een langetermijnvergelijking op onderwijs, vgl. CBS (2021). *Steeds meer hogeropgeleiden: wat voor beroep hebben ze?*; Pisa Nederland (2023). *Resultaten Pisa-2022 in vogelvlucht*.

10 *Kamerstukken II, 2023/24, 29861, nr. 122*.

Tot slot zijn we niet alleen met steeds meer ouderen (vergrijzing), en zijn we steeds diverser (migratiestromen), maar worden we in de nabije toekomst ook steeds ouder als gevolg van de stijgende levensverwachting ('dubbelgrijs').¹¹ De Belgische vergrijzingsexpert Deboosere constateert daarbij terecht dat vergrijzing in de kern een succesverhaal is. Dit heeft echter, zoals we hieronder zullen zien, wel een prijskaartje.¹² De vergrijzing leidt in de nabije toekomst tot een grotere vraag naar zorg, maar daarbij dus ook tot een grotere behoefte aan arbeidskrachten.¹³ Echter, het is ook al langer bekend dat de Nederlandse bevolking door ongezonde voeding aanzienlijk gezondheidsverlies lijdt. Dit komt vooral omdat we te veel of verkeerd eten.¹⁴ Hoogleraar Daan Kromhout wees er al op dat de huidige generatie jongeren door hun slechte eetgewoonten mogelijk minder lang leven dan hun ouders.¹⁵ Desondanks zet volgens de meest recente prognoses van het CBS de stijging van de levensverwachting nog door tot in ieder geval 2070.¹⁶

Het algemene beeld is daarmee dat van een grotere, meer diverse, blijvend oudere Nederlandse samenleving, waarin de mensen gezien hun eetgewoonten mogelijk meer zorgbehoevend zijn en/of mogelijk minder oud worden.

Demografische gevolgen

De demografische ontwikkelingen in Nederland hebben een aantal mogelijke algemene gevolgen die we hier kort onder elkaar zetten omdat ze het kader vormen waarbinnen de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden zich ontwikkelen.

De gevolgen van de demografische ontwikkelingen lopen regionaal sterk uiteen, zowel qua opgaven op bijvoorbeeld het gebied van voorzieningen als qua uitvoeringskracht van medeoverheden om die gevolgen het hoofd te bieden.¹⁷ Zoals in de kabinetsreactie op het adviesrapport *Elke regio telt!*¹⁸ wordt gesteld gaat het niet overal in Nederland goed. Dit is volgens het kabinet Rutte IV mede veroorzaakt door een overheid die zich heeft teruggetrokken en zo letterlijk op afstand kwam te staan. Zoals in het advies *Elke regio telt!* staat en het kabinet Rutte IV erkent, zijn in verschillende regio's winkels gesloten, is de huisarts verdwenen en is het enige bankfiliaal opgeheven waardoor de leefbaarheid daar is verschaald en de gemeenschapszin onder druk staat. Dit is volgens dit kabinet een gevolg van 'jarenlang een politieke keuze van meerdere kabinetten met verschillende samenstellingen om met bedrijfsmatig denken en handelen binnen de publieke

11 RIVM, i.o.v. WRR (2020). *Toekomstverkenning zorguitgaven 2015-2060. Deel 1: toekomstverkenningen*.

12 Patrick Deboosere (2019). *Lang Leve de Vergrijzing*. Epo.

13 CBS, Prognose: 9 miljoen huishoudens in 2038.

14 RIVM (2004). *Ons eten gemeten: Gezonde voeding en veilig voedsel in Nederland*.

15 Zie: <https://www.tubantia.nl/overig/huidige-generatie-wordt-minder-oud-ae477e54>.

16 Zie: <https://www.vzinfo.nl/levensverwachting/leeftijd-en-geslacht>.

17 Zie de huidige regionaliseringsliteratuur, vgl. Milikowksi, Floor (2022). *Een Klein land met verre uithoeken*. Olympus.

18 Ministerie van BZK (2023, juli). *Kabinetsreactie op het adviesrapport 'Elke regio telt!'*.

dienstverlening te bevorderen'.¹⁹ Dit werd onder meer theoretisch onderbouwd met de denkbeelden uit *New Public Management*. In dit verband spreekt men internationaal ook wel van de demografische 'ontwikkelklem': de vicieuze cirkel waarbij vergrijzende regio's steeds meer taken moeten uitvoeren, met steeds minder middelen, waardoor voorzieningen en kansen verslechteren zodat jongeren wegtrekken en de regio's nog grijzer worden.²⁰

Ten aanzien van de diversiteit constateerde de WRR in 2018 dat de 'vlottendheid' van in-, door- en uitstroom groter wordt. De gemiddelde verblijfsduur van migranten in Nederland wordt volgens de WRR steeds korter.²¹ Gemiddeld is 70% van de EU-migranten (studie, arbeid, gezin) na tien jaar weer vertrokken.²² Dat zet volgens de WRR de lokale cohesie onder druk; mensen zullen vaker langs elkaar in plaats van met elkaar leven. Zoomen we iets uit, dan valt volgens de WRR niet uit te sluiten dat demografische verschuivingen niet alleen tot nieuwe 'veeldelingen' maar ook tot sociale emancipatiebewegingen leiden van groepen die hun plaats in de samenleving opeisen. Denk bijvoorbeeld aan de solidariteit tussen jong en oud in een vergrijzende samenleving; maar ook aan de verhouding tussen burgers met volledige rechten en tijdelijke inwoners met beperkte rechten.²³

De vraag naar publieke voorzieningen neemt toe als gevolg van de dubbele vergrijzing.²⁴ Tegelijkertijd is het vanwege de hoge arbeidsintensiteit in de dienstensector veel moeilijker om een hoge productiviteitsgroei te realiseren (Baumol-effect).²⁵ Om op de arbeidsmarkt te kunnen concurreren met andere sectoren moeten steeds hogere salarissen worden betaald, zonder dat hier een navenante productiviteitsgroei tegenover staat. De kosten van de dienstensector lopen daardoor snel op (Baumol (1967, 1993))²⁶. Veel publieke diensten zouden daardoor op termijn onbetaalbaar worden. Dit verschijnsel staat bekend als de ziekte van Baumol. Verondersteld wordt dat de publieke dienstverlening bij uit-

19 Het advies *Elke regio telt!* stelt in dit kader dat 'het beleid voor investeringen in ruimtelijk-economische en sociaal-economische structuurversterking zich al vele jaren richt op het creëren van maximale welvaart voor Nederland als geheel'.

20 Storper, M, Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A. & Diemer, A. (2023). *The regional development trap in Europe*. CEPR, The regional development trap in Europe.

21 WRR (2018). *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*.

22 Vlg. *Staat van de migratie* (2023), p. 60.

23 De Staatscommissie noemt behoud van voldoende cohesie daarmee als een van de kernuitdagingen van de demografische ontwikkelingen die op ons afkomen, vlg. 'Deel III Sociale Cohesie en Robuuste Keuzes'.

24 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2023). *Met de stroom mee, naar een duurzaam en adaptiefstelsel van zorg en ondersteuning*.

25 SER (2023). *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. Oplossingsrichtingen voor arbeidsmarktcrapte*.

26 Baumol, W. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *The American Economic Review*, 57(3), 415-426.

Baumol, W. (1993). Health care, education and the cost disease: A looming crisis for public choice. *Public Choice*, 77(1), 17-28. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1007/BF01049216>.

stek bevattelijk is voor deze ‘ziekte’, omdat de personeelsinzet daar hoger zou zijn en de productiviteitsgroei geringer (of zelfs negatief).

Verder ontstaat er arbeidsmarktkrapte, vanwege de toenemende ‘grijze druk’ als gevolg van de afname van het aantal 65-plussers in verhouding tot de beroepsbevolking.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben mogelijk ook gevolgen voor de economische groei, die op dit moment al onder druk staat, in de nabije en verdere toekomst, en daarmee mogelijk ook voor de betaalbaarheid van publieke voorzieningen in de nabije en verdere toekomst.

3. **BESTUURLIJKE EN FINANCIËLE VERHOUDINGEN TUSSEN RIJK EN MEDEOVERHEDEN IN DEMOGRAFISCH PERSPECTIEF**

Tot zover de ontwikkelingen op hoofdlijnen. We zoomen nu in op de vraag: hoe raken demografische ontwikkelingen aan de organisatie van de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden?

Laten we als voorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) nemen. In hoeverre vinden we variatie in het voorzieningenniveau en in de uitvoering wenselijk, in hoeverre is variatie ook effectief gezien de schaarste aan middelen, en in hoeverre is dan dezelfde voorziening voor hetzelfde geld in elk wijk, gemeente, regio, provincie in Nederland aan te bieden? Daarbij moet immers rekening worden gehouden met de ‘veeldelingen’, ofwel scheidlijnen op basis van opleiding, leeftijd, herkomst, geslacht, maar bijvoorbeeld ook regio, waar het SCP over spreekt. Deze ‘veeldelingen’ hebben niet alleen impact op de zorgvraag, maar ook op de vraag welk voorzieningenniveau wenselijk is, en op de vaag hoe in de uitvoering de ‘menselijke maat’ wordt aangehouden. Dit zijn relevante vragen, die voorafgaan aan passende bestuurlijke en financiële verhoudingen in de nabije toekomst. In hoeverre houden we bij de inrichting van de Wmo ook al rekening met de verdere toekomst, als mensen mogelijk minder oud worden en de migratiestromen als gevolg van de economische ontwikkelingen mogelijk gaan veranderen?

Op dit moment verkrijgen gemeenten en provincies hun financiële middelen uit het gemeente- respectievelijk het provinciefonds en uit eigen middelen, onder andere door lokale heffingen. Deze middelen worden verdeeld op basis van de objectieve kenmerken van een gemeente respectievelijk provincie.²⁷ Zo ontvangt een gemeente met veel ouderen, veel eenpersoonshuishoudens en huishoudens met een laag inkomen en mensen met een laag opleidingsniveau meer middelen, want deze gemeente is waarschijnlijk meer geld kwijt aan het voorzieningenniveau en de uitvoering van de Wmo met oog voor de menselijke maat als gevolg van vergrijzing en ‘veeldeling’.

27 Financiële-verhoudingswet.

Echter, deze verdeling houdt er geen rekening mee dat bijvoorbeeld in een krimp-gemeente de vraag naar ouderenzorg in de nabije toekomst hoog zal zijn, maar er geen personeel voorhanden zal zijn. Hoe moet de gemeente zorgen dat deze mensen in de krimpregio toch de benodigde zorg ontvangen? Met andere woorden: nu concentreren we ons op de verdeling van financiële middelen, maar moeten we ons niet veel meer concentreren op de vraag welke ambities/taken bestuurlijk uitvoerbaar zijn en hoe we met deze scheefgroei in uitvoerbaarheid moeten omgaan in de nabije en de verdere toekomst?²⁸

Daarnaast geldt dat de omvang van het gemeente- en provinciefonds de ontwikkeling van de Rijksuitgaven volgt, of in de toekomst van het bruto binnenlands product.²⁹ Dit houdt echter ook in dat de ontwikkeling van de omvang van de fondsen niet een-op-een rekening houdt met demografische ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld vergrijzing³⁰, hetgeen tot extra kosten voor gemeenten in de Wmo leidt, tenzij politiek wordt besloten de aanspraken op de Wmo te verkleinen en/of de arbeidsproductiviteit in deze sector verder toeneemt.

We hebben hier de Wmo als voorbeeld genomen van beleid dat wordt beïnvloed door demografische ontwikkelingen, in dit geval door de D van ‘diversiteit’ en de D van ‘dubbelgrijs’. Er zijn echter tal van voorbeelden te bedenken. Denk bijvoorbeeld aan de toenemende druk op lokale woningmarkten als gevolg van meer eenpersoonshuishoudens als gevolg van de (dubbele) vergrijzing, en de studie- en arbeidsmigratie in de nabije en verdere toekomst.³¹

Op zoek naar verhoudingen

Zoals bovenstaande illustreert, hebben de demografische ontwikkelingen in de nabije en verdere toekomst gevolgen voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden. Daarbij zijn verschillende richtingen te onderscheiden:

- ‘Verticaal’: er spelen soms schurende belangen tussen Rijk en medeoverheden. Dat leidt tot spanning die tot uiting kan komen in de verhouding tussen behoefte aan centrale regie vanuit het Rijk en behoefte aan lokale autonomie van gemeenten en provincies, maar ook tussen nationale ambities en lokale uitvoerbaarheid.
- ‘Horizontaal’: zet de druk op publieke voorzieningen en kiezen in tijden van schaarste mogelijk ook de solidariteit *tussen* gemeenten en/of provincies onderling onder druk. Denk hierbij aan het ‘Mattheus-effect’: de tendens dat zij die beter zijn toegerust ook succesvoller kunnen handelen en daaraan

28 Zie de huidige regionaliseringsliteratuur, vgl. *Elke regio telt!* (2023).

29 *Miljoenennota 2024*, bijlage 11.

30 Dit geldt zowel voor de huidige normeringssystematiek ‘trap-op trap-af’ waarbij de ontwikkeling van de Rijksuitgaven wordt gevolgd, als voor de toekomstige BBP-normeringssystematiek.

31 Crul, M. & Lelie, F. (2023). *The New Minority People Without a Migration Background in the Super-diverse City*. VU University Press.

ook hun maatschappelijke status ontlenuen.³² In dit geval het verschil tussen mogelijke winnaars en verliezers van de demografische transitie.³³

- ‘Over de tijd’: de demografische ontwikkelingen zetten in de nabije toekomst druk op de publieke voorzieningen, maar doen ze dat ook in de verdere toekomst als mensen in Nederland mogelijk minder oud worden en Nederland mogelijk niet meer zo’n grote speler is in de wereldeconomie?

4. **DEMOGRAFIE IN VERHOUDING: DILEMMA’S RICHTING EEN NIEUWE BALANS**

Bezien we het demografisch landschap in vogelvlucht, dan zien wij de volgende dilemma’s in de zoektocht naar demografisch toekomstbestendige bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden in de nabije en verdere toekomst. We spreken hier bewust van dilemma’s omdat we willen onderstrepen dat het in de kern draait om politiek-maatschappelijke keuzes.

1: Verticaal: moet het uit de lengte (meer middelen) of uit de breedte (minder taken) komen?

Idealiter zijn de bestuurlijke verhoudingen leidend en volgen de financiën. In dit essay constateren we in dit kader dat met de demografische ontwikkelingen de houdbaarheid van de huidige bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden mogelijk onder druk komt te staan, zoals in bovenstaand voorbeeld van de Wmo te zien is, waar het Rijk over de kaders gaat waarbinnen door gemeenten de Wmo geleverd moet worden. In het briefadvies *Een raamwerk voor toekomstbestendige financiële verhoudingen* stelt de ROB voor dat als er sprake is van taken met medebewind oftewel taken met veel invloed van het Rijk, de landelijke politiek zelf de afweging moet maken welke taken noodzakelijk zijn.³⁴ Vervolgens moet het Rijk besluiten wat het daarvoor overheeft en een kostendekkende vergoeding bieden aan medeoverheden. Van belang is volgens de ROB dat de bekostiging en risicodeling congruent zijn met de toegekende beleidsvrijheid. Deze bestuurlijke en financiële blik van de ROB – waarin Rijk en medeoverheden gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen – kan ons helpen bij het omgaan met de bestuurlijke en financiële uitdagingen van de demografische ontwikkelingen.

2: Horizontaal: hoe verdelen we de pijn?

In dit essay hebben we aangetipt dat demografische ontwikkelingen zoals ‘(dubbele) vergrijzing’ en ‘veeldelingen’ impact hebben op het beroep op het voorzieningenniveau en de uitvoering van die voorzieningen. Bovendien verschilt deze impact ook nog eens tussen wijken, gemeenten, regio’s en provincies. Effect-

32 Vgl. Mattheus 25:20, ‘Want wie heeft zal nog meer krijgen, en wel in overvloed, maar wie niets heeft zal zelfs wat hij heeft nog ontnomen worden.’ Het begrip is door Robert Merton in de sociologie geïntroduceerd en wordt sindsdien toegepast op maatschappelijke statuuseffecten met een zichzelf versterkend effect.

33 *Kamerstukken II, 2022/23, 29697, nr. 114.*

34 ROB (2024). *Briefadvies Raamwerk voor toekomstbestendige financiële verhoudingen.*

tieve, breed toegankelijke publieke dienstverlening met oog voor de menselijke maat is een fundamentele pijler onder de naoorlogse verzorgingsstaat. Wordt die zwakker – vanwege achterblijvende groei, gebrek aan uitvoering, of ontbrekende solidariteit – dan ondergraaft dat op termijn mogelijk ook de legitimiteit van het landelijke politiek bestel. Dit vereist een principiële politieke discussie over de vraag hoe we de pijn verdelen tussen gemeenten en/of provincies. Een demografische blik – met een scherper zicht op ‘veeldelingen’ langs jong en oud; maar ook stad en regio en binnen de stad – is daarbij van belang.

3: Over de tijd: hoe verloopt de demografische ontwikkeling in de verdere toekomst?

Demografische ontwikkelingen zijn niet een natuurfenomeen dat ons volledig overkomt. Veeleer hangen ze nauw samen met – en worden ze versterkt door – (impliciete) keuzes in het publieke beleid. Een voorbeeld daarvan is hoe aantrekkelijk we Nederland maken voor buitenlandse studenten en buitenlandse investeerders, hetgeen gevolgen heeft voor onze economie, de behoefte aan woningen, infrastructuur en andere publieke voorzieningen.

5. **BESLUIT: NAAR DEMOGRAFISCH TOEKOMSTBESTENDIGE BESTUURLIJKE EN FINANCIËLE VERHOUDINGEN**

Uiteindelijk is de centrale vraag: hoe komen we tot bestuurlijke en financiële verhoudingen die ook op demografisch gebied in de nabije en verdere toekomst toekomstbestendig zijn, opdat de ambities en taken van Rijk en medeoverheden op het gebied van de publieke voorzieningen zoveel mogelijk, met oog voor de menselijke maat, effectief kunnen worden uitgevoerd rekening houdend met de (dubbele) vergrijzing, ‘veeldelingen’ en regionale verschillen?

We moeten ons afvragen of daar nog de huidige bestuurlijke en financiële verhoudingen bij passen. Kunnen Rijk en medeoverheden de ambities en taken waar ze voor staan nog waarmaken? Is het nog uitvoerbaar dat zoveel taken decentraal belegd zijn? Of vraagt dit een grondige herziening van de ambitie en taken van Rijk en medeoverheden in de nabije en de verdere toekomst, het hoe en waar beleggen daarvan en dan daaruit volgend de financiering daarvan? Dit zijn vraagstukken waar we ons als fondsbeheerders reeds over buigen en waar we graag breed het publieke debat over aangaan.

Bestaanszekerheid en zes decennia minimuminkomensbeleid

Benedikt Goderis¹

1. INLEIDING

Er zijn zorgen over huishoudens die onvoldoende inkomen hebben om in de minimaal noodzakelijke kosten van levensonderhoud te voorzien. Onderzoek laat zien dat tussen de 6 en 14 procent van de Nederlandse bevolking in 2021 onder de armoedegrens leefde. Zelfs op basis van de laagste schatting ging het om ruim één miljoen mensen.² Het kabinet heeft veel gedaan om de armoede terug te dringen; voorlopige cijfers voor de periode 2022-2024 laten zien dat dit in zekere mate is gelukt.³ Doordat een deel van de maatregelen van tijdelijke aard is, is de verwachting dat de armoede in de toekomst weer licht zal stijgen. In internationaal opzicht is dit niveau overigens nog steeds laag en niet te vergelijken met de extreme deprivatie in sommige andere delen van de wereld. Toch is bestaansonzekerheid een reëel maatschappelijk probleem en roept het legitieme vragen op voor beleid. Die gaan doorgaans niet alleen over mensen met een inkomen onder de armoedegrens. Zo geeft bijvoorbeeld bijna een derde van de mensen in Nederland aan dat zij moeilijk kunnen rondkomen.⁴

Het landelijke minimuminkomensbeleid legt al zes decennia een stevige en in internationaal opzicht ruimhartige bodem in de inkomensverdeling. Toch garandeert het niet in alle gevallen een naar Nederlandse maatstaven minimale levensstandaard. Om de tekorten aan te vullen, beschikken gemeenten inmiddels over een groot aantal lokale regelingen voor inkomensondersteuning en sociale participatie. Daarnaast is ook de ondersteuning door maatschappelijke organisaties zoals voedselbanken de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden. Het naast elkaar bestaan van deze regelingen heeft als voordeel dat de verschillende competenties van de landelijke overheid, de lokale overheid en het maatschappelijk middenveld op passende wijze kunnen worden gecombineerd. Daarbij is een actuele en urgente vraag hoe taken en verantwoordelijkheden het best verdeeld kunnen worden en of de huidige verdeling optimaal is. Een wellicht net zo belangrijke vraag is of het naast elkaar bestaan van regelingen zich goed verhoudt tot het borgen van bestaanszekerheid als grondrecht. Landelijke voorzieningen, zoals de algemene bijstand en toeslagen, kennen immers een grondwettelijke basis en zijn daarmee een sociaal recht. Voedselhulp en ook sommige gemeentelijke regelingen vormen geen sociaal recht maar hebben meer het karakter van een sociale

1 Dr. B. Goderis is senior wetenschappelijk medewerker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau.

2 Goderis en Muns, 2023. Meer dan 200.000 werkende armen in Nederland, *ESB*, 108(4825).

3 CPB, 2024. *Centraal economisch plan 2024*.

4 Nibud, 2024. *Geldzaken in de praktijk 2024*.

gunst. Ze kunnen daarom volgens sommigen de wettelijke voorzieningen op landelijk niveau nooit volwaardig aanvullen of vervangen. Dat er tussen gemeenten grote verschillen in inkomensondersteuning bestaan, staat bovendien op gespannen voet met het grondrechtelijke karakter van bestaanszekerheid.

De afgelopen jaren wordt regelmatig gepleit voor een ruimhartiger landelijk beleid. Dit komt voort uit de gedachte dat het Rijk primair verantwoordelijk is voor inkomensbescherming en dat collectieve regelingen toereikend zouden moeten zijn voor een minimaal aanvaardbaar niveau van bestaanszekerheid. In voorkomende gevallen kunnen gemeenten aanvullende inkomensondersteuning bieden, maar de basis dient op landelijk niveau geborgd te zijn. De roep om een structurele verhoging van het sociaal minimum vond weerklank bij het huidige kabinet. Naast een aantal tijdelijke regelingen, zoals de invoering van de energietoeslag, werden ook structurele verhogingen van het wettelijk minimumloon, de minimuminkomensuitkeringen, de huurtoeslag en het kindgebonden budget doorgevoerd. Deze beleidsmaatregelen compenseerden ruimschoots de negatieve effecten van de hogere inflatie en zorgden voor minder armoede. PVV, VVD, NSC en BBB hebben zich in het coalitieakkoord ten doel gesteld om de armoede na 2024 niet te laten toenemen.

Een structureel ruimhartiger beleid is overigens niet zonder nadelen. Zo leggen verhogingen van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen een groter beslag op de overheidsuitgaven en kunnen zij ten koste gaan van de bedrijvigheid en de werkgelegenheid. Het bepalen van de hoogte van het sociaal minimum is uiteindelijk aan de politiek en maakt deel uit van het sociale trilemma waar beleidsmakers in moderne verzorgingsstaten voor staan: tegelijkertijd een toereikend minimuminkomen garanderen, de overheidsuitgaven in de hand houden en mensen voldoende financiële prikkels geven om een baan te zoeken.⁵

Het debat over het al dan niet verruimen van landelijke regelingen voor inkomensondersteuning richt zich vooral op manieren om het inkomen van mensen op korte termijn te verhogen. Het op peil houden van het inkomen op langere termijn krijgt minder aandacht. Gezien de ervaren urgentie van het probleem is dat te begrijpen. Tegelijkertijd geven onder meer gemeenten aan het niet effectief te vinden om “alleen pleisters te plakken” en roepen zij de landelijke politiek op om ook te zorgen voor een meer structurele aanpak van bestaansonzekerheid. Dat betekent dat niet alleen de vraag zou moeten worden beantwoord of de huidige minimuminkomensondersteuning volstaat, maar ook of de ontwikkeling ervan voldoende waarborgen biedt voor een toereikend sociaal minimum in de toekomst. Om dat debat goed te kunnen voeren, is het belangrijk dat we begrijpen hoe de huidige tekorten zijn ontstaan en welke drijvende krachten daarachter schuilgaan. In dit essay probeer ik antwoorden te vinden op die vragen.

5 Cantillon et al., 2019. *Decent incomes for all: Improving policies in Europe*, Oxford University Press.

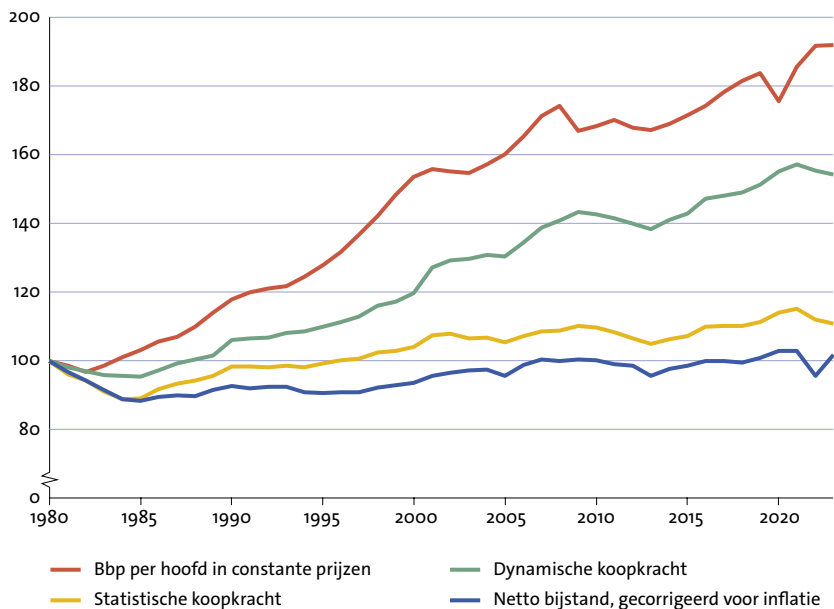
2. DE ONTWIKKELING VAN DE BIJSTAND EN AANVULLENDE INKOMENSREGELINGEN SINDS 1980

De invoering van de Algemene Bijstandswet in 1965 vormde een keerpunt in de sociale geschiedenis van Nederland, doordat minimuminkomensondersteuning werd omgevormd van een gunst tot een wettelijk recht. Het Rijk werd verantwoordelijk voor het borgen van een minimale levensstandaard voor alle burgers en de bijstandsuitkering ging de basis vormen van het landelijke minimuminkomensbeleid. Dat is vandaag de dag nog steeds zo. De huidige bijstandsbedragen zijn dan ook een reflectie van bijna 60 jaar beleid. Om inzicht te krijgen in de ontstane tekorten kijk ik daarom eerst naar de historische ontwikkeling van de bijstand in Nederland.

Figuur 1 illustreert de hoogte van de netto bijstandsuitkering, gecorrigeerd voor inflatie, ten opzichte van het niveau in 1980. Dit laat zien wat iemand met een bijstandsuitkering in een bepaald jaar kon kopen, in vergelijking met wat iemand er in 1980 mee kon kopen.⁶ Een waarde van 100 betekent dat de bijstandsuitkering dezelfde koopkracht vertegenwoordigt als in 1980. Ter vergelijking toont figuur 1 ook de trends in drie andere variabelen. De eerste variabele is het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking in constante prijzen, dat vaak wordt gebruikt als een indicator voor de algemene levensstandaard in een land. De andere twee variabelen weerspiegelen de doorsnee koopkracht van mensen, deze worden regelmatig gebruikt om in te schatten in welke mate huishoudens in het komende jaar meer of minder te besteden hebben (de 'koopkrachtplaatjes'). De *dynamische* koopkracht komt overeen met de totale verandering van het besteedbaar inkomen. Hierbij gaat het zowel om veranderingen als gevolg van externe factoren, zoals cao-afspraken en overheidsbeleid, als om veranderingen die voortkomen uit persoonlijke omstandigheden, zoals de samenstelling van het huishouden en het hebben van werk. De *statische* koopkracht weerspiegelt alleen veranderingen als gevolg van externe factoren en houdt interne factoren constant.

6 De in figuur 1 getoonde ontwikkeling van de netto bijstandsuitkering heeft betrekking op alleenstaanden en paren in de werkende leeftijd (≥ 21 en $< \text{AOW-leeftijd}$). Zij ontvangen respectievelijk 70 procent en 100 procent van het referentieminimumloon. Het referentieminimumloon is het nettobedrag dat een paar te besteden zou hebben in het hypothetische geval dat een van hen een bruto-uitkering zou ontvangen ter hoogte van het bruto wettelijk minimumloon inclusief vakantiegeld, en de ander geen inkomen zou hebben.

Figuur 1 De bijstand in vergelijking met de levensstandaard en de koopkracht (1980 = 100)



Noten: Alle reeksen zijn uitgedrukt in indexcijfers. De dynamische en statische koopkracht zijn stapsgewijs berekend. Eerst zijn de besteedbare inkomens van individuele huishoudens gecorrigeerd voor huishoudensomvang, reëel gemaakt met de consumentenprijsindex, en uitgedrukt als (dynamische c.q. statische) procentuele jaar-op-jaar veranderingen. Voor elk huishouden in elk jaar is de procentuele verandering vervolgens toegerekend aan elk van de individuele leden. Daarna is voor elk jaar de mediane waarde van de geordende reeks individuele procentuele veranderingen berekend. Ten slotte zijn de jaarlijkse mediane procentuele veranderingen gebruikt om cumulatieve indexcijfers te berekenen.

Bronnen: Eigen berekeningen op basis van Caminada et al., 2021. *Inkomen verdeeld, trends 1977-2019*, Universiteit Leiden en CBS; CBS Statline; CPB, 2023. *Macro economische verkenning 2024*; CBS, 2023. *Key figures of the population forecasts 2020-2070*; CBS, 2024. *Consumentenprijzen; prijsindex 1900 = 100*; en Wereldbank, 2023. *World Bank Development Indicators, GDP (constant LCU)*. De dynamische koopkrachtcijfers voor 1980 en 2023 zijn schattingen.

In de periode van 1980 tot en met 2023 hield de netto bijstandsuitkering gemiddeld ongeveer gelijke tred met de consumentenprijsindex. Als gevolg daarvan was de uitkering in 2023 qua koopkracht vergelijkbaar met die in 1980. Dit gold echter niet voor de meeste tussenliggende jaren. In de eerste helft van de jaren tachtig groeide de bijstand aanzienlijk langzamer dan de consumentenprijzen, waardoor de koopkracht van bijstandsontvangers behoorlijk daalde. In de jaren erna werd deze achterstand geleidelijk ingelopen, al duurde het tot 2007 voordat de koopkracht terugkeerde naar het niveau van 1980. Ook in recente jaren is de bijstandsuitkering niet altijd waardevast gebleken, al was er van langdurige afwijkingen geen sprake meer.

Hoewel de bijstand is meegegroeid met de consumentenprijzen, bleef deze in de periode van 1980 tot en met 2023 duidelijk achter bij de algemene levensstandaard. Terwijl de netto-uitkering in termen van koopkracht met 2 procent toenam, groeiden de statische en dynamische koopkracht van mensen in Nederland met respectievelijk 11 en 54 procent, en steeg het reële bbp per hoofd zelfs met 92 procent.

De algemene bijstand is niet de enige vorm van landelijke inkomensondersteuning. Daar komt bij dat deze ondersteuning afhangt van de samenstelling van huishoudens en dus niet voor iedereen hetzelfde is. Om een vollediger beeld te krijgen van de ontwikkeling van het minimuminkomensbeleid heb ik daarom ook gekeken naar andere inkomensvoorzieningen en ben ik nagegaan in hoeverre verschillende normen gelden voor verschillende typen huishoudens. Naast de bijstandsuitkering (voor mensen in de werkende leeftijd) heb ik rekening gehouden met de AOW (voor ouderen), de zorgtoeslag (na aftrek van verplichte zorgpremies en het eigen risico), en de kinderbijslag en het kindgebonden budget (voor gezinnen met kinderen).⁷ Uit deze aanvullende analyse komen duidelijke verschillen naar voren. Oudere alleenstaanden met AOW zijn er het meest op vooruitgaan. Zij hadden in 2023 een koopkracht die 13 procent hoger was dan in 1980. Ook alleenstaande ouders in de werkende leeftijd met één kind en oudere paren met AOW zagen hun koopkracht met respectievelijk 4 en 3 procent toenemen. Paren in de werkende leeftijd met één kind wonnen noch verloren koopkracht ten opzichte van 1980. Alleenstaanden en paren in de werkende leeftijd verloren daarentegen respectievelijk 5 en 10 procent. De resultaten voor oudere alleenstaanden en paren met AOW dienen met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. De AOW is een sociale verzekering en de hoogte van de uitkering hangt af van het aantal jaren dat iemand voorafgaand aan pensioering in Nederland heeft gewoond. Door de toenemende internationalisering van de Nederlandse samenleving neemt het aantal ouderen met een onvolledige AOW-opbouw de laatste jaren toe. Voor hen is er indien nodig de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO), die deel uitmaakt van de bijstand en minder ruimhartig is dan de AOW.

Ondanks de geconstateerde verschillen laat mijn analyse zien dat ook de landelijke minimuminkomensondersteuning als geheel tussen 1980 en 2023 gemiddeld gelijke tred heeft gehouden met de consumentenprijsindex. Daarmee was de koopkracht van mensen op het sociaal minimum in 2023 vergelijkbaar met die in 1980. Over de gehele periode bezien heeft het landelijke minimabeleid dus gezorgd voor een waardevaste bodem in de inkomensverdeling, maar heeft het

7 Dit deel van de analyse is gebaseerd op cijfers van het CBS, gerapporteerd in Van den Brakel et al., 2023. *Op weg naar een nieuwe armoedegrens: Tussenrapport van het gezamenlijke project 'Uniformering armoedeaafbakening'*, CBS, Nibud en SCP. De huurtoeslag vormt geen vast bedrag maar varieert met de hoogte van de huur en is daarom buiten beschouwing gelaten. De cijfers voor 2022 en 2023 zijn schattingen.

die bodem niet of nauwelijks verhoogd, ondanks de toegenomen welvaart in de Nederlandse samenleving. De interpretatie van deze resultaten hangt af van de vraag of we vinden dat het sociaal minimum hoger zou moeten liggen naarmate mensen in Nederland rijker worden. Dit komt neer op de vraag of de ondergrens die we hanteren voor het besteedbaar inkomen een absoluut of relatief niveau van koopkracht zou moeten vertegenwoordigen. In het eerste geval dient het landelijke minimuminkomensbeleid vooral gericht te zijn op het borgen van een stabiel minimumniveau van koopkracht. Vanuit dat perspectief bezien is de ontwikkeling van het landelijke minimumbeleid in de afgelopen decennia gemiddeld genomen toereikend geweest. In het andere geval is armoede of bestaansonzekerheid contextafhankelijk en dient het landelijke minimuminkomensbeleid een minimale koopkracht te garanderen die hoger ligt naarmate ook anderen in de samenleving meer te besteden hebben. In dit opzicht zijn bijstandsontvangers nu slechter af dan vier decennia geleden.

3. **DRIJVENDE KRACHTEN ACHTER DE ONTSTANE TEKORTEN**

Om het debat over een structureel toereikend sociaal minimum goed te kunnen voeren, is het belangrijk om te begrijpen hoe de huidige tekorten zijn ontstaan en welke drijvende krachten daarachter schuilgaan. Daarom kijk ik in dit tweede deel van mijn analyse naar de redenen waarom de ontwikkeling van de netto bijstand is achtergebleven bij de algemene levensstandaard. Vanwege de netto koppeling van de bijstand aan het wettelijk minimumloon (sinds 1974), maak ik daarbij een onderscheid tussen de reden dat de netto bijstand is achtergebleven bij het minimumloon en de redenen dat het minimumloon is achtergebleven bij de algemene levensstandaard.

Netto bijstand blijft achter bij netto minimumloon

De netto bijstandsbedragen vormen al sinds 1974 een vast percentage van het netto referentieminimumloon (70 procent voor alleenstaanden en 100 procent voor paren). Het netto referentieminimumloon is het bedrag dat een paar zou overhouden in het hypothetische geval dat een van de partners een bruto bijstandsuitkering zou ontvangen ter hoogte van het wettelijk bruto minimumloon inclusief vakantietoeslag, terwijl de ander geen inkomen zou hebben. Zolang voor bijstandsontvangers dezelfde belastingregels gelden als voor minimumloners, is dit netto referentieminimumloon gelijk aan het nettoloon van een voltijds werkende minimumloner met een niet-werkende partner. Dit was in 1974 ook het geval, toen de netto-inkomens van deze twee typen huishoudens gelijk werden getrokken.⁸ Inmiddels gelden voor bijstandsontvangers andere belastingregels dan voor minimumloners. Als gevolg hiervan bedroeg de netto bijstandsuitkering voor paren in 2023 nog slechts 89 procent van het nettoloon van een voltijds werkende minimumloner met een niet-werkende part-

8 Vording, 2001. Op zoek naar de gouden regel: Wettelijke indexering van socialeverzekeringsuitkeringen, in: Jaspers, Noordam, Van Oorschot en Pennings (red.), *De gemeenschap is aansprakelijk: Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, Koninklijke Vermande.

ner.⁹ Dit komt vooral doordat minimumloners recht hebben op een arbeidskorting, die de afgelopen twintig jaar sterk is gestegen. Zo is de arbeidskorting voor werknemers jonger dan 57 jaar bijvoorbeeld gestegen van € 949 per jaar in 2002 naar € 5.052 per jaar in 2023. Dit aanzienlijke fiscale voordeel voor werkenden weerspiegelt de toegenomen nadruk op financiële prikkels als instrument voor armoedebestrijding. Het zorgt ervoor dat bijstandsontvangers gestimuleerd worden om betaald werk te vinden en zelf voor voldoende inkomen te zorgen. Daarnaast sluit het aan bij heersende opvattingen van burgers over de mate van *deservingness* van verschillende groepen.¹⁰ Een eerste reden dat de ontwikkeling van de netto bijstand is achtergebleven bij de algemene levensstandaard, is dus dat voor bijstandsontvangers tegenwoordig minder aantrekkelijke belastingregels gelden dan voor minimumloners.

Minimumloon blijft achter bij levensstandaard

Andere redenen voor de achtergebleven ontwikkeling van de bijstand moeten worden gezocht in het feit dat het wettelijk minimumloon de algemene levensstandaard niet heeft kunnen bijhouden. Om dit inzichtelijk te maken, verdeel ik het verschil dat is ontstaan tussen de ontwikkeling van het minimumloon en de algemene levensstandaard in vier componenten: de kloof tussen de ontwikkeling van het minimumloon en de cao-lonen (1), de kloof tussen de ontwikkeling van de cao-lonen en de brutolonen (2), de kloof tussen de ontwikkeling van de brutolonen en de arbeidsproductiviteit (3), en de kloof tussen de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en de algemene levensstandaard (4). Figuur 2 illustreert de eerste drie componenten.

1. Kloof tussen ontwikkeling van minimumloon en cao-lonen

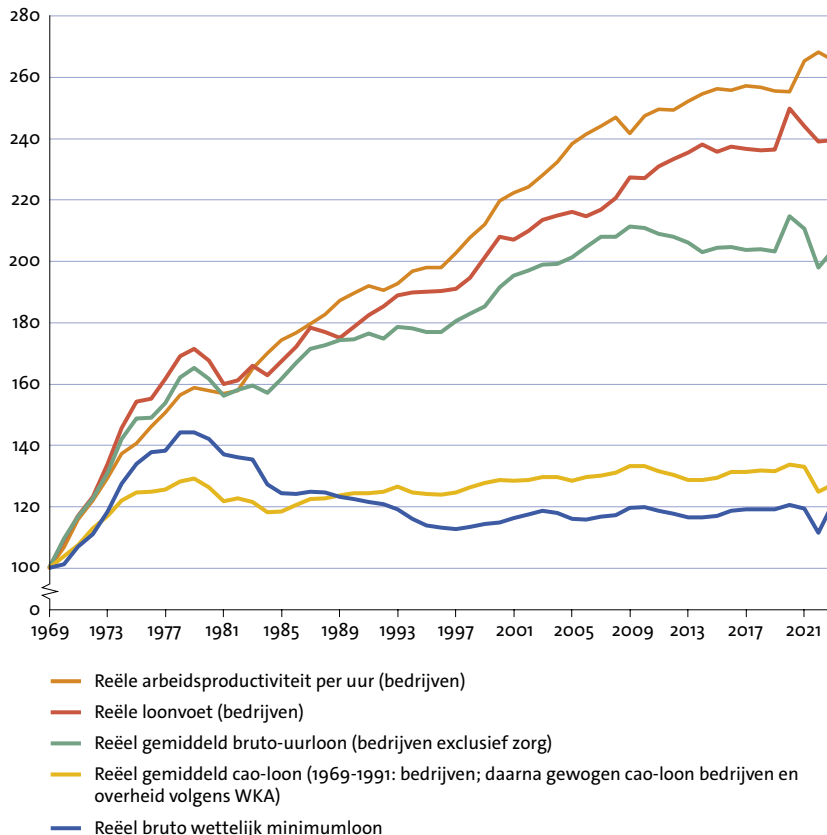
Sinds de invoering in 1969 is het wettelijk minimumloon onderworpen aan een indexeringsmechanisme voor de regelmatige aanpassing ervan. Het doel van deze aanpassing is om minimumloners te laten delen in de algehele welvaartsontwikkeling in Nederland. Sinds 1992 is de Wet koppeling met afwijkingmogelijkheid (WKA) van kracht, die bepaalt dat het wettelijk minimumloon – en de daaraan gekoppelde uitkeringen – twee keer per jaar worden geïndexeerd. Deze indexering vindt plaats op basis van een gewogen gemiddelde van de cao-loonaanpassingen, zoals geraamd door het Centraal Planbureau (CPB). De wet specificeert ook de omstandigheden waaronder de overheid de bevoegdheid heeft om af te wijken van de reguliere indexering door het minimumloon te bevriezen of te verlagen. Dit is het geval wanneer de lonen zo snel stijgen dat dit ten koste gaat van de werkgelegenheid of wanneer het aantal uitkeringsgerechtigden zo sterk toeneemt dat het noodzakelijk wordt om de sociale premies of inkomstenbelasting

9 Commissie Sociaal Minimum, 2023b. *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport II.*

10 Roosma, 2019. *Wie verdient nog onze solidariteit? Veranderingen in solidariteitsgevoelens met ouderen, zieken en gehandicapten, werklozen en immigranten in de 21ste eeuw, Mens & Maatschappij*, 94(4).

te verhogen. Naast de WKA schrijft de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag sinds 1973 voor dat periodieke evaluaties worden uitgevoerd om te beoordelen of bijzondere aanpassingen van het minimumloon nodig zijn.¹¹

Figuur 2 Arbeidsproductiviteit en lonen (1969 = 100)



Noten: De *reële arbeidsproductiviteit per uur (bedrijven)* komt overeen met indexcijfers die de ontwikkeling van de reële productie per gewerkt uur binnen bedrijven meten. De *reële loonvoet (bedrijven)* komt overeen met indexcijfers die de ontwikkeling van de loonvoet (contractlonen plus sociale lasten en incidentele lonen) binnen bedrijven meten, reëel gemaakt met de prijs toegevoegde waarde (oftewel de prijzen van in Nederland geproduceerde goederen en diensten). Het *reëel gemiddeld bruto-uurloon (bedrijven exclusief zorg)* komt overeen met indexcijfers die de ontwikkeling van het gemiddelde bruto-uurloon binnen bedrijven (exclusief gezondheidszorg) meten, reëel gemaakt met de consumentenprijsindex. Het *reëel gemiddeld cao-loon* komt overeen met indexcijfers die een gewogen gemiddelde weergeven van de cao-loonstijgingen binnen bedrijven (tot en met 1991) of bedrijven en de overheid (vanaf 1992), reëel gemaakt met de consumentenprijsindex. Het *reëel bruto wettelijk minimumloon* komt overeen met indexcijfers die de ontwikkeling van het bruto wettelijk minimumloon meten, reëel gemaakt met de consumentenprijsindex.

Bronnen: Eigen berekeningen op basis van CPB, 2023. (Concept) *Macro economische verkenning 2024*; CBS, 2024. *Consumentenprijzen; prijsindex 1900 = 100*.

¹¹ De Beer et al., 2017. *The interplay between the minimum wage and collective bargaining in the Netherlands: An overview and a case study of three sectors*, Amsterdam Institute for Advanced labour Studies WP 173.

Figuur 2 laat zien dat in veel jaren sprake is geweest van reguliere indexering van het wettelijk minimumloon op basis van de cao-lonen, maar dat hier ook veelvuldig van is afgeweken. Zo steeg het minimumloon in de jaren zeventig van de vorige eeuw harder dan het cao-loon, met name tijdens de eerste drie jaar van het centrumlinkse kabinet-Den Uyl van 1973-1977.¹² Vanwege de economische recessie en de oplopende overheidstekorten werd het minimumloon in de jaren tachtig ontkoppeld van de cao-lonen. In 1984 werden het minimumloon, de minimumuitkeringen en de lonen in de overheidssector nominaal met 3 procent verlaagd. Daarna werd de hoogte van het minimumloon bevroren tot 1989. Door de ontkoppeling daalde het reële minimumloon in de jaren tachtig aanzienlijk, terwijl de cao-lonen min of meer gelijk bleven. Met name als gevolg van een nieuwe bevroering van het minimumloon in de periode 1993-1995 daalde de reële waarde ervan ook in de jaren negentig, terwijl de reële cao-lonen licht stegen. In de daaropvolgende twee decennia volgde het minimumloon de cao-lonen op de voet. De enige afwijkingen deden zich voor in 2004 en 2005, toen het minimumloon opnieuw tijdelijk werd bevroren. Ook in 2023 werd afgeweken van reguliere indexering, maar toen werd het minimumloon met ruim 8 procent extra verhoogd. Over de hele periode van 1969 tot en met 2023 hebben de afwijkingen van de reguliere indexering ertoe geleid dat het minimumloon minder hard is gestegen dan de cao-lonen. Zonder afwijkingen was het bruto minimumloon 5 procent hoger geweest. Een tweede reden dat de ontwikkeling van de netto bijstand is achtergebleven bij de algemene levensstandaard, is dus dat de groei van het wettelijk minimumloon geen gelijke tred heeft gehouden met de cao-loongroei.

2. *Kloof tussen ontwikkeling van cao-lonen en brutolonen*

Figuur 2 laat ook zien dat de brutolonen gemiddeld harder zijn gestegen dan de cao-lonen. Het reële gemiddelde bruto-uurloon was in 2023 meer dan twee keer zo hoog als in 1969, terwijl het reële gemiddelde cao-loon slechts iets meer dan een kwart hoger lag. Het verschil – ook wel de *incidentele* loongroei genoemd – wordt onder meer verklaard doordat werknemers promotie maken of aan hen bijzondere beloningen worden toegekend. Ook demografische ontwikkelingen, zoals de vergrijzing van de beroepsbevolking, zijn van invloed omdat oudere werknemers doorgaans meer verdienen dan hun jongere collega's.¹³ Een derde reden dat de ontwikkeling van de netto bijstand is achtergebleven bij de algemene levensstandaard, is dus dat de cao-lonen gemiddeld minder hard zijn gestegen dan de brutolonen. Gezien de onderliggende verklarende factoren is het overigens maar de vraag of de incidentele loongroei zou moeten worden weerspiegeld in de hoogte van het minimumloon en de bijstandsuitkering, nog afgezien van de eerder genoemde nadelen van een ruimhartiger beleid.

¹² Groot, 2009. Koppelingsbeleid in crisistijd, *ESB*, 94(4569).

¹³ Vergelijkbare resultaten werden eerder gerapporteerd in Salverda, 2023. Welvaartswinst afgelopen halve eeuw voorbij gegaan aan sociale minima, *ESB*, 108(4825). In datzelfde artikel liet de auteur zien dat het verschil tussen de bruto loongroei en de cao-loongroei ook deels verklaard wordt door een relatief hogere loongroei in sectoren en bedrijven zonder cao.

3. *Kloof tussen ontwikkeling van brutolonen en arbeidsproductiviteit*

Tot slot blijkt uit figuur 2 dat de brutolonen aanvankelijk harder groeiden dan de arbeidsproductiviteit, maar daar na 1980 steeds verder bij achter raakten. Als gevolg hiervan was de reële arbeidsproductiviteit in 2023 meer dan tweeëneenhalf keer zo hoog als in 1969, terwijl de reële brutolonen gemiddeld net iets meer dan een verdubbeling lieten zien.

In theorie zijn er minstens twee mogelijke verklaringen voor de groeiende kloof tussen de brutolonen en de arbeidsproductiviteit. Een eerste mogelijke verklaring is dat de loonkosten van bedrijven minder snel zijn gestegen dan de productiviteit van hun werknemers. Dit zou betekenen dat de winstmarges zijn gestegen ten koste van de brutolonen, al het andere gelijk veronderstellend. Een andere mogelijke verklaring is dat de consumentenprijzen, die relevant zijn voor werknemers, sneller zijn gestegen dan de prijzen van in Nederland geproduceerde goederen en diensten, die relevant zijn voor bedrijven en gebruikt worden om de nominale loonvoet reëel te maken.¹⁴ Tot de consumentenprijzen worden immers ook de prijzen van geïmporteerde goederen en diensten gerekend; de ontwikkeling daarvan kan afwijken van die van binnenlands geproduceerde goederen en diensten.

Om de plausibiliteit van elk van deze verklaringen te beoordelen, is in figuur 2 ook de ontwikkeling van de reële loonvoet binnen bedrijven weergegeven, een maatstaf voor de reële loonkosten voor werkgevers. Die blijkt aanzienlijk meer in lijn te zijn met de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit dan de brutoloonontwikkeling.¹⁵ Dit geeft aan dat het grootste deel van de kloof tussen de arbeidsproductiviteit en de brutolonen wordt verklaard door een verslechtering van de ruilvoet (oftewel, door het feit dat de consumentenprijzen sneller zijn gestegen dan de prijzen van in Nederland geproduceerde goederen en diensten). Het resterende deel is te verklaren doordat de reële loonkosten van bedrijven minder snel zijn gestegen dan de arbeidsproductiviteit. Een vierde reden dat de ontwikkeling van de netto bijstand is achtergebleven bij de algemene levensstandaard is dus dat de reële brutolonen minder hard zijn gestegen dan de reële arbeidsproductiviteit. Dit komt met name door een verslechtering van de ruilvoet en in iets mindere mate door het feit dat de loonkosten van bedrijven ook niet volledig zijn meegegroeid met de reële arbeidsproductiviteit.

14 Een derde mogelijkheid is dat het aandeel van de loonkosten dat bedrijven aan de overheid betalen, is toegenomen. Een aanvullende analyse wees uit dat dit niet het geval is.

15 De ontwikkeling van de reële loonvoet en de reële arbeidsproductiviteit binnen bedrijven werd eerder gedocumenteerd in Ter Weel et al., 2023. *Loonontwikkeling en AIQ in Nederland: Analyse van lonen, winst en AIQ*, SEO Economisch Onderzoek.

4. *Kloof tussen ontwikkeling van arbeidsproductiviteit en algemene levensstandaard*

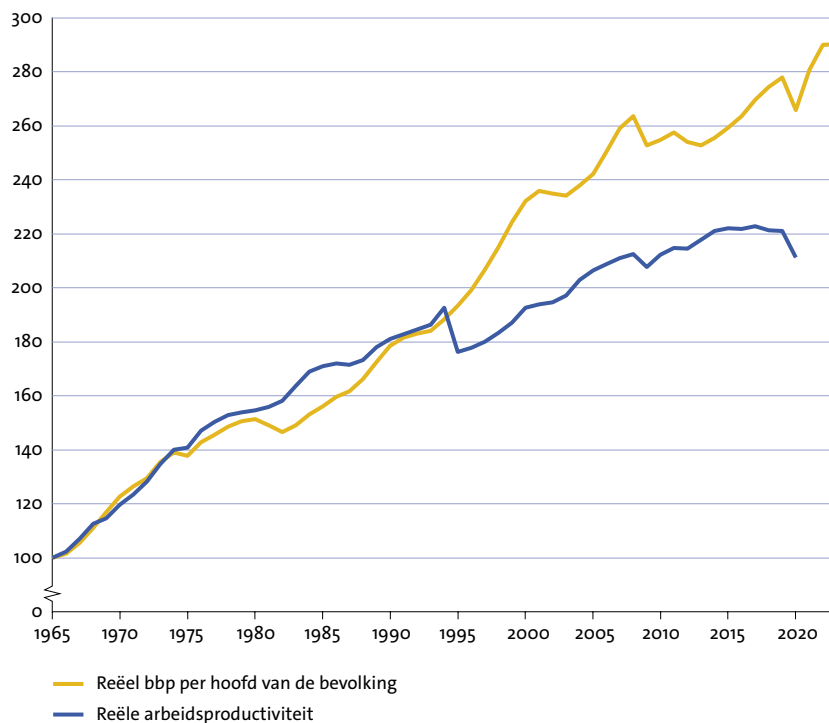
Figuur 3 laat de vierde en laatste component zien van het verschil dat is ontstaan tussen de ontwikkeling van het minimumloon en de algemene levensstandaard: de kloof tussen de ontwikkeling van de reële arbeidsproductiviteit en de algemene levensstandaard (gemeten als het reële bbp per hoofd van de bevolking). Aanvankelijk was er geen sprake van een structurele kloof. Pas vanaf de jaren negentig begon de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit permanent achter te blijven. Dit kwam met name doordat het bbp per hoofd in die jaren sterk groeide, terwijl de arbeidsproductiviteit slechts marginaal toenam. De forse economische groei was dan ook bijna volledig te danken aan een sterke toename van het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking. In 2020 was het bbp per hoofd 2,66 keer zo hoog als in 1965, terwijl de totale arbeidsproductiviteit slechts 2,11 keer zo hoog was. Een vijfde reden dat de ontwikkeling van de netto bijstand is achtergebleven bij de algemene levensstandaard is dus dat de reële arbeidsproductiviteit minder hard is gestegen dan het reële bbp per hoofd van de bevolking. Dit verschil kon ontstaan door een sterke toename van het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking.

De in figuur 3 geïllustreerde ontwikkelingen maken overigens deel uit van neerwaartse langetermijntrends in de groei van zowel de arbeidsproductiviteit als het bbp per hoofd.¹⁶ In dit essay neem ik de ontwikkeling van het bbp per hoofd, de arbeidsproductiviteit, de koopkracht en de lonen grotendeels als gegeven en gebruik ik deze kengetallen om de ontwikkeling van de bijstand tegen af te zetten. Wanneer de arbeidsproductiviteit en de lonen in de afgelopen vier decennia echter in hetzelfde tempo zouden zijn gegroeid als in de drie decennia daarvoor, zouden de uitkeringen vermoedelijk ook harder zijn gegroeid en was er vandaag de dag minder armoede geweest in Nederland (behalve bij het hanteren van een volledig relatieve definitie van armoede). Vanuit dit langetermijnperspectief bezien, is de vertraagde groei van de arbeidsproductiviteit en de lonen in de afgelopen decennia een belangrijke reden dat armoede in Nederland nog steeds bestaat. Dit argument ligt in het verlengde van eerdere studies die de lage groei van de arbeidsproductiviteit aanmerkten als een belemmering voor de loongroei.¹⁷

¹⁶ Van Sonsbeek et al., 2023. *De Nederlandse economie in historisch perspectief*, CPB.

¹⁷ Ter Weel et al., 2023. Nederland heeft een productiviteitsprobleem, geen verdelingsprobleem, *ESB*; Adema en Van Tilburg, 2018. *Vertraagde loonontwikkeling in Nederland ontrafeld*, CPB.

Figuur 3 Bbp per hoofd en arbeidsproductiviteit (1965 = 100)



Bronnen: Eigen berekeningen op basis van Van Sonsbeek et al., 2023. *De Nederlandse economie in historisch perspectief*; Wereldbank, 2023. *World Development Indicators, GDP (constant LCU)*; CBS, 2023. *Key figures of the population forecasts 2020-2070*.

4. CONCLUSIES EN BELEIDSIMPLICATIES

De landelijke minimuminkomensondersteuning heeft tussen 1980 en 2023 gemiddeld gelijke tred gehouden met de consumentenprijsindex. Daarmee was de koopkracht van mensen op het sociaal minimum in 2023 vergelijkbaar met die in 1980. Over de gehele periode bezien heeft het landelijke minimabeleid dus gezorgd voor een waarde vaste bodem in de inkomensverdeling, maar heeft het die bodem niet of nauwelijks verhoogd, ondanks de toegenomen welvaart in de Nederlandse samenleving. De interpretatie van dit resultaat hangt af van onze opvattingen over het sociaal minimum. Als we vinden dat dit vooral een stabiel niveau van koopkracht moet waarborgen, dan is de conclusie dat de ontwikkeling van het landelijke minimabeleid in de afgelopen decennia gemiddeld genomen toereikend is geweest. Wanneer we daarentegen menen dat het sociaal minimum mee zou moeten groeien met de algemene levensstandaard, dan moeten we vaststellen dat de ontwikkeling van het landelijke beleid tekort is geschoten en dat mensen op het sociaal minimum nu slechter af zijn dan vier decennia geleden.

De kloof tussen de ontwikkeling van de algemene levensstandaard en de ontwikkeling van de bijstand kan worden verklaard door onderlinge verschillen in de ontwikkeling van de algemene levensstandaard, de arbeidsproductiviteit, de brutolonen, de cao-lonen, het minimumloon en de netto bijstand. Elk van deze verschillen heeft eraan bijgedragen dat de netto bijstand niet is meegegroeid met de algemene levensstandaard in Nederland. De onderliggende verklaringen vormen een combinatie van structurele factoren, instituties en politieke machtsverhoudingen.

De Commissie Sociaal Minimum concludeerde vorig jaar dat mensen die op het sociaal minimum leven zonder extra maatregelen de komende jaren tot honderden euro's per maand tekortkomen. In een realistisch scenario komen alleenstaanden en paren zonder kinderen bijna 100 tot 200 euro per maand tekort. Een paar met een of meerdere kinderen kan te maken krijgen met een tekort van 200 tot bijna 500 euro per maand. Bij alleenstaande ouders met een of meerdere kinderen is het beeld minder eenduidig, sommige huishoudens komen tekort, andere niet.¹⁸

Om een idee te krijgen van de mate waarin beleid uit het verleden van invloed is geweest op de ontstane tekorten heb ik berekend hoe groot de door de Commissie Sociaal Minimum gerapporteerde tekorten zouden zijn geweest in een drietal alternatieve historische scenario's.¹⁹ Het eerste scenario veronderstelt dat de netto bijstandsuitkering tussen 1980 en 2023 qua koopkracht niet met 2 procent zou zijn gestegen maar in plaats daarvan constant zou zijn gebleven. In dit sobere scenario zouden de tekorten van huishoudens gemiddeld *12 procent groter* geweest zijn dan in werkelijkheid het geval was. Het tweede en derde scenario gaan daarentegen uit van een ruimhartiger bijstandsbeleid. In het tweede scenario veronderstel ik dat er geen verschil zou zijn ontstaan tussen de belastingregels voor bijstandsontvangers en de belastingregels voor minimumloners. Dit betekent dat de netto bijstandsuitkering voor paren in 2023 nog steeds gelijk zou zijn geweest aan het nettoloan van een voltijdse minimumloner met een niet-werkende partner, zoals in 1974. In dit scenario zouden de tekorten van huishoudens gemiddeld *55 procent kleiner* zijn geweest. Het derde scenario is hetzelfde als het tweede maar gaat er in aanvulling daarop van uit dat het minimumloon in alle jaren regulier (dus zonder afwijkingen) zou zijn geïndexeerd op basis van de cao-lonen. In dit scenario zouden de tekorten van huishoudens gemiddeld *59 procent kleiner* zijn geweest. Deze berekeningen laten zien dat de structurele beleidskeuzes van de afgelopen decennia een aanzienlijke invloed hebben gehad op de mate van toereikendheid van de huidige Nederlandse minimuminkomensondersteuning.

18 Commissie Sociaal Minimum, 2023. *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport I.*

19 Met veel dank aan Marcel Warnaar van het Nibud voor zijn hulp bij de berekeningen.

Ondanks het belang van structureel beleid voor armoede en bestaanszekerheid, wordt de oplossing vaak gezocht in ad-hocmaatregelen, zoals het verhogen van toeslagen of het tijdelijk bevriezen van de uitfasering van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon. Het op peil houden van het inkomen op langere termijn krijgt minder aandacht. Gezien de ervaren urgentie van het probleem is dat te begrijpen. Tegelijkertijd geven onder meer gemeenten aan het niet effectief te vinden om “alleen pleisters te plakken” en roepen zij de landelijke politiek op om te zorgen voor een meer structurele aanpak van bestaansonzekerheid. Dat betekent dat niet alleen de vraag zou moeten worden beantwoord of de huidige minimuminkomensondersteuning volstaat, maar ook of de ontwikkeling ervan voldoende waarborgen biedt voor een toereikend sociaal minimum in de toekomst. In welke behoeften vinden we dat het door de landelijke overheid gegarandeerde sociaal minimum nu en in de toekomst moet voorzien? En in welke mate sluit de huidige systematiek van indexerings, inclusief de wettelijk vastgelegde voorwaarden voor afwijkingen, daar goed bij aan? Een meer ruimhartige indexerings van het minimumloon en de uitkeringen is een mogelijkheid. Dit zou de toereikendheid van de landelijke minimuminkomensondersteuning structureel verankeren en daarmee voorkomen dat gemeenten en maatschappelijke organisaties in de toekomst steeds opnieuw de gaten moeten dichtlopen. Een andere mogelijkheid is dat beleidsmakers dit niet haalbaar of wenselijk vinden omdat verhogingen van het minimumloon en de uitkeringen een te groot beslag leggen op de overheidsuitgaven en ten koste gaan van de bedrijvigheid en de werkgelegenheid. In dat geval ligt een meer sobere indexerings voor de hand en zal een zekere mate van armoede vermoedelijk blijven bestaan. Ongeacht de uitkomst van een eventueel debat zou een langetermijnperspectief ervoor zorgen dat burgers beter weten wat ze wel en niet van de overheid kunnen verwachten. Dat voorkomt de onzekerheid waaraan sociale minima nu worden blootgesteld door ad-hocbeleid dat elk jaar verandert. Het geeft ook gemeenten en maatschappelijke organisaties meer zekerheid, zodat zij hun ondersteuning beter kunnen afstemmen op het landelijke minimabeleid.

In alle gevallen is een relevante vraag of de hoogte en ontwikkeling van het sociaal minimum niet directer moeten worden gerelateerd aan de minimaal noodzakelijke uitgaven voor levensonderhoud. In de huidige indexeringsystematiek zijn de bijstand en andere uitkeringen gekoppeld aan het wettelijk minimumloon. Dat is goed want het zorgt ervoor dat de inkomensontwikkeling van niet-werkenden aan de onderkant van de inkomensverdeling niet teveel verschilt van die van werkenden, en er tegelijkertijd financiële prikkels blijven bestaan om aan het werk te gaan. Het biedt echter geen garantie dat het sociaal minimum toereikend is voor de minimaal noodzakelijke kosten van levensonderhoud en een minimale sociale participatie. In principe is dat ook geen vanzelfsprekendheid omdat het tegengaan van armoede moet worden afgewogen tegen andere doelen van overheidsbeleid. Het roept echter wel de vraag op of de in de afgelopen decennia tot stand gekomen indexeringsystematiek (inclusief de voorwaar-

den voor afwijkingen) zich goed verhoudt tot de armoedegrens die het huidige kabinet hanteert voor de reductiedoelstellingen. Waar de indexeringsystematiek gemiddeld heeft gezorgd voor een koopkracht vast sociaal minimum, vertegenwoordigt de armoedegrens een niveau van koopkracht dat (minder dan proportioneel) meestijgt met het welvaartsniveau. Vanuit dit perspectief bezien is het weinig verrassend dat armoede in Nederland nog steeds bestaat. Wanneer de ontwikkeling van het sociaal minimum ook in de toekomst achterblijft bij de ontwikkeling van de armoedegrens, zal de armoede niet structureel afnemen en zullen tekorten blijven bestaan. Dat kan de uitkomst zijn van een politiek debat maar het zou goed zijn als het niet stilzwijgend tot stand komt door de koppeling van het sociaal minimum aan het minimumloon, maar het resultaat is van een expliciete afweging tussen verschillende doelen van overheidsbeleid. Het garanderen van een bestaansminimum voor alle burgers in Nederland zal voor de meeste politici één van die doelen zijn, net zoals het in de hand houden van de overheidsuitgaven en het zorgen voor voldoende werkgelegenheid. De gewenste hoogte van het bestaansminimum zal vermoedelijk onderwerp van discussie vormen. Waar sommigen de voorkeur geven aan een sociaal minimum dat enkel voorziet in de meest basale uitgaven voor levensonderhoud, zullen anderen een ruimhartiger beleid voorstaan. Een indexeringsystematiek die beter aansluit bij de ontwikkeling van de gewenste hoogte van het bestaansminimum zou er in alle gevallen voor zorgen dat voor mensen duidelijker is welk minimum niveau van bestaanszekerheid door de overheid wordt gegarandeerd. Het zou ook inzichtelijk maken voor welke uitgaven een beroep moet worden gedaan op aanvullende inkomensbronnen, zoals betaald werk en ondersteuning van gemeenten en maatschappelijke organisaties.

BIJLAGE I

Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur

Drs. Han Polman, voorzitter

Commissaris van de Koning, provincie Zeeland

Prof. dr. Caelesta Braun, vicevoorzitter

Hoogleraar Openbaar bestuur en maatschappelijke democratie, Universiteit Leiden

Drs. Salima Belhaj

Oud-Tweede Kamerlid en voormalig voorzitter parlementaire enquête dienstverlening, -handhaving en fraudebestrijding bij overheidsdiensten

Drs. Angelique Berg

Tijdelijk raadslid, directeur-generaal Centraal Bureau voor de Statistiek

Dr. Martiene Branderhorst

Algemeen directeur, gemeente Den Haag

Prof. dr. Frank Hendriks

Hoogleraar vergelijkende bestuurskunde, Tilburg University

Prof. mr. dr. Frank van Ommeren

Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam

Prof. dr. Ronald van Raak

Hoogleraar Erasmiaanse waarden, Erasmus Universiteit Rotterdam

Huri Sahin

Burgemeester, gemeente Rijswijk

Drs. Peter Verheij

Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector

Drs. Arno Visser

Tijdelijk raadslid, voorzitter van Bouwend Nederland

