



Essay

Bestaanszekerheid als belofte

naar een lokale agenda bestaanszekerheid



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoe een lokale agenda bestaanszekerheid voor een omkeer moet zorgen	5
1 Beloven is nog geen doen	6
Op het kompas doorvaren	7
2 Lokale bestaanszekerheid	8
3 Omkering	9
Omkering: van lokaal naar landelijk medebewind	9
4 Brede bestaanszekerheid	11
4.1 Inkomen, werk, menselijke maat en wonen/zorg	11
4.2 Gevolgen bestaansonzekerheid	12
4.3 Van problemen naar crisis	12
4.4 Dringen aan de balie	13
5 Analyse: oude keuzes met nieuwe gevolgen	16
5.1 Beleidskeuzes	16
5.2 Penny wise, pound foolish	17
6 Visie naar een nieuwe belofte	18
7 Van visie naar doorbraak	19
7.1 Het moeras	19
7.2 Wegen uit het moeras: doorbraakonderwerpen	19
7.3 Vervolg	21

Samenvatting

De bestaanszekerheid als grondwettelijke zorg van de overheid is in crisis. Met ongekende compensatiemaatregelen helpen we inwoners om te kunnen overleven. Gemeenten zien het aantal huishoudens dat zij bij inkomenscrises moeten helpen de afgelopen jaren verdubbelen naar bijna een miljoen huishoudens. De houdbaarheid van deze crisisaanpak is zowel financieel als in de uitvoering beperkt. Het vraagt om fundamentele en uitvoerbare keuzes. We moeten het tij keren om een menswaardig bestaan veilig te stellen. Als we daar de komende tien jaar niet toe in staat zijn, ontstaat er een groep van onzekeren die voor een maatschappelijke splijtzwam kan zorgen.

Langetermijnvisie met betere maatschappelijke kosten en baten. We zien dat er de laatste jaren stappen in de goede richting gezet worden: de huur- en kinderopvangtoeslag worden gewijzigd, de Participatiewet krijgt aanpassingen en flexarbeid wordt minder aantrekkelijk. Omdat deze stappen binnen korte kabinetsperiodes worden gemaakt binnen bestaande kaders, regelingen, budgetten en organisaties is de kans op een uitvoeringsdebacle groot. Onze inschatting is dat het ook financieel beter rendeert om met langetermijnoplossingen te werken in plaats van met suboptimale oplossingen op korte termijn. Het voorkomt ook dat er op aanpalende terreinen tegengesteld beleid wordt gevoerd, zoals we zien in de stijging van het aantal jongeren met een schuldenregistratie die samenvalt met online gokken en achteraf betalen. Wij stellen een omkering voor door een gezamenlijke stip op de horizon te zetten en van daaruit doorbraken te maken voor een lokale agenda bestaanszekerheid.

De belofte van bestaanszekerheid is belangrijk in de huidige transitietijd. Zonder de basale zekerheid van inkomen, werk en een overheid die naast je staat wordt elke verandering een bedreiging. Om als gemeenten onze rol te kunnen vervullen is het nodig dat er een stip op de horizon staat.

- *Inkomen is weer genoeg om van te leven.* Iedereen heeft een inkomen waar je van kunt leven en alle sociale basisvoorzieningen van kunt betalen. Dit betekent dus dat het minimumloon een adequaat niveau heeft om te kunnen voorzien in kosten levensonderhoud. Om een zeker inkomen te kunnen hebben wordt het toeslagenstelsel – waarbij het risico via de bankrekening van inwoners loopt – afgeschaft. Bestaansonzekerheid als verdienmodel (zoals de online schuldenindustrie en achteraf betalen) wordt weggenomen en sectoren worden verantwoordelijk gesteld voor de onwenselijke effecten die hun verdienmodel op bestaanszekerheid heeft.
- *Iedereen ontwikkelt mee in de maatschappij.* Iedereen is nodig. Gemeenten hebben een bijzondere verantwoordelijkheid voor inwoners die ondersteuning nodig hebben om in arbeidsmarkt en maatschappij te kunnen participeren. Met vaste contracten en (om-)scholingsmogelijkheden kan iedereen in zekerheid loopbaanstappen nemen. Werken vanuit bijstand moet altijd lonen. Met investeringen in menselijk kapitaal dragen we bij aan vermindering van de krapte op de arbeidsmarkt die door vergrijzing, grotere zorgbehoefte en maatschappelijke transitie ontstaat. Er zijn voldoende beschutte werkplekken en dagbestedingsplaatsen beschikbaar zodat iedereen elke dag meedoet in de maatschappij.
- *De overheid vertrouwt inwoners en wordt betrouwbaar.* Als overheden weten we dat we de afgelopen decennia inwoners met wantrouwen tegemoet zijn getreden. In wetgeving en uitvoering passen we de mensbeelden aan vanuit vertrouwen in mensen en handelen we vanuit compassie. Om dit goed te kunnen, zorgen we dat menselijk contact met de overheid mogelijk wordt. Inwoners hoeven niet aan te vragen waar zij recht op hebben, maar de overheid gaat dit bij voorbaat toekennen. Onafhankelijke ondersteuning zoals sociaal raadslieden en ombudsfuncties zijn beschikbaar zodat niemand er niet alleen voor staat in de bureaucratie.

Op korte termijn moeten een aantal doorbraken worden bereikt. Op vijf thema's is de urgentie hoog om te komen tot doorbraken omdat hier anders de bestaansonzekerheid wordt vergroot:

1. terwijl gemeenten en rijk bezig zijn om schuldhulpverlening te verbeteren en te versnellen zien we dat de *schuldenindustrie* meer jongeren in haar greep krijgt,
2. *woonruimte is een medicijn* dat sociale kosten voorkomt maar niet meer beschikbaar is voor iedereen waardoor grotere sociale kosten ontstaan,
3. buiten het basispakket is *zorg niet voor iedereen betaalbaar* meer,
4. de uitvoering is druk met de korte termijn, maar zijn we wel voldoende bezig met het best uitvoerbare stelsel over tien jaar? en
5. ondanks de arbeidsmarkkrapte heeft de *arbeidsmarkt nog steeds een beperking* om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen en staat het voortbestaan van de sociale ontwikkelbedrijven onder druk.

Van maatschappelijk akkoord naar een waargemaakte belofte. Gemeenten willen de komende periode met maatschappelijke partners in gesprek om te komen tot een langetermijnperspectief en doorbraken op de kortere termijn. Met als stip op de horizon de drie nieuwe beloftes. Hierbij staan twee vragen centraal: wat is het stelsel waar we gezamenlijk naartoe willen en wat kunnen gemeenten hierin betekenen? Met het kabinet hebben we al het voornemen om langetermijnafspraken te maken over het gezamenlijk streven naar borgen van bestaanszekerheid. Een nieuw maatschappelijk 'Akkoord van Wassenaar' kan een stip op de horizon zetten die verankerd wordt in wetgeving ('wet op de bestaanszekerheid'). Vanuit hier kunnen gemeenten een lokale agenda bestaanszekerheid vormgeven.

We nodigen maatschappelijke partners uit zich aan te sluiten bij de nieuwe beloftes van bestaanszekerheid en het gesprek aan te gaan over hoe we de doorbraken kunnen bereiken. Als basis hiervoor hebben we het essay 'Bestaanszekerheid als belofte' opgesteld. Na de zomer van 2023 willen we op basis hiervan onze VNG-visie op bestaanszekerheid vaststellen.

Belofte	Langetermijnperspectief	Doorbraakthema's	Kortetermijnmaatregelen
Inkomenszekerheid	Sociaal minimum voldoende om te kunnen bestaan Afschaffing toeslagenstelsel Aanpassing fiscaliteit die vaste arbeid stimuleert	<ul style="list-style-type: none"> • Schuldig aan schulden: aanpak van oorzaak van schulden • Woonruimte als medicijn in het sociaal domein. • Het basispakket maakt het gezondheidsverschil 	Participatiewet in Balans Aanpassing toeslagenstelsel Online schuldenindustrie reguleren
Werkzekerheid	Uitvoering adviezen 'commissie Borstlap' Economisch/arbeidsmarkt-beleid	<ul style="list-style-type: none"> • Een arbeidsmarkt met een beperking aan het werk • Het best uitvoerbare stelsel voor bestaanszekerheid over 10 jaar (presentatie stand van de uitvoering) 	Infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven (vanouds SW) overeind houden. Reïntegratiemiddelen versterken
Menselijke maat	Aanpassing AWB: van aanvragen naar toekennen rechten.		Versterken sociaal raadslieden

Hoe een lokale agenda bestaanszekerheid voor een omkeer moet zorgen

Gemeenten zien het dagelijks in de praktijk: steeds meer inwoners kunnen niet rondkomen. Een groeiend aantal huishoudens zit financieel klem vanwege stijgende kosten, bovenop de reeds hoge vaste lasten. De balans tussen inkomsten en uitgaven is zoek. Een steeds groter deel van het inkomen gaat naar basisvoorzieningen zoals wonen, boodschappen en energie. Te weinig financiële armslag om basisvoorzieningen (wonen, zorg, boodschappen, energie, vervoer) te kunnen bekostigen, betekent leven in bestaansonzekerheid voor huishoudens en een minder weerbare samenleving.

Het is tijd om hier een omkeer in te brengen. We moeten inwoners zekerheden geven in een onzekere wereld. Zekerheid van voldoende en voorspelbaar inkomen, zekerheid van werk en mee kunnen doen in de maatschappij. Maar ook zekerheid van een dak boven je hoofd. Gemeenten willen dan ook samen met het rijk en andere partners komen tot een strategisch plan Bestaanszekerheid voor de lange termijn (tien jaar) om te voorkomen dat we van crisis naar crisis gaan. Om hieraan bij te dragen willen we binnen de VNG een eigen agenda vormen op bestaanszekerheid.

Dit essay is een discussiestuk om deze agenda vorm en diepgang te geven zodat we voor die omkeer kunnen zorgen. We schetsen in dit essay eerdere en recente ontwikkelingen, doen drie beloften voor de toekomst en geven aan wat er nodig is om die in te vullen. Want de urgente vraag die oppopt; hoe staan we er over tien jaar voor als we niets doen?

1 Beloven is nog geen doen

In grondwetartikel 20 staat dat *'bestaanszekerheid van de bevolking een voorwerp van zorg voor de overheid is'*. Het lijkt of deze belofte uit 1983 de laatste tijd helemaal afgestoofd is.

Onderzoeksrapporten, coalitieakkoorden en het maatschappelijk debat zien allemaal urgentie om te komen tot het borgen van bestaanszekerheid. We zien ook daadwerkelijk maatregelen van ongekende omvang. Het corona-compensatiepakket werd vanuit 'diepe zakken' betaald, bij stijgende energierekeningen werden belasting en accijnzen voor iedereen verlaagd en het minimumloon gaat verhoogd worden. Met een koopkrachtpakket van jewelste leek de compensatiesamenleving geboren te zijn. Het 'zorgdragen voor de bevolking' krijgt weer voorrang op 'draagvlak behouden door misbruik aan te pakken' zoals we zien bij de aangekondigde nieuwe balans in de [Participatiewet](#). Een ander mensbeeld komt om de hoek kijken. Er wordt duidelijk een nieuwe richting ingeslagen.

Maar deze maatregelen zijn gericht op de korte termijn en kunnen niet voorkomen dat een groeiende groep inwoners niet meer rond kan komen. De achterliggende problematiek blijft doorsudderen. Het lijkt alsof de overheid weinig kan doen op korte termijn. Rijksuitvoerders waren voor de zomer van '22 duidelijk dat generieke maatregelen in het lopende jaar niet kunnen. Ook voor de lange termijn geeft Belastingdienst/Toeslagen aan de komende drie jaar geen grote systeemwijzigingen te kunnen doorvoeren. Het huidige stelsel kan geen inkomenszekerheid bieden bij grote externe omstandigheden.

Grotendeels dezelfde groep inwoners heeft ook te maken met werkonzekerheid. Inwoners durven niet uit een uitkering naar een baan. De risico's van terugvordering van de toeslagen zijn bij iedereen bekend, vooruitgang van inkomen staat niet vast en je kunt ook zo weer uit je flex-contract vallen. En binnen flex-contracten wordt er even weinig in je opleiding geïnvesteerd als in een uitkering. De evaluatie van de Participatiewet was een pijnlijke: wanneer je steun in de rug nodig hebt om weer aan het werk te komen, kun je er niet zomaar vanuit gaan dat de overheid in staat is je te helpen. Het vertrouwen in de overheid als bondgenoot wanneer je het moeilijk hebt ebt hiermee langzaam maar zeker weg.

Ook financieel zijn we de weg kwijtgeraakt. De ongerichte koopkrachtcompensatiemaatregelen zijn het topje van de ijsberg. Al jaren investeren we steeds meer in bijstandsuitkeringen, maar minder in het aan werk helpen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hierdoor lopen de zorgkosten vervolgens weer op. Meer dan de helft van de schuldumfang in de schuldhulpverlening komt door de overheid (met ook daarin een preferente positie voor de Belastingdienst) en we moeten vervolgens meer investeren in schuldhulpverlening. De schuldenindustrie krijgt meer ruimte (met online gokken en achteraf betalen) en het aantal jongeren met geregistreerde schulden stijgt fors. De zorgwereld kan volgens budgettaire regels niet bijdragen aan arbeidsreïntegratie maar vangt wel de gezondheidswinst wanneer een gemeente hierin investeert. De overrationalisatie van individuele financieringssystemen zorgt voor meerkosten in andere systemen. Maar hiervoor is wel een brede kosten-batenaanpak nodig.

Het lijkt of de grondwettelijke plicht voor bestaanszekerheid niet nagekomen kan worden. Landelijk zien we goede wil en een gedeelde analyse maar ook te veel focus op onmogelijkheden, fragmentatie en kortetermijnuitvoering. Lokaal zien we voor onze ogen een crisis voltrekken en signaleren we de noodzaak voor een langetermijndoorkraak. Korte- en middellangetermijn-oplossingen op deelterreinen voldoen niet langer. We moeten naar langetermijnvisie en -oplossingen wanneer we willen dat inwoners – mits met positieve inzet – weer kunnen rekenen op een steunende overheid.

Op het kompas doorvaren

Gemeenten zullen zich ondanks overbelasting blijven inzetten voor bestaanszekerheid als kompas voor onze inzet. Naast de Grondwet wordt dit ook in de Verklaring van de Rechten van de Mens (artikel 25) benoemd. Ook het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind noemt voorwaarden van bestaanszekerheid waar staten aan moeten voldoen om kinderen in veiligheid te laten opgroeien.

Een gebrek aan bestaanszekerheid bij de ouders heeft bovendien ook invloed op de ontwikkeling van kinderen. Uit [onderzoek](#) blijkt dat kinderen die opgroeien in armoede tweemaal zo veel kans hebben om later zelf ook in armoede te leven. Ook de zorg voor werk is grondwettelijk verankerd en verdient aandacht. Niet alleen als zorg voor het individu, maar ook voor de maatschappij en economie als geheel omdat we de hele beroepsbevolking nodig hebben in tijden van transitie. Dit kompas is niet alleen belangrijk om over tien jaar op de juiste plek aan te komen, maar ook om de tussentijdse maatregelen aan te toetsen. Tijdelijke (compensatie-)oplossingen kunnen nodig zijn, maar zullen altijd moeten bijdragen aan de richting waar we op lange termijn naar toegaan.

2 Lokale bestaanszekerheid

Gemeenten hebben een lange historie in bestaanszekerheid. Al voor de armenwet van 1854 waren gemeentebesturen actief om met diaconieën en burgerlijke armbesturen liefdadigheid te betonen aan de armste inwoners. Sinds de bijstandswet van 1965 is gemeentelijke ondersteuning een recht geworden. En voor de grondlegster van de bijstandswet, [Marga Klompé](#), was het helder dat de bijstand bij gemeenten belegd moest worden: *'Die wet is gedeconcentreerd en uitgevoerd door de gemeente. De gemeente overziet beter in welke context zo'n gezin of zo'n persoon zich in de gemeenschap van die gemeente beweegt.'* De uniciteit van de gemeentelijke benadering ligt nog steeds in de contextuele benadering van huishoudens, terwijl rijksuitvoerders sterker zijn in generieke deelkenmerken.

Gemeentelijke hulp was vanouds gericht op de situatie van huishoudens om te bepalen wat nodig is. Het individuele huishouden aan de balie moet geholpen worden. Werken vanuit bijstand moet altijd lonen. Deze maatwerkbenadering heeft steeds meer de karaktertrekken van rechten en plichten erbij gekregen. Ook groeit de gemeentelijke doelgroep steeds door. Hiermee komt de vraag op of het nog wel gaat om de benadering van huishoudens in hun context. De bijstand werd uitgebreid met de doelgroep die eerder onder de Wajong viel. De bijzondere bijstand gaat grotendeels op aan stijgende bewindvoeringskosten omdat het financieel systeem te ingewikkeld is geworden voor een groeiende groep inwoners. En bij crises gaan gemeentelijke diensten wel over massale uitkeringen. Zoals bij de uitvoering van de coronacompensatieregeling TOZO om te voorkomen dat honderdduizenden zelfstandigen door het ijs zakten. De energietoelage verlicht de nood bij bijstandsgerechtigden en grote aantallen huishoudens tot 120% van het sociaal minimum. Maar het is vaak niet voldoende en pakt de onderliggende problemen niet aan.

Steeds duidelijker wordt het dat bestaansonzekerheid overslaat naar grote groepen werkenden. In 2019 is dit door de VNG expliciet onder de aandacht van de Tweede Kamer gebracht¹ en sindsdien – helaas – nog meer werkelijkheid geworden. Normaal gesproken zijn koopkrachtplaatjes en inkomenspolitiek aan de landelijke politiek en zijn gemeenten het liefst bezig met het ondersteunen van inwoners die dat nodig hebben. Maar voordat de tijd komt dat ook gemeenten onvoldoende capaciteit hebben om de groeiende groep inwoners te helpen en de deur voor inwoners in nood moeten sluiten, doen we voorstellen voor een omkering.

1 VNG Position paper "[Een toekomst zonder werkende armen](#)", 2019

3 Omkering

Omkering: van lokaal naar landelijk medebewind

Het Nederlandse staatsbestel is in de 19^e eeuw ingericht volgens de visie van Thorbecke. Niet als een hiërarchisch gebouw zoals soms wordt gesuggereerd, maar als organisch geheel waarbinnen rijk, provincies en gemeenten gelijkwaardig en op tot zekere hoogte zelfstandig opereren². Gemeenten krijgen ook vanuit rijks wetten taken in medebewind uit te voeren, waarbij een samenwerkingsrelatie ontstaat met verantwoordelijkheden voor zowel het rijk als gemeenten.

Naast de samenwerkingsrelaties waarin rijk bepaalt en gemeente uitvoert en een gelijkwaardige relatie waarin rijk en gemeenten samenwerken binnen eigen zelfstandige doelen, is een derde vorm van samenwerking mogelijk: het omgekeerd medebewind waarin gemeenten signaleren en agenderen, we met het rijk komen tot beleid en het rijk wetten invoert om de signalen te vertalen naar beleid en uitvoering.



Drie vormen van bestuurlijke verhouding rijk en gemeenten (Bron: VNG).

Bestaanszekerheid is een *omkeringsthema* waarbij we als gemeenten een grote urgentie zien om de komende tien jaar te komen tot een doorbraak. Niet met het idee om als gemeenten grote verantwoordelijkheden van het rijk over te nemen, maar wel vanuit onze verantwoordelijkheid om naast onze inwoners te staan en om de grondwettelijke belofte van bestaanszekerheid waar te maken.

Doorbraak: kijken naar wat wel kan

Veel gemeentelijke professionals werken met de [doorbraakmethode](#) of een andere maatwerkaanpak. Wanneer professionals problemen van inwoners niet binnen de gebruikelijke regelingen kunnen oplossen, doorbreken we het geheel van regelingen om te komen tot een oplossing. Bij deze methode staat niet de regeling, maar de situatie en het huishouden centraal.

Deze oplossingswijze kunnen we ook extrapoleren naar institutionele samenwerking.

2 Effecten van decentralisatie, 2021, Fleurke/Hulst/De Vries

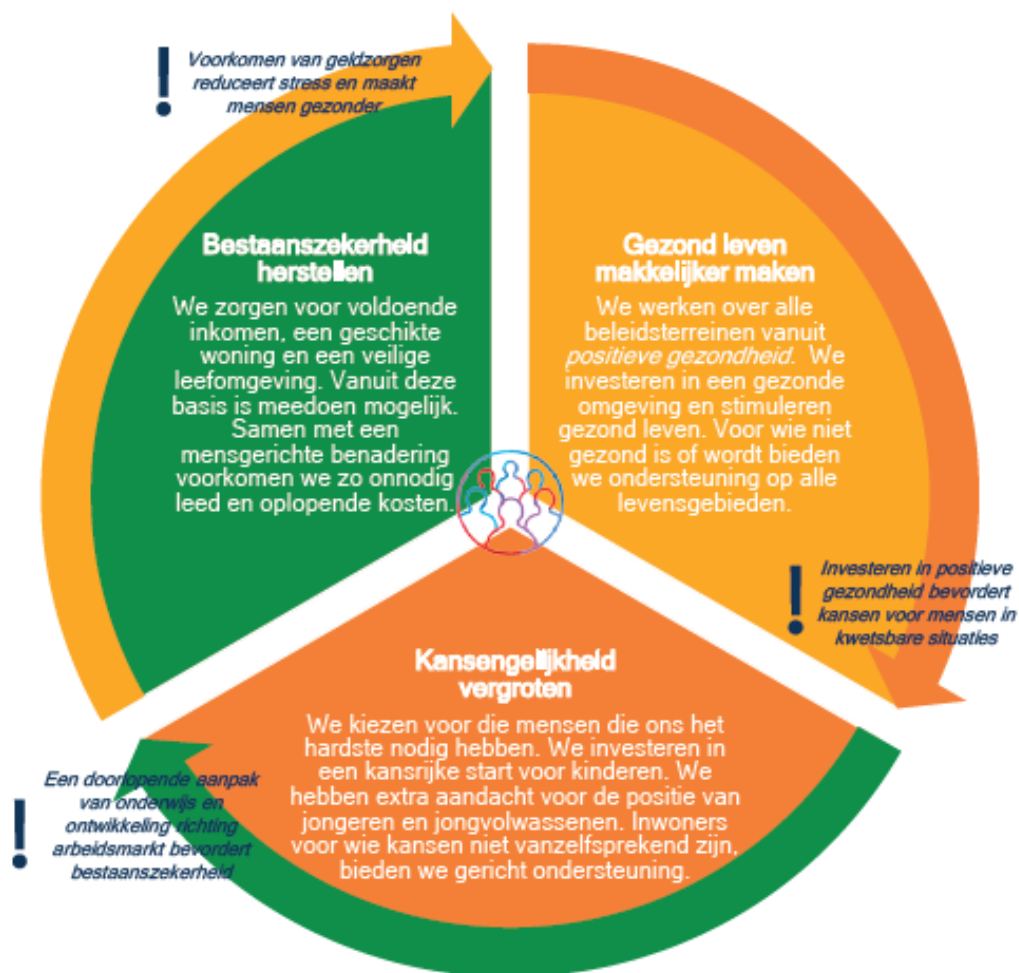
Uitvoeringsinstellingen hebben te maken met regelgeving met diverse doelen, ICT-beperkingen, wettelijke grondslagen voor gegevensdeling en doelbinding en jarenlang achterstallig onderhoud vanuit efficiency-gedachte. Dit zijn legitieme redenen voor terughoudendheid bij publieke uitvoeringsorganisaties.

Net zoals bij gemeentelijke sociaal werkers zijn publieke uitvoeringsorganisaties eigenlijk nooit de oorzaak van hun terughoudendheid. Je bestaansdoel is juist een bijdrage aan de bestaanszekerheid.

Net zoals het aanpakken van multiproblematiek is het voorkomen of oplossen van een bestaanszekerheids crisis een dure maatschappelijke plicht en beroepstrots van professionals. Laten we samen kijken wat nodig is, wat we wel kunnen doen en wanneer om zo een doorbraak te forceren. Een gemeentelijk perspectief op bestaanszekerheid kan hierbij een helpende hand bieden. Handelend vanuit het perspectief van de inwoner en wat deze nodig heeft van de overheid moet de leidraad zijn. Niet denken voor de inwoner maar samen MET de inwoner. We kunnen hiervoor aansluiten bij bestaande burgerparticipatie-initiatieven.

4 Brede bestaanszekerheid

4.1 Inkomen, werk, menselijke maat en wonen/zorg



In de propositie [De winst van het sociaal domein](#) doen gemeenten voorstellen voor de aanpak van drie maatschappelijke opgaven: herstellen van bestaanszekerheid, gezond leven makkelijker maken en kansengelijkheid vergroten. Het herstellen van bestaanszekerheid is hierbij een basis om gezonder te kunnen leven. Wanneer kansengelijkheid wordt vergroot zal ook de bestaanszekerheid intergenerationeel verminderen. Dit zijn communicerende vaten: goede investeringen versterken andere opgaven.

De noodzaak van een brede definitie

Het huidige kabinet brengt de [brede welvaartsdefinitie](#) in de prestatie-indicatoren van de begrotingssystematiek. Niet alleen economische indicatoren en Europese boekhoudregels maar ook welzijn, duurzaamheid en veiligheid krijgen een prominente plaats in de besluitvorming. Ook voor bestaanszekerheid geldt dat we dit begrip voldoende breedte moeten geven om een reëel perspectief te schetsen. Dat vraagt ook dat CBS, SCP en CPB een brede definitie gaan hanteren. Waar we in systemen problemen hebben opgedeeld in regels, is de leefwereld van inwoners ongedeeld.

De eerste pijler van bestaanszekerheid is inkomenszekerheid. Naast de hoogte van inkomen moeten we ook de kosten van levensonderhoud (sociale basisvoorzieningen) hierbij betrekken en de voorspelbaarheid van je inkomen.

De tweede pijler is werkzekerheid. Wanneer we werkzekerheid niet betrekken kunnen we wel inkomensprikkels geven om mensen te activeren, maar zullen ze nog niet aan de slag gaan omdat ze geen zekerheid hebben. Ook is het praktisch dat mensen liever deels in een uitkering blijven die zekerheid geeft dan in flexibele baantjes de terugvordering van toeslagen af te wachten.

Een derde pijler is een overheid die uitgaat van vertrouwen en vanuit empathie weet te werken; de menselijke maat. De overheid moet ervan uitgaan dat inwoners in de basis de regels willen volgen en proberen het juiste te doen. Het wantrouwen dat de overheid in inwoners heeft gesteld is overgeslagen naar inwoners die de overheid wantrouwen én mijden. Hierbij hoort ook **toegankelijkheid**. We kunnen nog zulke mooie regelingen verzinnen, wanneer ze niet toegankelijk zijn voor inwoners gaan ze niet werken. De regels zijn zo complex geworden dat de inwoners die het meeste gebruik moeten maken van de regelingen het meeste moeite hebben ze aan te vragen.

De vierde pijler is de zekerheid van een dak boven je hoofd en toegang tot zorg. De toegankelijkheid/beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen is al een crisis op zichzelf geworden. Voor de zorg wordt de toegankelijkheid in de toekomst onzeker door een tekort aan arbeidskrachten; ook nemen de gezondheidsverschillen toe. Vaak worden deze zekerheden los gezien van werk en inkomen maar ze zijn randvoorwaardelijk om te kunnen werken. Met dit essay willen we ook het gesprek aangaan om een doorbraak te bereiken op de verbinding van deze domeinen.

De vier pijlers nog eens op een rij:

1. **Inkomenszekerheid:** inwoners hebben zekerheid op voldoende en voorspelbaar inkomen om in hun levensonderhoud te voldoen.
2. **Werkzekerheid:** inwoners hebben de zekerheid om door betekenisvol werk en zinvolle dagbesteding mee te kunnen doen in de maatschappij.
3. **Menselijke maat:** overheid benadert burgers vanuit vertrouwen en empathie en sluit aan bij de situatie van inwoners. Hiermee geven we inwoners de zekerheid dat ze gesteund worden door de overheid wanneer dat nodig is.
4. **Basisvoorzieningen wonen en zorg:** het hebben van een plek om te wonen en goede zorg zijn basale zekerheden om te kunnen werken en leven.

4.2 Gevolgen bestaansonzekerheid

Huishoudens in de knel

Bestaansonzekerheid heeft directie gevolgen voor het handelen van huishoudens. Movisie³ benoemt drie consequenties: (1) door financiële onzekerheid worden financiële beslissingen of aankopen uit- of afgesteld, (2) door psychologische onzekerheid ontstaan lichamelijke en psychologische klachten en stress en (3) er ontstaat levensloponzekerheid waarbij keuzes rondom uit huis gaan, trouwen en kinderen krijgen problematisch worden voor flexibel werkenden. Bestaansonzekerheden grijpen diep in op de levensmogelijkheden van huishoudens.

Weerloze maatschappij

Tussen bevolkingsgroepen bestaan [sterke verschillen](#) in de kansen die zij krijgen. Dat heeft maatschappelijke consequenties. In de [atlas van afgehaakt Nederland](#) worden hier ook de ruimtelijke gevolgen van doordacht. De groep van onzekeren is potentieel een maatschappelijke splijtzwam. Ook zien we dat het ontbreken van een bestaanszekerheid grote maatschappelijke kosten met zich meebrengt. Niet alleen wordt duidelijk dat financiële onzekerheid jeugdzorgproblematiek veroorzaakt, maar ook oplossingen in de weg staat omdat huishoudens onder stress blijven staan. Zonder een eigen vaste slaapplek bijvoorbeeld is het lastig om overdag een bijdrage te leveren aan de economie.

4.3 Van problemen naar crisis

Al jarenlang wijzen onderzoeken op gevaren voor bestaansonzekerheid. Vanuit SCP, CPB, CBS, WRR en Nibud komen al bijna een decennium waarschuwingen en analyses over de maatschappelijke gevolgen van bestaansonzekerheid. De problemen zien we al lang en een crisis (gedefinieerd als

³ Movisie 2022: Bestaanszekerheid onder druk.

noodsituatie waarbij het stelsel verstoord raakt) is gaande. Bij falend overheidshandelen zoals in de toeslagenaffaire, maar ook bij externe ontwikkelingen als corona, de oorlog in Oekraïne en de stijgende energieprijzen zijn (tijdelijke) ingrijpende maatregelen noodzakelijk om huishoudens in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Nu rijksuitvoerders niet op korte termijn kunnen ingrijpen, kunnen we stellen dat er een crisissituatie is. De deur van gemeenten blijft open voor huishoudens in acute leefgeldproblemen, maar helaas is het niet uit te sluiten dat dit in de toekomst verandert door het toenemende beroep wat op de gemeentelijke uitvoering wordt gedaan. Gemeenten hebben steeds minder mogelijkheden en ruimte om de structurele problemen waar een groeiende groep inwoners tegenaan loopt op te lossen. De gemeentelijke uitvoering piept en kraakt en dreigt te bezwijken onder de druk. VNG en Divosa hebben dit meermaals aangegeven in bestuurlijke overleggen met het rijk. Zij dringen aan op structurele oplossingen in plaats van tijdelijke pleisters.

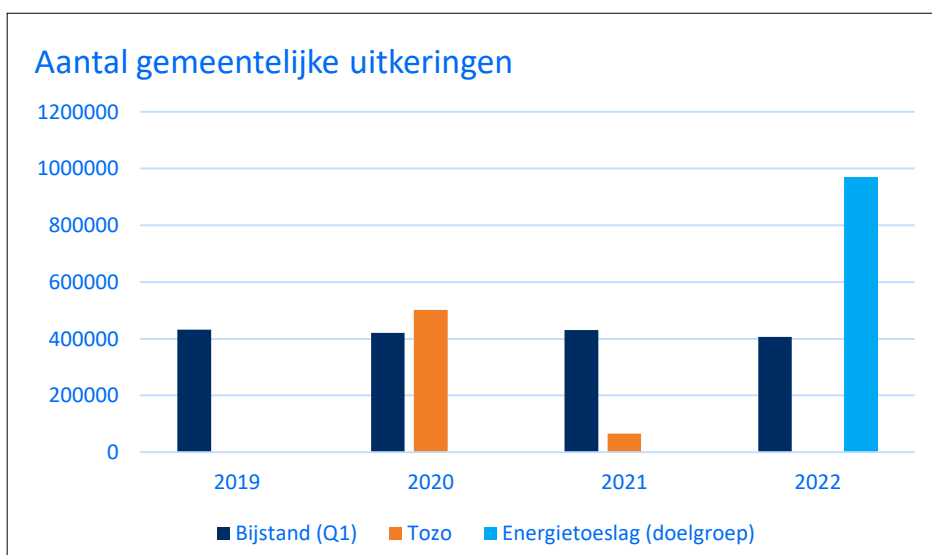
Het begrip *crisis* wordt tegenwoordig snel in de mond genomen om de urgentie te erkennen en om bijzonder ingrijpen te rechtvaardigen. Het risico hiervan is dat we ons richten op het repareren van gevolgen en minder op de onderliggende oorzaken waardoor de crisis snel weer terugkomt. Vanuit gemeenten is eerder het begrip 'deltaplan' naar voren gebracht: a-politieke, langjarige structuurinvesteringen die voorkomen dat ook voor de verdere toekomst huishoudens in een bestaanscrisis terechtkomen. Wanneer we als overheid en maatschappij richting geven voor de lange termijn kunnen korte- en middellangetermijnoplossingen hier een bijdrage aan leveren.

4.4 Dringen aan de balie

Vanuit gemeenten zien we een aantal ontwikkelingen die duiden op een steeds groeiende bestaansonzekerheid. Het gevoel dat het 'druk aan de balie' is wordt inmiddels door tal van rapporten ondersteund.

Inkomen:

- Doelgroep voor inkomensondersteuning bij gemeenten stijgt. *Naast de bijstandspopulatie moet de gemeente inspringen voor de inkomenspositie van zelfstandigen (TOZO) en werkende minima (Energietoeslag).*

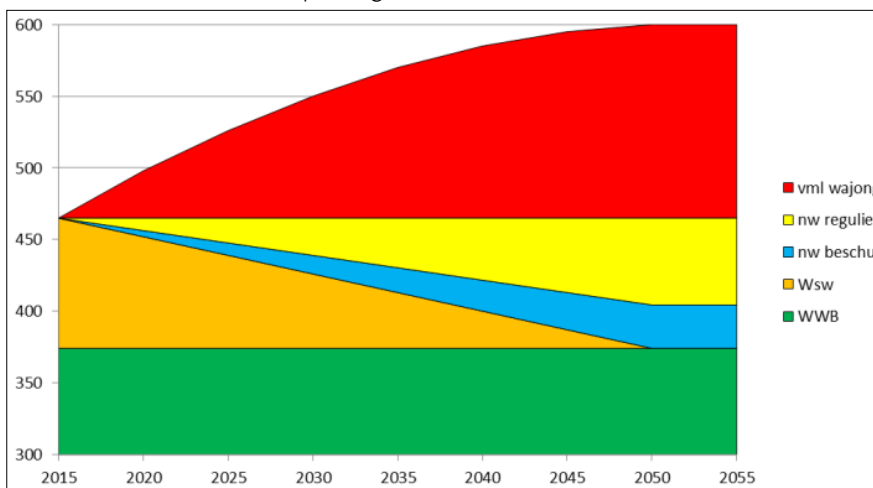


Aantal huishoudens gemeentelijke uitkeringen.

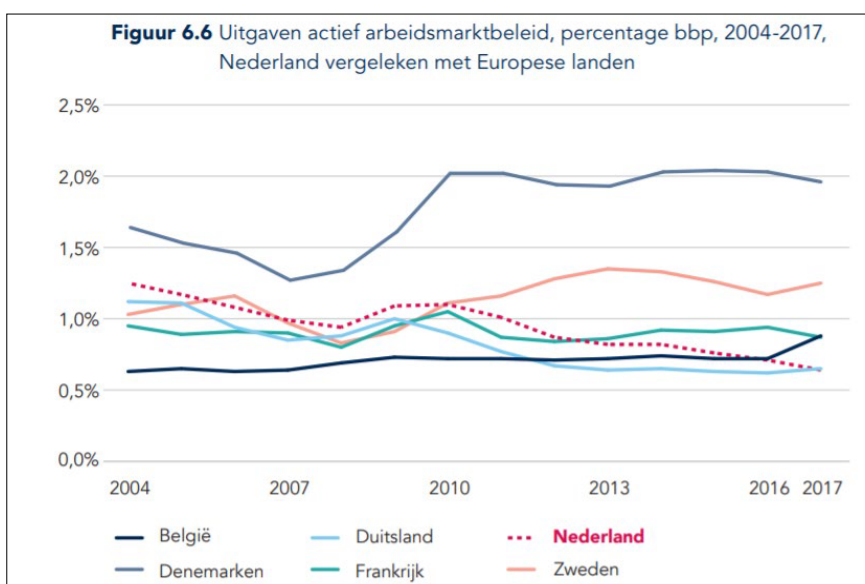
- Minimumloon en hoogte uitkering te laag om rond te kunnen komen. *Het Nibud berekent dat een 18-jarige met laag inkomen 242 euro en een gezin in de bijstand zo'n 170 euro per maand te kort komt.*
- Hoe lager je inkomen hoe ingewikkelder en onvoorspelbaarder je inkomen is. *Het Nibud heeft onderzocht dat 30% van mensen met een wisselend inkomen niet weet of ze recht hebben op toeslagen en/of aanvullende inkomensvoorzieningen.*

Werk:

- Mensen zijn bang om (meer) aan het werk te gaan vanwege het risico om toeslagen terug te moeten betalen ('liever de zekerheid van een lage uitkering dan de onzekerheid van werk'). Uit [onderzoek](#) onder mensen met een arbeidsbeperking blijkt dat 92% van de respondenten financiële onzekerheid ervaart bij de stap naar werk. Wanneer men aan het werk komt vanuit een uitkering heeft men vaak onzekere contracten. Werkgevers zien een groot risico op uitval door ziekte en doorlopende kosten. De stap naar werk is met onzekerheid omgeven.
- De doelgroep van de Participatiewet bestaat steeds meer uit mensen met een afstand tot arbeidsmarkt. Door [Berenschot](#) (2021) is in kaart gebracht hoe de doelgroep van de Participatiewet zich ontwikkelt. Hieruit blijkt dat het grootste deel van de doelgroep bestaat uit mensen met een arbeidsbeperking.



- We laten mensen ondanks structurele krapte op de arbeidsmarkt langs de kant staan omdat er weinig investeringsruimte is om langdurig in mensen te investeren. Door bezuinigingen op reïntegratiebudget en prikkels in de Participatiewet om in te zetten op snelle uitstroom, investeren we minder in mensen met grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Nederland investeert weinig in arbeidsmarktbeleid. De WRR laat zien hoe de investeringen in de actieve arbeidsmarkt zijn gedaald⁴. De ['commissie-Borstlap'](#) verscherpt deze analyse met de constatering dat juist in de veranderende wereld weerbaarheid van werkenden sterk moet zijn door een goede arbeidsmarktinfrastructuur en scholingsmogelijkheden.



4 WRR-rapport, *Het betere werk*, 2020.

Vertrouwen:

- Mensbeelden: we benaderen mensen met een fraude-blik terwijl het vaak om fouten gaat. In het essay '[machtige mensbeelden](#)' van de RVS wordt op indringende wijze duidelijk dat politieke discussies over fraudeurs uiteindelijk leiden tot dat we iedereen als potentiële fraudeur gaan zien en behandelen. In de wetenschap over effectieve schuldhulpverlening komt een ander beeld naar voren: de geldstress vermindert regulering van gedrag. Als mensen de wet al niet volgen is dit vooral omdat men meer fouten maakt in geldstress. De professional die jarenlang op pad is gestuurd vanuit het oude mensbeeld krijgt nu de politieke wind in het gezicht: hij moet menselijker doen. De omslag die de uitvoering aan het maken is heeft nog tijd nodig, maar ook erkenning en richting vanuit het politieke discours. Massaal maatwerk bestaat niet dus moet wetgeving de uitvoering menselijker maken.
Door [Panteia](#) is onderzoek gedaan naar hardvochtige effecten. Zij ziet dat 'binnen de wetten uitgevoerd door UWV en de Participatiewet veel knelpunten bestaan en (potentieel) hardvochtige effecten kunnen ontstaan rondom verplichtingen en sanctiëring' en concludeert hierbij dat dit niet door maatwerk op te lossen is. Maatwerk kost tijd, waardoor de druk weer bij de professional komt te liggen. Binnen de gemeentelijke uitvoeringspraktijk is een groeiend aantal experimenten zoals het bouwdepot en het vertrouwensexperiment die schuren met wetgeving.

Toegankelijkheid:

- Overheid voor alle mensen. Inwoners zien de overheid niet altijd als bondgenoot. In '[De menselijke staat](#)' beschrijft het SCP de noodzaak van het kennen van diversiteit van inwoners. De overheid moet zich meer bewust zijn van in- en uitsluitingsmechanismen op basis van afkomst, geslacht en sekse. Om het vertrouwen terug te winnen, moet er opnieuw connectie gemaakt worden met inwoners en zullen er onafhankelijke checks in het systeem moeten zitten.
- Regelingen worden steeds complexer en steeds meer inwoners hebben niet de vaardigheden (taalvaardigheid, digitale vaardigheid) om adequaat gebruik te maken van de regelingen. De overheid gaat nog uit van de vaardige burger terwijl de groep die het meeste ondersteuning nodig heeft het minst vaardig is.

Met de constatering aan de balie en de stapel rapporten dringen verschillende vragen zich op. Kan het gemeentelijke vangnet bij groeiende doelgroepen inwoners straks nog wel voldoende helpen? Is het bredere systeem van fiscaliteit, [toeslagen](#) en arbeidsmarktbeleid niet meer een oorzaak van onzekerheid dan een oplossing? Hoe kan het gebeuren dat een stapel rapporten met dezelfde conclusie en aanbevelingen niet tot grotere – structurele – veranderingen leidt?

5 Analyse: oude keuzes met nieuwe gevolgen

5.1 Beleidskeuzes

Bestaanszekerheid is een grondrecht, geen beleidskeuze. Toch moeten we constateren dat het ontstaan van bestaansonzekerheid geen ongelukkig noodgeval is, maar een gevolg en bijwerking van beleidskeuzes die gemaakt zijn.

De optelsom van deze politieke keuzes is dat de onzekerheid terecht komt bij dezelfde doelgroep van lagere inkomens: onzeker over inkomen, onzeker over werk en onzeker of je de papieren van de overheid goed hebt ingevuld. Deze mensen lijken tot een kostenpost voor de overheid te zijn geworden waar zo efficiënt mogelijk mee moet worden omgegaan en die hun zekerheden zelf bij elkaar moeten zoeken. Dit terwijl deze groep vaak niet de taal-, administratieve- of financiële vaardigheden heeft om dat te kunnen doen.

Het creëren van onzekerheid is nooit een beleidsdoel op zich geweest. Wel waren andere indicatoren duidelijk van groter belang. De boekhouding van het rijk klopte volgens het EMU-saldo. En onze concurrentiepositie staat nog op de 6^e plek in de wereld. Door een gerichtheid op beperkte indicatoren, modellen én daarnaast een onhaalbare effectiviteit en efficiencywinst in de uitvoering, hebben grote groepen inwoners hun zekerheid verloren. Gezien de beleidskeuzes achter de gestapelde onzekerheid is een andere kijk op problematiek rondom bestaanszekerheid nodig. De uitgangspunten die daarbij worden opgesteld moeten gericht zijn op zekerheid.

Onderstaand een aantal voorbeelden van de uitgangspunten en beleidskeuzes van de afgelopen jaren die hebben geleid tot méér onzekerheid:

- Het **toeslagenstelsel** heeft onzekerheid over inkomen bij burgers neergelegd. Woningbouwcorporaties, zorgverzekeraars en kinderopvangorganisaties werden direct betaald door huishoudens die zelf voor hun toeslagen moeten zorgen. Ongeveer 5 miljoen⁵ huishoudens krijgen toeslagen waarvan de hoogte afhankelijk is van het inkomen. Lagere inkomens zijn voor 21% van hun besteedbaar inkomen afhankelijk van toeslagen. Door het systeem van bevoorschotting moeten ongeveer 2,3 miljoen huishoudens terugbetalen, ruim 600.000 huishoudens moeten een bedrag van meer dan 500 euro terugbetalen en voor 300.000 huishoudens wordt een dwanginvordering gestart. Achterliggende doelen van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir/2005) waren transparantie voor burgers, het verminderen van uitvoeringskosten en het aanpakken van armoedeval. De onzekerheid van bevoorschotten werd volledig bij de burger gelegd en na fraudegevallen in de publiciteit ook aangepakt. De laagste en wisselende inkomens hebben hierbij logischerwijze het grootste risico op terugvordering.
- Het **fiscaal systeem** is zodanig ingewikkeld geworden met (inkomensafhankelijke) heffingskortingen dat het onvoorspelbaar is geworden. Daarnaast is er een steeds grotere groep inwoners die werkzaam is als ZZP'er en zelf moet inschatten hoeveel belasting ze jaarlijks af moet dragen. Dit leidt in veel gevallen tot problemen. De hoogte van bijstandsuitkeringen is netto gedaald vanwege afbouw van de dubbele heffingskorting, waardoor het verschil tussen minimumloon en uitkering groter wordt. Het uitgangspunt dat minimumloon en uitkeringen voldoende moeten zijn om van te leven is hiermee de *facto* losgelaten in ruil voor de theoretische wens dat werken moet lonen. Hierbij hebben we vanouds al een stelsel dat laat reageert op gestegen prijzen; deze vertraging leidt bij mensen met een kleine beurs tot grote problemen.

5 IBO Toeslagen deel 1, 2019.

- De **arbeidsmarkt is geflexibiliseerd**. Tussen 2003 en 2021 is het aantal werkenden met een flexibele arbeidsrelatie gestegen van 14 naar 28%. Met de wet flexibiliteit en zekerheid (1999) is gekozen om meer marktwerking en flexibiliteit toe te staan om de globale concurrentiepositie te verstevigen. Dit leidt onder andere tot een steeds grotere groep inwoners die wisselende inkomsten heeft of als ZZP'er werkzaam is. De overheid gaat er hier ook vanuit dat al deze flexibele krachten vaardig genoeg zijn om het financiële stelsel te begrijpen.
- **Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt** worden door het stopzetten/beperken van instroom in Wajong en SW afhankelijk van de Banenafpraak en begeleiding vanuit de Participatiewet. Door de bezuiniging op reïntegratiemiddelen en de prikkels in financiering van de Participatiewet krijgen mensen met afstand tot de arbeidsmarkt nauwelijks meer kansen op de arbeidsmarkt. Ook de Wajong kent gelijke problemen. Door gebrek aan investeringen ontstaat er een mismatch tussen aanbod en vraag van arbeidskrachten. De vaardigheden van inwoners die nu 'op de bank zitten' sluiten niet aan bij de behoeften van bedrijven en overheid.
- De fraudewet, wet taaleis en Participatiewet heeft **mensbeelden** die voorbij gaan aan het doenvermogen van inwoners in algemene zin en in financiële stress. Ze gaan uit van een controlebehoefte op inwoners. Inwoners worden als potentiële fraudeurs benaderd, soms zelfs vanuit Kafkaëske algoritmes op achtergrondkenmerken.
- Verder is er een grote institutionele verandering geweest waarbij **intermediaire publiekrechtelijke structuren** tussen markt en overheid zijn gesaneerd. Product- en bedrijfsschappen zijn opgeheven, de kamers van koophandel zijn kleiner geworden en tripartiete aansturing in sociale zekerheid is verdwenen. Zelfregulering is aan de markt overgelaten. Dit werkt bij verantwoordelijke partijen maar er zijn genoeg marktpartijen die misbruik maken van de vrijheid, wat pijnlijk zichtbaar wordt bij arbeidsuitbuiting.

5.2 Penny wise, pound foolish

De neveneffecten van de oude keuzes zijn de afgelopen decennia verzacht en gerepareerd door extra middelen voor armoedebeleid en andere 'mitigerende' maatregelen. Het Nibud schat de maatschappelijke kosten van schulden in op 10 miljard euro per jaar⁶. Daarnaast zijn er de effecten van beperkte uitstroom uit de bijstand omdat mensen een onzekere inkomenssituatie niet aandurven. Het ontbreken van vaardigheden is niet alleen zichtbaar in de stijgende kosten van bijstandsuitkeringen maar zijn nog hoger omdat inwoners niet bijdragen aan de economie. Menselijk kapitaal wordt in een uitkering gelaten omdat de initiële kosten van heropleiden te hoog zijn, maar ondertussen blijft de uitkeringsteller lopen. Reparerende maatregelen zoals de hersteloperatie toeslagen (5,5 miljard euro) zijn nog duurder. De boekhouding is op orde, maar wel ten koste van grote maatschappelijke lasten die niet meegewogen worden.

⁶ Aarts, L., Douma, K., Frierson, R., Schrijvershof, C., & Schut, M. (2011). *Kosten en baten van schuldhulpverlening*. Den Haag: Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics B.V.

6 Visie naar een nieuwe belofte

Door de grenzen van tijd en fragmentatie te doorbreken met een nieuwe visie is er ruimte voor een nieuwe belofte van bestaanszekerheid. Hier kunnen we met z'n allen aan werken. Een visie waar uitvoerders inspiratie en trots uithalen. Maar ook een visie die we waar gaan maken omdat deze eerst aan uitvoerbaarheid getoetst zal worden. En een visie die een hernieuwde belofte van bestaanszekerheid in gaat houden. Deze visie bestaat uit 3 beloften:

1. **Inkomen is weer genoeg om van te leven.** Iedereen heeft een inkomen (werk of uitkering) waar je van kunt leven en alle sociale basisvoorzieningen van kunt betalen. Dit betekent dus dat het minimumloon van een dusdanig adequaat niveau moet zijn om te kunnen voorzien in kosten levensonderhoud. De kosten van levensonderhoud worden in de hand gehouden zodat hier geen onverwachte wendingen komen. De minimale hoogte van dit inkomen is bepaald op basis van de commissie sociaal minimum; dit wordt iedere 1-2 jaar herijkt. De belasting op werk wordt zodanig ingericht dat iedereen weet dat werken loont. Kosten voor kinderopvang, huur, zorg en andere noodzakelijke levenskosten die het sociaal minimum te boven gaan worden rechtstreeks door opvangorganisaties, corporaties, zorginstellingen en gemeenten geregeld en zijn niet meer risicovol voor burgers. Hiermee blijven publieke voorzieningen voor iedereen toegankelijk. Huishoudens hebben hierdoor minder financiële problemen en kunnen weer levensloopstappen zetten. Wanneer de bestaansbasis op orde wordt gebracht, is maatwerk weer mogelijk voor inwoners die door het ijs gezakt zijn. Bestaansonzekerheid als verdienmodel (gokindustrie etc.) wordt weggenomen en sectoren worden verantwoordelijk gesteld voor de onwenselijke effecten die hun verdienmodel op bestaanszekerheid heeft.
2. **Iedereen ontwikkelt mee in de maatschappij.** Iedereen is nodig in de maatschappij. Met (om-)scholingsmogelijkheden en zekere contracten wordt iedereen gesteund in loopbaanstappen. Met investeringen in menselijk kapitaal dragen we bij aan de krapte op de arbeidsmarkt die door vergrijzing, grotere zorgbehoefte en maatschappelijke transitie ontstaat. Ook wanneer je minder opleiding of geen papieren hebt, is er in de Nederlandse economische structuur ruimte. Er zijn voldoende beschutte werkplekken en dagbestedingsplaatsen beschikbaar zodat iedereen elke dag mee kan doen in de maatschappij. De effecten van arbeid en participatie van iedereen dragen bij aan een verminderde zorgbehoefte en een sterkere maatschappelijke verbinding.
3. **De overheid vertrouwt inwoners en wordt betrouwbaar.** Als overheden weten we dat we de afgelopen decennia inwoners met wantrouwen tegemoet zijn getreden. In wetgeving en uitvoering passen we de mensbeelden aan vanuit vertrouwen in mensen en handelen we vanuit compassie. Om dit goed te kunnen, zorgen we dat menselijk contact met de overheid mogelijk wordt. Belangrijk hiervoor is dat de bestaansbasis op orde is en er minder en eenvoudiger regelgeving komt. Inwoners hoeven niet aan te vragen waar ze recht op hebben maar de overheid gaat dit bij voorbaat toekennen. Een onafhankelijk werkende ondersteuning (sociaal raadslieden/ombudsfuncties/rechtshulp) is beschikbaar, zodat je niet alleen hoeft te staan in de bureaucratie. Omdat meer inwoners bestaanszekerheid hebben, kan de gemeente weer aandacht geven aan die inwoners die de aandacht nodig hebben.

7 Van visie naar doorbraak

7.1 Het moeras

De stapel rapporten over bestaansonzekerheid groeit nog steeds. We weten best goed waar het aan schort. Waar het eerst over risico-inschattingen ging, gaan de signalen van oranje naar rood: veel huishoudens zijn of komen nog in de problemen. In het politieke discours worden nu snelle daden gevraagd. Vraag hierbij is of dit de eerste stukken vaste grond onder de voeten zijn uit het moeras of dat we juist verder het moeras van een bestaanscrisis ingezogen worden door crisismaatregelen op elkaar te stapelen. Het lijkt of de politieke werkelijkheid geen echte oplossing kan bieden voor de dagelijkse bestaanszekerheidsproblemen van inwoners. Deze kortzichtigheid heeft een aantal aspecten:

- **Beeldvorming:** in media en politiek worden snelle oplossingen voor de problemen van nu als daadkrachtig gezien. Hiermee gaat de aandacht het meest uit naar de kortetermijnoplossingen. Wanneer zaken als koopkrachtmaatregelen op korte termijn niet kunnen, wordt vervolgens nauwelijks meer gesproken over wat er op lange termijn wél kan.
- **Politieke cyclus:** positief bekeken steekt het huidige kabinet alle energie in wat er in de periode kan veranderen en regeert men niet 'over het graf heen'. Negatief bekeken is het kabinet nog maar 2,5 jaar missionair en kan het niet te veel afwijken van het coalitieakkoord. Over langeretermijnoplossingen, zoals aanpassingen van fiscale systemen, worden minder snel besluiten genomen.
- **Institutionele en budgettaire fragmentatie:** de Haagse werkelijkheid is gefragmenteerd opgedeeld in portefeuilles, departementen en diverse uitvoerders. Het aantal afzonderlijke programma's⁷ dat bij een nieuw kabinet wordt uitgestort over gemeenten laat zien dat eenheid van kabinetsbeleid nog geen integraliteit betekent. Samenhang tussen problemen, die zeker bij bestaanszekerheid aanwezig zijn, raakt buiten beeld. De diverse rijksuitvoerders worden aangestuurd vanuit diverse departementen waarbij prioritering helder is. Een dominant streven naar efficiency heeft ervoor gezorgd dat de neiging aanwezig is om vooral de uitvoering van eigen regelingen goed te doen. Daardoor raken de neveneffecten op andere aspecten buiten beeld. Bij energiearmoede zijn de uitvoerende partijen vooral afzonderlijk bevraagd of een maatregel kon, maar is nooit aan het collectief van uitvoerende partijen gevraagd of zij nog opties zag voor de maatschappelijke opgave.

Voor bestaanszekerheid zijn alle bovenstaande aspecten aanwezig waardoor kortzichtigheid versterkt wordt. Er worden geen oplossingen meer gezocht maar symptomen bestreden. Gevaar hiervan is dat het niet lukt om een crisis te voorkomen of op te lossen. Naast de inhoudelijke visie moeten we een gezamenlijk pad uit het moeras bepalen.

7.2 Wegen uit het moeras: doorbraakonderwerpen

Gemeenten willen de komende periode met maatschappelijke partners in gesprek om te komen tot een langetermijnperspectief. Met als stip op de horizon de drie nieuwe beloftes. Hierbij staan twee vragen centraal: wat is het stelsel waar we gezamenlijk naartoe willen en wat kunnen gemeenten hierin betekenen? Met het kabinet hebben we al het voornemen om langetermijnafspraken te maken over het gezamenlijk streven naar borgen van bestaanszekerheid. Een nieuw maatschappelijk 'Akkoord van Wassenaar' kan een stip op de horizon zetten die verankerd wordt in wetgeving ('wet op de bestaanszekerheid'). Vanuit hier kunnen gemeenten een lokale agenda bestaanszekerheid vormgeven. Om de stip op de horizon te kunnen bereiken zijn een aantal doorbraken nodig.

Doorbraak 1: Het best uitvoerbare stelsel voor bestaanszekerheid over tien jaar. We zien dat er de laatste jaren stappen in de goede richting gezet worden: de huur- en

⁷ Analyse Rienk Jansen; *Regietafel sociaal domein*.

kinderopvangtoeslag worden gewijzigd, de Participatiewet krijgt aanpassingen en flexarbeid wordt minder aantrekkelijk. Omdat deze stappen binnen korte kabinetsperiodes worden gemaakt binnen bestaande kaders, regelingen, budgetten en organisaties, wordt het gevaar van een uitvoeringsdebaacle groot en de uitkomst niet de meest effectieve. Wij stellen een omkering voor door een gezamenlijke stip op de horizon te zetten en van daaruit stappen te zetten naar de toekomst. Vanuit de uitvoeringspraktijk beslissen we, met de lessen van landelijke overheidsuitvoerders, graag mee over deze stip op de horizon.

Overheidsuitvoering staat weer volop in de aandacht. De parlementaire rapporten 'tussen balie en beleid' en 'ongekend onrecht' hebben effect in het versterken van aandacht voor uitvoering bij het vormen van beleid en besluitvorming. Wat gaat er gebeuren wanneer rijksuitvoerders en gemeenten samen vanuit de uitvoeringspraktijk en vanuit een ander mensbeeld naar de maatschappelijke opgave van bestaanszekerheid kijken? Wat is er mogelijk wanneer we de tijdshorizon naar tien jaar trekken? Wat kunnen we als publieke partijen vanuit onze diverse krachten bijdragen aan bestaanszekerheid? De VNG voert de eerste helft van 2023 een onderzoek uit naar de 'stand van de uitvoering' met als aandachtsgebied bestaanszekerheid. De uitkomsten hiervan kunnen gebruikt worden bij het gesprek met uitvoerders en voor de lokale agenda bestaanszekerheid.

Mooi voorbeeld is de samenwerking tussen gemeenten en het UWV op het gebied van arbeidsmarktondersteuning. Dit begon bij het besef dat onze verantwoordelijkheid om mensen te steunen naar werk verder gaat dan het uitvoeren van eigen regelingen. Samen hebben we gewerkt aan het tot stand brengen van de Regionale Mobiliteitsteams in coronatijd en gezamenlijk hebben we bouwstenen voor arbeidsmarktondersteuning richting kabinetsformatie gestuurd. Inmiddels werken we samen met sociale partners en het ministerie van SZW aan een arbeidsmarktinfrastructuur die zorgt dat inwoners zo snel mogelijk weer aan het werk kunnen.

Doorbraak 2: Woonruimte als medicijn in het sociaal domein.

Zonder een dak boven je hoofd heb je geen zekerheid. Beschikbare en betaalbare woonruimte is één van de grootste oplossingen voor ingewikkelde problematiek. De huidige aandacht voor wonen als publiek goed is belangrijk. Vraag is of we op langere termijn niet toe moeten naar grotere verschuivingen in governance en of lokale overheden een andere rol moeten hebben in de volkshuisvesting vanuit woonruimteverdeling en financiële ondersteuning.

Doorbraak 3: Het basispakket maakt het gezondheidsverschil.

Gezondheidsverschillen op basis van sociaal-economische status zijn groot en gezondheidszorg is niet gelijk bereikbaar. Het financieel onbereikbaar zijn van de zorg die je nodig hebt is een vorm van bestaansonzekerheid. Een voorbeeld is de mondzorg die als aanvullend pakket voor grote groepen onbereikbaar is. Nu gemeenten via de IZA/GALA-akkoorden onderdeel zijn van het brede zorglandschap, kunnen we het gesprek aangaan welke zorg minimaal nodig is voor bestaanszekerheid.

Doorbraak 4: Schuldig aan schulden: aanpak van oorzaak van schulden.

Het BKR constateert een significante stijging van schulden door achteraf betalen. De online gokindustrie is niet alleen zichtbaar bij sportsponsoring maar ook bij de schuldhelpverlening. Terwijl gemeenten dure schuldhelpverlening inzetten zou het maatschappelijk debat gevoerd moeten worden of verdienen aan schulden niet minder aantrekkelijk gemaakt moet worden.

Doorbraak 5: Een arbeidsmarkt met een beperking aan het werk.

De arbeidsmarkt heeft een beperking. De ambitie van de Participatiewet om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt waarbij het gewoon is dat mensen met een arbeidsbeperking een reguliere baan hebben, is niet uitgekomen. Door het stopzetten van de instroom in de sociale werkvoorziening en beperkingen op Wajong zijn veel mensen uit beeld geraakt of in een bijstandsuitkering terechtgekomen. De infrastructuur – vanouds gebaseerd op de sociale werkvoorzieningen – om deze doelgroep te ondersteunen bij werk staat onder druk.

7.3 Vervolg

Met dit essay willen we het gesprek aangaan over de vernieuwde beloftes en de benodigde doorbraken. Afhankelijk van onderwerpen zoeken we partners om gezamenlijk de juiste richting te bepalen. Manieren waarop we dit gesprek willen verrijken zijn het gebruiken van 'the wisdom of the crowd', het maken van een maatschappelijke kostenbatenanalyse en een decentraal planbureau.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

maart 2023

[vng.nl](https://www.vng.nl)