



Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

## Van koopkracht naar grip: bestaanszekerheid herwaarderen

Dames en heren,

Bijzonder om hier te mogen staan vandaag. Het is mij een eer om vandaag de Hannie van Leeuwenlezing te mogen houden. Hannie van Leeuwen was, na veel andere dingen in haar leven te hebben gedaan, net senator-af toen ik in 2007 lid werd van de Eerste Kamer. Haar reputatie was echter, in ieder geval bij de SP-fractie, blijven hangen. Een vrouw die zowel sociaal bewogen als principieel was en het minister Hoogervorst van Volksgezondheid bijzonder lastig had gemaakt bij de herziening van het zorgstelsel. En het daarbij niet nagelaten had consequent op te komen voor mensen die door de nieuwe regelgeving in de knel konden komen: onverzekerden en mensen die op een zorgtoeslag aangewezen waren. Na haar overlijden herinnerde de toenmalige Kamervoorzitter haar motto: 'dat je er bent om voor anderen wat te betekenen'. Om in die traditie vandaag hier te mogen spreken is dan ook niet alleen een eer, maar ook een verantwoordelijkheid. Ik hoop die zo goed mogelijk gestand te doen.

Dit jaar viert het Nibud haar 45-jarig bestaan. Opggericht in 1979 tijdens de naweeën van de tweede oliecrisis proberen wij sinds jaar en dag mensen grip op hun geld en daarmee grip op hun leven te laten houden. Met de ambitie om in een toekomstig Nederland zonder geldproblemen uiteindelijk overbodig te worden. U begrijpt, we zijn lekker bezig.

Om de moed erin te houden en inspiratie voor de komende jaren op te doen, organiseerden we in april een congres in de Jaarbeurs in Utrecht. Key note spreker was de Belgische psychiater en filosoof Damian Denys die met ons nadacht over zekerheid in onzekere tijden. Hij nam ons mee in wat hij één van de grootste paradoxen van onze tijd noemde: terwijl Nederland stevast hoog eindigt in alle lijstjes van geluk en welvaart, is het aantal mensen dat geestelijke bijstand nodig heeft en/of medicijnen gebruikt die op het gemoed inwerken groter dan ooit. Zijn conclusie: we zijn gelukkiger dan ooit en we zijn gekker dan ooit.

Over een soortgelijke paradox wil ik het vandaag ook met u hebben. Wie kijkt naar de stand van de huishoudfinanciën van Nederlanders kan niet anders dan constateren dat ons land de afgelopen decennia makkelijker rondkomt. Zeker na de piek van de financiële crisis een dik decennium geleden zien we een continu dalende lijn in het aantal mensen dat aangeeft moeilijk rond te komen. Maar achter die cijfers schuilt een andere realiteit— een realiteit die niet in cijfers te vangen is. Een moeder die met moeite een lunchpakketje voor haar kinderen kan samenstellen en dan zelf niet veel meer heeft, een gepensioneerde meneer die zich jarenlang heeft ingezet voor de maatschappij, maar nu elke week naar de Voedselbank gaat. Het gaat hierbij niet alleen om geld. Wat deze mensen kwijt raken is fundamenteeler: hun grip op het leven. Het vermogen om zelf beslissingen te maken, om vooruit te plannen, om een gevoel van zekerheid te hebben over morgen. Ja, we hebben minder betalingsachterstanden, maar de onzekerheid die veel mensen voelen is groter dan ooit.

[nibud.nl](http://nibud.nl)

Arthur van Schendelstraat 550  
3511 MH Utrecht

Postbus 19250  
3501 DG Utrecht

☎ 030 23 91 350  
✉ [info@nibud.nl](mailto:info@nibud.nl)

NL64 RABO 0300 0518 16  
KvK 41151669



Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

Terwijl de terrassen vol zitten en de vliegtuigen vol met vakantiegangers, is het Rode Kruis in Nederland actief geworden—niet om slachtoffers van natuurrampen te helpen, maar om voedselkaarten uit te delen aan mensen die niet genoeg geld hebben om boodschappen te doen. Organisaties zoals Stichting Leergeld melden dat het aantal aanvragen voor hulp nog nooit zo hoog is geweest. Deze paradox, dit groeiende gevoel van onzekerheid ondanks onze welvaart, raakt niet alleen de portemonnee, maar de ziel van onze samenleving.

In vogelvlucht neem ik u mee in de ontwikkelingen in de huishoudfinanciën in deze eeuw. Daarin sta ik stil bij de belangrijke verandering in het maatschappelijk debat over armoede en schulden sinds de coronacrisis: schulden en een gebrek aan geld worden in toenemende mate minder als een individueel probleem gezien en steeds meer in hun maatschappelijke context geplaatst. De crises die de kwetsbaarheid van onze samenleving blootlegden hebben voor meer begrip gezorgd voor financiële problemen. Dat is ontegenzeggelijk winst en leidde de afgelopen jaren tot aanzienlijke steunpakketten voor mensen met een lager inkomen. Tegelijkertijd zien we dat de manier waarop er op dit moment invulling wordt gegeven aan de inzichten die uit het veranderde discours volgen vooral voortbouwen op het stelsel van inkomensondersteuning zoals we dat in het tijdperk van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid hebben opgebouwd. Dat schuurt en zorgt er ook voor dat de fundamentele onzekerheden niet worden weggenomen en soms zelfs worden versterkt.

Mijn centrale stelling is dat we het debat over armoede en schulden de komende jaren niet zozeer te voeren hebben in termen rond een minimuminkomen, maar meer vanuit de vraag hoe we ervoor kunnen zorgen dat iedereen de basale behoeftes van het leven ook daadwerkelijk krijgt. Ik zal daarbij de nadruk leggen op hoe mensen afhankelijk zijn van toeslagen bij tal van verschillende loketten, maar u mag dat verhaal gerust breder lezen: van voldoende betaalbare woonruimte, goede, toegankelijke zorg en onderwijs dat recht doet aan ieders talenten en mogelijkheden. En hoewel de alertheid voor deze bredere betekenis van bestaanszekerheid langzaam begint door te dringen, is de beleidspraktijk veel weerbarstiger dan gehoopt.

### **De drie crises van de 21<sup>ste</sup> eeuw**

Maar eerst een stapje terug in de tijd. Het eerste kwart van deze eeuw kende drie crises die de betaalbaarheid van het leven fundamenteel raakten. En dat terwijl we de eeuw zo hoopvol begonnen. Eind vorige eeuw was ons land nog 'a dutch miracle,' een voorbeeld voor de westerse wereld. Premier Kok en zijn adagium van "werk, werk, werk," maakten internationaal furore in een tijdperk waarin het einde van de ideologische strijd breeduit werd gemeten.

Toch bracht het begin van de nieuwe eeuw nieuwe onzekerheden; geopolitiek met de oorlog tegen het terrorisme; cultureel, door wijlen Pim Fortuyn beschreven in 'de verweesde samenleving' en economisch, met eerst de dot.com crisis en daarna de bankencrisis. Deze laatste crisis, die begon met redding van een aantal grote banken in



Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

2008, maakte ook een einde aan het idee dat je bijna grenzeloos geld kon lenen voor een huis dat per definitie een veilig dak boven het hoofd bood. Met omvallende banken kelderde ook de huizenmarkt. We kunnen het ons vandaag de dag nauwelijks meer voorstellen, maar nog geen decennium geleden zat de woningmarkt grotendeels nog echt op slot.

De werkloosheid liep op en de staatsfinanciën verslechterden. De eerste twee kabinetten Rutte voelden zich genoodzaakt om fors te bezuinigen, in de hoogte van de uitkeringen en in de inrichting van ons stelsel. Van mensen werd verwacht dat zij zelfstandig en rationeel konden handelen, dat zij hun rechten, maar vooral hun plichten goed kenden en een goed overzicht hadden van hun inkomsten en deze inkomsten ook in de nabije toekomst goed konden inschatten.

De maatschappelijke ondersteuning op het gebied van de bijstand, thuiszorg en jeugdzorg werd gedecentraliseerd. In ruil voor een onsje meer autonomie kregen gemeenten taken overgeheveld waar een kilo aan budget op was bezuinigd. Het idee dat gemeenten als lokale, eerste, overheid burgers beter konden ondersteunen dan de ministeries in Den Haag mocht weliswaar in theorie kloppen, in de praktijk werden burgers geconfronteerd met beleid dat door het jaarboek van het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken in 2020 werd samengevat onder de noemer 'streng, maar onrechtvaardig'. Mensen die geholpen werden met een boodschappentas, konden een boete krijgen, wie iemand in huis nam om mantelzorg aan te verlenen, liep het risico om op zijn of haar bijstandsuitkering gekort te worden.

Mede door het beleid om Nederland uit de crisis te bezuinigen, zo berekende de ING later, duurde het lang voordat Nederland goed en wel uit de kredietcrisis kwam. Bij het Nibud zagen we dat ook terug in de resultaten van ons onderzoek "Geldzaken in de Praktijk", een onderzoek dat wij sinds 2012 regelmatig uitvoeren en dat in kaart brengt hoe Nederlanders hun financiële situatie taxeren. In 2012 en 2015 had bijna de helft, 45 procent, van de huishoudens moeite met rondkomen. Zorgen over werkloosheid -waarbij de jeugdwerkloosheid in de grote steden tegen de 10 procent liep- en een eventuele restschuld bij de verkoop van je huis maakten mensen onzeker over hun eigen toekomst. Hoezeer is het economisch tij het afgelopen decennium veranderd op deze punten. De werkloosheid daalde met meer dan 50 procent, voor veel jongeren die hun opleiding hebben afgerond staan werkgevers in de rij en huiseigenaren zien de waarde van hun huis sneller stijgen dan het eigen salaris. In die zin is het niet verwonderlijk dat het aantal mensen dat aangeeft 'eerder moeilijk dan makkelijk rond te komen' daalt. In 2018 daalde dat percentage naar 38 procent om in de jaren daarna nog verder te zakken naar 36 procent in 2022 en 32 procent dit jaar.

Deze daling is des te opmerkelijker omdat de laatste jaren wel degelijk ook veel onzekerheid met zich meebrachten. In het vroege voorjaar van 2020 viel onze maatschappij vrijwel van de ene op de andere dag stil. De stilte op straat - de ommetjes die we maakten, het thuiswerken - al dan niet met kleine of grote kinderen om ons heen -



Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

de mensen in verpleeghuizen die we niet meer mochten bezoeken, het zal u allemaal nog wel voor de geest staan.

De coronacrisis, en de economische lockdown die daar een gevolg van was, hadden in potentie grote gevolgen voor de financiële positie van Nederlandse huishoudens. Er waren mensen, oproepkrachten, flexwerkers en zzp'ers, die van de ene op de andere dag zonder werk kwamen te zitten. En er waren groepen die schrokken hoeveel geld ze van de ene op de andere dag overhielden. Omdat ze niet meer naar het café konden gaan, niet meer uit eten gingen en de vakanties thuis of elders in eigen land doorbrachten.

In een eerste peiling die we kort na het begin van de lockdown hielden, zagen we dat die laatste groep aanmerkelijk groter was dan de eerste. Maar toch, een vijfde van de huishoudens had een directe inkomensval en maakte zich zorgen over de toekomst. In een onderzoek dat we anderhalf jaar later deden zagen we de ontstane verschillen terug.

Toch verliep de aanpak van de coronacrisis in belangrijke opzichten anders dan vorige economische crises. Anders dan bij eerdere crises, waren het nu niet de traditionele groepen - in toch al financieel krappe situaties zoals de bijstand - die per definitie zwaar werden getroffen. Mensen met een bijstandsuitkering leken aanvankelijk zelfs maar weinig getroffen. Voor hen veranderde weinig omdat hun inkomen niet daalden en zij normaal gesproken ook al geen geld hadden voor een drankje op het terras of een uitje.

Degenen die deze crisis direct voelden, waren bijvoorbeeld de zzp'ers die voorheen net of goed konden rondkomen en die hun opdrachten kwijtraakten. Daardoor kregen we een verscherpt beeld van een tweedeling waarover de afgelopen jaren steeds meer te doen is: die tussen mensen met een min of meer vast inkomen en een niet zo vast inkomen. Die onverwachte kwetsbaarheid van ons land schudde ook de politiek wakker. Anders dan bij de vorige crisis koos het kabinet Rutte III er niet voor om te bezuinigen, maar om door middel van vrij ruime koopkrachtpakketten de huishoudfinanciën in ons land te ondersteunen. Minister van Financiën Wopke Hoekstra sprak van 'de diepe zakken' die de Nederlandse schatkist had en minister van Sociale Zaken Wouter Koolmees tuigde regelingen op die uitgingen van goed vertrouwen in de burger en die met een appèl op de 'mensen van goede wil' werden gelanceerd.

Nauwelijks bekomen van de coronacrisis, bleek dat het reanimeren van het leven ook een keerzijde had: het leven werd rap duurder. Mede ook door de oorlog tussen Rusland en Oekraïne steeg het inflatiecijfer tot hoogtes die we sinds het begin van de oprichting van het Nibud niet hadden meegemaakt. De hoge kosten van gas en elektriciteit staken met kop en schouders boven alle andere stijgingen uit, de energiecrisis was geboren. Als je opgelucht was omdat je de coronacrisis zonder al te veel schade had doorstaan, kon je bestaan nu zomaar ineens op z'n grondvesten staan te schudden omdat je energierekening van een nog acceptabele € 210 euro naar € 475 of € 535, of nog meer per maand steeg. En dat kwam dan weer bovenop het toch al fors duurder geworden leven.



Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

Ook nu greep de overheid in, met een energieplafond en een energietoeslag voor de laagste inkomens. En flink stijgende andere toeslagen, zoals de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Hierdoor bleven de effecten voor veel mensen relatief beperkt. Toch was de schok er niet minder om, ook voor groepen die normaal gesproken relatief eenvoudig konden rondkomen. We merkten het bij het Nibud aan de telefoon. Waar we normaal gesproken veel vragen krijgen van mensen die informeren over hoe zij toeslagen kunnen aanvragen, kwam de nadruk nu te liggen op vragen hoe je het best kan bezuinigen. Waar mensen die al langer van een relatief laag inkomen moesten rondkomen vaak tot de beste budgetteerders van Nederland behoren, kreeg ook een nieuwe groep mensen te maken met de uitdaging hoe het huishoudboekje sluitend te krijgen.

### **Een veranderend debat over armoede en schulden**

Wat de coronacrisis en de inflatiecrisis gemeen hadden, was dat ze tot een verandering van het maatschappelijk debat over schulden leidden. Waren schulden aan het begin van deze eeuw toch vooral een individueel probleem, een gevolg van verkeerde persoonlijke keuzes, van mensen die hun prioriteiten niet op een rijtje hadden, maakten de corona- en energiecrisis duidelijk dat vrijwel niemand echt immuun is voor zulke schokken. Mensen zijn vaak kwetsbaarder dan ze zelf denken. Schulden zijn, net als werkloosheid en echtscheiding, toch vooral zaken die de burens overkomt. Maar de kans dat je zelf de buurman of buurvrouw bent, is groter dan je denkt.

De crises leerden dus dat welvaart en voorspoed veel minder vanzelfsprekend zijn dan we vaak denken. De inkomensondersteuning vanuit de regering hielp weliswaar veel mensen op de been, maar kon niet verhullen dat de samenleving kwetsbaarder was dan gedacht. Dat leidde er onder andere toe dat zowel private als publieke schuldeisers een andere toon gingen aanslaan. De alertheid voor het feit dat sommige mensen wel willen betalen, maar dat domweg niet kunnen, nam toe. De mogelijkheid tot schuldregelingen werd verruimd en het saneren van schulden werd meer en meer de standaard.

Naast de toegenomen aandacht voor schulden deed ook een ander woord haar intrede in het maatschappelijk debat: bestaanszekerheid. Opmerkelijk, omdat de term en het daarmee verbonden debat nauwelijks aandacht had gekregen tijdens de financiële crises aan het begin van het vorige decennium. En daarbij ging het bij bestaanszekerheid om meer dan de zekerheid van inkomen; ook over de zekerheid die je nodig hebt op het gebied van de toegankelijkheid naar zorg, onderwijs, huisvesting, energie. De fundamentele onder ons bestaan waren volgens velen dringend aan renovatie toe. De Tweede Kamer nam een motie van Pieter Omtzigt aan die leidde tot het ontstaan van de Commissie sociaal minimum, de commissie die in opdracht van voormalig minister Schouten het minimaal benodigde inkomen onder de loep nam.

### **Opnieuw kijken naar wat je nodig hebt**

Dat laatste was overigens geen overbodige luxe. Een dergelijke, iets fundamenteelere analyse van hoe het bestaansminimum was opgebouwd was sinds 1979 niet meer



Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

uitgevoerd. Weliswaar werden de meeste uitkeringen sindsdien voor het grootste gedeelte van de tijd geïndexeerd, of je daarmee kunt kopen wat je in onze samenleving minstens nodig hebt is een andere vraag. Sterker nog, de daadwerkelijke koopkracht aan de uitkeringen is door de jaren heen uitgehold, zoals emeritus-hoogleraar Arbeidsmarkt en Ongelijkheid Wiemer Salverda concludeert:

'De lonen zijn gestegen, het gemiddeld besteedbare inkomen is verdubbeld. Maar niet aan de onderkant. Het minimumloon is, net als de uitkeringen, met 25 procent in koopkracht gedaald sinds 1979 tot begin jaren negentig. Sindsdien is de koopkracht onveranderd. Mensen aan de onderkant zijn de laatste decennia steeds armer geworden. Het gaat ook om de vraag of arme mensen mogen meedelen in de maatschappelijke vooruitgang. En hoe ze er relatief gezien voorstaan, ten opzichte van de rest. Mogen ze een televisie hebben, een computer, een mobiele telefoon? Dat is allemaal niet alleen gemeengoed geworden, het is onmisbaar om te functioneren in de maatschappij. Hoe wil je anders solliciteren, of je geld ontvangen?'

Op verzoek van de Commissie sociaal minimum berekenden we wat een huishouden tegenwoordig nodig heeft om rond te kunnen komen en om mee te kunnen doen in de samenleving. Uit die berekeningen bleek dat de laagste inkomensgroepen – zeker de gezinnen met kinderen – structureel enkele honderden euro's per maand tekortkwamen als je gemeentelijk beleid niet meerekent.

Ere wie ere toekomt, minister Schouten reageerde vrij direct op deze bevindingen: in haar laatste begroting, waarin zij al in demissionaire staat was, verhoogde het kabinet het kindgebonden budget stevig en door de veranderingen in de huursubsidie zagen we begin dit jaar dat -met gemeentelijk minimabeleid- de meeste huishoudens nu wel alle minimale uitgaven konden doen. Schouten voerde daarmee in relatief snel tempo de agenda uit die ze in haar lezing op deze plek in 2022 had ontvouwd: stutten waar het nodig is en ruimte maken om in de samenleving ervoor te zorgen dat mensen voor elkaar kunnen zorgen.

En natuurlijk, dat laat onverlet dat het voor veel mensen met een laag inkomen nog steeds lastig is om de eindjes aan te elkaar te knopen. We kunnen niet moe worden te benadrukken wat het leven van een laag inkomen van mensen vraagt: goed met je geld omgaan, alles aanvragen waar je recht op hebt en geen onvermijdbare uitgaven hebben. Dan gaat het vaak goed, maar het gaat ook maar net.

Ondertussen barstte vorig jaar in ons land de verkiezingscampagne in alle hevigheid los. Duidelijk werd dat het vraagstuk van bestaanszekerheid alle partijen bezighield en dat de meeste partijen in de lijn van de aanbevelingen van de Commissie sociaal minimum voor een verhoging van het minimumloon waren. Maar wat opviel was dat er achter de term bestaanszekerheid verschillende werelden schuilgingen en dat *wie op welke manier wat* precies zou krijgen nogal verschilde per partij. Waar wel overeenstemming over was, was dat het huidige stelsel van toeslagen en uitkeringen te complex is geworden en te veel van mensen vraagt.

## **Afhankelijkheid van toeslagen en de ongewenste gevolgen daarvan**



Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

Met de vraag hoe dat er in de praktijk uit ziet, komen we terug bij onze doorrekeningen: een stel dat op bijstandsniveau leeft en twee kinderen heeft, is voor de meer dan de helft van het inkomen afhankelijk van landelijke en lokale toeslagen. En ben je een alleenstaande ouder met drie kinderen, dan kan je inkomen zomaar voor twee derde afhankelijk zijn allerlei potjes. Niet alleen kindgebonden budget en zorg- en huurtoeslag, maar ook de collectieve zorgverzekering tellen we hierbij mee, de stadspas, de scholierenvergoeding, de kwijtscheldingen, enzovoorts. Voor elk potje is een ander loket en als het tegenzit, geldt ook voor elk potje een andere inkomensgrens. De onzekerheid die dat met zich meebrengt, knaagt aan de bestaanszekerheid van de huishoudens die hiermee te maken hebben. Dat zien we terug in het niet-gebruik van toeslagen. Mensen denken dat ze er niet voor in aanmerking komen en/of zijn bang om toeslagen terug te moeten betalen. Het recente proefschrift van Olaf Simonse, oud hoofd van Wijzer In Geldzaken en nu verbonden aan de Universiteit Leiden vatte het onlangs kernachtig samen:

'Angst voor terugvorderingen van toeslagen en wantrouwen in overheidsinstellingen waren de belangrijkste belemmeringen voor het gebruik van sociale voorzieningen. Deze angst en dit wantrouwen waren veelal gebaseerd op eigen negatieve ervaringen met de overheid. Het Toeslagenschandaal speelde een beperkte rol. Schaamte en stigmatisering speelden een rol bij het aanvragen van lokale regelingen, maar niet bij toeslagen. Formele en informele ondersteuning stimuleerden het gebruik van regelingen, maar een belangrijk deel van de geïnterviewden had geen toegang tot dergelijke ondersteuning.'

Het gaat in het huidige stelsel dus om *weten, kunnen* en *durven*. Om al datgene te krijgen waar je recht op hebt, moet je als burger weten waar je moet zijn, je moet de (digitale) vaardigheden hebben om aan te vragen wat je nodig hebt en het vertrouwen hebben dat je daarbij op een eerlijke manier door de overheid geholpen wordt. En op alle drie de terreinen wringt de schoen.

Dat geldt overigens niet alleen voor mensen met een uitkering. Wellicht is dat minstens zo lastig voor mensen die werken, maar niet voldoende verdienen. Voor hen is het stelsel van voorschotten, want dat zijn toeslagen vaak, nog complexer en vraagt het nog meer inzicht in het eigen inkomen, nu en in de toekomst, om dat goed te kunnen aanvragen. In dat opzicht vind ik het verhaal van mijn buurman -dat ik met zijn toestemming al langere tijd te pas en te onpas vertel- illustrerend voor wat er mis gaat en wat het kan doen met mensen.

Mijn buurman is al jaren pakketjesbezorger bij PostNL. Aanvankelijk stond er een grote bestelbus bij ons in de straat, omdat bezorgers zzp'er waren, maar sinds een aantal jaar is hij in dienst bij PostNL zelf. Een hele verbetering vindt hij, een vast inkomen, betere afspraken over wanneer hij moet werken, vakantiegeld en een vast wijk- en wij zijn blij met hem: zijn auto past beter in het nauwe straatje dan die bus. Nu had zijn baas hem twee jaar geleden gevraagd om extra te werken in de zomer. Collega's waren met vakantie en wat extra bijverdienen kan nooit kwaad. Dat ging ook heel goed: de zomermaanden leverden meer op en dat geld was allang weg toen in het voorjaar van het jaar erop de belastingdienst met haar terugvordering kwam. "Ik kon dat bedrag



Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

uiteindelijk prima betalen”, vertelde hij mij “maar denk maar niet dat ik nog een keer ga overwerken.”

Het is echter niet alleen de onvoorspelbaarheid van het inkomen dat een rol speelt in de toegenomen complexiteit. Ook het samenspel tussen landelijk en gemeentelijk beleid draagt bij aan het feit dat mensen door de bomen het bos niet meer zien én tot een onverklaarbaar verschil tussen inwoners van verschillende gemeenten. Immers, met de decentralisatie kregen gemeenten meer ruimte voor het voeren van eigen beleid. En na een aantal jaren van financiële krapte is dat de afgelopen jaren ook extra gedaan. Veel gemeenten en sociale diensten liepen zich het vuur uit de sloffen om ervoor te zorgen dat de gaten die in het rijksbeleid waren gevallen door de bezuinigingen na de financiële crisis gedicht werden. Daarin bleken ze vaak bijzonder effectief, maar tegelijkertijd zagen we de verschillen toenemen. De meeste gemeenten kennen weliswaar min of meer dezelfde regelingen binnen hun minimabeleid, maar er zijn grote verschillen in de voorwaarden en de omvang van de ondersteuning. Het meest scherp kwam dit naar voren bij de energietoeslag. Gemeenten hanteerden verschillende inkomensgrenzen. In sommige gemeenten kon je die toeslag nog krijgen als jouw inkomen 120 procent van het minimum bedroeg, in de andere gemeente kon dat zomaar nog meer, maar ook minder, zijn, terwijl de energieprijzen niet per gemeenten verschillen. En zo kon het gebeuren dat je in volstrekt dezelfde omstandigheden hier in Utrecht wel recht had op 1300 euro, terwijl dat elders in het land niet zo was.

Nu zou je kunnen argumenteren dat deze verschillen opzettelijk zo bedoeld waren. De decentralisatie van het minimabeleid werd immers ook verdedigd met het feit dat de lokale politiek dan ook afwegingen kon maken over wat zij belangrijk vond: het zwembad, de bibliotheek, het straatmeubilair of het armoedebelid. In de praktijk zien we echter dat de grootste verschillen niet door politieke afwegingen worden bepaald, maar door de financiële positie die de gemeente heeft. Financiële draagkracht is namelijk niet alleen voor huishoudens een essentiële factor bij het nemen van beslissingen, voor gemeenten geldt dat ook. Maar zo wordt het stelsel van lokale ondersteuning een omgekeerde postcodeloterij, waar mensen maar weinig grip op hebben.

Er is daarom alle reden om – in lijn met de Commissie sociaal minimum – de verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten te herijken. Zolang gemeentelijk beleid is bedoeld om specifieke problemen op te lossen waar generieke regelgeving geen antwoord op kan geven, is lokaal maatwerk te begrijpen. Voor veel huishoudens is lokaal beleid echter noodzakelijk geworden om het minimum te kunnen halen- en dan zijn de verschillen veel minder acceptabel. Als je dan weet dat grote groepen, bij sommige regelingen tot wel de helft van de mensen die er recht op hebben, geen gebruik maken van een gemeentelijke regeling omdat zij door de bomen het bos niet meer kunnen vinden, is het misschien het meest wijs om te concluderen dat inkomensbeleid meer naar het Rijk moet, die daar dan ook meer geld voor beschikbaar moet maken. Generieke gemeentelijke ondersteuning moet worden afgebouwd zodat er -met minder budgetruimte wordt gemaakt voor het echte lokale maatwerk.





Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

## **Van koopkrachtplaatjes naar grip**

Maar alleen met een herijking tussen landelijk en gemeentelijk beleid zijn we er nog niet. Minstens zo belangrijk is dat de inrichting van de inkomensondersteuning moet worden versimpeld. Anderhalf jaar geleden publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid haar rapport *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. Daarin pleit de Raad voor een andere manier van kijken naar onzekerheid. Onzekerheid komt, meer dan uit daadwerkelijke tekorten, voort uit het gevoel niet zelf de regie te kunnen nemen over het eigen leven. Deze combinatie van onzekerheid en gebrek aan grip leidt niet alleen tot financiële onzekerheid, maar ook tot een kortere levensverwachting en een snellere radicalisering van politieke denkbeelden, aldus de WRR.

Ik denk dat daar veel waars in zit, ook als we kijken naar de opkomst van het debat over bestaanszekerheid. De scherpte van dit debat zit hem niet in het feit dat meer mensen te weinig geld hebben om rond te kunnen komen, maar dat mensen het gevoel hebben de kwetsbaarheden in het eigen leven niet meer (zelfstandig) de baas te kunnen worden. Zzp'ers die merkten hoe kwetsbaar ze waren tijdens de lockdown, mensen in een slecht geïsoleerde woning die de energierekening zagen stijgen, maar ook jongeren om wie werkgevers op dit moment staan te springen, maar die met een studieschuld en een overspannen huizenmarkt niet aan een zelfstandig leven kunnen beginnen: het zijn allemaal voorbeelden waarin gebrek aan grip, meer dan gebrek aan geld, de hoofdoorzaak is van de bestaansonzekerheid.

Dit vraagt echter wel om een fundamentele manier van omdenken, zoals de WRR ook bepleit:

“Wie vanuit ‘grip’ kijkt, krijgt ook een ander perspectief op wat de politiek nu eigenlijk eerlijk moet verdelen. Vanuit het perspectief van grip is ‘koopkracht’ niet waar het uiteindelijk om gaat. Voor de meeste mensen is geld immers geen doel op zich, maar een middel voor iets anders, namelijk het realiseren van hun levensprojecten. Geld is daarbij een belangrijk hulpmiddel, maar niet het enige dat telt. Het gaat om alle middelen, capaciteiten en rechten die bijdragen aan grip. Dus misschien zou de politiek minder moeten kijken naar ‘koopkrachtplaatjes’ en meer naar ‘grip-plaatjes’: wat betekent beleid voor het totaal aan factoren die van invloed zijn op ieders ‘grip op het leven’?”

## **De paradoxale weg naar meer grip**

Wie het hoofdlijnenakkoord en het nieuwe regeerakkoord leest, merkt dat een deel van dit denken politiek al een beetje lijkt door te sijpelen. De ambities op het gebied van bestaanszekerheid klinken goed: minder afhankelijkheid van toeslagen, het recht op het mogen maken van een fout en proactieve dienstverlening. Het aangekondigde beleid ademt voor een deel de nieuwe consensus op het terrein van bestaanszekerheid. Alleen in de concrete plannen lukt het nog niet.

De maatregelen van Prinsjesdag zorgen weliswaar voor een lichte gemiddelde stijging van de koopkracht van alle huishoudens, maar daarvoor wordt voor huishoudens met lage



Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

inkomens teruggegrepen op toeslagen om hun koopkracht op peil te houden. Het stutten van de koopkracht gebeurt namelijk via een verdere verhogingen van de huurtoeslag en het kindgebonden budget. Daarmee wordt de koopkracht in het hier en nu op peil gehouden -en u zult mij niet horen zeggen dat dat niet belangrijk is- maar daarmee wordt naar de toekomst toe de afhankelijk van het huidige stelsel versterkt. Overigens is dat niet alleen iets dat het Nibud constateerde. Ook de Planbureaus kwamen tot dezelfde conclusie:

“Het vergroten van de financiële bestaanszekerheid door op korte termijn toeslagen te verhogen, kan het langetermijndoel om het stelsel te vereenvoudigen lastiger maken. Het kabinet wil voorkomen dat armoede toeneemt en verhoogt daartoe het kindgebonden budget en de huurtoeslag. Op de langere termijn wil het kabinet echter de sociale zekerheid, toeslagen en inkomstenbelasting vereenvoudigen. Een afruil hierbij is dat door het verhogen van gerichte, inkomensafhankelijke toeslagen de overgang naar een eenvoudiger stelsel voor sommige groepen financieel nadelig kan uitpakken. Dat komt doordat daarin de ondersteuning minder gericht kan worden op huishoudens met onvoldoende inkomen.”

En daarmee komen we op de paradox van het huidige kabinetsbeleid: om in het hier en nu iets te doen aan het stutten van de (laagste) inkomens ontkomt het kabinet er niet aan om iets te doen met het instrumentarium dat tegelijkertijd onzekerheid veroorzaakt. Zeker nu ze geen gehoor lijkt te willen geven aan het belangrijkste advies van de Commissie sociaal minimum: de verhoging van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen.

In dat laatste zit echter volgens mij wel de meest effectieve weg richting het daadwerkelijk verbeteren van de bestaanszekerheid. Daarbij geldt overigens evenzeer dat de verhoging van het één gepaard zal gaan met een verlaging van het ander (toeslagen en andere specifieke regelingen). Als we daarbij durven te kiezen om aan de ene kant de tijd te nemen (en daarmee de financiële ruimte) om iedereen te laten wennen aan het nieuwe stelsel, maar tegelijkertijd durven accepteren dat dit beleid ook onherroepelijk herverdelingseffecten heeft, zou dat uiteindelijk het meest kansrijke perspectief bieden op een samenleving waarin de inkomensvoorziening betrouwbaarder en voorspelbaarder wordt dan het nu is.

Dat laatste vraagt ook wat van partijen die traditioneel bijzonder begaan zijn met kwetsbare groepen in onze samenleving- en ik reken u, zoals u hier bent, en onszelf daar ook toe. De uitdaging voor het Nibud om het koopkrachtperspectief in te ruilen voor het perspectief van grip is zo eenvoudig nog niet. Wie ons een beetje kent, begrijpt dat wel. En dat zal voor u, als vertegenwoordigers van cliëntenraden, niet wezenlijk anders zijn. En toch zullen ook wij daaraan moeten, ook omdat we zien dat de huidige weg uiteindelijk doodloopt. Het stelsel van inkomensondersteuning zal, wil het betrouwbaarder en begrijpelijker kunnen zijn, per definitie grofmaziger moeten worden.

Carola Schouten sprak 2 jaar geleden op deze plek over herstel van het vertrouwen. Het vertrouwen dat geschaad is, niet uit onwil, maar omdat de overheid te lang en te veel van een beeld van 'rationele, calculerende en zelfredzame individuen' uitging en daardoor



Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

'wantrouwen als vertrekpunt' werd genomen. En zo kwamen ook cliëntenraden maar al te vaak als mondige vertegenwoordiger van de burger tegenover de (lokale) overheid te staan, in plaats van dat er samen gezocht werd naar een stelsel waarin mensen zelf grip konden krijgen op hun leven.

Ik denk dat dat essentieel blijft, en de voorgestelde weg terug naar vertrouwen niet zonder kan. Als we mensen hun grip terug willen geven, vraagt dat van de overheid en van ons juist de durf om los te laten en meer te vertrouwen in de aanpak van de ander. De overheid zal immers moeten accepteren dat ze niet meer voor iedere specifieke situatie bepaalt en beoordeelt wat noodzakelijk is, maar zich beperkt tot het bieden van een solide basis zonder allerlei beperkende voorwaarden. Hoe hoog we daarbij de lat leggen als het gaat om inkomensondersteuning is een principiële politieke vraag.

Maar vertrouwen is ook een wederkerig proces. Het vraagt van u, belangenbehartigers van mensen met een smallere beurs, dat we de overheid en de uitvoering vertrouwen dat zij het goede voor hebben met de mensen die de ondersteuning nodig hebben. Dat we ons cynisme dat overheden het per definitie nooit goed willen regelen, moeten durven laten varen. Niet alleen om zoete broodjes te bakken met bestuurders, maar omdat er dan ook ruimte komt om echt invulling te geven aan een gemeenschappelijke zoektocht naar hoe we mensen het best kunnen ondersteunen. Cliëntenraden hebben onmiskenbaar een rol als waakhond, alert op waar dingen misgaan. Maar als bij alles wat er mis gaat de voorgestelde oplossing een nieuwe regeling of maatregel is, komen we onherroepelijk van een koude kermis thuis.

Vereenvoudiging zal leiden tot minder knellende regels en tot meer ruimte in de uitvoering om zelf te beoordelen voor wie de solide basis voldoende is en waar het echte maatwerk nodig is. De professional in het sociaal domein heeft daarbij niet alleen onze kritische blik, maar ook ons vertrouwen en onze steun nodig.

Overigens is ook met een dergelijke vernieuwd stelsel lang niet alle onzekerheid verdwenen en de fundamentele vraag is ook of we dat daadwerkelijk willen. Want zo hield Damian Denys ons tijdens het Nibud Jubileumcongres voor: wie aan het begin van zijn leven de keuze heeft om van tevoren precies te weten hoe alles verloopt, zal toch waarschijnlijk voor de interessantere en spannendere variant kiezen waarin hij of zij niet weet wat er gaat gebeuren. En daar heeft hij groot gelijk in. Maar ook al kies je voor deze avontuurlijkere manier van leven -en wie van u zou dat niet doen?- dan nog is het van essentieel belang dat je enigszins kunt zien waartoe de keuzes die je in de onzekere context maakt, in beginsel kunnen leiden.