

# ‘De’ kwetsbare burger bestaat niet

Een deskresearchanalyse naar de ondersteuningsbehoefte binnen 5 soorten kwetsbaarheid



theRevolution

Deskresearchanalyse theRevolution voor ministerie van BZK - oktober 2023

# Colofon

## **Opdrachtgever**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie (DGDOO)

## **Contactpersoon**

Anne-Marie van der Poel (senior beleidsmedewerker Dienstverlening)

## **Auteurs**

Boudewijn Bugter en Marije Swaak (theRevolution)

## **Vormgeving en illustraties**

Mirjam Suiker (theRevolution)

## **Datum**

28 september 2023

## **Versie**

1.3

# Inhoudsopgave

<b>Colofon</b>	<b>2</b>	<b>4. Wat is er al?</b>	<b>48</b>
<b>1. Inleiding en afbakening</b>	<b>6</b>	4.1 Wat is er nu al ingericht en georganiseerd?	48
1.1 Aanleiding	6	4.2 Bewegingen bij de overheid die gericht zijn op het ondersteunen van kwetsbare burgers	56
1.2 Afbakening van de literatuurstudie	7	4.3 Kortom	59
1.3 Onderzoeksvragen	11	<b>5. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>62</b>
1.4 Onderzoeksaanpak en doel van het onderzoek	11	5.1 Wat maakt iemand een kwetsbare burger?	63
1.5 Leeswijzer	12	5.2 Wat is de ondersteuningsbehoefte van kwetsbare burgers?	63
<b>2. Kwetsbaarheid gedefinieerd</b>	<b>14</b>	5.3 Hoe worden kwetsbare groepen in de samenleving op dit moment voorzien in hun ondersteuningsbehoeften wat betreft (Rijks)-overheidsdienstverlening?	64
2.1 Een eerste verkenning	14	5.4 Hoe kan de (Rijks)overheid aansluiten op de behoeften van kwetsbare burgers?	66
2.2 Beïnvloedende factoren: zaken die het handelen beïnvloeden	15	5.5 Welke rollen/bevoegdheden zijn nodig om te voorzien in de ondersteuningsbehoefte van kwetsbare burgers?	68
2.3 Risicofactoren: specifieke kenmerken die kwetsbaar kunnen maken	18	<b>Literatuurlijst</b>	<b>72</b>
2.4 Drie aspecten om risicofactoren op waarde te schatten	26		
2.5 Kwetsbaarheid als begrip hanteerbaar gemaakt: vijf categorieën	27		
2.6 Kortom	35		
<b>3. Ondersteuningsbehoefte kwetsbare burgers</b>	<b>36</b>		
3.1 Digitaliserende samenleving en beperkte basisvaardigheden	37		
3.2 Algemene ondersteuningsbehoefte	39		
3.3 Levensgebeurtenis als vertrekpunt, drie dimensies van behoeften	42		
3.4 Kortom	45		

# 1. Inleiding en afbakening

## 1.1 Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek komt voort uit een rapport van de Algemene Rekenkamer (AR) naar de financiering van de Informatiepunten Digitale Overheid (IDO's). Deze IDO's zijn in 2019 in het leven geroepen om ondersteuning te bieden aan burgers die niet, of niet goed, in staat zijn om zelfstandig (digitaal) zaken te doen met de overheid. In samenwerking met partners uit het veld werd in vijftien bibliotheken een IDO ingericht en de bijbehorende dienstverlening vorm gegeven. Vijf jaar later is dat uitgegroeid tot een landelijk dekkend netwerk van meer dan zeshonderd IDO's, met getrainde medewerkers. In haar rapport onderkent de Rekenkamer de sociaal-maatschappelijke functie van een IDO. Maar, stelt ze, het beleid rond de financiering en de doelen van de IDO's is onvoldoende onderbouwd. Bovendien is er onvoldoende gebruik gemaakt van beschikbare kennis over kwetsbare burgers en hun ondersteuningsbehoefte.

In reactie hierop werkt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan een integraal beeld van die ondersteuningsbehoeften van kwetsbare burgers en ondernemers. Hierbij wordt expliciet gekeken naar de IDO's en welke rol een IDO kan spelen in het lokale ondersteuningsnetwerk. De behoeften van kwetsbare burgers en de benodigde rollen en bevoegdheden staan centraal in de beleidsontwikkeling. Daarnaast moet er een keuze gemaakt worden bij welke bestaande en nieuwe partners, zoals overheidsbrede loketten, deze rollen en bevoegdheden kunnen worden belegd. Dit gaat BZK doen door ontwerpbeleid te maken, samen met burgers, ondernemers en betrokkenen.

Hieraan voorafgaand vroeg BZK theRevolution een brede deskresearchanalyse uit te voeren op basis van beschikbare literatuur en inzichten over kwetsbare burgers en ondernemers, hun ondersteuningsbehoefte en de manier waarop de (Rijks)overheid publieke dienstverlening hierop kan laten aansluiten. Daarbij is de insteek bewust breder dan de impact van beperkte digitale (en overige basis)vaardigheden. Op deze manier hoopt BZK inzicht te krijgen in de kenmerken en behoeften van meerdere groepen kwetsbare burgers.

## 1.2 Afbakening van de literatuurstudie

Deze deskresearchanalyse moet gezien worden als een eerste stap in de ontwikkeling van een bredere beleidsstrategie en zal als input dienen voor nader onderzoek. Om die reden heeft dit rapport een 'verkenning' karakter, waarbij het in de eerste plaats inzichten uit beschikbare literatuur over dit onderwerp samenbrengt. Maar rond die verkenning is eerst nog een aantal opmerkingen en kanttekeningen te maken.

Allereerst: in het algemeen worden mensen die niet of niet voldoende zelfredzaam zijn en in staat zijn om mee te doen in de samenleving – oftewel: mensen die niet aan 'de standaard' voldoen – al snel gelabeld als 'kwetsbaar' (Numans et al., 2020). Nu is het concept 'kwetsbaarheid' een groot en diffuus onderwerp. Het lijkt zelfs een beetje een kwestie van: 'kwetsbaarheid is *in the eye of the beholder*'. Enerzijds bedoelen we daarmee dat mensen die – conform de verschillende opvattingen die de (Rijks)overheid, de media of zelfs 'de maatschappij' lijkt te hanteren – kwetsbaar *zouden kunnen zijn*, zichzelf lang niet altijd als zodanig herkennen. En ook niet altijd terecht dat label krijgen. Anderzijds bedoelen we ermee dat de definitie van kwetsbaarheid samen lijkt te hangen met het expertisegebied van degene die observaties beschrijft en op basis daarvan de definitie opstelt: er zijn verschillende soorten kwetsbaarheid, zo blijkt. Uiteraard zullen we dit in dit rapport onderbouwen en toelichten.

Dat gezegd hebbende: een zo 'open' onderwerp maakt een studie als deze in potentie eindeloos en ongericht. Daarom moeten we afbakenen. Daarbij maakten we met betrekking tot het perspectief op 'kwetsbaarheid' en de uitgangspunten van de literatuurstudie, in samenspraak met de opdrachtgever, de volgende keuzes:

- We zoeken een breed, genuanceerd beeld; 'de' kwetsbare burger bestaat niet
- Kwetsbaarheid benaderen we vanuit de leefwereld van de burger
- Kwetsbaarheid die ontstaat in de interactie met de overheid
- We richten ons op kwetsbare burgers – en laten ondernemers buiten beschouwing

### 1.2.1 Een breed, genuanceerd beeld van kwetsbare burgers

In potentie is iederéén kwetsbaar; iemand is er mogelijkwijs maar één (levens)gebeurtenis van verwijderd. Het ontberen van bepaalde vaardigheden, de impact van stress en zorgen op denk- en doenvermogen en dergelijke factoren beïnvloeden de mate waarin iemand dan in staat is om zelf het heft in handen te nemen, informatie te zoeken en zaken te regelen. En het samenspel tussen al die factoren leidt ertoe dat kwetsbaarheid ontstaat of toeneemt. Dat is het beeld dat uit ons onderzoek oprijst – een onderzoek dat vanwege de breedte van het concept kwetsbaarheid dus bewust een brede insteek heeft.

We zoeken in dit rapport dan ook niet naar één beeld van ‘de’ kwetsbare burger, omdat die – zoals zal blijken uit de volgende hoofdstukken – simpelweg niet bestaat. In plaats daarvan is het doel geweest om een genuanceerd beeld te schetsen van kwetsbare burgers. Om mechanismen te ontdekken die van invloed zijn op de manier waarop iemand kwetsbaar is (of wordt), en te kunnen bepalen in welke mate iemand dan kwetsbaar is (of wordt). En niet te vergeten: in welke context dat dan gebeurt.

### 1.2.2 Kwetsbaarheid benaderen vanuit de leefwereld van de burger

Ten tweede hebben we in dit proces het perspectief waar mogelijk omgedraaid: niet redeneren vanuit de overheid, maar vanuit de burger. Dat betekent dat we de context en mechanismen, en vooral de impact daarvan, zo veel mogelijk beschrijven vanuit het perspectief van de burger die ermee te maken heeft. Zo kunnen we de daaruit volgende ondersteuningsbehoeften immers nog beter doorgronden, op waarde schatten en dus ook betere conclusies trekken over het hoe en waarom van het vervullen van zo’n behoefte.

Die benadering kiezen we uit overtuiging én vanuit onze praktijkervaring. Een (Rijks) overheid die de ondersteuningsbehoefte van de burger echt centraal stelt, moet in onze optiek in de ‘estafette van wet naar loket’ vertrekken vanuit de leefwereld en ervaring van diezelfde burger. Die intentie is er, dat staat buiten kijf. Maar de praktijk blijkt vaak weerbarstig: soms is A makkelijker gezegd dan B is gedaan. Gedeeltelijk komt dat doordat tussen droom en daad wetten in de weg kunnen staan, en praktische bezwaren. Maar zeker ook door ingesleten patronen en onbewuste frames die maken dat beleid en dienstverlening ondanks goede intenties tóch vertrekken vanuit de overheid (Bugter, 2022, p. 40).

Die patronen en frames uitend zich onder meer in taal. Het idee dat ‘we’ als (Rijks) overheid bepaalde groepen mensen ‘niet bereiken’, zoals de titel van een van de door ons geanalyseerde rapporten waarschuwt, is in die zin exemplarisch. Het frame dat die titel blootlegt, is dat er een probleem bij de burgers ligt – die zijn immers ‘onbereikbaar’. Terwijl

het rapport, in weerwil van de titel, overtuigend aantoont dat het tegenovergestelde aan de orde is: mensen zijn niet onbereikbaar, maar *de overheid sluit actief mensen uit*. Bijvoorbeeld als gevolg van de kanalen die ze inzet (mensen gebruiken andere kanalen), als gevolg van de keuze om informatie of dienstverlening veelal digitaal aan te bieden (mensen kunnen dat niet vinden en/of hebben onvoldoende digitale vaardigheden) of als gevolg van de manier waarop die informatie en dienstverlening wordt aangeboden (mensen begrijpen het niet) (LOK, 2022).

Anders gezegd: het is geen kwestie van mensen niet bereiken, maar eerder van mensen niet begrijpen.

Dat inzoomen op frames, op taal, lijkt misschien semantisch mieren op de millimeter, maar is in onze optiek fundamenteeler. Vanuit zo’n frame ligt immers het gevaar op de loer van aannames en conclusies over burgers die niet of slechts ten dele van toepassing zijn. Maar ingrijpender: het kan leiden tot het verleggen van het probleem van overheid naar burger. In elk geval kunnen ingesleten patronen consequenties hebben op allerlei niveaus. Om te beginnen, kunnen ze de oplossingen beïnvloeden die de (Rijks)overheid voor bepaalde knelpunten of situaties inzet. Bijvoorbeeld door ondersteuning te organiseren op plekken die onderdeel zijn van de institutionele infrastructuur – oftewel: van het ‘systeem’ – omdat dat juridisch, organisatorisch of praktisch goed past. Terwijl mensen daar niet altijd al digitaal of fysiek (samen)komen, waardoor ze alsnog niet makkelijk weten van het bestaan van de ondersteuning en/of extra moeite moeten doen om die te gebruiken. Of door een proces van hulpverlening te willen verbeteren met nieuwe overleggen, andere procedures, helder mandaat en een goede verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen verschillende soorten hulpverleners. Terwijl de mensen die de hulp ontvangen vaak vooral *minder hulpverleners* willen zien, zodat ze rust en ruimte voelen om de stappen die ze in datzelfde hulpverleningsproces zetten ook te laten bezinken en beklijven (Bugter, 2022, p. 40).

Bovendien: mensen kunnen zich niet of minder (h)erkend voelen door een label dat hen opgeplakt wordt. Ze kunnen het label ‘kwetsbaar’ zelfs als negatief ervaren. Terwijl de mate waarin iemand zichzelf gezien, gehoord, begrepen en geholpen voelt door de overheid impact heeft op de mate waarin die de prestaties van de overheid beoordeelt, en uiteindelijk op de mate waarin die persoon vertrouwen heeft in de overheid als geheel (De Blok en Brummel, 2022, p. 88). En daarmee wordt dit een vicieuze cirkel, want die mate van vertrouwen speelt weer een rol in de mate waarin mensen openstaan voor of gebruikmaken van de informatie en diensten van de overheid (LOK, 2022). Dat leidt dan ook tot het derde uitgangspunt.

### 1.2.3 Kwetsbaarheid ontstaat in de interactie met de overheid

In lijn met de vorige keuze kijken we naar kwetsbare burgers vanuit de invalshoek dat kwetsbaarheid ontstaat *in de interactie met de overheid*. Het simpelweg hebben van een of meer kenmerken maakt iemand immers niet per definitie kwetsbaar. Maar in de interactie met de (Rijks)overheid en overheidsdienstverlening kán iemand een hogere mate van kwetsbaarheid ervaren, omdat ‘het systeem’ niet goed (genoeg) op deze persoon ingericht kan zijn. In principe is ieder mens dus potentieel kwetsbaar tegenover de overheid (Jacobs, 2019).

Deze manier van kijken schept ruimte om overheidsdienstverlening van twee kanten te bekijken: wat de (Rijks)overheid verwacht van de burger én wat de burger verwacht van de (Rijks)overheid. En dat is het ‘tegegengif’ voor het verschijnsel dat alles wat afwijkt van ‘de norm’ al snel wordt gelabeld als kwetsbaar, en dat bij veel van wat misgaat in de interactie tussen burger en (Rijks)overheid de overtuiging lijkt dat dit komt door ‘kwetsbaarheden bij de burger’. Door waar mogelijk ook de onderliggende factoren en de mismatch tussen verwachtingen te bezien als elementen in een interactie, beogen we duidelijk te maken op welke manier de (Rijks)overheid onderdeel is van (het ontstaan van) eventuele problemen en risico’s. Op dezelfde manier valt overigens ook te kijken naar de tegenhanger van kwetsbaarheid: *(zelf)redzaamheid* – namelijk als “resultaat van de mogelijkheden van de burger én de faciliteiten die de overheid biedt, en niet zozeer als eigenschap van een doelgroep” (Mare, 2021a, p. 12).

We zullen in dit rapport dan ook verder spreken van ‘kwetsbaarheid in relatie tot overheidsdienstverlening’. Waar dat de leesbaarheid niet ten goede komt, en we het daarom toch houden bij simpelweg ‘kwetsbaarheid’, is deze toevoeging niettemin altijd van toepassing in het vervolg van dit rapport.

### 1.2.4 We richten ons op kwetsbare burgers – en laten ondernemers buiten beschouwing

Ten slotte: in onze opdracht stond dat dit een onderzoek moest worden naar de ondersteuningsbehoefte van ‘(al dan niet tijdelijk) kwetsbare burgers en ondernemers’. Echter, om drie redenen hebben we ervoor gekozen de focus te leggen op het bredere ‘burgers’ (of liever: ‘mensen’), en niet specifiek in te zoomen op de ‘kwetsbare ondernemers’.

Ten eerste omdat er, als er in literatuur überhaupt al gesproken wordt over ‘kwetsbare ondernemers’, met die term meestal gerefereerd wordt aan vatbaarheid voor oplichting en ondermijnende criminaliteit. Ten tweede omdat die vatbaarheid wel degelijk te maken heeft met onderliggende factoren, maar veel van die onderliggende factoren zijn op hun beurt weer terug te voeren op situationele kenmerken (denk aan financiële problematiek

door externe rampspoed als overstroming of de pandemie) of persoonskenmerken die algemener zijn. Wat bijvoorbeeld veel voorkomt, is dat mensen zich vanuit een uitkering vestigen als ondernemer. Daarmee zijn veel van de zo niet alle risicofactoren op kwetsbaarheid die vóór de start als ondernemer aanwezig waren, nog altijd in beeld. Tot slot zijn de consequenties van zulke kwetsbaarheden niet per se heel anders voor ondernemers dan voor ‘gewone mensen’. Stress is stress, zorgen zijn zorgen, en dat heeft impact op iemands leven en welzijn – óók buiten diens ondernemerschap. En dat maakt dat er in onze optiek eigenlijk weinig verschil is tussen een kwetsbare burger’ en een ‘kwetsbare ondernemer’. Voor de leesbaarheid kiezen we er vervolgens voor om de zinsnede ‘en ondernemers’ telkens te laten vervallen.

## 1.3 Onderzoeksvragen

Het doel van deze deskresearchanalyse is om antwoord te geven op onderstaande hoofdvraag en deelvragen. Echter, deelvraag 5 kan pas (volledig) beantwoord worden in de beleidsontwikkeling die ná deze deskresearchanalyse start.

### Hoofdvraag

Hoe kan de publieke dienstverlening van de (Rijks)overheid aansluiten op de behoeften van kwetsbare groepen in de samenleving?

### Deelvragen

1. Wat maakt iemand een kwetsbare burger?
2. Wat is de ondersteuningsbehoefte van kwetsbare burgers?
3. Hoe worden kwetsbare groepen in de samenleving op dit moment voorzien in hun ondersteuningsbehoeften wat betreft overheidsdienstverlening?
4. Hoe kan de (Rijks)overheid aansluiten op de behoeften van kwetsbare burgers?
5. Welke rollen/bevoegdheden zijn nodig om te voorzien in de ondersteuningsbehoefte van kwetsbare burgers?
6. Wat weten we nog niet en waar is meer onderzoek naar nodig?

## 1.4 Onderzoeksaanpak en doel van het onderzoek

Het onderzoek betreft een analyse van beschikbare literatuur. Dat wil zeggen dat bovenstaande vragen beantwoord worden op basis van bestaande literatuur. De opdrachtgever heeft een voorselectie van literatuur over dit onderwerp aangeleverd. Daarnaast heeft theRevolution aanvullende informatie verzameld. Uiteindelijk keken we naar:

- Overzicht van afgeronde en lopende onderzoeken en onderzoeksprogramma’s tussen 2018-2023 met betrekking tot de ervaringen van (al dan niet tijdelijk) kwetsbare

mensen met de dienstverlening van de overheid en de problemen waar zij tegenaanlopen;

- Overzicht van onderzoeken over mensen die (al dan niet tijdelijk) niet in staat zijn om zelfstandig zaken te doen met de overheid;
- Overzicht van onderzoeken over hoe deze mensen de overheidsdienstverlening en contact met de overheid ervaren;
- Overzicht van onderzoeken over de behoefte van deze mensen met betrekking tot de overheidsdienstverlening;
- Overzicht van onderzoeken in wie de overheid nu niet bereikt met haar dienstverlening en waarom;
- Overzicht van onderzoeken met betrekking tot de dienstverlening van de Informatiepunten Digitale Overheid.

Het doel van het onderzoek is om een overkoepelend beeld te krijgen van de inzichten die naar voren komen uit verschillende uitgevoerde onderzoeken, zodat er een advies gegeven kan worden voor gericht vervolgonderzoek. Daarnaast is het doel om een gedeeld narratief te ontwikkelen over 'kwetsbaarheid' voor het programma Dienstverlening, waaronder onder meer praktijkinitiatieven rondom de overheidsbrede loketten en de IDO's vallen, maar ook het proactief en vanuit levensgebeurtenissen aanbieden van overheidsinformatie en het realiseren van één plek waar alle praktische informatie over publieke producten en diensten in samenhang wordt aangeboden. Dit narratief ontwikkelen we na oplevering van dit rapport, in een co-creatiesessie met verschillende belanghebbenden.

#### **1.4.1 Analyse van beschikbare literatuur én gedoseerde stellingname op basis van expertise**

Tot slot nog een opmerking. Hoewel we onze analyse en conclusies in dit onderzoek uiteraard primair baseren op beschikbare literatuur, heeft de opdrachtgever ons expliciet gevraagd om in dit rapport waar nodig ook stelling te nemen vanuit onze kennis van kwetsbare burgers en onze expertise op het gebied van mensgerichte publieke dienstverlening, opgedaan in 10 jaar onderzoek naar leefwereld, ervaring en behoeften en ontwerp van precies zulke publieke diensten. Die handschoen nemen we graag op, zoals in de voorgaande paragrafen misschien al te merken was. Maar we zijn ons ook bewust van de verantwoordelijkheid die hiermee gepaard gaat. Daarom zullen we de analyse, conclusies en aanbevelingen waar nodig aanvullen met stellingname, zij het gedoseerd en zo veel mogelijk onderbouwd.

## **1.5 Leeswijzer**

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de definitie van 'kwetsbaarheid' en 'kwetsbare burgers'. Het laat zien welke kenmerken en beïnvloedende factoren ertoe kunnen leiden dat iemand een hogere mate van kwetsbaarheid in relatie tot overheidsdienstverlening zou kunnen ervaren. Dit is tevens het antwoord op deelvraag 1. Hoofdstuk 3 beschrijft de ondersteuningsbehoefte van deze kwetsbare groepen, waar hebben zij in relatie tot de overheidsdienstverlening behoefte aan? Daarmee geeft hoofdstuk 3 antwoord op deelvraag 2.

Vervolgens wordt er in hoofdstuk 4 gekeken naar 'wat er al is' aan programma's gericht op overheidsdienstverlening aan kwetsbare burgers, zoals de IDO's. Dit geeft antwoord op deelvraag 3. In hoofdstuk 5 wordt de conclusie geformuleerd, waarbij wordt gekeken in hoeverre de bestaande ondersteuning aansluit op de behoefte van kwetsbare burgers. We doen hier bovendien concrete aanbevelingen voor het ministerie van BZK, waarmee we ook antwoord geven op subvraag 4, 5 en 6.

## 2. Kwetsbaarheid gedefinieerd

### 2.1 Een eerste verkenning

In dit hoofdstuk zetten we de definitie van ‘kwetsbare burgers’ uiteen. We beginnen bij de basis, en starten met de taalkundige definitie van ‘kwetsbare mensen’ (Van Dale, z.d.):

*“[...] Niet in staat om persoonlijke en sociaal-economische tegenslagen (ziekte, baanverlies e.d.) op te vangen. [...] Kwetsbare jongeren, kinderen, personen, gezinnen: die in een maatschappelijke positie verkeren waardoor ze gemakkelijk de dupe worden van het gedrag van een kwaadwillende óf goedbedoelende persoon, een maatregel e.d.”*

Kwetsbaarheid kan dus gaan om de mate waarin mensen in staat zijn om tegenslagen te boven te komen, en de effecten daarvan. Het kan ook gaan, al dan niet in combinatie met het voorgaande, om een maatschappelijke positie van waaruit mensen vatbaar zijn voor nadelige gevolgen van (het niet kunnen voldoen aan) de eisen en verwachtingen, de maatregelen of het handelen van – in het licht van de keuzes in paragraaf 1.2 – de (Rijks)overheid.

Maar wat zijn dan de factoren die het omgaan met tegenslagen beïnvloeden? En waaruit bestaat dan die ‘maatschappelijke positie’?

Vanuit die vragen is kwetsbaarheid een diffuus en niet makkelijk eenduidig te definiëren concept. Omschrijvingen zijn vaak algemeen en de factoren die kwetsbaarheid veroorzaken divers (Movisie, 2010). Er is dan ook geen allesomvattende definitie van kwetsbaarheid of kwetsbare groepen, al is er wel sprake van gemeenschappelijke

kenmerken. Bijvoorbeeld fysieke problematiek, psychologische problematiek en verminderd sociaal welzijn, het opstapelen van problemen of beperkingen, gevoelens van machteloosheid en wantrouwen, weinig of geen toegang tot hulpmiddelen, gemarginaliseerd en niet erkend worden, een disbalans tussen draaglast en draagkracht, afhankelijkheid en laag zelfvertrouwen (Numans et al., 2020). Daarnaast hangen veel van de kenmerken samen en kunnen zij zich in alle mogelijke combinaties voordoen. Dit maakt het moeilijk om een algemeen beeld van specifieke problemen te schetsen en iets te zeggen over ‘de’ kwetsbare burger, omdat die simpelweg niet bestaat. Bij de beschrijving van kwetsbaarheid is daarom de context waarin iemand leeft, en waarin verschillende kenmerken (en het samenspel daartussen) leiden tot kwetsbaarheid, van cruciaal belang.

Er is bij het beschrijven van kwetsbaarheid dus meer houvast nodig, en dat vinden we in die context. Daar zien we twee typen factoren die een rol spelen:

- **Beïnvloedende factoren** die voor ieder mens van invloed zijn, het handelen van een burger in het algemeen beïnvloeden en de kans vergroten dat de interactie tussen de burger en de (Rijks)overheid moeilijk verloopt, waardoor iemand ‘kwetsbaar’ wordt (paragraaf 2.2).
- **Risicofactoren** die ertoe kunnen leiden dat iemand ‘kwetsbaar’ is in relatie tot overheidsdienstverlening. Daarbij gaat het dan om situationele en persoonlijke kenmerken (paragraaf 2.3).

Bij het doorgronden van deze risicofactoren zijn drie elementen van belang: tijd, oorsprong en samenspel (paragraaf 2.4). Omdat al deze factoren tegelijkertijd kunnen spelen en op elkaar inwerken is het ten slotte zonder categorisering vrijwel onmogelijk om er overeenkomsten in te onderscheiden. Daarom inventariseren we op basis van de risicofactoren groepen mensen met bepaalde kenmerken die een hogere mate van kwetsbaarheid (kunnen) ervaren, in relatie tot overheidsdienstverlening (paragraaf 2.5).

### 2.2 Beïnvloedende factoren: zaken die het handelen beïnvloeden

Kwetsbare groepen hebben vaak beperkte middelen, mogelijkheden en/of ondersteuning om zichzelf effectief te beschermen tegen de negatieve impact van (opstapelende) kenmerken. Dit kan negatieve gevolgen hebben in de interactie tussen de burger en de (Rijks)overheid, waardoor burgers een hogere mate van kwetsbaarheid kunnen ervaren in relatie tot de overheidsdienstverlening. Dat negatieve effect wordt versterkt óf gedempt door de volgende, nauw verwante factoren die het handelen van de burger beïnvloeden.



### 2.2.1 Doenvermogen en zelfredzaamheid

Doenvermogen is “het vermogen om in actie te komen, het hoofd koel te houden en vast te houden aan goede voornemens” (WRR, 2017, p. 9). Hierbij gaat het dus niet om denkvermogen, zoals iemands intelligentie of kennis, maar om de vraag of iemand (al dan niet met hulp van diens omgeving) in staat is om problemen op te lossen. Samen zorgen denk- en doenvermogen voor maatschappelijke redzaamheid (WRR, 2017).

In sommige gevallen is er een groot verschil tussen wat er van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen. Belangrijk om te benoemen is dat burgers met bijvoorbeeld een goede opleiding en maatschappelijke positie óók een lager/ontoereikend doenvermogen en zelfredzaamheid kunnen hebben in bepaalde situaties. Bijvoorbeeld wanneer zij door een levensgebeurtenis meer stress ervaren en worden aangewezen op overheidsvoorzieningen kan dit “problematisch zijn wanneer het aanvragen en gebruikmaken van deze voorzieningen een te groot beroep doet op hun beperkte doenvermogen” (LOK, 2022, p. 12). Een lager doenvermogen en/of verminderde zelfredzaamheid komt dus niet uitsluitend voor bij groepen mensen die als kwetsbaar gezien zouden kunnen worden, zoals mensen met een verstandelijke beperking, maar burgers uit ‘niet-kwetsbare groepen’ kunnen in bepaalde situaties ook een daling in denk- en doenvermogen laten zien (Mare, 2021a, p. 10). Zelfredzaamheid is dus voor een groot deel gebonden aan context: onder bepaalde omstandigheden kunnen mensen minder zelfredzaam worden en al helemaal wanneer zij buiten de kaders van ‘het systeem’ vallen (Stienstra, 2023, p. 34).

### 2.2.2 (Dis)balans tussen draaglast en draagkracht

Nauw verwant met de begrippen doenvermogen en zelfredzaamheid zijn de begrippen ‘draagkracht’ en ‘draaglast’. Draagkracht gaat over het vermogen dat iemand heeft om vragen of uitdagingen op verschillende terreinen in het leven en de leefomstandigheden te beantwoorden of op te lossen. Hierop zijn onder meer persoonlijke competenties als zelfvertrouwen, doorzettingsvermogen en assertiviteit van invloed. Ook het sociaal kapitaal, dat enerzijds bestaat uit een sociaal netwerk en anderzijds uit toegang tot algemene voorzieningen (verenigingen, buurthuis, vrijwilligerswerk, etc.) is hierop van invloed. Draaglast is de mate waarin iemand te maken heeft met tegenslagen of problemen op die terreinen. De balans tussen draagkracht en draaglast bepaalt de mate waarin iemand in staat is om zelf de regie over diens situatie te nemen (Denters et al., 2019, pp. 10-11).

Een disbalans tussen draaglast en draagkracht ontstaat wanneer mensen ervaren dat hun problemen en tegenslagen groter zijn dan wat zij kunnen hanteren. Dat kan zoals uit paragraaf 2.2.1 al bleek leiden tot een verminderd doenvermogen. Daarop is ook de mate waarin iemand beschikt over sociaal kapitaal van invloed.

### 2.2.3 Steun ervaren vs. ‘er alleen voor staan’

De (toegang tot) een sociaal netwerk en hulpbronnen en voorzieningen maakt samen het sociaal kapitaal. (Denters et al., 2019). Daar komen we in paragraaf 2.3 ook nog op terug, omdat er ook een praktische en inhoudelijke kant aan zit. Maar hier behandelen we de invloed op de mate van kwetsbaarheid, omdat ‘ervaren steun’ beïnvloedt hoe iemand met die kwetsbaarheid omgaat en hoe diegene kan handelen in de context waarin die leeft. Iemand met een verstandelijke beperking kan zich bijvoorbeeld niet kwetsbaar voelen vanwege de hulp die diegene ontvangt van familie en vrienden (Numans et al., 2020). Omgekeerd is het ook een risico: wanneer een persoon minder of geen hulpbronnen heeft, of met het risico leeft deze te verliezen, kenmerkt diegene zich door een grotere mate van kwetsbaarheid (Gemeente Amsterdam, 2020). Hoe de burger de overheid en het proces ervaart wordt dus sterk bepaald door de omstandigheden/context waarin een burger leeft (Mare, 2021a, p. 10).

Maar er is meer op van invloed, bijvoorbeeld een gebrek aan vertrouwen in de (Rijks) overheid. Dat is de laatste jaren gedaald, onder meer door gebeurtenissen als de toeslagenaffaire en de gaswinning in Groningen. Ook maken mensen zich er zorgen over dat de (Rijks)overheid zich steeds meer terugtrekt, waardoor burgers er alleen voor staan. Zorgen zijn er bovendien over procedures die steeds ingewikkelder worden; zorgen die, gecombineerd met een angst om fouten te maken, het idee dat ze niet serieus worden genomen én de gedachte dat mensen niet in aanmerking komen voor regelingen, maken dat mensen niet gemotiveerd zijn om zich te verdiepen in de informatievoorziening en de dienstverlening van de overheid. Met als gevolg dat ze regelingen waar ze wel degelijk recht op hebben niet gebruiken (LOK, 2022, p. 57; Slagman et al., 2023, p. 23).

### 2.2.4 Begrip van overheidsdienstverlening

Met het begrip van de overheidsdienstverlening wordt bedoeld dat een persoon weet waar overheid-gerelateerde zaken geregeld kunnen worden, wie gebeld kan worden, waar informatie gevonden kan worden en waar de persoon (fysiek of digitaal) heen zou moeten. In andere woorden, iemand heeft begrip van de overheidsdienstverlening als “deze persoon de juiste weg [weet] te vinden in het complexe netwerk van overheidsorganisaties” (Mare, 2021a, p. 13). Daarnaast is het van belang dat burgers, wanneer zij eenmaal toegang hebben tot de overheidsdienstverlening, weten hoe zaken geregeld worden ondanks wellicht ingewikkelde wet- en regelgeving of communicatie.

## 2.3 Risicofactoren: specifieke kenmerken die kwetsbaar kunnen maken

Naast de overkoepelende beïnvloedende factoren is er een *mer à boire* van specifieke kenmerken die ertoe kunnen leiden dat iemand ‘kwetsbaar’ is. Onderzoeken naar dergelijke factoren zijn vaak ingestoken vanuit specifieke thema’s, ingegeven door een bepaalde expertise of maatschappelijke verantwoordelijkheid, en lichten vanuit dat perspectief factoren uit die het risico op kwetsbaarheid vergroten. In deze paragraaf inventariseren we deze risicofactoren en benoemen we waar mogelijk ook de onderlinge relaties. (Waarbij we overigens meteen de kanttekening plaatsen dat er zó veel onderzoek beschikbaar is dat we niet uitputtend kunnen zijn, keuzes hebben gemaakt en misschien ook simpelweg bronnen hebben gemist.)

### 2.3.1 Kapitale verschillen: ongelijke verdeling van financiële, sociale, culturele en persoonlijke vermogens

Een van de zaken die invloed lijkt te hebben op kwetsbaarheid, is (on)gelijkheid in de manier waarop hulpbronnen zijn verdeeld. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) onderzoekt structurele ongelijkheid in Nederland, en ziet structurele verschillen binnen de verdeling van vier typen ‘kapitaal’. Ten eerste is dat het ‘economisch kapitaal’, waarbij het gaat om verschillen in inkomen, financieel vermogen, opleidingsniveaus en arbeidsmarktposities. Dat economische kapitaal, signaleert het SCP, “[is] verstrengeld met ongelijkheid in andere hulpbronnen: ‘wie je kent’ (sociaal kapitaal), ‘waar je bij past’ (cultureel kapitaal) en ‘wie je bent’ (persoonskapitaal: gezondheid en aantrekkelijkheid)” (SCP, 2023, p. 6).

Om de vier typen kapitaal te kunnen onderzoeken, hanteert het SCP per type de volgende indicatoren, die ook in dit onderzoek naar kwetsbare groepen het startpunt vormen om risicofactoren te identificeren (SCP, 2023, pp. 26-28). Voor de begrijpelijkheid hebben wij een aantal van deze indicatoren ‘vertaald’ naar alledaagser Nederlands en/of de begrippen toegelicht.

- **Economisch kapitaal:** opleidingsniveau, sociaaleconomische positie (niet-werkend; werkzoekend; (pre)pensioen; student; in tijdelijke loondienst; zelfstandige zonder personeel; in vaste loondienst; zelfstandige met personeel), besteedbaar inkomen (huishouden), vrij beschikbaar financieel vermogen (huishouden), vermogen in de woning.
- **Sociaal kapitaal:** sociaal steunnetwerk, vertrouwelingen (daar kun je persoonlijke zaken mee bespreken), professioneel netwerk, hulp met geld/werk/instanties, informele hulp (mensen die kunnen helpen met klusjes, logeren, boodschappen, etc).
- **Cultureel kapitaal:** leefstijl, basale digitale vaardigheden, beheersing van het Engels, de ‘voornaamgroep’ (iemand kan van diens voornaam in het leven voor- en nadeel

ondervinden, bijvoorbeeld door de effecten van systemisch racisme).

- **Persoonskapitaal:** fysiek kapitaal (eigen inschatting van gezondheid en fysieke beperkingen), mentaal kapitaal (zelfvertrouwen, zelfbeeld en psychische gezondheidsgeschiedenis), esthetisch kapitaal (zelfbeeld uiterlijk en eigen inschatting beoordeling uiterlijk door anderen), *body mass index* (BMI; mate van (on)gezond gewicht).

Je zou kunnen concluderen dat de mate van kwetsbaarheid toeneemt naarmate de score op deze vier typen kapitaal (en vooral op een aantal van de onderliggende indicatoren) lager is. Maar voor ons gevoel missen er in deze opsomming nog indicatoren. Bovendien zijn ze, zo blijkt uit andere onderzoeken, niet allemaal van toepassing. Daarom inventariseren we – voor zover mogelijk – alle relevante indicatoren, en vullen dat lijstje waar mogelijk aan. Zo proberen we een completer beeld te vormen.

### 2.3.2 Financiële risicofactoren

Een van de belangrijkste thema’s in de indicatoren van het SCP is iemands financiële situatie. Dat er financiële indicatoren van kwetsbaarheid zijn, oftewel: financiële risicofactoren, blijkt ook uit een studie van De Nederlandsche Bank naar de kwetsbaarheid en veerkracht van Nederlandse huishoudens (2023). DNB hanteert vijf terreinen waarop huishoudens financieel kwetsbaar kunnen zijn, waarvan wij er voor dit onderzoek drie relevant achten: werk en inkomen, vermogen en schuld, en wonen. Deze factoren komen grotendeels overeen met de indicatoren van economisch kapitaal in de studie van het SCP. DNB hanteert op die thema’s de volgende voor dit onderzoek relevante risicofactoren (DNB, 2023, p. 6):

- **Werk en inkomen:** onzekere inkomsten (zelfstandige of flexibel contract), kwetsbaar niet-werkend (arbeidsongeschikt, werkloos of overig zonder werk), geen pensioenopbouw, laag inkomen (tot 120% van de armoedegrens).
- **Vermogen en schuld:** financieel vermogen (minder dan 5.000 euro liquide middelen), schulden ten opzichte van vermogen (netto een schuldpositie), problematische schulden (betalingsachterstanden).
- **Wonen:** woonquote (percentage inkomen dat aan woonlasten wordt besteed ligt boven Nibud-norm).

Een tweede onderzoek dat relevante inzichten biedt, is een literatuurstudie naar financiële kwetsbaarheid, uitgevoerd door onderzoekers van Wijzer in Geldzaken (WIG) en het Nibud (Van Horssen en Kunkel, 2020). Financiële kwetsbaarheid wordt hier simpelweg gedefinieerd als ‘meer risico lopen op financiële problemen’, en gekoppeld aan kenmerken die “de meest voorkomende invulling van financiële kwetsbaarheid in de bestudeerde literatuur” zijn (Van Horssen en Kunkel, 2020, p. 32):

- Leven in armoede;
- Moeilijk kunnen rondkomen;
- Het hebben van schulden en/of betalingsachterstanden;
- Een laag en/of onzeker inkomen hebben;
- Niet economisch zelfstandig zijn.

En inderdaad, in dit rijtje herkennen we weer indicatoren die we ook tegenkwamen bij het SCP en DNB. En net als het SCP constateren ook Nibud en WIG dat een combinatie van “nauwelijks te beïnvloeden” persoonlijke factoren ervoor zorgt dat mensen in meer of mindere mate financieel kwetsbaar zijn (Van Horssen en Kunkel, 2020, p. 5). Mensen met een lage opleiding, zonder (verdienende) partner, met een migratieachtergrond, met een beperking of met een beperkt vermogen om (financiële) vaardigheden en competenties op te doen, zijn vaker arm, kunnen moeilijker rondkomen en/of hebben vaker te maken met betalingsachterstanden of schulden. Daarbij spelen het gebrek aan (financiële) vaardigheden (de onderzoekers scharen hier onder andere laaggeletterdheid onder) of een licht verstandelijke beperking veel vaker de meest bepalende rol dan een lage opleiding. Ook het niet hebben van een (verdienende) partner of een migratieachtergrond zijn belangrijker factoren dan opleidingsniveau (ibid.).

In dat licht is het dus ook verstandig om verder in te zoomen op de manier waarop de volgende persoonlijke of sociale factoren leiden tot een hoger risico op kwetsbaarheid:

- **Persoonlijke factoren:** fysieke en mentale gezondheid, neurodiversiteit, leefsituatie en voorzieningen, en basisvaardigheden
- **Sociale factoren:** (toegang tot) praktische en morele hulp en ondersteuning, persoonlijke overtuigingen en het perspectief van anderen op/handelen van anderen richting een individu

### 2.3.3 Risicofactoren rond fysieke en mentale gezondheid en neurodiversiteit

Om te beginnen inventariseren we een aantal persoonsgebonden risicofactoren die te maken hebben met fysieke en mentale gezondheid en neurodiversiteit. Zo zijn mensen met chronische aandoeningen, fysieke beperkingen of psychische problematiek over

het algemeen financieel kwetsbaarder. Ze zijn meer geld kwijt aan zorg, reizen en levensonderhoud, terwijl ze door hun gezondheidsproblemen minder goed kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt en dus ook minder inkomen kunnen genereren (Van Horssen en Kunkel, 2020, pp. 5-6).

Ten tweede zijn met name psychische problematiek (inclusief verslavingsproblematiek), licht verstandelijke beperkingen en de neiging tot zorgmijden sterk van invloed op het risico op het verliezen van een vaste woon- of verblijfplaats. Bijvoorbeeld doordat dit het moeilijker maakt om om te gaan met de consequenties van een ingrijpende levensgebeurtenis, of doordat iemand na het verlaten van een zorginrichting niet kan rekenen op een woning. Andersom is dakloosheid ook een grote risicofactor voor gezondheidsproblemen (RVS, 2020).

Personen met dyslexie, autisme, ADHD, (kleuren)blindheid, de ziekte van Parkinson of een licht verstandelijke beperking kunnen moeite hebben met het gebruiken van overheidsinformatie en dienstverlening als deze niet voldoen aan de toegankelijkheidseisen en/of als het taalgebruik te ingewikkeld is (LOK, 2022).

### 2.3.4 Risicofactoren rond leefsituatie en hulpmiddelen

Een aantal van de risicofactoren die we ontdekten ligt in de leefsituatie en de voorzieningen waarover mensen kunnen beschikken:

- **Vaste woon- of verblijfplaats.** Je huur- of koopwoning (dreigen te) verliezen is een vicieuze cirkel. Het speelt een heel belangrijke rol in het ontstaan of verergeren van problemen op verschillende andere leefgebieden. Tegelijkertijd zijn risicofactoren op diezelfde andere gebieden ook vaak de oorzaak van het verlies van de woning. Wegvallen van inkomen, gezondheidsproblemen, een verstandelijke beperking, psychische en gedragsproblematiek, verslaving, armoede en schulden zijn de belangrijkste oorzaken én consequenties. Mensen komen in een spiraal terecht van instanties, emoties en gebeurtenissen, en hebben uiteindelijk niet meer het gevoel onderdeel uit te maken van de samenleving (RVS, 2020, p. 18, p. 26).
- **Veilig thuis.** In ongeveer 5% van de huishoudens in Nederland spelen twee of meer samenhangende en elkaar mogelijk versterkende problemen, terwijl (een aantal van) de gezinsleden niet goed in staat zijn om daarmee om te gaan, wat leidt tot problemen bij deelname aan de samenleving of arbeidsmarkt. De problematiek kan onder meer liggen in financiële zaken, in gezondheid, in opvoed- en opgroei-problematiek, maar ook in (jeugd)criminaliteit, huiselijk geweld, misbruik en verwaarlozing. Een belangrijk kenmerk: het sociale netwerk is weggefallen of is er nooit geweest. Problemen kunnen acuut en zichtbaar zijn of juist verborgen en onzichtbaar. Ze kunnen door de

gezinsleden herkend en erkend worden, of juist ontkend en vermeden (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2019).

- **Gezinssamenstelling.** Met name éé noudergezinnen met minderjarige kinderen lopen een verhoogd risico op financiële problemen (vanwege een lager verdienvermogen vergeleken met een tweoudergezin en beperkingen in deelname aan de arbeidsmarkt), uitdagingen in de opvoeding (geen mogelijkheid om te overleggen over aanpak en problemen), het ontbreken van een sociaal netwerk (om vragen aan te kunnen stellen of op terug te kunnen vallen voor onder meer opvang van de kinderen) en doordat het aanbod van ondersteuning vanuit instanties vooral gericht is op kinderen in plaats van de ouders (Van Ansem, Berends en Harthoorn, 2022, p. 12).
- **Hulpmiddelen.** Een gebrek aan beschikbare hulpmiddelen is ook een risicofactor voor kwetsbaarheid. Zo is het voor mensen die geen computer, internet of tv hebben of gebruiken moeilijk om zich te oriënteren op hulp en ondersteuning of om zaken te regelen. Bovendien lopen zij het risico op achterstand te komen doordat ze informatie van de (Rijks)overheid missen, omdat deze die informatie via verspreidt via kanalen waar mensen geen gebruik van (kunnen) maken. Dat kan ingrijpende consequenties hebben, zoals het mislopen van voorzieningen als toeslagen, bijstand of een aanvullende studiebeurs (LOK, 2022).

### 2.3.5 Risicofactoren rond basisvaardigheden

Een van de meest bepalende risicofactoren is een gebrek aan basisvaardigheden.

Daaronder wordt verstaan: taal-, reken- en digitale vaardigheden voor laagopgeleide volwassenen. Taal betekent dan: Nederlands als moedertaal en Nederlands als tweede taal. Moeite met taal wordt over het algemeen gevat onder de noemer 'laaggeletterdheid', maar wat daarbij vaak vergeten wordt: onder laaggeletterdheid valt óók moeite met rekenen, al dan niet in combinatie met onvoldoende beheersing van de taal. De derde basisvaardigheid gaat over digitale vaardigheden. Daarmee wordt bedoeld: weten hoe een computer of smartphone, websites of apps te gebruiken. Maar digitale vaardigheden zijn ook nodig om te kunnen lezen, schrijven of rekenen op een computer, tablet of smartphone. Of om betaalautomaten of huishoudelijke apparaten te gebruiken. En het gaat om het kunnen zoeken en beoordelen van informatie, om veilig om te kunnen gaan met digitale kanalen en (persoons)gegevens (digitale veiligheid en privacy). Een volwassene met voldoende beheersing van deze basisvaardigheden kan zich zelfstandig redden in de maatschappij (Stichting Lezen en Schrijven (SLenS), 2018, p. 10).

Om nog iets verder in te zoomen op digitale vaardigheden: daarbij gaat het om enerzijds *functionele operationele vaardigheden* (weten hoe je internet en/of een digitaal medium op een veilige manier kunt gebruiken) en anderzijds om *kritische vaardigheden* (digitaal bewustzijn: een kritische houding bij het interpreteren van digitale informatie en het

gebruik van sociale media, het kunnen herkennen van oplichting en *fake news*, en het begrijpen van de economische en ideologische belangen die het ontwerp van technologie sturen). Wie deze vaardigheden beheerst, kan profiteren van internet en de toepassingen die dat biedt. Dat bevordert maatschappelijke participatie. De mate waarin vooral de kritische vaardigheden nodig zijn, hangt samen met de doeleinden waarvoor iemand internet en technologie inzet (Van Deursen en Helsper, 2020, p. 35). Daarbinnen zijn vier typen vaardigheden te onderscheiden: operationeel-technische vaardigheden (apparaten gebruiken, apps installeren et cetera), informatievaardigheden (zoeken en beoordelen van informatie), sociale en communicatievaardigheden (specifieke apps of websites kunnen gebruiken, (veilig) digitale berichten uitwisselen, begrijpen wat wel en niet wenselijk of acceptabel is in het digitale sociale verkeer), contentcreatievaardigheden (formulieren invullen, content maken, begrijpen hoe algoritmes en technologie werkt). De communicatie- en contentcreatievaardigheden zijn fundamenteel voor het bereiken van positieve uitkomsten bij het gebruik van internet, websites en apps; "operationele en informatievaardigheden zijn ook belangrijk, maar het zijn vooral communicatie en content creatie vaardigheden [sic] die passief gebruik omzetten in deelname aan de samenleving" (Van Deursen en Helsper, 2020, pp. 8-9).

Een gebrek aan basisvaardigheden heeft gevolgen op verschillende terreinen:

- **Werk.** Hoewel het merendeel van de laaggeletterden betaald werk heeft, zijn er wel aandachtspunten. Zo lopen laaggeletterden jaarlijks inkomen mis door lagere taal- en rekenvaardigheid. Digitale vaardigheden worden bovendien steeds belangrijker in vrijwel alle beroepen, zowel in de uitvoering (digitalisering en bedienen van apparaten) als in de beschikbaarheid van werk (automatisering en vervanging van arbeid) (SLenS, 2018, p. 22).
- **Financiën.** Voor laaggeletterden is het steeds moeilijker om financiële zaken te regelen, rekeningen te begrijpen, toeslagen aan te vragen, overzicht te houden over hun inkomsten en uitgaven, en de administratie bij te houden. Daardoor is het voor hen veel moeilijker om een stabiele financiële situatie te creëren en in stand te houden (SLenS, 2018, p. 26).
- **Gezondheid.** Laaggeletterden zijn en voelen zich vaker minder gezond dan niet-laaggeletterden. Bovendien missen mensen die moeite hebben met taal en/of rekenen de vaardigheden om goed om te gaan met informatie over gezondheid, ziekte en zorg. Daarmee is laaggeletterdheid een risicofactor voor gezondheid (SLenS, 2018, p. 28). Omdat ook in de gezondheidszorg vaak veel zaken gedigitaliseerd zijn, zoals het maken van afspraken of het inzien en bijhouden van medische gegevens, hebben mensen met een gebrek aan digitale vaardigheden ook hier een achterstand. Ook in de communicatie met eventuele zorgverleners en instanties spelen basisvaardigheden een belangrijke rol (met name taal en digitale vaardigheden).

- **Gezin.** In het schoolsucces van kinderen speelt taalstimulering en ouderbetrokkenheid een belangrijke rol. Kinderen van ouders die laaggeletterd zijn, hebben daar zelf ook een grotere kans op. Niet goed kunnen rekenen en lezen is bovendien slecht voor het zelfvertrouwen (SLenS, 2018, p. 30). Ook in de communicatie tussen ouders en school spelen basisvaardigheden een belangrijke rol (met name taal en digitale vaardigheden). Hetzelfde geldt voor communicatie met eventuele hulpverleners en instanties die hulp bieden voor verschillende soorten problematiek.
- **Sociaal netwerk.** Laaggeletterden zijn minder goed in staat om een sociaal netwerk op te bouwen, waardoor ze vaak minder hulpbronnen in hun directe of nabije omgeving hebben om op terug te kunnen vallen (SLenS, 2018, p. 16).

### 2.3.6 Risicofactoren vanuit de sociale omgeving

De (toegang tot) een sociaal netwerk en hulpbronnen en voorzieningen maakt samen het sociaal kapitaal. De mate waarin mensen (ervaren dat ze) beschikken over voldoende familie en vrienden, makkelijk contact maken met nieuwe mensen, weten waar ze eventueel nieuwe mensen kunnen ontmoeten, beschikken over mensen die ze om adequate hulp kunnen vragen en de mate waarin ze beschikken over instanties en verenigingen waar ze advies en steun kunnen vinden, is van invloed op hun draagkracht (Denters et al., 2019). Dat beïnvloedt de mate waarop mensen kwetsbaar zijn: wanneer iemand minder of geen netwerk of hulpbronnen heeft, of deze dreigt te verliezen, dan kenmerkt diegene zich door een grotere mate van kwetsbaarheid (Gemeente Amsterdam, 2020). De draagkracht staat dan onder druk, wat betekent dat er sneller een disbalans ontstaat tussen draagkracht en draaglast. Omgekeerd kan iemand met voldoende hulp en ondersteuning van een sociale omgeving zich niet kwetsbaar voelen (Numans et al., 2020).

### 2.3.7 Risicofactoren vanuit leeftijd

Ten slotte buigen we ons kort over de vraag welke risicofactoren er samenhangen met leeftijd, omdat er naar onze waarneming in beleid, dienstverlening en media algauw aannames worden gedaan over bepaalde categorieën die meer of minder kwetsbaar zouden zijn. Dan gaat het met name om ouderen en jongeren.

#### 2.3.7.1 Ouderen (65+)

Voor ouderen hangt kwetsbaarheid samen met de volgende risicofactoren:

- **Financiën.** Als mensen op de leeftijd komen dat ze recht hebben op AOW (65+) dan verandert er veel. Hun financiële situatie wordt anders en ze krijgen te maken met andere wet- en regelgeving. Veel ouderen laten financiële voorzieningen liggen, doordat ze de overheid niet begrijpen en/of niet zonder hulp aanvragen kunnen doen (Nationale ombudsman, 2022).

- **Gezondheid.** Er zijn behoorlijke verschillen in de mate waarin ouderen zelfredzaam zijn. Er is een grote groep die na een tegenslag weer in staat is om terug te komen op het oude niveau van functioneren. Hierbij gaat het dan vooral om ouderen die zich bevinden in de “derde levensfase: na het werkende leven en vóór het moment van verlies van zelfredzaamheid. De laatste (vierde) levensfase kenmerkt zich door een stapeling van (complexe) gezondheidsproblemen, waarbij ouderen vaak sterk afhankelijkheid zijn van zorg. Beide groepen hebben te maken met onontkoombare voortschrijdende verouderingsprocessen, zoals een verminderd immuunsysteem. Hierdoor wordt het risico op infecties en een ongunstig beloop ervan vergroot” (RIVM, 2020).
- **Sociaal netwerk.** We zien dat het sociale netwerk onder druk komt te staan naarmate de leeftijd vordert (SCP, 2023). Dat kan ertoe leiden dat mensen onvoldoende steun ervaren en/of minder toegang hebben tot hulp bij het regelen van zaken.
- **Basisvaardigheden.** Ouderen moeten vaak zelf (of met hulp) aanvragen indienen voor ondersteuning op verschillende terreinen. De kans dat ouderen zélf in actie moeten komen maakt de kans kleiner dat ze voorzieningen aanvragen. Dat komt vooral doordat ze moeite hebben met het lezen van brieven van de overheid en het doen van zo’n aanvraag. Dat kan te maken hebben met onervarenheid (partner deed altijd de administratie), maar ook met het afnemen van de vaardigheden die nodig zijn om zelf dingen te regelen (Nationale ombudsman, 2022, p. 16). Wat betreft digitale vaardigheden: we zien dat bij ouderen de functionele vaardigheden redelijk goed overeenkomen met het gemiddelde niveau in Nederland, maar dat met name de kritische digitale vaardigheden onderontwikkeld zijn (Van Deursen en Helsper, 2020, pp. 14-15). Oftewel: ouderen kunnen digitale kanalen over het algemeen redelijk goed gebruiken, maar hebben moeite om te begrijpen en op waarde te schatten wat er aangeboden wordt. Dat maakt hen kwetsbaarder voor het maken van keuzes met mogelijk nadelige gevolgen of voor slechte intenties van de aanbieders van informatie en/of technologie.

#### 2.3.7.2 Kinderen en jongeren

Voor jongeren hangt kwetsbaarheid met name samen met de volgende factoren:

- **Mentale gezondheid.** Veel jongeren en jongvolwassenen ervaren een steeds verder toenemende druk om te presteren. Dat kan te maken hebben met financiële druk (lagere studiefinanciering, de noodzaak tot bijverdienen en dan de ‘time squeeze’ ten opzichte van de tijd voor studieprestaties en de druk van het Bindend Studieadvies). Maar de druk om goed te presteren op school, geld te verdienen en daarnaast een levendig sociaal netwerk te onderhouden speelt ook op jongere leeftijd (middelbare school). Dit heeft consequenties voor de mentale gezondheid en levert risico’s op voor burn-out of burn-out-achtige klachten. Ook socialmediagebruik kan leiden tot

psychische klachten, door een ervaren prestatiedruk en het moeten voldoen aan een ideaalbeeld. Gamen kan leiden tot verslavingsproblematiek, wat een risico met zich meebrengt op ongeoorloofd (school)verzuim, slaapproblemen, sociale isolatie en zelfverwaarlozing (RIVM, 2018). Deze ontwikkeling zet zich de laatste jaren steeds verder door (RIVM, 2020). Natuurlijk zijn ook de mate waarin kinderen opgroeien in een (on)veilige thuissituatie van invloed op het psychisch welzijn en het ontwikkelen van problematiek (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2019).

- **Ontwikkeling en opleiding.** Kinderen en jongeren die opgroeien in een gezin waarin de ouders laaggeletterd zijn, kunnen te weinig ouderbetrokkenheid en taalstimulering ervaren. Dit kan effect hebben op hun zelfvertrouwen, leesvaardigheid en schoolsucces. Als kinderen en jongeren geen of beperkte toegang hebben tot hulpmiddelen (bijvoorbeeld een computer of laptop) dan belemmert dit hun mogelijkheden om deel te nemen aan onderwijs en dat heeft gevolgen voor hun schoolsucces (SLenS, 2018, p. 30).

## 2.4 Drie aspecten om risicofactoren op waarde te schatten

Om alle risicofactoren op waarde te schatten, is ten slotte een goed begrip van drie aspecten essentieel:

- **Tijd:** permanente/constante versus tijdelijke/situationele factoren
- **Oorsprong:** persoonsgebonden versus omgevingsgebonden factoren
- **Samenspel:** de impact van het opstapelen van factoren

### 2.4.1 Tijd: permanente/constante vs. tijdelijke/situationele factoren

Ten eerste is het belangrijk om te realiseren dat de kenmerken zowel permanent/constant als tijdelijk/situationeel kunnen zijn: iemand kan 'een kwetsbaar persoon' zijn (bijvoorbeeld door een fysieke chronische beperking) of iemand zit 'in een kwetsbare periode' (bijvoorbeeld vanwege een scheiding of het verliezen van een baan). Hierbij benadrukken we nogmaals graag dat ieder mens in potentie maar één levensgebeurtenis verwijderd is van kwetsbaarheid.

### 2.4.2 Oorsprong: persoonsgebonden vs. omgevingsgebonden factoren

Ten tweede is er een onderscheid te maken tussen 'in de persoon gelegen factoren' (zoals een verstandelijke beperking) en 'in de sociale omgeving/context gelegen factoren' (zoals de aan- of afwezigheid van een sociaal netwerk en/of hulpbronnen). Bij iedere kwetsbare 'categorie' kunnen de risicofactoren dus meer in de persoon liggen of in de sociale omgeving en context.

### 2.4.3 Samenspel: de impact van het opstapelen van factoren

Ten derde: de mate van kwetsbaarheid wordt mede bepaald door de mate waarin de bovengenoemde kenmerken en factoren samenhangen en/of opstapelen. Hierbij is het van belang te snappen dat alles op elkaar inwerkt en invloed heeft op elkaar. Bijvoorbeeld, een persoon met laaggeletterdheid is niet per definitie kwetsbaar door diens laaggeletterdheid *an sich*. Kwetsbaarheid ontstaat eerder uit een volgorde van optreden van factoren. Zo kan iemand in eerste instantie economisch kwetsbaar zijn vanwege het verliezen van een baan, zich vervolgens terugtrekken uit het sociale netwerk vanwege schaamte, zich daardoor eenzaam en depressief voelen én door diens laaggeletterdheid niet goed begrijpen hoe een uitkering aangevraagd moet worden en waar (fysiek of online) hulp geboden wordt.

## 2.5 Kwetsbaarheid als begrip hanteerbaar gemaakt: vijf categorieën

Uit de vorige paragrafen blijkt dat individuen of groepen in de samenleving een verhoogd risico lopen om nadelige gevolgen te ondervinden als gevolg van een waaier aan (combinaties van) onderliggende factoren. Maar om effectief op deze kwetsbaarheden in te spelen zijn meer handvatten nodig. Daarom zoeken we zoals aangekondigd naar een categorisering op basis van rode draden en overeenkomsten. Met deze clustering 'dempen' we het gekrakeel van alle om aandacht schreeuwende individuele factoren en de oneindige hoeveelheid combinaties die daartussen mogelijk zijn, en ontstaat inzicht in rode draden in behoeften en gedrag. Dat helpt bij het identificeren van (overeenkomsten in) ondersteuningsbehoeften. Daarbij verkennen we eerst de bruikbaarheid van een benadering vanuit sociale klassen en van een benadering vanuit rode draden in verschillende bevolkingsgroepen. Vervolgens komen we tot een definitieve invulling van categorieën.

### 2.5.1 Rode draden in risicofactoren in sociale klassen

Het SCP definieert op basis van haar bevindingen een (nieuwe) Nederlandse klassenstructuur, bestaande uit zeven klassen, hieronder weergegeven in volgorde van hun aflopende 'totaalscore' op de vier typen kapitaal (SCP, 2023, p. 6, p. 30). In deze klassenstructuur zien we het idee terug, dat het simpelweg hebben van een of meer kenmerken mensen niet per definitie kwetsbaar maakt (zoals gesteld in paragraaf 1.2.3), maar dat het de combinatie daarvan en/of de context waarin die kenmerken zich voordoen is die kwetsbaar(der) kan maken:

1. **Werkende bovenlaag** (19,9% van de volwassen bevolking): actief op de arbeidsmarkt, beschikt op drie typen over het meeste kapitaal, op 'cultureel kapitaal' nét tweede positie. Hier zijn in principe niet of nauwelijks kwetsbaarheden aan de orde, tenzij er

zich levensgebeurtenissen voordoen die impact hebben op met name het economisch, sociaal of persoonlijk kapitaal.

2. **Jongere kansrijken** (8,6%): hoogopgeleid en over het algemeen veel hulpbronnen, met een kans om te groeien in economisch kapitaal. Hier zijn in principe niet of nauwelijks kwetsbaarheden aan de orde, tenzij er zich levensgebeurtenissen voordoen die impact hebben op met name het economisch, sociaal of persoonlijk kapitaal.
3. **Rentenierende bovenlaag** (12,2%): in meerderheid gepensioneerd, met doorgaans een goed inkomen, veruit het hoogste gemiddelde vrij beschikbare vermogen en woningwaarde (overwaarde). Hoogopgeleid. Hier leidt de gevorderde leeftijd ertoe dat gezondheid en sociale netwerken onder druk staan. Dat zijn factoren die tot plotselinge veranderingen kunnen leiden en/of bij levensgebeurtenissen die impact hebben op het economisch, sociaal of persoonlijk kapitaal tot kwetsbaarheid kunnen leiden.
4. **Werkende middengroep** (24,9%): neemt op alle kapitaalvormen een middenpositie in. Hier zijn in principe niet of nauwelijks kwetsbaarheden aan de orde, tenzij er zich levensgebeurtenissen voordoen die impact hebben op met name het economisch, sociaal of persoonlijk kapitaal.
5. **Laagopgeleide gepensioneerden** (18,1%): grotendeels niet meer actief op de arbeidsmarkt, redelijk inkomen en vrij veel financieel vermogen (vooral overwaarde op woning). Sobere leefstijl. Weinig digitale vaardigheden, kampen vaak met fysieke ongezondheid en hebben een beperkt sociaal netwerk. Die laatste drie factoren kunnen tot kwetsbaarheid leiden.
6. **Onzekere werkenden** (10,6%): maatschappelijke positie “in twee opzichten wankel” (SCP, 2023, p. 6). Ze hebben moeite om aan te haken op de arbeidsmarkt (verhoudingsgewijs veel werklozen, tijdelijke arbeidscontracten en zzp’ers), en vaak (periodes van) depressieve gevoelens, weinig zelfvertrouwen en negatief zelfbeeld. Bovendien veel lage inkomens en mensen met schulden, geen eigen woning. Sobere leefstijl. Fysiek tamelijk ongezond, een beperkt sociaal netwerk. Hier zijn dus op allerlei manieren kwetsbaarheden te signaleren, vooral ook door het samenspel tussen deze factoren.
7. **Precariaat** (6,3%): op alle vier kapitaaltypen de laagste score. 40% van deze groep is gepensioneerd. Nog eens 40% verricht geen betaald werk, en zoekt daar ook niet naar, bijvoorbeeld vanwege arbeidsongeschiktheid. Door de lage score op alle onderliggende kapitaal-indicatoren is er in deze groep naar alle waarschijnlijkheid per definitie sprake van samenhangende risicofactoren, en daarmee van kwetsbaarheid.

Het is duidelijk dat er samenhang is tussen sociale klasse en (het risico op) kwetsbaarheid. Het ligt ook voor de hand om te constateren dat het risico op kwetsbaarheid het grootst is in de sociale klassen die het lager of het laagst scoren op de vier typen kapitaal. Hoe bruikbaar dat inzicht is, analyseren we in paragraaf 2.5.3.

## 2.5.2 Rode draden in specifieke bevolkingsgroepen tegen het licht

Naast een benadering vanuit sociale klassen is er natuurlijk een waaier aan meer specifieke bevolkingsgroepen te onderscheiden, waarin in meer of minder mate risico bestaat op kwetsbaarheid. Voor de helderheid: we definiëren ‘bevolkingsgroep’ simpelweg als “een deel van een bevolking met een bepaald kenmerk” (Van Dale, z.d.). We houden de volgende bevolkingsgroepen tegen het licht:

- Bevolkingsgroepen met risico op financiële kwetsbaarheid
- Bevolkingsgroepen met risico op kwetsbaarheid vanuit fysieke, mentale of neurodiverse factoren
- Bevolkingsgroepen met risico op kwetsbaarheid vanuit hun leefsituatie of beschikbare hulpmiddelen
- Bevolkingsgroepen met risico op kwetsbaarheid vanuit een gebrek aan basisvaardigheden
- Bevolkingsgroepen met risico op kwetsbaarheid vanuit leeftijdscategorie

### 2.5.2.1 Bevolkingsgroepen met een groter risico op financiële kwetsbaarheid

DNB hanteert in de eerder aangehaalde studie (2023) niet zozeer groepen individuen met gedeelde kenmerken, maar heeft het over huishoudens met gedeelde kenmerken – dat scharen wij onder dezelfde noemer van ‘bevolkingsgroep’ om geen begripsverwarring te veroorzaken. DNB zoomt in die studie in op groepen die op meerdere vlakken kwetsbaar zijn: onzekere werkenden (mensen met een flexibel contract, zelfstandigen), ‘duurhuurders’ (mensen met hoge woonlasten, die niet in aanmerking komen voor een sociale huurwoning maar ook geen koopwoning kunnen betalen) en groepen met hoge energielasten. In de eerste twee groepen gaat het dan in veel gevallen om jongeren, alleenstaanden of eenoudergezinnen, en mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.

Onderzoekers van Wijzer in Geldzaken en Nibud zien verschillen in de aard en mate van financiële kwetsbaarheid tussen mannen en vrouwen, met name op het gebied van economische zelfstandigheid. Mannen die niet economisch zelfstandig zijn, zijn vaker afhankelijk van een uitkering en hebben vaker geen verdienende partner of een partner met een laag inkomen. Vrouwen die niet economisch zelfstandig zijn, hebben juist vaker een partner met een hoog inkomen. Zij lopen bij een scheiding een groot risico op financiële problemen en armoede. En ook alleenstaande vrouwen met minderjarige kinderen zijn vaker financieel kwetsbaar. Ook zien de onderzoekers dat bepaalde financieel kwetsbare groepen te maken hebben met een combinatie van factoren die financieel kwetsbaar maken: lage opleiding, gebrek aan vaardigheden, slechte arbeidsmarktpositie en/of inkomstent rugval. Met name statushouders en mensen met een licht verstandelijke beperking hebben daarmee te maken. Mensen met een slechte arbeidsmarktpositie hebben in het algemeen weinig mogelijkheden om hun positie te verbeteren en hebben vaker

te maken met tussenpozen zonder inkomen die ze moeilijk kunnen opvangen. Financiële kwetsbaarheid van mensen met een chronische ziekte of beperking heeft te maken met hogere uitgaven voor zorg, reizen en/of levensonderhoud en hangen samen met beperkte inzetbaarheid voor werk. Toch is er wat betreft al het voorgaande geen eenduidig beeld van de omvang en overlap tussen de groepen, al zijn er uiteindelijk wel groepen die “in het oog [springen]” en extra aandacht en ondersteuning (of onderzoek) behoeven: mensen met laagbetaald en onzeker werk, statushouders, niet economisch zelfstandige vrouwen, laaggeletterden en mensen met een chronische ziekte of beperking (Van Horssen en Kunkel, 2020, pp. 5-6).

### **2.5.2.2 Bevolkingsgroepen met risico op kwetsbaarheid vanuit fysieke, mentale en neurodiverse factoren**

Als we kijken naar gezondheidsklachten, dan blijkt dat maar liefst 96% van de 75-plussers ten minste één chronische aandoening heeft. Voor mensen onder de 40 jaar ligt dat percentage met 43% een stuk lager. Bovendien zijn er duidelijke verschillen te zien tussen mannen en vrouwen, en ook dat is weer gekoppeld aan leeftijdsgroepen. In de leeftijdsgroep van 0 tot en met 14 jaar zijn er relatief meer jongens dan meisjes met een chronische aandoening, maar vanaf 15 jaar overwegen de vrouwen en zijn mannen in de minderheid. Over de hele bevolking gezien zijn er meer vrouwen (5,5 miljoen) dan mannen (4,9 miljoen) met een chronische aandoening. In totaal leven er in Nederland ruim 10,3 miljoen mensen (59% van de bevolking) met een chronische aandoening (RIVM, 2022).

De komende decennia zullen psychische aandoeningen veel ziektelast veroorzaken. Daarop zijn demografische ontwikkelingen (vergrijzing, bevolkingsgroei) en sociaal-culturele ontwikkelingen (toename van het aantal mensen met een migratieachtergrond) naar verwachting van invloed. Daarnaast zijn er signalen dat de druk op de psychische gezondheid van vooral jongeren en jongvolwassenen steeds verder toeneemt (RIVM, 2018).

Specifieke groepen zijn personen met dyslexie, autisme, ADHD, (kleuren)blindheid, de ziekte van Parkinson; zij kunnen – buiten de zaken waar ze in het dagelijks leven tegenaan lopen – moeite hebben met het gebruiken van overheidsinformatie en dienstverlening als deze niet voldoen aan de toegankelijkheidseisen. Het gaat dan om een groep van zo’n 2,1 miljoen mensen. Hetzelfde geldt voor mensen met een licht verstandelijke beperking (1,1 miljoen), waar met name het taalgebruik een probleem voor kan zijn (LOK, 2022).

### **2.5.2.3 Bevolkingsgroepen met risico op kwetsbaarheid vanuit hun levenssituatie of hulpmiddelen**

Voortbouwend op de drie onder 2.3.4 behandelde indicatoren van kwetsbaarheid vanuit levenssituatie of hulpmiddelen:

- **Vaste woon- of verblijfplaats.** In Nederland waren er in 2018 naar schatting zo’n 39.000 mensen dakloos. Het aantal mensen dat dakloos dreigt te worden is moeilijk te bepalen, maar naar schatting woonden er 55.000 mensen in een vakantiepark of op een camping. Een groeiend aantal daklozen is jong en ruim de helft van het aantal geschatte daklozen heeft een niet-westerse migratieachtergrond (RVS, 2020).
- **Veilig thuis.** Circa 5% van de huishoudens heeft te maken met een onveilige en/of niet-stabiele levenssituatie door meervoudige en complexe problematiek (Ministerie van JenV, 2019).
- **Gezinssamenstelling.** In 2021 was bijna 23 procent van het totale aantal gezinnen een eenoudergezin met kinderen in de leeftijd van 0 tot en met 25 jaar. 15,1% van deze groep leeft onder de lage-inkomensgrens. In 89% van deze gezinnen staat er een moeder aan het hoofd van het gezin. Van alle vrouwen met bijstand is 33% alleenstaande ouder (Van Ansem, Berends en Harthoorn, 2022).
- **Hulpmiddelen.** De 1,1 miljoen mensen die geen computer, internet of tv hebben of gebruiken (LOK, 2022) lopen het risico om informatie mis te lopen die de (Rijks) overheid proactief verspreidt, en hebben minder of geen mogelijkheden om hulp en ondersteuning aan te vragen of zich daarop te oriënteren.

### **2.5.2.4 Bevolkingsgroepen met risico op kwetsbaarheid vanuit een gebrek aan basisvaardigheden**

Mensen die onvoldoende de Nederlandse taal beheersen – waaronder arbeidsmigranten, statushouders, expats – kunnen moeite hebben met het gebruiken van overheidsinformatie en dienstverlening als teksten en instructies te ingewikkeld zijn geschreven. Het gaat dan om een groep van zo’n 2,1 miljoen mensen. Hetzelfde geldt voor de 2,5 miljoen mensen met laaggeletterdheid en/of moeite met rekenen. En voor mensen met een licht verstandelijke beperking (1,1 miljoen). Ook beschikken er 4,5 miljoen mensen niet over voldoende digitale vaardigheden (LOK, 2022). Naar alle waarschijnlijkheid is er veel overlap tussen deze groepen. Ten slotte scoren ouderen (60+) slechter op de ontwikkeling van kritische vaardigheden die fundamenteel zijn voor het bereiken van positieve uitkomsten bij het gebruik van internet, websites en apps (Van Deursen en Helsper, 2020, p. 14).

### **2.5.2.5 Bevolkingsgroepen met risico op kwetsbaarheid vanuit leeftijdscategorie**

De komende decennia groeit het aantal 65-plussers van 3,4 miljoen in 2020 naar 4,8 miljoen in 2040. Daarbinnen groeit het aantal ouderen van 80-plus met 800.000 mensen naar 1,6 miljoen. De levensverwachting van 65-plussers neemt toe, en dat geldt ook voor de verwachtingen met betrekking tot goede gezondheid: de trend in verbeteringen in (ervaren) gezondheid en vitaliteit zal verder doorzetten, waardoor het nog belangrijker wordt om rekening te houden met de grotere diversiteit in de groep ouderen (RIVM, 2020).



Met name de mentale druk op jongeren en jongvolwassenen neemt steeds verder toe, door onder meer een toenemende prestatiedruk en de steeds grotere rol van technologie in het dagelijks leven, met name sociaal media (RIVM, 2018; RIVM, 2020).

### **2.5.3 Conclusie: talloze kwetsbare groepen, vijf soorten kwetsbaarheid**

De (hoofd)onderzoeksvraag waarmee we op pad zijn gestuurd gaat over inzicht in de (ondersteuningsbehoefte van) kwetsbare groepen. Vanuit die gedachte hebben we gezocht naar rode draden in sociale klassen en specifieke bevolkingsgroepen met overeenkomstige risicofactoren. Uiteindelijk concluderen we dat een omgekeerde benadering (rode draden in kwetsbaarheden die in verschillende klassen en bevolkingsgroepen terugkomen) productiever is.

#### **2.5.3.1 Kwetsbare groepen geven een vertroebeld beeld zonder handelingsperspectief**

Het is uit de vorige paragrafen in elk geval duidelijk geworden dat er samenhang is tussen verschillende sociale klassen c.q. specifieke bevolkingsgroepen en (het risico op) kwetsbaarheid. Toch geeft het feit dat iemand tot een bepaalde klasse of bevolkingsgroep behoort en dat er daardoor (mogelijk) kwetsbaarheden zijn op zichzelf nog geen inzicht. Er is immers altijd sprake van een (opstapelende) combinatie van factoren, die in elke individuele situatie weer anders is. De omvang van en samenhang in die factoren kan in geen enkel onderzoek goed worden gededd. Bovendien is het niet altijd zo glashelder te bepalen in welke bevolkingsgroep of klasse iemand valt – ook dat kunnen er meerdere tegelijk zijn (nog los van de vraag of het ethisch gezien altijd gerechtvaardigd is om iemand vanuit zo'n 'hokje' te benaderen). Oftewel: bezien vanuit klassen of bevolkingsgroepen is 'kwetsbaarheid' nog altijd een troebel begrip.

Daarmee concluderen we dat een benadering vanuit bevolkingscategorieën waarin rode draden in risicofactoren te onderscheiden zijn (oftewel: vanuit scherp gedefinieerde 'kwetsbare groepen') onvoldoende handelingsperspectief biedt om beleid te maken, dienstverlening in te richten en ondersteuningsbehoeften te lenigen. Het is overduidelijk: 'de' kwetsbare burger bestaat niet, 'de' kwetsbare groep ook niet, en daarmee 'de' ondersteuningsbehoefte van kwetsbare groepen dus ook niet.

#### **2.5.3.2 Soorten kwetsbaarheid geven inhoudelijk handelingsperspectief in alle situaties**

Als we het perspectief omdraaien en kiezen voor een benadering vanuit de leefwereld, dan kan dat leiden tot *verschillende soorten kwetsbaarheid* – en dat lijkt veel productiever. Immers, wanneer iemand een probleem ervaart waar diegene hulp bij vraagt (al dan niet geholpen in het articuleren van de hulpvraag), dan spreekt zo iemand niet vanuit een groep, maar vanuit de consequenties van dat probleem: "Ik heb hiermee te maken, help mij met..."  
Bijvoorbeeld:

- "Ik ben dakloos, help mij aan een dak boven mijn hoofd."
- "Er zijn allemaal mensen en bedrijven die geld van mij krijgen, maar ik kan hen niet betalen en ik weet niet meer wat ik moet doen."
- "Ik heb deze gezondheidsklachten en wil ... doen, maar dat kan alleen als ... – dus ik heb hierbij hulp nodig."
- "Ik heb geen inkomen en kom in de problemen, maar ik begrijp niet wat ik moet doen om een uitkering aan te vragen."

Soms hangen die problemen samen, en is een integraal perspectief nodig. Maar bij het concreet beantwoorden van vragen, bij het faciliteren, regelen of het direct bieden van hulp en ondersteuning pakt een instantie of hulpverlener heel gericht de problemen aan waar die vanuit een eigen expertisegebied, taak en/of maatschappelijke verantwoordelijkheid ook écht iets aan kan doen. Als het nodig is, werkt die instantie of hulpverlener vervolgens samen met andere partijen om issues op te lossen die buiten de eigen invloedssfeer of expertise liggen.

Daarmee is het te lijf gaan van (de gevolgen van) kwetsbaarheid een kwestie van in- en uitzoomen. Van het doseren van aandacht en van het inzetten van de juiste expertise. Want je moet vanuit een helicopterview in het oog houden dat er meerdere zaken kunnen meespelen, daar begripvol mee omgaan en er alert op zijn om op tijd hulplijnen in te schakelen. Tegelijkertijd is het nodig om met hyperfocus op specifieke problematiek te richten en daar verbeteringen in te bereiken. Bijvoorbeeld door de principes van stress-sensitieve dienstverlening toe te passen en op tijd de hulp in te roepen van andere experts die de scope van de ondersteuning (gedoseerd) verbreden. Alleen dan is het mogelijk om écht maatwerk te leveren. Of om in de juiste situatie de juiste varianten van standaarddienstverlening te leveren, want vaak is er eerder sprake van 'maatconfectie' – afwijkingen van 'de standaard' komen op zichzelf meestal ook weer vaker voor en vormen dus eerder een variant op die norm dan een anomalie die volledig blanco en open moet worden benaderd. Dienstverlening op maat betekent dan eigenlijk: de voor deze persoon met deze combinatie van factoren juiste configuratie van 'standaard-varianten'.

Rode draden in de risicofactoren zijn, verwachten wij, de aanzet voor zulke keuzes. Ze maken de thematiek 'kwetsbaarheid' behapbaarder, en helpen om bij beleidsontwikkeling en het inrichten van dienstverlening te focussen op waar het écht om gaat – de problematiek en de impact daarvan in de leefwereld – zonder te verzanden in de waaier aan mogelijke bevolkingsgroepen die deze problematiek kunnen ervaren.

### 2.5.3.3 Vijf soorten kwetsbaarheid

Daarom clusteren we alle voorgaande risicofactoren op basis van economische, sociale, gezondheids- en omgevingsomstandigheden en persoonlijke kenmerken. Zo ontstaan vijf soorten kwetsbaarheid, waarbinnen mensen te maken hebben met herkenbare rode draden in risicofactoren:

1. **Economische kwetsbaarheid:** dit omvat alle risicofactoren die te maken hebben met een moeizame financiële, arbeids- en/of woonsituatie. Met name mensen met lage inkomens, mensen met schulden, werklozen, daklozen en mensen die afhankelijk zijn van sociale voorzieningen hebben hiermee te maken. Ook kan het hier gaan om onzekere werkenden en om mensen met een gebrek aan vaardigheden die beïnvloeden of zij voldoende inkomen kunnen genereren.
2. **Sociale kwetsbaarheid:** dit omvat alle risicofactoren die te maken hebben met een gebrek aan of ontbreken van sociale ondersteuning. Dit treft mensen die geïsoleerd zijn van hun gemeenschappen, met beperkte sociale netwerken. Ze hebben mogelijk beperkte toegang tot en kansen voor sociale interactie, en beperkte of geen toegang tot hulpbronnen en een sociaal vangnet.
3. **Gezondheidsfactoren met een verhoogd risico:** dit omvat alle risicofactoren rond fysiek of mentale gezondheid en neurodiversiteit, die in combinatie met gebeurtenissen of situaties het risico op kwetsbaarheid verhogen. Dit treft met name mensen met chronische ziekten, lichamelijke en/of verstandelijke beperkingen, psychische of psychosociale problemen, gevoelens van machteloosheid, wantrouwen, afhankelijkheid en lage eigenwaarden en mensen zonder adequate toegang tot gezondheidszorg.
4. **Gezinssituaties met een verhoogd risico:** dit omvat alle gezinsvormen en (leef) omstandigheden, die (al dan niet in combinatie met gebeurtenissen) het risico op kwetsbaarheid verhogen. Dit treft alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, kinderen uit achtergestelde gezinnen, slachtoffers van huiselijk geweld, misbruik of verwaarlozing, jongeren die betrokken zijn bij criminele activiteiten en gezinnen c.q. jongeren met opvoed- en opgroei problemen.
5. **Beperkte basisvaardigheden:** dit omvat alle vormen van moeite met taal (lezen, schrijven, spreken), rekenen en het gebruik van digitale middelen. Dit is een belangrijke factor omdat basisvaardigheden in de huidige maatschappij vaak randvoorwaardelijk zijn voor deelname aan de samenleving, en dat de afwezigheid hiervan iemand kwetsbaarder kan maken. Mensen met beperkte of geen basisvaardigheden kunnen, bijvoorbeeld, mensen met een recente verblijfsstatus, ouderen, mensen met een lichtverstandelijke beperking, mensen met laaggeletterdheid of mensen met een laag opleidingsniveau zijn.

Wat we niet op kunnen lossen, en ook niet kunnen ondervangen in een model, is de stapeling van factoren: veel mensen hebben gelijktijdig te maken met meerdere soorten

kwetsbaarheid. Daaruit volgend kan een individu in werkelijkheid in meerdere categorieën passen; deze ordening is dan ook vooral bedoeld om eenheid van taal en begrip rondom het diffuse concept 'kwetsbaarheid' te kunnen creëren. Dat helpt naar verwachting om keuzes in beleid en dienstverlening te maken – en ook om in dit onderzoek vervolgens te kunnen zoeken naar rode draden in situatie en ondersteuningsbehoeften. Daarbij hebben we breed gekeken, maar herhalen we graag de kanttekening dat er zó veel aanbod is dat we keuzes moesten maken en misschien ook dingen hebben gemist.

## 2.6 Kortom

In dit hoofdstuk is het concept 'kwetsbaarheid' verder uitgewerkt. De conclusie: 'de' kwetsbare burger bestaat niet. En een benadering vanuit kwetsbare bevolkingsgroepen geeft geen eenduidig beeld van de samenhang en overlap tussen groepen en problematiek, en daarmee te weinig handelingsperspectief bij het ontwerpen van beleid en dienstverlening. Een benadering vanuit soorten kwetsbaarheid geeft echter inhoudelijk veel meer aanknopingspunten. Het is daarom van belang een genuanceerd beeld te schetsen van risicofactoren en verschillende vormen van kwetsbaarheid in samenhang te zien. Daarbij benaderen we kwetsbaarheid vanuit rode draden in risicofactoren en hun impact in de leefwereld van mensen. Zo ontstaan vijf categorieën kwetsbaarheid, waarbinnen mensen te maken hebben met herkenbare rode draden in risicofactoren: economische kwetsbaarheid, sociale kwetsbaarheid, gezondheidsfactoren met een verhoogd risico, gezinssituaties met een verhoogd risico en beperkte basisvaardigheden. Factoren die binnen de categorieën vallen kunnen zowel permanent als tijdelijk zijn, zowel 'in de persoon' als 'in de sociale context' liggen en zich opstapelen en op elkaar inwerken. Factoren die het handelen van de burger beïnvloeden zijn de mate van doenvermogen, een disbalans tussen draaglast en draagkracht, de mate waarin iemand ervaart over voldoende steun en hulpmiddelen te beschikken, en de mate van begrip van de overheidsdienstverlening. Met deze definitie van kwetsbaarheid en inventarisatie van risicofactoren, kunnen we gaan zoeken naar rode draden in ondersteuningsbehoefte, wat de focus is van het volgende hoofdstuk.

## 3. Ondersteuningsbehoefte kwetsbare burgers

In voorgaand hoofdstuk verkenden we een waaier aan mogelijke risicofactoren op kwetsbaarheid, die we koppelden aan verschillende interpretaties van kwetsbare groepen. Daaruit kwam naar voren dat we niet kunnen spreken van één groep kwetsbare burgers, en dus ook niet van één ondersteuningsbehoefte. We definieerden uiteindelijk vijf soorten kwetsbaarheid en daarmee vijf categorieën waarin mensen of groepen kwetsbaar kunnen zijn.

Met dat startpunt zijn we vervolgens gaan zoeken naar een gedeelde ondersteuningsbehoefte in deze vijf categorieën. Echter, in de geraadpleegde rapporten wordt er vaak, of alleen, gesproken over ‘de’ kwetsbare burger, waarbij in één adem een ongerichte opsomming volgt van zeer uiteenlopende problematiek – meestal zaken die verspreid zijn over meerdere, zo niet al onze categorieën. Dat geldt bijgevolg ook voor de ondersteuningsbehoeften die daarbij genoemd worden: die zijn rijp en groen en met name illustratief van aard. Een echt heldere lijn is er niet in te ontdekken. Anders gezegd: we hebben weinig tot geen rode draden gevonden in ondersteuningsbehoefte rond vier van de vijf specifieke categorieën. De categorie waar we wel specifieke ondersteuningsbehoeften voor vonden, is beperkte basisvaardigheden. Ten dele over laaggeletterdheid, maar met name over de ondersteuningsbehoefte van mensen met beperkte digitale vaardigheden vonden we literatuur.

In combinatie met ons voornemen om kwetsbaarheid vanuit de leefwereld te benaderen (zie paragraaf 1.2.2) – en vanuit de wetenschap dat de (Rijks)overheid (informatie

over) publieke dienstverlening steeds meer inricht vanuit specifieke situaties in een mensenleven – leidde het moeizaam vinden van algemene rode draden ertoe, dat we in tweede instantie ondersteuningsbehoeften zijn gaan onderzoeken vanuit het perspectief van *levensgebeurtenissen* (kleine of grote veranderingen in iemands leven).

Om die reden beschrijft dit hoofdstuk eerst de ondersteuningsbehoefte van mensen met beperkte basisvaardigheden in de huidige, snel digitaliserende samenleving (3.1), gevolgd door een inventarisatie van (mogelijke) ondersteuningsbehoeften van kwetsbare burgers in het algemeen (3.2). We sluiten dit hoofdstuk af met een blik op levensgebeurtenissen als vertrekpunt bij het onderzoeken van ondersteuningsbehoeften (3.3).

### 3.1 Digitaliserende samenleving en beperkte basisvaardigheden

#### 3.1.1 Waarom gebrek aan basisvaardigheden een probleem is in de digitale samenleving

De (Rijks)overheid heeft de afgelopen jaren, in lijn met een bredere maatschappelijke trend, een flinke digitaliseringsslag ingezet. Het contact tussen burgers en de (Rijks)overheid verloopt daardoor meer en meer digitaal en veel zaken moeten mensen digitaal regelen. Bijgevolg wordt het steeds belangrijker dat mensen over voldoende basisvaardigheden beschikken om toegang te krijgen tot de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid. Maar dat kan ertoe leiden dat mensen overheidsvoorzieningen mislopen – sommige mensen hebben immers beperkte basis- en/of digitale vaardigheden, of willen of kunnen niet op die manier met de overheid communiceren (Algemene Rekenkamer, 2023, p. 31; Stichting Lezen en Schrijven, 2018; Nationale ombudsman, 2017).

Dat realiseert de (Rijks)overheid zich als geen ander. Ze stelt zich dan ook tot doel dat iedereen kan meedraaien in de digitale samenleving en dat niemand wordt buitengesloten van overheidsdienstverlening (Algemene Rekenkamer, 2023, p. 38). Daarom moet overheidsinformatie en dienstverlening toegankelijk zijn, wat wil zeggen dat “iedereen, met of zonder beperking, de kans krijgt om gebruik te maken van alle vormen van voorzieningen, informatie en dienstverlening” (LOK, 2022, p. 29). Daarnaast heerst het idee dat kwetsbare groepen, zoals mensen met beperkte basisvaardigheden, vaak moeilijker te bereiken zijn voor de overheid, daardoor voorzieningen mislopen en (dus) nog kwetsbaarder worden (LOK, 2022).

Maar, wanneer en waarom vragen deze groepen om hulp? En aan wie of wat doen zij dat?

### 3.1.2 Vragen van hulp

In het rapport van LOK (2022, pp. 18-19) geven de onderzoekers een duidelijk overzicht van wanneer en waarom, en aan wie of wat, mensen met beperkte digitale vaardigheden hulp vragen.

- Hoe ouder men is, hoe groter de hulpvraag wordt;
- Burgers vragen over het algemeen sneller om hulp wanneer regelwerk wordt ervaren als complex, risicovol of belangrijk én als het om geld gaat;
- Uit onderzoek van Kantar (2019, in LOK, 2022), onder bijna 1.900 respondenten, blijkt dat 82% van de respondenten met name behoefte heeft aan hulp bij het instellen van apparatuur en het omgaan met virussen en hacks;
- Voor de meeste burgers geldt dat zij hulp willen ontvangen op het moment dat ze een probleem ervaren – er is minder behoefte aan ‘fundamentele’ hulp, bijvoorbeeld om meer digitaalvaardig te worden;
- Mensen die om hulp vragen vinden de deskundigheid van wie zij deze hulp ontvangen het meest belangrijk, gevolgd door de snelheid van de hulp, de kosten en of het laagdrempelig wordt aangeboden;
- Mensen vragen met name hulp aan bekenden: “negen op de tien respondenten zoekt contact met een familielid, vriend of kennis voor het regelen van persoonlijke zaken online” (Kantar, 2019, in LOK, 2022);
- 1% van de mensen die digitaal onvoldoende vaardig zijn gebruikt de bibliotheek als hulpbron.

### 3.1.3 Toegankelijk- en begrijpelijkheid

Naast beperkte digitale vaardigheden kan het niet of beperkt hebben van lees- en schrijfvaardigheden ook voor moeilijkheden zorgen in de interactie tussen burger en (Rijks) overheid. Voor deze groep is de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid pas begrijpelijk als zowel tekst als beeld aansluiten bij hun niveau, wat in de meeste gevallen B1-taalniveau is. Echter, onderzoeken laten zien dat niet alle overheidsinformatie op het B1-taalniveau geschreven is met als gevolg dat een grote groep burgers de informatie niet goed begrijpt, wat kan leiden tot een hogere mate van kwetsbaarheid (LOK, 2022, p. 41).

Hiermee in lijn zijn de ‘praktische’ knelpunten die burgers met een lage zelfredzaamheid en/of beperkte basisvaardigheden ervaren (Mare, 2021a):

- Berichtgeving vanuit de (Rijks)overheid als ingewikkeld en niet helder geformuleerd ervaren;
- Een hulpvraag niet duidelijk kunnen formuleren en/of de eigen situatie niet goed kunnen uitleggen vanwege het niet voldoende beheersen van de Nederlandse taal;

- Regels en ingewikkelde processen als complex ervaren (zowel voor de overheidsmedewerker als de burger).

### 3.1.4 Ondersteuningsbehoefte mensen met beperkte basisvaardigheden

In twee rapporten komt de ondersteuningsbehoefte, specifiek voor mensen met beperkte basisvaardigheden naar voren, namelijk LOK (2022) en Nationale ombudsman (2017).

LOK (2022) stelt dat het voor deze groep kwetsbare burgers belangrijk is om:

- Formele en informele helpers vanuit het sociale netwerk van de burger in te zetten;
- Een contactpunt te faciliteren waar burgers terecht kunnen voor hun vragen over ‘regelwerk’;
- Maatwerk te ontwikkelen;
- Persoonlijk en fysiek contact te kunnen aanbieden aan mensen met beperkte digitale vaardigheden (voor ‘anderen’ kan dit ook telefonisch of online);
- Laagdrempelige en toegankelijke hulp te kunnen bieden, zoals een plek waar zij ‘gewoon’ naar binnen kunnen lopen.

Het rapport van de Nationale ombudsman (2017) gaat dieper in op digitale communicatie, zoals MijnOverheid en de Berichtenbox, en stelt dat het nodig is om:

- Gebruikers meer centraal te stellen door te kijken naar hun behoeften in het contact met de overheid;
- Een alternatief aan te bieden aan mensen wanneer zij niet digitaal kunnen of willen communiceren;
- Verschillende groepen gebruikers en hun behoeften te onderscheiden om op die manier [dienstverlening en communicatie] hier beter op aan te laten sluiten;
- Een digitale faciliteit te ontwikkelen die aansluit bij zowel de meest recente technische mogelijkheden, als bij de kanalen en tools die burgers graag zouden willen gebruiken.

Ten slotte inventariseert Stichting Lezen en Schrijven (2018) vooral voorbeelden van programma’s die taal-, reken- en digitale vaardigheden bij mensen helpen ontwikkelen, vanuit de observatie dat dit een actieve participatie in de samenleving, sociale inclusie, onafhankelijkheid en zelfvertrouwen bevordert. Omgekeerd kun je daaruit concluderen dat het aanbieden van dergelijke programma’s in een ondersteuningsbehoefte voorzien.

## 3.2 Algemene ondersteuningsbehoefte

Naast de bovenstaande ondersteuningsbehoefte van mensen met beperkte basisvaardigheden, zijn er geen bronnen gevonden die specifiek ingaan op de ondersteuningsbehoefte van de andere categorieën kwetsbare burgers. Zoals al

eerder vermeld maken rapporten vooral gewag van de verwevenheid van factoren, die spelen in het leven van ‘de’ kwetsbare burger. Als zodanig is er dus geen sprake van ‘de’ ondersteuningsbehoefte en om die reden behandelen we hier een meer algemene ondersteuningsbehoefte. Grofweg ontdekten we zes behoeften: de burger horen en erkennen, het sociaal-maatschappelijk netwerk versterken, verminderen van doorverwijzingen, het bieden van toegankelijke en begrijpelijke informatie, persoonlijke en laagdrempelig fysiek contact faciliteren en voorzieningen en contact op maat bieden.

### **3.2.1 De burger horen en erkennen en sociaal-maatschappelijk netwerk versterken**

Volgens het programma Werk aan Uitvoering (WaU, 2023) hebben kwetsbare burgers vaak het gevoel niet gehoord te worden. Daarnaast constateert LOK (2022) dat er in het verstrekken van informatie aan burgers er nog weinig consideratie is voor de emoties van de groep en dat nog te weinig rekening wordt gehouden met de mate waarin informatie aansluit bij hun leefwereld. Burgers gaven hun relatie met de (Rijks)overheid een 6 en typeerden die als “noodzakelijk, ingewikkeld en ver weg” (LOK, 2022, p. 46).

Ditzelfde rapport geeft om die reden aan dat mensen in het contact met de (Rijks)overheid willen voelen dat deze hen meer vertrouwt, serieus neemt, ziet en bevestigt (ibid.). Dit is in lijn met Mare (2021a), dat constateert dat burgers in het contact met de overheid een sterke behoefte hebben aan zekerheid en bevestiging. Die mate van zekerheid en bevestiging wordt bepaald door iemands mate van redzaamheid en de mate waarin die gevoelens van angst en onzekerheid ervaart. Hoe minder redzaam en hoe meer gevoelens van angst en onzekerheid, hoe groter de behoefte aan zekerheid en bevestiging (Mare, 2021a). Zekerheid en bevestiging zit in dit geval met name in vragen zoals: “welke stappen moet ik zetten? Bij wie moet ik zijn? Doe ik het goed? Wanneer krijg ik een reactie?” (ibid.).

Daarnaast komt in vrijwel alle literatuur naar voren dat een sociaal netwerk belangrijk is. Voor de toegang tot hulp en ondersteuning, voor de mate waarin ze de problemen die ze ervaren ook aankunnen (Denters et al., 2019), voor het vinden van werk (SLenS, 2018) – noem maar op. Het moge duidelijk zijn dat kwetsbare burgers baat hebben bij een sociaal netwerk en/of een maatschappij, buurt of wijk waarin mensen naar elkaar omkijken en elkaar helpen (Movisie, 2010; Numans et al., 2022). Daarom is het van belang gemeenschapszin en saamhorigheid te bevorderen.

### **3.2.2 Voorzieningen en contact op maat en verminderen van doorverwijzingen**

Een andere behoefte die voortkomt uit de onzekerheid die kwetsbare burgers ervaren in het contact met de (Rijks)overheid, is de behoefte aan een organisatie-overstijgende vorm van contact (WaU, 2023). Hierin is er behoefte aan het zelf kunnen bepalen van het kanaal op een bepaald moment in het proces. De standaard en in de ogen van veel mensen inflexibele route van *click, call, face* zorgt voor onzekerheid bij kwetsbare burgers en voorziet daarmee niet in die behoefte aan bevestiging en contact. Samenwerkingen met non-profitorganisaties, liefdadigheidsinstellingen en lokale gemeenschappen kunnen helpen bij de gezamenlijke inspanning om ondersteuning te bieden aan kwetsbare burgers.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, kunnen kwetsbaarheden zich bovendien gemakkelijk opstapelen en werken deze vervolgens op elkaar in. Wanneer kwetsbare burgers dan afhankelijk zijn van verschillende overheidsorganisaties, ervaren zij vaak knelpunten in de doorverwijzing omdat zij lang moeten wachten op beslissingen en/of bevestiging van de overheid en daardoor onvoldoende inzicht over hun eigen situatie hebben (WaU, 2023). Dit benadrukt de behoefte aan een meer integrale samenwerking tussen overheidsorganisaties. In lijn hiermee is de conclusie van Mare (2021a), dat de behoefte naar eenduidige informatie tussen verschillende instanties, maar ook binnen instanties, aanhaalt. Uit onderzoek blijkt dat burgers over het algemeen geen moeite hebben met het vinden van de dienstverlening van de overheid, maar in het geval van een beperkte redzaamheid en/of meer complexe situatie of hulpvraag, er vaak niet uitkomen vanwege gebrek aan overzicht over de eigen situatie, gebrek aan samenhang en/of overeenstemming tussen instanties, verwevenheid van acties en handelingen, lang moeten wachten op beslissingen van overheidsinstanties en het gevoel ‘niet gehoord te worden’ (Mare, 2021a, p. 11). Hierdoor kan het contact met de (Rijks)overheid bemoeilijkt worden, wat kan leiden tot een toename van de ernst van de problemen.

### **3.2.3 Toegankelijke, begrijpelijke en eenduidige informatie**

De derde behoefte van kwetsbare burgers is het ‘versimpelen’ van informatie vanuit de (Rijks)overheid, door begrijpelijke taal te gebruiken en procedures voor burgers te vergemakkelijken, het liefst via één loket (LOK, 2022, p. 46). Voor kwetsbare groepen kan informatie vanuit de (Rijks)overheid ingewikkeld zijn, en de dienstverlening te weinig toegesneden, waardoor zij hulp zoeken bij verschillende instanties. Echter, het gevolg is dat hulp in dat geval vaak reactief en gefragmenteerd is en daardoor ontoereikend is, te laat komt of zelfs uitblijft (Mare, 2021a, p. 12). Andersom is het voor hulpverleners en instanties zélf ook niet werkbaar als het systeem waarin zij moeten werken niet uitgaat van de ervaring en noden van de mensen die geholpen worden, maar van de opeenvolgende taken en verantwoordelijkheden van de organisaties die de hulpverlening bieden. Dan lopen

die organisaties elkaar regelmatig in de weg, en randvoorwaarden (wetgeving, procedures) bemoeilijken het proces vaak eerder dan dat ze het versoepelen. Dat leidt er dan ook weer toe dat kwetsbare mensen niet goed weten wat er aan de kant van de hulpverlening gebeurt, en dus niet waar ze aan toe zijn. Wat dan weer inwerkt op hun onzekerheid en behoefte aan bevestiging (Bugter, 2022, p. 18). Het is daarom van belang om duidelijke communicatie en toegankelijke informatie te verstrekken, met name over proces, beschikbare hulpbronnen, diensten en rechten, zodat kwetsbare burgers weten waar ze terecht kunnen voor ondersteuning.

### 3.2.4 Persoonlijk, laagdrempelig en fysiek contact

Ten slotte hebben kwetsbare mensen behoefte aan persoonlijk en fysiek contact (LOK, 2022; Mare, 2021a), waarbij zij “een sterke hang [hebben] naar direct, persoonlijk contact” in de vorm van een fysieke afspraak die laagdrempelig en lokaal aanvoelt (Mare, 2021a, p. 10). Persoonlijk contact zit hem volgens ditzelfde rapport ook in ‘aandacht voor het individu’, ‘een naam en/of gezicht van de medewerker’ en ‘de wil om te helpen’ (Mare, 2021a, p. 13). Dit laatste blijken mensen ook een van de grote pluspunten van de Informatiepunten Digitale Overheid te vinden: “persoonlijke hulp en een luisterend oor [...] bieden” (Algemene Rekenkamer, 2023, p. 35).

## 3.3 Levensgebeurtenis als vertrekpunt, drie dimensies van behoeften

Omdat we als gezegd maar weinig rode draden in ondersteuningsbehoeften vanuit specifieke soorten kwetsbaarheid vonden, verschoven we het perspectief naar het leven van mensen. Wat daarin gebeurt, kan immers een trigger zijn die maakt dat mensen daadwerkelijk kwetsbaarheid *ervaren*, daarbij informatie en hulp zoeken en dus zaken met de overheid willen regelen. Vanuit de (Rijks)overheid wordt al veel vanuit de context van dergelijke situaties gewerkt, onder andere in het programma Aanpak Levensgebeurtenissen en de voorloper daarvan, interbestuurlijk programma Mens Centraal.

Door te kijken vanuit levensgebeurtenissen, door heel praktisch te beschrijven wat de situatie is, ga je zien hoe die situatie doorwerkt in wat mensen nodig hebben (oftewel: in hun ondersteuningsbehoefte) en in hoe ze in de situatie staan. Anders gezegd: je gaat zien welke situatie leidt tot welke behoeften. En daarbij geldt: blijf niet aan de oppervlakte, want er ligt vrijwel altijd een groter doel achter de directe behoefte. Wat iemand uiteindelijk wil bereiken of geregeld wil hebben, is dus niet (altijd) hetzelfde als wat diegene zegt te willen of wat uit diens gedrag als behoefte lijkt op te rijzen (Bugter, 2022, 231). Het meest bekende voorbeeld hiervan: iemand die een boor koopt, wil eigenlijk geen boor, maar een gat in de muur. Of eigenlijk: een schilderij ophangen. Of eigenlijk: het huis een prettiger

leefomgeving maken. Die lijn kunnen we doortrekken naar de behoeften van mensen die te maken hebben met verschillende soorten kwetsbaarheid. Iemand die economisch kwetsbaar is, bijvoorbeeld door een gebrek aan inkomen, zal misschien uitspreken dat die “de rekeningen niet meer kan betalen”. Maar eigenlijk zoekt zo iemand primair bestaanszekerheid, en daaronder liggend: gemoedsrust en het beeld bij anderen van een stabiel persoon die alles in de klauw heeft.

Dat is de echte ‘*job to be done*’, die in vrijwel alle gevallen bestaat uit drie dimensies (Christensen et al., 2015, in Bugter, 2022, p. 231):

- **Functionele/praktische dimensie:** wat wil iemand uiteindelijk (!) bereiken en/of geregeld hebben?
- **Emotionele dimensie:** hoe (zeker) voelt iemand zich?
- **Sociale dimensie:** hoe wil iemand zich verhouden tot anderen?

### 3.3.1 Functionele en praktische behoeften

Wat ons opvalt als we verschillende onderzoeken lezen die rond zulke levensgebeurtenissen zijn uitgevoerd, is dat de conclusies sterk gericht zijn op grote, overkoepelende stappen in de ‘klantreis’, waarbij op hoofdlijnen wordt aangegeven wat mensen in zo’n deelstap nodig hebben en ervaren. Maar door het abstractieniveau dat zulke onderzoeken vaak hebben (die vragen om een ‘verdichting’ van heel veel detailstappen in een sequentie van fases), verliezen ze scherpte. Bijvoorbeeld: vanuit een helicopterview op de hele levensgebeurtenis Ik word werkloos heeft ‘de’ kwetsbare burger inderdaad om allerlei redenen en op allerlei manieren moeite met ‘het regelwerk’ (Mare, 2021c, p. 27). Oftewel: zo wordt al het regelwerk rond – in dit geval – een WW- of bijstandsuitkering en toeslagen op één hoop gegooid. Terwijl het aparte processen zijn, met aparte zorgen, vragen, kansen en barrières. En ook weer met eigen rode draden.

Om dat nog wat concreter te maken: een uitkeringsaanvraag is een heel proces op zich, en daarbij is de onderliggende ‘*job to be done*’ van de uitkeringsaanvraag een inhoudelijke behoefte, die vanuit een specifieke kwetsbaarheid ontstaat (onvoldoende of geen inkomen, een risicofactor voor de categorie *economische kwetsbaarheid*). Daarbij kunnen de andere kwetsbaarheids categorieën in meer of mindere mate een rol spelen. Op de mogelijkheden die iemand heeft om dat zelf te regelen, is in heel veel gevallen bijvoorbeeld de kwetsbaarheids categorie *Bepaalde basisvaardigheden* van invloed. Die leidt tot heel andere functionele en praktische behoeften: een begrijpelijk proces, begrijpelijke en leesbare informatie, toegankelijke kanalen, et cetera. Dat zijn verschillende behoeften, die we geneigd zijn op één hoop te gooien als we het hebben over ‘kwetsbare groepen’ en ‘de’ klantreis. Ook als we kijken vanuit een levensgebeurtenis.

Dat hogere abstractieniveau is de makke van het beleidsperspectief. Door de grote aantallen waarin de (Rijks)overheid de levensgebeurtenissen tegenkomt, is meer detail gevoelsmatig niet te behappen. Zo ontstaat behoefte aan een onderzoek als het onze, dat moet zoeken naar ‘de’ ondersteuningsbehoefte van ‘de’ kwetsbare burger, ook al zo’n abstractie. Toch is ook die behapbaarheid *in the eye of the beholder*. Vraag het aan de publieke dienstverleners die zich bezighouden met de uitvoering van specifieke regelingen en voorzieningen, dan kunnen die waarschijnlijk veel scherper duiden wát mensen precies met welke aanleidingen willen regelen, wijzigen, beheren, aanvragen, noem maar op. En wat de drempels zijn die mensen daarbij ervaren.

Oftewel: welke functionele en praktische behoeften mensen hebben, en welke behoeften aan ondersteuning daarbij horen, haalt u waarschijnlijk minder uit de literatuur en uit overkoepelend onderzoek (inclusief dit onderzoek!) – tenzij u de ruimte geeft om écht in te zoomen of vanuit specifieke levensgebeurtenissen een synthese laat maken van beschikbaar, gericht onderzoek naar ervaring van mensen in alle deelstappen, gedaan bij de organisaties die in die deelstappen een taak, expertise of maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben en daarin dus regelwerk faciliteren.

### 3.3.2 Emotionele behoeften

Wat we zien in zowel onderzoeken naar verschillende levensgebeurtenissen vanuit Mens Centraal, zoals Mare (2020; 2021c) en Customer Revolution (2018; 2019), als in onze dagelijkse praktijk: emotie speelt altijd een rol. Stress, verdriet, blijdschap, onzekerheid – meestal is het een combinatie van emoties. Zulke emoties beïnvloeden mensen in hun vermogen om zaken te regelen. De (Rijks)overheid heeft de neiging daaroverheen te stappen. Vanuit formele verantwoordelijkheden hanteert ze een formele toon en houding, die stolt in ambtelijk taalgebruik en jargon. En ze standaardiseert en automatiseert zo veel mogelijk; ze komt de levensgebeurtenissen als gezegd in grote aantallen tegen. Maar juist als er veel emotie speelt, is empathie en (enige mate van) maatwerk nodig.

Dat maatwerk, dat haakt aan de functionele en praktische behoeften. Maar als het gaat om emotie, dan gaat het met name om empathie, bijvoorbeeld om begrijpen wat in of rond ‘jouw’ proces stress kan veroorzaken. Over snappen wat stress met iemand doet, op een emotioneel niveau. En daarop vervolgens inspelen door het proces zó in te richten (of te faciliteren met kanalen en hulpmiddelen) dat het in elk geval geen extra stress oplevert, en in het beste geval stress vermindert of wegneemt. Datzelfde geldt voor onzekerheid (‘doe ik het wel goed?’) – dat hoeft niet altijd meteen doodsangst te zijn, of angst voor grote consequenties van kleine fouten (zoals we zien in onderzoeken naar de behoeften van mensen bij het regelen van zaken rond toeslagen), maar kan ook in kleine dingen zitten. Ervoor zorgen dat elke instructie niet alleen informeert maar ook bevestigt, tussenstappen

inbouwen waarmee iemand kan controleren of die nog op de goede weg is – dat soort zaken komen tegemoet aan de emotionele behoeften rond regelzaken.

Wanneer iemand te maken heeft met een of meer van de vijf soorten kwetsbaarheid, wordt deze emotionele behoefte sterker en sterker.

### 3.3.3 Sociale behoeften

Sociale behoeften moeten in het kader van de levensgebeurtenissen en *jobs to be done* niet a priori gelijkgeschakeld worden met *sociale kwetsbaarheid*. Wanneer iemand met onvoldoende inkomen bijvoorbeeld geen sociaal netwerk heeft dat de tip geeft om überhaupt eens op een uitkering te oriënteren of te helpen bij de aanvraag, dan ligt daar natuurlijk wel een duidelijke behoefte. Maar de sociale behoeften rond een *job to be done* liggen op een ander vlak: mensen willen zich op enige manier verhouden tot anderen. En dus weegt in alle (on)bewuste beslissingen en handelingen mee wat het effect op (de perceptie van) anderen kan zijn.

Een ouder die diens werk verliest of anderszins onvoldoende inkomen genereert, kan bijvoorbeeld worden aangetast in diens vermogen om voor het gezin te zorgen. Door een nieuwe vorm van of aanvulling op inkomen zoals een uitkering te regelen, laat diegene ook zien wel degelijk in staat te zijn om stabiliteit te bieden. Een sociale behoefte kan ook schaamte zijn: niet willen dat anderen zien dat het niet goed met je gaat, of niet ‘onkundig’ over willen komen bij de publieke professional of instantie die tegenover je zit. Zo zijn veel meer sociale behoeften te identificeren, die samenhangen met de context van waaruit iemand diens *job to be done* start.

De mate waarin die sociale behoeften van invloed zijn, en de oplossingen die de (Rijks)overheid ervoor kan bieden, zal verschillen – er zullen zeker sociale behoeften zijn waar de overheid echt niet op kan acteren, omdat ze simpelweg buiten haar invloedssfeer liggen. Maar om écht effectief in te kunnen spelen op de (ondersteunings)behoeften van kwetsbare mensen, om mensen echt te begrijpen, is het dus nodig om te begrijpen welke sociale behoeften meespelen, in plaats van alleen de direct zichtbare functionele, praktische en de onderliggende emotionele behoeften. Dat versterkt een gevoel van (h) erkend, gezien en begrepen worden.

## 3.4 Kortom

In dit hoofdstuk hebben we een rode draad proberen te ontdekken in de ondersteuningsbehoefte van kwetsbare burgers. De groep waar specifieke ondersteuningsbehoeften voor gevonden zijn, zijn mensen met beperkte

basisvaardigheden. Zij hebben in de huidige sterk digitaliserende samenleving met name behoefte aan formele en informele helpers vanuit hun sociale netwerk, een laagdrempelig en fysiek contactpunt waar zij hun vragen kunnen stellen, alternatieve kanalen voor communicatie als zij niet digitaal kunnen of willen communiceren en het 'versimpelen' en toegankelijker maken van informatie vanuit de (Rijks)overheid. Daarnaast is er weinig tot geen onderscheid gevonden in de ondersteuningsbehoefte van de specifieke categorieën: er wordt veelal gerefereerd aan 'de' ondersteuningsbehoefte van 'de' kwetsbare burger. Over het algemeen is het belangrijk om gevoelens van burgers te horen en erkennen, het sociaal maatschappelijk netwerk te versterken, doorverwijzingen te verminderen, toegankelijke en begrijpelijke informatie aan te bieden, persoonlijk en fysiek contact te faciliteren en voorzieningen en contact op maat aan te bieden.

Het is belangrijk om te benadrukken dat de behoeften van mensen die te maken hebben met een of meer soorten kwetsbaarheid divers zijn, en kunnen variëren afhankelijk van de specifieke context en omstandigheden. Daarom is een flexibele aanpak nodig die rekening houdt met individuele behoeften en ervoor zorgt dat de geboden ondersteuning effectief en duurzaam is. Om echt te begrijpen welke functionele/praktische, emotionele en sociale behoeften in een specifieke situatie spelen, is het goed om te kijken vanuit levensgebeurtenissen om te zien welke situaties en sequentie van gebeurtenissen leidt tot welk gedrag, welke handelingen en welke onderliggende behoeften.



## 4. Wat is er al?

In het vorige hoofdstuk hebben we de, al dan niet specifieke, ondersteuningsbehoefte van kwetsbare burgers omschreven. Met deze omschrijving in ons achterhoofd, kijken we in dit hoofdstuk naar ‘wat er al is’ aan programma’s vanuit de (Rijks)overheid om in die ondersteuningsbehoefte te voorzien. Vanuit de (Rijks)overheid wordt er op verschillende thematieken en niveaus gewerkt aan verschillende programma’s – zowel op het gebied van laagdrempelige toegang (aan de ‘voorkant’) als aan het verbeteren van dienstverlening en samenwerkingen (aan de ‘achterkant’). Om die reden kijken we in dit hoofdstuk eerst naar wat er al is ingericht en georganiseerd en daarna naar bewegingen bij de overheid die gericht zijn op het ondersteunen van kwetsbare burgers.

### 4.1 Wat is er nu al ingericht en georganiseerd?

In het rapport van Walters en Van den Biggelaar (2021) is een inventarisatie gemaakt van de huidige dienst- en hulpverleningsstructuren bij overheidsorganisaties, gericht op het grote publiek. In dit deel van het hoofdstuk kijken we naar die inventarisatie van de infrastructuur door de bril van vijf soorten kwetsbaarheid, door de genoemde dienst- en hulpverlening te plotten op deze vijf soorten kwetsbaarheid. Hierin beschrijven we kort welke dienst- en hulpverlening er is op het niveau van gemeenten, uitvoeringsorganisaties en overkoepelende structuren. Paragraaf 4.1.6 geeft een beeld van de dienst- en hulpverlening die op alle soorten kwetsbaarheid van toepassing is. Op deze manier hopen wij een bespiegeling te geven van hoe dit voor kwetsbare groepen is geregeld en geven we in de conclusie aan hoe dit, volgens ons, wel of niet aansluit op de algemene ondersteuningsbehoefte van kwetsbare burgers.

#### 4.1.1 Economische kwetsbaarheid

Op lokaal niveau is er een aantal dienst- en hulpverleningsstructuren dat van toepassing zou kunnen zijn op economisch kwetsbare burgers. Naast de structuren van clusters of diensten Werk en(/of) Inkomen van gemeenten, die mensen ondersteunen met uitkeringsaanvragen (en alle dienstverlening, verantwoordelijkheden en plichten daaromheen), zijn er ondernemer- of werk gerelateerde instellingen zoals vakbonden en de Kamer van Koophandel die burgers naar de gemeente kunnen leiden, zodat zij daar hun vragen kunnen stellen. Daarnaast kunnen financiële werkplaatsen, bewindvoerders, schuldhulpverleningsinstellingen, sociaal raadslieden en schuldhulpmaatjes economisch kwetsbare burgers ondersteunen. Ook wordt er op lokaal niveau ‘outreaching en proactief’ gehandeld, door waarbij gemeenten bijvoorbeeld kijken naar betalingsachterstanden van burgers bij vaste leveranciers en op die manier schulden op tijd te signaleren (Walters en Van den Biggelaar, 2021, pp. 6-7).

Ook bij uitvoeringsorganisaties is er in toenemende mate aandacht voor economische problematiek, met name schuldenproblematiek. Diverse uitvoeringsorganisaties, zoals CJIB, UWV en SVB, experimenteren met het bereiken van burgers die in de knel zitten om samen met hen vroegtijdig naar een oplossing te kunnen zoeken (Walters en Van den Biggelaar, 2021, p. 14).

#### 4.1.2 Sociaal kwetsbaar

Voor sociaal kwetsbare burgers gaat het vooral om ondersteuning in sociale structuren. Dat is op lokaal niveau doorgaans dichtbij georganiseerd: in de wijk. Daar kunnen wijkteams, wijkbeheerders en wijkmanagers fungeren als aanspreekpunt op diverse onderwerpen. Ook spelen welzijnsorganisaties een belangrijke rol in het stimuleren en ondersteunen van het (werken aan) sociale netwerken. Maatschappelijk hulpverleners en andere ondersteunende professionals (bijvoorbeeld jeugdzorg) houden gezinnen in de gaten, en spelen op die manier ook een rol in de sociale cohesie. In het geval van sociaal kwetsbare burgers kunnen buurthuizen, wijkcentra en (sport)verenigingen daarnaast een grote rol spelen (Walters en Van den Biggelaar, 2021, p. 6).

#### 4.1.3 Gezondheidsfactoren met een verhoogd risico

Voor mensen met gezondheidsfactoren die kunnen leiden tot een hogere mate van kwetsbaarheid, zijn er op lokaal niveau zorginstellingen en welzijnsorganisaties, wijkverpleging/thuiszorg, het zorgloket en de huisarts/praktijkondersteuner (Walters en Van den Biggelaar, 2021, p. 6). Op het niveau van uitvoeringsorganisaties, is het CIZ relatief proactief in het benaderen van burgers die vertraging oplopen bij hun GGZ-aanvraag (Walters en Van den Biggelaar, 2021, p. 14).

#### 4.1.4 Gezinssituatie met een verhoogd risico

Voor gezinssituaties met een verhoogd risico op het ervaren van kwetsbaarheid zijn op lokaal niveau het Centrum Jeugd en Gezin, de kindertelefoon en de jeugdzorg. Gemeenten handelen ook *outreaching* en proactief om in contact te komen met burgers door crisismeldingen, zoals ‘zorg voor jeugd meldingen’ (Walters en Van den Biggelaar, 2021, p. 7). Specifieke activiteiten in dit kader zijn bijvoorbeeld voorlichtingsbijeenkomsten en voorlichtingscampagnes (lokaal ingezet of een lokale vertaling van landelijke campagnes).

#### 4.1.5 Basisvaardigheden

Voor mensen met beperkte basisvaardigheden zijn in de meeste gemeenten ondersteuningshulpmiddelen op taal- en digivaardigheid te vinden in bibliotheken, buurthuizen en bij vrijwilligersorganisaties. Dit komt voor in verschillende vormen, zoals het taalhuis, taalmaatjes, voorzieningsconsulenten, meertalig aanbod van informatie, tolken(telefoon), digipunten in de bibliotheek, cursussen digivaardigheid en de formulierenbrigade (Walters en Van den Biggelaar, 2021, p. 6). Stichting Lezen en Schrijven biedt daarnaast ook verschillende taalprogramma's aan. Ook zijn er marktinitiatieven die de gaten in publieke dienstverlening opvullen. Een voorbeeld daarvan is Steffie.nl; een platform dat in makkelijke taal uitlegt hoe dingen werken aan mensen ‘die een zetje kunnen gebruiken’.

Een voorbeeld van een overkoepelende structuur zijn de IDO's. Omdat deze een belangrijk onderdeel vormden van de aanleiding voor het schrijven van dit rapport is ervoor gekozen deze hieronder uitgebreider te behandelen.

##### 4.1.5.1 IDO's

In 2019 zijn de IDO's opgericht door het ministerie van BZK in samenwerking met de Koninklijke Bibliotheek (KB) en de Manifestgroep, met als doel om ondersteuning te bieden aan burgers rondom het gebruik van de digitale overheid en het bevorderen van digitale inclusie. In vijf jaar tijd is een landelijk dekkend netwerk van meer dan zeshonderd IDO's ingericht door heel Nederland, met getrainde medewerkers. Hier kunnen burgers vragen stellen over de digitale overheid en digitalisering en worden er (online) trainingen en cursussen aangeboden, zoals hulp bij het opstellen van digitale berichten, sociale media of de DigiD app (Wijn et al., 2022, p. 12).

De doelen van de IDO's zijn als volgt geformuleerd (Algemene Rekenkamer, 2023):

1. Het bieden van ondersteuning en het geven van algemene informatie over de digitale dienstverlening van de overheid;
2. Herkenbaar, goed bereikbaar, laagdrempelig en toegankelijk zijn;
3. Het *snel* kunnen bieden van begrijpelijke informatie en passende hulp via een IDO in de buurt;

4. Het bieden van eerste hulp en ondersteuning bij (online) overheidsdienstverlening.

In de afgelopen jaren reflecteert een verandering in financiering ook een duidelijke verandering in doelen. Tussen 2019 en 2021, waarin de Manifestgroep en de Koninklijke Bibliotheek de IDO's hebben ontwikkeld, verliep de financiering grotendeels via een subsidieregeling van de Koninklijke Bibliotheek aan onder meer lokale bibliotheken. Het ministerie van BZK was destijds een indirecte medefinancier. De doelen waren, zoals hierboven te zien, gefocust op het bieden van informatie over overheidsdienstverlening, doorverwijzen naar digivaardigheidscurcussen en publieke en/of maatschappelijke organisaties. Echter, sinds 2022 is het ministerie van BZK de grootste financier van de IDO's, wat duidelijk terug te zien is in de verbreding van de doelen. Met een verwijzing naar de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) en het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering, zijn de doelen verbreed naar “het signaleren van behoeften en problemen van burgers door de overheid, de behoefte van burgers aan overheidsloketten, betere samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en een samenhangend netwerk van één-overheidsloketten en informatiepunten” (Algemene Rekenkamer, 2023: 38). Hierin is duidelijk een verschuiving in focus te zien, van digitale inclusie naar overheidsdienstverlening.

##### Evaluatie

In verschillende rapporten is geëvalueerd in hoeverre de IDO's de vooropgestelde doelen de afgelopen jaren hebben behaald, waaronder door de Algemene Rekenkamer (2023), Wijn et al. (2022) en RUG et al. (2022).

Ten eerste blijkt dat de IDO's onvoldoende bijdragen aan digitale inclusie, dat de veelomvattende doelen en bevoegdheden van de IDO-medewerkers niet passen bij de manier hoe de IDO's nu zijn vormgegeven en dat de behoeften van de doelgroep niet bekend zijn (Algemene Rekenkamer, 2023). Wel wordt de sociaal-maatschappelijke functie ervan erkend. Het rapport van de Algemene Rekenkamer (2023) stelt dat:

- Bepaalde groepen burgers [dit wordt niet nader gespecificeerd] de IDO's niet ervaren als laagdrempelig;
- De term ‘passende hulp’ uit de vooropgestelde doelen niet gedefinieerd is en daarom moeilijk te meten;
- Bezoekers het persoonlijke contact bij een IDO waarderen;
- IDO-medewerkers mogen helpen tot en met het inloggen op de ‘Mijn-omgeving’ en het daarna te veel persoonlijke informatie betreft waardoor zij vaak moeten doorverwijzen naar een (lokale) partner die daar wél bevoegd voor is;
- Bezoekers met vragen komen breder dan de digitale overheid, zoals het downloaden van een app of online bankieren;
- De kennis die de IDO-medewerkers opdoen in de cursussen niet goed aansluit bij de

vragen die bezoekers stellen: “maar ongeveer een derde van de geregistreerde vragen gaat over dienstverlening van de Manifestgroep, de meerderheid daarvan gaat over DigiD” (Algemene Rekenkamer, 2023, p. 35).

Ten tweede, vanaf 2023 worden de IDO's bekostigd via een specifieke uitkering en krijgen gemeenten een grotere lokale regierol. Om die reden is er veel focus op de huidige relatie tussen de IDO's en gemeenten. Uit onderzoek van Wijn et al. (2022) blijkt dat:

- Gemeenten over het algemeen bekend zijn met het bestaan van de IDO's;
- Het kennisniveau over de IDO's bij de gemeenten niet heel hoog is;
- De relatie tussen gemeenten en bibliotheken in ontwikkeling is;
- De bibliotheken goed gebruik maken van de outputregistratietool van de Koninklijke Bibliotheek (KB);
- De IDO's een grote mate van pluriformiteit kennen: de werkvormen verschillen per lokale context;
- De invulling van de IDO's lijkt over de jaren te veranderen: de rol wordt breder dan 'alleen' hulp bij digitale dienstverlening en de doelgroep wordt ook groter;
- De belangrijkste succesfactor is dat de IDO's contact mogelijk maken met mensen van vlees en bloed.

Wat betreft samenwerkingen en doorverwijzingen ziet Wijn et al. (2022) dat een groot netwerk aan (lokale) actoren samenwerkt met de bibliotheken, en voor een groot deel onderdeel zijn van de Manifestgroep, zoals uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid (Wijn et al., 2022, p. 25). Echter, het komt ook voor dat organisaties die niet tot de Manifestgroep partijen behoren (zoals ziekenhuizen of lokale bankfilialen), hun cliënten doorsturen naar de IDO's. Dit is in principe niet het doel van de IDO's, maar geeft wel aan dat hier behoefte aan is (Wijn et al., 2022, p. 21).

Ten derde stelt het rapport van RUG et al. (2022) dat:

- De bibliotheek nog niet alle doelgroepen bereikt, omdat de bibliotheek door veel mensen (nog) niet wordt gezien als een maatschappelijke-educatieve instelling en doordat (digitaal) laaggeletterden moeilijk te bereiken blijken via grote communicatiecampagnes (RUG et al., 2022: 5).
- Bibliotheekmedewerkers zich overvraagd voelen, door de beperkte middelen en uren van de bibliotheek: “soms hebben medewerkers het gevoel niet de juiste kennis, vaardigheden, en affiniteit te bezitten om mensen goed te kunnen ondersteunen” (ibid.).
- De hulpvraag breder is dan het aanbod, omdat het IDO is ingericht op het ondersteunen van vragen rondom de digitale overheid en digitalisering, maar burgers

met bredere vragen naar het IDO komen (ibid.).

- Concurrentie in het sociaal domein samenwerkingen bemoeilijkt;
- 'Kwetsbare' groepen de bibliotheek niet weten te vinden en deze plek niet als laagdrempelig ervaren.

Daarnaast vestigt het rapport aandacht op de barrières die burgers kunnen ervaren om digitale vaardigheden te ontwikkelen, zoals (faal)angst, onzekerheid (ten opzichte van de digitale wereld) en taal en laaggelettertheid: “angst voor digitale technologie en onzekerheid om iets 'fout' te doen vormen belangrijke drempels om digitale geletterdheid (verder) te ontwikkelen” (RUG et al., 2022, p. 10). Dit is in lijn met een eerdergenoemd punt, dat burgers het liefst 'gewoon' antwoord willen op hun hulpvraag.

### **Doorontwikkeling**

Op basis van de rapporten van RUG et al. (2022) en Wijn et al. (2022), zijn zes aandachtspunten van belang bij de doorontwikkeling van de IDO's:

1. Er moet onderzocht worden hoe het beeld van de bibliotheek als maatschappelijk-educatieve instelling versterkt kan worden en hoe (digitaal) laaggeletterden het meest effectief bereikt kunnen worden (RUG et al., 2022, p. 5).
2. Het is belangrijk om te kijken naar hoe IDO-medewerkers in hun kracht kunnen worden gezet en welke middelen hiervoor nodig zijn (ibid.).
3. Er zou onderzocht kunnen worden hoe IDO's beter ingebed kunnen worden in de structuur van sociale hulp, “om zo een meer samenhangende aanpak met een doorlopende leerlijn te generen” (ibid.).
4. Bepalen op welke doelgroepen het IDO zich gaat richten (RUG et al., 2022, p. 10) en met name welke subdoelgroepen om met relevante ondersteuning in te kunnen spelen op specifieke behoeften (Algemene Rekenkamer, 2023, p. 36).
5. Er kan worden nagedacht over een meer op vertrouwen rustende bejegening, door 'leren' te zien als een positief en sociaal proces, en burgers niet te labelen als 'problematisch' of 'onbekwaam' (RUG et al., 2022, p. 5).
6. Er moet meer aandacht naar het verbeteren van de samenwerkingen met lokale partners en gemeenten (Wijn et al., 2022, p. 4).

Om de IDO's in de toekomst anders in te richten en beter te laten aansluiten bij de behoefte van burgers is het belangrijk om afwegingen te maken op het gebied van structuur (informele hulp vs. formele ondersteuning), duur (rondom concrete hulpvragen vs. langdurige ondersteuning), context (hulp met taal, financiën, sociale problematiek apart vs. integreren met digitale hulp), inrichting (centrale balie in de bibliotheek vs. ondersteuning in de gehele bibliotheek), personeel (uitbreiden takenpakket huidige medewerkers vs. een nieuwe specifieke functie voor 'digitale hulpverlener') en richting (vraag gestuurd vs. actief programmeren van aanbod) (RUG et al., 2022, p. 10).

Het is echter goed om te benoemen dat de rapporten die concreet spreken van de doorontwikkeling van de IDO's vanuit een sterk bibliotheekperspectief en met een focus op digitale vaardigheden geschreven zijn. Uit gesprekken met onze opdrachtgever (en uit de doelen die ook de Rekenkamer opsomt in haar analyse (2023) blijkt echter dat voor het ministerie van BZK de IDO's een beleidsinstrument zijn in het contact met de overheid, met een focus op inclusieve dienstverlening in het algemeen. Vanuit dat perspectief kan het 'door ontwikkelen van de IDO' heel verschillende vormen aannemen.

#### **4.1.6 Op alle van toepassing**

Naast bovengenoemde dienst- en hulpverlening die wij hebben ondergebracht onder de vijf soorten kwetsbaarheid worden er in het rapport van Walters en Van den Biggelaar (2021) dienst- en hulpverleningsstructuren genoemd die op alle soorten kwetsbaarheid van toepassing kunnen zijn. In deze paragraaf beschrijven we deze kort op het niveau van gemeenten, uitvoeringsorganisaties en overkoepelende structuren.

##### **Gemeenten**

Wat betreft de gemeenten en alle soorten kwetsbaarheden geldt: burgers kunnen via verschillende kanalen zelfstandig contact opnemen met de gemeente om vragen te stellen op het gebied van financiën, inkomen, jeugd en welzijn (Walters en Van den Biggelaar, 2021, p. 6). Manieren om met gemeenten in contact te komen zijn onder andere digitaal via een website en online contactformulier, sociale media, telefonisch contact met het Klant Contact Centrum (KCC), een fysieke balie in het stadskantoor of gemeentehuis, inloopsprekuren, de post en soms via een apart loket voor een specifiek onderwerp (Walters en Van den Biggelaar, 2021, p. 8). Bij de gemeenten zijn veel mogelijkheden voor burgers om persoonlijk contact te initiëren, in de vorm van fysieke inloop-, steun- en informatiepunten die in de buurt worden georganiseerd en ondersteuningsactiviteiten in buurthuizen (ibid.). Ook voeren de gemeenten hersteloperaties uit (zoals bij de gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslagaffaire), organiseren voorlichtingsbijeenkomsten op verschillende onderwerpen zoals jeugdzorg, onderwijs, dementie en sport en ze voeren lokaal de landelijke voorlichtingscampagnes uit – naast eigen campagnes. Structuren waar alle burgers gebruik van kunnen maken en/of die hen zouden kunnen helpen in hun voorzien in hun ondersteuningsbehoefte zijn onder andere het juridisch loket, een gemeentelijke of zelfs de nationale ombudsman, Rijksoverheid.nl en vrijwilligersorganisaties zoals Humanitas, Rode Kruis, de kerk en voedselbanken (Walters en Van den Biggelaar, 2021, pp. 6-7).

##### **Uitvoeringsorganisaties**

Ook bij uitvoeringsorganisaties geldt dat burgers contact met deze organisaties kunnen opnemen met een verscheidenheid aan redenen; van het aanvragen van je rijbewijs

tot het doorgeven van een wijziging in de leefsituatie. Daarnaast is er vaak sprake van doorverwijzingen, waarbij burgers naar de juiste ketenpartners worden geleid. Echter, Walters en Van den Biggelaar (2021) stellen dat dit proces vaak bemoeilijkt wordt door de AVG. Dat herkennen we uit andere onderzoeken die wij uitvoeren: door strenge privacyregels zijn professionals voorzichtig en/of voelen ze zich gehinderd om 'warm' over te dragen, wat ertoe leidt dat mensen soms meerdere keren hun verhaal moeten doen, bij de verkeerde loketten met de verkeerde vraag komen et cetera. Dit geldt overigens niet alleen voor uitvoeringsorganisaties, maar ook op gemeentelijk niveau.

Manieren om met uitvoeringsorganisaties in contact te komen zijn vergelijkbaar met gemeenten, namelijk; online via contactformulieren, sociale media zoals Twitter, Facebook en Instagram, telefonisch, een fysieke balie en via videobellen. Over het algemeen is het uitgangspunt bij veel uitvoeringsorganisaties: "digitaal waar mogelijk, persoonlijk waar nodig" en het bieden van keuzemogelijkheden van kanalen aan de burger (Walters en Van den Biggelaar, 2021, p. 14). Wat wel te zien is, is dat het fysieke persoonlijke kanaal op veel plekken wordt heroverwogen, opgeschaald of opnieuw ingevoerd.

Uitvoeringsorganisaties maken ook vaak gebruik van zogenoemde 'systeemsignalen', waarbij burgers automatisch herinnerd worden via een brief in de brievenbus en/of de MijnOverheid Berichtenbox aan het doen van een bepaalde actie. De Belastingdienst werkt aan proactieve dienstverlening op maat, waarbij ze kijkt naar groepen burgers die wellicht hulp nodig hebben en proactief kunnen worden benaderd. Daarnaast kent elke uitvoeringsorganisatie volgens Walters en Van den Biggelaar (2021) ook specialisten die worden ingezet op meer complexe of minder reguliere regelingen of specifieke (kwetsbare) doelgroepen. Zo hebben de SVB en UWV Werkplaatsen Maatwerk in Dienstverlening en DUO een afdeling 'persoonsgericht innen' waarbij gekeken wordt hoe maatwerk toegepast kan worden bij terugbetaling van studiefinancieringsschulden (ibid.).

##### **Overkoepelende structuren**

Overkoepelende structuren die op alle soorten kwetsbaarheid van toepassing zijn, hebben vooral te maken met informatievoorziening en voorlichtingscampagnes vanuit de Rijksoverheid. De rol van informatievoorziening vanuit de Rijksoverheid is om te informeren over inhoudelijke zaken en burgers de weg te wijzen naar uitvoeringsorganisaties, gemeenten en ministeries en/of direct antwoord te geven op de vragen van burgers. De thematische campagnes van de Rijksoverheid hebben ook als functie om te informeren en lopen meestal via de bestaande ingangen van Informatie Rijksoverheid (Walters en Van den Biggelaar, 2021, p. 18).

## 4.2 Bewegingen bij de overheid die gericht zijn op het ondersteunen van kwetsbare burgers

Los van de ingerichte structuren en ontwikkelingen op lokaal, centraal en uitvoeringsniveau, is er ook op het gebied van verschillende stelsels veel in beweging. De overheid initieerde en/of draagt bij aan bewegingen die gericht zijn op het beter ondersteunen van (kwetsbare) burgers. We lichten er een aantal uit: de stelselvernieuwing rechtsbijstand, verandering van de arbeidsmarktinfrastructuur, het realiseren van laagdrempelige en onafhankelijke fiscale rechtshulp, overheidsbrede loketten en de aanpak levensgebeurtenissen.

### **Stelselvernieuwing rechtsbijstand**

Sinds 2018 werkt het ministerie van Justitie en Veiligheid samen met betrokken organisaties zoals Het Juridisch Loket, Openbaar Ministerie, de Rechtspraak en de Raad voor rechtsbijstand aan het verbeteren van de kwaliteit van de juridische dienstverlening. Het doel is dat burgers gemakkelijk en snel de juiste route vinden bij een juridisch probleem en dat zij goed geholpen worden om deze problemen op te lossen (Rijksoverheid.nl, z.d.). Deze hulp wordt online, via spreekuren in de buurt of telefonisch aangeboden.

Hierbij is het idee dat er extra aandacht wordt besteed aan maatwerk en de menselijke maat, door meer ‘burgergericht’ te werken met minder onnodige juridische procedures en meer rekening te houden met de specifieke problemen van individuele burgers (Rijksoverheid.nl, z.d.). Sinds 2018 worden er pilots uitgevoerd binnen zowel de eerste lijn (bijvoorbeeld de ‘online keuzehulp bij scheiden), tweede lijn (bijvoorbeeld ‘het rechtsbijstand portaal/online doorverwijssysteem) en burgergerichte overheid (bijvoorbeeld de ‘versterking samenwerking Het Juridisch Loket en UWV) (Ministerie van Justitie en Veiligheid, z.d.).

### **Arbeidsmarktinfrastructuur**

Vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) wordt er gewerkt aan een toekomstbestendige arbeidsmarktdienstverlening. Het doel hierbij is om de mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op te lossen door een betere samenwerking tussen de verschillende partijen te bewerkstelligen en het systeem toegankelijker en eenvoudiger te maken. Dit is in lijn met de ambitie van het kabinet om “een arbeidsmarktinfrastructuur in te richten waarin niemand verdwaalt en iedereen tijdig toegang krijgt tot passende ondersteuning als dat nodig is” (Kamerbrief uitgangspunten voor de uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur, 2022).

Door de grote hoeveelheid (publieke) loketten en regelingen raakt een grote groep mensen vaak het overzicht kwijt en vinden zij om die reden niet de ondersteuning die zij nodig hebben (ibid.). Om dit te voorkomen (en werkloosheid zo veel mogelijk te voorkomen en/of zo kort mogelijk te houden) werkt het ministerie van SZW aan de ontwikkeling van

regionale loketten, persoonlijke werkplannen en het uitbreiden van aanbod voor om- of bijscholing. Het doel is om in alle 35 arbeidsmarktregio’s minimaal één regionaal loket te realiseren waar zowel werkzoekende als werkgevers en werkenden terecht kunnen met vragen over werk. Partijen die hier bij betrokken zijn, zijn onder meer UWV, gemeenten en sociale partners.

### **Laagdrempelige, onafhankelijke fiscale rechtshulp**

Vanuit het ministerie van Financiën wordt er gewerkt aan de verbetering van de laagdrempelige onafhankelijke fiscale rechtshulp. De vier mogelijke taken voor de rechtshulp zijn: 1) brede intake (hulp en advies), 2) rechtsbijstand, 3) belangenbehartiging en 4) systeemkritiek.

Burgers kunnen op dit moment terecht bij een verscheidenheid aan maatschappelijke organisaties voor hulp en advies. Om die reden wordt er binnen dit project gekeken naar het verbeteren van samenwerkingen tussen lokale hulpverlening en publieke dienstverlening en deze domeinen met elkaar te verbinden, met als doel dat “belastingplichtigen en toeslaggerechtigden betere toegang hebben tot een nader te bepalen minimumniveau laagdrempelige rechtshulp bij toeslagen en belastingzaken” (Kamerbrief voortgang laagdrempelige onafhankelijke fiscale rechtshulp, 2023, p. 2). Naast hulp en advies is het belangrijk dat burgers een beroep kunnen doen op formele rechtsbescherming en rechtsbijstand, bijvoorbeeld wanneer zij in conflict zijn met de Belastingdienst en/of Dienst Toeslagen. In het najaar van dit jaar wordt bepaald of (en zo ja, welke) aanvullingen nodig zijn om de rechtsbijstand voor fiscale zaken en toeslagen te verbeteren (ibid.). Daarnaast wordt onderzocht hoe een onafhankelijke belangenbehartiger ingericht kan worden, als een onafhankelijke partij die burgers kan bijstaan wanneer zij er niet uitkomen met bijvoorbeeld de Belastingdienst of Dienst Toeslagen. Hiervoor is een kwartiermaker aangesteld (ibid.). Tot slot, systeemkritiek kan worden aangevuld met inzichten vanuit de belangenbehartiger, de maatschappij, de rechtspraak en vanzelfsprekend vanuit de Belastingdienst en Dienst Toeslagen (ibid.).

### **Overheidsbrede loketten**

Binnen het programma Werk aan Uitvoering (WaU) is het programma ‘Inrichten overheidsbrede loketten’ opgericht, met als doel een loket “waarin verschillende overheids- en uitvoeringsorganisaties achter de schermen samenwerken om geïntegreerde dienstverlening te bieden, zodat de burger [die niet zelfredzaam is in het zaken doen met de overheid én] met een complexe vraag niet verdwaalt in een klassiek van-het-kastje-naar-de-muur-verhaal” (Ferro, 2023, p. 5). Het doel is om een verbinding te leggen tussen de verschillende initiatieven die gericht zijn op het ondersteunen van kwetsbare burgers.

Recent zijn vijf praktijkinitiatieven onderzocht (Ferro, 2023) waarbij sprake is van een vorm van samenwerking achter de schermen tussen verschillende overheidsorganisaties. Daarbij keken de onderzoekers naar de ervaringen van zowel de medewerkers als burgers, naar de vraag in hoeverre de loketten aansluiten bij de doelgroep en op welke aspecten beleid en communicatie verbeterd kan worden. Wij lichten de ervaringen van medewerkers en burgers uit, en laten zien waar op gelet moet worden bij de doorontwikkeling volgens zowel de medewerkers als burgers. Het is echter goed om te benoemen dat het onderzoek van Ferro (2023) een eerste evaluatie is en dat inzichten hieruit inmiddels benut worden. De stand van zaken kan daardoor veranderd zijn.

Over het algemeen zien medewerkers een sterke waarde in het fysiek bij elkaar zijn van uitvoeringsorganisaties, waardoor ze in staat zijn van elkaar te leren, beter zicht te krijgen op de samenhang tussen verschillende regelingen en wetten, en waardoor sociaal raadslieden beter contact kunnen hebben met uitvoeringsorganen (Ferro, 2023, p. 15). Echter, medewerkers van de gemeente ervaren het als vervelend wanneer zij alleen maar in staat worden gesteld om door te verwijzen. Daarmee uiten zij een behoefte om beter, meer geïntegreerd en effectiever hulp te kunnen bieden.

De redenen waarvoor burgers naar de overheidsbrede loketten komen, lopen uiteen van problemen die administratief eenvoudig op te lossen zijn tot heel complexe vraagstukken. Volgens Ferro (2023) valt dit op te delen in 1) simpel en direct opgelost, 2) relatief simpel, maar wel met enige complexiteit, en 3) ontwrichtende ervaringen. De tevredenheid van burgers over het overheidsbrede loket wordt volgens Ferro (2023) met name bepaald door:

- Het persoonlijke face-to-face contact, dat specifiek van toepassing is op de burgers met minder digitale vaardigheden en die de Nederlandse taal niet vaardig zijn.
- Het vertrouwde gevoel dat het loket hen geeft, waardoor zij meer rust ervaren.
- De mate waarin de rol van emoties zoals onmacht, onzekerheid en machteloosheid wordt erkend.
- De mate van laagdrempeligheid. De burger ervaart het als prettig wanneer er gemakkelijk een afspraak gemaakt kan worden met het loket en/of je ‘gewoon binnen kan lopen’.
- De samenhang met de buurtteams, omdat voor sommige burgers een bezoek aan het gemeentehuis wordt ervaren als een drempel – omdat het ‘de overheid’ is. Zij voelen zich meer op hun gemak in bijvoorbeeld een buurthuis. Voor anderen is het gemeentehuis juist weer praktisch, omdat ze daar toch al moeten zijn.

Hiernaast blijkt uit het onderzoek dat het overheidsbrede loket met name een grote rol kan spelen in de levens van mensen met beperkte basisvaardigheden. De meerwaarde van de

overheidsbrede loketten zit in het feit dat er aan het loket ter plekke bepaald kan worden wat nodig is, er goede connecties zijn tussen loketmedewerkers en andere organisaties, het onderdeel is van een netwerk van andere lokale loketten en de medewerkers goed naar de persoon kijken en door kunnen vragen in een fysiek gesprek (Ferro, 2023).

### **Aanpak levensgebeurtenissen**

Ten slotte staan we nog even kort stil bij zaken die ons opvallen als we inzoomen op de manier waarop de (Rijks)overheid informatie en dienstverlening biedt vanuit levensgebeurtenissen, een aanpak vanuit het ministerie van Algemene Zaken, Dienst Publiek en Communicatie, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het meest in het oog springt de vorm ‘persoonlijke overzichten’, aangeboden via Rijksoverheid.nl. Met deze regelhulp, waarbij de burger met behulp van een paar meerkeuzevragen diens situatie rond de levensgebeurtenis schetst, beoogt de (Rijks)overheid tegemoet te komen aan het in onderzoeken vaak geconstateerde gebrek aan overzicht van wat er eigenlijk allemaal geregeld moet worden.

Daarbij constateren wij vooral dat deze persoonlijke overzichten weliswaar veel zaken adresseren, maar nog geen concrete handvatten bieden. Het is in feite vooral een wegwijzer naar andere plekken waar meer informatie te vinden is, op zo’n manier gepresenteerd, dat je volgordelijk je mening kunt vormen. Echter, doordat het hele proces en het overzicht zelf digitaal is, kan dat evengoed voor problemen zorgen. Ook is het taalgebruik hier en daar wel echt complex, en is de informatie inhoudelijk vaak veel te beknopt om op waarde te kunnen schatten wat de bedoeling is, of dat iets is wat een burger móet doen, of het een advies betreft, of een situatieschets van iets wat simpelweg vaak gebeurt. Zo laat het persoonlijke overzicht rond de levensgebeurtenis Ik krijg een kind zien dat aanstaande ouders in het derde trimester (vanaf 27 weken zwanger) de voor- en achternaam van het kind kunnen kiezen. De toelichting achter de link gaat over hoe je die naam kiest en vermeldt als je aangifte doet van de geboorte. Dit kan echter pas ná de geboorte – wat in de regelhulp het volgende kopje is. Zo zitten er in meer regelhulpen verschillende onduidelijkheden.

## **4.3 Kortom**

Een groot deel van de dienst- en hulpverleningsstructuren genoemd in Walter en Van den Biggelaar (2021), gaan uit van een bepaalde mate van zelfredzaamheid bij burgers, op een paar enkele proactieve manieren om ‘in contact te komen met de burger’ na. Wel wordt aangegeven dat persoonlijke fysieke loketten terrein lijken te winnen, wat aansluit op de behoefte aan persoonlijk en fysiek contact van kwetsbare burgers geformuleerd in hoofdstuk 3. Wat betreft de IDO’s, deze hebben als doel om ondersteuning te bieden aan burgers rondom digitale overheid en het bevorderen van digitale inclusie. Uit de

geraadpleegde literatuur blijkt echter dat de vooraf gestelde doelen niet gehaald worden en er in de doorontwikkeling rekening gehouden moet worden met, onder anderen, het versterken van het beeld van de bibliotheek als maatschappelijk-educatieve instelling en op welke (sub-)doelgroepen gericht gaat worden.

De bewegingen bij de overheid die gericht zijn op het ondersteunen van kwetsbare burgers sluiten deels aan bij de behoeften van kwetsbare burgers. Met name de stelstelvernieuwing rechtsbijstand, arbeidsmarktinfrastructuur, de laagdrempelige onafhankelijke fiscale rechtshulp en de overheidsbrede loketten sluiten aan op de behoefte aan een organisatie-overstijgende vorm van contact en een integrale samenwerking tussen organisaties. Deze overheidsbrede loketten worden door zowel burgers als medewerkers als erg positief ervaren. Bij de doorontwikkeling is het echter nog wel van belang om, onder anderen, aandacht te hebben voor het creëren van een prettige fysieke ruimte en helder te krijgen wat het loket wel en niet doet. Ten slotte zijn de digitale regelhulpen die met name via Rijksoverheid.nl worden aangeboden als hulpmiddel bij het omgaan met (regelwerk na) een levensgebeurtenis op een aantal punten voor verbetering vatbaar.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

Het doel van deze deskresearchanalyse was om op basis van beschikbare literatuur antwoord te geven op de volgende hoofdvraag:

*Hoe kan de publieke dienstverlening van de (Rijks)overheid aansluiten op de behoeften van kwetsbare groepen in de samenleving?*

In dit hoofdstuk geven we antwoord op die hoofdvraag door de volgende deelvragen te beantwoorden:

1. Wat maakt iemand een kwetsbare burger?
2. Wat is de ondersteuningsbehoefte van kwetsbare burgers?
3. Hoe worden kwetsbare groepen in de samenleving op dit moment voorzien in hun ondersteuningsbehoeften wat betreft overheidsdienstverlening?
4. Hoe kan de (Rijks)overheid aansluiten op de behoeften van kwetsbare burgers?
5. Welke rollen/bevoegdheden zijn nodig om te voorzien in de ondersteuningsbehoefte van kwetsbare burgers?
6. Wat weten we nog niet en waar is meer onderzoek naar nodig?

De resultaten uit de literatuurstudie leiden daarnaast tot aanbevelingen, wat tevens het 'antwoord' is op deelvraag 6. Onze aanbevelingen zullen onder iedere deelvraag en bijbehorende conclusie duidelijk naar voren komen.

### 5.1 Wat maakt iemand een kwetsbare burger?

We hebben gezien dat kwetsbaarheid een diffuus en niet makkelijk eenduidig te definiëren concept is, waarbij sprake is van een samenspel en/of opeenstapeling van veel verschillende risico- en/of beïnvloedende factoren. De conclusie is dat 'de' kwetsbare burger niet bestaat, maar dat kwetsbaarheid benaderd moet worden vanuit rode draden in risicofactoren, hun impact in de leefwereld van mensen en dat kwetsbaarheid (ook) ontstaat in de *interactie* met de overheidsdienstverlening. In de analyse van het concept zijn vijf categorieën kwetsbaarheid ontstaan, waarbinnen mensen te maken hebben met herkenbare rode draden in risicofactoren: economische kwetsbaarheid, sociale kwetsbaarheid, gezondheidsfactoren met een verhoogd risico, gezinssituaties met verhoogd risico, en beperkte basisvaardigheden.

Factoren die binnen deze categorieën vallen kunnen zowel permanent als tijdelijk zijn, zowel 'in de persoon' als 'in de sociale context' liggen en zich opstapelen en op elkaar inwerken. Factoren die het handelen van de burger beïnvloeden zijn de mate van doenvermogen, de (dis)balans tussen draaglast en draagkracht, de mate waarin iemand ervaart over voldoende steun en hulpmiddelen te beschikken dan wel er alleen voor staat, en de mate van begrip van de overheidsdienstverlening.

#### 5.1.1 Aanbevelingen

- 'De' kwetsbare burger bestaat niet, daarom is het belangrijk om niet in 'containerbegrippen' te blijven praten.
- Kies per beleidsvraag of levensgebeurtenis welke soort kwetsbaarheid het meest van toepassing is en specificeer en analyseer daarbinnen de impact van de kwetsbaarheid op de interactie met de (Rijks)overheidsdienstverlening. Maak hierin expliciete keuzes.
- Wees je daarnaast altijd bewust van de bovengenoemde beïnvloedende factoren op deze interactie.

### 5.2 Wat is de ondersteuningsbehoefte van kwetsbare burgers?

Omdat we niet kunnen spreken van één kwetsbare burger, kunnen we ook niet spreken van één ondersteuningsbehoefte. Echter, in de geraadpleegde bronnen wordt er vaak, of alleen, gesproken over 'de' ondersteuningsbehoefte van 'de' kwetsbare burger en om die reden is er weinig tot geen onderscheid gevonden in ondersteuningsbehoefte van de specifieke categorieën. De groep waar wel specifieke ondersteuningsbehoefte voor gevonden zijn, maar die vervolgens ook overlappen met de algemene ondersteuningsbehoefte, zijn mensen met beperkte basisvaardigheden.



In de huidige sterk digitaliserende samenleving hebben mensen met beperkte basisvaardigheden, zoals laaggeletterden of mensen met beperkte digitale vaardigheden, met name behoefte aan formele en informele helpers vanuit hun sociale netwerk, een laagdrempelig en fysiek contactpunt waar zij hun vragen kunnen stellen, alternatieve kanalen voor communicatie als zij niet digitaal kunnen of willen communiceren en het ‘versimpelen’ en toegankelijker maken van informatie vanuit de (Rijks)overheid. De algemene ondersteuningsbehoeften van ‘kwetsbare’ burgers zijn dat hun gevoelens gehoord en erkend worden, het sociaal maatschappelijk netwerk versterkt wordt, er minder wordt doorverwezen, er toegankelijke en begrijpelijke informatie vanuit de (Rijks)overheid wordt aangeboden, er persoonlijk en fysiek contact mogelijk is en er voorzieningen en contact op maat wordt aangeboden.

Het is echter belangrijk om te benadrukken dat de behoeften van kwetsbare groepen divers zijn en kunnen variëren, afhankelijk van de specifieke context en omstandigheden.

### 5.2.1 Aanbevelingen

- Bepaal op basis van een analyse van welke soort(en) kwetsbaarheid het meest van toepassing zijn welke risicofactoren er in de interactie met de dienstverlening van de (Rijks)overheid het meest ‘gecounterd’ moeten worden. Richt daar desnoods nieuw onderzoek op, en betrek daarbij alle spelers (publieke dienstverleners, informele en formele helpers).
- Stap daarbij niet met zevenmijlslarzen door de overkoepelende fases in de ‘klantreis’, maar focus juist op de (deel)stappen en de risicofactoren en ondersteuningsbehoeften daarbinnen. Maak ruimte voor maatconfectie: veelvoorkomende afwijkingen van het standaardproces, en daarmee ‘standaardafwijkingen’. Doe ook hier aanvullend onderzoek naar.

## 5.3 Hoe worden kwetsbare groepen in de samenleving op dit moment voorzien in hun ondersteuningsbehoeften wat betreft (Rijks)overheidsdienstverlening?

Om te ontdekken hoe kwetsbare groepen op dit moment worden voorzien in hun ondersteuningsbehoeften, hebben wij zowel op het gebied van laagdrempelige toegang (aan de ‘voorkant’) gefocust als aan het verbeteren van dienstverlening en samenwerkingen (aan de ‘achterkant’). Programma’s die in ontwikkeling zijn en hier aandacht aan besteden zijn de IDO’s, overheidsbrede loketten, de stelselvernieuwing rechtsbijstand, verandering van de arbeidsmarktinfrastructuur, het realiseren van laagdrempelige en onafhankelijke fiscale rechtshulp en de aanpak levensgebeurtenissen.

De IDO’s bieden ondersteuning aan burgers rondom de interactie met de digitale overheid en streven naar digitale inclusie. Dat sluit tot op zekere hoogte aan bij de behoeften bij kwetsbare burgers omdat een IDO een fysieke plek is waar burgers hun vragen kunnen stellen, een sociaal-maatschappelijk functie heeft waar de burger ‘gehoord’ wordt, er persoonlijk contact mogelijk is en er een groot netwerk aan lokale actoren is dat samenwerkt met de bibliotheken. Echter, niet iedereen ervaart het IDO als laagdrempelig, weten de bibliotheken niet altijd te vinden en hebben niet direct behoefte aan het ontwikkelen van hun digitale vaardigheden.

De overheidsbrede loketten hebben als doel om geïntegreerde dienstverlening te bieden, door achter de schermen samen te werken met verschillende overheids- en uitvoeringsorganisaties, zodat burgers die minder zelfredzaam zijn in het contact met de overheid, niet verdwalen wanneer ze complexe vragen hebben waar veel instanties bij betrokken zijn. Dit sluit aan bij een groot aantal behoeften van kwetsbare burgers, namelijk: meer samenhang en minder doorverwijzingen, een fysiek loket waar persoonlijk contact mogelijk is wat hen een vertrouwd gevoel geeft, een plek waar emoties worden (h)erkend en die als laagdrempelig wordt ervaren.

Wat opvalt in deze programma’s is dat er niet gesproken wordt over ‘kwetsbare’ burgers, maar over niet-zelfredzame burgers (overheidsbrede loketten) en over burgers die niet zelfstandig meekomen in de digitaliserende overheid (IDO’s). Natuurlijk liggen kwetsbaarheid en niet zelfredzaam zijn in elkaars verlengde, maar het is niet helemaal hetzelfde. Zoals we al zagen, hoeven mensen die te maken hebben met risicofactoren op een of meer soorten kwetsbaarheid niet per definitie niet zelfredzaam te zijn – of andersom. Daarnaast is te zien dat er in de programma’s rekening wordt gehouden met veel van in hoofdstuk 3 geconstateerde behoeften van kwetsbare burgers. Echter, het lijkt erop dat twee punten structureel niet worden meegenomen in de ontwikkeling en beschrijving, namelijk: dat levensgebeurtenissen een sterk vertekpunt kunnen zijn in het contact tussen de (Rijks)overheid en burger, dat formele en informele helpers vanuit het sociale netwerk van de burger worden ingezet en dat het sociaal maatschappelijk vangnet wordt versterkt.

Een tweede aspect dat belangrijk is om hier te noemen, is dat veel zaken die er nu zijn, zoals de IDO’s, slechts een deel van de drempels die iemand kan ervaren in het volbrengen van een *job to be done* adresseren. Om maar weer de uitkeringsaanvraag als voorbeeld te nemen: als iemand al vastloopt op het DigiD-gedeelte, dan kan het IDO diegene helpen. Maar voor het uitvoeren van het inhoudelijke proces staat iemand er in principe weer alleen voor (al sturen de IDO’s iemand natuurlijk vaak door). Dat IDO-medewerkers iemand niet verder mogen helpen ná de inlog met DigiD heeft met privacywetgeving en bevoegdheden te maken. Hier blijkt dus duidelijk dat de inrichting van hulplijnen en ondersteuning de

institutionele mogelijkheden volgt, en niet ingericht is vanuit de opeenvolgende behoeften van de mensen zélf. Die is in veruit de meeste gevallen (waarschijnlijk) maar ten dele ingevuld op deze manier.

De stelselvernieuwing rechtsbijstand, verandering van de arbeidsmarktinfrastructuur, het realiseren van laagdrempelige en onafhankelijke fiscale rechtshulp en de aanpak levensgebeurtenissen tonen aan dat er een beweging is naar meer aandacht voor betere ondersteuning van kwetsbare groepen door het verbeteren van de juridische, fiscale en arbeidsmarktpositie en het optimaliseren van dienstverlening en communicatie.

### 5.3.1 Aanbevelingen

- Onderzoek welke alternatieve plekken – bijvoorbeeld in de wijk – voor kwetsbare mensen (meer) voor de hand liggen om te bezoeken in een zoektocht naar hulp en ondersteuning bij regelzaken.
- Wanneer een dergelijke overheidsloketfunctie in één adem wordt genoemd met een ‘ecosysteem’ van bestaande en nieuwe vormen van loketfuncties, dan ligt het gevaar op de loer dat complexiteit wordt bestreden met meer complexiteit. En dat de overheid blijmoedig in dezelfde valkuilen stapt die zij nou juist probeert te dichten: meer silo’s met meer verbindingen daartussen, meer afstemming en overleg, meer schakels en (dus) meer kans op vertraging en fouten in de uitvoering van dienstverlening. Dit is, toegegeven, een wat zwartgallig perspectief – we bedoelen het dan ook vooral als waarschuwing. Omgekeerd volgt daaruit de volgende aanbeveling: probeer eens *from scratch* te beginnen, en een ‘utopisch’ scenario/het ideale loket helemaal vanuit het niets te ontwerpen, geen rekening houdend met bestaande structuren en (on)mogelijkheden, wat bijvoorbeeld in experimenten getest en geprobeerd kan worden.
- Zoek daarbij de rek in de regels: onderzoek en verken hoe bevoegdheden opgerekt kunnen worden, en wat dat betekent voor de manier waarop medewerkers mensen kunnen bedienen, zonder dat de privacy- en securityregels overtreden worden.

## 5.4 Hoe kan de (Rijks)overheid aansluiten op de behoeften van kwetsbare burgers?

De (Rijks)overheid kan haar dienstverlening beter laten aansluiten op de behoeften van kwetsbare burgers door de bovenstaande programma’s, bewegingen en initiatieven door te ontwikkelen. Bij de IDO’s is het van belang dat het beeld van de bibliotheek als maatschappelijk-educatieve instelling versterkt wordt, dat de medewerkers meer in hun kracht worden gezet, dat de IDO’s worden ingebed in de structuur van sociale hulp, dat bepaald wordt op welke doelgroep(en) de IDO zich gaat richten en dat er meer aandacht is

voor samenwerkingen met lokale partners en gemeenten.

Bij de doorontwikkeling van de overheidsbrede loketten zal de aandacht moeten uitgaan naar het creëren van een goede ruimte voor de loketten, het helder krijgen van wat het loket wel en niet doet en het promoten van het initiatief. Daarnaast is het belangrijk om toe te werken naar een meer geïntegreerde vorm van dienstverlening zodat afzonderlijke wetten en regels overstegen kunnen worden. Daarbij hoort het laten aansluiten van de loketten op bestaande netwerken en een zo ‘open’ mogelijke toegang creëren voor burgers.

Daarbij is het van belang te kijken naar hoe medewerkers van overheden over voldoende inhoudelijke kennis van regelingen kunnen beschikken, hoe er een wettelijke basis voor de verwerking en uitwisseling van gegevens komt, hoe er meer onderzoek gedaan kan worden naar de situatie/leefwereld van de burgers die het loket gaan gebruiken, en hoe de algemene dienstverlening stress-sensitiever gemaakt kan worden.

Over het algemeen is het van belang dat de burger het gewenste kanaal kan kiezen in het contact, dat medewerkers goed kunnen inschatten of een burger ‘na het wijzen van de weg’ er zelf uit kan komen of dat er meer hulp nodig is en of het proces vastgelegd kan worden én inzichtelijk gemaakt kan worden.

### 5.4.1 Aanbevelingen

Als aanvulling op bovenstaande ideeën uit de literatuur doen wij onderstaande aanbevelingen:

- Probeer niet te veel te standaardiseren en wees sensitief voor de rol van emotie en stress in de interactie tussen de (Rijks)overheid en de burger, die spelen namelijk altijd een rol en kunnen er ook voor zorgen dat burgers niet de juiste vraag kunnen stellen. Doe daarom behoefteonderzoek en/of experimenteer binnen de vijf soorten kwetsbaarheden naar de impact/mogelijkheden van stress-sensitieve dienstverlening. Onderzoek bovendien hoe je empathie kunt inbouwen.
- Er zijn binnen de (Rijks)overheid veel initiatieven op het gebied van levensgebeurtenissen. Echter, wij denken dat deze nog te weinig ingaan op kwetsbaarheid en raden daarom aan om onderzoek te doen naar welke deelstappen er volgen uit een levensgebeurtenis, welke *jobs to be done* daaronder liggen, welke (regel) taken daarbij horen, welke stappen die vragen en hoe dat alles ondersteund moeten worden voor specifieke typen kwetsbaarheid.
- Heb, als (Rijks)overheid, meer oog voor detail in het zoeken van de aansluiting op de ondersteuningsbehoeften van mensen met risico op kwetsbaarheid, door de

inhoudelijke en 'randvoorwaardelijke' behoeften van elkaar te scheiden. Oftewel: houd rekening met twee soorten functionele/praktische behoeften – de inhoudelijke zaken die geregeld moeten worden én de hygiënefactoren die dat regelwerk vergemakkelijken (begrijpelijke processen en taal, gebruiksvriendelijke en toegankelijke kanalen, etc.) –, en probeer in te spelen op de emotionele en sociale behoeften.

- Bundel vanuit specifieke levensgebeurtenissen kennis en inzichten uit onderzoek in een synthese over de ervaring van mensen in alle deelstappen van een klantreis (niet alleen in fases), en betrek daarbij de organisaties die in die deelstappen een taak, expertise of maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben en daarin dus regelwerk en informatievoorziening faciliteren.

## **5.5 Welke rollen/bevoegdheden zijn nodig om te voorzien in de ondersteuningsbehoefte van kwetsbare burgers?**

Ondanks dat er in de literatuur veel informatie is gevonden over wát er moet gebeuren, kunnen we op basis daarvan niet zeggen welke rollen en bevoegdheden daarvoor nodig zijn. Wel hebben we gezien, bijvoorbeeld bij de IDO's, dat er nu veel wordt doorverwezen vanwege een gebrek aan bevoegdheden bij de medewerkers (gelieerd aan privacyaspecten die rond veel vragen van burgers spelen).

### **5.5.1 Aanbevelingen**

- Doe in het licht van bovenstaande aanvullend onderzoek naar factoren die van invloed zijn op de invulling van de rollen en bevoegdheden (bijvoorbeeld de privacywetgeving) en hoe dit anders ingericht zou kunnen worden.
- Onderzoek hoe de *jobs to be done* in veel situaties daadwerkelijk liggen en breng op basis dáárvan in kaart welke rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden er nodig zijn om iemand in één keer te helpen.

# 'De' kwetsbare burger bestaat niet

De belangrijkste conclusies op een rij

## Vijf soorten kwetsbaarheid

In ons onderzoek clusteren we risicofactoren op basis van economische, sociale, gezondheids- en omgevingsomstandigheden en persoonlijke kenmerken. Zo ontstaan vijf soorten kwetsbaarheid, waarbinnen mensen te maken hebben met herkenbare rode draden in risicofactoren.

### Economische kwetsbaarheid

Alle risicofactoren die te maken hebben met een moeizame financiële, arbeids- en/of woonsituatie.



#### Risicofactoren

**Werk en inkomen:** bijvoorbeeld onzekere/lage inkomsten, werklozen en/of kwetsbaar niet-werkenden.

**Vermogen en schuld:** bijvoorbeeld minder dan 5.000 euro liquide middelen, hoge schulden ten opzichte van vermogen en/of problematische schulden.

**Wonen:** bijvoorbeeld wanneer het percentage inkomen dat aan woonlasten wordt besteed boven de Nibud-norm ligt, of dakloosheid.

**Afhankelijkheid:** bijvoorbeeld van sociale voorzieningen.

### Sociale kwetsbaarheid

Alle risicofactoren die te maken hebben met te weinig of helemaal geen sociale ondersteuning.



#### Risicofactoren

**Beperkt sociaal kapitaal:** bijvoorbeeld geïsoleerd zijn van gemeenschappen, een beperkt sociaal netwerk en/of beperkte sociale interactie hebben, of het gebrek aan een sociaal vangnet en toegang tot hulpbronnen.

### Gezondheidsfactoren

Alle risicofactoren rond fysieke of mentale gezondheid en neurodiversiteit, die in combinatie met gebeurtenissen of situaties het risico op kwetsbaarheid verhogen.



#### Risicofactoren

**Persoonsgebonden:** bijvoorbeeld leven met een chronische ziekte, lichamelijke en/of verstandelijke beperking, psychische of psychosociale problemen.

**Bepaalde gevoelens:** bijvoorbeeld van machteloosheid, wantrouwen, afhankelijkheid en lage eigenwaarde.

**Extern:** bijvoorbeeld geen adequate toegang tot gezondheidszorg.



### Gezinssituaties

Alle gezinsvormen en (leef)omstandigheden, die (al dan niet in combinatie met gebeurtenissen) het risico op kwetsbaarheid verhogen.



#### Risicofactoren

**Gezinssamenstelling:** bijvoorbeeld alleenstaande ouders met minderjarige kinderen.

**Veilig thuis:** bijvoorbeeld kinderen uit achtergestelde gezinnen, slachtoffers van huiselijk geweld, misbruik of verwaarlozing of jongeren die betrokken zijn bij criminele activiteiten.

**Beperkte toegang tot hulpmiddelen:** bijvoorbeeld het gebrek aan een computer, internet of TV.

### Beperkte basisvaardigheden

Alle vormen van moeite met taal (lezen, schrijven, spreken), rekenen en het gebruik van digitale middelen.



#### Risicofactoren

**Taal:** bijvoorbeeld laaggeletterd of niet taalvaardig.

**Digitale vaardigheden:** bijvoorbeeld niet vaardig in het gebruik van apparaten, apps installeren, sociale- en communicatievaardigheden en formulieren invullen.

## Ondersteuningsbehoefte

We kunnen niet spreken van 'de' kwetsbare burger, en dus ook niet van 'de' ondersteuningsbehoefte. Geraadpleegde rapporten maken die nuance niet en zodoende vonden wij geen rode draden in ondersteuningsbehoefte rond vier van de vijf soorten kwetsbaarheid. Behalve rond beperkte basisvaardigheden. Daarom is die hieronder uitgelicht, en geven we verder meer algemene ondersteuningsbehoeften weer.

### Ondersteuningsbehoefte mensen met beperkte basisvaardigheden

- Formele en informele helpers vanuit hun sociale netwerk
- Een laagdrempelig en fysiek contactpunt waar zij hun vragen kunnen stellen
- Het aanbieden van alternatieve kanalen voor communicatie als zij niet digitaal kunnen of willen communiceren
- Het 'versimpelen' en toegankelijk maken van informatie vanuit de (Rijks)overheid

### Algemene ondersteuningsbehoeften

- De burger horen en erkennen
- Sociaal-maatschappelijk netwerk versterken
- Voorzieningen en contact op maat
- Verminderen van doorverwijzingen
- Toegankelijke, begrijpelijke en eenduidige informatie
- Persoonlijk, laagdrempelig en fysiek contact

## Wat is er al?

Hieronder ziet u voorbeelden van 'wat er al is' aan ondersteuning om in bovenstaande behoeften te voorzien. Daaronder lichten we vijf bewegingen vanuit de (Rijks)overheid uit, die gericht zijn op het beter ondersteunen van (kwetsbare) burgers.

### Gemeenten

- Ondersteuning bij uitkeringsaanvragen
- Bewindvoerders
- Wijkteams als aanspreekpunt op diverse onderwerpen
- Zorgloket
- Centrum voor Jeugd en Gezin
- Taalprogramma's
- Hersteloperaties
- Voorlichtingsbijeenkomsten

### Uitvoeringsorganisaties

- Experimenten met het bereiken van burgers die in de knel zitten (bijvoorbeeld, CJIB, UWV en SVB)
- Het inzetten van specialisten voor meer complexe of minder reguliere regelingen of specifieke (kwetsbare) doelgroepen
- Bieden van keuzemogelijkheden van kanalen aan de burger
- Genereren van systeemsignalen

### Overkoepelende structuren

- Informatiepunten Digitale Overheid (IDO's)

## Bewegingen

### 1. Stelselvernieuwing rechtsbijstand

Gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de juridische dienstverlening.

### 2. Arbeidsmarktinfrastructuur

Waarbij het doel een toekomstbestendige arbeidsmarktdienstverlening is, door samenwerking te bevorderen en het systeem toegankelijker en eenvoudiger te maken.

### 3. Laagdrempelige, onafhankelijke fiscale rechtshulp

Gericht op het verbeteren van de laagdrempelige onafhankelijke fiscale rechtshulp door, onder andere, samenwerking te verbeteren en het inrichten van een onafhankelijke belangenbehartiger.

### 4. Overheidsbrede loketten

Een programma waarin gewerkt wordt aan het realiseren van een betere samenwerking tussen verschillende overheids- en uitvoeringsorganisaties om geïntegreerde dienstverlening te kunnen bieden.

### 5. Aanpak levensgebeurtenissen

Een aanpak gericht op het aanbieden van informatie en dienstverlening vanuit levensgebeurtenissen.

## Zaken die het handelen beïnvloeden:

- Doenvermogen en zelfredzaamheid
- (Dis)balans tussen draaglast en draagkracht
- Steun ervaren vs. 'er alleen voor staan'
- Begrip van overheidsdienstverlening

## Drie aspecten om risicofactoren op waarde te schatten

- **Tijd:** permanente/constante versus tijdelijke/situationele factoren
- **Oorsprong:** persoonsgebonden versus omgevingsgebonden factoren
- **Samenspel:** de impact van het opstapelen van factoren



theRevolution

## Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2023). Verantwoordingsonderzoek: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII). Rapport bij het Jaarverslag 2022. p. 31-40.
- Van Ansem, N., Berends, S. en Harthoorn, H. (2022). Verkenning landelijk eenouderpunt: behoeftes en draagvlak in beeld. Regioplan i.o.v. het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- De Blok, L. en Brummel, L. (2022). Gefundeerd politiek vertrouwen: onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties. Universiteit Utrecht.
- Bugter, B. (2022). Social Service Design. Anders kijken, denken en werken in maatschappelijke vraagstukken en publieke dienstverlening. Van Duuren Management.
- Customer Revolution (2018). Levensgebeurtenis Overlijden: eerste nabestaandenonderzoek. Customer Revolution i.o.v. Programma Mens Centraal.
- Customer Revolution (2019). Levensgebeurtenis Overlijden: tweede nabestaandenonderzoek. Customer Revolution i.o.v. Programma Mens Centraal.
- Van Dale (z.d.). Kwetsbaarheid. *Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal*. <https://zoeken.vandale.nl/?dictionaryId=gwnenarticle=%7B%22search%22%3A%22kwetsbaarheid%22,%22index%22%3A111483,%22type%22%3A%22ALPHABETICAL%22,%22dictionaryId%22%3A%22gwn%22%7Denquery=kwetsbaarheid>
- Van Dale (z.d.). Mer à boire. *Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal*. <https://zoeken.vandale.nl/?dictionaryId=gwnenarticle=%7B%22search%22%3A%22mer%20a%20boire%22,%22index%22%3A0,%22type%22%3A%22EXACT%22,%22dictionaryId%22%3A%22gwn%22%7Denquery=mer%20a%20boire>

- Denters, B., Rijnkels, H., Vos, F. en Overdijk, D. (2019). De kracht van draagkracht: versterken van zelforganiserend vermogen van inwoners. Universiteit Twente/BMC.
- De Nederlandse Bank (2023). Kwetsbaarheid en veerkracht van Nederlandse huishoudens: een analyse vanuit een breed welvaartsperspectief.
- Van Deursen, A. J. A. M. en Helsper, E. J. (2020). Digitale vaardigheden: een onderzoeks- en beleidsagenda. Centrum voor digitale inclusie. Universiteit Twente.
- Ferro (2023). Programma 'Inrichten overheidsbrede loketten' Uitkomsten van een kwalitatief onderzoek. Ferro i.o.v. het programma Werk aan Uitvoering (WaU).
- Van Gennip, C.E.G. en C.J. Schouten (2022, 11 oktober). Uitgangspunten voor de uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/11/kamerbrief-uitgangspunten-voor-de-uitbreiding-van-de-arbeidsmarktinfrastructuur>
- Gemeente Amsterdam (2020). Dienstverlening aan kwetsbare groepen. <https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/dienstverlening-aan-kwetsbare-groepen/>
- GGD Zaanstreek-Waterland (2014). Factsheet sociaal kwetsbare groepen.
- Van Horssen, C. en Kunkel, D. (2020). Financieel kwetsbaar: literatuuronderzoek naar groepen in een financieel kwetsbare positie. Wijzer in Geldzaken/NIBUD.
- Jacobs, M. (2019). De kwetsbare burger van de toekomst. EMMA. <https://www.emma.nl/artikelen/de-kwetsbare-burger-van-de-toekomst>
- Kaal, M., Plantinga, S. en J. ter Berg (2019). Relatie burger overheid 2030. Kantar i.o.v. Nationale ombudsman.
- LOK (2022). Wie bereiken we niet?
- Mare (2020). Scheiden zonder schade. Mare i.o.v. Programma Mens Centraal.
- Mare (2021a). Een organisatiemodel voor multiproblematiek: Burger- en medewerkersperspectief op een loketfunctie voor de gehele overheid. Mare i.o.v. Programma Mens Centraal en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Mare (2021b). Levensgebeurtenis 'Ik word werkloos'. Mare i.o.v. Programma Mens Centraal.
- Mare (2021c). Levensgebeurtenis 'Ik word werkloos' – fase 2. Mare i.o.v. Programma Mens Centraal.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). "We voelen ons niet serieus genomen" De beleving van gezinnen en professionals in de aanpak van multiproblematiek.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). Pilotoverzicht stelselvernieuwing rechtsbijstand. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtspraak-en-geschiloplossing/documenten/publicaties/2022/07/06/tk-bijlage-vgr7-pilotoverzicht-versie-tk>
- Movisie (2010). Kwetsbare groepen in beeld.
- Nationale Ombudsman (2017). "Hoezo mijnoverheid?" Onderzoek naar knelpunten voor

- burgers bij MijnOverheid/de Berichtenbox.
- Nationale Ombudsman (2022). Met te weinig genoeg nemen: een onderzoek naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie.
- Numans, W., van Regenmortel, T., Schalk, R., en Boog J. (2020). *Vulnerable persons in society: an insider's perspective*. International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-Being.
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) (2020). Herstel begint met een huis: dakloosheid voorkomen en verminderen.
- Van Rij, M.L.A en A. de Vries (2023, 1 juni). Voortgang laagdrempelige onafhankelijke fiscale rechtshulp [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/01/kamerbrief-laagdrempelige-onafhankelijke-fiscale-rechtshulp>
- Rijksoverheid. *Vernieuwing rechtsbijstand*. Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op dinsdag 26 september 2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtspraak-en-geschiloplossing/modernisering-rechtsbijstand>
- RIVM (2018). Synthese. In *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018*. <https://www.vtv2018.nl/synthese>.
- RIVM (2020). Verder kijken dan corona, over de toekomst van onze gezondheid. *Volksgezondheid Toekomst Verkenning*. <https://www.volksgezondheidtoekomstverkenning.nl/magazine>.
- RIVM (2022). Chronische aandoeningen en multimorbiditeit, leeftijd en geslacht. <https://www.vzinfo.nl/chronische-aandoeningen-en-multimorbiditeit/leeftijd-en-geslacht>.
- RUG, EUR en OU (2022). Digitale geletterdheid in de bibliotheek: Bevordering van digitale inclusie en participatie.
- Slagman, A., Lauritsen, D., Visser, A. en Blom, M. (2023). Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW: een synthesestudie. Significant APE i.o.v. het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Stichting Lezen en Schrijven (2018). Feiten en Cijfers Laaggeletterdheid: de invloed van lage basisvaardigheden op deelname aan de maatschappij. Stichting Lezen en Schrijven/Maastricht University.
- VNG (2023). Partnerschap gemeenten en bibliotheken IDO's in ontwikkeling. Vereniging van Nederlandse Gemeenten. <https://vng.nl/nieuws/partnerschap-gemeenten-en-bibliotheken-idos-in-ontwikkeling>
- Werk aan Uitvoering (2023). Verslag ontwerpfasen Programma 1 Loket.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2017). Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid.
- Wijn, C., Spruijt, R. en L. de Graaf (2022). Nulmeting Informatiepunten Digitale Overheid. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Saturnusstraat 60 Unit 1  
2516 AH Den Haag

070 220 82 00  
[info@therevolution.nl](mailto:info@therevolution.nl)  
[www.therevolution.nl](http://www.therevolution.nl)