

Effectieve armoede-interventies. Lessen uit de gedragsleer

Keynote lezing door Roeland van Geuns, lector armoede interventies,
Hogeschool van Amsterdam



It takes a city to solve debt

De Schuldenuniversiteit is een programma van het Schuldenlab070. In de Schuldenuniversiteit wordt kennis gemaakt en gedeeld. Wetenschappelijke kennis en toegepaste kennis, gevoed door ervaren onderzoekers en studenten. Zo verkrijgen we nieuwe inzichten om schulden en armoede te verminderen en te voorkomen.

Tijdens het tweede college van de Schuldenuniversiteit, op 16 februari 2017, sprak Roeland van Geuns zijn lezing uit. Onderwerp was **Effectieve armoede-interventies. Lessen uit de gedragsleer.**

Dit geschreven stuk is een essay naar aanleiding van de lezing.



Dr. Roeland van Geuns was begin jaren 80 medeoprichter van onderzoek- en adviesbureau Regioplan in Amsterdam en heeft zich de afgelopen 30 jaar ontwikkeld tot specialist op het terrein van sociale zekerheid in de meest brede zin van het woord. Daarbinnen heeft hij altijd veel aandacht besteed aan de beleidsterreinen waar gemeente verantwoordelijk voor zijn: bijstand, armoedebestrijding, schuldhulpverlening en delen van het welzijnsbeleid.

Roeland is sinds 2012 lector Armoede en Participatie bij het Amsterdams Kenniscentrum voor Maatschappelijke Innovatie.

Roeland van Geuns

Lector armoede interventies, Hogeschool van Amsterdam



Eind vorig jaar vroeg mijn zoon mij om even mee te kijken bij het aanvragen van kwijtschelding gemeentelijke heffingen. Hij had daar als zelfstandig wonende student recht op. Een uur, tientallen keren klikken op verschillende websites, toenemende ergernis en vooral stijgende verbazing en verbijstering verder was de aanvraag (op papier) ingevuld en waren de noodzakelijke kopietjes voor het bewijsmateriaal gemaakt. De verbijstering werd ingegeven door de constatering dat deze inspanningen blijkbaar door de gemeente Amsterdam normaal gevonden worden als ‘tegenprestatie’ voor het verkrijgen van kwijtschelding.

Nu zijn mijn zoon en ik hoogopgeleid en leven wij gelukkig niet in armoede. Maar wat betekenen deze ‘eisen’ wanneer je minder bureaucratisch begaafd bent en wanneer je sowieso al ieder dubbeltje moet omdraaien om rond te kunnen komen? Wat betekent armoede überhaupt voor het ‘aan kunnen’ van de eisen van de huidige ingewikkelde samenleving. De gedragsleer en de neurowetenschap leren ons steeds meer over de gevolgen van armoede voor het menselijk handelen. Deze inzichten zijn een zeer welkome aanvulling op wat traditioneel vooral de sociologie ons leert over de gevolgen en oorzaken armoede. Maar ook de inzichten vanuit de economie worden door de nieuwe wetenschappelijke bevindingen in een geheel ander perspectief gezet. In dit essay zal ik de nieuwe inzichten kort uiteenzetten en daarnaast vooral de gevolgen daarvan voor de professional in de praktijk proberen duidelijk te maken. Alvorens dat te doen wil ik echter eerst kort ingaan op de vraag welke bevolkingsgroepen vooral met armoede al dan niet als gevolg van of samengaan met schulden te maken hebben.

Wie zijn er vooral arm?

De meeste armoedestudies in Nederland (CBS, SCP) beschrijven mensen die in armoede leven op basis van hun zogenaamde persoonskenmerken en ‘administratieve achtergrondkenmerken’ (zie ook van Geuns, 2013). Dat betekent dat we heel goed weten wat de leeftijdsverdeling, de huishoudsamenstelling, de etnische achtergrond, het opleidingsniveau en de inkomenspositie (bron van inkomen) van de betrokkenen is. Het zijn gegevens die we uit administratieve registraties kunnen halen, vandaar deze aanduiding. De meeste van deze achtergrondkenmerken zijn niet op korte termijn beïnvloedbaar en zeggen ook weinig over de oorzaken van de armoede. Het simpele feit dat iemand oud of jong of man of vrouw is, verklaart niet de armoede. Hoewel inkomen, opleidingsniveau en etnisch culturele achtergrond dat deels wel doen, zijn ze slechts op langere termijn beïnvloedbaar. Soms is het namelijk niet het ‘kenmerk’ zelf dat bijdraagt aan de armoede maar is het effect ervan deels gevolg van andere factoren (zoals opleiding), deels het gevolg van de wijze waarop daar maatschappelijk mee wordt omgegaan (zoals door discriminatie). Ten slotte moeten we ons realiseren dat in de relatie tussen burger en uitvoerend professional deze factoren vooral een gegeven zijn. De professional kan deze factoren binnen de hulprelatie niet of nauwelijks veranderen. Maar misschien belangrijker voor de hulpverlenende professional is de vraag of er niet andere factoren zijn waar hij ook rekening mee moet houden teneinde de burger die in armoede leeft en/of schulden heeft, effectief ter zijde te kunnen staan.

Het blijkt dat deze factoren er wel degelijk zijn, maar dat die in veel armoedestudies in Nederland tot nu toe weinig aandacht krijgen. Ik noem enkele van 'kenmerken' waar 'arme huishoudens' relatief vaak mee te maken hebben:

- 50% van de mensen die zich met schulden melden bij schuldhulpverlening geeft een (zeer) lage opleiding tot maximaal VMBO niveau (Mesis©, 2017) ¹.
- 30% van dezelfde groep ontvangt een bijstandsuitkering (Mesis©, 2017)
- 10-20% van de mensen die schulden hebben heeft vermoedelijk te maken met een verstandelijke beperking
- 20-25% van de mensen die zich met schulden melden bij schuldhulpverlening hebben een lage taal- en/of rekenvaardigheid (Madern, e.a., 2016)

Armoede en schulden zijn dus vooral aanwezig bij die mensen die over minder mogelijkheden beschikken regie op hun eigen leven te voeren. De context van een steeds ingewikkelder samenleving die steeds taliger en steeds meer juridisch wordt en waarin burgers steeds meer hun eigen positie moeten bewijzen tegenover een overheid die eigenlijk alle noodzakelijke informatie al heeft, heeft vooral voor deze groepen steeds meer negatieve effecten. Het voorbeeld waarmee ik dit essay begin, is daarvan slechts een beperkte illustratie. Mensen die de Gouden Palm-winnaar "I, Daniel Blake" gezien hebben realiseren zich dat het nog een heel stuk erger kan.

Er is dus sprake van een samenleving die steeds meer vraagt van haar burgers in termen van administratieve, bureaucratische, reken- en taalvaardigheden. Tegelijkertijd zijn het juist de burgers die daar het minst over beschikken van wie het meest gevraagd wordt. Voor het huishouden met anderhalf of twee middeninkomens en een eigen of huur huis heeft de belastingdienst het inderdaad heel makkelijk gemaakt. Rond 1 april staan alle gegevens die nodig zijn voor het doen van de belastingaangifte gereed en we hoeven die alleen maar te bekijken en goed te keuren. Zo niet voor een alleenstaande ouder met twee kinderen en een bijstands- of minimum inkomen. De betrokken volwassene moet langs vele websites, loketten en berekeningen om een volledig inkomen te verwerven. En zonder dat volledige inkomen kan men eigenlijk niet uit de schulden blijven, zo laat het Nibud zien. Er is dus sprake van een bureaucratische paradox: we vragen de meeste bureaucratische vaardigheden van die mensen die er het minste over beschikken.

Is dat alles wat de maatschappelijke positie van arme huishoudens ingewikkeld maakt en wat relevant is voor de professionele uitvoerder en de beleidmaker bij de lokale of landelijke overheid? Helaas is dat niet het geval, zo laten de meest recente inzichten vanuit de gedragsleer en de neurowetenschap zien.

¹ Opleidingsniveau is hiervoor ook al benoemd als kenmerk dat niet op korte termijn beïnvloedbaar is. Tegelijkertijd is het een 'kenmerk' dat in de hedendaagse samenleving van groot gewicht is. De (zeer) lage opleidingsniveaus van mensen die in armoede en/of met schulden leven betekenen dat zij minder 'leerbaar' zijn en minder ontvankelijk zijn voor traditionele interventies zoals budgetcursussen en schriftelijk voorlichtingsmateriaal. Tegelijkertijd is het een factor waar bij interventies wel rekening gehouden kan worden. Zie ook hierna.

Armoede en het menselijk gedrag en brein

In 2013 verscheen het baanbrekende boek van Sendhil Mullainathan en Eldar Shafir: *Schaarste*. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen. In dit inmiddels zeer veel aangehaalde boek laten de auteurs zien hoe de focus op het oplossen van dagelijkse geldzorgen ons denken en doen gaan bepalen. Dat ze dat doen is natuurlijk niet nieuw. Dat armoede tot stress leidt en dat het vaak gepaard gaat met bijvoorbeeld ruzies over geld in een gezin weten we al langer. De wereldliteratuur staat er bol van. Maar hoe dat werkt in de menselijke hersenen en waarom dat zo werkt, laten Mullainathan en Shafir aan de hand van een grote verscheidenheid aan studies zien. De dagelijkse geldzorgen leiden tot stress die ervoor zorgt dat wij de informatie die tot ons komt, minder goed verwerken. Deze situatie leidt tot een korte termijn focus die ervoor zorgt dat we langere termijn afwegingen niet meenemen in beslissingen: het feit dat geld lenen uiteindelijk meer geld kost dan het nu oplevert, ‘vergeten’ we omdat we het probleem van het hier en nu willen en moeten oplossen. De initiële kosten van dat leengedrag lijken dan beperkt, maar op termijn zijn de gevolgen voor mensen zonder reserves desastreus. De Correspondent (maart 2017) liet zien dat ondanks allerlei wetgeving het in Nederland nog steeds mogelijk is mensen te ‘verleiden’ geld te lenen met kosten die tot 600% kunnen oplopen via aantrekkelijke namen als “Saldodipje.nl”.

Kortom: gebrek aan geld leidt tot ‘domme beslissingen’ (Rutger Bregman in *De Correspondent*, 2014). De reden hiervoor is dat mensen zich in situaties van stress meer laten leiden door de omstandigheden dan door rationele afwegingen. De focus op het oplossen van het acute huidige probleem (een tekort aan geld) vergt zo veel van de hersenfuncties dat dit leidt tot een soort ‘overload’. Mullainathan en Shafir gebruiken hiervoor de term bandbreedte: de verwerkingscapaciteit van de hersenen. Deze neemt af onder de druk van de ervaren schaarste. De financiële schaarste leidt ertoe dat je bij iedere financiële beslissing afwegingen moet maken tussen iets wel en niet doen rekening houdend met heden en toekomst, terwijl er geen financiële speelruimte is. Met andere woorden daar waar je juist enige ruimte nodig hebt om een fout te kunnen maken, is die er in absolute zin niet. Een verkeerde financiële beslissing heeft direct (vergaande) gevolgen voor de financiële situatie van het betrokken huishouden. Er is dus geen ruimte voor foute beslissingen (te weinig bandbreedte) en geen financiële speelruimte. Een van beide is eigenlijk al desastreus, maar beide zet de betrokkenen eigenlijk klem. Armoede en stress versterken elkaar.

De inzichten uit *Schaarste* zijn het afgelopen jaar nog verder aangevuld vanuit de neurowetenschap over de werking van stress. Deze discipline laat vooral zien hoe stress inwerkt op onze hersenen en dan met name op de zogenaamde executieve functies. Stress heeft daar een negatieve invloed op die vergaande gevolgen heeft. De executieve functies van onze hersenen ‘regelen’ belangrijke zaken als plannen, organiseren, zelfinzicht, impulscontrole, emotieregulatie, cognitieve flexibiliteit, en dergelijke. Het betreft dus allemaal ‘taken’ die we nodig hebben om met ingewikkelde situaties om te gaan. Met name langdurige stress, in de Angelsaksische literatuur aangeduid als toxische stress, heeft niet alleen een tijdelijk effect op deze executieve functies, maar heeft zelfs effect op de hersenontwikkeling. De hersenontwikkeling wordt negatief beïnvloed onder werking van het hormoon cortisol waardoor genoemde hersenfuncties zich dus slechter ontwikkelen. De effecten van “schaarste” worden hierdoor dus nog verder versterkt.

Juist de functies die je dus zo hard nodig hebt om in een situatie van armoede en/of schulden te (over)leven, zijn minder ontwikkeld en staan permanent onder druk. Combineer dit met de hiervoor benoemde 'kenmerken' van mensen die in armoede leven zoals lage opleiding, verstandelijke beperkingen en beperkte digitale, taal- en rekenvaardigheid en er tekent zich niet direct een beeld af van zeer zelfredzame burgers. Het verschil met de beoogde financiële zelfredzaamheid kan eigenlijk niet groter zijn. Wat betekent dat voor de hulpverlening en het beleid?

Oplossing langs meerdere sporen

Laten we beginnen met de eenvoudige constatering dat er niet één oplossing is. De situatie van de betrokkenen is daarvoor te complex, de redenen voor hun situatie zijn te divers en de kenmerken van mensen die in armoede leven lopen te zeer uiteen. Het samen met de betrokkenen werken aan een oplossing van hun problemen vergt zowel veranderingen in de wijze waarop betrokkenen ondersteund worden als in hun omgeving en het systeem.

Innovatie van de hulpverlening

Recentelijk wordt veel aandacht besteed aan een nieuwe in de VS ontwikkelde aanpak om mensen die in armoede leven te ondersteunen: Mobility Mentoring©. Deze aanpak is gebaseerd op inzichten uit de gedragsleer. Ook de meest recente inzichten vanuit de neurowetenschap zijn erin geïntegreerd. De aanpak combineert vele interventie-onderdelen die elders ook al als bewezen effectief zijn beoordeeld zoals empathie, beoordelingsvrije benadering van de burger, de burger zelf doelen laten zetten, ontlasten waar nodig en kan (ook dus dingen voor iemand regelen wanneer hij dat - even - niet kan), het bereiken van doelen belonen en vieren met lotgenoten, en dergelijke. Fundamenteel aan de methodiek is het toepassen van de juiste, effectieve coaching en gesprekstechnieken, het bespreekbaar maken van stress ("het ligt niet aan jou") en het gemeenschappelijk vast stellen van de te realiseren (tussen)doelen. In de VS is het een aanpak die op een aantal plekken als effectief beoordeeld is. Hoewel de aanpak kostbaar is in termen van in te zetten begeleiding, is zij op termijn ook kosteneffectief. De initiële investering is echter fors met een caseload die in de eerste zes tot negen maanden tussen de dertien en negentien ligt.

In Nederland hebben veel gemeenten warme belangstelling voor deze aanpak: zij lijken haar te omarmen als 'de oplossing' voor het probleem van armoede. Toch lijkt het verstandiger eerst de uitkomsten van enkele experimenten met de vertaling van deze aanpak naar de Nederlandse context zoals in Alphen aan den Rijn af te wachten. Andere gemeenten zouden dan in de tussentijd kunnen bekijken hoe zij zich vanuit de inhoud van Mobility Mentoring© kunnen laten inspireren hun eigen hulpverlening op onderdelen te vernieuwen. Onder meer Amsterdam lijkt voor deze weg gekozen te hebben. Bovendien lijkt het verstandig goed te onderzoeken onder welke omstandigheden en voor welke mensen (onderdelen van) de nieuwe aanpak in Nederland een toegevoegde waarde heeft. Het lijkt erg onwaarschijnlijk dat het een aanpak is die voor iedereen onder alle (Nederlandse) omstandigheden effectief zal zijn.

Innovatie van het systeem

Vernieuwing van het systeem heeft betrekking op landelijk en lokaal niveau en op grote systemen en op de kleinere onderdelen daarvan. Dit essay is niet bedoeld om de contouren van een geheel nieuw systeem waarbinnen armoede en schulden zoveel mogelijk voorkomen worden te schetsen. Ik wil mij hier beperken tot die systemische aspecten waar gemeenten wat mee kunnen. Ik laat me daarbij graag inspireren door het werk van het Behavioural Insights Team (BIT) in London. Het BIT publiceerde in 2015 een aantal uitgangspunten waaraan effectieve interventies gericht op het bevorderen van beoogd gedrag aan zouden moeten voldoen. In dit geval gaat het om het bevorderen van gezond financieel gedrag alsmede gedrag om optimaal gebruik te maken van inkomensondersteuningsmaatregelen waar huishoudens met een (zeer) laag inkomen recht op hebben.

In 2015 publiceerde het BIT een overzicht van deze randvoorwaarden. In het Engels werden deze aangeduid met het acroniem EAST: easy, attractive, social, timely. In het Nederlands komen we dan uit op MAST: makkelijk, aantrekkelijk, sociaal en tijdgebonden. Ik kan deze vier aspecten aan de hand van een enkel voorbeeld kort toelichten, waarbij ik graag put uit een eerdere publicatie die ik met mijn collegae Marjoka van Doorn en Jorien van der Laan schreef (2016).

- *Makkelijk* betekent het simpel maken. Ambtelijk jargon, lastige formuleringen, maar ook het communiceren van veel informatie en voorwaarden, schrikt mensen af. Uitgangspunt zou altijd moeten zijn dat de groep waar het voor bedoeld is het ook zonder inspanningen moet begrijpen. Dat betekent dat de eventuele teksten een taalniveau moeten hebben dat voor minimaal 90% van de mensen waarvoor de tekst bedoeld is, begrepen wordt. Organisaties als de Stichting Lezen en Schrijven kunnen hierbij helpen. Maar ook de beschikbaarheid en toegankelijkheid van formulieren kunnen vaak veel beter. In sommige gemeentes zijn 'formulierenbrigades' actief, en dat blijkt geen overbodige luxe. Ook het bieden van persoonlijke hulp bij het doen van een aanvraag, helpt. De aanvraag zelf kan bovendien makkelijker worden, door informatie die bij de overheid bekend is, voor te drukken op het digitale of papieren formulier. De belastingdienst kan dat, dus waarom kan de lokale overheid dat niet?
- *Aantrekkelijk* betekent ervoor zorgen dat een website en formulier er zo uitzien dat je meteen aan de slag wilt en kunt. App- en gamedesigners weten heel goed hoe dat moet. In de commerciële sector is die kennis wijdverbreid. Waarom zou de overheid die kennis niet benutten?
- Het *sociaal* maken, betekent aan rechthebbenden laten zien dat ze niet de enigen zijn in hun situatie en dat anderen die op hen lijken ook gebruik maken van inkomensvoorzieningen. Als gemeenten inzicht hebben in gebruik en niet-gebruik, en kunnen zeggen dat "60% van de mensen met een laag inkomen in uw wijk gebruik maken van voorziening x, y en z", dan is dat een krachtige boodschap om gebruik aan te moedigen. Dat geldt des te sterker als ze erbij vertellen wat het die 'anderen' oplevert en hoe ze dat doen.
- Maak het *tijdgebonden*. Dit houdt in dat voorzieningen en informatie niet zo maar op willekeurige momenten aangeboden moeten worden. Het is effectiever als een aanbod gedaan wordt op een plaats en tijdstip dat iemand er 'open voor staat'. Bij kwijtschelding betekent dit dat het aanbod tegelijkertijd met het versturen van de rekening voor de heffing gebeurt. Beter is natuurlijk als rechthebbenden geen rekening krijgen, maar onmiddellijk de 'verrekening' aangeboden krijgen.

Wanneer gemeenten, andere hulpverleners maar ook schuldeisers zich bij hun dienstverlening aan burgers door deze vier uitgangspunten laten leiden, zal hun dienstverlening per definitie beter en toegankelijker worden voor de doelgroep. Het draagt bij aan een vermindering van schulden en armoede. Het is aan te bevelen bij de toepassing van deze uitgangspunten rekening te houden met de elders hiermee opgedane ervaringen. Daarnaast is het verstandig bij de toepassing gedragsdeskundigen en vertegenwoordigers van de 'doelgroep' te betrekken. Zij moeten het immers begrijpen en hun handelen moet er uiteindelijk effectiever door worden.

Vertrouwen

Er is een vijfde element cruciaal voor effectieve dienstverlening. Dat is vertrouwen. De relatie tussen burger en institutionele partijen zoals lokale de overheid, hulpverleningsorganisaties en schuldeisers wordt momenteel vooral vorm gegeven vanuit wantrouwen. De burger moet van alles en nog wat – soms zelfs keer op keer – aantonen. Daar wordt de relatie niet beter van en al zeker niet effectiever. Meer uitgaan van vertrouwen betekent dat overheid en anderen er in beginsel van uit gaan dat de burger te vertrouwen is, en er niet op uit is onterecht gebruik te maken van voorzieningen of bewust niet wil betalen.

Dit kan in de communicatie met de burger steeds benadrukt worden. In plaats van te praten over controle, boetes en sancties bij onterechte aanvragen, kan een gemeente gebruik van inkomensvoorzieningen in woord en gebaar aanmoedigen. Een vorm van uitgaan van vertrouwen is ook: een voorziening verstrekken tenzij mensen opgeven dat er iets veranderd is in hun situatie. Zorgverzekeraar CZ laat zien hoe effectief het in ere herstellen van het uitgangspunt van vertrouwen is ten aanzien van mensen die hun premie te laat of niet betaald hebben: minder achterstanden, beter betaalgedrag en vrijwel geen inzet van deurwaarders meer ².

Ten slotte

Het structureel toepassen van inzichten uit de wetenschap en dan met name de gedragsleer en de neurowetenschappen zal beleid veel effectiever maken. Dat is echter geen 'trucje' dat je tussen de bedrijven door wel even kunt gebruiken. Serieus inzetten van inzichten vanuit de wetenschap en toepassen van evidence based methodieken en interventies vergt altijd dat – in nauwe samenwerking met wetenschap en onderzoek – gekeken wordt of de aanpak ook in de specifieke lokale situatie en voor het beoogde doel bij de betrokken doelgroep echt werkt. Dat vergt soms aanpassen van de interventie, maar altijd op kleine schaal starten met een pilot zodat vastgesteld kan worden of het ook echt past en werkt. Gaat het om een nog niet eerder in de praktijk uitgevoerde aanpak dan is het raadzaam te starten met een experiment waaraan een pilotgroep en een controlegroep meedoen zodat vastgesteld kan worden wat de meerwaarde is en waar nog eventuele verdere verbeteringen kunnen worden aangebracht. Dat vergt iets meer tijd en het kost ook meer. Groot voordeel is dat gestopt kan worden met wat niet effectief is. Uiteindelijk wordt daarmee maatschappelijk veel geld bespaard. Maar vooral wordt voorkomen dat mensen vormen van begeleiding en steun krijgen die geen effect hebben. Daarvan wordt immers niemand beter van.

² De Volkskrant, 3 augustus 2016.



Fonds 1818

Philadelphia



Den Haag

VESTIA

HTM

Staedion  samen thuis.



Rabobank