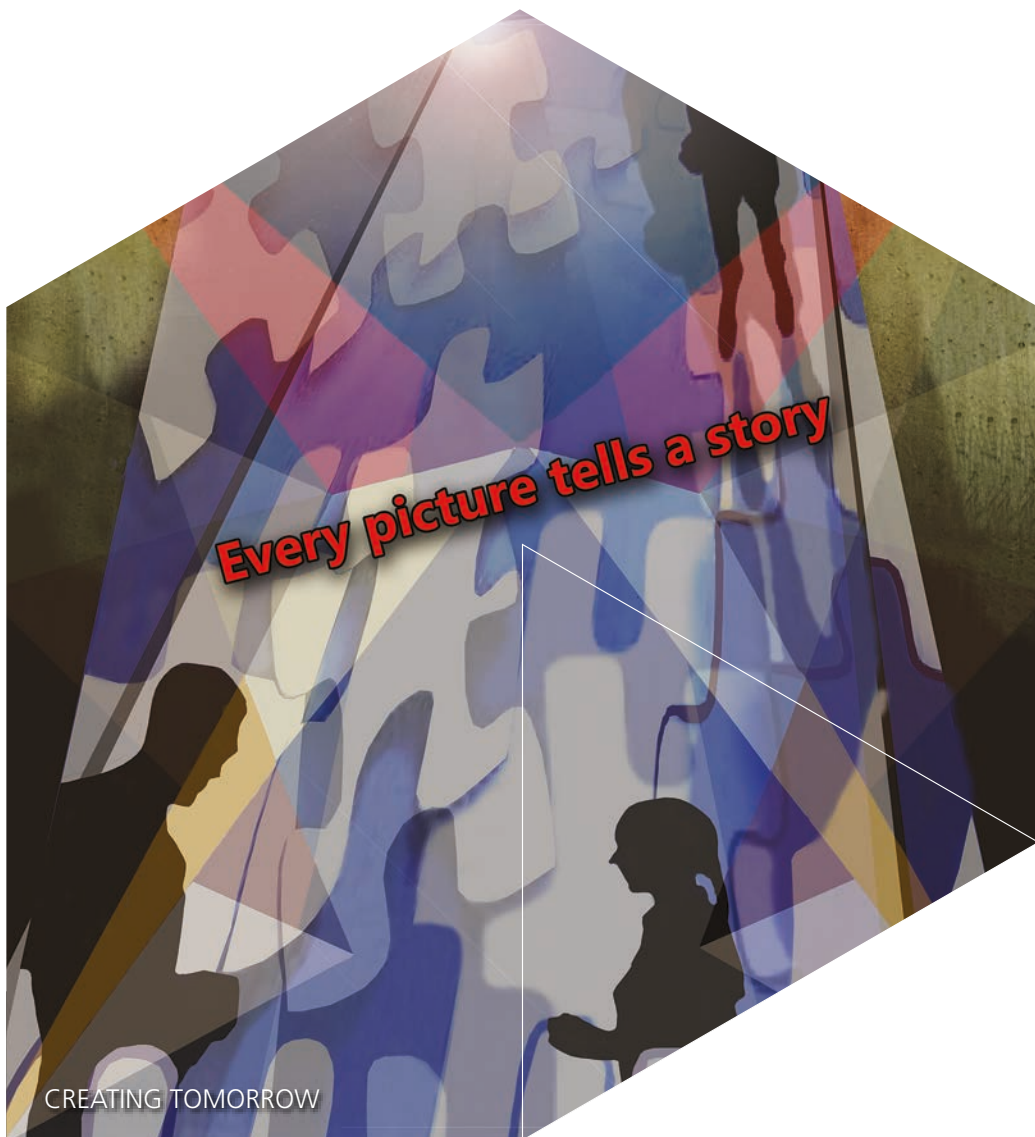


EVERY PICTURE TELLS A STORY

ARMOEDE: EEN GEDIFFERENTIEERD VERSCHIJNSEL

Dr. Roeland van Geuns



CREATING TOMORROW

Every picture tells a story

Every picture tells a story

Armoede: een gedifferentieerd verschijnsel

Lectorale Rede

in verkorte vorm uitgesproken op dinsdag 12 november 2013

door

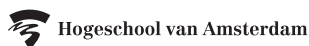
dr. Roeland van Geuns

lector Armoede en Participatie
aan de Hogeschool van Amsterdam
Domein Maatschappij en Recht



Hogeschool van Amsterdam

HvA Publicaties is een imprint van Amsterdam University Press.
Deze uitgave is tot stand gekomen onder auspiciën van de Hogeschool van Amsterdam.

The logo for delta lloyd, featuring the words "delta lloyd" in a blue, lowercase, sans-serif font.The logo for Gemeente Amsterdam, featuring three red 'X' marks stacked vertically to the left of the text "Gemeente Amsterdam" and "Dienst Werk en Inkomen" in red.The logo for CentraM, featuring a stylized heart shape made of overlapping loops in purple and red, with the text "CentraM" and "centraal bureau" below it.The logo for doras, featuring the word "doras" in a dark purple, lowercase, sans-serif font, with a small yellow dot above the 'o'.The logo for SEZO, featuring the word "SEZO" in a grey, uppercase, sans-serif font, with a stylized orange and yellow graphic element to the right. Below it is the text "MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING" in small grey letters.The logo for PuurZuid, featuring a stylized graphic of three overlapping circles in green, blue, and purple, with the text "PuurZuid" in a green, lowercase, sans-serif font.The logo for Combiwel, featuring the word "Combiwel" in a blue and red, lowercase, sans-serif font, with the tagline "versterkt welzijn" in red below it.The logo for Hogeschool van Amsterdam, featuring a stylized black graphic element to the left of the text "Hogeschool van Amsterdam" in a black, sans-serif font.

Omslagillustratie: foto en collage van Bert Zuiderveen.nl

Vormgeving omslag: Kok Korpershoek, Amsterdam
Opmaak binnenwerk: JAPES, Amsterdam

ISBN 978 90 5629 744 2
e-ISBN 978 90 4852 292 7 (pdf)
e-ISBN 978 90 4852 293 4 (e-Pub)

© Roeland van Geuns / HvA Publicaties, Amsterdam 2013

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Voor Roswitha en Max

1 Inleiding

1.1 Actualiteit

Het aantal aanvragen voor schulddienstverlening, bijstand, bijzondere bijstand en andere vormen van materiële ondersteuning neemt sinds het uitbreken van de economische crisis in 2008 toe. Enkele krantenkoppen illustreren dat:

'Armoede in Nederland stijgt rap'¹

'Door crisis meer klanten Voedselbanken'²

'Stijging aantal huisuitzettingen in 2012'³

'Nederland nog steeds in recessie; recordwerkloosheid stijgt verder'⁴

'Explosieve groei van mensen in de bijstand'⁵

'Cordaid gaat arme Nederlanders helpen'⁶

Nederland zit in 'zwaar weer'. Crisis, werkloosheid, armoede, ontslag en schulden zijn termen die beschrijven waar veel mensen in het dagelijks leven mee te maken hebben. De een heeft zijn baan verloren, de ander moet zijn huis verkopen vanwege een scheiding of het verliezen van zijn baan, terwijl dat huis 'onder water staat', terwijl de derde de koopkracht van uitkering of salaris ziet dalen en zich afvraagt hoe hij de eindjes nog aan elkaar kan knopen. 40% van de Nederlanders heeft volgens het Nibud (2012b) onvoldoende financiële reserves om relatief kleine tegenslagen, zoals het kapotgaan van twee huishoudelijke apparaten, op te vangen. Nog nooit waren zo veel mensen werkloos als op dit moment.

Veel mensen doen op een gegeven moment een beroep op de overheid voor ondersteuning. Met die ondersteuning willen zij een direct probleem oplossen, zoals het ontbreken van inkomen als gevolg van werkloosheid. Maar burgers vragen ook om ondersteuning wanneer er zo veel deurwaarders op de stoep staan dat zij geen uitweg meer zien uit hun financiële problemen. Het zijn de uitvoerders bij de gemeentelijke sociale diensten en de organisaties voor schulddienstverlening en de sociaal raadslieden die binnen of namens de overheid het meest direct te maken krijgen met de toenemende materiële noden onder de bevolking. Maar zij zijn niet de enigen. Medewerkers van maatschappelijk werk, jeugdzorg, de maatschappelijke opvang en de geestelijke gezondheidszorg merken ook dat de problemen groeien en dat steeds meer mensen te maken hebben met materiële pro-

blemen. Ook organisaties buiten de overheid zien de problemen groeien. Hiertoehoren de voedselbanken en vrijwilligersorganisaties die burgers helpen met het op orde brengen van hun administratie. Maar ook woningcorporaties en zorgverzekeraars zien dat steeds meer mensen in financiële problemen terechtkomen: zij worden geconfronteerd met toenemende betalingsachterstanden.

Het zijn dus vaak de uitvoerende professionals⁷ die in hun dagelijks werk geconfronteerd worden met mensen die te maken hebben gekregen met de effecten van de recessie. Natuurlijk is dat niet iets van vandaag of gisteren. Er is altijd een groep burgers geweest die een beroep doet op de overheid of andere organisaties omdat zij in financiële nood zitten. Het is niet nieuw dat de hulpvraag toeneemt: gedurende eerdere recessies was er ook sprake van sterke groei van de groep die om hulp aanklopte.

Wat kenmerkend is voor de huidige situatie en deels nieuw in vergelijking met het verleden, is dat van uitvoerders verwacht wordt dat zij de groeiende vraag om ondersteuning met minder middelen en menskracht aankunnen. De onderbouwing hiervoor ligt enerzijds in de noodzaak fors te *bezuinigen* op de overheidsuitgaven, de eerste pijler onder het nieuwe beleid. Anderzijds – en dat is de tweede pijler van dat beleid – wordt het ‘meer-met-minder’ onderbouwd met een politiek breed gedragen streven om meer van de *eigen verantwoordelijkheid* te vragen van de burger. Die dient eerst te kijken naar mogelijkheden om de problemen zelf op te lossen. Pas wanneer iemand dat echt niet kan, al dan niet samen met zijn eigen netwerk, kan een beroep op de overheid gedaan worden. Er wordt gesproken over de ombouw van de verzorgingsstaat naar de participatiestaat waarin iedereen zo veel mogelijk deelneemt en bij voorkeur voorziet in het eigen levensonderhoud.

De uitvoerder moet de hulp-vragende burger dus wijzen op de ‘eigen kracht’ en vooral niet (het oplossen van) de problemen van de burger ‘overnemen’. Pas wanneer die burger in onvoldoende mate zichzelf kan redden, kan hij een beroep op de professional doen. Die professional moet in dat geval de betrokkene zo effectief en efficiënt mogelijk ondersteunen. En daarmee komen we bij de derde pijler waarop het nieuwe ondersteuningsbeleid vanuit de overheid gebaseerd is, namelijk het inzetten van *passend maatwerk*. De burger moet niet te veel ondersteuning krijgen, maar bij voorkeur ook niet te weinig. Het is de professional die invulling moet geven aan dat beleidsstreven. Van de professional wordt verwacht dat hij in staat is een oordeel te vellen over wat een burger aan ondersteuning nodig heeft en welke ondersteuning in ieder specifiek geval het meest passend is. Bovendien verlangen de centrale en lokale overheid van de professional dat deze daar waar nodig en mogelijk samenwerkt met ketenpartners en met vrijwilligers, mantelzorgers en het netwerk van de burger om wie het gaat. De vraag is echter of de professional wel kan vaststellen wat iemand die om ondersteuning komt vragen

zelf kan, op welke leefgebieden hij ondersteuning nodig heeft, hoe die ondersteuning er dan uit zou moeten zien en wie die ondersteuning zou moeten bieden.

Kort samengevat vraagt dit van de professional dat hij kan differentiëren tussen burgers, dat hij de gedifferentieerde ondersteuningsvraag kan vertalen in het soort ondersteuning dat daarbij past en ten slotte dat hij bovendien ook nog eens zicht heeft op de vraag welke ondersteuning in het geval van de specifieke burger het meest effectief is. Elders hebben we dit geformuleerd als ‘Wat werkt voor wie onder welke omstandigheden en waarom?’ (Van Geuns e.a., 2011a).

1.2 Geen evidence based kennis

De professional wordt hiermee voor een vrijwel onmogelijke opgave geplaatst. Er is namelijk weinig kennis met behulp waarvan professionals snel en valide kunnen vaststellen welke burgers die om ondersteuning vragen de eigen problemen wel, gedeeltelijk of niet zelf kunnen oplossen. De ene arme persoon, schuldenaar of werkloze is de andere niet. Maar hoe maak je dat onderscheid? Waar moet je dan op letten? Waarom kan die ene burger met een zeer laag inkomen wel rondkomen en de andere niet? Waarom blijft de ene bijstandsontvanger actief en gemotiveerd naar werk zoeken en de andere niet?

Ook over de methodieken om burgers effectief te ondersteunen (‘wat werkt wel en niet?’) is weinig bekend. Welke methodiek is in welke situatie of bij welke klant effectief? Moeten we alle klanten gewoon ‘op traject zetten’ (de sluitende aanpak van rond 2000)? Moet iedereen op een Work First-traject wanneer hij in de bijstand instroomt, zoals in 2004-2006 de ‘mode’ was? Moet elke schuldenaar van wie de schuld technisch saneerbaar is naar een schuldregeling, zoals niet zo lang geleden heel gewoon was? Moet de professional in de wijk en aan de keukentafel het gesprek met iedere burger aangaan over wat deze zelf kan (Welzijn Nieuwe Stijl)? Moet de professional er vooral op toezien dat er voor ieder huishouden een regisseur is die voor dat ene gezin één plan opstelt en doet uitvoeren? Moet ieder complex probleem waarmee een burger zich meldt bij een instantie worden aangepakt met een ‘eigen kracht conferentie’? Of moeten uitvoerders vooral achter iedere voordeur gaan kijken of zich daar misschien problemen voordoen die nog niet bekend zijn, maar die wel opgelost en aangepakt moeten worden, al zijn de bewoners eigenlijk best tevreden met hun eigen leefsituatie? Modes volgen elkaar op, maar voor vrijwel geen enkele methodiek of aanpak is vastgesteld dat deze ook daadwerkelijk effectief is.

Het tegendeel lijkt de laatste tijd eerder het geval te zijn. Diverse onderzoeken laten zien dat er maar weinig wetenschappelijk bewijs is voor de effectiviteit van ingezette aanpakken. Of het nu het wijkgericht werken is (Lub, 2013), sociale interventies (Uitermark e.a., 2012), het grotestedenbeleid (Hoenderkamp, 2008) of

uiteenlopende op re-integratie gerichte activiteiten (Ministerie van SZW, 2008): zelden kon de toegevoegde waarde van de ingezette inspanningen aangetoond worden. Er is met andere woorden weinig inzicht in de effectiviteit van de interventies in grote delen van het sociaal domein. Inzicht dat wel noodzakelijk is om professionals te voorzien van de voor hun werk noodzakelijke kennis. Extra nadeel van het ontbreken van dit wetenschappelijk bewijs en van het grote gebrek aan kwalitatief hoogwaardig effectiviteits- en evaluatieonderzoek is dat daarmee in het debat veel ruimte geboden wordt voor ideologische betogen en voor *fact-free politics*. Wanneer er geen bewijs is, dan volgen we immers vooral ons gevoel en onze onderbuik.⁸

1.3 Op welke vragen ga ik in?

Er is alle reden om uitvoerders in het sociaal domein op een aantal aspecten van die kennis te voorzien. De focus binnen het werkveld van het lectoraat en in dit verhaal is gericht op materiële armoede. De reden daarvoor is dat armoede een probleem is voor zowel de direct betrokkenen als de maatschappij als geheel, zelfs in een gemiddeld zeer rijk en welvarend land als Nederland. Armoede – zo zal ik laten zien – grijpt diep in het dagelijks leven van de betrokkenen in. Het is echter voor een deel van de betrokkenen ook iets waar zij zelf wat aan kunnen doen. Het feit dat mensen door deel te nemen aan de samenleving en bij voorkeur door het verrichten van betaalde arbeid hun eigen armoedesituatie kunnen beïnvloeden is een belangrijke reden om binnen het lectoraat armoede en participatie aan elkaar te verbinden. Maar ook de ontwikkeling van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving laat zien dat er een maatschappelijke overeenstemming is (of begint te komen) dat armoede geen probleem is dat alleen of vooral door hulpverlening opgelost kan worden, maar dat het een probleem is waarvan de oplossing ook een bijdrage van de betrokkenen vergt: participeren moet je zelf doen binnen je eigen mogelijkheden. Daarom spreek ik over zelfredzaamheid naar vermogen: iedereen is in staat om bij te dragen aan zijn/haar eigen participatie in de maatschappij, maar niet iedereen is daarbij tot dezelfde inzet in staat. Het verminderen van armoede vergt daarom inbreng van zowel de betrokkenen als van hun omgeving, waaronder de overheid. Participatie staat echter als doel wel voorop.

In het vervolg wil ik de volgende vragen beantwoorden:

- Wat is armoede en in welke mate is armoede gerelateerd aan wel of niet betaald werken?
- Hoe gedifferentieerd is de totale groep arme huishoudens?
- Wat zijn de oorzaken voor armoede op het niveau van individuele huishoudens en in welke mate wordt armoede veroorzaakt door dezelfde factoren die ook de participatie van arme mensen (op de arbeidsmarkt) beïnvloeden?

- In welke mate kunnen betrokkenen zelf iets doen aan het oplossen of verminderen van deze armoede en aan het wegnemen van de daaraan ten grondslag liggende oorzaken?
- In hoeverre hebben de betrokkenen ondersteuning nodig om hun materiële problemen en de gevolgen daarvan te verminderen dan wel op te lossen? Op welke manier vertaalt de differentiatie binnen de groep arme huishoudens naar subgroepen zich in hun ondersteunings- en hulpbehoefte?
- Wat is wel en niet bekend over effectieve methodieken om die burgers gedifferentieerd te ondersteunen?

1.4 Leeswijzer

Ik richt mij op de ondersteuning van burgers die moeten rondkomen van een inkomen op of onder de officiële armoedegrens zoals gehanteerd door de overheid (SCP/CBS, 2012). In hoofdstuk 3 ga ik meer specifiek in op de door mij gehanteerde afbakening van het begrip armoede. De essentie is dat ik mij richt op de financiële/materiële kant van armoede. Ik ga dus niet in op andere vormen van armoede zoals sociale of geestelijke armoede. Niet omdat die niet belangrijk zouden zijn, maar omdat dat om fundamenteel andere vormen van armoede gaat. Het is echt iets anders of je niet weet met wie je een goed gesprek moet voeren, of dat je niet weet of je je kinderen vanavond wel of geen warme maaltijd kunt geven. De materiële armoede die hier centraal staat, raakt het naakte bestaan van mensen.

Alvorens in te gaan op de afbakening van armoede en de beantwoording van de hiervóór geformuleerde vragen schets ik in hoofdstuk 2 het perspectief van waaruit ik naar deze vragen kijk. Vanuit welk maatschappelijk en wetenschappelijk perspectief kijkt het lectoraat naar armoede? In hoofdstuk 3 geef ik mijn antwoord op de vraag wat armoede in cijfermatige zin is, waarna ik in hoofdstuk 4 inga op de vraag naar een zinvolle differentiatie van de arme huishoudens in Nederland. In hoofdstuk 5 bespreek ik de vraag wat deze differentiatie betekent voor de ondersteuning bij het al of niet zelf kunnen aanpakken en oplossen van de armoedeproblematiek door huishoudens. De mogelijkheden en beperkingen hiertoe moeten immers de basis vormen voor de vraag naar de eventueel noodzakelijke ondersteuning en de effectiviteit daarvan. Ten slotte sluit ik in hoofdstuk 6 af met een presentatie van de onderzoeksagenda van het lectoraat.

2 Hoe kijken we naar armoede?

In dit hoofdstuk schets ik het perspectief van waaruit we binnen het lectoraat Armoede en Participatie kijken naar armoede. Ik ga daartoe eerst in op onze focus: waar richten we ons op en waarom is dat voor de Hogeschool van Amsterdam (HvA) een voor de hand liggende keuze? Vervolgens werk ik de invalshoeken van waaruit we naar armoede kijken uit en sta ik stil bij wat dat betekent voor het onderzoeksprogramma van het lectoraat.

2.1 Waarom een lectoraat over armoede?

De HvA heeft eind 2011 besloten tot het instellen van het lectoraat Armoede en Participatie omdat de problematiek van armoede een niet-aflatend grootstedelijk fenomeen is. Het lectoraat verbindt armoede en participatie met elkaar omdat armoede nauw samenhangt met het niet verrichten van betaald werk, zoals ik hierna zal laten zien. Ten derde wil de HvA door armoede en participatie aan elkaar te verbinden huidige en toekomstige uitvoerders en hun organisaties in praktische zin bijstaan bij het vinden van hun plek in de nieuwe participatiestaat. Immers, de hogeschool leidt studenten op wier toekomstige beroepspraktijk vaak gericht is op ondersteuning van arme en kwetsbare burgers. Of zij nu komen te werken als maatschappelijk werker, outreachend werker, schulddienstverlener, sociaal raadsman of bijstandsconsulent: de burgers die zij bijstaan hebben vaak te maken met (de consequenties van) een laag inkomen. We weten bovendien dat mensen die leven van een laag inkomen, vaak een slechtere gezondheid(sbeleving), lagere opleiding, minder grote weerbaarheid tegen de verleidingen van de moderne consumptiemaatschappij, minder sterke netwerken, problematische schulden, meer werkloosheid, een minder stabiele werkgelegenheidssituatie, et cetera hebben. Huishoudens die in armoede leven, hebben met andere woorden veelal ook met andere problematische situaties te maken, al hoeft dat lang niet altijd om zware multi-problematiek te gaan. Wel lopen zij in het algemeen een grotere kans op andere problemen en zijn zij in die zin kwetsbaarder dan huishoudens met hogere inkomens.

In een periode waarin armoede toeneemt en de ondersteuningsmogelijkheden door de overheid in alle opzichten afnemen, is er maatschappelijk alle reden voor een hogeschool een lectoraat in het leven te roepen dat door middel van onderzoek een bijdrage levert aan het vergroten van de (kosten)effectiviteit van het optreden van de toekomstige en huidige professionals. De HvA leidt deze professionals immers op. Dat het maatschappelijk belang er is moge ook blijken uit het feit dat de gemeente Amsterdam de instelling van het lectoraat ondersteunt met een financiële bijdrage.

2.2 Invalshoeken

Het lectoraat richt zich dus op huishoudens die in armoede leven en die vaak in veel mindere mate participeren (in betaald werk). Daarbij is vanaf het allereerste begin duidelijk geweest dat armoede en de preventie, oplossing of verzachting daarvan vanuit verschillende invalshoeken bekeken zouden worden.

Op de eerste plaats staan (de mogelijkheden van) *de burgers zelf centraal*. Daarbij sluiten we aan bij de beleidsmatige paradigmashift: van verzorgingsstaat naar participatiestaat.⁹ Deze paradigmashift is overigens niet iets van vandaag of gisteren. In het eerste kabinet Kok was het adagium al 'Werk boven inkomen' waarmee feitelijk gezegd werd dat, onafhankelijk van de hoogte van de beloning, het hebben van werk belangrijker gevonden werd dan het ontvangen van een uitkering. In de tien tot vijftien jaar na het aantreden van dat kabinet in 1993 lag de nadruk echter vooral op een vertaling van deze nieuwe opvattingen in institutionele kaders (wetten) en in de wijze waarop het beleid verwoord werd. Het terugtreden van de overheid werd vooral vertaald in meer marktwerking en meer taken overhevelen naar (semi-)markten. Er werd veel minder gekeken naar de taakverdeling tussen enerzijds burgers en anderzijds de overheid en al vrijwel helemaal niet naar de vraag of de hulp- en dienstverlening door professionals binnen het sociaal domein eigenlijk wel effectief en noodzakelijk was. Dit mag onder meer blijken uit de omvangrijke budgetten die beschikbaar waren. Illustratief is het re-integratiebudget waarover gemeenten konden beschikken: € 1,6 miljard om bijstandsgerechtigden en mensen zonder uitkering te ondersteunen bij het vinden en behouden van werk.¹⁰

De omslag in het denken daarover is vooral tot stand gekomen onder de bezuinigingsdruk op die middelen, de geleidelijk groeiende twijfel over de effectiviteit van de inzet van de middelen en een streven om meer taken die voorheen bij de centrale overheid lagen, door gemeenten te laten uitvoeren. Er werd (en wordt) steeds meer gekeken of de uitvoering niet met minder middelen minimaal hetzelfde resultaat kan realiseren.

De verandering in beleidsdenken over de rol- en taakverdeling tussen burgers en professionals is echter zeker niet de enige reden waarom binnen het lectoraat gekeken wordt naar wat kwetsbare burgers zelf wel en niet kunnen en wat zij vanuit een ondersteunende infrastructuur eventueel aan hulp nodig hebben. Twee andere overwegingen zijn minstens zo belangrijk.

Op de eerste plaats is armoede in haar consequenties geen abstract probleem of een natuurverschijnsel. Het is een kenmerk waarmee mensen van vlees en bloed te maken hebben. Voor zover het dus een individueel of maatschappelijk probleem is, is het niet meer dan logisch om diezelfde burger als uitgangspunt te nemen. Dit

klinkt als een open deur, maar dat was het tot voor kort zeker niet. Zowel beleidsmatig als wetenschappelijk was het geen automatisme om het probleem vanuit de burger aan te pakken. Economische en sociologische studies van armoede zijn er legio. Maar studies naar de vraag welke rol de individuele burger daarin speelt, zijn er veel minder.

De tweede reden die een rol speelt voor onze keuze om uit te gaan van de burger, is het besef dat ook materiële problematiek van burgers (ook) met gedrag samenhangt. Dat geldt voor armoede in het algemeen, maar ook voor schuldenproblematiek, werkloosheid en bijstandsafhankelijkheid. Jungmann (2012) en Van Geuns e.a. (2011a) laten zien dat het hebben van schulden en het al dan niet oplossen daarvan in sterke mate samenhangen met houding, gedrag, motivatie en vaardigheden. Maar ook het voortduren van werkloosheid hangt – *ceteris paribus* – nauw samen met gedrag (zie o.a. Van Hooft, 2013; Wanberg, 2012; Wanberg e.a., 2005). Het feit dat veel recente wetenschappelijke studies een beroep doen op inzichten uit de gedragsleer is niet alleen een vertaling van de veranderende maatschappelijke opvattingen waarin het belang van de individuele verantwoordelijkheid van burgers een grotere nadruk krijgt. Er lijkt ook sprake te zijn van een ‘correctie’ op de nadruk die in het verleden werd gelegd op de maatschappelijke en institutionele achtergronden en oorzaken voor armoede, werkloosheid en daarmee verbonden problemen van huishoudens. Eind jaren 80, begin jaren 90 werd in Nederland een aantal studies gepubliceerd waarin juist deze sociologische invalshoek centraal stond. Met name ‘Een tijd zonder werk’ (Kroft e.a., 1989) en ‘Publieke bijstandsgeheimen’ (Engbersen, 1990) trokken veel aandacht. Hoewel in deze studies de differentiatie binnen de groep bijstandsgerechtigden wel degelijk aandacht kreeg, werd deze benaderd vanuit de maatschappelijke positie van betrokkenen en niet vanuit hun individuele mogelijkheden. Deze publicaties bouwen voort op een sociologische en sociografische traditie die in de eerste helft van de vorige eeuw al enkele baanbrekende studies voortbracht zoals die van Riis (1901, heruitgave 1971) en Jahoda e.a. (1933, heruitgave 1975). Toch zijn het vooral de inzichten vanuit de sociaal-psychologie en de gedragseconomie die zich vertalen in andere of op zijn minst aanvullende inzichten over de taak en rol van uitvoerend professionals in en bij de ondersteuning van kwetsbare burgers. Het zijn deze inzichten waarop wij binnen het lectoraat graag een beroep doen, zonder overigens de waardevolle inzichten vanuit de sociologie en economie uit het oog te verliezen.

De tweede invalshoek van het lectoraat is dat *armoede en non-participatie* (en dan vooral niet-betaald werken) nauw aan elkaar gerelateerd zijn (Van Geuns, 2012b; SCP/CBS, 2012; Van Geuns, 2013). De meerderheid van de mensen die in Nederland in armoede leven, heeft een overdrachtsinkomen. Weliswaar is het aantal

werkende armen (zowel in loondienst als zelfstandig werkend) aan het stijgen, maar dat laat onverlet dat armoede vooral voorkomt bij mensen die niet werken en daarbinnen vooral bij personen die 18 tot 65 jaar oud zijn. Onder de 65-plussers komt in Nederland armoede relatief weinig voor: ongeveer 3% tegenover 9 à 10% voor de hele bevolking (SCP/CBS, 2012). Het feit dat armoede en niet-werken zo nauw met elkaar samenhangen en dat het verwerven van een inkomen voor een deel van de betrokkenen een weg uit de armoede is (zie De Beer, 1996; SCP, 2010), was voldoende reden om arbeidsparticipatie binnen het lectoraat als centraal onderwerp te verbinden aan armoede (zie ook kadertekst).

Dat mensen niet werken kan in economische termen onder andere liggen aan:

- De kwaliteit van het arbeidsaanbod van de betrokkenen is onvoldoende, gegeven de minimale prijs die werkgevers daarvoor moeten betalen (zoals bij mensen met een fysieke of psychische arbeidsbeperking wier arbeidsproductiviteit onder het niveau van het minimumloon ligt).
- De kwantiteit van het arbeidsaanbod is te groot en de prijs voor arbeid past zich – meestal om institutionele redenen – niet (snel) aan.
- De betrokkenen zijn om uiteenlopende redenen niet bereid te werken voor het loon dat geboden wordt, ook wanneer dat op of boven het niveau van het minimumloon ligt. Soms omdat de uitkering die zij ontvangen relatief hoog is ten opzichte van het geboden loon, soms omdat zij de minimale uitkering aanvullen met zwarte inkomsten, soms omdat zij denken meer te kunnen verdienen wanneer zij nog wat langer wachten.
- Werkgevers kunnen een beroep doen op een alternatief en veelal goedkoper aanbod, zoals Oost-Europeanen die zich via alternatieve constructies goedkoper willen en kunnen aanbieden.

Vanuit het perspectief van het individu en de mate waarin hij/zij de eigen positie op de arbeidsmarkt kan beïnvloeden zijn er drie categorieën te onderscheiden:

- De niet-werkenden die zonder aanpassingen aan de institutionele kaders (eisen werkgevers, hoogte beloning, en dergelijke) niet aan de slag zullen komen.
- Mensen die te hoge of onrealistische eisen stellen aan loon of werk maar die wel een voldoende arbeidsproductiviteit hebben.

Mensen die vanwege de kwantitatieve en kwalitatieve onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt tijdelijk geen werk hebben of kunnen vinden (frictiewerkloosheid).

Niet alleen de overlap tussen de groepen armen en niet-werkenden is een reden om deze twee aan elkaar te verbinden. Ook vanuit wetenschappelijk oogpunt is er alle reden dat te doen. Er zijn steeds meer aanwijzingen dat de achterliggende oorzaken voor armoede en voor (langdurige of terugkerende) werkloosheid op het niveau van de betrokkenen vergelijkbaar zo niet dezelfde zijn. Ten slotte legt ook de overheid deze verbinding door op beide beleidsterreinen (armoedebestrijding en werkloosheids- en re-integratiebeleid) steeds meer van de betrokkenen te vragen: de burger moet zelf een grotere rol spelen bij het aanpakken en oplossen van de eigen problemen. Pas wanneer hij/zij dat doet, kan en wil de overheid – waar dat echt nodig is – ondersteuning geven (zie ook kadertekst).

Onder verwijzing naar begrippen als zelfsturing (vooral gemeenten maken daar veelvuldig gebruik van; Wesdorp e.a., 2010), zelfredzaamheid (zie bijvoorbeeld: <http://www.rotterdam.nl/individuele Zorg/meereigennetwerken/collectieve voorzieningen>), burgerkracht (De Boer & Van der Lans, 2011), sociale veerkracht (Hilhorst, 2012) of eigen kracht-conferenties (zie o.a. <http://www.ggdrotterdamrijnmond.nl/mijn-kind/eigen-kracht-conferentie.html>) wordt gezegd dat de burger niet steeds maar een beroep op de overheid kan of moet doen. Hoewel de inhoud van deze termen verschilt, worden ze in het publieke, beleids- en politieke debat veelal dwars door elkaar heen gebruikt. Dat schept verwarring en leidt bovendien vaak tot een ideologisch in plaats van op feiten gebaseerd debat. Van een wetenschappelijk fundament is veelal geen sprake. Illustratief is in dit verband een citaat van Nico de Boer (samen met Jos van der Lans ontwikkelaar van het begrip 'Burgerkracht'), gevraagd naar de aanwezigheid van burgers die zichzelf en elkaar gaan helpen, dat dit eerder: 'een verwachting, een mooie fantasie [is] dan dat ik het met harde cijfers kan staven.'¹¹

Dat brengt mij bij de derde invalshoek, namelijk de vraag: hoe zelfredzaam zijn burgers? Uit het maatschappelijke en politieke debat zou men de indruk krijgen dat er sprake is van een 'aan-uit-knop': mensen zijn wel of niet in staat tot zelfsturing of zelfredzaamheid; ze kunnen wel of geen eigen verantwoordelijkheid dragen. Het merkwaardige fenomeen doet zich voor dat de stelling dat mensen zelfredzaam zijn en in ieder geval tot veel meer in staat zijn dan de overheid en hulpverleners denken, zowel door 'links' als door 'rechts' verkondigd wordt. Aan de 'linker' zijde is het maatschappelijke debat aangezwengeld door Nico de Boer en Jos van der Lans (2011) in hun essay over *Burgerkracht*. Ter rechterzijde wordt een vergelijkbare analyse gemaakt door de Britse psychiater Theodore Dalrymple (2004).

De vraag of iedere burger wel even zelfredzaam is, waar die zelfredzaamheid eindigt en hoe zelfredzaam de verschillende groepen (welke groepen?) zijn of 'gemaakt kunnen worden', wordt door deze auteurs niet of nauwelijks gesteld.¹² Toch is juist die vraag cruciaal wanneer we willen bereiken dat meer mensen werken en minder mensen arm zijn. Wat kunnen ze daar zelf aan doen en wat niet? Hoe zelfredzaam is eenieder? Zijn mensen op alle leefgebieden wel even zelfredzaam of kunnen ze op het ene terrein (kinderen opvoeden) heel zelfredzaam zijn terwijl ze dat op een ander terrein (bijhouden financiën) veel minder zijn? Zijn daar grenzen aan? Of is de menselijke zelfredzaamheid 'maakbaar'? In het verleden is wel eens gezegd dat (links?) Nederland leefde met de illusie van een maakbare samenleving. De vraag is mijns inziens gerechtvaardigd of we momenteel niet bezig zijn ons te verliezen in de illusie van de maakbare mens.

Ik kom in hoofdstuk 4 terug op de vraag welke groepen kwetsbaar zijn en waarom juist zij dat zijn. Daarna zal ik ingaan op vragen welke rol die onderscheiden groepen daar zelf bij kunnen spelen en wat we kunnen zeggen over effectieve ondersteuning voor die groepen.

2.3 Randvoorwaarden wel degelijk van belang

Dat de achterliggende oorzaken voor armoede en non-participatie op het niveau van de individuele burgers vaak dezelfde lijken te zijn, betekent nog niet dat hun positie alleen daaruit verklaard kan of moet worden. Het al dan niet langdurig leven in armoede, het hebben van schulden of het (langdurig) werkloos zijn, is niet uitsluitend toe te schrijven aan gedrag, motivatie, inzet en de persoonlijke mogelijkheden van individuele burgers. De maatschappelijke omstandigheden zijn ook van belang. In tijden van hoge werkloosheid is het voor iedereen, hoe gemotiveerd ook om weer aan de slag te gaan, moeilijk om werk te krijgen. Zeker in een tijd waarin de arbeidsmarkt in sterke mate geflexibiliseerd is en er bovendien sprake is van een grote internationale concurrentie op diezelfde arbeidsmarkt, is het krijgen en houden van werk steeds moeilijker. Dat geldt des te meer voor die segmenten van de arbeidsmarkt waar de specifieke beroepskwaliteiten van potentiële werknemers minder van belang zijn. Want weliswaar is de vraag naar arbeid op het segment van de arbeidsmarkt waar veel werkzoekenden, gegeven hun kennis en vaardigheden, op zijn aangewezen in de afgelopen decennia vrij stabiel geweest (Roorda, 2013), maar de concurrentie op datzelfde segment is alleen maar toegenomen, met name door de internationalisering van de arbeidsmarkt en het als gevolg daarvan sterk gegroeide aanbod van arbeidskrachten uit vooral Oost-Europa.

Ik richt mij hier vooral op de persoonlijke aspecten van de kwetsbare burgers en minder op de institutionele, structurele en systemische oorzaken die ook van invloed zijn op hun positie. Dat doe ik omdat het juist die direct aan de persoon gerelateerde, beïnvloedbare factoren zijn waar de uitvoerende professionals iets mee kunnen. Daartoe behoort overigens nadrukkelijk ook de beleving van de eigen kansen op een andere toekomst. Professionals dienen zich bewust te zijn van de beperkingen van hun handelen omdat zij binnen een systeem werken. Dat systeem zelf beïnvloeden, is meestal binnen de beschikbare middelen en tijd niet mogelijk, zeker niet op korte termijn.

Binnen het systeem zijn niet alleen de wetgeving en de organisatorische systemen van belang, maar ook de regelgeving die op een lager niveau – door gemeenten en de uitvoeringsorganisaties – ontwikkeld wordt, van grote invloed op het dagelijks werk van professionals. Hoewel ik daaraan in deze publicatie geen expliciete aandacht besteed, zijn zij wel een relevant onderwerp voor het lectoraat. In hoofdstuk 6 zal ik daarom bij het presenteren van de hoofdlijnen van de lectoraatsagenda aangeven op welke institutionele aspecten wij ons binnen het lectoraat wel zullen richten. Daarbij gaat het enerzijds om kwesties die de lokale en interne regelgeving kunnen betreffen, maar ook om bijvoorbeeld de rol- en taakverdeling tussen professionals, vrijwilligers en burgers. Deze laatste kwestie is hoogst actueel omdat vanuit de politiek veel verwacht wordt van het overdragen van taken door professionals aan burgers en – vooral – vrijwilligers en mantelzorgers.

Mijn focus ligt dus op de arme burger en zijn directe omgeving en de rol die hij zelf, al dan niet ondersteund door anderen, kan spelen.

2.4 Verbinding met het onderwijs

Ten slotte is het – uiteraard – voor het lectoraat van belang dat alle activiteiten vanuit het lectoraat zich bewegen binnen de driehoek beroepspraktijk, onderwijs en wetenschap. Onderzoek binnen het Domein Maatschappij en Recht van de HvA is praktijkgericht onderzoek. Dat betekent niet dat wij ons niet hoeven te houden aan de spelregels van het wetenschappelijke spel. Uiteraard is dat wel het geval. Wij streven er echter steeds naar impact te hebben op alle drie de punten van de driehoek: de beroepspraktijk, het onderwijs en de wetenschap.

Een en ander betekent dat het lectoraat een bijdrage wil leveren aan de wetenschap door gestructureerd en wetenschappelijk verantwoord kennis toe te voegen aan de *body of knowledge* op het inhoudelijk terrein waarop wij ons begeven. Dat doen wij door praktijkkennis vanuit eigen projecten en ander onderzoek en wetenschappelijke inzichten te combineren. Wij willen dat doen om uitvoeringspraktijk en onderwijs te versterken en te verbeteren. Meer kennis over wat werkt

Figuur 2.1 Plaats onderzoek ten opzichte van onderwijs en beroepspraktijk/maatschappij bij Domein Maatschappij en Recht



voor wie is binnen het sociaal domein zeer wenselijk. Er is grote behoefte te weten hoe gedifferentieerd de groep kwetsbare burgers is. Dat inzicht is voor uitvoerders noodzakelijk, omdat wel duidelijk is dat niet iedere burger even zelfredzaam is. Maar welk onderscheid moet je maken en op basis van welke criteria? En wanneer weet je welke groepen je moet onderscheiden en waaruit bestaat dan je handlingsrepertoire? Welke acties, interventies en methodieken zet je bij elke te onderscheiden groep in, of juist niet? Dit zijn enkele vragen die op de onderzoeksagenda van het lectoraat staan (zie hoofdstuk 6).

De activiteiten van het lectoraat staan niet op zichzelf. Ik streef er nadrukkelijk naar om met collegae vanuit het Kenniscentrum en de opleidingen de verbindingen naar het onderwijs te leggen. Zeer zichtbaar wordt dat in de minor Armoede en Participatie die begin 2014 zal starten. Daarnaast zoeken we gezamenlijk steeds weer naar mogelijkheden om docenten en studenten te laten deelnemen in de projecten die het lectoraat met het werkveld opzet.

2.5 Ten slotte

Armoede staat dus centraal, maar niet geïsoleerd. Armoede staat hier voor het verschijnsel dat mensen weinig financiële middelen hebben. Tegelijkertijd staat

het voor het gegeven dat die beperkte middelen heel vaak niet met werken verdiend worden en dat de betrokkenen bovendien vaak met al dan niet problematische schulden te maken hebben. In hoofdstuk 3 presenteer ik onze invulling van het begrip armoede. Hier volsta ik met de opmerking dat armoede geen 'natuurverschijnsel' is. Individuen zijn soms tijdelijk arm, soms hun hele leven. In beide gevallen kan dat wel of niet voor het betrokken huishouden tot probleemsituaties leiden: er kunnen grote schulden ontstaan, er kunnen spanningen in het gezin ontstaan, opvoedproblemen, et cetera. Armoede lijkt soms 'overerfbaar' te zijn, hoewel daar voor de Nederlandse context weinig wetenschappelijk bewijs voor is.¹³

3 Wat is armoede?

Armoede is geen absoluut verschijnsel, maar is afhankelijk van de historische, geografische en sociale context waarin iemand leeft. Bovendien zijn arm zijn en je arm voelen twee verschillende dingen. In dit hoofdstuk wil ik een aantal definities en invullingen van het armoedebegrip laten zien, zowel internationaal als nationaal. Doel is daarbij niet een wetenschappelijke, ideologische of maatschappelijke discussie over het begrip armoede weer te geven. Ik wil vooral vaststellen waar ik het hier over heb.

Vervolgens ga ik kort in op de vraag hoeveel mensen er in Nederland te maken hebben met armoede en wie dat zijn. In dit hoofdstuk beschrijf ik de desbetreffende burgers aan de hand van 'administratieve' criteria. Een beschrijving aan de hand van administratieve kenmerken is nuttig om een verschijnsel in zijn ontwikkeling te signaleren en op hoofdlijnen te beschrijven. In hoofdstuk 4 zal ik laten zien dat een dergelijke beschrijving echter weinig tot geen handvatten oplevert voor professionals: administratieve kenmerken zijn immers veelal onbeïnvloedbaar en geven al helemaal geen verklaring voor de situatie waarin iemand verkeert. Ik laat in dit hoofdstuk desalniettemin de lezer door de traditionele (administratieve) bril naar armoede kijken, omdat daarmee wel snel een beeld ontstaat. In hoofdstuk 4 laat ik zien waar het kijken door een andere bril toe leidt. Aan het eind van dit hoofdstuk ga ik kort in op de vraag wat op huishoud- en individueel niveau de (financiële) gevolgen zijn van armoede.

3.1 *Europees armoedecriterium*

Armoede is van alle tijden en heeft in iedere historische en geografische context haar eigen invulling. Internationaal wordt in navolging van de Wereldbank de armoedegrens van \$ 1,25 per dag gehanteerd als minimaal noodzakelijk bedrag om

te kunnen overleven. Het zal duidelijk zijn dat dat een voor Europa zinloos criterium is. Overleven van een dergelijk bedrag is in Europa niet mogelijk.

Volgens de Europese Commissie is er sprake van een risico op armoede wanneer een huishouden een inkomen heeft dat lager is dan 60% van het mediane gestandaardiseerde inkomen (Huynen, 2011).¹⁴ In Nederland is iemand volgens deze definitie arm wanneer hij/zij per jaar € 11.539 of minder aan besteedbaar inkomen heeft (€ 961 per maand).

Na de uitbreiding van de EU met een aantal voormalige Oostbloklanden werd de vraag steeds vaker gesteld of alleen dit monetaire criterium wel een goed beeld gaf van de verschillen in levensomstandigheden tussen landen. Dat had alles te maken met het feit dat de koopkracht van het inkomen op de armoedegrens volgens de Europese monetaire definitie (zie hiervoor) in de oude EU-landen veel hoger lag dan in de nieuwe lidstaten. Om die reden is er uiteindelijk voor gekozen twee aanvullende criteria te formuleren, namelijk dat van 'ernstige achterstelling' en dat van 'lage werkintensiteit'.

Ernstige achterstelling duidt erop dat personen en huishoudens te maken hebben met een aantal financiële beperkingen. De zogenaamde 'EU material deprivation indicator' (Calvert & Nolan, 2012) brengt in kaart welk deel van de bevolking zich om financiële redenen niet ten minste drie van de volgende negen zaken kan veroorloven:

- betalen van huur;
- de woning voldoende verwarmen;
- onverwachte uitgaven opvangen;
- iedere tweede dag vlees, vis of een ander eiwitrijk product eten;
- een week vakantie per jaar;
- een auto;
- een wasmachine;
- een kleurentelevisie;
- een telefoon.

Het gaat hierbij niet om de vraag waar mensen de voorkeur aan geven, maar om de zuiver financiële vraag of zij zich drie van deze negen items kunnen permitteren. De verschillen tussen landen nemen met dit criterium sterk toe. Volgens dit criterium was in 2009 8% van de EU-bevolking ernstig achtergesteld. In Nederland en bijvoorbeeld Luxemburg was dit slechts 1%, terwijl het in Bulgarije 40% was.

Lage werkintensiteit is als derde criterium gekozen omdat werkloosheid vaak gepaard gaat met armoede en sociale uitsluiting. Dit criterium meet het aandeel personen jonger dan 60 jaar in huishoudens met lage werkintensiteit. Van een lage

werkdensiteit is sprake wanneer de volwassen huishoudleden gezamenlijk minder dan 20% van hun totale potentiële arbeidstijd werkzaam zijn (Huynen, 2011). Op dit criterium scoort Nederland gemiddeld in Europa, vanwege het relatief grote aantal overdrachtsinkomens met name in verband met arbeidsongeschiktheid.

Omdat elk van de genoemde criteria zijn eigen voor- en nadelen heeft, heeft de EU ervoor gekozen een van deze criteria afgeleid criterium voor 'armoede en sociale uitsluiting' te formuleren. Hierbij wordt gemeten of er op huishoudniveau sprake is van de aanwezigheid van een van de drie zojuist gepresenteerde criteria. Logischerwijs stijgt daarmee het aandeel van de bevolking dat te maken heeft met armoede en sociale uitsluiting ten opzichte van de situatie waarin alleen de financiële grens gehanteerd wordt. In 2009 leefde 23% van de EU-bevolking volgens dit criterium in armoede, terwijl dat volgens het oude, alleen op de monetaire grens gebaseerde criterium 16% was. Voor Nederland liggen deze percentages op respectievelijk 15,1% en 11,1%.

3.2 Armoede in Nederland: hoeveel geld?

In Nederland worden verschillende definities van armoede gehanteerd, hetgeen het maatschappelijke en wetenschappelijke debat niet vereenvoudigt. Weliswaar heeft Nederland formeel te maken met de EU-definities, maar er wordt in officiële stukken zelden of nooit aan gerefereerd. Er wordt wel gebruikgemaakt van twee omschrijvingen van respectievelijk het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Ik geef beide hier kort weer en ga vervolgens in op de omvang van armoede in Nederland.

Allereerst is er de zogenaamde 'Lage-inkomensgrens' (CBS/SCP, 2012). Deze grens vertegenwoordigt een vast koopkrachtbedrag en wordt jaarlijks aangepast voor de prijsontwikkeling. In prijzen van het jaar 2011 bedroeg de lage-inkomensgrens voor een alleenstaande € 960 per maand. Voor meerpersoonshuishoudens wordt deze grens met behulp van een equivalentiefactor aangepast.¹⁵ Gevolg van deze definitie waarin rekening wordt gehouden met aanvullende inkomenscomponenten zoals zorgtoeslag, kinderbijslag en kindgebonden budget, is dat de meeste mensen die van een minimumuitkering of alleen van AOW moeten leven tot de groep van arme huishoudens gerekend worden. De oorspronkelijke bedoeling was hier om vooral te meten wie 'risico op armoede' loopt.

Het SCP hanteert inmiddels deze lage-inkomensgrens niet meer. Het SCP heeft twee referentiebudgetten ontwikkeld, te weten het 'basisbehoeftebudget' en het zogenaamde 'niet-veel-maar-toereikend budget'. Het basisbehoeftebudget omvat de minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden aan onvermijdbare,

basale zaken zoals voedsel, kleding en wonen. In het 'niet-veel-maar-toereikend budget' wordt rekening gehouden met de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie. In onderstaande tabel worden de drie grenzen weergegeven:

Tabel 3.1 Grensbedragen per maand voor drie armoedecriteria en drie huishoudsituaties in 2011

	Alleenstaande	Eenoudergezin met één kind	Paar met twee kinderen
Lage-inkomensgrens	€ 960	€ 1.280	€ 1.810
Basisbehoeftebudget	€ 930	€ 1.240	€ 1.760
Niet-veel-maar-toereikend budget	€ 1.020	€ 1.360	€ 1.920

Bron: SCP, 2012

Voor zover mogelijk zal ik in dit hoofdstuk de SCP-grenzen hanteren. De belangrijkste reden hiervoor is dat de 'lage-inkomensgrens', gebaseerd als die is op de bijstandshoogte in 1979, tamelijk willekeurig is. Het SCP (Soede, 2006) voert als extra argument aan dat zijn alternatieve armoedegrenzen gerelateerd zijn aan de feitelijke bestedingen aan voedsel, kleding en huisvesting, zaken die ieder huishouden nodig heeft. Door de armoedegrens hieraan te koppelen wordt zij minder normatief, minder willekeurig en minder gevoelig voor politieke of ideologische invloeden. Wanneer het basisbehoeftebudget bovendien periodiek en wetenschappelijk verantwoord wordt geijkt, ontstaat door de tijd heen een grens die op een verantwoorde en onderbouwde manier meebeweegt met andere maatschappelijke ontwikkelingen zoals prijspeil, welvaart, en dergelijke. In Nederland past het SCP de grenzen van deze budgetten periodiek aan op basis van de minimum-begrotingen van het Nibud.

3.3 Omvang van armoede in Nederland

SCP en CBS geven jaarlijks een beeld van de ontwikkeling van de armoede in Nederland. Uit het laatste Armoedesignalement (2012) blijkt dat het aantal mensen dat in armoede leeft sinds 2010 stijgt. In 2011 leeft naar schatting 7,1% van de Nederlanders (en 7,5% van de huishoudens) op of onder het niet-veel-maar-toereikend inkomen. Dit is ruim een procentpunt meer dan in het voorafgaande jaar. In absolute aantallen gaat het om 1,1 miljoen personen en 521.000 huishoudens (SCP/CBS, 2012, p. 51). Voor het eerst sinds 2000 komen deze percentages daarmee weer boven de 7,0%. SCP en CBS ramen dat de stijging die in 2011 heeft ingezet zich zal voortzetten en dat in 2013 7,6% van de Nederlanders en 7,9%

van de huishoudens moet leven van een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikend niveau.

Hiermee is niet gezegd dat deze mensen en huishoudens allemaal al langdurig in armoede leven. Er is sprake van een vrij grote in- en uitstroom uit de armoede. In het achterliggende decennium leefde steeds 1,9-2,2% van de Nederlanders en 2,0-2,4% van de huishoudens langer dan drie jaar in armoede. Verwacht mag worden dat ook de groep die langdurig arm is, na 2011 zal doorstijgen.

Veel mensen in Nederland hebben dus te maken met armoede, tijdelijk of structureel. De cijfers over het aantal personen en huishoudens dat in armoede leeft, geven echter geen volledig beeld van de situatie. Ook buiten deze groep hebben mensen te maken met financiële problemen. Volgens onderzoek van Panteia (2013) loopt tussen 9,7 en 12,9% van de Nederlandse huishoudens een risico op problematische schulden.¹⁶ Deze mensen hebben dus schulden en kunnen deze wellicht nog aflossen. Er bestaat echter een duidelijk risico dat zij daar op enig moment niet meer toe in staat zijn. Op dat moment gaan deze huishoudens tot de groep arme huishoudens behoren. Hun maximale afloscapaciteit wordt volledig benut en hun beschikbare huishoudinkomen komt op de beslagvrije voet uit. Naast de groep die een risico loopt op problematische schulden zijn er de huishoudens die al in die situatie terecht zijn gekomen: 2,7 tot 4,8% van alle huishoudens hebben problematische schulden, maar zitten (nog) niet in een schuldregeling. Ten slotte zijn er de huishoudens die wel in een dergelijke (minnelijke of wettelijke) regeling zitten. Deze groep omvat naar schatting van Panteia 2,3% van alle huishoudens: 172.000. In vergelijking met de meting uit 2009 is er ook bij de schuldenproblematiek sprake van een stijging, zij het dat die vanwege verschillen in de gehanteerde onderzoeksmethodiek niet gekwantificeerd kan worden. Ook uit de cijfers van de vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren NNVK blijkt dat de schuldenproblematiek groeit: in 2012 meldden zich bij de loketten van haar leden 84.250 mensen, wat een verdere stijging was ten opzichte van eerdere jaren.

Armoede is in sterke mate gerelateerd aan economische omstandigheden. We zien dat het aantal arme huishoudens stijgt naarmate de werkloosheid en de uitkeringsafhankelijkheid toenemen. Sinds 2008 zijn beide constant gestegen zoals uit onderstaande tabel blijkt. De stijging van het aantal werklozen en WW'ers (Werkloosheidswet) verloopt in deze periode nog sneller dan dat van het aantal WWB'ers (Wet werk en bijstand). De groei in de WWB versnelt echter door de tijd heen. De groei van het aantal uitkeringsafhankelijken betekent vrijwel automatisch dat ook het aantal arme huishoudens toeneemt, zij het dat de toename van het aantal huishoudens dat afhankelijk is van een uitkering zich niet een-op-een en direct vertaalt in de groei van het aantal arme huishoudens.

Tabel 3.2 Aantal werklozen, WW'ers en WWB'ers 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Werklozen *	300.000	377.000	426.000	419.000	505.000
WW'ers **	170.610	271.710	262.720	269.130	339.740
WWB'ers ***	258.800	280.800	307.000	317.700	328.600

* Werkloosheidscijfers betreffen jaarcijfers van het CBS.

** WW-cijfers betreffen seizoengecorrigeerde gegevens van het CBS per december van het jaar.

*** WWB-cijfers betreffen het aantal WWB-uitkeringen 65- per december van het jaar.

3.4 Wie zijn er arm: enkele achtergrondkenmerken

Welke kenmerken hebben arme huishoudens? In het volgende hoofdstuk ga ik in op de vraag wat achterliggende oorzaken van armoede zijn. Hier geef ik kort wat achtergrondkenmerken van arme huishoudens en personen. Zoals gezegd: deze administratieve kenmerken zijn nuttig om een groep te beschrijven op hoofdlijnen en om ontwikkelingen te herkennen. Ze leveren echter voor professionals geen handvatten voor het dagelijks werk op.

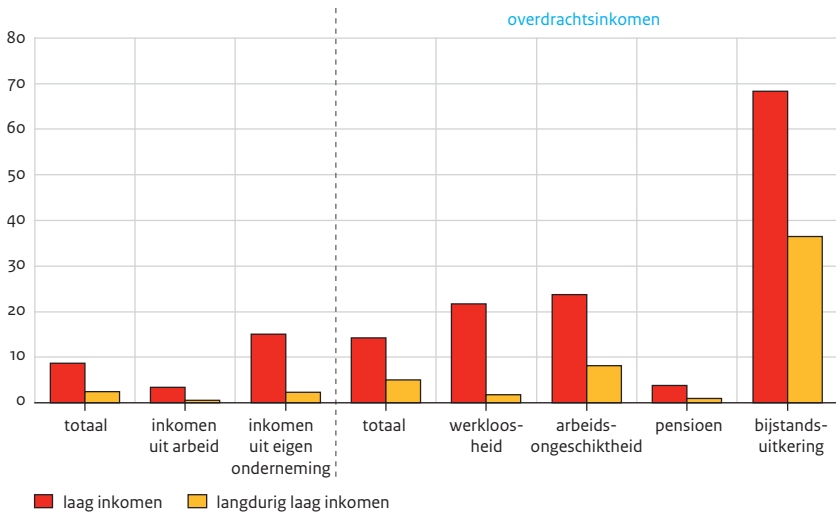
Werk versus geen werk

Zoals in hoofdstuk 2 al is gezegd zijn niet-werken en armoede nauw aan elkaar gerelateerd. Dat is vooral het geval voor personen tussen de 18 en 65 jaar. Omdat de cijfers over de afgelopen jaren met betrekking tot het niet-veel-maar-toereikend inkomen gerelateerd aan het durucriterium minder gedetailleerd zijn, maak ik hier gebruik van het lage-inkomenscriterium.¹⁷ Er is een sterke relatie tussen uitkeringsafhankelijkheid (met name bijstand) en het hebben van een laag inkomen. Is het aandeel van mensen met een laag inkomen onder in loondienst werkenden 3%, onder uitkeringsgerechtigden lag dat op 14% (vier keer zo hoog). De groep die veruit het hoogste aandeel huishoudens op of onder het laag-inkomensniveau heeft, zijn de bijstandsontvangers: bijna 70%.

Er zijn echter ook werkende armen, net zoals er mensen zonder werk zijn die niet arm zijn. Met name onder zelfstandigen is een relatief groot aantal huishoudens met een laag inkomen: 15%. Van de niet-werkenden vallen vooral de gepensioneerden op. Onder deze groep is de armoede – zeker relatief – eigenlijk extreem laag: minder dan 3%.

De verschillen tussen werkenden en niet-werkenden komen versterkt terug wanneer gekeken wordt naar de vraag wie langdurig van een laag inkomen moeten leven. Van de werkenden ligt dat aandeel op 2,4%, terwijl dat bij alle uitkeringsgerechtigden op 5% ligt en bij de bijstandsgerechtigden op ruim 35%.

Figuur 3.1 Huishoudens met (langdurig) een laag inkomen naar voor-
naamste inkomensbron, 2011 (in procenten)



Bron: SCP/CBS, 2012

Is armoede daarmee in eerste instantie een probleem van uitkeringsgerechtigden? Dat is – vanwege de grote verschillen in absolute omvang tussen deze groepen – zeker niet het geval. Van alle werkenden leeft in 2011 3% van een laag inkomen, maar omdat de groep werkenden veel groter is dan de groep bijstandsgerechtigden, is het aandeel werkenden binnen de groep arme huishoudens toch aanzienlijk: ruim vier van de tien. In de groep met langdurig een laag inkomen is dit een kwart.

Huishoudsamenstelling

Hiervoor heb ik er al op gewezen dat de risico's voor schulden, betalingsachterstanden en lage inkomens ongelijk verdeeld zijn over de verschillende huishoudtypen. De grootste groepen huishoudens die onder de lage-inkomensgrens leven, vinden we bij eenoudergezinnen (bijna 30% van die groep) en alleenstaanden jonger dan 65 jaar (bijna 20%). Paren zonder kinderen hoeven het minst vaak rond te komen van een dergelijk laag inkomen (minder dan 5% onder de 65 jaar en minder dan 3% voor paren van 65 jaar of ouder).

Leeftijd

De minst arme groep zijn de 65-plussers. De positie van deze groep is de afgelopen tien à vijftien jaar sterk verbeterd. Was in 2001 van de groep (zeer) ouden van 75 jaar en ouder 4-7% arm, in 2011 was dat aandeel gedaald tot onder de 4%. Dit heeft alles te maken met het feit dat enerzijds de groep ouderen die alleen van een AOW moet rondkomen sterk is afgenomen en anderzijds de AOW in diezelfde periode verhoogd is.

Tegenover het lage aandeel ouderen dat arm is, staat een hoog aandeel kinderen dat in armoede opgroeit. Het aandeel kinderen van 0-17 jaar dat opgroeit in een huishouden dat rondkomt van een weinig-maar-toereikend inkomen is in 2011 net zo hoog als in 2001, ondanks een daling in de tussenliggende periode. In 2011 leefden 359.000 kinderen in een arm huishouden.

Etniciteit

Ten slotte komt armoede vaker voor bij huishoudens met een hoofdkostwinner uit een niet-westers land dan bij huishoudens waarvan de hoofdkostwinner in Nederland geboren is. Van de huishoudens met een hoofdkostwinner uit een niet-westers land heeft 25% een laag inkomen en bijna 10% een langdurig laag inkomen. Voor huishoudens met een Nederlandse hoofdkostwinner liggen deze percentages op ruim 6% en ruim 2%. Overigens neemt het aandeel arme huishoudens met een niet-westerse hoofdkostwinner af tussen de zogenaamde 1ste en 2de generatie: van meer dan 25% naar minder dan 20%.

3.5 Enkele gevolgen van armoede

Armoede zoals ik het hier heb gedefinieerd, betekent leven van een inkomen dat sterke grenzen stelt aan wat wel en niet gekocht kan worden. Armoede betekent dat veel tijd besteed moet worden aan het beantwoorden van de vraag hoe de eindjes aan elkaar geknoopt kunnen worden. Veel mensen hebben daardoor regelmatig of zelfs permanent te maken met stress. Toch is het niet zo dat iedereen die moet leven van een niet-veel-maar-toereikend budget (of iets minder) daar niet van kan rondkomen. Van de desbetreffende arme mensen kon in 2011 35% (zeer) moeilijk rondkomen van dat inkomen. Dat betekent dus dat bijna tweederde aangaf wel rond te kunnen komen van dat inkomen (SCP/CBS, 2012, p. 71). De grootste moeite hiermee hebben eenoudergezinnen en alleenstaanden, gevolgd door echtparen met kinderen. Het 'makkelijkst' hebben paren zonder kinderen het met het rondkomen van een niet-veel-maar-toereikend inkomen: zo'n 18% van hen heeft het daar (zeer) moeilijk mee.

Terecht wijzen Vrooman en Wildeboer Schut (2013) op de beperkingen van onderzoeken die armoede meten door naar de subjectieve beleving ervan te vragen. Er moet dan ook geen absolute waarde gehecht worden aan het feit dat een (fors?) deel van arme huishoudens aangeeft rond te kunnen komen van het lage inkomen. Een deel van de betrokkenen heeft geen inzicht in de eigen situatie en geeft bijvoorbeeld structureel meer uit dan men ontvangt. Toch ben ik geneigd deze onderzoeken niet geheel terzijde te schuiven. Dat zou geen recht doen aan de vele 'arme huishoudens' die erin slagen de eindjes aan elkaar te knopen en die niet in de problematische schulden terechtkomen.

Armoede betekent echter niet alleen wel of niet rond kunnen komen of daar al dan niet stress van ondervinden. In huishoudens die in armoede leven zien we vaak ook andere problemen, zoals een ongezond voedingspatroon, meer gezondheidsklachten, een kortere levensverwachting, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, en dergelijke. Daarnaast zien we in dezelfde huishoudens een oververteenwoordiging van maatschappelijke problemen zoals huiselijk geweld, opvoedingsproblemen, criminaliteit, meer verstandelijke beperkingen, en dergelijke. Het is goed hier alvast duidelijk te maken dat er geen onomstreden wetenschappelijk bewijs is dat er oorzakelijke verbanden zijn tussen armoede en deze verschijnselen. Wel is er in meer of mindere mate sprake van co-morbiditeit. Ook is het niet zo dat alle arme huishoudens met veel van deze andere problemen te maken hebben. Voor zover bekend vormt het aantal huishoudens waar sprake is van multi-problematiek slechts een (klein?) deel van alle arme huishoudens (Bosselaar e.a., 2010). Tegelijkertijd zijn er veel (?) huishoudens die niet als arm gekwalificeerd kunnen worden maar waar desondanks sprake is van multi-problematiek.

3.6 *Tot slot*

Armoede is vrijwel altijd een absoluut probleem wanneer een huishouden moet rondkomen van een inkomen dat onder het basisbehoeftebudget ligt. In dat geval zijn mensen – *ceteris paribus* – aangewezen op ondersteuning door derden, voedsel van de voedselbank, en dergelijke. Andere oplossingen voor de armoedepositie vergen verandering van de positie van de betrokkenen die meestal een gedragsverandering vergt. Of het nu gaat om het oplossen van schulden, het verwerven van een inkomen uit betaald werk of het aanpassen van het bestedingspatroon: de desbetreffende verandering komt niet vanzelf tot stand. En daarmee kom ik tot de kern van de analyse die ik in het volgende hoofdstuk presenteer. Het oplossen van probleemsituaties rondom armoede vraagt altijd een analyse van de oorzaak voor die situatie, vooral in termen van de beïnvloedbare oorzaken daarvoor. Redenerend vanuit de betrokkenen gaat het daarbij in de eerste plaats om de oorzaken die zij zelf kunnen beïnvloeden. Daarnaast gaat het natuurlijk altijd ook

om de vraag of eventuele randvoorwaarden die voor de verandering noodzakelijk zijn al dan niet beïnvloed kunnen worden, en zo ja, door wie dan wel. In hoofdstuk 4 ga ik in op de achterliggende oorzaken voor de armoede en het gedrag dat mensen in die situatie van armoede laten zien.

4 Wie is arm en waarom?

In dit hoofdstuk laat ik zien dat niet iedere persoon dezelfde kans heeft om in armoede terecht te komen of – eenmaal in armoede levend – daar uit te komen. In het vorige hoofdstuk heb ik laten zien welke mensen, gelet op hun administratieve persoonskenmerken, een grotere kans hebben om in armoede te leven. In 4.1 laat ik zien dat dergelijke indelingen uitvoerders eigenlijk niet helpen in hun werk. Een alternatieve beschrijving van mensen die om ondersteuning vragen, aan de hand van hun gedrag en daaraan ten grondslag liggende factoren, biedt veel meer handvatten aan professionals. Deze alternatieve benadering stelt vooral de vraag welke kenmerken en achtergronden van burgers van invloed zijn op het feit dat zij (langdurig) in armoede leven, de achterliggende oorzaken. Inzicht in de differentiatie tussen burgers op deze factoren is noodzakelijk om te weten welke ondersteuning de betrokkenen nodig hebben en waarom. In die zin is inzicht in de ‘doelgroep’ een noodzakelijke voorwaarde om tot effectief professioneel handelen te komen. In 4.3 laat ik zien welk extra inzicht het ons oplevert wanneer wij de achterliggende oorzaken voor de problematiek van individuele burgers centraal stellen. Door tevens vast te stellen of, in welke mate en door wie deze factoren beïnvloedbaar zijn, kan uiteindelijk de vraag beantwoord worden in welke situaties mensen hun eigen problemen zelf – al dan niet ondersteund door derden – kunnen aanpakken en oplossen, en wanneer dat niet het geval is.

4.1 Traditionele indelingen en hun nadelen

Sla een willekeurige publicatie over armoede, werkloosheid of schulden open en je zult zien dat de betrokkenen vooral beschreven worden in termen van leeftijd, geslacht, burgerlijke staat, samenstelling van het huishouden, etniciteit en woonplaats. Met enig geluk wordt daar nog het opleidingsniveau en het inkomen aan toegevoegd. Uitzonderingen vinden we bij onderzoeken waar de ‘doelgroep’ zelf bevraagd is en bij onderzoekers aan universiteiten, zoals Godfried Engbersen, Erik Snel en Paul de Beer. In deze onderzoeken komen soms andere variabelen zoals de houding, vaardigheden, behoeften en belemmeringen van de betrokkenen aan de orde. Daarbij valt overigens op dat de onderzoeken van de genoemde onderzoekers vaak eerder naar het systeem kijken dan dat zij het individu als uitgangspunt

nemen. Dat heeft ongetwijfeld te maken met de sociologische respectievelijk economische bril waardoor zij de samenleving en het verschijnsel armoede analyseren en beschrijven.

De grote meerderheid van de gegevens waarop beleid en in het verlengde daarvan de uitvoering zich baseren, heeft echter vooral betrekking op een rijtje kenmerken die veelal van 'administratieve' aard zijn. Het zijn de data die de overheid in haar registraties ter beschikking heeft. Voorbeelden zijn de bijstandsstatistiek, het Armoedesignalement van SCP en CBS, de Armoedemonitor van de gemeente Amsterdam, de monitor betalingsachterstanden en het periodiek onderzoek Huishoudens in de rode cijfers. Hoewel deze en andere publicaties van groot belang zijn, dragen zij ongewild ook een gevaar in zich. De meerwaarde van deze publicaties is dat zij de omvang en ontwikkeling van verschijnselen als armoede, werkloosheid en schulden beschrijven. Dat alleen al is belangrijk omdat het om grote maatschappelijke problemen gaat. Deze publicaties maken bovendien duidelijk waar de problematiek zich concentreert in geografische en demografische termen.

Het gevaar van deze cijfers en de daarop gebaseerde indelingen schuilt in de suggestie dat er sprake is van een causaliteit tussen de gepresenteerde kenmerken en het maatschappelijk probleem. Met andere woorden, door te zeggen dat armoede relatief vaak voorkomt bij eenoudergezinnen of bij gezinnen met een Marokkaanse achtergrond kan de suggestie gewekt worden dat een huishouden arm is, omdat het een eenoudergezin of een Marokkaans gezin is. En dan is de volgende stap snel gemaakt: het beleid en de uitvoering richten zich op dergelijke gezinnen, onafhankelijk van de vraag of het desbetreffende probleem zich daar wel of niet voordoet. Bovendien doet zich het gevaar voor dat beleid en uitvoering zich juist op deze kenmerken richten, terwijl deze niet beïnvloedbaar zijn. Tegelijkertijd wordt er in dat geval aan voorbijgegaan dat er veel eenoudergezinnen en huishoudens met een Marokkaanse achtergrond zijn die niet in armoede leven of waar geen sprake is van werkloosheid of schulden.

Om beleid en uitvoering effectief in te richten en af te stemmen op de vragen en mogelijkheden van (groepen) burgers, moeten we inzicht krijgen in de factoren die er wel toe doen. Die factoren moeten causaal gerelateerd zijn aan het probleem in kwestie en beschreven kunnen worden op de vraag of zij beïnvloedbaar zijn en zo ja, hoe en door wie.

4.2 Naar een nieuwe beschrijving

Willen uitvoerders effectief kunnen optreden dan moeten zij de problematiek van individuele huishoudens kunnen herkennen. Dat wil niet zeggen dat zij aan de hand van een paar 'kenmerken' door toepassing van een eenvoudig 'protocol' vaststellen wat ze moeten doen. Ze moeten zich altijd verdiepen in de individuele

vragen, mogelijkheden en omstandigheden van de burger. Maar dat betekent niet dat zij steeds weer een nieuwe analyse moeten maken van de mogelijke oorzakelijke verbanden. Wanneer uitvoerders zouden beschikken over een set hypothetische verklaringen voor de uiteenlopende situaties waarmee zij te maken krijgen, kan dat hun analyse ondersteunen en versnellen. Bovendien zouden zij dan over een gemeenschappelijk interpretatie- en analysekader beschikken, wat momenteel zeker niet het geval is.¹⁸ Daarmee wordt voorkomen dat de ondersteuning van burgers meer afhangt van de uitvoerder dan van die burger.

Ook wanneer uitvoerders niet beschikken over zo'n gemeenschappelijk interpretatie- en analysekader, doen zij aan patroonherkenning, namelijk op basis van hun ervaring en intuïtie. We weten echter uit onderzoek dat het handelen op basis daarvan zeker niet altijd tot de beste uitkomsten leidt. Mensen zijn nu eenmaal geneigd risico's op bepaalde gebeurtenissen en situaties hoger te beoordelen als deze makkelijk te herinneren zijn of als deze ernstiger zijn (zie Poort & Eppink, 2009). Ook uitvoerders binnen het sociaal domein hebben hiermee te maken. Bij gebrek aan goed onderbouwde en relevante analyses van de burgers die zij ondersteunen, gebruiken zij de beelden die zij in hun hoofd hebben als basis voor patroonherkenning. Zij denken te weten hoe hun caseload is samengesteld. In een aantal adviestrajecten hebben schulddienstverleners getracht om – in dialoog met elkaar – te komen tot een karakterisering van hun gezamenlijke caseload. Steeds bleek dat zij het aandeel schuldenaren in hun caseload met zware multi-problematiek (soms fors) overschatten. Ook bleek dat uitvoerders de omvang van specifieke problematische groepen, zoals verslaafden, fors hoger schatten dan deze in feite is. Zo schatte men in Almere het aantal verslaafden binnen de populatie die zich meldt voor schulddienstverlening op 10-20% van het totaal, terwijl dat in feite onder de 5% blijkt te liggen.

Er is dus behoefte aan een alternatief voor de twee bronnen die uitvoerders nu kunnen gebruiken voor het herkennen van hulpvragen van burgers: administratieve persoonskenmerken en de eigen ervaring en intuïtie.¹⁹ Dat alternatief moet bestaan uit die klant-gerelateerde factoren die een antwoord geven op de vraag waarom deze burger een probleem heeft en in hoeverre die factoren en daarmee dat probleem door de burger zelf dan wel door anderen beïnvloedbaar zijn.

Ook is het belangrijk om de niet-beïnvloedbare factoren in de probleemanalyse te betrekken. Een goed voorbeeld hiervan zijn de verstandelijke vermogens van een persoon. Die zijn relevant om de (financiële) zelfredzaamheid van de betrokkene te kunnen vaststellen en om de eventuele schuldenpositie te kunnen verklaren. De factor zelf is niet te veranderen. Indien betrokkenen nog leerbaar zijn, moet er in die situaties gezocht worden naar de mogelijkheid om hen met eenvoudige vuistregels te helpen de juiste keuzes te maken. Wanneer zij dergelijke vuistregels onvoldoende kunnen leren, zal een gebrek aan verstandelijke vermogens gecom-

penseerd moeten worden (bijvoorbeeld door de inzet van een vrijwilliger of het eigen netwerk).²⁰

De wel-beïnvloedbare en aan de persoon gerelateerde factoren hebben vrijwel altijd met gedrag te maken. In hoofdstuk 2 liet ik zien dat armoedeproblemen in sterke mate ook met gedrag van de betrokkenen te maken hebben. Daarmee zij niet gezegd dat het altijd om bewust gedrag gaat. Wel is het zo dat gedrag veranderen kan en dat het voor het oplossen van de problemen waar arme huishoudens mee te maken hebben veelal een noodzakelijke voorwaarde is dat gedrag verandert. Dat kan gaan om werkzoekgedrag (meer breder, intensiever zoeken naar werk), om concessiebereidheid (langer reizen voor een baan, minder aantrekkelijk werk aanvaarden, de auto opgeven omdat je het geld er niet voor hebt), je uitgavenpatroon aanpassen (naar andere winkels gaan), et cetera. Steeds weer ligt er een afweging aan de gedragsverandering ten grondslag.²¹

Het noodzakelijke, alternatieve inzicht in huishoudens en personen die in armoede leven, moet dus gericht zijn op het relevante gedrag en de daaraan ten grondslag liggende factoren, waarbij we steeds een onderscheid moeten maken tussen beïnvloedbaar en niet-beïnvloedbaar.

De afgelopen jaren zijn er in de wereld van de schulddienstverlening en die van de re-integratie verschillende onderzoeken gedaan naar deze factoren (zie hierna 4.3). Deze hebben een eerste inventarisatie opgeleverd van deze factoren. Dat is een sprong voorwaarts ten opzichte van de situatie waarin we de kwetsbare burgers beschreven in termen van hun administratieve kenmerken. Er is sprake van een nieuwe bril waardoor we plotseling een ander beeld zien terwijl we naar dezelfde mensen kijken. Deze bril is in belangrijke mate ontwikkeld door mijn Utrechtse collega Nadja Jungmann (zie o.a. Jungmann, 2012). In de vele presentaties die zij de afgelopen jaren over dit onderwerp heeft gegeven, liet zij vaak onderstaand plaatje zien om te illustreren waartoe het opzetten van een andere bril kan leiden: een heel nieuwe interpretatie van een bekend beeld.

Veel van de onderzoeken uit de afgelopen jaren zijn gebaseerd op de gedragsleer: de sociaal-psychologie en de gedragseconomie. Ook deze disciplines hebben een grote ontwikkeling doorgemaakt. Werd er in de jaren 80 en 90 nog vooral van uitgegaan dat een groot deel van ons gedrag beredeneerd of gepland gedrag is (zie o.a. Fishbein & Ajzen, 1975; Ajzen, 1991), inmiddels is men tot de conclusie gekomen dat veel van het menselijk gedrag veel minder bewust c.q. gepland tot stand komt. Auteurs als Thaler en Sunstein (2009) en Kahneman (2011) in de V.S., en Dijksterhuis (2007), Tiemeijer e.a. (2009) en Tiemeijer (2011) in Nederland hebben laten zien hoe vaak ons handelen – ook wanneer het om zeer wezenlijke zaken in het leven gaat – onbewust en geautomatiseerd tot stand komt. Maar hoe gedrag ook in de praktijk tot stand komt, om het te beïnvloeden en te veranderen is nodig te weten waarom mensen handelen zoals ze handelen. Daarvoor is het

Afbeelding 4.1 Eén beeld: twee gezichten

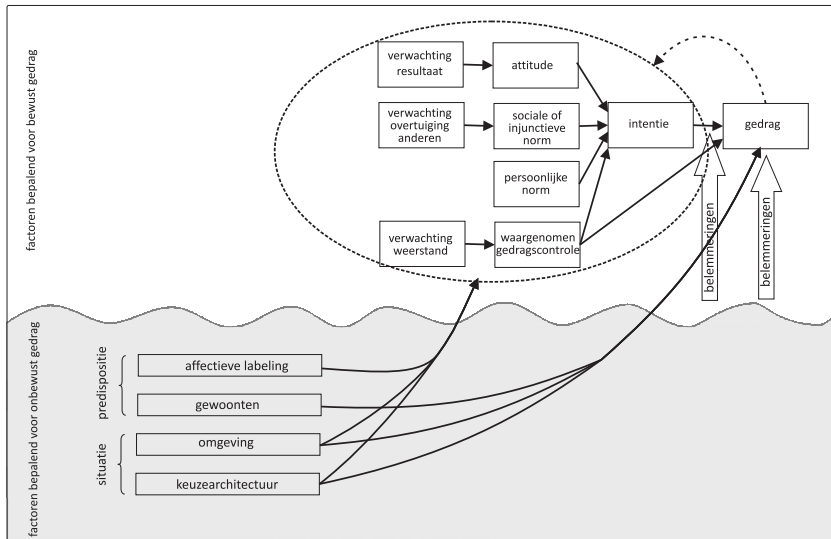


nodig inzicht te hebben in hun feitelijk gedrag en niet alleen in wat mensen zeggen dat ze doen. Maar ook is nodig om te weten:

- Wat ze kunnen (feitelijke vaardigheden).
- Wat ze denken te kunnen (*self efficacy*; zie Bandura, 1977; Hooft e.a., 2010).
- In welke mate zij zelf verantwoordelijkheid nemen en zich verantwoordelijk voelen voor hun gedrag en de consequenties daarvan (zelfregie of zelfregulatie; zie voor een overzicht Van Hooft e.a., 2010).
- Wat hun houding is ten opzichte van hun feitelijk gedrag en het eventueel gewenste alternatieve gedrag, de zogenaamde subjectieve norm (zie figuur 4.1). Voorbeelden hiervan zijn de houding ten opzichte van werken als middel om in het eigen levensonderhoud te voorzien of de houding ten opzichte van het al of niet aangaan van schulden (zie o.a. Fishbein & Ajzen, 1975; Ajzen, 1991).
- Wat hun directe omgeving vindt van zowel het huidige als het eventueel gewenste alternatieve gedrag en hoe gevoelig betrokkenen voor deze 'sociale druk' zijn (o.a. Fishbein & Ajzen, 1975).

Figuur 4.1 geeft een schematische weergave van de factoren die bewust en onbewust gedrag beïnvloeden. Naast genoemde factoren zijn allerlei belemmeringen van belang die van invloed zijn zowel op het omzetten van een intentie in gedrag als op het gedrag als zodanig.

Figuur 4.1 Hoe komt gedrag tot stand: beïnvloedende factoren



Belemmeringen kunnen 'objectief' aanwezig zijn. Genoemd zijn al de verstandelijke beperkingen waarmee iemand te maken heeft. Maar ook bepaalde fysieke of psychische/psychiatrische belemmeringen kunnen van grote invloed zijn op gedrag of op de keuzemogelijkheden ten aanzien van gedrag. Iemand die blind is kan geen piloot of chirurg worden. Maar dat betekent niet dat iemand niets kan. In een rolstoel kan iemand uitstekend accountant, administratief medewerker of leraar zijn. Vaak is de beleving/ervaring van de beperking van grotere invloed dan de belemmering zelf. Dat heeft alles te maken met de hiervoor reeds benoemde 'waargenomen zelfcontrole' (ook wel aangeduid als 'waargenomen eigen effectiviteit' of 'self efficacy').

Ten slotte zijn er nog de omgevingsfactoren die van invloed zijn op gedrag. Deze hebben soms te maken met de keuzes die mensen geboden krijgen, in de literatuur aangeduid met keuzearchitectuur (zie Thaler en Sunstein, 2009; Kahneman, 2011). Naarmate mensen meer keuzes krijgen voorgelegd hebben ze eerder de neiging om niet(s) te kiezen of bij het oude bekende te blijven. Dit heeft ook tot gevolg dat mensen onverstandig gedrag voortzetten. Daarnaast is de sociale omgeving van grote invloed op menselijk handelen en de mate waarin dat wel of niet beïnvloedbaar en veranderlijk is.

Schematisch kunnen we een en ander als volgt weergeven. Deze vereenvoudigde weergave geeft aan waar uitvoerders op moeten letten en zich samen met de betrokkenen op moeten richten:

Schema 4.1 Verklaringsfactoren gedrag

	Beïnvloedbaar	Niet beïnvloedbaar
In persoon gelegen	Professional richt zich primair op verandering hierin	Professional houdt hier rekening mee in zijn werkaliantie met burger
Buiten persoon gelegen	Professional betreft dit alleen in zijn handelen indien nodig	Professional behandelt dit als een 'gegeven', ook in de richting van burger

Hieronder laat ik zien welke inzichten de nieuwe kijk op burgers ons oplevert. Ik maak daartoe gebruik van gegevens, verzameld met het methodisch screenings-instrument schulddienstverlening Mesis©²² (zie Blommesteijn e.a., 2012; Van Geuns e.a., 2013). De vragen die in dit instrument gesteld worden, zijn gebaseerd op inzichten uit de sociaal-psychologie en gedragseconomie. De daar benoemde relevante factoren zijn geoperationaliseerd in vragen, stellingen en vaardigheidstesten die het mogelijk maken een indicatie te verkrijgen voor de financiële zelfredzaamheid van de persoon die de vragenlijst invult. Anders gezegd: er komt een beeld tot stand van de mate waarin de betrokkene in staat is tot het vertonen van financieel gezond gedrag c.q. dat gedrag al vertoont.

De positie en het gedrag van werklozen kunnen op een vergelijkbare wijze in kaart worden gebracht. Precies dezelfde gegevens zijn op dat terrein nog niet beschikbaar.²³ Ik gebruik daarom andere bronnen (Hospers e.a., 1998; Hospers & Schuyt, 1998; Koen e.a., 2008; Koen, 2013).

4.3 De nieuwe analyse: wat levert het op?

Waarom leidt het kijken door de nieuwe (gedrags)bril naar burgers die in armoede leven? Ik maak gebruik van gegevens verzameld met Mesis© over mensen die zich met schulddiensten meldden bij schulddienstverleningsorganisaties in Almere en Utrecht en bij de Intergemeentelijke Sociale Dienst Bollenstreek in de periode 1 januari-medio juli 2013. In totaal vulden 836 personen de vragenlijst van het screeningsinstrument in. Vrijwel iedereen die zich meldde bij de poort van de schulddienstverlening bij deze drie organisaties was ook in staat de vragenlijst in te vullen.

Welke verschillen zien we wanneer we door de oude en de nieuwe bril naar deze groep kijken? Om dat duidelijk te maken zijn twee verschillende clusteranalyses uitgevoerd.²⁴ Ik laat een zeer beknopte samenvatting van beide uitkomsten hier zien.

Traditionele indelingen: geen handvat voor ondersteuning

Op basis van de traditionele indelingscriteria ontstaan drie clusters waarin het overgrote deel van de schuldenaren geplaatst kan worden:

- Cluster 1 bestaat vooral uit werklozen (40% van het totaal). De grote meerderheid van deze groep is man (76%) en alleenstaand (74%).
- Cluster 2 bestaat uit vrouwen, meestal met kinderen (25% van het totaal). Zij hebben meestal geen betaald werk (70%) en zijn relatief iets hoger opgeleid.
- Cluster 3 ten slotte bestaat uit mensen met betaald werk (ruim 30% van het totaal). Dit zijn wat vaker mannen (65% binnen dit cluster tegenover 55% in de totale groep). Verder is deze groep iets jonger en iets hoger opgeleid dan de totale groep.

Kijken we naar de vraag in hoeverre deze groepen op hun schuldenpakket van elkaar verschillen, dan zien we dat de derde cluster hogere schulden heeft. Maar verder zien we geen significante verschillen. Dat cluster 3 hogere schulden heeft, lijkt volkomen logisch: zij werken, hebben een hoger inkomen en kunnen dus meer krediet krijgen. Bovendien zullen mensen met een hoger inkomen over het algemeen zichzelf tot hogere uitgaven in staat achten. De samenhang is logisch maar verklaart niet veel.

De resultaten van deze analyse leveren – helaas – geen handreiking voor de vraag naar de benodigde ondersteuning. De kenmerken waarop de indeling is gebaseerd, zijn niet of nauwelijks direct beïnvloedbaar (behalve wellicht het al of niet hebben van werk) en zijn in ieder geval niet direct causaal gerelateerd aan het probleem (in dit geval het hebben van problematische schulden) van de burger.

Om na te gaan of er wellicht indirect toch een relatie is met de onderliggende gedragsproblematiek, zijn we nagegaan of er een verband is met de relevant geachte aspecten van gedrag zoals afgeleid uit de gedragsleer (zie hiervoor). Deze relatie blijkt hoegenaamd niet aanwezig. We zien dat er een beperkt statistisch verband is met de dimensies gedrag/vaardigheden en een iets sterker verband met de dimensie overtuiging. De verschillen zijn echter erg klein. Bovendien is op voorhand niet duidelijk hoe de causaliteit ligt. Waarom hebben werkenden en alleenstaande ouders (i.c. moeders) een hogere score op overtuiging?²⁵ Is dit een directe causaliteit? En zo ja, welke richting werkt die op? Of heeft het werken te maken met dieper liggende overtuigingen die zich niet alleen uiten ten aanzien

van financieel gedrag maar juist ook ten aanzien van werken? En zijn de financiële vaardigheden van werkenden lager dan van alleenstaande mannen en moeders omdat ze werken, of zijn er financiële problemen juist omdat de vaardigheden en financieel gedrag lager liggen, terwijl dat juist los staat van het werken? De analyse zoals hier uitgevoerd roept weliswaar allerlei interessante wetenschappelijke vragen op, maar levert geen inzichten op waarmee uitvoerders aan de slag kunnen.

Tabel 4.1 Scores op de dimensies naar type cliënt

Dimensies	Cluster 1		Cluster 2		Cluster 3	
	Gemid- delde	SD*	Gemid- delde	SD	Gemid- delde	SD
Gedrag en zelfbeeld eigen vaardigheden**	3,63	,63	3,59	,61	3,49	,65
Bereidheid gedrag te veranderen	4,15	,57	4,08	,53	4,09	,57
Zelfregie	3,89	,63	3,99	,60	3,90	,59
Overtuiging***	4,21	,53	4,30	,51	4,30	,51

* SD = standaarddeviatie

** Verschil tussen clusters is significant: $F = 3.54$, $p = ,029$.

*** Verschil tussen clusters is significant: $F = 3.29$, $p = ,038$.

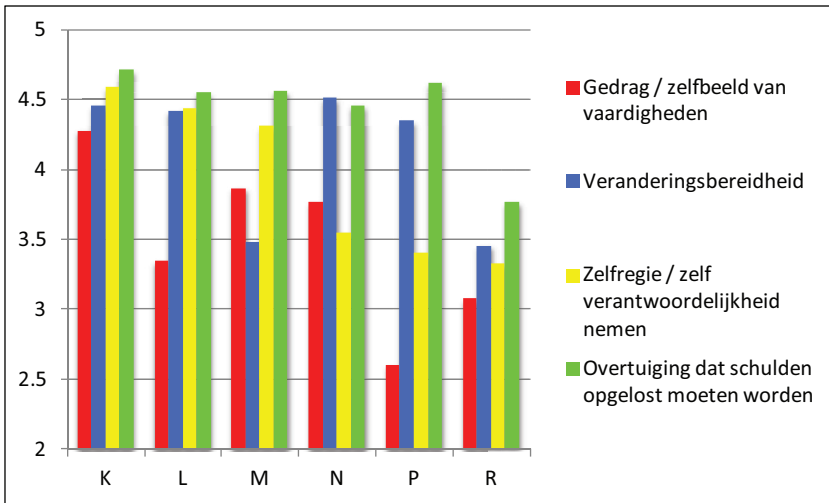
De nieuwe indeling: gedrag

Problematische schulden

Mesis© is, zoals gezegd, bedoeld om een foto te maken van de financiële zelfredzaamheid van de mensen die zich bij de schulddienstverlening melden. Daartoe worden voor alle schuldenaren scores berekend op de vier dimensies die daarin onderscheiden worden. Op basis van die dimensies kan bijna 70% van alle betrokkenen worden ingedeeld in één van zeven op basis van een clusteranalyse onderscheiden groepen, de klantprofielen. Figuur 4.2 laat de verschillen tussen de groepen op de vier dimensies zien.

De verschillen tussen de groepen zijn significant en hebben betrekking op de vier gedragsaspecten: gedrag/het zelfbeeld van de eigen vaardigheden, veranderingsbereidheid, zelfregie en overtuigingen omtrent schulden. De vraag is natuurlijk of deze indeling handvatten biedt voor uitvoerders. Daartoe kijken we enerzijds naar de vraag of deze aspecten alsmede de clusterindeling samenhangen met de problematiek van de betrokkenen. Anderzijds kijken we naar de mate waarin deze factoren beïnvloedbaar zijn en hoe dat dan zou werken.

Figuur 4.2 Waarde dimensies per klantprofiel²⁶ (n = 836)



We hebben allereerst gekeken naar de vraag of er niet toch een relatie is tussen de eerdere op administratieve kenmerken gebaseerde clusteranalyse en de indeling in klantprofielen. Er blijkt tussen beide indelingen geen statistisch verband te bestaan.

Er blijkt wel een statistisch significant verband te bestaan tussen enerzijds de indeling in klantprofielen en anderzijds het aantal schulden, de vraag of iemand schulden heeft bij een of meer vaste lasten,²⁷ of de complexiteit van de schulden.²⁸ Deze verbanden waren er bij de clusterindeling op basis van de traditionele kenmerken niet. We zien het statistische verband tussen de klantprofielindeling en de complexiteit van de schulden terug wanneer we kijken naar de relatie tussen de individuele gedragsaspecten en de complexiteit van de schulden (zie tabel 4.2). Cliënten met een hogere score op gedrag en het zelfbeeld van de eigen vaardigheden en op zelfregie hebben minder vaak complexe schulden. Cliënten met een hogere score op de bereidheid gedrag te veranderen hebben daarentegen juist vaker complexe schulden. De score op overtuiging hangt niet significant samen met complexiteit van de schulden. Deze verbanden zijn logisch en bieden voor uitvoerders een direct aanknopingsverband voor hun handelen. Daarbij is de individuele foto uiteraard uitgangspunt voor gesprek en handelen.

Tabel 4.2 Samenhang hoogte inkomen met complexiteit schulden

Dimensies	Complexe schulden		Geen complexe schulden	
	Gemiddelde	SD	Gemiddelde	SD
Gedrag en zelfbeeld eigen vaardigheden	3,44	,64	3,61	,63
Bereidheid gedrag te veranderen	4,18	,52	4,09	,57
Zelfregie	3,74	,68	3,95	,61
Overtuiging	4,27	,55	4,25	,53

Werkloosheid

Het zal na het voorgaande niet verbazen dat we vergelijkbare beelden zien wanneer we door dezelfde bril naar werkloosheid kijken.

Eind vorige eeuw liet het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) onderzoek doen naar de vraag hoe verklaard kon worden dat sommige langdurige bijstandsgerechtigden schijnbaar plotseling uit de uitkering 'stroomden' terwijl anderen in de uitkering bleven. Het ging om onderzoek naar het zogenaamde 'granieten bestand'. Hospers e.a. (1998) laten zien dat het vooral het feitelijk werkzoekgedrag en ander actief arbeidsmarktgericht gedrag is, dat het verschil tussen uitstromen en blijven verklaart. Daarnaast laten zij zien dat de beide groepen significant van elkaar verschillen op de sociale en medische belemmeringen die mensen zelf ervaren. Ten slotte bleek dat de invloed van persoonskenmerken, die in een bivariate analyse nog wel significant leek te zijn, kijkend naar het verschil (zoals geslacht, burgerlijke staat en etniciteit) tussen blijvers en stromers, in een multivariate analyse helemaal verdween. Het enige persoonskenmerk dat overeind bleef in de multivariate analyse was 'leeftijd'. Van dit laatste kenmerk weten we dat het in vrijwel ieder onderzoek naar uitstroom uit uitkeringen als relevant 'overeind' blijft (zie bijvoorbeeld Brouwer e.a., 2011). We weten echter ook dat dit kenmerk niet beïnvloedbaar is en dat het vooral aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt speelt.

Ook het onderzoek van Brouwer e.a. laat zien dat het vooral de 'zachte' factoren zijn die het verschil verklaren tussen het wel en niet hervatten van werk, in dit geval vanuit een WW-uitkering. Zoals de theorie voorspelt (Wanberg, 2012) zijn het vooral de werkzoekintentie, de externe variabele attributie (vergelijkbaar met de zelfregie van hierboven) en de visie op het terugkeren naar werk (vergelijkbaar met de overtuiging uit Mesis©) die verklaren waarom sommigen wel of eerder vanuit de WW terugkeren naar werk en anderen niet of later.

Niet-gebruik

Een verschijnsel waar we – kijkend door de nieuwe gedragsbril – hoogstwaarschijnlijk meer van begrijpen dan voorheen is dat van het niet-gebruik. Inzichten vanuit de gedragsleer over bewust en onbewust gedrag laten zien hoe mensen tot handelen komen, en verklaren in ieder geval deels waarom zij zich in hun gedrag niet in de eerste plaats door voorlichtingscampagnes en rationele overwegingen laten leiden. We weten dat veel van de ondersteuningsregelingen voor mensen met lage inkomens lang niet door alle rechthebbenden benut worden. Dat kunnen we veel beter begrijpen wanneer we de nieuwe bril opzetten dan wanneer we blijven kijken door de oude bril en vervolgens de verklaringen alleen maar gaan zoeken in de randvoorwaarden en de institutionele belemmeringen. Niet dat die laatste onbelangrijk zijn (zie ook hierna), maar ook het doen en laten van de betrokkenen zelf moet bekeken worden om tot een oplossing te komen.

In 2011 is door SEO Economisch Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW onderzoek gedaan naar niet-gebruik van sociale voorzieningen. Daaruit bleek dat dit een omvangrijk verschijnsel is. Zo maakt van alle rechthebbenden een kleine 20% geen gebruik van de zorg- en/of huurtoeslag. Nog veel groter is het niet-gebruik van de langdurigheidstoeslag: 60% (Tempelman e.a., 2011). De groep niet-gebruikers wordt in het rapport beschreven aan de hand van de traditionele kenmerken: al of niet werkend, inkomen en leeftijd. Het onderzoek verklaart het niet-gebruik zoals geformuleerd door geïnterviewde medewerkers van gemeenten. Er wordt helaas geen poging gedaan het bereik van de sociale voorzieningen te verklaren vanuit het gedrag van de betrokkenen. Alleen wanneer we dat wel doen kunnen we begrijpen wat het (beperkte?) effect is van voorlichtingscampagnes en instrumenten als de formulierenbrigades.

Niet alleen gedrag

Bij de meeste mensen die zich met armoede- of schuldenproblemen of vanwege werkloosheid melden met een ondersteuningsvraag moet dus in eerste instantie gekeken worden naar de reden dat de betrokkene problemen heeft en wat hij er zelf aan kan doen om daaruit te komen. De vraag van de betrokkene, zijn gedrag en de daaraan ten grondslag liggende factoren komen centraal te staan in de analyse en het gesprek. Maar niet in alle gevallen zijn deze (volledig) beïnvloedbaar. Er zijn – zoals ik in paragraaf 4.2 heb laten zien – factoren die niet beïnvloedbaar zijn en die toch een grote invloed hebben op het ontstaan, voortbestaan en eventueel oplossen van het probleem van de burger. De hulp-/dienstverlener moet weten of er sprake is van dergelijke factoren, welk 'gewicht' die hebben en of ze belemmerend of juist versterkend werken. Een en dezelfde factor kan namelijk afhankelijk

van de invulling een risico/belemmering of juist 'protectief' zijn. De invloed van de eigen omgeving is zo'n factor. Deze kan positief werken wanneer het netwerk ondersteunt en stimuleert. Maar een netwerk kan ook een risico vormen: wanneer iedereen in het netwerk ook schulden heeft en dat heel normaal vindt, is het een groot risico.

Of er nu sprake is van een risicofactor of van een protectieve factor: het bestaan en gewicht ervan zijn belangrijk voor de burger én voor de professional. Soms zijn invloed en gewicht van een dergelijke factor zo groot, dat deze bepalend is voor de wijze waarop ondersteuning van de klant vorm en inhoud krijgt. Iemand met acute psychose heeft daarop gerichte hulp nodig. Iemand met een combinatie van een verstandelijke beperking en een gedragsstoornis zal daarop begeleid moeten worden en kan niet 'zomaar' in een schulddienstverleningstraject stromen, zonder rekening te houden met die belemmering. Iemand met een zeer sterk en ondersteunend netwerk zal veel minder professionele ondersteuning nodig hebben.

De vraag is echter om welke factoren het gaat en hoe zwaar zij moeten zijn om af te wijken van een min of meer reguliere aanpak door de professional. Kortom: wanneer moeten specialisten ingezet worden, welke belemmeringen verhinderen reguliere ondersteuning en welke protectieve factoren maken professionele ondersteuning minder belangrijk of zelfs overbodig?

In zijn algemeenheid is deze vraag moeilijk te beantwoorden omdat het effect van een belemmering of protectieve factor ook afhangt van de persoon in kwestie en omdat op voorhand de zwaarte van de factor niet vaststaat. Wel is het mogelijk aan te geven welke belemmeringen door schulddienstverleners en casemanagers WWB worden geïdentificeerd als onoverkomelijk. De factoren die dan consequent genoemd worden, zijn (ernstige) verslavingen en dak- en thuisloos zijn. Professionals zijn van mening dat deze problemen zowel in geval van problematische schulden als bij werkloosheid op z'n minst eerst onder controle gebracht c.q. gestabiliseerd moeten zijn alvorens aan het andere probleem (schulden respectievelijk werkloosheid) gewerkt kan worden.

Maar dit zijn niet de enige belemmeringen waar uitvoerders rekening mee moeten houden. Er zijn ook andere factoren die niet of minder direct beïnvloedbaar zijn, maar die de kansen op de beoogde gedragsverandering (sterk) verminderen. Factoren die door uitvoerders binnen de domeinen van schulden én werk genoemd worden maar ook uit onderzoek naar voren komen, zijn onder meer GGZ-problematiek, verstandelijke beperkingen, ernstige gezinsproblematiek of de aanwezigheid van meervoudige problematiek op verschillende leefdomeinen. Voor het verkrijgen van werk spelen in het bijzonder de leeftijd (ouder dan 45-55 jaar), het hebben van een strafblad (geen verklaring omtrent gedrag), loonbeslag (extra administratieve belasting van een werkgever) of het hebben van lichamelijke be-

perkingen mee. Specifiek bij de oplossing van schulden is de aanwezigheid van niet-saneerbare schulden zoals bijvoorbeeld recente fraudeschulden van belang.

De ingevulde vragenlijsten van Mesis© geven zicht op de mate waarin betrokkenen een beroep doen op andere hulpverlenende instanties. Van de 836 mensen krijgt bijna twee derde geen andere ondersteuning. Van de 306 personen die een beroep doen op een andere hulpverleningsorganisatie doet de grote meerderheid (210 personen, of 69%) beroep op één andere instantie. Meestal is dit maatschappelijk werk (54% van de mensen die andere ondersteuning ontvangen en 20% van alle personen). Daarnaast zijn er 89 mensen die worden bijgestaan door een psycholoog of psychiater (29% van de mensen die andere ondersteuning ontvangen en 11% van alle personen). Slechts een kleine groep doet een beroep op meer dan één hulpverlenende instantie, namelijk nog geen 12%. De groep met de laagste scores op de vier gedragsdimensies (profiel R) maakt het meest gebruik van een of meer hulpverlenende instanties. Opvallend is overigens wel dat daarna de groep die juist het hoogst scoort op de vier dimensies (profiel K), het meest gebruikmaakt van andere hulpverlening. Wellicht is de verklaring voor dit laatste dat deze mensen hun hulpvraag juist vanuit hun zelfredzaamheid goed weten te formuleren. Er blijkt geen grote groep te zijn die een beroep doet op veel hulpverlenende instanties.

Op basis van deze analyses ontstaat een voorzichtig beeld van de aanwezigheid van multi-problematiek: wanneer we de minimale grens zouden leggen op schuldenproblematiek en een probleem op een ander leefdomein waarvoor een beroep op een instantie wordt gedaan, betreft dit 36,6% van deze groep schuldenaren. Definieren we multi-problematiek als problemen op minimaal drie gebieden dan gaat het om 12% van de groep. Hiermee wil ik de aanwezigheid van multi-problematiek niet ontkennen of bagatelliseren. Wel wil ik hiermee zeggen dat we er niet voetstoots van uit moeten of mogen gaan dat ieder huishouden dat met problematische schulden te maken heeft, met veel meer problemen kampt. Dat betreft een deel van deze groep. Deze constatering heeft vergaande gevolgen voor de ondersteuning en de inrichting daarvan. Zelfs wanneer we hier te maken hebben met onderrapportage van multi-problematiek, bijvoorbeeld omdat mensen nog geen ondersteuning gezocht hebben of zich voor andere problemen schamen en deze dus niet melden, is het moeilijk voor te stellen dat de problematiek zo veel groter is dan hier gevonden, dat het de (grote) meerderheid van de mensen met problematische schulden zou betreffen.

Het beeld op grond van deze analyses van zelfrapportages door schuldenaren wordt bevestigd door een analyse uitgevoerd samen met schulddienstverleners in Amsterdam op hun eigen caseload. Hoewel zij met 20% wel iets hoger uitkwamen dan de 12% die wij hier constateren, kwamen ook zij tot de conclusie dat het aandeel 'zware multi-probleem huishoudens' binnen hun caseload lager uit-

valt dan dat zij dachten op grond van de beelden die zij in hun hoofd hadden. Ook constateerden zij dat 40% van hun caseload uit cliënten bestaat voor wie geen van de onderscheiden negentien potentiële belemmeringen in zware mate aanwezig was.

Verstandelijke beperkingen

Een niet direct beïnvloedbaar 'klantkenmerk' waar veel schuldhulpverleners en 'casemanagers werk' op wijzen als belemmering, is de aanwezigheid van verstandelijke beperkingen. We weten uit de literatuur dat mensen met een verstandelijke beperking een relatief groot risico lopen op schuldenproblematiek, mede omdat zij minder goed in staat zijn de informatie te verwerken die in beschouwing genomen moet worden voor het nemen van een financiële beslissing (zie o.a. Balmer, 2005; Suto e.a., 2005). Maar ook bij het verwerven en behouden van werk zijn verstandelijke beperkingen een (ernstige) belemmering (zie bijvoorbeeld voor jongeren met een verstandelijke beperking Teeuwen, 2012).

Voor de groep schuldenaren die Mesis© heeft ingevuld weten we een aantal achtergrondkenmerken die een indicatie voor de mogelijke aanwezigheid van verstandelijke beperkingen zijn. Zo heeft een relatief groot deel van de mensen die zich gemeld hebben bij de schulddienstverlening een (erg) laag opleidingsniveau: meer dan 20% heeft geen onderwijs of basis- of speciaal onderwijs als hoogste eindniveau, tegen minder dan 10% binnen de Nederlandse bevolking. Een andere voorzichtige aanwijzing komt voort uit de resultaten op de lees-, reken en ordenings- en prioriteringstest uit Mesis©. Relatief grote groepen scoren hier niet maximaal op. Op de leestest maakt 12% minimaal één fout, bij de rekentest ligt dat aandeel op 30% en bij de ordenings- en prioriteringstest zelfs op 45%. Ten slotte hebben we de uitkomsten op deze testen vergeleken met het oordeel dat de betrokkenen zelf hebben over hun eigen vaardigheden. Het blijkt dat 29% van de betrokkenen de eigen vaardigheden overschat. Hoewel dit niet een op een gerelateerd is aan verstandelijke beperkingen, weten we wel uit de literatuur dat zelfoverschatting bij mensen met een verstandelijke beperking vaak voorkomt, mede omdat zij minder goed in staat zijn tot zelfreflectie (zie ook Teeuwen & Verhoeff, 2009).

Met het voorgaande geven we geen harde schatting van het aandeel verstandelijk beperkten onder mensen met problematische schulden, laat staan binnen de totale groep armen. Wel kunnen we veiligheidshalve aannemen dat er onder de groep die zich bij schuldhulpverlening meldt, relatief veel mensen bevinden die hiermee te maken hebben.²⁹ Bovendien ligt het voor de hand – mede afgaande op de ervaringen van schulddienstverleners – dat deze groep groter is dan binnen de Nederlandse bevolking als geheel. Dat geldt met name voor de groepen met

een middelzware en lichte verstandelijke beperking (inclusief de zogenaamde zwak begaafden) die te maken hebben met een samenloop met gedragsstoornissen. We gaan ervan uit dat mensen met een zware verstandelijke beperking niet of nauwelijks meer zelf over hun eigen financiën gaan omdat zij onder curatele staan of een bewindvoerder hebben.

Er is dus vermoedelijk een relatief grote groep schuldenaren die over minder verstandelijke en reflectieve vermogens beschikt en waar het doen veranderen van gedrag een ingewikkeld proces zal zijn. Dit geldt a fortiori voor die mensen die ook met een gedragsstoornis te maken hebben, iets wat binnen deze groep relatief vaak voorkomt (zie Teeuwen, 2012). Welke gedragsaspecten betrokkenen wel of niet kunnen veranderen en hoe dat bewerkstelligd kan worden, is een vraag die ik hier niet kan beantwoorden. Het is – gegeven de prevalentie van deze problematiek onder de groep met (risico op) problematische schulden – echter wel een vraag die snel om een antwoord vraagt. Hiertoe zal echter nader onderzoek nodig zijn.

Niet alleen bij het aanpakken van schulden en het bevorderen van financiële zelfredzaamheid zijn verstandelijke vermogens belangrijk. Bij het zoeken en verkrijgen van werk vanuit werkloosheid spelen verstandelijke vermogens ook een belangrijke rol. Zij beïnvloeden de arbeidsmarktzelfredzaamheid en algemene inzetbaarheid op de arbeidsmarkt negatief. Daar waar verstandelijke beperking in een problematische schuld situatie gecompenseerd kan worden door bijvoorbeeld de inzet van een bewindvoerder, ligt dat bij inzet op de arbeidsmarkt veel gecompliceerder. De betrokkene moet uiteindelijk altijd zelf het werk uitvoeren. Naarmate de verstandelijke beperkingen groter zijn, zal dat meer eisen van de begeleiding op de werkplek en de inhoud van de functie, die soms drastisch aangepast of zelfs speciaal gecreëerd moet worden (bijvoorbeeld via *job carving*).

Uitvoerders van de Participatiewet die te maken krijgen met werklozen met verstandelijke beperkingen zullen daar altijd rekening mee moeten houden en moeten kijken naar wat er in die specifieke situaties als alternatieve aanpak effectief zou kunnen zijn. Inzicht in de mogelijkheden van de betrokken werklozen is noodzakelijk. Dat vergt dus dat dergelijke problematiek herkend wordt, hetgeen niet zelden specifieke deskundigheid vergt en dus de inzet van gespecialiseerde uitvoerders.

Chronisch zieken

De laatste tijd wordt in de media veel aandacht besteed aan de inkomenspositie van chronisch zieken. Zij hebben enerzijds te maken met relatief hoge onvermijdbare kosten die een niet-chronisch zieke niet heeft. Anderzijds is het aantal niet of niet volledig werkenden onder chronisch zieken relatief hoog. Vanuit dat perspec-

tief heeft deze groep te maken met een relatief hoog risico op armoede, ondanks bestaande, zij het minder wordende financiële tegemoetkomingen voor de extra medische kosten waarmee betrokkenen te maken hebben. In de hier gekozen benadering is het hebben van een chronische ziekte echter niet gelijk aan die van een verstandelijke beperking. De belangrijkste reden is dat we weten dat bij het effect van gezondheid op andere leefdomeinen de beleving van de eigen gezondheid een groter effect heeft dan de feitelijke gezondheid. Dit blijkt uit veel onderzoek naar de relatie tussen zowel werk en gezondheid (Burdorf, 2010; Gilde Re-integratie, 2010) als naar de relatie met andere leefdomeinen zoals financiële zelfredzaamheid (Nibud, 2012a).

4.4 Tot slot

Ik heb in dit hoofdstuk laten zien dat het voor de ondersteuning van professionals weinig zinvol is om mensen die in armoede leven te beschrijven in termen van hun administratieve persoonskenmerken. Op z'n best laat een dergelijke beschrijving een ontwikkeling door de tijd heen zien. Een dergelijke beschrijving verklaart hoogstens indirect de positie van de betrokkenen, maar draagt wel het gevaar van de suggestie van een directe verklaring in zich.

Vruchtbaarder is het om deze groepen te beschrijven aan de hand van de factoren die ten grondslag liggen aan hun situatie en problemen: gedrags- en situatiegebonden factoren. Voor professionals is het dan van belang te weten welke daarvan al dan niet beïnvloedbaar zijn. Dat kan gaan om feitelijk gedrag en vaardigheden, maar ook om onderliggende zaken als motivatie, zelfregie, veranderingsbereidheid en dieper liggende overtuigingen. Hoe deze beïnvloed kunnen worden komt in hoofdstuk 5 aan de orde. Daar sta ik tevens stil bij een aantal in en buiten de persoon gelegen factoren die niet direct beïnvloed kunnen worden. Ook die factoren – zo heb ik hiervoor laten zien – zijn van belang voor burger en professional. Het zijn juist die factoren die grenzen stellen aan de mate waarin mensen een rol kunnen spelen bij het oplossen van hun eigen problemen: hun zelfredzaamheid. Als er iets duidelijk gemaakt moet worden, is het dat de zelfredzaamheid van mensen en daarmee mensen zelf, niet volledig maakbaar zijn. Dat de samenleving niet maakbaar is, weten zelfs de meest doorgewinterde sociaaldemocraten inmiddels. Nu maar hopen dat de diehard liberalen gaan begrijpen dat ook de mens niet maakbaar is.

Het is winst wanneer de nieuwe inzichten ertoe leiden dat professionals zich samen met burgers richten op die factoren die beïnvloedbaar zijn, rekening houdend met hetgeen niet beïnvloedbaar is. Ook een focus op het veranderen van structuren en omstandigheden die buiten de beïnvloedingssfeer van individuele burgers of uitvoerders liggen, leidt op individueel niveau tot verspilling. Werkloos-

heid oplossen door te streven naar het ontstaan van andere verhoudingen op de arbeidsmarkt en door het creëren van gesubsidieerde arbeidsplaatsen kan maatschappelijk nuttig zijn en zelfs een bijdrage leveren aan het oplossen van het probleem. Het zijn echter niet de oplossingen die professionals in hun contact met individuele burgers kunnen realiseren, en al helemaal niet op een schaal die er in kwantitatieve zin toe doet. Anders gezegd: de conjunctuur en de verhoudingen op de arbeidsmarkt zijn voor professionals en burgers een gegeven waarbinnen en waarmee zij moeten opereren, net zoals het feit dat de samenleving steeds complexer wordt. Het zijn overigens omstandigheden die het werk van professionals er niet eenvoudiger op maken en waarmee steeds meer burgers het steeds moeilijker krijgen. In die zin zet het de zelfredzaamheid en het eigen probleemoplossend vermogen van burgers wel onder druk. Binnen die randvoorwaarden kunnen uitvoerders desondanks een positieve invloed hebben op de mogelijkheden van burgers om hun problemen op te lossen.

5 Effectieve ondersteuning

Ik heb hiervoor laten zien dat huishoudens die in armoede leven en die tegen problemen aanlopen, sterk van elkaar verschillen. Zij verschillen in de mate waarin zij in de problemen terechtkomen. Maar zij verschillen ook sterk in de mate waarin zij in staat zijn de problemen zelf op te lossen. Hulpverlening kan alleen effectief zijn wanneer deze op het 'handelingstekort' van burgers aangrijpt, dat wil zeggen: aansluit bij de mate waarin burgers zelf niet in staat zijn uit hun probleemsituatie te komen. In dit hoofdstuk werp ik licht op de vraag wat we – globaal – weten over effectieve ondersteuning aan huishoudens met materiële problemen. Ik begin met een korte beschrijving van de ondersteuning die beschikbaar is.

5.1 Welke ondersteuning is er?

Huishoudens met lage inkomens kunnen een beroep doen op verschillende vormen van ondersteuning. Deze zijn deels bedoeld om problemen te voorkomen (bijvoorbeeld de toeslagen) en deels om problemen op te lossen (zoals bijzondere bijstand). De belangrijkste zijn:

- Inkomensondersteuning vanuit de rijksoverheid (huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderbijslag, kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget, et cetera).
- Inkomensondersteuning vanuit de gemeentelijke overheid (WWB, collectieve ziektekostenverzekeringen, bijzondere bijstand, langdurigheidstoeslag, diverse gemeentelijke kortingspassen, kwijtscheldingen van gemeentebelastingen en -heffingen, et cetera).

- Diverse vormen van ondersteuning in het geval van problematische schulden zoals begeleiding naar en bij een minnelijke schuldregeling, budgetbeheer, budgetcoaching en budgetcursussen. Het kader is hier de Gemeentelijke Wet Schuldhulpverlening. In aanvulling hierop kan een beroep gedaan worden op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP).
- Ondersteuning bij het vinden van werk in de vorm van onder andere trainingen, werkervaringsplaatsen, directe bemiddeling naar werk en jobcoaching, veelal in het kader van de WWB of de Wet sociale werkvoorziening (WSW).
- Bredere ondersteuning gericht op verschillende leefdomeinen zoals maatschappelijk werk, welzijnswerk, outreachende benaderingen zoals Eropaf, achter-de-voordeur, Samen DOEN, et cetera. Deze ondersteuning is veelal gericht op immateriële zaken die ten grondslag (kunnen) liggen aan het materiële probleem.
- Specifieke ondersteuning gericht op afzonderlijke leefdomeinen is uiteraard ook voor arme huishoudens beschikbaar. Voorbeelden variëren van Jeugdzorg, via GGD en GGZ tot Maatschappelijk werk. Deze ondersteuning is vooral immaterieel van aard en – als het goed is – complementair aan de materiële ondersteuning zoals onder de eerste twee bullets genoemd.
- Ondersteuning vanuit niet-publieke voorzieningen zoals voedselbanken, vrijwilligersorganisaties en recentelijk zelfs organisaties met als centrale missie het verlenen van ontwikkelingshulp (Cordaid³⁰). Hier kan het gaan om zowel directe materiële hulp (voedsel) als om immateriële ondersteuning zoals wanneer vrijwilligers iemand helpen zijn/haar administratie op orde te krijgen.

Er is dus een breed palet aan ondersteuningsvormen voor arme huishoudens. Deze ondersteuning moet bijdragen aan het oplossen of verminderen van een probleemsituatie. Maar wanneer is er sprake van een probleemsituatie? Levert het kale feit dat een huishouden van een minimuminkomen leeft een probleemsituatie op? Wanneer armoede tijdelijk is, geen negatieve neveneffecten op andere leefdomeinen heeft en geen maatschappelijke kosten met zich brengt, is er geen reden te spreken van een probleemsituatie. In die situatie is er sprake van wat Raes (2012) de ‘vrije armen’ noemt. Het betreft de naar schatting kleine groep mensen die ‘zonder dat daardoor anderen, zoals kinderen, worden geraakt, vrijwillig opsteert voor een arm bestaan’. Maar ook studenten die tijdelijk arm zijn vallen in deze groep.

Bij de grote meerderheid arme huishoudens is er wel sprake van een probleemsituatie. Velen ervaren dat ook als zodanig.³¹ Maar zelfs wanneer zij zich om welke reden dan ook hebben neergelegd bij hun situatie, is er toch sprake van een maatschappelijk probleem. De reden hiervoor is dat de situatie waarin de arme huishoudens zich bevinden een forse inkomensherverdeling noodzakelijk maakt.³²

Er is veel wetenschappelijk bewijs dat mensen met lage inkomens een groot beroep doen op publieke voorzieningen die hoge kosten met zich meebrengen, vooral op het terrein van de zorg. Zo blijkt dat de levensverwachting in goede gezondheid bij geboorte voor de laagste 20% inkomens in Nederland bijna achttien jaar lager ligt dan voor de rijkste 20% terwijl de levensverwachting als zodanig ongeveer zeven jaar lager ligt (Knoops & Van den Brakel, 2010). De armste groep leeft dus meer dan tien jaar korter met een niet als goed ervaren gezondheid dan de rijkste groep.

We weten dat huishoudens met een laag inkomen niet alleen een slechtere gezondheid(sbeleving) hebben en eerder overlijden, maar dat zij zich ook minder gezond voeden, meer roken, minder bewegen, et cetera. Gedrag dat over het algemeen eerder meer dan minder maatschappelijke kosten met zich brengt. Ten slotte is de arbeidsparticipatie onder de lagere inkomensgroepen beduidend lager dan gemiddeld. Een groot deel van deze huishoudens doet een beroep op een uitkering, veelal een bijstandsuitkering. Niet alleen betekent dat een beroep op collectieve middelen, maar ook op individueel niveau brengt deze situatie vaak immateriële problemen met zich mee zoals isolement, psychische problemen, en dergelijke. In armoede leven heeft derhalve nadelen voor de betrokkenen en op maatschappelijk niveau.

Het gaat te ver om te stellen dat hogere inkomens leiden tot ander gedrag, een betere gezondheid, een gezondere levensstijl, en dergelijke. Achterliggende oorzaken als lagere opleiding, andere prioriteiten, andere vaardigheden en minder verstandelijke vermogens spelen een grote rol en leggen beperkingen op aan de mogelijke gedragsverandering. Omdat we echter weten dat werkenden gezonder zijn dan niet-werkenden, minder financiële problemen hebben en ook anderszins tevredener zijn over hun leven, is er alle reden te streven naar een gedrag dat gericht is op deelname aan het arbeidsproces. Dat streven kan ondersteund worden door betrokkenen te stimuleren zich te kwalificeren voor een bepaald beroep of bepaalde vaardigheden te leren. Tegelijkertijd moeten we ons realiseren dat juist bij de meest kwetsbare groep armen de mogelijkheden hiertoe niet al te groot zijn vanwege onder andere verstandelijke beperkingen.

De conclusie moet zijn dat er economisch, sociaal en ethisch alle reden is om arme huishoudens te ondersteunen bij het verminderen en oplossen van hun problemen. Afname van die problemen leidt op individueel niveau en maatschappelijk tot een betere situatie en minder kosten. In beginsel is vrijwel iedere ondersteuning die aan arme huishoudens geboden wordt, tijdelijk van aard. Bovendien wordt steeds meer gezocht naar ondersteuning die complementair is aan wat betrokkenen zelf kunnen doen. Alleen in situaties waar deze tijdelijkheid op voorhand uitgesloten lijkt, zoals bij duurzaam volledige arbeidsongeschiktheid, wordt structurele ondersteuning geboden.

Binnen dit in belangrijke mate normatieve kader vindt ondersteuning plaats. Die ondersteuning kan positieve en negatieve gedragseffecten hebben. Ondersteuningsvormen die negatieve gedragseffecten hebben, dragen bij aan een voortzetting van de ongewenste situatie. Ondersteuning die positieve gedragseffecten heeft, draagt bij aan het oplossen van de probleemsituatie.

We kunnen de ondersteuning zelf indelen naar de mate waarin deze direct materieel van aard is (inkomen verhogend of uitgaven verlagend) of immaterieel, wanneer de ondersteuning uit bepaalde dienstverlening bestaat zoals het ondersteunen bij de financiële administratie. Aan de hand van schema 5.1 zijn ondersteuningsvormen in te delen. Ter illustratie is een aantal voorbeelden opgenomen, waarvan het effect overigens veelal van specifieke omstandigheden afhankelijk is.³³

Schema 5.1 Indeling van ondersteuningsvormen naar aard en effect

		Gedragseffecten	
		Negatief	Positief
Ondersteuning	Materieel	Extra financiële ondersteuning (door bijvoorbeeld familie) aan een minimumhuishouden zodat motivatie om te gaan werken vermindert	Verstrekken van een basaal inkomen zodat primaire levensbehoeften zekergestellt zijn
	Immaterieel	Ondersteuning bij voeren administratie door deze helemaal over te nemen zodat geen leer-effecten optreden	Via coaching versterken van gevoel van eigenwaarde waardoor zelfvertrouwen toeneemt en gedrag verandert

Het onderscheid uit schema 5.1 helpt – wanneer ondersteuningsvormen erin geplaatst kunnen worden – bij het kiezen van de juiste, dat wil zeggen bij de specifieke burger en situatie passende ondersteuning. De schematische indeling impliceert dat bekend is welk gedragseffect een ondersteuningsvorm heeft en wanneer dit effect wel of niet optreedt. We weten echter maar voor weinig interventies of methodieken welk effect die op gedrag hebben. Nog minder vaak is bekend wanneer er binnen de doelgroepen van een interventie sprake is van differentiatie. Sommige aanpakken kunnen namelijk in de ene (burger)situatie anders uitpakken dan in de andere. Zo lieten Van den Berg e.a. al in 1998 zien dat sancties bij onvoldoende sollicitatie-inspanningen van bijstandsgerechtigden de kans op uitstroom bij jongeren (< 30 jaar) direct volgend op een sanctie sterk vergroten. Maar dat gold hoegenaamd niet voor ouderen (> 50 jaar). Onderzoek zal dus altijd

antwoord moeten geven op de al eerder gepresenteerde vraag: 'Wat werkt voor wie onder welke omstandigheden en waarom?'

5.2 Effectiviteitsonderzoek: geen beleidsprioriteit

In hoofdstuk 1 heb ik al een voorschot genomen op de vraag naar wat we weten over de effectiviteit van ondersteuning. We weten relatief weinig omdat er – zeker in vergelijking met het buitenland – weinig onderzoek is uitgevoerd naar de effecten van beleid en uitvoering en nog minder naar de werking van specifieke interventies of methodieken. Dit geldt overigens voor het domein van werk en inkomen sterker dan voor bijvoorbeeld de reclassering of de jeugdzorg.³⁴ Redenen voor het gebrek aan goed onderzoek zijn onder meer:

- Geen prioriteit bij beleidsmakers, dus te weinig geld (professionele onderzoeksafdelingen die op ministeries bestonden, werden de afgelopen jaren afgeschaft met als gunstige uitzondering het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum op het ministerie van Veiligheid en Justitie).
- Geen kennis bij beleidsmakers over de eisen die goed onderzoek stelt (en daardoor vaak per onderzoek te weinig budget en verkeerde onderzoeksdesigns).
- Geen centrale of decentrale langetermijnprogrammering van noodzakelijk onderzoek (alleen bij UWV was er sprake van een zekere consequente programmering).
- Geen behoefte aan geobjectiveerde wetenschappelijke kennis (zelfs in de Tweede Kamer tot uiting komend in *fact free politics*).
- Moreel-ethisch verzet tegen experimenteel en quasi-experimenteel onderzoek (werken met controlegroepen of met experimenten werd als onethisch beschouwd).
- Een bij met name politici bestaand beeld 'het wel te weten', versterkt door een streven naar interventies die hetzij een hoge aaibaarheidsfactor hebben, hetzij goed aansluiten bij het 'gesundes Volksempfinden'.

Binnen het domein van werk en inkomen is er op interventieniveau weinig effect-onderzoek.³⁵

Op het terrein van armoede is het SCP (al dan niet samen met het CBS) eigenlijk de enige instelling die hier structureel aandacht aan besteedt. Niet alleen door de jaarlijkse armoedesignalementen, maar ook door gerichte studies naar deelvragen zorgt het SCP ervoor dat de kennis over de doelgroep steeds beter wordt, al is ook binnen het onderzoek van het SCP relatief veel aandacht voor de 'traditionele' beschrijving van de doelgroep en relatief weinig voor gedrag en alles wat daarmee te maken heeft. Daarnaast is er weinig inhoudelijk onderzoek.³⁶ Meer specifiek op

het terrein van schulden zijn er onderzoeken die in opdracht van het ministerie van SZW worden uitgevoerd. Ten slotte publiceert het Bureau WSNP zijn monitor. Gelukkig heeft de HvA ervoor gekozen een lectoraat op het brede terrein van armoede en participatie in te stellen. Van daaruit zal – deels samen met het lectoraat Schulden en Incasso van de Hogeschool van Utrecht – gepoogd worden te komen tot een wat meer gestructureerde programmering van in ieder geval het praktijk-gerichte onderzoek op dit terrein.

5.3 Het huidige beeld: criteria voor effectiviteit

Welk beeld komt naar voren uit de beschikbare onderzoeken? Ik heb niet de pretentie volledig te (kunnen) zijn. Wel kan ik een indruk geven. Zoals gezegd zijn er niet veel effectonderzoeken gedaan naar individuele interventies.³⁷ Meta-studies (zie o.a. De Koning e.a., 2005; Ministerie van SZW, 2008) laten zien dat er aanwijzingen zijn dat het re-integratiebeleid eerder een positief dan een negatief effect heeft. Dat is helaas wel een wat magere conclusie ten aanzien van een beleidsterrein waarin tot voor een paar jaar meer dan € 1,6 miljard omging. Deze studies geven geen antwoord op de vraag naar het waarom van het effect van individuele interventies. Er wordt hoegenaamd geen inzicht gegeven in de werkende bestanddelen van het onderzochte beleid. Vaak is dat moeilijk omdat het om generiek beleid gaat zoals de werking van sancties of bonussen op uitkeringsgerechtigden of de effecten van subsidies op het wervingsgedrag van werkgevers. Bovendien is lang niet altijd duidelijk of het effect voor alle personen waarop de interventie gericht is even groot is of juist niet.

Op het terrein van armoedebeleid en schulddienstverlening is de oogst aan onderzoek nog magerder en kunnen dus nog minder inhoudelijke conclusies getrokken worden. Met name op het terrein van de schulddienstverlening is er vrijwel geen onderzoek beschikbaar. De belangrijkste uitzondering zijn de onderzoeken uitgevoerd door mijn Utrechtse collega Nadja Jungmann, door het Nibud en een aantal onderzoeken in opdracht van het ministerie van SZW. Kennis ten aanzien van de effectiviteit van specifieke instrumenten en het waarom daarvan ontbreekt vrijwel volledig.

What works-criteria

Het voorgaande betekent niet dat we niets weten over effectiviteit van interventies, methodieken of professioneel handelen op het terrein van werk en inkomen. Op basis van inzichten uit andere velden zoals die van criminaliteit en reclassering weten we wel iets over wat bepalend is voor de effectiviteit van interventies, gericht op gedragsbeïnvloeding. Er zijn op voorhand geen redenen om aan te nemen

waarom deze criteria niet ook zouden gelden op ons terrein. Door diverse onderzoekers wordt in navolging van Andrews en Bonta (geciteerd in Menger, 2010) geconcludeerd dat de effectiviteit van gedragsgerichte interventies afhankelijk is van de mate waarin deze voldoen aan de zogenaamde What works-criteria. Binnen de Nederlandse context worden deze criteria ook als ‘kapstok’ voor de initiële beoordeling van effectiviteit van interventies gebruikt op de beleidsterreinen van re-integratie en schulddienstverlening (zie o.a. Jungmann, 2012). Vanwege het belang van de principes ga ik op elk ervan in (zie ook hierna, schema 5.2).

Risicoprincipe: de intensiteit van de interventie wordt afgestemd op het risico c.q. het probleem van de persoon of groep die ondersteund wordt. Risico's die geen effect hebben op het op te lossen probleem worden niet aangepakt. Deze interpretatie gaat verder dan het uitgangspunt ‘if it ain't broken, don't fix it’. Ook wanneer een probleem aanwezig is, maar wanneer de ‘hulpvrager’ het niet als zodanig ervaart, laat de interventie het in eerste instantie buiten beschouwing. Het probleem van de burger staat centraal en niet het probleem dat een hulpverlener misschien (ook) ziet.

Behoeftepincipe: de interventie richt zich op beïnvloedbare factoren die relevant zijn voor het beoogde gedrag. Dat kan dus om financieel gezond gedrag gaan maar ook om bijvoorbeeld beter werkzoekgedrag.

Responsiviteitsprincipe: de interventie sluit aan op de mogelijkheden van de burger. Dat betekent dat de communicatiemethode, het taalgebruik, maar ook de opzet van de interventie aansluiten op wat een burger/hulpvrager ‘aankan’. Er dient dus rekening gehouden te worden met de taalvaardigheid, de cultuur, het leervermogen en de leerstijl van de burger. Dit principe vergt veel van zowel de opzet van de interventie, als ook en vooral van de professional.

Interventieprincipe: de interventie is zo veel mogelijk gebaseerd op methoden die aantoonbaar of op z'n minst aannemelijk effectief zijn. Dat betekent dat er gewerkt wordt met interventies die op hun effectiviteit onderzocht zijn en waarvan het positieve effect is vastgesteld. Is dat onderzoek niet uitgevoerd, dan zou de interventie in ieder geval wetenschappelijk onderbouwd moeten zijn, zodat logisch (i.e. wetenschappelijk onderbouwd) beredeneerd kan worden dat het aannemelijk is dat de interventie effectief is.³⁸

Betrouwbaarheidsprincipe: de interventie wordt uitgevoerd zoals bedoeld en binnen de juiste randvoorwaarden. Dit principe heeft vergaande consequenties wanneer een interventie eenmaal ontwikkeld en bewezen effectief is. Het aanpassen van de interventie aan eigen ideeën van uitvoerders kan (en zal?) leiden tot verandering van de effectiviteit. Dat kan een grotere effectiviteit zijn, maar de kans is zeer reëel dat het een lagere effectiviteit tot gevolg heeft.

Professionaliteitsprincipe: de interventie wordt uitgevoerd door gekwalificeerde medewerkers die beschikken over de juiste kennis, vaardigheden en houding. Ook moet het professioneel handelen voldoen aan de daaraan gestelde wettelijke en beroepseisen.

Het belang van deze uitgangspunten is dat zij een toetsingskader opleveren voor de initiële beoordeling van interventies en methodieken. Voldoen ze niet aan deze criteria dan neemt de aannemelijkheid van de effectiviteit sterk af. Hoe voor de hand liggend dat ook mag lijken, in het verleden werd zelden vooraf op zo'n manier naar nieuwe interventies of methodieken gekeken. Aard en inhoud van de criteria maken dat zij vrij algemeen toepasbaar zijn. Tegelijkertijd impliceert het hanteren van deze criteria dat aan bestaande of nieuwe interventies/methodieken en aan professionals de nodige 'eisen' gesteld moeten worden teneinde effectiviteit te kunnen bereiken.

In onderstaand schema laat ik globaal zien aan welke eisen voldaan moet worden om te kunnen vaststellen of een interventie effectief is. Het geeft enerzijds aan welk soort vragen in een onderzoek naar de effectiviteit van een interventie beantwoord moeten worden.³⁹ Anderzijds is het tevens het begin van een overzicht van de aspecten die ontwikkelaars van een interventie of methodiek in hun initiële beschrijving moeten opnemen en uitwerken. Uit dit overzicht blijkt wederom dat iedere interventie, methodiek of probleemaanpak zou moeten beginnen bij de analyse van het probleem dat daarmee 'opgelost' wil worden. Met andere woorden, wie zijn de betrokkenen, wat is hun probleem en in welke mate kunnen zij dat probleem zelf oplossen. Identificatie van het probleem en de vraag/behoefte van de desbetreffende groep zijn een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een effectieve interventie. Daarna komt de identificatie van de op basis van onderzoek en wetenschappelijke inzichten meest voor de hand liggende aanpak. Wanneer die inzichten er niet of in onvoldoende mate zijn, zijn professionals een zeer vruchtbare bron om practice based tot een ontwerp van een interventie te komen. Maar ook dan is het altijd goed te bezien of de door uitvoerders uitgedachte interventie verstevigd kan worden met inzichten vanuit de wetenschap, zoals de sociaal-psychologie, gedragseconomie, maar ook vanuit terreinen als de economie en de sociologie wanneer het bijvoorbeeld gaat om inzicht in het functioneren van de arbeidsmarkt of het wervingsgedrag van bedrijven.

Schema 5.2 Mogelijke invulling beoordelingscriteria effectiviteit interventies

What works-criteria	Noodzakelijk om (potentiële) effectiviteit te kunnen beoordelen
Risicoprincipe	Een heldere probleemanalyse. Duidelijk moet zijn wat het probleem is, hoe dat veroorzaakt dan wel in stand gehouden wordt, wat er moet gebeuren om het probleem op te lossen en wie dat moet(en) doen. Probleem moet in de juiste termen gedefinieerd en beschreven zijn: wat wordt als doel beoogd en wat is daarvoor nodig in termen van (gedrags)verandering?
Behoeftepincipe	Goed zicht op de beïnvloedbare factoren bij de doelgroep die de problemen veroorzaken dan wel de oplossing ervan belemmeren. Maar ook moet duidelijk zijn welke niet-beïnvloedbare factoren van invloed zijn op het probleem en hoe daarmee omgegaan moet worden.
Responsiviteitsprincipe	Duidelijk zicht op taal, leervermogen, leerstijl en cultuur van de burger. Hieronder valt ook de vraag naar wat de betrokkenen zelf kunnen, individueel of als groep. Een goed beeld van de initiële zelfredzaamheid is daarbij van groot belang.
Interventieprincipe	Overzicht van de wetenschappelijke inzichten en/of onderzoeksuitkomsten waar de interventie/methodiek op gebaseerd is. Duidelijke beschrijving van de interventie/methodiek. Goed zicht op de onderbouwing ervan.
Betrouwbaarheidsprincipe	Betrouwbaar en valide zicht op hoe de interventie wordt uitgevoerd en hoe deze uitvoering zich verhoudt tot de beschreven methodiek.
Professionaliteitsprincipe	Duidelijk beeld van wie de interventie/methodiek uitvoeren, wat hun taken, verantwoordelijkheden zijn, maar ook welke handelingsvrijheid ze hebben en hoe die zich verhoudt tot de beschreven interventie. Tevens een duidelijk beeld van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de professionals en de betrokken burger (inclusief diens netwerk).

Who works?

Voor de beoordeling van de effectiviteit zijn deze criteria echter nog niet afdoende. Recentelijk is door onder andere Anneke Menger duidelijk gemaakt dat het niet alleen gaat om de vraag 'wat er werkt', maar dat ook 'wie er werkt' relevant is bij de vraag naar de effectiviteit van interventies. Op basis van vooral internationaal onderzoek komt zij tot de conclusie dat interventies waarvan de effectiviteit in onderzoek is vastgesteld, elders toegepast niet tot een grotere effectiviteit in die andere situatie leiden. Dit wordt toegeschreven aan de wijze waarop deze interventies elders uitgevoerd worden. Je zou kunnen zeggen dat deels niet wordt voldaan aan bovengenoemd betrouwbaarheidsprincipe. Maar dat vaststellen geeft geen antwoord op de vraag waarom dat dan niet het geval is. Het is de bijdrage

van Anneke Menger dat zij de vraag naar 'who works?' expliciet op de agenda heeft geplaatst (Menger, 2010). De rol van de uitvoerder en diens verhouding tot de burger (de werkaliantie) zijn cruciaal voor het succes van de interventie. Menger laat zien dat een goede werkaliantie gekenmerkt wordt door heldere doelgerichtheid, een gezamenlijke oriëntatie op dat doel en een binding die sterk genoeg is om dat gezamenlijk doel te bereiken – en niet sterker hoeft te zijn dan dat.

De professional en de werkaliantie tussen professional en burger zijn naast de eerder genoemde What works-criteria van invloed op de effectiviteit van interventie of methodiek. Wat hierbij het gewicht van de verschillende factoren is, is een onderwerp dat nog veel onderzoek behoeft.

In alle gevallen moeten zowel de behoefte en de vraag van de burger en zijn mogelijkheden en vaardigheden tot (en beperkingen bij) het zelf oplossen van de problemen als de daaraan ten grondslag liggende oorzaken het uitgangspunt vormen. In de zoektocht naar effectieve interventies en methodieken voor en handelingsmogelijkheden van professionals moet altijd rekening gehouden worden met de differentiatie van die vraag van burgers, op grond van hun specifieke mogelijkheden én beperkingen. Er is zelfs op het niveau van één specifiek probleem geen 'one-size-fits-all'-oplossing. Suggesteren dat die er wel is, kan alleen gebaseerd zijn op een ideologisch of normatief standpunt en niet op wetenschappelijke inzichten.

5.4 Effectieve inhoud: de sociaal-psychologie als handvat?

Het voorgaande zou kunnen suggereren dat we alleen maar iets weten over de vraag onder welke randvoorwaarden interventies in het sociale domein effectief zijn. Die suggestie levert echter een al te somber beeld op. In deze paragraaf laat ik – wederom globaal – zien wat we methodisch en inhoudelijk al wel weten.

Op het werkterrein van het lectoraat hebben uiteenlopende onderzoekers in binnen- en buitenland laten zien dat de gedragsleer aanknopingspunten biedt om het handelen en de problemen van arme huishoudens te begrijpen. Daarnaast leveren ook de sociologie en de economie inzichten op die daaraan bijdragen, zij het dat die minder directe handvatten voor het dagelijks handelen van professionals opleveren. Zonder aan hun belang te willen afdoen, concentreer ik mij hier op de bijdrage vanuit de gedragsleer. Ik suggereer geen volledigheid, maar illustreer aan de hand van twee voorbeelden dat we niet met lege handen staan. Ik ga daarbij in op zowel de methodische als de inhoudelijke kant van effectieve interventies.

Methodische aspecten: motiverende gespreksvoering en oplossingsgericht coachen

Een concrete uitwerking is op schrift gesteld door Wesdorp e.a. voor het handelen van re-integratieprofessionals (2010). Zij gebruiken de inzichten van Prochaska en DiClemente over hoe gedrag van mensen verandert. Hun model van gedragsverandering (en beïnvloeding) houdt rekening met het feit dat veel gedrag onbewust gedrag is. Het voert te ver het model hier uiteen te zetten. Ik verwijs naar de oorspronkelijke bron (Prochaska e.a., 1992) en naar de uiteenzetting van het belang daarvan voor de Nederlandse re-integratieprofessionals in Wesdorp e.a. (2010) en Van Geuns e.a. (2011a). Het werk van Prochaska en DiClemente heeft niet alleen zijn waarde bewezen als theoretisch verklaringsmodel, maar vormt ook de basis voor specifieke omgang van professionals met burgers in de praktijk van alledag.

Motiverende gespreksvoering

Ten behoeve van de uitvoeringspraktijk is het model vertaald naar de specifiek op gedragsbeïnvloeding gerichte methodiek van motiverende gespreksvoering (zie Miller & Ronick, 2005). Deze methodiek en de onderliggende theoretische inzichten zijn in uiteenlopende velden op hun effectiviteit onderzocht. Steeds weer bleken er bij consistente uitvoering van de methodiek betere resultaten behaald te worden dan met andere methodieken. Uit meta-analyses en reviews blijkt dat motiverende gespreksvoering werkt bij het behandelen van drugsverslaving en alcoholmisbruik en het stimuleren van gezondere voedingspatronen en lichaamsbeweging (zie voor een overzicht Bartelink, 2013a).

In Canada heeft de organisatie Opportunities for employment (2010) via wetenschappelijk onderzoek de effectiviteit op het terrein van re-integratie laten onderzoeken. Er werden aantoonbaar betere resultaten geboekt. Er lijkt dus een methodiek te zijn die ook op het terrein van re-integratie effectief kan zijn. Uiteraard gelden ook hierbij weer de genoemde randvoorwaardelijke What works-criteria. Bovendien is de werkalliantie van grote invloed op de effectiviteit van de methodiek. In het kader van het RAAK-project Sturen op motivatie onderzoekt het lectoraat Armoede en Participatie momenteel voor drie verschillende groepen burgers samen met drie veldwerkorganisaties onder andere hoe deze methodiek kan worden ingezet in de context van groepswerken op het terrein van de schulddienstverlening, meer in het bijzonder bij budgettrainingen.

Oplossingsgericht coachen

Een andere methodiek die zijn kracht bewezen lijkt te hebben, is die van het oplossingsgericht coachen. Ook deze methodiek vindt haar oorsprong in de psychologie, meer in het bijzonder de psychotherapie. Zij sluit goed aan bij de methodiek van de motiverende gespreksvoering. Bij oplossingsgericht coachen wordt wel gesproken over problemen (zoals werkloos zijn of schulden hebben), maar cliënten worden via vragen geholpen hun gewenste situatie helder te krijgen en te vertalen in gedragingen die noodzakelijk zijn om die gewenste situatie te bereiken. Door vervolgens te zoeken naar wat in het verleden heeft gewerkt, doen cliënten concrete ideeën op om stapjes vooruit te zetten. Bartelink (2013b) beschrijft de belangrijkste kenmerken van de methodiek:

- Oplossingsgerichte therapie gaat ervan uit dat de cliënt over krachten en oplossingen beschikt die in het gesprek opgespoord kunnen worden en waarop voortgebouwd kan worden.
- In oplossingsgerichte therapie worden ideeën over problemen en oplossingen gezamenlijk geconstrueerd in het gesprek. Bruikbare ideeën zijn het resultaat van gezamenlijk zoeken.
- In oplossingsgerichte therapie werken de hulpverlener en de cliënt samen en beïnvloeden ze elkaar wederzijds. Oplossingen creëren ze samen.
- De oplossingsgerichte therapie gaat ervan uit dat problemen en oplossingen een gezamenlijke schepping of 'co-creatie' van cliënt en hulpverlener zijn. Dit is een sociaal constructivistische benadering.

Ook voor deze methodiek geldt, net als voor de motiverende gespreksvoering, dat de effectiviteit ervan inmiddels op enkele terreinen is aangetoond. Daarmee is de methodiek als zodanig veelbelovend voor de terreinen waarop het lectoraat Armoede en Participatie zich beweegt. Tegelijkertijd ligt hier de uitdaging om de effectiviteit ervan in de Nederlandse uitvoeringspraktijk te onderzoeken.

5.5 Niet alleen de methodiek, ook de inhoud

De effectiviteit van interventies wordt niet alleen bepaald door de methodiek die gebruikt wordt om gedragsverandering te bereiken. Even belangrijk is de vraag waar die beïnvloeding zich op richt en waarom. Ter illustratie: gedragsbeïnvloeding bij een werkloze is erop gericht te bereiken dat de betrokkene weer gaat werken. Maar hoe is dat te bereiken? Daarvoor moet duidelijk zijn wat het meest effectieve gedrag is om aan werk te komen. Evenzo gaat het er bij financiële zelfredzaamheid om een situatie te bereiken waarin de betrokkene gezond financieel

gedrag vertoont. Maar wat is dat gedrag dan en aan welke eisen moet dat voldoen?

In hun handelen moeten professionals weten waarover ze het hebben. Binnen het veld van werk en inkomen vraagt dat uiteraard de inhoudelijke en juridische wetkennis. Zonder die kennis is professioneel handelen niet mogelijk. Het gaat daarbij niet alleen om de technisch-juridische kennis (wat staat er in wet- en regelgeving?), maar ook om de vraag welke handelingsruimte deze kaders aan de professional bieden: welke discretionaire ruimte heeft hij/zij en hoe kan hij/zij daarmee omgaan?

Het gaat echter ook om de inhoudelijke kennis over wat effectief handelen van de burger is en met welke omstandigheden die burger te maken krijgt. Ik illustreer dit aan de hand van enkele voorbeelden.

Arbeidsmarktontwikkelingen

Wanberg (2012) heeft laten zien dat effectief werkzoekgedrag in sterke mate afhankelijk is van de kwaliteit en kwantiteit van dat werk zoeken en van wat die kwaliteit en kwantiteit beïnvloedt. Ook weten we dat werkgevers bij het aannemen van personeel in eerste instantie vooral letten op motivatie om te werken en op sociale en werknemersvaardigheden. Het is dus van belang dat professionals dit niet alleen weten, maar ook kunnen nagaan hoe een werkzoekende zich op deze punten gedraagt en wat daaraan verbeterd moet worden. Tot zover niet veel nieuws, hoewel steeds weer blijkt dat de kwaliteit van het werkzoekgedrag van veel werklozen te wensen overlaat omdat ze te beperkt (slechts in één beroep of sector of alleen in de eigen woonplaats) en te weinig intensief (slechts een beperkt aantal uur per week) werk zoeken. Ten aanzien van de sociale en werknemersvaardigheden doet zich in de uitvoering regelmatig het probleem voor dat uitvoerders wel weten wat belangrijk is, maar dat zij werkzoekenden daar niet op aanspreken (Van Echteld & Guiaux, 2012). Dat kleding, uiterlijk en gedrag het eerste is dat werkgevers van een potentiële werknemer zien, heeft gevolgen voor de kans om aangenomen te worden.⁴⁰

Waar uitvoerders echter vaak geen kennis van hebben en dus geen rekening mee (kunnen) houden, zijn de huidige verhoudingen en werking van de arbeidsmarkt: welk soort banen bieden werkgevers aan en hoe zouden werkzoekenden daarop kunnen reageren? Het feit dat de voltijdse baan voor de rest van je leven er steeds minder is, is nog wel redelijk bekend, maar wat dat betekent voor de mogelijkheden van de werkzoekende is vaak minder bekend. Nog minder goed weten professionals deze kennis om te zetten in een antwoord op de vraag wat dat betekent voor gedrag, houding en wensen van de werkzoekende. Ook beschikken re-integratieprofessionals binnen de WWB vaak niet over voldoende kennis over

sectorspecifieke arbeidsmarktverhoudingen. Wanneer zij echter zelf het gesprek met WWB'ers voeren over re-integratie, zullen zij dat wel moeten weten.⁴¹

Werken met arbeidsbeperkingen

Een ander inhoudelijk aspect waarover uitvoerders steeds meer kennis moeten verwerven betreft de inzetbaarheid van mensen met arbeidsbeperkingen. Met het van kracht worden van de Participatiewet zullen uitvoerders binnen gemeenten meer dan in het verleden 'cliënten' krijgen met fysieke en/of psychische arbeidsbeperkingen. Tegelijkertijd wordt van hen verwacht dat zij ook deze mensen ondersteunen bij het vinden van werk. Dat stelt eisen ten aanzien van de kennis over het werken van juist dit deel van de arbeidsmarkt, alsmede over de vraag hoe werkgevers omgaan met arbeidsbeperkingen en hoe binnen een arbeidsorganisatie mogelijkheden gecreëerd kunnen worden voor deze groep uitkeringsgerechtigden. Hierover is zowel op basis van wetenschappelijk onderzoek (Nijhuis e.a., 2011; Zijlstra e.a., 2012) als in de uitvoeringspraktijk van UWV het nodige bekend. Het is zaak dat uitvoerders van de WWB/Participatiewet zich deze kennis verwerven of weten bij wie ze in hun netwerk die kennis kunnen aanboren. Zonder dergelijke kennis zullen zij hun werk niet goed kunnen uitvoeren en ook niet in staat zijn het goede gesprek met de werkzoekende te voeren.

Financieel gezond gedrag

Het voorgaande geldt ook voor de wereld van de schulddienstverlening. Ook daar moeten uitvoerders weten wat het goede, financieel gezonde gedrag is waar zij 'hun cliënten' naartoe willen coachen. Zij moeten ook weten welke gevolgen bepaalde in de cliënt gelegen beperkingen hebben voor de mogelijkheden om dat gedrag wel of niet uiteindelijk te kunnen bereiken. Dat impliceert dat zij zicht moeten hebben op welke beperkingen eventueel gecompenseerd moeten worden met de inzet van instrumenten/ondersteuning. Ook moeten professionals in deze wereld 'weten' wat uit eerder wetenschappelijk onderzoek bekend is over het beïnvloeden van gedrag. Een voorbeeld hiervan komt uit onderzoek van het Nibud. Dat laat zien dat het risico op financiële problemen veeleer bepaald wordt door de houding van de betrokkenen dan door hun vaardigheden (zie tabel 5.1). Wanneer een professional zoiets niet weet, kan hij te snel geneigd zijn om gebrek aan vaardigheden te compenseren. Indien iemand een negatieve houding ten opzichte van gezond financieel gedrag heeft, kan het volstrekt nutteloos zijn om energie te steken in het 'compenseren' van de afwezigheid van vaardigheden.

Tabel 5.1 Kans op financiële problemen bij verschillende houding en vaardigheden

	Negatieve houding	Meer negatief	Meer positief	Positieve houding
Positieve vaardigheden	90%	75%	46%	21%
Meer positief	93%	80%	55%	27%
Meer negatief	95%	85%	63%	34%
Negatieve vaardigheden	96%	89%	71%	42%

Bron: Nibud, 2012

Verstandelijke beperkingen en financieel gedrag

Een ander voorbeeld betreft onderzoek naar de relatie tussen financiële stress en de capaciteit om rationele beslissingen te nemen c.q. IQ. Zeer recent onderzoek laat zien dat er een grote kans is dat financiële problemen en de daarmee samenhangende stress het IQ van mensen – tijdelijk – significant verlaagt (Mani e.a. 2013). Wanneer een schulddienstverlener samen met een schuldenaar wil bepalen welk ondersteuningstraject het best passend is, moet de professional weten wat van belang is voor het succesvol kunnen inzetten van bepaalde ondersteuningsvormen. Te veel ondersteuning maakt immers afhankelijk, terwijl te weinig ondersteuning niet tot het beoogde doel zal leiden.

5.6 Tot slot

Ik heb in dit hoofdstuk laten zien dat we nog relatief weinig weten over de vraag wanneer arme huishoudens ondersteuning nodig hebben en hoe die zo ingevuld kan worden dat deze effectief is. Daarbij definieer ik effectief enerzijds vanuit de problemen van de burger, dat wil zeggen zoals de burger die ervaart. Anderzijds zijn problemen ook de maatschappelijke problemen van armoede zoals in eerdere hoofdstukken geduïd.

Veel van het beschikbare onderzoek gaat niet in op de vraag hoe financieel of werkzoekgedrag zo beïnvloed kunnen worden dat de betrokkenen meer in staat zijn dan voorheen hun eigen problemen op te lossen. Nog minder is bekend over de wijze waarop professionals bij hun streven om burgers te ondersteunen rekening kunnen houden met onderlinge verschillen, juist op de factoren die ten grondslag liggen aan dat gedrag. Duidelijk is dat professionals moeten beschikken over de juiste houding, vaardigheden en kennis om dat te kunnen doen. Wat betreft de kant van de vaardigheden/methodieken, waartoe ik nadrukkelijk ook een empathische en open houding ten opzichte van de burger reken, zijn inmiddels

vanuit andere werkvelden de nodige inzichten opgedaan over wat effectief kan zijn in het veld van werk en inkomen. Door toegepast en toetsend onderzoek kan nagegaan worden of deze inzichten inderdaad binnen bijvoorbeeld de re-integratie en schulddienstverlening tot een grotere effectiviteit leiden en met welke differentiaties binnen de 'cliënten' rekening gehouden moet worden. In het volgende hoofdstuk, het laatste, zal ik de betekenis van deze inzichten voor de onderzoeksagenda van het lectoraat toelichten.

6 Contouren van een lectoraatsagenda

In de voorgaande hoofdstukken ben ik ingegaan op de vragen wat armoede is, wie er arm zijn en wat we weten over een effectieve ondersteuning van arme huishoudens. Er ontstaat een nieuw zicht op mensen die in armoede leven en – mede als gevolg daarvan – een nieuwe kijk op wanneer ondersteuning van deze mensen effectief is. Tegelijkertijd heb ik laten zien dat we op veel aspecten nog niet voldoende zicht hebben om een sluitend antwoord te kunnen geven op de vraag 'wat werkt voor wie onder welke omstandigheden en waarom?'.

Het lectoraat Armoede en Participatie wil aan het beantwoorden van deze vraag en aan het ontwikkelen van effectieve interventies en methodieken een bijdrage leveren. Dat doen we door onderzoek te doen voor en met het werkveld en door – eveneens in nauwe samenwerking met uitvoerders en hun organisaties – nieuwe interventies te ontwikkelen of bestaande aanpakken te verbeteren. In dit laatste hoofdstuk schets ik de contouren van de agenda van het lectoraat. Deze agenda is tot stand gekomen in nauw overleg met de maatschappelijke partners van het lectoraat.

6.1 Thema's

Centraal binnen het lectoraat staat armoede. Armoede is geen natuurverschijnsel, maar een situatie waarmee mensen te maken kunnen hebben, en die hun dagelijks leven tot in de meest intieme details beïnvloedt. De mate waarin mensen worden beïnvloed door armoede loopt uiteen, evenals hoe zij erop reageren. Ik heb in hoofdstuk vier laten zien dat we op een andere manier naar de betrokkenen, hun situatie en hun reacties moeten kijken om te begrijpen wie wel en niet ondersteund zou moeten worden en waarom. Tevens heb ik laten zien dat we wat dat betreft zeker nog niet alle noodzakelijke kennis hebben over de betrokkenen en de differentiatie die we moeten maken binnen de totale groep arme huishoudens. Het zal dan ook niemand verbazen dat dit het eerste thema voor het lectoraat oplevert: wie zijn er arm, waarom, op welke factoren die de armoede veroorzaken

verschillen arme mensen van elkaar en in welke mate, en door wie zijn die factoren beïnvloedbaar? Uitgangspunt is altijd dat mensen zo veel mogelijk zelf moeten handelen en dus ook zo veel mogelijk hun eigen problemen zouden moeten oplossen. De eigen kracht van burgers staat voorop, maar wel vanuit de erkenning dat de mate waarin mensen zelfredzaam kunnen zijn, uiteenloopt en niet zelden eindig is: in die zin heb ik de vraag op tafel gelegd of het paradigma van de 'maakbare samenleving' niet geleidelijk is omgeslagen in het – even onjuiste – paradigma van de 'maakbaarheid van de mens'.

Met de vraag naar de rol en de eindigheid van de eigen kracht komen we automatisch aan bij de tweede pijler onder het lectoraat, namelijk de vraag naar de effectieve ondersteuning: hoe ziet die eruit en wat is een effectieve uitvoerder/professional? De effectiviteitsvraag gaat over de randvoorwaarden (What works?), de rol van de uitvoerder (Who works?), alsmede over de inhoudelijke en methodische aspecten van de ondersteuning. Het lectoraat wil bijdragen aan het effectiever maken van de ondersteuning van kwetsbare burgers. Deze bijdrage willen wij leveren door het uitvoeren van onderzoek naar effectiviteit van specifieke interventies en methodieken, maar nadrukkelijk ook door deze interventies en methodieken samen met het werkveld verder te ontwikkelen. Zodoende kunnen we een bijdrage leveren aan het implementeren van een leercyclus in de uitvoering.

Het derde thema voor het lectoraat wordt gevormd door de vraag naar de verbinding tussen armoede en participatie/werken. Het lectoraat wil eraan bijdragen dat zowel in de uitvoering als in het onderwijs het steeds logischer is om armoede (waaronder ook schulden) en werken niet als gescheiden leefgebieden te zien, maar als twee kanten van een en dezelfde medaille. De reden hiervoor heb ik inhoudelijk al uiteengezet: de achterliggende oorzaken voor armoede/schulden en werkloosheid komen op het niveau van de betrokkenen deels overeen en vaak gaat het om dezelfde mensen. Vanuit het lectoraat wordt de vraag gesteld hoe we kunnen bereiken dat uitvoerders de onderwerpen armoede en werk steeds weer met elkaar verbinden. In die zin willen we bijdragen aan een meer integrale uitvoering, maar ook aan meer integrale aandacht in het onderwijs voor deze onderling nauw aan elkaar gerelateerde onderwerpen.

6.2 De uitwerking: een paar voorbeelden en de ambitie

Op 11 oktober 2012 hebben de stadsdelen samen met het lectoraat Armoede en Participatie een conferentie georganiseerd: de officiële start van het lectoraat. Bij die gelegenheid zijn de drie thema's omgezet in meer concrete vragen. Er is ook vastgesteld dat het – zo'n negen maanden na de implementatie van het brede herontwerp schulddienstverlening – logisch zou zijn om in de eerste een à twee jaar van het lectoraat vooral aandacht te besteden aan schulden en schulddienst-

verlening. Op de startconferentie zijn de thema's omgezet naar de volgende concrete vragen:

- a. Wie zijn de *arme huishoudens (in Amsterdam)* en welke groepen zouden we preciezer in beeld willen hebben in het kader van schuldhulpverlening en armoedebeleid?
- b. Welke *instrumenten* (interventies, aanpakken en methodieken) binnen schuldhulpverlening, armoedebeleid en participatiebevordering willen we op effectiviteit beoordeeld zien?
- c. Welke *relaties tussen schuldhulpverlening, armoedebeleid en participatiebevordering* zijn er en welke willen we onderzoeken? Op welke wijze zou de gemeente daar invloed op kunnen hebben?

Ter voorbereiding van, tijdens en na de conferentie zijn in nauw overleg met de partners deze hoofdvragen uitgewerkt. Parallel is door het lectoraat een aanvraag voor een RAAK-subsidie ingediend voor een onderzoek en ontwikkelproject op het tweede hoofdthema. Een en ander heeft erin geresulteerd dat er inmiddels een aantal onderzoeken loopt en in voorbereiding is, zodat elk van de drie thema's 'gedekt' is. De rode draad wordt momenteel nog gevormd door het werkveld van schuldienstverlening. Ik geef hier van drie onderzoeken een korte schets zodat duidelijk wordt waar wij ons momenteel concreet mee bezig houden (zie kadertekst).

1 Sturen op motivatie: naar effectievere vormen van financiële educatie

Binnen de hulpverlening is een groeiend besef dat de effectiviteit van het bestaande instrumentarium ten behoeve van financiële educatie tekortschiet. Dit uit zich in een beperkt bereik van de doelgroep, uitval uit trajecten en terugval in onverantwoord financieel gedrag na afronding van de cursussen. Schuldhulpverleners hebben veel vragen over het beter kunnen motiveren van (potentiële) deelnemers.

Professionals geven aan dat het niet zozeer de technische inhoud (kennis) van de bestaande cursussen is die verbeterd moet worden, als wel de mate waarin de cursussen zijn afgestemd op de deelnemers en de wijze waarop (potentiële) deelnemers gemotiveerd worden om deel te gaan en te blijven nemen en hun financiële gedrag te veranderen. Op dit moment ontbreekt het schuldhulpverleners aan een gemeenschappelijk handelingskader om gericht te sturen op de motivatie van de klant.

De HvA ontwikkelt in samenwerking met HVO-Querido, MEE Amstel en Zaan en Puur-Zuid een samenhangende methodiek om te sturen op motivatie. Deze methodiek wordt vervolgens ook gemeenschappelijk geïmplementeerd. De doelstelling van dit project is tweeledig. We willen:

- a. inzicht krijgen in de rol van motivatie in financiële educatie en
- b. professionals concrete handvatten geven om gericht te kunnen sturen op motivatie.

2 *Onderzoek: uitval of zelfregie?*

Met vijf schulddienstverleningsorganisaties uit Amsterdam voert het lectoraat Armoede en Participatie onderzoek uit naar de volgende vraag: waarom nemen veel van de burgers die zich bij deze organisaties melden met een verzoek om informatie over het oplossen van hun schulden dan wel ondersteuning hierbij, uiteindelijk niet deel aan de verschillende schulddienstverleningsactiviteiten? Deze organisaties zijn: Centram, Combewel, Doras, PuurZuid en SEZO.

Het lectoraat is daarom kort geleden gestart met het onderzoek *Uitval of zelfregie?* De centrale vraag van onderzoek is: 'Wie vallen uit en waarom?' Het is namelijk niet duidelijk of de hoge uitval een probleem is. Het onderzoek levert inzicht in de redenen van uitval van klanten in de schulddienstverlening en aanknopingspunten voor verbetering ervan.

Het lectoraat wil met het onderzoek een bijdrage leveren aan het verminderen van ongewenste uitval van schuldenaren tussen het eerste moment van contact van de klant met de maatschappelijke dienstverleningsorganisaties (madi's) en de daadwerkelijke start van de dienstverlening.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door onderzoekers van het lectoraat in samenwerking met vijf studenten van de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening. Op die manier leggen we een directe verbinding tussen praktijk, de opleidingen en het onderzoek. Zo ontstaat een mogelijkheid om de inzichten uit het onderzoeksproject zo snel mogelijk terug te koppelen naar het onderwijs.

3 *Wie speelt welke rol?*

In dit project zoeken wij naar de optimale rolverdeling tussen schuldenaren, hun netwerk, vrijwilligers en professionals bij het realiseren van de ontwikkeldoelstelling van de betrokkenen.

Het onderzoek is gericht op drie projecten waarbinnen vrijwilligers en professionals op uiteenlopende wijze samenwerken met het sociaal netwerk van schuldenaren en met schuldenaren zelf om bij te dragen aan het stabiliseren, verminderen en waar mogelijk oplossen van de schuldensituatie van de betrokkenen. De werkwijze binnen de projecten en de taak- en rolverdeling tussen de onderscheiden actoren wordt in kaart gebracht door een combinatie van documentanalyse, groepsgesprekken, interviews en observaties. Een en ander resulteert in een methodische beschrijving van de projecten en de specifieke taken en rollen van de actoren en aanbevelingen voor verbetermogelijkheden.

Met de zo verworven kennis kan de schulddienstverlening worden verbeterd en kunnen nieuwe initiatieven vanaf het begin doelgerichter worden opgezet. Het onderzoek wil ook een bijdrage leveren aan het bevorderen van methodisch werken in de schulddienstverlening zowel door professionals als door vrijwilligers.

Onze ambitie is om samen met de huidige en toekomstige partners de agenda te verbreden en te verdiepen. We willen meer zicht krijgen op de differentiatie binnen de groep arme huishoudens in Amsterdam en de mate waarin zij wel of niet in staat zijn hun eigen problemen en materiële noden op te lossen. Antwoorden op die vragen leiden min of meer automatisch tot verdere concretisering van het programma van het lectoraat. Naast specifieke vragen over schulden richten wij ons op vragen over arbeidsparticipatie, met name van groepen die te maken hebben met beperkingen bij het vinden van werk die zij niet zelf kunnen overwinnen. Daarbij heeft het lectoraat de ambitie een meer *integrale* ondersteuning, gericht op het vinden van werk en het verminderen/oplossen van schulden, te bevorderen. Ook dit willen we met organisaties in het veld uitwerken en in projecten omzetten. Steeds willen we daarbij praktijkonderzoek en ontwikkeling aan elkaar koppelen.

Vanuit het lectoraat zijn – samen met partners binnen en buiten de HvA – voor de komende tijd de volgende vragen/thema's al op de agenda gezet:

- Wat is de invloed van het doorlopen van een zogenaamde minnelijke schuldregeling op de arbeidsparticipatie van de betrokkenen en welke verschillen zijn er met het zogenaamde wettelijke traject?
- Hoe vaak gaan schuldenaren in bezwaar of beroep tegen beslissingen in het kader van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, waarom doen zij dat, wat is de uitkomst van het bezwaar en eventuele beroep, en in hoeverre hangen aantallen bezwaar- en beroepsschriften en de uitslag daarvan samen met de wijze waarop gemeenten de schulddienstverlening zowel inhoudelijk als organisatorisch hebben ingericht?
- In hoeverre is het voor woningcorporaties mogelijk om in de uitvoering beter in te spelen op en rekening te houden met de achtergronden van huurachterstanden waarmee zij te maken krijgen? Hoe komen zij daar achter en hoe moeten zij daarop inspelen?
- Welke invloed hebben gemeentelijke regels en institutionele kaders (inclusief de toepassing van aanbestedingsregels) op de effectiviteit en het vakmanschap van uitvoerders en op de zelfredzaamheid van de (arme) burgers?

De mate waarin wij in staat zijn deze vragen te beantwoorden hangt uiteraard af van de mate waarin partners van het lectoraat daar een bijdrage aan willen leveren. De snelle start die het lectoraat gemaakt heeft en het enthousiasme en de ondersteuning vanuit het veld – ook in financiële termen – waarmee het jonge lectoraat tot nu toe ontvangen is, stemmen ons echter zeer optimistisch in de verwachting dat wij grote delen van onze agenda zullen kunnen uitvoeren.

6.3 Link met onderwijs en beroepspraktijk

Het lectoraat voert zijn projecten uit samen met docent-onderzoekers en studenten. Op die manier ontstaat een logische verbinding met het onderwijs. De breedte van het werkveld van het lectoraat maakt dat er verbindingen met verschillende opleidingen tot stand komen. Met Sociaal Juridische Dienstverlening, Maatschappelijk Werk en Dienstverlening, Sociaal Pedagogische Hulpverlening, Toegepaste Psychologie en HBO Recht en met de Master Social Work zijn al enige samenwerkingsvormen tot stand gekomen. Doel daarvan is om docenten via onderzoek actuele kennis te laten opdoen over de beroepspraktijk en ze in aanraking te laten komen met de meest recente wetenschappelijke inzichten uit andere onderzoeken. Doel is ook dat deze koppeling tussen onderzoek en beroepspraktijk uiteindelijk – waar nodig – leidt tot bijstelling van het onderwijsprogramma. HBO-studenten moeten immers steeds op de hoogte zijn van de state-of-the-artkennis en inzichten omtrent hun toekomstig werkveld. Ook willen wij ondersteunen dat in het onderwijs steeds wordt uitgedragen wat op enig moment bekend is over bewezen effectieve methodieken en interventies. Waar mogelijk streven we daarbij naar verspreiding van evidence based kennis; waar die niet aanwezig is zoeken we de practice based kennis en ervaring op en verspreiden we die. Op die manier kunnen we de kennis en ervaring vanuit de projecten van het lectoraat vertalen naar het onderwijs en – op den duur – via de professionals van morgen ook naar de beroepspraktijk. Een hoge maar noodzakelijke ambitie, gezien de stand van kennis en het effectief handelen binnen die beroepspraktijk.

Dankwoord

Aan het einde van deze Lectorale Rede wil ik uiteraard u, als publiek, danken voor uw belangstelling voor mijn betoog. Daarnaast bedank ik op de eerste plaats Willem Baumfalk, voorzitter van het domein Maatschappij en Recht, voor het in mij gestelde vertrouwen en het grote enthousiasme waarmee het lectoraat door hem is geïntroduceerd binnen en buiten het domein. Daarnaast gaat mijn dank uit naar Elke van der Heijden, Clustermanager Social Work, en alle directe collegae binnen datzelfde cluster van het Kenniscentrum Maatschappij en Recht, voor de warme ontvangst die ik bij mijn eerste schreden binnen de HvA heb gekregen, en voor de openheid waarmee de samenwerking nadien vorm en inhoud heeft gekregen. Ook dank ik het College van Bestuur van de HvA voor het vertrouwen in mij, dat spreekt uit mijn benoeming tot lector.

Het lectoraat Armoede en Participatie zou vermoedelijk niet tot stand gekomen zijn zonder de ondersteuning vanuit de gemeente Amsterdam. Wethouder Freek Ossel heeft zich hard gemaakt voor het structureel mede-financieren van het lectoraat. Het getuigt van durf en visie om op deze manier de ontwikkeling van kennis op het werkterrein van het lectoraat te willen bevorderen. Uiteraard dank ik ook alle medewerkers van de gemeente bij de Dienst Werk en Inkomen en stadsdelen die op een of andere manier hebben geholpen de agenda van het lectoraat in te vullen. In het bijzonder wil ik hier graag Kees Hulsman en Hetty Vlug noemen. Daarnaast noem ik de maatschappelijke partners van het lectoraat die financieel en inhoudelijk een bijdrage leveren: Centram, Combiwel, Delta Lloyd Foundation, Doras, PuurZuid en SEZO. Zij zijn hierin de pioniers, maar alles wijst erop dat zij door andere organisaties gevolgd zullen worden. Bij voorbaat dank ik de nieuwe partners ook alvast.

Het opzetten van een nieuw lectoraat is iets wat alleen in teamverband kan slagen. Ik dank de opleidingsmanagers van Sociaal Juridische Dienstverlening, Sander Nieuwland, en van Maatschappelijk Werk en Dienstverlening, Laura Koeter, voor het feit dat zij zich sterk hebben gemaakt voor de totstandkoming van het lectoraat. Ik ben alle opleidingsmanagers, dus ook die van Toegepaste Psychologie, Marja Blaazer, en van Sociaal Pedagogische Hulpverlening, Hans Malschaert, erkentelijk voor de ruimte die zij hun docenten hebben gegeven om mee te werken aan het opzetten, uitwerken en uitvoeren van de agenda van het lectoraat. Uiteraard gaat ook mijn dank uit naar alle medewerkers van de genoemde opleidingen en van het Kenniscentrum die hun bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming en uitwerking van het lectoraat. In het bijzonder dank ik Rianne van der Weijden en Leo Witte voor hun niet-aflatende inzet tijdens de ontstaansgeschiedenis van het lectoraat en Rosine van Dam die vanaf de startdatum van het lectoraat mijn rechterhand heeft willen zijn. Daarnaast wil ik graag Jeanine Klaver, Li-

sette Desain en Joyce van der Wolk noemen. Zij spelen vanaf het begin van het lectoraat een belangrijke rol bij de inhoudelijke uitwerking van onze thema's.

Ik zou niet in staat geweest zijn om het lectoraat te aanvaarden wanneer Regio-plan mij daar niet de ruimte voor had geboden. Ik wil met name de directie van Regio-plan, Ger Homburg en Peter Krooneman, en mijn andere mede-partners en vrienden, Jos Mevissen en Piet Renooy, daarvoor heel hartelijk danken.

Overigens zou ik waarschijnlijk niet in de positie van lector terecht zijn gekomen wanneer ik de afgelopen jaren niet zo intensief en inhoudelijk had samengewerkt met de mede-initiatiefnemers van de Gildes Re-integratie Schulddienstverlening: Gejo Duinkerken, Nadja Jungmann en Peter Wesdorp. Hen dank ik voor de vele inspirerende inhoudelijke debatten over effectiviteit en professionaliteit in het domein van werk en inkomen en voor hun vriendschap. Ook dank ik iedereen die eerdere versies van deze rede heeft willen lezen en daarop feedback heeft gegeven. Ik ben ervan overtuigd dat het stuk daardoor aan kwaliteit gewonnen heeft.

Uiteindelijk zou ik de klus helemaal niet op me hebben kunnen nemen en volhouden wanneer ik niet de warme steun en ruimte daarvoor gekregen zou hebben van mijn vrouw en zoon, Roswitha en Max. Zonder jullie bijdrage zou ik dit allemaal niet kunnen doen. Gelukkig kent de hogeschoolwereld lange en vele vakanties, zodat er gelegenheid is om een deel van de tijd dat we elkaar vanwege mijn werk niet zien, kunnen inhalen. Aan hen draag ik met trots deze publicatie op.

Noten

1. *Volkskrant*, 6-12-2012 n.a.v. Armoedesignalement 2012 (SCP/CBS, 2012).
2. *Gelderlander*, 7-5-2013.
3. <http://www.aedes.nl/content/artikelen/klant-en-wonen/schuldhulpverlening/feiten-en-cijfers/Aantal-huisuitzettingen-per-jaar.xml>.
4. <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/05/15/nederland-nog-altijd-in-recessie/>.
5. <http://cloudinside.nl/blog/2013/06/01/explosieve-groei-van-mensen-in-de-bijstand/>.
6. *Volkskrant*, 25-7-2012.
7. Ik gebruik in deze publicatie de termen professional, uitvoerder en uitvoerend professional als synoniemen. Hoewel ik me bewust ben van de wetenschappelijke discussie over de inhoud van deze termen en aanverwante zoals vakman en vakmanschap, gaat het te ver om in deze bijdrage die discussie ook mee te nemen. Ik volsta met de opmerking dat ik met deze termen doel op die personen die direct contact hebben met de om ondersteuning en hulp vragende burgers en die daarvoor door of namens de overheid – dus met publieke middelen – betaald worden (zie ook Divosa, 2012. Van Geuns, 2012a; Jungmann & van Geuns, 2012). Wel zal ik in hoofdstuk 5 kort ingaan op de relevantie van het ‘Who works?’-debat (zie o.a. Hermans & Menger, 2009).
8. Zie o.a. <http://www.socialevraagstukken.nl/site/dossiers/fact-free-politics/>.
9. Deze is te zien in het regeerakkoord van in ieder geval de kabinetten Rutte I en II, maar ook in veel akkoorden die ten grondslag liggen aan de colleges van B&W van de nu bijna afgesloten gemeenteraadsperiode 2009-2013. Termen als zelfredzaamheid, eigen kracht en zelfstandigheid komen daar veelvuldig in voor.
10. Inmiddels is dit bedrag gedaald naar ongeveer de helft, terwijl het aantal bijstandsgerechtigden gestegen is van 260.000 eind 2008 tot 400.000 medio 2013. Het per persoon beschikbare budget voor re-integratie-ondersteuning is dus globaal met twee derde gedaald.
11. Geciteerd door Sjef de Vries (2012).
12. Een enkeling gaat het debat aan. Helaas gebeurt dat veelal vooral om het belang van de inzet en deskundigheid van professionals in bijvoorbeeld het maatschappelijk werk te verdedigen (zie De Vries, 2012) en niet vanuit de vraag waar de betrokken burgers het meest mee ‘geholpen’ zijn. Wanneer dat laatste al gebeurt, dan is dat vooral op basis van ideologische overwegingen en veel minder op basis van een analyse van de behoeften en noden van de burgers. Vanuit sociologisch perspectief is een onderbouwde analyse van deze vraag wel door Kees Schuyt op schrift gesteld (2013).
13. Er zijn wel bronnen zoals *Het pauperparadijs* van Suzanna Jansen (2011) of *Alle dagen schuld* van Mirjam Pool (2009). Deze zijn – ondanks hun grote waarde – toch vooral journalistiek en niet wetenschappelijk van aard. Voor een van de weinige wetenschappelijke studies, zie Guiaux, 2011.
14. Gestandaardiseerd duidt hier op de correctie voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden.
15. Zie voor een uitleg: CBS/SCP, 2012, pp. 45-46.
16. Er is sprake van problematische schulden wanneer het voor een huishouden niet mogelijk is om gegeven het inkomen binnen 36 maanden de totale schuld af te lossen zonder daarbij onder het zogenaamde vrij te laten bedrag aan inkomsten terecht te komen.

Uiteraard is daarbij rekening gehouden met vermogen in termen van banksaldi, effecten en dergelijke.

17. Die gegevens die er wel zijn voor het niet-veel-maar-toereikend criterium wijzen overigens alle in dezelfde richting als de hier gebruikte cijfers (SCP/CBS, 2012).
18. Tijdens een intensief organisatieveranderingstraject in Amsterdam heeft het Gilde Schulddienstverlening professionals gevraagd hun caseload te analyseren op een aantal kenmerken variërend van zaken als zelfoverschatting door de schuldenaar en de mate waarin de betrokken schuldenaar zich verantwoordelijk voelt voor het ontstaan en oplossen van de schulden bij verslavingsproblematiek. Het bleek dat er grote en statistisch significante verschillen waren tussen de oordelen van de professionals (ABC West, 2013).
19. Hoogstwaarschijnlijk gebruiken uitvoerders overigens vooral hun ervaring en intuïtie en niet de uitkomsten uit de hiervoor genoemde wetenschappelijke en statistische onderzoeken. Uit onderzoek onder gemeentelijke casemanagers re-integratie kwam naar voren dat zij zelden of nooit dergelijke bronnen van kennis kennen, laat staan gebruiken (zie Regioplan, 2012).
20. Dat verstandelijke beperkingen hoogst relevant zijn bij het opsporen en voorkomen, verminderen en oplossen van schulden is evident. Uit grootschalig onderzoek van Jenkins e.a. (2008) in Groot-Brittannië blijkt dat onder mensen met een verstandelijke beperking 23% schulden had, terwijl dat binnen de groep zonder verstandelijke beperking 'slechts' 8% was.
21. Hiermee suggereer ik niet dat al het gedrag rationeel en bewust is. Niets is minder waar, zoals we hiervoor al gezien hebben. Wel zeg ik hiermee dat voor het realiseren van een gedragsverandering een heroverweging van gedragsalternatieven op een of andere manier vaak wel noodzakelijk is (zie ook hierna).
22. Er is gekozen voor de ontwikkeling van een instrument omdat dat uiteindelijk de beste garanties geeft om valide en betrouwbaar zicht te krijgen op het gedrag en de daaraan ten grondslag liggende factoren bij een individuele burger. Ook is het met de inzet van een instrument en daarbij behorende rekenregels mogelijk te komen tot een eenduidige interpretatie van de verzamelde informatie over individuele burgers door verschillende uitvoerders. Wanneer individuele uitvoerders dat zonder hulpmiddelen doen, is de kans groot dat zij niet dezelfde gegevens verzamelen en deze bovendien ook nog eens verschillend interpreteren (zie hiervoor). In andere sectoren zoals de reclassering en de gezondheidszorg wordt daarom al langer gebruik gemaakt van instrumenten om dergelijke informatie gestructureerd te verzamelen. Zeker wanneer een dergelijk instrument door de betrokken burger zelf wordt ingevuld, spaart dat tijd en wordt het risico uitgeschakeld dat de professional bepaalde vragen weglaat omdat hij/zij denkt wel te weten hoe het zit. Bovendien heeft een dergelijke aanpak als groot voordeel dat – wanneer de juiste vragen gesteld worden – er een zelfrapportage tot stand komt, zodat de betrokkene zichzelf in de 'uitslag' herkent. Er komt een beeld tot stand op grond waarvan burger en professional samen kunnen handelen.

Op geaggregeerd niveau ontstaat zo geleidelijk een steeds breder inzicht in de factoren die wel en niet bijdragen aan het gedrag dat de problemen veroorzaakt, laat voortbestaan of bestendigt. Er komt een beeld tot stand van de voor het gedrag relevante factoren gecombineerd met de omvang en ernst van de problematiek van de betrokkene. Op termijn levert dat een database op waarmee een typologie van burgers en hun

gedragsproblematiek gemaakt kan worden die de kennis over wie waarom welke problemen heeft, zal vergroten. Uiteindelijk kan dan ook een relatie gelegd worden met de ingezette interventies en de door professionals verleende ondersteuning zodat ook het inzicht in de effectiviteit van interventies en van het professioneel handelen vergroot wordt.

23. Begin 2014 komt het screeningsinstrument WWB beschikbaar. Dat instrument verzamelt vergelijkbare gegevens om de arbeidsmarktzelfredzaamheid van werklozen in kaart te brengen en daarmee de aangrijpingspunten voor gedragsbeïnvloeding te identificeren.
24. Mijn dank gaat uit naar Miranda Witvliet van Regioplan die deze analyses heeft uitgevoerd.
25. Deze dimensie meet de mate waarin betrokkenen vinden dat het hebben van schulden normaal is en mensen zelf iets kunnen doen om schulden te voorkomen of juist niet. Men zou kunnen zeggen dat het iets zegt over hun betalingsmoraal.
26. In deze figuur zijn niet meegenomen de 33 personen die in profiel S zijn ingedeeld op grond van het feit dat zij dak- en thuisloos dan wel verslaafd zijn. Dit betreft 4% van de totale groep.
27. Dit betreft huur of periodieke hypotheekbetaling, energie en zorgverzekeringspremie.
28. Schulden zijn complex als het schulden met betrekking tot vaste lasten betreft, de omvang minimaal 10.000 euro is, het tenminste 5 verschillende schulden betreft en het gaat om langdurige schulden van minimaal 2 jaar.
29. Landelijke schattingen lopen uiteen met een maximale schatting van 15% van de bevolking die een IQ heeft van minder dan 85. Veruit de grootste groep daarbinnen is de groep zwak begaafden (IQ 70-85). Velen uit deze groep zijn wel degelijk in staat om – soms met enige begeleiding – zelfstandig te leven, ook op financieel gebied.
30. *Volkskrant*, 24-7-2013.
31. Van de lage inkomensgroep volgens het niet-veel-maar-toereikend criterium kan ruim 35% slechts (zeer) moeilijk rondkomen van het inkomen. Bij de eenoudergezinnen is dat zelfs meer dan 50% (SCP/CBS, 2012).
32. In een situatie waarin die om welke reden dan ook niet nodig is, doen zich geen transactiekosten voor. De desbetreffende middelen kunnen dan elders besteed worden.
33. Conclusies ten aanzien van het mogelijke effect worden soms sterk ‘gekleurd’ door de theoretische uitgangspunten die aan een onderzoek en analyse ten grondslag liggen. Zo zullen neoklassieke economen onder verwijzing naar hun modellen het vermoedelijk oneens zijn met het feit dat het verstrekken van een basaal inkomen een positief gedragseffect heeft bijvoorbeeld op het zoeken naar werk. Hun modellen laten immers zien dat mensen werk aanvaarden wanneer het verschil tussen uitkering en nettoloon maar groot genoeg is.
34. Hoewel ook in de jeugdzorg over de effectiviteit voor de meerderheid van de ingezette interventies niets bekend is, volgens prof. Veerman, hoogleraar Speciale Kinder- en Jeugdzorg aan de Universiteit van Nijmegen in *Binnenlands Bestuur* van 29-8-2013 (zie <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/jeugdzorg-kan-kwart-goedkoper.9090446.lynx>).
35. Op de terreinen van welzijn en jeugd is men wel al verder. Movisie en het Nederlands Jeugd Instituut verrichten belangrijk werk: uitvoeren onderzoek, vertalen naar nieuwe interventies en aanpakken, verspreiding van kennis, et cetera.

36. Natuurlijk zijn er de beleidsonderzoeken die het ministerie van SZW en individuele gemeenten laten uitvoeren. Deze zijn echter vaak incident-gestuurd en er ligt in ieder geval geen inhoudelijke programmering aan ten grondslag. Ten slotte kunnen de onderzoeken van Godfried Engbersen genoemd worden.
37. Veel van het onderzoek dat er wel is, is gericht op een beschrijving van het proces van de interventie en van de uitvoering ervan in termen van betrokken partijen, verantwoordelijkheidsverdelingen, en dergelijke. Verder leveren deze onderzoeken een beschrijving in traditionele termen van de doelgroep of een beschrijving van uitgevoerde acties en/of gerealiseerde output in termen van in-, door- en uitstroomlijstjes. Zelden wordt er gekeken naar het echte nettoresultaat (wat heeft de interventie bijgedragen aan de output). Nog minder vaak komt een inhoudelijke en methodische beschrijving tot stand van de interventie zodat een beeld verkregen wordt van de (potentieel) werkzame bestanddelen van interventie, methodiek of project.
38. De opmerking over bewezen effectieve interventies sluit aan bij de effectladder van Veerman en van Yperen (2008).
39. In recent onderzoek van de HU en de HvA naar de effectiviteit van projecten gericht op de voorkoming van schulden, is dit een vruchtbare aanpak gebleken (zie Jungmann, e.a., 2013).
40. We zien hier dus overigens wel weer dat er altijd een relatie bestaat tussen het onderwerp c.q. de inhoud en de methodiek c.q. de wijze van communiceren. Het blijkt dat professionals wel weten dat dit soort zaken van belang is, maar dat ze het heel moeilijk vinden om het gesprek daarover dat wel tot gedragsverandering bij de burger leidt op een respectvolle wijze te voeren.
41. Alternatief is dat dit deel van het werk wordt overgelaten aan externe partijen zoals uitzendbureaus, voor wie de kernactiviteit is om werkgevers te ondersteunen bij het voorzien in hun personeelsbehoefte. Een voorbeeld van een dergelijke gezamenlijke aanpak is het project Baanbrekend waarin sociale diensten van o.a. Drechtsteden, Leeuwarden, Nieuwegein en Alkmaar samenwerken met Randstad.

Geraadpleegde literatuur

- Aan de slag. *Eindrapport van de werkgroep Toekomst arbeidsmarktbeleid*. Den Haag (Ministerie van SZW), 2001.
- ABC West, i.s.m. Gilde Schulddienstverlening *Het resultaat telt! Naar een duurzame(re) uitvoering van schulddienstverlening*. Amsterdam, 2013.
- Ajzen, I. *The theory of planned behavior. Organizational behavior and human decision processes*. 1991, 50, pp. 179-211.
- Balmer, N. Worried Sick: The Experience of Debt Problems and their Relationship with Health, Illness and Disability. In: *Social Policy & Society*, 5:1, pp. 39-51, 2005.
- Bandura, A. Self-efficacy: toward a unifying theory of behavioral change. In: *Psychological Review*, 1977, 84, pp. 191-215.
- Bartelink, C. Wat werkt: Motiverende gespreksvoering? Utrecht (NJI), 2013a. Download via: http://www.nji.nl/nji/dossierDownloads/Watwerkt_Motiverendegespreksvoering.pdf.
- Bartelink, C. Wat werkt: Oplossingsgerichte therapie? Utrecht (NJI), 2013b. Download via: http://www.nji.nl/nji/dossierDownloads/Watwerkt_Oplossingsgerichtetherapie.pdf.
- Beer, P. de Werk: uitkomst voor armoede? In: Engbersen, G. e.a. (red.) *Arm Nederland. Het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Den Haag, 1996, pp. 149-165.
- Berg, G.J. van den e.a. Sancties in de bijstand vergroten kans op werk. In: *Economisch Statistische Berichten*, 17-7-1998, pp. 556-559.
- Blommesteijn, M. e.a. *Mesis©: Methodisch screeningsinstrument schulddienstverlening. Een toelichting op de inhoud en toepassing van het instrument*. Amsterdam/Utrecht, 2012. Download via: www.mesis.nu en www.divosa.nl.
- Boer, N. de & J. van der Lans *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling), 2011.
- Bosselaar, H. e.a. *Multiproblematiek bij cliënten. Verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids)participatie*. Leiden (ASTri/Meccano), 2010.
- Brouwer, S. e.a. *Voorspellers van Werkhervatting. Een onderzoek onder werklozen in Noord-Holland*. Groningen/Amsterdam (UMCG/UWV), 2011.
- Burdorf, L. *De relatie tussen fysieke fitheid en ervaren gezondheid*. Rotterdam (Erasmus MC), 2010.
- Calvert, E. & B. Nolan *Material Deprovalation in Europe*. Amsterdam (Aias), GINI Discussion Paper 68, september 2012.
- Dalrymple, Th. *Leven aan de onderkant. Het systeem dat de onderklasse in stand houdt*. Utrecht, 2004.
- Dijksterhuis, A. *Het slimme onderbewuste*. Amsterdam, 2007.
- Divosa *Tijd voor een vak! Vakmanschap in de gemeentelijke re-integratiesector*. Utrecht, 2012.
- Echteld, P. van & M. Guiaux *Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandontvangers*. Den Haag (SCP), 2012.
- Engbersen, G. *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Amsterdam, 1990.
- Fishbein, M. & I. Ajzen *Belief, attitude, intention and behaviour: An introduction to theory and research*. Reading, MA, 1975.

- Geuns, R.C. van Ontwikkelen van vakmanschap. In: *Aan de Slag*, 3, 2012a, pp. 8-11.
- Geuns, R.C. van Armoede in Nederland: probleem van non-participatie? In: *Aan de Slag*, 10-11, 2012b, pp. 8-11.
- Geuns, R.C. van Activerende aanpak loont ook als het crisis is. In: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, Nr. 2, 2013, pp. 48-50.
- Geuns, R.C. van e.a. *Inzicht in effectiviteits(vergroting) van re-integratie. De belangrijke bijdrage van de (sociaal-)psychologie*. Paper gepresenteerd op de Nederlandse Arbeidsmarktdag, 2011a.
- Geuns, R.C. van e.a. *Klantprofielen in de schuldhulpverlening*. Amsterdam/Utrecht, 2011b.
- Geuns, R. van e.a. Assessment instrument maakt onderbouwd maatwerk mogelijk. Mesis©: het methodisch screeningsinstrument schulddienstverlening. In: *Sociaal Bestek*, maart 2013, pp. 14-16.
- Gilde Re-integratie *Negatieve gezondheidsbeleving*. Amsterdam, 2010. Zie: www.gildenetwerk.nl.
- Guiaux, M. *Voorbestemd tot achterstand. Armoede en sociale uitsluiting in de kindertijd en 25 jaar later*. Den Haag (SCP), 2011.
- Hermans, J. & A. Menger *Walk the line. Over continuïteit en professionaliteit in het reclasseringswerk*. Utrecht (HU), 2009.
- Hilhorst, P. *Wij doen het zelf. Hoe burgers de publieke zaak heroveren en wat dat vraagt van de lokale politiek*. Veertiende Wibautlezing, d.d. 24-11-2012, Amsterdam (PvdA).
- Hoenderkamp, J. *De Sociale Pijler. Ambities van het grotestedenbeleid*. Den Haag, 2008.
- Hooft, E. e.a. Moving beyond job search quantity: Towards a conceptualization and self-regulatory framework of job search quality. In: *Organizational Psychology Review*. 3(1) pp. 3-40, 2013.
- Hooft, E. van e.a. *Het heft in eigen hand. Achtergrondstudie 'Sturen op zelfsturing'*. Den Haag (RWI), 2010.
- Hospers, L. e.a. *Van bijstand naar werk. Een onderzoek naar blijvers in en stromers uit de bijstand*. Den Haag/Amsterdam (Ministerie van SZW/Regioplan), 1998.
- Hospers, L. & K. Schuyt Kansen op arbeid voor bijstandsccliënten. In: Engbersen G. e.a. *Effecten van armoede. Derde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam, 1998, pp. 175-189.
- Huynen, B. Het nieuwe criterium voor armoede en sociale uitsluiting in de Europese Unie. In: CBS, *Sociaaleconomische trends*, 2011, 4e kwartaal, pp. 30-35.
- Jahoda, M. e.a. *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit*. Frankfurt am Main, 1975 (oorspronkelijke uitgave: Leipzig, 1933).
- Jansen, S. *Het pauperparadijs. Een familiegeschiedenis*. Amsterdam, 2011.
- Jenkins, R. e.a. Debt, income and mental disorder in the general population. In: *Psychological Medicine*. 2008, 38 (10), pp. 1485-1493.
- Jungmann, N. *Schuldenproblematiek. Een vraagstuk in transitie*. Utrecht (Hogeschool Utrecht), 2012.
- Jungmann, N. & R.C. van Geuns Vakmanschap is sleutel tot kanteling. In: *WMO Magazine* 4, oktober 2012, 14-17.
- Kahneman, D. *Ons feilbare denken*. Amsterdam, 2011.

- Knoops, K. & M. van den Brakel Rijke mensen leven lang en gezond. Inkomensgerelateerde verschillen in de gezonde levensverwachting. In: *TSG Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, 88, nr. 1, pp. 17-24. 2010.
- Koen, J. *Prepare and pursue. Routes to suitable (re-)employment*. Amsterdam, 2013.
- Koen, J. e.a. *Competentieontwikkeling & Re-integreerbaarheid van DWI klanten*. Amsterdam (UvA), 2008.
- Koning, J. de e.a. *Effectiviteit van re-integratie: de stand van zaken. Een literatuuronderzoek*. Den Haag/Rotterdam (SZW/SEOR), 2005.
- Koning, P. e.a. (red.) *Investeren in participeren. Kennis voor de uitvoering van werk en inkomen*. Den Haag (Kennispplatform Werk en Inkomen), 2013.
- Kroft, H. e.a. *Een tijd zonder werk. Een onderzoek naar de levenswereld van langdurig werklozen*. Leiden, 1989.
- Lub, V. *Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*. Den Haag, 2013.
- Mani, A. e.a. Poverty Impedes Cognitive Function. In: *Science* 341, pp. 976-980, 2013.
- Menger, A. Wat werkt en wie werkt? *Maatwerk*, jg 11, nr. 2 (2010), pp. 20-22.
- Miller, W.R. & Rolnick, H. *Motiverende gespreksvoering. Een methode om mensen voor te bereiden op verandering*. Gorinchem, 2005.
- Ministerie van SZW *Beleidsdoorlichting re-integratie*. Den Haag, 2008.
- Movisie *Zelfregie, eigen kracht, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. De begrippen ontward*. Utrecht, 2013.
- Nibud *Kans op financiële problemen*. Utrecht, 2012a.
- Nibud *Een referentiebuffer voor huishoudens*. Onderzoek naar het vermogen en het spaargedrag van Nederlandse huishoudens. Utrecht, 2012b.
- Nijhuis, F. e.a. Inclusief herontwerp van werkprocessen. In: *Aan de slag*, 1/2, 2011, pp. 20-23.
- Opportunities for employment *The Stages of Change Research Study. An employment development project*. Winnipeg, 2010. Download via: <http://www.ofe.ca/research.asp?CATID=61>.
- Panteia Monitor betalingsachterstanden, Zoetermeer, 2013.
- Pool, M. *Alle dagen schuld. Praktijkverhalen over armoede*. Amsterdam, 2009.
- Poort, R. & K. Eppink *Een literatuuronderzoek naar de effectiviteit van de reclassering*. Mepel, 2009.
- Prochaska, J.O., C.C. DiClemente & J.C. Norcross In search of how people change: Applications to addictive behaviors. In: *American Psychologist*, 47, 1992, 1102-1114.
- Raad van de Europese Gemeenschappen. Besluit van de Raad van 19 december 1984 betreffende een specifieke communautaire actie ter bestrijding van de armoede. *Publicatieblad van de Europese Gemeenschap*, 1985, L2, pp. 24-25.
- Raes, K. Ethische bouwstenen van armoedebestrijding. Van armoedebestrijding naar rijkdombestrijding en rijkdomverdeling? In: Vranken, J. e.a. *Armoede in België. Jaarboek 2012*. Leuven/Den Haag, 2012.
- Regioplan *Vakkundig aan de slag, een onderzoek naar vakmanschap in de gemeentelijke re-integratiesector*. Amsterdam, 2012.
- Riis, J.A. *How the other half lives. Studies among the tenements of New York*. New York, 1971 (oorspronkelijke uitgave: New York, 1901).

- Roorda, W. De effectiviteit van re-integratie. In: Koning, P. e.a. (red.) *Investeren in participeren. Kennis voor de uitvoering van werk en inkomen*. Den Haag (Kennisplatform Werk en Inkomen), 2013, pp. 30-47.
- Schuyt, K. *Noden en wensen. De verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen*. Rotterdam (Erasmus Universiteit), 2013.
- SEO Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken. *Meta-analyse gemeentelijke onderzoeken naar re-integratie*. Den Haag/Amsterdam (RWI/SEO), 2011
- Sociaal en Cultureel Planbureau *Uit de armoede werken. Omvang en oorzaken van uitstroom uit armoede*. Den Haag, 2010.
- Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek *Armoede signalement 2012*. Den Haag, 2012.
- Soede, A. *Naar een nieuwe armoedegrens? Basisbestedingen als maatstaf voor een tekortschietend inkomen*. Den Haag (SCP), 2006.
- Suto, W.M.I. e.a. Capacity to make financial decisions among people with mild intellectual disabilities. In: *Journal of Intellectual Disability Research*, 2005, Vol. 49, Part 3, pp. 199-209.
- Teeuwen, M. *Verraderlijk gewoon. Licht verstandelijk gehandicapte jongeren, hun wereld en hun plaats in het strafrecht*. Amsterdam, 2012.
- Teeuwen, M.L.E.M. & A.P. Verhoeff *Zware bagage. Psychosociale problemen en verstandelijke beperkingen bij Amsterdamse jeugd. Een inventariserend onderzoek*. Amsterdam (GGD Amsterdam & Universiteit van Amsterdam), 2009.
- Tempelman, C. e.a. *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*. Amsterdam (SEO Economisch Onderzoek), 2011.
- Thaler, R. & C. Sunstein. *Nudge, naar betere beslissingen over gezondheid, geluk en welvaart*. Amsterdam, 2009.
- Tiemeijer, W.L. *Hoe mensen keuzes maken. De psychologie van het beslissen*. Amsterdam, 2011.
- Tiemeijer, W.L. e.a. *De menselijke beslisser, over de psychologie van keuzen en gedrag*. Den Haag (WRR), 2009.
- Uitermark, J. e.a. (red.) *Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies*. Amsterdam, 2012.
- Veerman, J.W. & T. van Yperen Wat is praktijkgestuurd effectonderzoek? In: T. van Yperen, & J.W. Veerman *Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg*. Delft, 2008, pp. 17-34.
- Vries, S. de *Eropaf ... en dan? De Rol van het Maatschappelijk Werk in het Nieuwe Welzijn*. Amsterdam, 2012.
- Vrooman, C. & J.M. Wildeboer Schut Het karige bestaan: een kwart eeuw armoede in Nederland. In: *TPEdigitaal* 2013, jaargang 7(1), pp. 27-50.
- Wanberg, C. The Individual Experience of Unemployment. In: *Annual Review of Psychology*, Vol. 63, 2012, pp. 69-96.
- Wanberg, C.R. e.a. Predictive validity of a multidisciplinary model of reemployment success. In: *Journal of applied psychology*. Vol 87(6), Dec. 2002, pp. 1100-1120.
- Wanberg, C. e.a. Job-Search Persistence During Unemployment: A 10-Wave Longitudinal Study. In: *Journal of applied Psychology*. 2005, Vol. 90, No. 3, pp. 411-430.
- Wesdorp, P. e.a. *Het heft in eigen hand. Sturen op zelfsturing*. Den Haag/Amsterdam (RWI/ Gilde re-integratie), 2010.

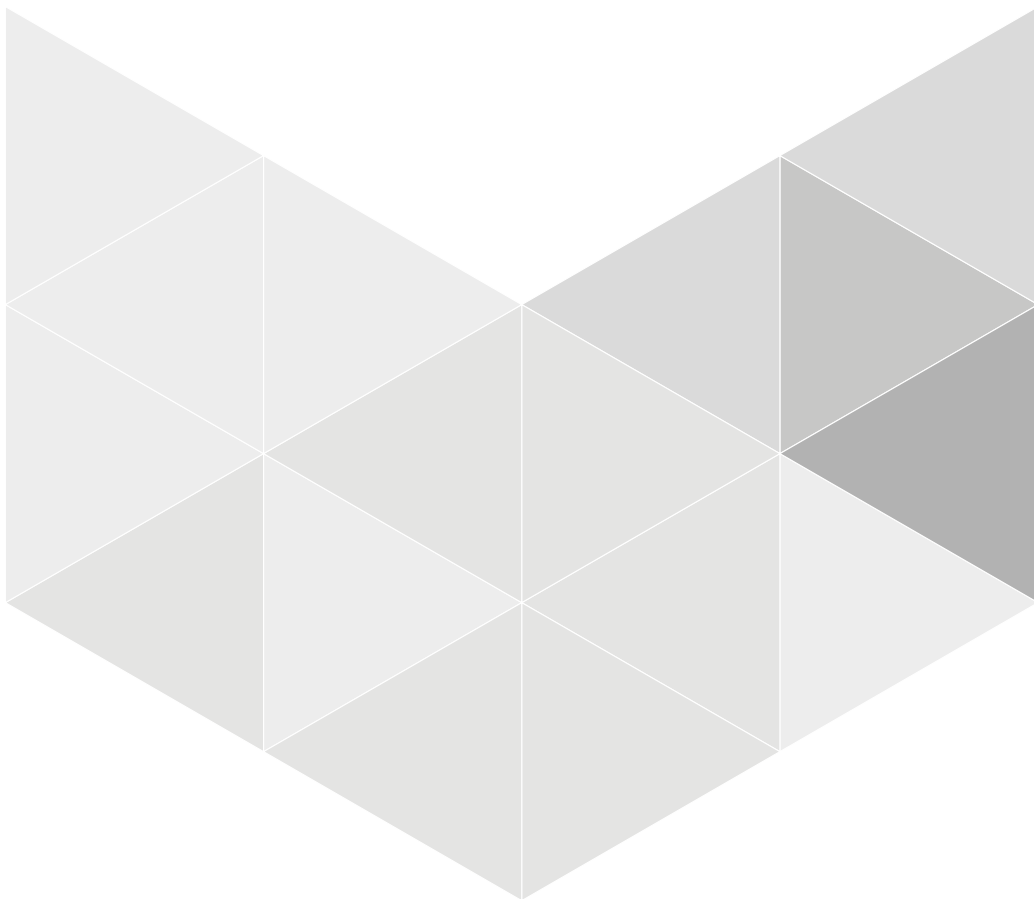
Zijlstra, F. e.a. Inclusieve organisaties. Op weg naar duurzame arbeidsparticipatie. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*. (28), 2012, pp. 22-30.

Curriculum vitae

Dr. R. (Roeland) C. van Geuns werkt sinds 1 april 2012 als lector Armoede en Participatie aan de Hogeschool van Amsterdam. Hij combineert die functie met die van senior onderzoeker/adviseur bij Regioplan in Amsterdam. Hij werkt binnen de sociale zekerheid vooral in en op het gemeentelijk domein: vraagstukken rondom bijstandsafhankelijkheid, re-integratie, schulddienstverlening en voorkomen en terugdringen van armoede staan al meer dan 25 jaar centraal in zijn werk.

De afgelopen jaren heeft hij zich vooral beziggehouden met onderzoek naar en advisering over professionalisering en effectiviteitsvergroting in het gemeentelijk sociaal domein. Dat doet hij vooral met uitvoerders, hoewel het zoeken en leggen van een wetenschappelijke basis daarbij nooit uit het oog wordt gelaten. In 2008-2009 was hij mede grondlegger van het Gilde Re-integratie en kort daarna van het Gilde Schulddienstverlening: netwerken gericht op het tot stand komen en verspreiden van meer effectieve interventies op deze terreinen. Hij schreef over deze thema's de afgelopen jaren vele rapporten en artikelen.

Roeland van Geuns studeerde sociale geografie aan de Universiteit van Amsterdam en promoveerde in 1990 aan de economische faculteit op een proefschrift over de oorzaken en gevolgen van transformatieprocessen in de economische en sectorstructuur van oude industriegebieden voor de werkgelegenheid en de welvaart in die gebieden.



HVA PUBLICATIES



AFBEELDING OMSLAG
BertZuiderveen.nl



9 789056 297442