

Armoede in een rijk land

Author(s)

Custers, Anna

Publication date

2023

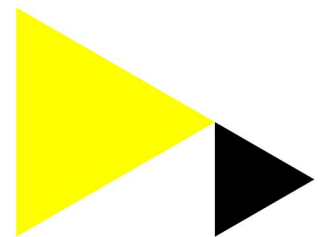
Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Custers, A. (2023). *Armoede in een rijk land*. Academische Uitgeverij Eburon,.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



Hogeschool
van Amsterdam



LECTORALE REDE

Armoede in een rijk land

Anna Custers
Lector Armoede
Interventies

Creating Tomorrow

Vertel jezelf dat maar

We leven in een voltooid land
we hebben geen problemen
waar wegen moeten liggen
liggen wegen

we hebben een partij
voor elke mening, wie nu alleen is
heeft iets op zijn geweten
wie nu geen huis heeft of niets te eten

bestaat niet, schaduwen halen
voedselpakketten, hooguit horen we
de echo van een kind dat niet
ontbeten heeft, het zijn papieren geesten

Je staat met lege zakken
te bonken op het glas
daarachter draait het leven
als een zakhorloge door

van woonerf naar flexplek, niemand die
je hoort achter die ruit,
je hebt een probleem

dat niet bestaat. Maar je staat er.
Je staat.

Daan Doesborgh

Armoede in een rijk land

Lectorale rede

In verkorte vorm uitgesproken

op dinsdag 4 april 2023 door

Anna Custers

Lector Armoede Interventies

ISBN 978-94-6301-444-1

Academische Uitgeverij Eburon, Utrecht
www.eburon.nl

Beeld omslag: Jan Rothuizen
Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag
Infographic: Textcetera, Den Haag

© 2023 Anna Custers / Hogeschool van Amsterdam. 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 op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

Inhoud

Inleiding	7
Wat is armoede?	11
Veranderende context van armoede en schulden	15
Macro-economische omstandigheden	15
Bestaanszekerheid staat onder druk	16
De overheid loopt vast	17
De Nederlandse armoedeparadox	22
Lessen uit ontwikkelingssamenwerking	27
Hoe kan het anders?	30
Veranderende denkbeelden	30
Gedragsbenadering	31
Systeembenadering	32
Naar een onderzoeksagenda	35
Bijdragen aan het oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken	35
Synthese van individu en systeem	35
Wat werkt, en vooral, hoe werkt het?	38
Referenties	40
Dankwoord	45
Biografie	47

Inleiding

Laatst liep ik in Amsterdam een dag mee met de gerechtsdeurwaarder. Hij belde aan. 'Goedemiddag, ik ben de gerechtsdeurwaarder en heb een brief voor u.' 'Komt u maar naar boven.' Door de intercom klonk de stem van een jonge vrouw. Ik noem haar Lisa.

Het was duidelijk niet de eerste keer dat er een gerechtsdeurwaarder bij haar aanbelde. We liepen de steile trap op. Boven wachtte Lisa ons op. De gerechtsdeurwaarder legde uit dat hij een loonbeslag van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) kwam overhandigen. De omslag in sfeer was aangrijpend. Lisa brak uit in tranen maar werd ook kwaad en vroeg of we binnen wilden komen zodat de burens niet mee konden luisteren.

Wat bleek: Lisa had net, twee dagen tevoren, een andere schuld bij DUO afbetaald waarvoor ook ruim een jaar beslag op haar loon was gelegd. Vanwege een financiële meevaller had ze die schuld zowaar een maand te vroeg afbetaald. Eindelijk was er weer lucht. En nu dit. Het volgende loonbeslag lag alweer klaar, van dezelfde schuldeiser nota bene, de overheid. Ze had het afgelopen jaar – in haar beleving – nauw contact onderhouden met het gerechtsdeurwaarderskantoor om een volgend beslag te voorkomen en een betalingsregeling af te spreken. Tevergeefs. Haar goede wil was niet door het systeem geregistreerd. De wanhoop was af te lezen in haar ogen: weer geen geld voor boodschappen. Nog langer in sociaal isolement. De deurwaarder begon ook nog over haar hoge huur, 1200 euro met een salaris van 1800 euro. 'Weet u iets goedkopers in Amsterdam?'

Dit bezoek staat symbool voor wat er met iemand gebeurt als je in de schulden zit. Voordat de gerechtsdeurwaarder langskomt is er al een lange tijd sprake geweest van aanmaningen, financiële stress en ongeopende brieven. Loonbeslag heeft zeer ingrijpende gevolgen voor een werknemer: het betekent nauwelijks geld om nog van rond te komen, om nog maar niet te spreken van de schaamte, stress en boosheid die er vaak mee gepaard gaan. En het voorbeeld legt daarnaast morele dilemma's bloot. Want inderdaad, wat is een redelijke huur voor een laag middeninkomen? Het bezoek staat ook symbool voor de systeemwereld waarin mensen gevangenzitten. Een ander huis is er niet zomaar. DUO legt beslag op beslag, terwijl er bereidheid is getoond voor een duurzamere betalingsregeling.

Ook de deurwaarder vond dat het hier anders had gemoeten. Maar de manier om het beslag om te zetten in een betalingsregeling was toch echt via de klachtenprocedure van het kantoor, dat kon hij niet aan de deur voor haar regelen. Die route zou ervoor zorgen dat procedures aangepast worden en iemand anders de

volgende keer niet hetzelfde meemaakt. Lisa leek daar op dat moment echter geen bodschap aan te hebben. Zij zit *nu* met de financiële consequenties en er gaat een heleboel emotionele energie in zitten voordat het beslag in een regeling is omgezet.¹ Het vraagt ook om een behoorlijk financieel handelsvermogen, iets waar 2,6 miljoen Nederlanders moeite mee hebben zoals een recent rapport van De Nederlandsche Bank laat zien (Broekhorst et al., 2023).

In Lisa's geval gaat het om iemand die nog enige betalingscapaciteit heeft. Niet alle schulden zijn ontstaan in een situatie van armoede. Mensen die in armoede leven hebben wel een grotere kans om schulden op te lopen. En als ze er eenmaal in zitten, is de kans om er zelfstandig uit te komen klein. Naarmate mensen langer in armoede leven komen ze er steeds minder makkelijker uit. En als ze er eenmaal uitkomen, is de kans groot dat ze terugvallen in de armoede (Wildeboer Schut & Hoff, 2016). Er is een grote groep mensen in Nederland die het minder goed heeft en voor wie het 'normaal' van het andere deel van de samenleving steeds onbereikbaar wordt: 891.000 mensen hebben een risico op armoede, en het aantal huishoudens met problematische schulden wordt geschat op 620.000 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2021b, 2022c).² Beide groepen waren in omvang aan het afnemen tot kort voor de Russische inval in Oekraïne en de prijsstijgingen die daaruit volgden.

Inmiddels ziet het beeld er heel anders uit. De prijsstijgingen, vooral gedreven door hogere energieprijzen, raken niet alleen de laagste inkomens maar zetten ook de (lage) middeninkomens onder druk. Het betreft vaak huishoudens met weinig tot geen financiële buffer. Een groot pakket aan steunmaatregelen heeft tijd gekocht om huishoudens te behoeden voor de impact van een structureel veranderende economie. Maar zodra deze maatregelen – en met name het energieprijzplafond – eind dit jaar aflopen, zullen veel huishoudens alsnog geconfronteerd worden met de nieuwe economische werkelijkheid. Armoedeproblematiek en bestaansonzekerheid hebben daarmee nieuwe urgentie gekregen.

Tegelijkertijd is Nederland welvarender dan ooit tevoren. Nederland heeft in internationaal perspectief sterke instituties en behoort tot de top 20 van rijkste landen ter wereld. We zijn in Nederland ook het afgelopen jaar weer collectief rijker geworden. Deze paradox van armoede in een rijk land vraagt om een antwoord. Er

1 Twee-en-een-halve week na het bezoek van de gerechtsdeurwaarder was Lisa's klacht ontvangen en in behandeling genomen. Een concrete regeling was nog niet in werking. Wel was Lisa aangeschreven door het gerechtsdeurwaarderskantoor met het bericht dat ze een concrete regeling kon afspreken waarna het beslag opgeschort zou worden. Bij goed nakomen van de regeling zou het beslag en de daaraan gelieerde kosten vervallen.

2 Hiervan hebben 104.000 huishoudens een laag inkomen. Grofweg 22 procent van de huishoudens met problematische schulden heeft een laag inkomen, in vergelijking met 6 procent van de huishoudens met geen laag inkomen.

is geen gebrek aan armoedebeleid en er is ook geen gebrek aan ambitie in beleidsdoelstellingen. Aan geld en goede bedoelingen is ook geen tekort. Toch heerst er een algemeen gevoel dat overheidssturing regelmatig tekortschiet en beleid te vaak uitgaat van onrealistische aannames. Hoe kan het anders?

In deze rede ga ik in op lessen die we kunnen trekken uit onderzoek en armoedebeleid op verschillende plekken in de wereld, meer in het bijzonder uit de internationale ontwikkelingssamenwerking, een veld waarin ik de afgelopen vijftien jaar heb gewerkt. Na mijn master in ontwikkelingsstudies ging ik aan de slag bij het Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), een *fieldlab* van economen, waar ik onderzoek deed naar onder andere microkredieten voor jongeren in Parijse banlieus en gemeenschappelijke toiletten in sloppenwijken in Bhubaneswar, India. Ik leerde daar de kneepjes van het opzetten van veldexperimenten in de vorm van *randomized controlled trials* en het bevragen van geijkte aannames over armoede en beleid.

Na een aantal jaren onderzoek te hebben gedaan naar schuldenproblematiek in kwetsbare wijken in Londen voor mijn proefschrift, trad ik in dienst bij de Wereldbank. Daar hield ik me als econoom bezig met de uitvoering en het beleid van de belastingdienst en de douane van onder andere Afghanistan, Pakistan en Nigeria. Ik keek er naar de rol van de overheid en begaf me dagelijks in de strijd om instituties te veranderen en te versterken. De inzichten die ik de afgelopen vijftien jaar opdeed en recente verschuivingen in het denken over armoede in internationale context, bieden handvatten voor het armoedevraagstuk in Nederland.

Alhoewel ontwikkelingssamenwerking naar een totaal verschillende situatie van armoede kijkt – waarbij armoede gekoppeld is aan een bedrag van 2,15 dollar per dag per persoon – is dit perspectief relevant omdat het uitnodigt om met een frisse blik naar het armoedeprobleem in Nederland te kijken. Nederland geeft enorme bedragen uit aan armoede en schuldenbestrijding, net zoals er in ontwikkelingssamenwerking grote bedragen omgaan. Het is echter te weinig duidelijk wat er wel of niet werkt en er heerst een gevoel dat er te veel omstanders zijn en het geld niet naar de mensen gaat die er uiteindelijk echt wat aan hebben. Er wordt zelfs gesproken van een armoede-industrie: ‘je brood verdienen met andermans honger’ zoals Maxim Februari (2023) het onlangs verwoordde in de NRC. Als lectoraat Armoede Interventies moeten we die kritiek serieus nemen en vooral laten zien hoe het beter kan. In deze rede zal ik een onderzoeksagenda presenteren die hier op ingaat.

Ontwikkelingssamenwerking heeft op zo’n zelfde punt gestaan: er ging veel geld om in de sector maar er schuurde iets, namelijk het gevoel dat er te weinig vooruitgang werd geboekt. Vanuit ontwikkelingsstudies kwam een debat op gang dat handvatten leverde om op een andere manier naar armoede te kijken. Zoals ik later verder uiteen zal zetten, zijn er twee elementen die waardevol zijn om mee

te nemen vanuit dit debat. Allereerst de focus op wat werkt, en vooral ook op *hoe* beleid het beste werkt. Hierbij gaat het niet zozeer om een nieuw wondermiddel tegen armoede, maar eerder om orde op zaken stellen. Wat gebeurt er allemaal al, wat werkt er wel en niet goed, en welke aanpassingen zijn er nodig om bestaand beleid beter uitvoerbaar te maken. Ten tweede is er het idee dat instituties flexibel zijn en dat systeemverandering mogelijk is. Zolang we ons enkel richten op gedragsverandering binnen de bestaande systemen, komen oplossingen voor het armoedevraagstuk onvoldoende dichterbij.

Ik spreek deze rede uit als lector Armoede Interventies aan de Hogeschool van Amsterdam, precies een jaar na aanstelling. Ik ben vereerd met deze positie. Ik bewonder het lopende onderzoek van het lectoraat, waar mijn voorganger Roeland van Geuns een sterke traditie heeft opgebouwd van onderzoeksvragen ophalen uit de praktijk. Het lectoraat heeft de afgelopen tien jaar een grote groep partners om zich heen verzameld – variërend van professionals, beleidsmakers, docenten, studenten, ervaringsdeskundigen en vrijwilligers – waarmee deze vragen bijeengebracht worden. Dit zijn de gemeentes, buurtteams, bewindvoerders, lokale armoede- en schuldenprojecten, onderzoeksinstellingen, ministeries, fondsen en andere subsidieverstrekkingen. Als lector wil ik samen met hen en mijn onderzoeksteam, een geweldige groep, het verschil maken in het verminderen en voorkomen van armoede en schulden in Nederland.

Wat is armoede?

Voordat ik verder ga, is het belangrijk om stil te staan bij wat armoede is. Toen ik mijn collega's bij de Wereldbank vertelde dat ik naar Nederland terugging om me daar met armoede bezig te houden, reageerden zij verbaasd: armoede in Nederland? Na met armoede geconfronteerd te zijn in Afghanistan, waar ik een tijd woonde, denk ik inderdaad dat er op weinig plekken in de wereld diepere armoede bestaat dan daar. Van de herinnering aan de alleenstaande moeder die afhankelijk was van de burens voor brood, en aan kinderen die alleen water te drinken kregen omdat warme thee te duur was, krijg ik nog steeds buikpijn. De afwezigheid van een functionerende staat – en daarmee uitzicht op een duurzame oplossing – maakt het beeld nog moedelozer. Oorlog veroorzaakt de ergste vormen van armoede. Gelukkig raakt het maar een relatief klein aandeel in de wereld.

Armoede heeft overal een ander gezicht, afhankelijk van de context. Ook bij terugkomst in Nederland heb ik hier vaak de vraag gekregen: 'Als ik aan Nederland denk, denk ik niet direct aan armoede. Is dat naïef?' Dit is een goede vraag. Voorop staat dat er wel degelijk sprake is van problematische armoede en bestaansonzekerheid in Nederland. Armoede is hier meer verborgen, is veel meer een relatief vraagstuk, en bestaat te midden van sterke instituties. Waar hebben we het anno 2023 over als het om armoede in Nederland gaat?

Uit een gesprek over geldzorgen en armoede in de gemeente Venlo – met mensen die in armoede leven – werd een woordwolk gemaakt die goed samenvat wat dit in Nederland betekent. Het gaat om boodschappen terugleggen, kiezen tussen een winterjas of eten, de verwarming niet aanzetten, verlies van (keuze)vrijheid en controle, eenzaamheid, stress en verlies van intermenselijk contact en toekomstperspectief (figuur 1). In *Het Parool* verscheen onlangs een reportage waarin was opgetekend hoe kinderen het zonder bed moeten stellen. Als er al een bed was, dan kwam de matras uit het grofvuil. Het betekent ook regelmatig leven met schimmel in huis en de gordijnen dicht (Sevil, 2022). Armoede gaat vaak gepaard met schaamte en een waardeoordeel. Dat komt ook naar voren uit de woordwolk. 'Schaamte' staat er groot tussen, maar ook 'hadden ze maar moeten sparen', 'profiteurs' en 'vooroordelen' zijn karakterisering van hoe mensen die in armoede of geldstress leven zich bejegend voelen (figuur 1).

er jaarlijks uit (langdurige) armoede komen en er weer in terugvallen (zie box 1 en box 3). Wat echter nog niet goed in beeld is, is hoe armoede onder het sociaal minimum eruitziet. Met andere woorden, wat is de diepte van armoede³ in Nederland?

Als het gaat over armoede in Nederland is er meestal sprake van een binaire tegenstelling: of je zit erin, of je zit er niet in. Maar het is interessanter om te kijken naar gradaties van armoede. Niet iedereen die arm is leeft rond het sociaal minimum. Sommigen zitten erboven – op 120 tot 150 procent van het sociaal minimum. Die huishoudens zijn vaak in beeld en hier wordt ook actief beleid op gemaakt. Maar we hebben het meestal niet over in hoeverre mensen *onder* het sociaal minimum (of andere maatstaf van armoede) leven. Er leven momenteel zo'n 100 duizend huishoudens meer dan 25 procent onder de armoedegrens. Nog eens 100 duizend huishoudens zitten op 75 tot 90 procent van het sociaal minimum, en 200 duizend huishoudens zitten tussen de 90 en 95 procent van het sociaal minimum (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2021a). De aanname is dat omdat er inkomensondersteuning tot zeker 100 procent van het sociaal minimum wordt aangeboden, niemand onder die grens hoeft te leven. Maar niet iedereen heeft hier recht op (denk aan ongedocumenteerden) en lang niet iedereen maakt gebruik van bestaande inkomensondersteuning (Conen, 2023 zie ook hieronder). Om een volledig beeld van armoede in Nederland te hebben, is het van belang om in beleid en onderzoek voortdurend de verschillende dieptes van armoede als uitgangspunt te nemen. Alleen zo kan passend beleid geformuleerd worden dat aansluit bij hoe mensen leven.

3 In Engeland bestaan bijvoorbeeld indicatoren die *depth of poverty* aangeven. Zie Sarygulov en Arslanagic-Wakefield (2022).

Box 1. Definities van armoede

Er bestaan in Nederland verschillende definities van armoede. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebruikt een lage-inkomensgrens die is gebaseerd op een vast koopkrachtniveau door de tijd heen, jaarlijks aangepast voor de prijsontwikkeling. Voor 2021 lag de grens voor een alleenstaande op 1130 euro netto per maand, voor een stel op 1590 euro. Met twee minderjarige kinderen gaat dat verder omhoog tot 2170 euro voor een stel.

Daarnaast is er een beleidsmatige armoedegrens, ook wel het sociaal minimum, gelijk aan de hoogte van de bijstandsuitkering (of AOW vanaf pensioengerechtigde leeftijd). Op 1 januari 2023 is dat 1196 euro netto per maand voor een alleenstaande van 21 jaar en ouder, en 1708 euro voor een stel. Hier komen vervolgens nog toeslagen bij voor de huur, zorgverzekering en kinderen. Deze beleidsmatige armoedegrens wordt vaak gebruikt als basis voor armoederegelingen vanuit gemeenten, bijvoorbeeld de energietoeslag die in veel gemeenten gekoppeld is aan een inkomen tot 120 of 130 procent van het sociaal minimum. Momenteel is er discussie of deze armoedegrenzen nog wel redelijk zijn, gezien de stijgende kosten voor levensonderhoud.

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) hanteert twee definities: het basisbehoeftebudget en het niet-veel-maar-toereikend-budget. Deze budgetten zijn vastgesteld in samenwerking met het Nibud en worden periodiek herijkt. Het niet-veel-maar-toereikend-budget wordt bijvoorbeeld gehanteerd in de armoederamingen in de macro-economische verkenning van het CPB. Voor 2023 (geïndexeerd voor prijs en volume) komt die laatste grens neer op 1508 euro per maand voor een eenpersoonshuishouden.

Veranderende context van armoede en schulden

Macro-economische omstandigheden

Mijn lectorschap ging van start toen Nederland op een kantelpunt stond: toen ik eind 2021 de positie van lector Armoede Interventies accepteerde, stond het armoedecijfer in Nederland met 5,4 procent op het laagst in de afgelopen twintig jaar (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019, 2022b). Binnen vier maanden sloeg het tij om. Op het moment dat ik in april 2022 daadwerkelijk startte was de oorlog in Oekraïne een feit. Vooral gedreven door hogere energieprijzen liep de inflatie hard op. Aan het eind van de zomer van 2022 werd de omvang van deze crisis duidelijk: prognoses van het Centraal Planbureau (CPB) lieten zien dat de koopkracht onderuit zou gaan en dat het aandeel personen in armoede fors zou toenemen, tot 7,5 procent in 2023, en voor kinderen zelfs tot 9,6 procent (Centraal Planbureau, 2022b).

Het kabinet reageerde met een ongekend compensatiepakket⁴ in de hoop betalingsproblemen en een armoedeval voor lage en middeninkomens te voorkomen. De laagste inkomens krijgen er 10 procent bij en het energieprijzplafond moet ervoor zorgen dat de meeste huishoudens uit de kou en de schulden blijven. Het CPB heeft voorgerekend dat met het steunpakket dat begin 2023 is ingegaan, het aandeel personen in armoede terugvalt naar 4,7 procent, een daling van 0,9 procentpunt ten opzichte van 2021. Voor kinderen is die daling zelfs 1,0 procentpunt. Het zijn vooralsnog prognoses, maar dit zou desalniettemin een forse daling betekenen van armoede in Nederland in een tijd van achterblijvende economische groei, een periode waarin armoede meestal juist toeneemt.

Dat neemt niet weg dat in 2022 mensen al betalingsachterstanden hebben opgelopen (Groen et al., 2022). Enerzijds heeft het pakket aan steunmaatregelen tijd gekocht, waardoor het aantal huishoudens dat risico loopt om hun vaste lasten niet meer te kunnen betalen in 2023 is teruggevallen naar 430.000 tot 500.000 ten opzichte van de eerdere prognoses van 670.000 tot 1,2 miljoen huishoudens (Centraal Planbureau, 2022a, 2022c). TNO rekende voor dat de compensatiemaatregelen 400.000 huishoudens heeft behoed voor energiearmoede (Mulder et al., 2023). Koopkrachtberekeningen van het Nibud laten zien dat het pakket maatregelen ervoor zorgt dat veel huishoudens er in 2023 op vooruitgaan, variërend

4 Voor een overzicht, zie Prinsjesdag 2022: € 17 miljard voor koopkrachtreparatie | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl

van 0,5 procent tot 8,1 procent en een enkele min van 0,2 procent (Nibud, 2023). Maar deze veelal tijdelijke oplossing biedt geen antwoord op een structureel veranderende economie en bovendien komt de ondersteuning voor sommigen te laat. In een gesprek eind januari 2023 met de taskforce Armoedecrisis, opgericht door de Buurtteams en de gemeente Amsterdam, werd het als volgt verwoord: 'De (energie) maatregelen hebben grote groepen geholpen, maar op casusniveau wordt hard door het ijs gezakt, en we zien groepen die als geheel kopje onder dreigen te gaan zoals werkende armen en jongeren.' De algemene bestaanszekerheid staat hiermee onder druk voor een steeds grotere groep mensen. De laatste ramingen van het CPB voorspellen dat zodra het steunpakket wegvalt armoede in 2024 weer op zal lopen tot bijna een miljoen mensen (CPB, 2023).

Bestaanszekerheid staat onder druk

De coronacrisis, gevolgd door de economische consequenties van de Russische inval in Oekraïne, heeft laten zien hoezeer huishoudens financiële buffers nodig hebben om macro-economische schokken op te vangen. Een significante groep huishoudens in Nederland beschikt niet of nauwelijks over een financiële buffer. Dit was al langer het geval, maar de recente macro-economische ontwikkelingen hebben laten zien dat deze huishoudens een financieel fragiel bestaan leiden. Na de financiële crisis van 2008 werd deze groep in Nederland geschat op iets meer dan 25 procent (Lusardi et al., 2011). Dit zijn niet enkel de minima, maar ook de zogenoemde 'fragiele middenklasse'. Het aandeel huishoudens dat geen spaargeld heeft is ongeveer 11 procent, en nog eens 14 procent geeft aan wel wat spaargeld te hebben maar minder dan 3400 euro – het minimumbedrag dat het Nibud adviseert om als reserve aan te houden (Vrieselaar & Prins, 2021). Weinig spaargeld is nu voor meer mensen een probleem dan in voorgaande jaren. Externe schokken, zoals een rap stijgende inflatie, zetten dit fragiele evenwicht onder druk. Binnen de huidige context van stijgende lasten en het structureel duurer worden van het levensonderhoud neemt het risico op armoede en schulden voor deze groep toe.

Bestaanszekerheid staat al langere tijd onder druk voor de mensen met een inkomen op of rond het sociaal minimum. Het sociaal minimum is jarenlang niet voldoende gestegen om in een basaal levensonderhoud te kunnen voorzien: de koopkracht van de bijstand is sinds 1979 afgenomen (Broekhuijsen, 2021). Daarnaast is er de afgelopen tien tot vijftien jaar een groeiende groep Nederlanders die te maken heeft met afnemende werk- en inkomenszekerheid (Van Geuns, 2022). De stijging van 10 procent van het minimumloon en daaraan gekoppelde uitkeringen in 2023 is nauwelijks genoeg om te compenseren voor de inflatie van 2022. Hoewel het helpt, lost het het structurele probleem van bestaansonzekerheid

onvoldoende op. Bestaansonzekerheid is niet alleen een kwestie van de hoogte van het inkomen, maar gaat ook over de continuïteit en de toegankelijkheid ervan. Zoals Peter Heijkoop, wethouder in Dordrecht, het verwoordde tijdens een rondetafelgesprek met de Tweede Kamercommissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 25 januari 2023: het sociaal minimum is 'te weinig, te ingewikkeld en te onzeker'. Het stijgend prijspeil heeft de discussie rondom de hoogte van het sociaal minimum in een versneld vaarwater gebracht.⁵ De discussie over toegankelijkheid en continuïteit heeft zijn origine in een beleidsweb dat nodeloos ingewikkeld is geworden.

De overheid loopt vast

Het socialezekerheidsstelsel en de uitvoering ervan is vanaf het begin van de twintigste eeuw geleidelijk en op basis van (politieke) compromissen steeds bewerklijker geworden (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022). Door zo veel mogelijk binnen bestaande regelingen naar pragmatische oplossingen te zoeken, is een maaswerk van verschillende inkomensvoorzieningen en toeslagen ontstaan met verschillende criteria en toetsingskaders en verschillende momenten van correctie, dat voor velen nauwelijks meer te navigeren is. Het onbetwiste dieptepunt was het kinderopvangtoeslagenschandaal. Het schandaal is illustratief voor hoe de overheid is vastgelopen op het gebied van inkomensondersteuning. De affaire staat symbool voor een spaak gelopen relatie tussen overheid en burger: één gebaseerd op wantrouwen en fraudebestrijding in plaats van op vertrouwen. Daar ondervonden ouders die recht hadden op ondersteuning hardvochtige effecten van. Hun leven werd ontwricht door het handelen van de overheid, en hun bestaanszekerheid werd erdoor aangetast (Oomkens et al., 2022).

Als gevolg van dit beleidsweb komen nieuwe regelingen die worden geïntroduceerd om acute inkomensonzekerheid op te vangen, in de uitvoering regelmatig in de knel met andere bestaande regelingen. Neem bijvoorbeeld de recente energietoeslag. De energietoeslag is een groot succes wat betreft het bereik van mensen: gemiddeld 90 procent van de inwoners met een laag inkomen heeft de toeslag in 2022 ontvangen (Divosa, 2023). Voor 2023 is het vooralsnog onduidelijk wanneer de toeslag precies wordt uitgekeerd.⁶ Dit bemoeilijkt het aanvragen van de individuele bijzondere bijstand (IBB) omdat in de berekening van de draagkracht de (toekomstige) toeslag wel wordt meegerekend. Mensen die nu al betalingsproblemen

5 Zo is er in de tweede helft van 2022 een Commissie Sociaal Minimum ingesteld door Minister Schouten (Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen) om onderzoek te doen naar wat een huishouden nodig heeft om rond te komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij.

6 In sommige gemeenten is al 500 euro uitgekeerd in 2022 en volgt de laatste 800 euro in de zomer van 2023 (Divosa, 2022).

oplopen maar op papier nog 800 euro tegoed hebben⁷ krijgen dit jaar minder IBB. De echt kwetsbare groepen worden nog wel bereikt, want daar maakt de energietoeslag het verschil in draagkracht niet, maar de groep die net op het randje zit loopt een reëel risico om betalingsachterstanden op te lopen. Zoals dit voorbeeld illustreert, een elegante oplossing formuleren voor nieuwe urgente problemen zoals de huidige stijgende energieprijzen, is een bijna onmogelijke opgave geworden. Elke nieuwe toeslag of regeling heeft eigen voorwaarden die interacteren met bestaande voorzieningen.

De burger is uiteindelijk degene die hierin vast komt te zitten. Het voorbeeld dat vaak gegeven wordt is dat een alleenstaande ouder met twee schoolgaande kinderen, een bijstandsuitkering, parttimewerk en een huurwoning tot enkele jaren geleden te maken had met twaalf inkomenselementen, acht instanties, achttien formulieren en tachtig betalingen per jaar (Nationale Ombudsman, 2013). Sindsdien is het een en ander veranderd door de inwerkingtreding van de Participatiewet en de Wet hervoming kindregelingen in 2015, maar nog steeds zijn de administratieve lasten voor iemand met een minimuminkomen enorm hoog. Behalve met zijn of haar werkgever heeft de ouder bijvoorbeeld ook te maken met ten minste drie afdelingen van de gemeente (Inkomensconsulent/klantmanager, Armoedebestrijding en Gemeentebelastingen), de Belastingdienst (voor inkomstenbelasting, huur- en zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) en de Sociale Verzekeringsbank (voor kinderbijslag). Veranderingen in inkomen moeten zo snel mogelijk worden doorgegeven aan de gemeente in verband met de inkomstenverrekeningen met de bijstand, en aan de Belastingdienst om te voorkomen dat te veel ontvangen toeslagen moeten worden terugbetaald. Diverse gemeentelijke regelingen moeten ook elk jaar weer opnieuw worden aangevraagd, tot op drie verschillende plekken afhankelijk van de gemeente. Om nog maar niet te spreken over veranderingen als het kind 12, 18 of 27 wordt.

De huidige opzet van inkomensondersteuning heeft nóg een gevolg, namelijk dat het terugvorderen of verlagen van toeslagen nieuwe inkomensonzekerheid oplevert (Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2022). En dat terwijl de regelingen juist bedoeld zijn om bestaanszekerheid te garanderen. Mede hierdoor is de overheid of semioverheid een grote schuldeiser geworden. Een belangrijk deel van de problematische schulden – gemiddeld een derde – vindt zijn oorsprong in vorderingen van publieke schuldeisers zoals de belastingdienst, waterschappen, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), gemeenten, DUO, het Uitvoeringsinstituut

7 Dit voorbeeld is specifiek voor Amsterdam. Amsterdam keerde 1800 euro in 2022 uit en keert nog eens 800 euro in 2023 uit. Andere gemeenten kunnen ervoor gekozen hebben om 1300 euro in 2022 en 2023 uit te keren. Zie ook Divosa (2022).

Werknemersverzekeringen (UWV) enzovoort. De belastingdienst is bij deze huishoudens de meest voorkomende schuldeiser vanuit de overheid (zie figuur 2) (Jungmann et al., 2021; Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2022). Marjolein Quené (2019) spreekt in dit verband van schuldcreatie als automatisme; iedereen die een toeslag ontvangt is automatisch een schuldenaar omdat de toeslag een voorschot is en opeisbaar blijft, totdat de toeslag definitief wordt, een of twee jaar later (Quené, 2019). En vaak moet er naderhand worden terugbetaald. Het resultaat is dat mensen in de problemen komen juist vanwege de verzorgingsstaat waarvan ze afhankelijk zijn.

Figuur 2. De grootste schuldeisers



Bron: Gemiddeld aandeel van de grootste schuldeiser in de totale schuld bij huishoudens in de schuldhulpverlening in 2019-2020. Gebaseerd op gegevens van het CBS, Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), bewerkt door Fransman en Bakker (2020).

Tijdens mijn eigen onderzoek naar mensen met problematische schulden in kwetsbare wijken in Londen zag ik een vergelijkbare ontwikkeling. Mensen die afhankelijk waren van inkomensondersteuning bouwden achterstallige betalingen op bij de verzorgingsstaat of andere organisaties met een publieke functie, zoals woningbouwcorporaties, zorgverzekeraars of energiemaatschappijen. Deze schulden waren geen gevolg van (over)consumptie of pech, maar van een structureel ontoereikend inkomen, in combinatie met inefficiëntie in het verschaffen van basisvoorzieningen (zie box 2). Nederland is dus niet het enige land dat op deze manier tegen een weeffout van de verzorgingsstaat aan loopt. Bestaansonzekerheid en complexiteit van inkomensondersteuning is elders in Europa ook een probleem.

Box 2. *Beyond cognitive failure: systeemschuld en bestaansonzekerheid*

In mijn proefschrift, waarvoor ik onderzoek heb gedaan naar probleemschulden in kwetsbare wijken in Londen, heb ik twee factoren geïdentificeerd die karakteristiek waren voor schuldenproblematiek in een steeds complexer wordende maatschappij: systeemschuld en bestaansonzekerheid. Deze factoren spelen niet alleen een rol in het Verenigd Koninkrijk, maar kenmerken ook in Nederland de schuldenproblematiek zoals ik hierboven uiteen heb gezet. De essentie van systeemschuld is dat mensen schulden opbouwen bij de overheid of andere publieke organisaties waar ze van afhankelijk zijn. Het zijn geen schulden bij typische kredietverleners zoals banken of winkeliers. Het zijn schulden die ontstaan door inefficiëntie in het verschaffen van basisvoorzieningen. Systeemschuld is daarmee nadrukkelijk anders dan schulden die ontstaan door (over)consumptie of pech. Het zijn achterstallige betalingen aan de verzorgingsstaat of organisaties met een publieke functie, zoals woningbouwcorporaties, zorgverzekeraars of energiemaatschappijen. De schulden zijn niet ontstaan door een actief keuzemoment; het is geen uitgave waarvoor een (tijdelijke) lening moest worden aangegaan die vervolgens niet kan worden terugbetaald, bijvoorbeeld het aankopen van spullen op afbetaling. Het is ook geen schuld die voortkomt uit risico of pech, zoals het kapotgaan van je auto. Systeemschuld is een gevolg van een structurele afhankelijkheid van een verzorgingsstaat of publieke functies. Een groot gedeelte van systeemschulden ontstaan door het moeten terugbetalen van inkomensondersteuning.

Systeemschuld is daarmee nauw verbonden met bestaansonzekerheid. Mensen met een laag inkomen komen sneller in aanraking met inkomensondersteuning. Daarnaast geeft een (te) laag inkomen een verhoogd risico op schulden: als er simpelweg te weinig binnenkomt om redelijkerwijs rond van te komen, zijn schulden gauw gemaakt. Wat ik in mijn onderzoek in Londen zag was dat het bijstandsniveau door jarenlange uitholling van de verzorgingsstaat structureel te laag was en geïnterviewden basisvoorzieningen zoals huur, elektriciteit of water niet meer konden betalen. Er was simpelweg niet genoeg geld om de rekeningen te betalen.

Deze observaties, gedaan in 2015, sluiten haarfijn aan op de schulden- en armoedediscussie in Nederland van vandaag: zoals ik verderop in deze rede verder zal toelichten, zijn we steeds meer gaan accepteren dat schulden vaak geen gevolg zijn van individuele keuzes, maar van structurele factoren in de maatschappij, zoals het hebben van te weinig inkomen of het in de knel komen met de verzorgingsstaat.

Zie ook: Custers (2018).

In een context van systeemschulden is het niet verrassend dat een grote groep mensen die wel recht heeft op inkomensondersteunende maatregelen, daar geen gebruik van maakt. Uit lopend onderzoek van het lectoraat in samenwerking met de Universiteit van Amsterdam, het Nibud, (ink). sociaal design studio, twee samenwerkingspartners en tien gemeenten naar ‘verborgen armoede’⁸ komt naar voren dat bestaande inkomensondersteunende maatregelen grote aantallen niet bereiken. In 2018 was 40 procent van de personen onder de armoedegrens (beleidsmatig minimum van 101 procent) verborgen voor gemeenten. De grootste groep verborgen arme huishoudens ontvangt vooral inkomen uit werk. Huishoudens met als belangrijkste bron inkomen uit werk waren in 2018 goed voor 55 procent van de verborgen arme huishoudens in Nederland (Conen, 2023). Niet-gebruik valt uiteen in onbewust niet-gebruik en bewust niet-gebruik. Het eerste komt veelal voort uit een gebrek aan informatie. Het tweede heeft een oorzaak die minder makkelijk is op te lossen, zoals slechte ervaringen uit het verleden, wantrouwen, schaamte, angst om terug te moeten betalen, wisselend inkomen of een te hoog eigen vermogen (Van Gaalen et al., in press). Dit bewust niet-gebruik is illustratief voor de vrouwenbreuk tussen de burger en de overheid.

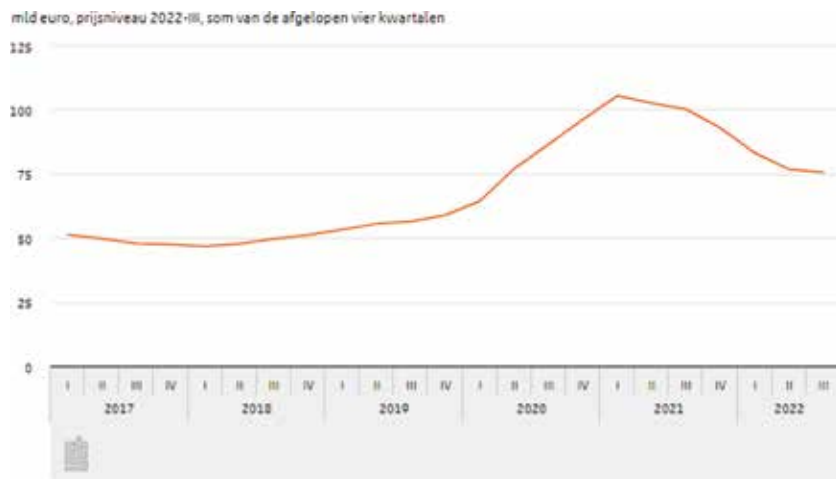
Kortom, de overheid loopt vast. Wet- en regelgeving is soms zo complex gemaakt dat deze het doel voorbijstreeft. Bestaanszekerheid is steeds verder onder druk komen te staan en de (semi)overheid is een grote schuldeiser geworden. Door ervaringen zoals het kinderopvangtoeslagenschandaal is het vertrouwen in de overheid afgenomen (Engbersen et al., 2021; Oomkens et al., 2022). Niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen is hoog. Het beeld van een vastgelopen overheid vraagt om een stap terug te nemen en te kijken voor welke uitdaging we nou precies staan wat betreft het armoede- en schuldenvraagstuk in Nederland.

8 Verborgen armoede heeft betrekking op arme huishoudens (101 procent en 120 procent van het sociaal minimum) die geen bijstandsuitkering ontvangen van een gemeente.

De Nederlandse armoedeparadox

Deze trend van groeiende bestaansonzekerheid en systeemschulden tekent zich af op een moment dat Nederland in zijn totaliteit welvarender is dan ooit tevoren. De afgelopen vier kwartalen hielden Nederlanders ruim 75 miljard euro over (zie figuur 3). Onze vrije besparingen – het deel van het beschikbaar (nationaal inkomen) dat niet gebruikt wordt voor consumptieve bestedingen – is nog steeds een kleine 20 miljard groter dan vóór corona. Ook als je rekening houdt met inflatie, blijven we collectief rijker worden; het reëel beschikbaar inkomen van huishoudens was in het derde kwartaal van 2022 0,8 procent hoger dan een jaar eerder (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022d). Tegelijkertijd was het in 2022 drukker dan ooit bij (informele) voedselbanken (Derbali, 2022). Aanvragen bij organisaties zoals het Fonds Bijzondere Noden Amsterdam – dat huishoudens ondersteunt met onder andere woninginrichting, huishoudelijke apparatuur of leefgeld in tijden van nood – liepen in 2022 veel sneller op dan voorheen. Ook het aantal hulpvragen bij schulden nam landelijk toe met zo'n 15 procent, tot wel 25 procent in Amsterdam (Humanitas, 2023). We zijn in Nederland het afgelopen jaar dus collectief rijker geworden, terwijl de individuele armoedeproblematiek toegenomen is.

Figuur 3. Vrije besparingen huishoudens



Bron: CBS

Deze paradox van armoede in een rijk land vraagt om nadere verklaring. Nederland behoort tot de top 3-procent van landen met de sterkste instituties ter wereld (World Bank, 2021c). We behoren ook tot de top 20 van rijkste landen ter wereld wat betreft inkomen⁹ per hoofd van de bevolking (World Bank, 2021b). Hoe komt het dat er desondanks toch 891.000 mensen met een armoederisico leven, van wie 1 op de 4 kind is, uitstroomt uit de armoede moeilijker wordt naarmate mensen langer in armoede leven, en de kans op terugval in de armoede groot is (zie box 3)?

Het is niet dat de overheid stilzit, bepaald niet. Zoals we hiervoor al zagen, is er een enorm pakket aan maatregelen genomen om iedereen, inclusief de lage inkomens, te beschermen tegen de hoge inflatie. Er is evenmin gebrek aan armoedebeleid. De afgelopen decennia zijn wel 27 inkomensondersteunende maatregelen opgebouwd, variërend van toeslagen, de (bijzondere) bijstand, de pc-regeling en stadspassen tot de kwijtscheldingsregeling. Allemaal bedoeld om te voorkomen dat mensen vanwege financiële belemmeringen worden uitgesloten van de samenleving. Er klinkt ook nieuwe politieke ambitie. In de aanpak 'geldzorgen, armoede en schulden' heeft de overheid zich tot doel gesteld om het aantal mensen en kinderen in armoede te halveren in 2030 (ten opzichte van 2015), het aantal huishoudens met problematische schulden te halveren in 2030 (ten opzichte van 2015), het aantal succesvol afgeronde schuldhulptrajecten van 20.000 naar 50.000 per jaar te verhogen en de gemiddelde lengte van schuldhulp met 50 procent te verlagen (ministerie van Algemene Zaken & ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022). De overheid wil daarbij leren van het verleden. Ze erkent dat op het gebied van inkomensondersteuning 'de balans was doorgeslagen naar handhaving en fraudebestrijding' en geeft aan deze te willen herstellen. Hierbij staat vertrouwen in de mens centraal (ibid., 2022). Er is ten slotte ook geen gebrek aan geld. In het sociaal domein gaat jaarlijks met gemak 20 miljard euro om.¹⁰ Dit zijn gigantische bedragen. Een significant deel daarvan gaat (indirect) naar armoedebestrijding. Het budget voor de Participatiewet alleen al is rond de 6 miljard euro (Divosa, 2020). Ter vergelijking, de Wereldbank investeerde in 2021 66,5 miljard Amerikaanse dollars in ontwikkelingslanden over de hele wereld (World Bank, 2021a). Nederland investeert bijna een derde daarvan in zichzelf wat betreft het sociaal domein.

9 Bruto binnenlands product.

10 Gedefinieerd als de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), Jeugdwet en Participatiewet.

Box 3. Armoede in een rijk land

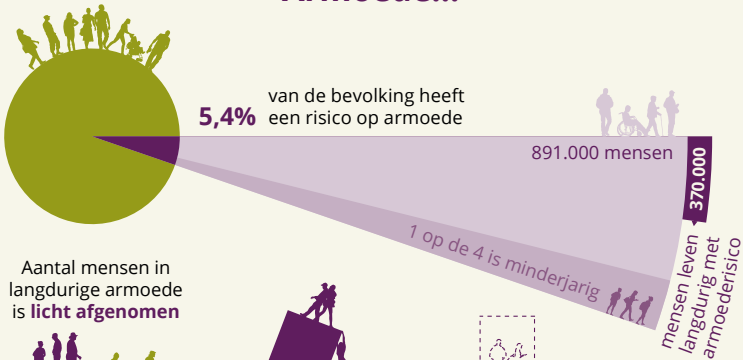
Armoede...

- 891.000 mensen, 5,4 procent van de bevolking, hebben een risico op armoede, een kwart daarvan is minderjarig. 370.000 mensen leven langdurig – vier jaar of meer – met een armoederisico (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022b).
- het aantal mensen dat langdurig in armoede leeft is de afgelopen jaren licht gedaald van 2,6 procent in 2016 naar 2,3 procent in 2021 (ibid 2022b). Uitstroom uit de armoede wordt moeilijker naarmate mensen langer in armoede leven, en de kans op terugval in de armoede is groot: na 5 jaar is ruim 40 procent teruggevallen in de armoede (Wildeboer Schut & Hoff, 2016).
- In 2018 was 40 procent van de personen onder de armoedegrens (beleidsmatig minimum van 101 procent) verborgen voor gemeenten (Conen, 2023).
- Het aantal huishoudens met problematische schulden wordt geschat op 620.000 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2021b). Hiervan hebben 104.000 huishoudens een laag inkomen.
- er zijn 100.000 multiprobleemgezinnen die met veel instellingen tegelijk te maken hebben, soms wel 15 tegelijk (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2022).

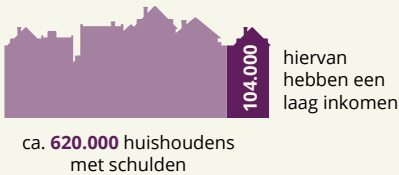
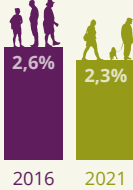
... in een rijk land

- Het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking is ruim 49 duizend euro. Dat is 1,5 keer zo groot als het EU-gemiddelde (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022a).
- Het beschikbaar inkomen blijft stijgen en was 117,7 miljard euro in het derde kwartaal van 2022, 11,2 miljard euro hoger dan in dezelfde periode een jaar eerder (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2023).
- Nederland behoort tot de top 3-procent van landen met de sterkste instituties ter wereld, hoger dan het Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)-gemiddelde (World Bank, 2021c).

Armoede...



Aantal mensen in langdurige armoede is **licht afgenomen**



... in een rijk land



Kortom, aan geld en goede bedoelingen is geen gebrek. Desondanks heerst er een algemeen gevoel dat overheidssturing regelmatig tekortschiet en beleid te vaak ‘uitgaat van onrealistische aannames’, zoals Kim Putters verwoordt in *Het einde van de BV Nederland* (2022). Dit leidt tot onuitvoerbaarheid van wet- en regelgeving. De *Staat van de Uitvoering 2022* – een rijksbreed en trendmatig beeld over de uitvoeringspraktijk van de overheid – constateert dat ‘de toegenomen complexiteit van wetgeving en stapeling van nieuw beleid met afstand het grootste knelpunt voor burgers, ondernemers en uitvoeringsorganisaties’ is (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 2022, p. 8). Deze complexiteit speelt op meer terreinen, maar is de afgelopen twintig jaar voornamelijk toegenomen op het gebied van socialezekerheidswetten en het belastingstelsel. Uitvoerbaarheid speelt een ondergeschikte rol bij het formuleren en aanpassen van beleid, en veel wetgeving sluit niet goed meer aan bij de leefwereld van burgers. Uitvoerders en burgers begrijpen het vaak gewoon niet meer. Daarnaast is veel wetgeving verouderd, waardoor deze niet meer aansluit op de wensen en eisen van de veranderende maatschappij (ibid 2022, pp. 8, 21).

Uiteindelijk wordt er zo ieder jaar meer geïnvesteerd, maar minder opgelost. In de schuldhulpverlening bijvoorbeeld komen 5 op de 6 huishoudens met problematische schulden niet (op tijd) bij de formele professionele schuldhulpverlening terecht.¹¹ Ondanks alle inspanningen van de afgelopen jaren worden er niet significant meer mensen geholpen binnen de schuldhulpverlening. Het aantal schuldoplossingen loopt sinds 2018 terug, zowel in absolute aantallen als procentueel ten opzichte van het aantal mensen die zich melden voor hulp met hun financiële situatie.¹² De uitvoering constateert daarnaast dat als burgers al bereikt worden, deze steeds beperkter geholpen kunnen worden. De cirkel van invloed van de professional neemt af terwijl de mogelijkheden om te helpen (in de vorm van organisaties, initiatieven en instrumenten) juist toenemen.¹³

11 Schatting van het CBS. Nederland telt rond de 620.000 huishoudens met problematische schulden en hiervan melden rond de 80.000 huishoudens per jaar zich bij een NNVK-lid voor informatie, advies of hulp.

12 Zie trends in jaarverslagen van de NNVK.

13 Op basis van een aantal gesprekken – eind 2022, begin 2023 – met Schouder Eronder, een samenwerkingsverband tussen Divosa, Landelijke Cliëntenraad, NNVK, Sociaal Werk Nederland en VNG.

Lessen uit ontwikkelingssamenwerking

Ontwikkelingssamenwerking stond vijftien jaar geleden op eenzelfde punt. Er ging veel geld om in de sector maar er knelde iets, namelijk dat er te weinig resultaat werd geboekt. Dambisa Moyo schreef in 2009 het boek *Dead Aid. Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*.¹⁴ Als econoom werkte ze voor de Wereldbank en later bij Goldman Sachs waar ze ontwikkelingslanden adviseerde over obligaties. Haar these is dat vijftig jaar ontwikkelingshulp aan Afrika ter waarde van meer dan 1 biljoen dollar er niet in was geslaagd om armoede te verminderen en economische groei te versnellen. Moyo deed een gedurfde uitspraak die veel kritiek opleverde (bijvoorbeeld Hilary, 2010; Tchoukleva, 2009),¹⁵ maar verwoordde wel een gevoel van ongemak van velen over hoe internationale hulp op een dood spoor terecht was gekomen. Er was behoefte aan verantwoording van wat er met al het geld gebeurde dat in ontwikkelingssamenwerking omging.¹⁶

Esther Duflo en Abhijit Banerjee schudden vervolgens het veld op met hun boek *Poor Economics* uit 2011, een weerslag van jarenlang onderzoek naar armoede-interventies waar ze later de Nobelprijs voor kregen. Duflo en Banerjee betoogden dat veel armoedebeleid niet werkt omdat het gebaseerd is op onrealistische aannames over armoede. Niet iedereen die arm is is een geboren entrepreneur, armen zijn niet lui en het kan juist rationeel zijn dat iemand met weinig geld een flatscreen tv koopt, om maar een paar voorbeelden te noemen. Ze lieten zien dat dit soort foutieve aannames over de wensen en behoeften van armen maakt dat beleid niet aansluit op de leefwereld van mensen, en leidt tot een ineffectieve aanpak.

Bovenal hebben Duflo, Banerjee en hun collega's bij het Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) de ontwikkelingssamenwerkingsgemeenschap handvatten gegeven om de effectiviteit van armoede-interventies te meten. J-PAL is een netwerk van inmiddels meer dan 290 onderzoekers, en was het eerste *fieldlab* dat armoede-interventies over de hele wereld in de praktijk onderzocht. J-PAL gebruikt hierbij *randomized controlled trials* (RCT's), een evaluatiemethode geleend uit de geneeskunde, waar de techniek de gouden standaard is om medicijnen te testen. RCT's zijn

14 Het boek van Moyo volgde op een reeks andere boeken die ontwikkelingssamenwerking kritisch bekeken, zoals *The white man's burden* van William Easterly (2006) en *The bottom billion* van Paul Collier (2007).

15 De kritiek concentreerde zich vooral op Moyo's oplossing en stellingname dat er een alternatieve, betere manier zou zijn om binnen tien jaar de economische en politieke dilemma's van het Afrikaanse continent op te lossen, via buitenlandse investeringen, handel en microfinanciering.

16 Deze discussie heeft ook de Nederlandse ontwikkelingshulp beïnvloedt. Naar aanleiding van het WRR rapport *Minder pretentie, meer ambitie: ontwikkelingshulp die het verschil maakt* (2010) heeft Nederland zich gericht op minder landen en minder onderwerpen om de slagkracht en effectiviteit van de hulp te vergroten.

veldexperimenten waarbij een willekeurig gekozen groep een bepaalde interventie ondergaat, en de andere niet. Alleen zo kan met zekerheid gesteld worden of de onderzochte interventie impact maakt, omdat de vergelijkingsgroep laat zien wat er in afwezigheid van de interventie zou gebeuren. Duflo en collega's gaven beleidsmakers zo een concrete manier om de effectiviteit van beleid te meten. Ze hebben laten zien dat het gebruik van RCT's in het sociaal domein mogelijk is. J-PAL heeft eraan bijgedragen de vraag van effectiviteit onlosmakelijk te verbinden aan armoede-interventies in internationaal verband.

Het Nederlandse armoedevraagstuk spiegelt zich op allerlei vlakken aan het internationale armoedebestrijding. Zoals ik zojuist uiteen heb gezet is er op dit moment geen tekort aan middelen, beleid en ideeën op het gebied van armoedebestrijding en schuldenpreventie. Maar in de uitvoering lopen professionals aan tegen de complexiteit en tegenstrijdigheid van wet- en regelgeving. Er gaat ook best veel goed,¹⁷ maar we tasten vaak in het duister over wat wel en wat niet effectief is. Ter illustratie: in Nederland zijn momenteel honderddertig interventies in het sociaal domein geregistreerd in de databank Effectieve sociale interventies van Movisie.¹⁸ Deze interventies zijn echter nog niet allemaal effectief bewezen, dat zijn er zo'n vijftien. Dat is weinig in vergelijking met de meer dan duizend RCT's die J-PAL sinds 2005 heeft uitgevoerd.

Bij het onderzoeken naar 'wat werkt' hoort ook een houding die zich richt op *hoe* bestaand beleid beter te implementeren. Hierbij gaat het vooral om het goed ontwerpen van de details van beleidsinterventies en het sleutelen aan bestaande kaders. Esther Duflo noemt dit de loodgietersmentaliteit, waarbij de nadruk ligt op succesvolle implementatie. Ze verwoordt dit als volgt in een artikel over *'The Economist as Plumber'*:

'She is more concerned about "how" to do things than about "what" to do. In the pursuit of good implementation of public policy, she is willing to tinker. Field experimentation is her tool of choice.' (Duflo, 2017, p. 3)

17 Publieke dienstverlening levert een enorme productie, en de gemiddelde tevredenheid die daar-
tegenover staat is groot. Ter illustratie: in het sociaal domein keerde de Sociale Verzekeringsbank
AOW, kinderbijslag en dergelijke uitkeringen uit aan 5,7 miljoen mensen. Het UWV gaf bijna
940 duizend nieuwe uitkeringen (werkloosheid en arbeidsongeschiktheid) uit (Minister van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Minister van Armoedebeleid, Participatie en Pen-
sioenen, 2022). Gemeenten bereikten tot wel 90 procent van de doelgroep met de energietoeslag
(Divosa, 2023).

18 <https://www.movisie.nl/databank-effectieve-sociale-interventies/over-databank>

De nadruk die Duflo hier legt op 'hoe werkt het', in plaats van 'wat werkt', komt vanuit jarenlang samenwerken met beleidsmakers en onderzoek doen in *the real world*, zoals ze het noemt. Daarin zag ze een groeiende behoefte vanuit de praktijk om met de details aan de slag te gaan. Bijvoorbeeld: als er coronavaccins ingekocht worden, hoe krijg je die bij de mensen en dan met name de meest kwetsbaren? De hoofdvraag is daarbij niet hoe de coronavaccins worden ingekocht. De grote vraag zit hem in de uitvoering. Het type onderzoek en de vragen die Duflo en collega's vanuit de praktijk ophalen passen goed bij praktijkgericht onderzoek zoals dat plaatsvindt bij het lectoraat Armoede Interventies. Sterker nog, het *is* praktijkgericht onderzoek. Immers, daarin staat doorwerking van het onderzoek naar de samenleving, beroepspraktijk, onderwijs en wetenschap centraal (Van Vliet, 2022). Om doorwerking te bewerkstelligen, is succesvolle implementatie essentieel.

Toen de internationale armoedediscussie vast zat, hielp het werk van Moyo, Duflo en Banerjee om op een andere manier naar armoede te kijken. Moyo schudde iedereen wakker en droeg eraan bij dat er behoefte kwam aan een verantwoording van wat er met al het geld gebeurde dat in ontwikkelingssamenwerking omging. Duflo, Banerjee en collega's kwamen met een methode (RCT's) en mentaliteit (die van een loodgieter) om dit vraagstuk aan te pakken. Ook in Nederland lijkt een nieuwe aanpak nodig. Oud-president van de Algemene Rekenkamer Arno Visser stelde bij zijn afscheid eind 2022 voor om een 'moratorium' in te stellen op nieuw beleid en nieuwe rapporten, en dat er eerst eens gekeken wordt naar wat we met z'n allen gecreëerd hebben. 'Hoe kan het anders?' vraagt hij (EWmagazine, 2022). Hiermee doelde hij op de overheid in het algemeen, maar met name op het gebied van armoedebeleid is dit precies de opgave waar we voor staan.

Hoe kan het anders?

Alvorens te kijken hoe het Nederlandse armoedebeleid kan worden vlot getrokken, is het belangrijk om te begrijpen hoe het denken over armoede zich de afgelopen tijd heeft ontwikkeld. Hieruit komt een blinde vlek naar voren, namelijk dat de focus op gedragsbeïnvloeding heeft afgeleid van de nodige systeemveranderingen.

Veranderende denkbeelden

Er heeft zich het afgelopen decennium een kanteling voorgedaan in politiek-maatschappelijke denkbeelden over armoede en schulden. In 2011 stelde minister-president Mark Rutte dat echte armoede niet bestaat in Nederland. Een decennium later heeft Nederland een minister voor Armoedebeleid, een positie die nooit eerder bestond in dit land. Een dergelijke minister is vrij uitzonderlijk en al helemaal uniek voor westerse landen: India, Pakistan, Nepal en Fiji hebben een ministerie voor armoedebestrijding. De Canadese provincie British Columbia heeft een ministerie voor armoedevermindering en Wales had er een tot tien jaar geleden. In het Verenigd Koninkrijk gingen onlangs stemmen op voor een vergelijkbaar ministerie, maar vooralsnog is het er niet (Topple, 2020). Het is vooral een erkenning dat armoede, ondanks alle inzet om het te verminderen, wel degelijk bestaat en de komende jaren ook weer een groter probleem kan worden.

Ook is er een verschuiving gaande in het denken op het gebied van schulden, vaak de bedgenoot van armoede. Waar 'eigen schuld, dikke bult' tot voor kort gold als iemand problematische schulden had, is het inmiddels ook in Nederland een gangbaar idee dat mensen in de schulden kunnen komen simpelweg doordat ze te weinig geld hebben voor basisvoorzieningen. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) (2022) constateerde onlangs dat schulden niet zozeer een individueel probleem van verkwisting of financieel wanbeheer zijn, maar een symptoom van een grotere maatschappelijke opgave. Publicisten zoals Tim 'S Jongers, directeur van de Wiardi Beckman Stichting, onderstrepen ook dat armoede niet aan het individu te wijten is maar aan structurele factoren, zoals de flexibilisering van de arbeidsmarkt, een ontoereikend minimumloon en snel toenemende kosten voor levensonderhoud ('S Jongers, 2022). Deze erkenning is belangrijk, omdat het een steeds breder draagvlak creëert voor de opvatting dat vaak niet overconsumptie of een gebrek aan zuinigheid en spaardrift de oorzaak is van problematische schulden, maar bestaansonzekerheid.

Gedragbenadering

Een belangrijke bijdrage aan dit veranderde politiek-maatschappelijk denken komt van het boek *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen* (Mullainathan & Shafir, 2013). De kernboodschap van dit boek uit de gedragswetenschappen is dat mensen niet arm zijn als gevolg van hun keuzes, maar dat hun keuzes veelal het gevolg zijn van hun armoede (Geuns & Stallen, 2021). In de schaarstetheorie wordt armoede gezien als een specifieke context waarin mensen financiële schaarste ervaren, en deze schaarste beïnvloedt het cognitief functioneren (Shah et al., 2012).¹⁹ De theorie luidt dat mensen die in armoede leven door de financiële schaarste die ze ervaren ‘in beslag genomen’ worden, waardoor er voor andere activiteiten minder cognitieve ruimte beschikbaar is. Dit kan leiden tot kortetermijndenken en heeft een negatieve impact op economische beslissingen van consumenten (Bruijn, 2022). Dus geen ‘eigen schuld, dikke bult’, maar het zijn juist de situationele factoren die effect hebben op iemands handelen.

De schaarstetheorie heeft een grote invloed gehad op hoe beleidsmakers en professionals naar de oorzaken van armoede kijken (Geuns & Stallen, 2021). Het heeft bijgedragen aan het idee dat redzaamheid alleen niet de oplossing is voor armoede en schulden. Ook een redzame burger kan in de armoede of schulden geraken. Het idee dat burgers niet in staat zijn om altijd en overal verstandige keuzes te maken en daarnaar te handelen, is door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) vertaald naar beleidsopties in het rapport *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (2017). De WRR stelt hierbij een realistisch beleidsperspectief voor dat ervan uitgaat dat iets weten nog geen doen is, en dat de zelfcontrole van burgers begrensd is. De inrichting van beleid is hierbij onder andere gericht op verleiding en stress verminderen, en op sturing via keuzearchitectuur, zogenoemde *nudges*. In dit laatste geval wordt gedrag beïnvloed, niet alleen door informatieoverdracht, maar ook door een zodanige vormgeving van keuzearchitectuur dat mensen toegeleid worden naar een ‘verstandige keuze’, maar wel zelf alle keuzeopties behouden (Tiemeijer et al., 2009).

In de uitvoering heeft deze gedragswetenschappelijke benadering geleid tot interventies die zich overwegend richten op het individu. Alhoewel hierbij de context – namelijk die van armoede – expliciet is gemaakt, richten de interventies zich op de persoon die in armoede leeft of schulden heeft. Door kleine aanpassingen in

19 Er is een verschil tussen cognitief functioneren en IQ. Daarnaast is het nodige aan te merken op de methodologie van het oorspronkelijke schaarstetheorieonderzoek. Zie ook De Bruijn (2022) en De Bruijn en Antonides (2021).

de architectuur van informatieverstrekking (bijvoorbeeld vereenvoudiging of personalisatie van de boodschap), een meer ondersteunende gespreksvoering of het sturen van herinneringen via sms, wordt het individu met relatief weinig kosten en inspanning *genudged* en gecoacht naar betere economische beslissingen (zie bijvoorbeeld Laan et al., 2017). In deze werkwijze wordt voornamelijk geprobeerd gedrag te beïnvloeden *binnen de bestaande systemen*.

Deze aanpak sloot goed aan bij het heersende politieke discours van eigen verantwoordelijkheid en (zelf)redzaamheid. Immers, het individu kon door het aanreiken van relatief simpele handvatten redzamer worden en zichzelf als het ware wegkiezen uit de armoede of schulden. De benadering was populair omdat grote maatschappelijke problemen op een kostenefficiënte manier worden aangepakt op het niveau van het individu, zonder daarbij politiek gevoelige of kostbare structurele aanpassingen te hoeven maken. Met andere woorden, het systeem of de maatschappelijke context waarin het individu opereert – of simpelweg, leeft – hoeft op die manier niet structureel veranderd te worden, terwijl het individu toch betere beslissingen neemt (Chater & Loewenstein, in press). Deze benadering was niet alleen in Nederland populair. Wereldwijd werden *Nudge Units* opgezet die gedragsgerichte interventies gericht op versimpeling, personalisatie en het vergelijken met sociale normen op grotere schaal evalueerden, vaak via *Randomized Controlled Trials*. Inmiddels zijn er meer dan tweehonderd van zulke teams, waaronder ook binnen verschillende ministeries in Nederland (OECD, 2023).

Systembenadering

Maar wat als de burger in armoede en schulden raakt door weeffouten in het systeem? Vanuit de gedragswetenschappen zelf, maar ook de beleidswereld, wordt de focus op individuele interventies inmiddels bevraagd. Resultaten van *nudge*-interventies blijken teleurstellend; een meta-analyse van 126 experimenten waarin 243 *nudges* werden onderzocht die 23 miljoen mensen hebben bereikt, resulteert in een gemiddelde impact van 1,4 procentpunt (DellaVigna & Linos, 2022). Hierbij moet je denken aan dat het versimpelen van een brief of het sturen van een sms-bericht bij 1,4 procent van de mensen die het bericht ontvingen, leidde tot een verandering in bijvoorbeeld hun financiële gedrag.²⁰ Deze grootte van impact is uiteindelijk niet substantieel en zal daarom niet het verschil maken in het verminderen van armoede. Daarvoor zijn de problemen te groot en te complex geworden. Zoals ik

20 Dit is enkel ter illustratie. Het effect van 1,4 procentpunt geldt als gemiddelde gemeten over 243 nudges die varieerden van vereenvoudiging tot herinneringen tot persoonlijke motivatie en zo voorts. Zie verder DellaVigna & Linos (2022).

hierboven heb beschreven, is er een sterk gevoel vanuit de uitvoering, de beroepsprofessionals, maar ook de burgers zelf dat het bestaande armoedebeleid niet meer goed uitvoerbaar is en de problemen onvoldoende oplost.

De blik waarmee we naar armoede kijken sluit daarmee niet meer voldoende aan op de probleemanalyse. Er is een kentering gaande in de armoedediscussie, waarbij de aandacht wordt verlegd naar de systeemwereld. Na sterk te hebben ingezet op het gedrag en de gedachtes van het individu, het 'i-frame', is er een groeiende behoefte aan systeemverandering, oftewel het 's-frame' zoals Chater en Loewenstein (in press) het noemen. Bij dit s-frame horen de wet- en regelgeving, normen en instituties, bijvoorbeeld belastingen, toeslagen of wetgeving die de verduurzaming van sociale huurwoningen verplicht.

Die systeembenadering sluit aan bij een manier van werken die veronderstelt dat instituties kunnen veranderen en versterkt kunnen worden. In plaats van de institutionele context als 'gegeven' te aanschouwen, hoort bij de mogelijke oplossingen ook de optie om het systeem of de wet- en regelgeving structureel aan te passen. Dit doet me denken aan het werk dat ik hiervoor deed bij de Wereldbank. Daar werd gewerkt vanuit het idee dat instituties continu verbeterd konden worden. Dat ging om het automatiseren en versterken van werkprocessen, bijvoorbeeld het invoeren van digitale belastingaangifte, maar ook om nieuw beleid, zoals het invoeren van de btw. Het hoofdpunt hier is dat er een lopend gesprek was met de overheid over significante structurele aanpassingen aan instituties. In Nederland lijken we een omgekeerde uitdaging te hebben: instituties zijn robuust en daarmee lastig te hervormen. Elk nieuw beleid is een stapeling op al bestaand beleid, en structurele hervormingen worden afgekaatst omdat ze niet haalbaar worden geacht. Een focus op het s-frame vraagt om die stap terug, waar Arno Visser, voormalig president van de Algemene Rekenkamer het over had, en ook om verandering aan de basis te durven aangaan als de conclusie is dat het huidige bouwwerk niet meer past.

Dat wil niet zeggen dat de op het individu gerichte aanpak niet meer relevant is. Inzichten vanuit individueel handelen beïnvloeden en informeren beleid en institutionele hervormingen. Het gaat juist om het aansluiten van de beleidswereld op de leefwereld van mensen. Het individu is onlosmakelijk verbonden met de maatschappij, en verandering – op welk vlak dan ook – zal vanuit de verbintenis van beide moeten worden geformuleerd. Wat er voorkomen moet worden, zoals ook Chater and Loewenstein benoemen, is dat een focus op individuele interventies afleidt van de nodige systeemveranderingen.

Het is dus nodig om te zoeken naar een *synthese* van het individu en de samenleving waarin zij of hij beslissingen neemt. De lange termijn is daarbij van belang. Daar hoort de vraag bij welke structurele hervormingen nú nodig zijn om ook voor de toekomst een leefbare samenleving te behouden. Bijvoorbeeld, hoe ziet een

alternatieve inrichting van inkomensondersteuning eruit? Zoals de *Staat van de Uitvoering 2022* duidelijk beschrijft, gaan ook in Nederland stemmen op om een pas op de plaats te maken en structurele veranderingen aan te durven. Dit geldt voor meerdere terreinen maar zeker ook voor socialezekerheidswetten en het sociaal domein. De uitdaging waar het armoedeveld voor staat is om de wet- en regelgeving beter te laten aansluiten op de leefwereld van mensen die in armoede en schulden leven. De logische vraag die hieruit voortvloeit is wat de rol van praktijkgericht onderzoek naar armoede-interventies in dit alles is.

Naar een onderzoeksagenda

Het voorgaande levert drie aanknopingspunten voor de missie van het lectoraat Armoede Interventies op:

1. Het lectoraat draagt bij aan het oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken.
2. Het lectoraat zoekt naar een synthese van individu en systeem.
3. Het lectoraat experimenteert en sleutelt aan bestaand beleid.

Bijdragen aan het oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken

Het lectoraat heeft een kerntaak om te signaleren en te agenderen. Het bijdragen aan het oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken begint met het duiden van trends in het armoede-en-schuldendebat. Deze rede is daar een voorbeeld van. Bij de agenderende functie hoort het in kaart brengen van wat opvalt en wat belangrijk is om mee te nemen in de maatschappelijke discussie en mogelijkerwijs verder te onderzoeken. Bijvoorbeeld het krijgen van meer inzicht in de diepte, of gradaties, van armoede in Nederland. Zoals ik eerder schreef, heb ik de vraag 'wat is armoede in Nederland' de afgelopen tijd regelmatig gekregen. Het duiden van armoede-en-schuldenproblematiek is blijvend relevant omdat het antwoord continu mee-evolveert met omstandigheden. Zo is het in de huidige macro-economische context ook belangrijk om de fragiele middenklasse goed in beeld te krijgen. Ik wil deze aspecten de komende tijd met mijn lectoraat in beeld gaan brengen.

Synthese van individu en systeem

Hierboven heb ik beschreven hoe de probleemanalyse van het armoedevraagstuk er een is van het individu dat bekneeld raakt door armoede en schulden in een systeem dat vastloopt: wet- en regelgeving blijkt vaak lastig uitvoerbaar en sluit niet meer voldoende aan op de leefwereld van burgers. Als we denken aan armoede-interventies gaat het dus om interventies die niet alleen gericht zijn op het individu, maar *ook* op de vormgeving van het systeem. Een individu kan een budgetcursus of financieel onderwijs aangeboden worden – een i-frame interventie. Maar tenzij het individu voldoende inkomen heeft, bijvoorbeeld middels een verhoging van de bijstand – een s-frame interventie – zal het individu niks met die extra kennis kunnen doen.

Het lectoraat Armoede Interventies onderzoekt beide typen interventies in lopende projecten: samen met een consortium van de Vrije Universiteit van Amsterdam, het Kennisinstituut voor Taalontwikkeling (ITTA) en de gemeente Amsterdam, onderzoeken we bijvoorbeeld de drempels bij instituties die volwaardige participatie aan de samenleving in de weg staan. In een ander project, in samenwerking met een aantal gemeenten en Kansfonds onderzoeken we wat het effect is van een meerjarige onvoorwaardelijke financiële bijdrage – een toeslag van 150 euro op de bijstand – op het welzijn van ouders met een laag inkomen en hun kinderen.

Het experimenteren met veranderingen in socialezekerheidswetten, zoals in het project met Kansfonds gebeurt, brengt uitdagingen met zich mee. Om het mogelijk te maken om huishoudens met een laag inkomen twee jaar lang 150 euro per maand extra te geven en daarmee geen terugvorderingen te riskeren op andere inkomens-elementen, moeten deelnemende gemeenten vaak bestaand beleid aanpassen. Ze moeten bijvoorbeeld hun giftendrempel verhogen.²¹ In het geval van conflicterende wetgeving, zoals de Participatiewet enerzijds en de Invorderingswet anderzijds, moet een gemeente een keuze maken welke wet te handhaven. Dit vraagt om een 'lefgemeente': om giften mogelijk te maken *en* de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen te garanderen, moet een gemeente het aandurven een keuze te maken in de wet die ze volgt. Anders zouden deelnemers het risico lopen op gedeeltelijke terugvorderingen van de gift, of het vervallen van de kwijtschelding. Het proces om dit soort aanpassingen te bewerkstelligen is langzaam, en omgeven met veel onduidelijkheid omdat er weinig precedentes zijn. Ter illustratie: voor het betreffende project heeft het meer dan twee jaar geduurd om de gift mogelijk te maken. Dit werkt experimenteren tegen. Het geeft ook aan wat de uitdaging is waar we voor staan: niemand heeft gezegd dat systeemverandering makkelijk is. Hier ligt volgens mij een duidelijke rol en ook meerwaarde van mijn lectoraat. Niet gebonden aan politiek hebben wij de mogelijkheid en ruimte om het langetermijndoel voor ogen te hebben, en om door te zetten, ook als iets niet goed lijkt te passen binnen bestaande kaders.

Aanpassingen aan het systeem kunnen in eerste instantie gericht worden op de randvoorwaarden: wat is het minimum waaraan armoede- en schuldenregelingen moeten voldoen? Als die institutionele toets faalt, dan is de betreffende wet- of regelgeving niet armoedebestendig. Dit kan een beginpunt zijn voor het systematisch identificeren van knellende mechanismen in armoede- en schuldenbeleid. De WRR opperde een aantal jaar geleden dat bij nieuw beleid en nieuwe regelgeving expliciet getoetst dient te worden of de inrichting ervan voldoende rekening houdt met verschillen in doenvermogen van burgers (WRR, 2017). Dit heeft geleid tot een zogeheten *Doenvermogenstoets*, die test of regelingen uitgaan van realistische aannames over

21 In het kader van de Participatiewet.

de mentale belastbaarheid van burgers (Bovens & Keizer, 2020). De toets geeft beleidsmakers handvatten om tot een realistisch burgerperspectief te komen en zo rekening te kunnen houden met de grenzen van wat burgers aankunnen.

In het verlengde daarvan zou ik met mijn lectoraat graag een institutionele armoedetoets ontwikkelen. Deze toets is specifiek toegepast op het armoede- en schulddomein, en richt zich op tegenstrijdigheden in wetgeving en uitvoering. Behalve dat mensen stress ervaren van geldzorgen, ervaren ze ook stress van het niet passen in het beleidskader dat is gecreëerd, en het afgewezen worden voor ondersteuning. Dit soort 'systeemstress' komt boven op de toch al gespannen situatie waar mensen met schulden of weinig geld in leven. Sterker nog, systeemstress is een wezenlijk onderdeel van wat het hebben van schulden of het leven in armoede stressvol maakt. Systeemstress is anders dan de mentale belasting van het volgen van de wet. Het is mentale belasting vanwege het *vastlopen* in de wet. Het kan lijden tot het mijden van interactie met de overheid, zoals we eerder zagen bij niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen. De institutionele armoedetoets kijkt dus ook naar of het systeem voldoende vertrouwen wekt. De toets heeft tot doel om systeemstress te verminderen, vertrouwen (terug) te geven en niet-gebruik tegen te gaan door in kaart te brengen waar instituties knellen en waar behoefte is aan een herinrichting.

Het ontwikkelen en afnemen van zo'n institutionele armoedetoets kan niet zonder de professionals werkzaam in armoede- en schuldeninitiatieven, en de ervaringsdeskundigen die de, soms onbedoelde, hardvochtige effecten van beleid ondervinden. Zij zijn degenen die merken dat regelingen binnen een domein of tussen domeinen botsen als ze iemand proberen te helpen, of als ze zelf hulp hebben gezocht. Het zoeken naar een synthese van het individu en de samenleving maakt de opdracht voor de praktijkonderzoeker en de beroepsprofessional ingewikkelder. De individuele benadering biedt over het algemeen concrete aanknopingspunten en handvatten voor het dagelijks handelen van professionals, waarbij de professional vooral gericht is op de relatie met de cliënt. Een systeembenadering vraagt meer. De professional wordt hierbij gevraagd om op meerdere niveaus tegelijk te denken en om zowel uit te voeren als structurele sociale problemen te signaleren. Het gaat hierbij om signaleren en agenderen van structurele problemen op organisatie-niveau, lokaal niveau en uiteindelijk ook op landelijk niveau (Pelt, 2022).²²

22 Deze benadering is overigens niet nieuw; in het sociaal domein is al lange tijd een discussie gaande rondom politiserend werken, en in hoeverre dit gaat over het agenderen en aanpakken van structurele problemen, of ook juist een activistische en politieke invulling heeft. Zie ook het dossier *Politisering sociaal werk* bij Sociale Vraagstukken voor een uitgebreide discussie: *Politisering sociaal werk – Sociale Vraagstukken*. De kern van de discussie komt overeen met wat ik in de vorige sectie uiteen heb gezet, namelijk dat sociaal werkers in de afgelopen tien jaar steeds meer moeite hebben gekregen met de individualisering en psychologisering van sociale problemen (Dam, 2019), oftewel, het i-frame.

Bij veel van deze vraagstukken gaat het niet eens zozeer om een radicaal andere aanpak, of een compleet nieuwe interventie die bedacht moet worden. Het gaat vaak juist over hoe bestaande wetten of interventies beter uitgevoerd kunnen worden. Vanuit een praktijkgerichte blik verschuift de vraag daarmee van wat werkt, naar *hoe* beleid het beste werkt.

Wat werkt, en vooral, hoe werkt het?

Eerder in deze rede haalde ik Esther Duflo aan, en haar oproep om zowel te experimenteren en meer als loodgieters te werk te gaan. Hiermee doelde ze op effectiviteitsonderzoek, gecombineerd met een blik gericht op succesvolle implementatie. Ik neem dit pleidooi mee naar mijn lectoraat. Enerzijds ligt er de vraag wat werkt, voor wie, onder welke omstandigheden en waarom, iets wat al langer tot de doelstelling van het lectoraat behoort. Deze vraag lag bijvoorbeeld ten grondslag aan het vijfjarige onderzoeksprogramma 'Van Schulden naar Kansen', waarin het lectoraat 78 initiatieven op het gebied van financiële (zelf)redzaamheid onderzocht. Aan initiatieven geen gebrek in de armoede- en schuldenwereld. Zoals het Van Schulden naar Kansen-onderzoek laat zien, is er een grote hoeveelheid en diversiteit aan particuliere projecten op het gebied van armoede en schulden, ook wel eens de 'projectencarrousel' genoemd. In die carrousel worden projecten 'steeds gecontinueerd zonder dat er echt bekeken wordt of er behoefte aan is' (Geuns et al., 2021). Dit roept de vraag op of je ook moet durven stoppen met interventies.

Om te zorgen dat het geld dat omgaat in de armoede- en schuldenindustrie zo goed mogelijk besteed is, blijft het van belang om te weten wat wel en niet werkt. Alleen zo kan de lastige discussie aangegaan worden wat wel en wat niet te continueren. Experimenteren kan hierbij op verschillende manieren, te beginnen met *randomized controlled trials* – de beste manier om causaal verband aan te tonen. Tegelijk wil ik het begrip experimenteren graag oprekken van louter een methode richting het uitproberen van nieuwe, innovatieve manieren van armoede- en schuldenbestrijding, en deze grondig evalueren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het kwijtschelden of vroegtijdig afkopen van (kleine) schulden. Tal van pilots zijn al gaande in Nederland.²³ Dit zijn mijns inziens innovatieve initiatieven die gericht zijn op de systeemwereld. Maar naar mijn weten is hier nog geen grootschalig effectiviteitsonderzoek naar gedaan.²⁴ De evaluatie van dit soort pilots is idealiter gestoeld

23 Bijvoorbeeld: Fonds de Loods, *droommoeders.nu*, Uit het Krijt (Muda et al., 2022) en gemeente Amstelveen hielden pilots rondom het afkopen van schulden.

24 Het lectoraat heeft verkennend onderzoek uitgevoerd naar initiatieven van de gemeente Amstelveen en De Regenboog Groep (Uit het Krijt), maar dit was geen effectiviteitsonderzoek.

op *mixed methods*, zodat zowel de effecten als het verandermechanisme onderzocht worden. Kwalitatief onderzoek is hierbij onmisbaar.

Daarnaast is er de focus op succesvolle implementatie van beleid, het *hoe*. Hierbij gaat het niet zozeer om iets nieuws en innovatiefs uitproberen, maar juist om het sleutelen aan bestaande kaders, de loodgietersmentaliteit. Duflo (2017) geeft het voorbeeld van het installeren van watermeters. Gezinnen in Tangerang, Marokko, konden aanspraak maken op een gesubsidieerde lening, maar om hier gebruik van te maken moesten ze naar het gemeentehuis om daar de benodigde documentatie af te leveren. Veel mensen deden dit niet. Toen een team deur aan deur ging en assistentie aanbood om de papieren bij elkaar te zoeken en deze voor de gezinnen bij de gemeente in te dienen, lieten 70 procent meer huishoudens watermeters installeren. Er was niks mis met de gesubsidieerde lening, maar de *last mile*, namelijk het bereiken van de huishoudens, had een ander ontwerp nodig. Een sleutelvraagstuk dus.

Een equivalent van een sleutelvraagstuk in Nederland is het niet-gebruik van gemeentelijke armoederegelingen, een lopend onderzoek bij het lectoraat dat ik eerder aanhaalde. Met de regelingen op zich is niet zoveel mis.²⁵ Ze bieden maatwerk voor specifieke tekortkomingen die mensen ervaren, zoals het niet kunnen kopen van een laptop voor een schoolgaand kind. Waar het nog beter kan, is het bereik. Wat kunnen gemeenten doen om meer mensen die recht hebben op inkomensondersteuning te bereiken? Maar ook de samenwerking tussen lokale informele armoede- en schuldenprojecten en formele initiatieven in de schuldhulpverlening is een sleutelvraagstuk. Uit het Van Schulden naar Kansen-onderzoek is gebleken dat twee derde van de deelnemers met problematische schulden aan informele initiatieven (nog) geen professionele schuldhulp ontvangt (Geuns et al., 2021). Wat is de laatste stap die nodig is om dit te bereiken? Zowel dit als het verborgenarmoedevraagstuk reken ik tot systeeminterventies. De oplossing richt zich namelijk op het sleutelen aan het systeem, niet het individu.

In de toekomst wil ik graag meer van dit soort vragen onderzoeken. Samen met mijn onderzoeksteam ga ik me de komende jaren richten op het duiden van de armoede- en schuldenproblematiek en het blijven aanscherpen van wat armoede is en wat armoede en schulden met mensen doen. Door experimenteren en sleutelen komen we tot steeds betere inzichten van wat werkt en vooral *hoe* het beter kan werken, en passen we gaandeweg de systemen aan waar mensen in armoede en schulden dagelijks mee te maken hebben.

25 Het totaalpakket aan inkomensondersteuning heeft wel geleid tot een onhoudbare situatie zoals ik eerder beschreef.

Referenties

- Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2011). *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty*. HighBridge Company.
- Bovens, M., & Keizer, A.-G. (2020). *Doenvermogen: Van toets naar tools*. WRR.
- Broekhorst, M.-C., Cruijisen, C. van der, Jonker, N., Reijerink, J., Umuhire, G., & Vinken, W. (2023). *Digitalisering van het betalingsverkeer: Een uitkomst voor de een, een uitdaging voor de ander*. <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/nieuwsberichten-2023/digitaal-bankieren-lastig-voor-veel-mensen/>
- Broekhuijsen, T. (2021, March 11). *Armoede in Nederland (5): Hoe komen we er vanaf?* Follow the Money – Platform voor onderzoeksjournalistiek. <https://www.ftm.nl/artikelen/armoede-in-nl-deel-5>
- Brujin, E.-J. de. (2022). Laten we stoppen met uitspraak dat armoede het IQ verlaagt. *ESB*, 107(4813). <https://esb.nu/esb/20071609/laten-we-stoppen-met-uitspraak-dat-armoede-het-iq-verlaagt>
- Brujin, E.-J. de, & Antonides, G. (2021). *Poverty and economic decision making: A review of scarcity theory* (SSRN Scholarly Paper No. 3801150). <https://papers.ssrn.com/abstract=3801150>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2019). *Welvaart in Nederland 2019* [Webpagina]. <https://longreads.cbs.nl/welvaartinederland-2019/armoede-en-risicogroepen>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2021a). *Armoede en sociale uitsluiting*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2021b). *Schuldenproblematiek in beeld*. <https://dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld/>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022a, May 12). *Nederlands bbp per inwoner anderhalf keer EU-gemiddelde* [Webpagina]. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/19/nederlands-bbp-per-inwoner-anderhalf-keer-eu-gemiddelde>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022b, December 1). *1 op de 4 mensen met armoederisico is een kind* [Webpagina]. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/48/1-op-de-4-mensen-met-armoederisico-is-een-kind>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022c, December 2). *Laag en langdurig laag inkomen van personen; persoonskenmerken* [Webpagina]. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83843NED?q=armoede>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022d, December 23). *Beschikbaar inkomen huishoudens 0,8 procent hoger in derde kwartaal*. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/51/beschikbaar-inkomen-huishoudens-0-8-procent-hoger-in-derde-kwartaal>

- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023, January 4). *Huishoudens blijven sparen* [Webpagina]. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/01/huishoudens-blijven-sparen>
- Centraal Planbureau. (2022a). *Scenario's energieprijzen*.
- Centraal Planbureau. (2022b). *CPB-Concept-Macro-Economische Verkenning 2023*.
- Centraal Planbureau. (2022c). *Stresstest kosten van levensonderhoud*. <https://www.cpb.nl/stresstest-kosten-van-levensonderhoud>
- Centraal Planbureau. (2023). *Centraal Economisch Plan 2023*.
- Chater, N., & Loewenstein, G. (in press). The i-Frame and the s-Frame: How Focusing on Individual-Level Solutions Has Led Behavioral Public Policy Astray. *Behavioral and Brain Sciences*. <https://doi.org/10.1017&am>
- Collier, P. (2007). *The bottom billion. Why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford University Press.
- Conen, W. S. (2023). *Verborgene armoede in Nederland. Een kwantitatief onderzoek naar de omvang, kenmerken, locaties en dynamiek van verborgen armen*. (AIAS-HSI Working Paper).
- Custers, A. (2018). *Beyond cognitive failure: Examining consumers' inaction in debt management* [[Http://purl.org/dc/dcmitype/Text](http://purl.org/dc/dcmitype/Text), University of Oxford]. <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:24193954-9b30-4d6c-a47d-a8d88bfea9c6>
- Dam, J. van. (2019, August 26). Mensen helpen of problemen agenderen? *Sociale Vraagstukken*. <https://www.socialevraagstukken.nl/het-debat-van-het-jaar-mensen-helpen-of-problemen-agenderen/>
- DellaVigna, S., & Linos, E. (2022). RCTs to scale: Comprehensive evidence from two nudge units. *Econometrica*, 90(1), 81–116. <https://doi.org/10.3982/ECTA18709>
- Derbali, N. (2022, December 17). Het is drukker dan ooit bij de Voedselbank. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/12/17/drukker-dan-ooit-bij-de-voedselbank-2-a4151777>
- Divosa. (2020). *Factsheet Bijstandsbudget (macrobudget BUIG): Vooruitblik 2020-2021, terugblik 2019*.
- Divosa. (2022, November 8). *Rijk werkt aan Wet energietoeslag 2023; wie krijgt (extra) energietoeslag?* Divosa. <https://www.divosa.nl/nieuws/rijk-werkt-aan-wet-energietoeslag-2023-wie-krijgt-extra-energietoeslag>
- Divosa. (2023, January 20). Financiële toereikendheid van de energietoeslag. *Divosa*. <https://www.divosa.nl/financiele-toereikendheid-van-de-energietoeslag>
- Duflo, E. (2017). *The economist as plumber* (Working Paper No. 23213). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w23213>
- Easterly, W. (2006). *The white man's burden: Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Penguin Press.
- Engbersen, G. (1991). Moderne armoede: Feit en fictie. *Sociologische Gids*, 38(1), Article 1.
- Engbersen, G., van Bochove, M., de Boom, J., & Bussemaker, J. (2021). *De laag- vertrouwen samenleving. De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam*

- & Nederland. *Vijfde meting*. Erasmus School of Social and Behavioral Sciences & Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- EWmagazine. (2022, December 31). Arno Visser: 'We hebben Nederland veel te ingewikkeld gemaakt.' *EWmagazine.nl*. <https://www.ewmagazine.nl/nederland/achtergrond/2022/12/we-hebben-nederland-veel-te-ingewikkeld-gemaakt-37343w/>
- Februari, M. (2023, February 3). Moet je je wel of niet bemoeien met armoede? *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/02/03/moet-je-je-wel-of-niet-bemoeien-met-armoede-a4156155>
- Fransman, R., & Bakker, T. (2020). *Minder schade door schuld. Beleidsvoorstellen om slimmer met problematische schulden om te gaan en zo miljarden te besparen*. De Argumentenfabriek.
- Galen, C. van, Delhaas, J., & van Horssen, C. (in press). *Verborgen armoede op de werkvloer. Kwalitatief onderzoek onder werknemers en zz'ers*. Nibud.
- Geuns, R. van. (2022). *Vertrouwen en bestaanszekerheid: Wensdroom of noodzaak?*
- Geuns, R. van, Mak, J., & Boonstoppel, E. (2021). *Van schulden naar kansen: Weten wat werkt*. Uitgeverij THOTH. <https://thoth.nl/Rubrieken/Algemene-non-fictie/Van-schulden-naar-kansen>
- Geuns, R. van, & Stallen, M. (2021). Armoede effectief bestrijden. *Vakblad Sociaal Werk*, 2021(6), 7–11.
- Groen, A., Horssen, C. van, & Veerman, N. (2022). *Rondkomen en betalingsproblemen. Ervaringen van Nederlandse huishoudens in onzekere tijden*. Nibud.
- Hilary, J. (2010). Africa: Dead Aid and the return of neoliberalism. *Race & Class*, 52(2), 79–84. <https://doi.org/10.1177/0306396810377010>
- Humanitas. (2023). *Toename aantal financiële hulpvragen*. <https://www.humanitas.nl/nieuws/toename-aantal-financiele-hulpvragen/>
- Jungmann, N., Oomkens, R., Madern, T., & Bartsch, M. (2021). *Ophogingen. Eindrapport*.
- Laan, J. van der, Doorn, M. van, Goede, W., & Geuns, R. C. van. (2017). Een gedragsgerichte benadering van armoede: Van beleid naar uitvoering. *Hogeschool van Amsterdam, Lectoraat Armoede Interventies*. <https://research.hva.nl/en/publications/een-gedragsgerichte-benadering-van-armoede-van-beleid-naar-uitvoe>
- Lusardi, A., Schneider, D. J., & Tufano, P. (2011). *Financially fragile households: Evidence and implications* (Working Paper No. 17072). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w17072>
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, & Minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen. (2022). *Staat van de Uitvoering 2022*.
- Ministerie van Algemene Zaken, & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022). *Implementatieplan Aanpak geldzorgen armoede en schulden* [Rapport]. Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/18/implementatieplan-aanpak-geldzorgen-armoede-en-schulden>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022). *Kabinetsreactie onderzoek hardvochtige effecten*.

- Muda, J., Hees, S., van Kempen, I., & van Geuns, R. (2022). *Evaluatie Uit het Krijt: Onderzoek naar de meerwaarde van het in een keer aflossen van schulden tot €5.000 door De Regenboog Groep*. Hogeschool van Amsterdam, Lectoraat Armoede Interventies.
- Mulder, P., Batenburg, A., & Dalla Longa, F. (2023). *Energiearmoede in Nederland 2022. Een actuele inschatting op nationaal en lokaal niveau*. TNO.
- Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013). *Schaarste: Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Maven Publishing.
- Nationale Ombudsman. (2013). *In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten*. https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/2013-003_in_het_krijt_bij_de_overheid.pdf
- Nibud. (2023, January 21). Nibud: 2023 wordt financieel gezien bijkomen van de klap van 2022. *Nibud*. <https://www.nibud.nl/nieuws/2023-financieel-gezien-bijkomen/>
- OECD. (2023). *Behavioural insights—OECD*. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights.htm>
- Oomkens, R., Drijvers, A., Salome, L., Eleveld, A., Kistemaker, S., & Bouma, H. (2022). *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid*.
- Pelt, M. van. (2022). *Politisierend werken: Pak armoede aan door structurele problemen zichtbaar te maken* [Interview]. <https://www.movisie.nl/artikel/politisierend-werken-pak-armoede-aan-door-structurele-problemen-zichtbaar-te-maken>
- Putters, K. (2022). *Het einde van de BV Nederland*.
- Quené, M. (2019). Schuldcreatie is een automatisme. *Sociale Vraagstukken*. <https://www.sociale-vraagstukken.nl/schuldcreatie-als-automatisme/>
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. (2022). *Van schuld naar schone lei* [Publicatie]. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. <https://www.raadvv.nl/documenten/publicaties/2022/04/20/van-schuld-naar-schone-lei>
- 'S Jongers, T. (2022, August 23). *Armoede en schulden heb je niet aan jezelf te wijten. Wanneer valt het kwartje?* De Correspondent. <https://decorrespondent.nl/13686/armoede-en-schulden-heb-je-niet-aan-jezelf-te-wijten-wanneer-valt-het-kwartje/41039538283986-4f7183f8>
- Sarygulov, A., & Arslanagic-Wakefield, P. (2022). *Building up. The future of social security*.
- Sevil, M. (2022, December 24). Zo ziet armoede in Amsterdam eruit: 'Kinderen op matrassen uit het grofvuil, dat horen we vaak.' *Het Parool*. <https://www.parool.nl/ps/zo-ziet-armoede-in-amsterdam-eruit-kinderen-op-matrassen-uit-het-grofvuil-dat-horen-we-vaak-b2d09b22/>
- Shah, A. K., Mullainathan, S., & Shafir, E. (2012). Some Consequences of Having Too Little. *Science*, 338(6107), 682–685. <https://doi.org/10.1126/science.1222426>
- Tchoukleva, I. (2009). Dead aid: Dead simple: A review of dead aid: why aid is not working and how there is a better way for Africa. *Africa Policy Journal*, 6, 119–122.

- Tiemeijer, W. L., Thomas, C. A., & Prast, H. M. (2009). *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. <https://www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2009/11/26/de-menselijke-beslisser---22>
- Topple, S. (2020, August 2). *A petition to parliament is calling for a “minister for poverty”. Here’s why everyone should sign it*. Canary. <https://www.thecanary.co/uk/analysis/2020/08/02/a-petition-to-parliament-is-calling-for-a-minister-for-poverty-heres-why-everyone-should-sign-it/>
- Vliet, H. van. (2022). *De Voorbeschouwing: Over impact, valorisatie en doorwerking*. Academische Uitgeverij Eburon,.
- Vrieselaar, N., & Prins, C. (2021). Spaargeld nam bij 35 procent van de Nederlanders toe in coronajaar. *Rabobank*. <https://www.rabobank.nl/kennis/s011139645-spaargeld-nam-bij-35-procent-van-de-nederlanders-toe-in-coronajaar>
- Wildeboer Schut, J. M., & Hoff, S. (2016). *Een lang tekort: Langdurige armoede in Nederland* [Rapport]. SCP. <https://www.kennisplatformwerkeninkomen.nl/documenten/rapporten/2016/03/01/een-lang-tekort-langdurige-armoede-in-nederland>
- World Bank. (2021a). *Annual Report 2021 Lending Data*. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/fc21d18fe1ec30e0ba89bff00b5f290a-0090012021/original/WBAR21-App-Lending-Data.pdf>
- World Bank. (2021b). *GDP per capita (current US\$) | Data*. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?page=>
- World Bank. (2021c). *Worldwide Governance Indicators 2022*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>
- WRR. (2010). *Minder pretentie, meer ambitie: Ontwikkelingshulp die verschil maakt* [Rapport]. Ministerie van Algemene Zaken. <https://doi.org/10/01/18/minder-pretentie-meer-ambitie>
- WRR. (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* [Rapport]. Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>

Dankwoord

Armoede en schulden komen overal ter wereld voor. Het lectorschap aan de Hogeschool van Amsterdam was voor mij de reden om mijn werk op dit gebied van een internationale context naar Nederland te verplaatsen. Ik had geen betere keuze kunnen maken. Zeker nu het armoedevraagstuk in Nederland zo op scherp is komen te staan.

Allereerst wil ik graag het College van Bestuur, de Faculteit Maatschappij en Recht en het Kenniscentrum Maatschappij en Recht hartelijk danken voor het vertrouwen dat ze in me hebben gesteld. Het is een hele eer om dit mooie lectorschap Armoede Interventies te mogen vervullen, een onderwerp dat altijd belangrijk is, in goede en in slechtere tijden.

Veel dank gaat ook uit naar het lectoraat, dat me vanaf het begin warm heeft ontvangen en heeft omarmd. Ik heb al veel van jullie geleerd en ik kijk er naar uit de komende jaren met jullie ons onderzoeksprogramma verder uit te bouwen. Jodi Mak, Lisette Desain, Mirre Stallen, Evelien Boonstoppel, Jonathan Broekhuizen, Rosine van Dam, Sofie Hees, Marleen Kruihof, Jessica Muda en Rosanna Schoorl: dank jullie wel ook voor het kritisch meelesen met deze rede, voor de introductie bij partners van het lectoraat en voor me wegwijs maken binnen de Hogeschool van Amsterdam. Sofie wil ik graag extra bedanken voor het helpen met het opzoeken van armoedecijfers voor deze rede. Dank ook aan Bente Visser en Gudy Koning-van den Hogen, voor dat jullie altijd weer klaarstaan voor het lectoraat.

Mijn voorganger, Roeland van Geuns, wil ik ook graag hartelijk bedanken voor de warme overdracht. We gingen samen op van april tot juli 2022. Een beter begin had ik me niet kunnen wensen.

De wereld van het onderwijs aan de Hogeschool is nieuw voor me, en ik wil graag de opleidingen Sociaal Juridische Dienstverlening en Social Work hartelijk bedanken voor de enthousiaste ontvangst. We hebben elkaar al leren kennen en ik kijk uit naar de verdere samenwerking.

De tekst van de rede is door een aantal naasten kritisch meegelezen. Gijs, Jona en Willemijn, jullie heldere blik en duwtjes in de rug waren onmisbaar om de tekst

verder aan te scherpen. Mijn ouders, Jan en Tonnie, keken ook mee en knikten instemmend. Tenslotte las Casper mee met zijn fijne schrijversblik terwijl hij zorgde voor onze lieve kleine Augustus, zodat ik de extra uren (slaap) die nodig waren kon vinden. De rede werd zo een inspanning voor twee. Wat een jaar hebben we samen meegemaakt. Van het spannende Amerika terug naar het mooie Amsterdam, een nieuwe baan, een nieuw huis, ons kindje en nu deze rede. Op naar het volgende avontuur in het leven.

Ik kijk er naar uit om mijn aandacht en energie in het teken te stellen van de belangrijke taak die het lectoraat wacht: het blijven verminderen en voorkomen van armoede en schulden in Nederland.

Biografie

Anna Custers (1985) is econoom en werkte de afgelopen jaren voor de Wereldbank in onder andere Washington D.C. en Afghanistan. Daar hield ze zich bezig met het verbeteren van belastingssystemen, en deed ze onderzoek naar belastingmoraal en het vertrouwen van burgers in hun overheid. Ze promoveerde aan de Universiteit van Oxford op een onderzoek over schuldenproblematiek in kwetsbare wijken in Londen.

Daarvoor werkte Anna bij het Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) in Parijs en India, waar ze zich specialiseerde in randomized controlled trials. Ze heeft een Msc in Development Studies van de London School of Economics en studeerde International Economics aan de Universiteit van Maastricht.

Met haar benoeming als lector Armoede Interventies komen deze verschillende ervaringen bij elkaar. Als lector richt ze zich op het beter begrijpen van armoede en schuldenproblematiek in allerlei verschijningsvormen. Samen met haar lectoraat onderzoekt Anna welk soort interventies op het gebied van armoede wel en niet effectief zijn voor welke burgers. Een praktijkbenadering, onderzocht en ontwikkeld samen met professionals uit de dienstverlening en mensen die zelf armoede ervaren, staat daarbij centraal.

Armoedeproblematiek en bestaansonzekerheid hebben nieuwe urgentie gekregen. Tegelijkertijd is Nederland welvarender dan ooit tevoren. Nederland heeft in internationaal perspectief sterke instituties en behoort tot de top 20 van rijkste landen ter wereld. Deze paradox van armoede in een rijk land vraagt om een antwoord. Er is geen gebrek aan armoedebeleid en er is ook geen tekort aan ambitie in beleidsdoelstellingen. Toch heerst er een algemeen gevoel dat beleid regelmatig tekortschiet en te vaak uitgaat van onrealistische aannames. Hoe kan het anders?

In deze rede gaat Anna Custers in op lessen die we kunnen trekken uit onderzoek en armoedebeleid op verschillende plekken in de wereld, in het bijzonder uit de internationale ontwikkelingssamenwerking. Hierbij vallen twee elementen op. Allereerst een onderzoeksagenda met een scherpe focus op wat werkt, en vooral ook op hoe beleid het beste werkt. Daarnaast het uitgangspunt dat instituties flexibel zijn en dat systeemverandering mogelijk is. Custers betoogt dat zolang we ons enkel richten op gedragsverandering binnen de bestaande systemen, oplossingen voor het armoedevraagstuk onvoldoende dichterbij komen.



ISBN 9789463014441



9 789463 014441 >