

Dossier 'Wat werkt bij de aanpak van armoede en schulden'

Door Hub Crijns



Het instituut Movisie, kennis en aanpak bij sociale vraagstukken, heeft in maart 2020 een feitendossier uitgebracht over ['Wat werkt bij de aanpak van armoede en schulden'](#). Het dossier is een herziene versie van de dossiers 'Wat werkt bij de aanpak van armoede' uit 2016 en 'Wat werkt bij schuldhulpverlening' uit 2015. Omdat de thema's 'armoede' en 'schulden' dicht bij elkaar liggen en overlap kennen, heeft Movisie ervoor gekozen om bij deze update van 2020 beide dossiers samen te voegen. In dit dossier zijn ook de recente (wetenschappelijke) publicaties over de thematieken van armoede en schulden verwerkt. Het interessante van dit Dossier is de koppeling van de thematieken armoede en schulden. Dat gebeurt tot op heden niet zo veel. Het tweede interessante is dat er nu een gegevensbank beschikbaar is met de stand van zaken voor het uitbreken van de Coronavirus crisis. Dus kan na enige tijd van bijvoorbeeld een jaar vergeleken worden wat de stand van zaken daarna is en welke effecten de crisis heeft op de problematieken van armoede en schulden.

Opbouw van het Dossier

Armoede en schulden zijn hardnekkige problemen, met vaak een structureel karakter. Dat betekent dat individuen of huishoudens die ermee te maken krijgen daar veelal langdurig de consequenties van ondervinden. Veel mensen die in armoede leven of schulden hebben, hebben behalve

met een financieel probleem vaak ook te maken met andere problemen, die elkaar wederzijds beïnvloeden. Zo kan een slechte gezondheid er bijvoorbeeld voor zorgen dat het moeilijk is om werk te behouden. Geldnood die daar het gevolg van is, kan stress opleveren, wat weer een negatieve invloed heeft op de gezondheid.

Het dossier biedt informatie over de meest actuele cijfers en feiten rond armoede en schulden, en geeft inzicht in wat werkt bij de aanpak van armoedeproblematiek en schuldhulpverlening in de praktijk. Het geeft professionals handvatten om zelf in de praktijk met deze problematiek aan de slag te gaan. In de inleiding staan de doelomschrijving, de definities van armoede en schulden, de gebruikte literatuur en een leeswijzer.

Het Dossier vervolgt met een deel over armoede. Hoofdstuk 2 geeft feiten en cijfers over armoede in Nederland, noemt de voor armoede kwetsbare groepen en gaat in op mechanismen bij armoede en psychologie van de schaarste. Het hoofdstuk eindigt met armoedebeleid. Hoofdstuk 3 beschrijft de aanpakken van armoede, wat wel werkt en wat niet werkt, de rol van beleidsmakers en andere uitvoerders. Het hoofdstuk eindigt met het noemen van een aantal veelbelovende aanpakken en het signaleren van lacunes en uitdagingen.

Vervolgens komt het deel over schulden aan bod. Hoofdstuk 4 inventariseert definities, zet feiten en cijfers rondom schulden op een rij en beschrijft de groepen die kwetsbaar zijn voor schulden. Dan volgen de gevolgen van schulden en een inventarisatie van wet- en regelgeving rondom schulden. Hoofdstuk 5 beschrijft de aanpakken van schulden, wat wel werkt en wat niet werkt, de rol van beleidsmakers en andere uitvoerders. Het hoofdstuk eindigt met een aantal veelbelovende aanpakken en het signaleren van lacunes en uitdagingen.

Het Dossier sluit met conclusies en aanbevelingen. De bijlagen geven een literatuurlijst en een schema met tien competenties, waarover een sociaal werker en maatschappelijke ondersteuner dient te beschikken. In deze signalering van het Dossier gaan we in vooral op de cijfers rond armoede en schulden in Nederland.

Feiten en cijfers rond armoede

Er zijn verschillende definities van armoede. De gehanteerde definitie heeft gevolgen voor beleidskeuzes en heeft daarmee consequenties voor mensen die in armoede leven. Dit maakt het armoedevraagstuk een politieke en morele kwestie. Het hoofdstuk opent dan ook met het weergeven

van drie benaderingen van armoede: de objectieve en subjectieve benadering van armoede; de brede en smalle benadering; en de relatieve en absolute benadering. Eigenlijk zijn alle drie (zes) benaderingen van armoede belangrijk. De auteurs omschrijven armoede als situaties waarin mensen onvoldoende materiële, culturele en sociale middelen hebben, waardoor zij zijn uitgesloten van een levensstandaard die in de samenleving waarin zij leven als minimaal wordt gezien. Hierbij sluiten de auteurs enerzijds aan bij definities die armoede kaderen rondom een gebrek aan geld en inkomen en anderzijds bij definities die verwijzen naar het langdurig niet kunnen voorzien in een aantal levensbehoeften, wat gepaard gaat met achterstanden op het sociale vlak.

In de meeste gevallen is armoede een hardnekkig en langdurig probleem. Zelfs wanneer de economie weer aantrekt, is het voor de meeste mensen die in armoede leven moeilijk om op korte termijn uit die situatie te komen. Het overgrote deel van mensen die in armoede leven bevindt zich minstens drie achtereenvolgende jaren onder het niet-veel-maar-toereikend criterium. In Nederland zijn er 2,6 miljoen huishoudens die moeilijk kunnen rondkomen (Nibud, 2018). Uit het SCP-rapport Armoede in kaart 2018 wordt duidelijk dat voor de periode 2011-2016 rond de 605.000 Nederlanders langdurig in armoede leven. Deze groep mensen beslaat 64 procent van de totale groep mensen in armoede, en vormt 4,1 procent van de totale Nederlandse bevolking. Van deze groep mensen die langdurig in armoede leven werkt ongeveer de helft, namelijk 320.000 mensen (Divosa, 2019), vaak in flexibele en laagbetaalde banen. In 2017 hadden bijna 600.000 van alle Nederlandse huishoudens een inkomen onder de lage-inkomensgrens (dat is € 1.040 voor een alleenstaande, € 1.380 voor een alleenstaande ouder met één kind en € 1.960 euro voor een (echt)paar met twee kinderen). Huishoudens die ten minste vier jaar achtereenvolgens moeten rondkomen van een dergelijk laag inkomen worden gecategoriseerd als huishoudens met langdurig laag inkomen (CBS, 2019). In 2019 daalde de kans op armoede tot 7,5 procent van de huishoudens. Dit betekent dat in dat jaar 557.000 huishoudens een laag inkomen hadden, dit is 8.000 minder dan 2018 (CBS, 2018).

Bepaalde groepen zijn extra kwetsbaar voor het leven in armoede, de zogeheten risicogroepen. Onder de sociaal-economische risicogroepen vallen uitkeringsgerechtigden, werklozen en arbeidsongeschikten, zelfstandigen en laag (praktisch) opgeleiden. Onder de demografische risicogroepen vallen eenoudergezinnen, (tweeoudergezinnen met een laag inkomen, alleenstaanden onder de AOW-leeftijd en mensen met migratieachtergrond

(inclusief nieuwkomers). In hoofdstuk 2.3 volgt een toespitsing van deze subgroepen binnen de huishoudens in armoede.

De auteurs benoemen kinderen niet als een speciale doelgroep, maar geven wel inzicht in de grootte van deze subgroep. In 2017 leefden zo'n 227.000 minderjarige kinderen in een huishouden met een laag inkomen. Dat is 1.000 meer dan het jaar ervoor. De daling die in 2014 werd ingezet, zette zich niet voort. In 2017 leefden zo'n 110.000 minderjarige kinderen langer dan vier jaar in een huishouden met een laag inkomen. Dit waren er 5.000 minder dan in 2016. Dit is een daling van 3,7 naar 3,5 procent. Ongeveer 40 procent van deze groep kinderen leeft in een eenoudergezin. Het overgrote deel, 63 procent, leeft in een bijstandsgesin (CBS, 2019). De auteurs geven ook een overzicht van de spreiding van armoede in Nederland en naar de Nederlandse gemeenten. In die kaart valt vooral de armoede in Noord-Nederland op, naast de vier grote steden.

Feiten en cijfers rond schulden

Er zijn verschillende definities van schulden, zo blijkt uit de literatuur, en er is een verschil tussen lichte, risicovolle en problematische schulden. De auteurs beperken schulden tot vooral problematische schulden. Van problematische schulden is sprake als mensen niet in staat zijn om binnen 36 maanden aan hun afbetaalverplichtingen te voldoen. In deze definitie gaat het niet om de omvang of aard van de schulden, maar om de capaciteit om de schulden af te lossen. Een persoon of een huishouden loopt risico op problematische schulden als hij/zij voldoet aan een of meer van de volgende vijf indicatoren:

1. Meer dan drie soorten achterstallige rekeningen.
2. Een totale betalingsachterstand van meer dan 500 euro.
3. Een of meer betalingsachterstanden voor de huur of hypotheek, de energierekening of de ziektekostenverzekering.
4. Ten minste vijfmaal per jaar roodstand voor een gemiddeld bedrag van 500 euro.
5. Een creditcardschuld van meer dan 500 euro

Naast de objectieve kant van schulden (de mate van aangegane schulden of betalingsachterstanden) is er ook de subjectieve kant (de beleving, de houding en het gedrag van een persoon bij het omgaan met schulden) Bij schulden en het op orde brengen van schulden, bij hulpverlening rond schulden, spelen drie fasen een rol. De eerste fase bestaat uit primaire

schuldpreventie, ofwel alles wat helpt om financiële problemen te voorkomen. De tweede fase bestaat uit het oplossen van schulden of de secundaire preventie ofwel alles doen om schulden af te lossen en te eindigen. De derde fase bestaat uit de nazorg of tertiaire preventie ofwel alles wat helpt om te voorkomen dat er schulden ontstaan.

Schulden van Nederlanders in beeld

Een op de vijf personen in Nederland heeft betalingsproblemen, zo blijkt uit het rapport 'Financiële problemen 2018' van het Nibud 2019. Dit aantal is gelijk gebleven in vergelijking met een meting uit 2015. Bij 11,5 procent van de gevallen gaat het om lichte betalingsproblemen en 8,0 procent heeft ernstige betalingsproblemen.

Omgerekend zijn er dus meer dan 700.000 huishoudens met ernstige betalingsproblemen. Daarvan hebben zo'n 95.000 huishoudens zich in 2017 gemeld bij de schuldhulpverlening, aldus cijfers van de NVVK in 2018. In 2018 daalde het aantal met bijna 10 procent tot 86.200 nieuwe aanmeldingen bij de leden van NVVK. Minder aanmeldingen betekent waarschijnlijk niet minder huishoudens met schuldproblemen. Het kan ook betekenen dat de drempels richting schuldhulpverlening hoog zijn.

Het Nibud stelt dat te weinig mensen met problematische schulden gebruikmaken van hulpverlening. 34 procent van hen ontvangt geen enkele vorm van hulpverlening en bij meer dan de helft ontbreekt professionele hulp. Een groot deel (40 procent) meent dat de problemen niet zo ernstig zijn dat zij daar (professionele) hulp bij nodig hebben.

Jungmann (lector Hogeschool Utrecht) vermoedt dat de groep mensen met problematische schulden groter is dan de nu bekende cijfers kunnen aantonen. Ze weet van wijkteams bij wie wijkbewoners aankloppen met hun financiële problemen. Deze mensen komen niet altijd bij de schuldhulpverlening terecht. Bij de NVVK is bekend dat zo'n 11.000 personen aan wijkteams hulp hebben gevraagd rondom schulden.

Mensen die zich aanmelden voor schuldhulpverlening brengen volgens het Nibud gemiddeld 43.300 euro aan schulden mee met gemiddeld veertien schuldeisers. Dit is 12.300 euro meer dan de gemiddeld 31.000 euro schuld die mensen hadden in 2008, aan het begin van de economische crisis. Waar huishoudens tien tot vijftien jaar geleden vooral betalingsachterstanden hadden op het gebied van consumptieve kredieten, wordt het grootste deel van de schulden inmiddels gevormd door achterstanden in betalingen van de vaste lasten en door schulden bij de overheid. De schul-

den hebben dus veel meer de primaire levensbehoeften bereikt zoals wonen en zorg. De grootste schuldeisers zijn in 2018: incasso-ondernemingen, de belastingdienst, zorgverzekeraars, gemeentelijke of regionale belastingen en woningdiensten, en het Centraal Justitieel Incasobureau, aldus het Nibud.

Blijkens de kaart van de regionale verdeling van huishoudens met problematische schulden komen de meeste voor in Zuid-Holland, Midden-Gelderland en Zuid-Limburg. Als regio's met het risico veel problematische schulden te krijgen worden aangewezen de bovenste rand van Zuid-Holland, Utrecht, Flevoland, Twente en Groningen.

De groepen met schulden zijn vooral jongeren met een lage opleiding, alleenstaande ouders, sociale minima, werklozen, zzp'ers en verslaafden of mensen met ggz-problematiek. Ook huizenbezitters en ouderen kampen steeds vaker met financiële problemen. Grote gebeurtenissen in het leven zoals een scheiding, baanverlies, zelfstandig gaan wonen, kinderen krijgen, overlijden van partner en een verhuizing blijken een trigger voor financiële problemen. De financiële zelfredzaamheid van nieuwkomers laat te wensen over. Het blijkt dat een gemiddeld vluchtelingengezin al snel start met twaalfduizend euro schuld. Enerzijds door onwennigheid met de Nederlandse manier van omgaan met geld. Anderzijds door de complexe wet- en regelgeving rondom toeslagen, naheffingen en eigen risico bij de zorgverzekering plus hoge drempels hieromheen, zoals digitalisering en ingewikkeld taalgebruik.

Kans en valkuil van het Dossier

Er valt veel te leren in dit Dossier over armoede en schulden. Wat dat betreft is het een aanrader en dus een kans. Tegelijk vormt elk hoofdstuk door de aangehaalde literatuur een stevig leerstuk van theorieën, feiten, cijfers. Daar ligt een valkuil waardoor je door de vele bomen het bos niet meer kunt zien, en er ligt een valkuil omdat elk hoofdstuk al snel veronderstelt dat de lezer thuis is in armoede en schulden literatuur.

De oorzaken van armoede zijn te herleiden naar zes typen: 1 conjunctureel; 2 structureel; 3 demografisch; 4 cultureel; 5 institutioneel; en 6 individueel. De zes typen kunnen naast elkaar bestaan of in elkaar overlopen en moeten gezien worden als een samenhangend geheel. Als zevende type stellen de auteurs dat machtsverschillen bijdragen aan structurele armoede. Vervolgens zijn deze zeven typen oorzaken te herleiden naar drie niveaus: individu/gezin (microniveau), groep/organisatie (mesoniveau) en

samenleving (macroniveau). En er kan gekeken worden naar interne verklaringen en externe verklaringen. Er is dus een heel scala van oorzaken van armoede.

Het bespreken van aanpakken en de kansen van slagen daarvan is daarom al complex. De aanpak dient meerdere typen te omvatten, zoals het systemisch, politiek en maatschappelijk en individueel type. Het niveau dient meegenomen te worden, evenals de interne of externe verklaringen. Bovendien lopen doelgroepen als het gaat om armoede sterk uiteen, en daar dient bij de aanpak dan ook naar gekeken te worden. De kans zou liggen in het aanbevelen van een aanpak, die recht doet aan alle typen, niveaus en verklaringen. Of dat zo goed mogelijk doet. De valkuil is om vooral in te gaan op dat type, niveau en verklaringen waar sociaal werkers invloed op kunnen hebben: dat is het individuele gedrag van mensen in de context van een huishouden.

Bij de aanpak van armoede is het van belang om te investeren in het kapitaal van mensen. Het gaat dan om economisch kapitaal (inclusief de toeleiding naar werk), sociaal kapitaal (inclusief het versterken van familiebanden), psychologisch kapitaal en maatschappelijk kapitaal. Psychologisch, sociaal en maatschappelijk kapitaal bevinden zich binnen het empowermentparadigma. Dit moet niet zo zeer gezien worden als doel of methode, maar als eerder als handelingskader, om kwetsbare doelgroepen op eigen kracht te versterken.

De afgelopen jaren is er meer aandacht gekomen voor drie onderdelen van gezond financieel gedrag, namelijk weten, kunnen en handelen. Dit houdt in: weet wat je moet doen, zorg dat je dat ook kunt doen, en vind het belangrijk om dit te doen. Het blijkt namelijk dat veel niet-effectieve interventies alleen gericht zijn op kennisoverdracht. In aansluiting hierop is er de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor de gedragskant van schuldenproblematiek. Hiervoor zijn motivatie en self-efficacy (geloof in eigen kunnen) van belang, omdat dit nodig is om mensen in beweging te krijgen en duurzaam hun gedrag te veranderen. Om de vicieuze cirkel van armoede en schulden te doorbreken, bestaat er geen standaardoplossing. Dit heeft alles te maken met de complexiteit van de vraagstukken en problematiek. Het vraagt om maatwerk. Daarom eindigt het deel over armoede en het deel over schulden met het weergeven van een aantal praktijkvoorbeelden.

Het Dossier eindigt zonder duidelijke conclusie, mede door de gesignaleerde complexiteit. Met name op aanpakken voor het systemisch, politiek en maatschappelijk type komt er geen duidelijke conclusie naar voren.

Voor aanpakken rond het individueel type komt wel een aanbeveling naar voren. De auteurs geven aan sociale professionals en andere uitvoerders drie aanbevelingen mee:

- Ken je methodiek, ken je cliënt en heb kennis over het thema. Verbind daarbij wetenschappelijke inzichten aan de praktijk. Maak gebruik van bewezen succesvolle methoden, tools en veelbelovende interventies, en stel de cliënt centraal.
- Houd in het kader van extra kwetsbare groepen met name eenouderhuishoudens scherp in het vizier.
- Zet naast vereenvoudiging van regelgeving en toegang tot voorzieningen in op de gedragskant van de armoede- en schuldenproblematiek. Het vertonen van gezond financieel gedrag is niet voor iedereen vanzelfsprekend en eenvoudig. Besteed daarom aandacht aan weten, kunnen en handelen in interventies om gezond financieel gedrag te stimuleren.

Afiah Vijlbrief, Krista van Mourik, e.a., Esther den Breejen, Hanneke Mateman, (red.), Annemarie van den Berg (eindredactie), 'Dossier Wat werkt bij de aanpak van armoede en schulden', Movisie, kennis en aanpak van sociale vraagstukken, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maart 2020.

Hub Crijns is bestuurder Landelijk Katholiek Diaconaal Beraad en lid Stuurgroep Knooppunt Kerken en Armoede