

Wat een manager doet met beleidsproblemen

A.F.A. Korsten

1 Extern management

Een leidinggevende van een beleidsafdeling op een departement of een diensthoofd - we zullen ze managers noemen - heeft samen met de medewerkers veelal van doen met vraagstukken op de agenda van het politiek bestuur. Dat zijn doorgaans wat we noemen - *externe* vraagstukken. Mintberg noemt dit externe managementvraagstukken. Die staan in tegenstelling tot interne vraagstukken zoals personeelsbeleid voeren, ICT-voorzieningen voor het personeel scheppen, de huisvesting verbeteren, financieel management of de organisatie reorganiseren. Immers politici willen wat met de samenleving of delen of aspecten daarvan. Ze willen - als het gemeenten zijn - vaak de ruimte ordenen, verkeers- en groenvoorzieningen scheppen, sportvoorzieningen mogelijk maken, werklozen reïntegreren, armoede beperken, of aan schuldsanering. Dat zijn allemaal (externe) beleidsproblemen. Dat zijn problemen die gemanaged moeten worden, dat wil zeggen er moet een voorstel worden georganiseerd of een plan worden uitgevoerd. Dat kan betekenen grond kopen, toezien op de handhaving van de wet, offertes vragen, enz. Dit *management van beleidsproblemen* impliceert dus regelen, organiseren, middelen verwerven, ontwerpen, uitvoeren. We komen dit onderwerp dus tegen in *Introductions to Public Administration* of boeken over *Public Management*.

Deze beschouwing gaat over extern management en wat framing van problemen daarmee van doen heeft. Framing is een manier om lijn te brengen in het omgaan met een vraagstuk. De bestuurskundige moet dat bij uitstek kunnen, aldus de auteur in '*Bestuurskunde als avontuur*' (1988).

2 Kenmerken van beleidsproblemen

De volgende kenmerken van beleidsproblemen voor de overheid worden vaak genoemd:

a *Kunstmatig en niet-natuurlijk*. Ze zijn een sociaal product. Er gaat een proces van herkennen en erkennen aan vooraf. Bijvoorbeeld: geeft een knooppunt van wegen regelmatig aanleiding tot levensgevaarlijke situaties of niet?

b *Subjectief en pluriform*. De probleemdefinities wisselen met de menselijke waarden; ze worden erdoor beïnvloed. De fervente autorijder zonder kinderen zal in een verkeersluwe wijk eerder pleiten voor opheffing van de verkeersluwte dan een vader met jonge schoolgaande kinderen terwijl een bejaard echtpaar het nog anders kan zien?

c *Veranderlijk en niet constant*. De burgers en andere acteurs veranderen soms van houding en opvatting en daarmee soms ook hun probleemdefinitie. een probleemperceptie blijft in de tijd lang niet altijd constant.

d *Niet geïsoleerd maar interdependent*. Problemen op het ene terrein hangen vaak samen met problemen op een nader terrein. Denk aan de ligging van banen op Schiphol, geluidsoverlast en de discussie over het stellen van maxima aan of faciliteren van de economische groei in een regio, waarin Schiphol ligt.

e *Selectief en niet compleet*. Veelal was het probleem er al eerder maar in een andere vorm. De actuele situatie betekent een herdefinitie vanuit een nieuw gezichtspunt van 'maakbaarheid'.

Slecht gestructureerde problemen

Veel problemen in het openbaar bestuur zijn van een bijzondere soort. Het zijn brandende kwesties. In de Engelstalige literatuur heten ze '*wicked problems*'. Die zijn '*ill structured*'. Denk aan het terugdringen van voetbalvandalisme.

Slecht gestructureerde problemen kenmerken zich

- 1 doordat er veel actoren bij betrokken zijn,
- 2 doordat er is sprake van conflicten over waarden en
- 3 en van na te streven doelen.
- 4 De kennis om het probleem in kaart te brengen is meestal beperkt.
- 5 Er ontstaat veel debat over wat het probleem eigenlijk is. Over de *probleemdefinitie* wordt men het zelden eens. Veel visies vechten om de voorrang.

Men spreekt wel van een '*intractable policy controversy*' (Engbersen, 1998). Door de verschillen in waarden van waaruit actoren een vraagstuk bezien en dus een verschillende bril (lees perspectief) die ze opzetten, ontstaat als vanzelf een verschil in zoeken naar relevante feiten. Verheldering van feiten en debat moet de oplossingsrichting brengen waar een meerderheid voorstander van is.

Voorbeelden van wicked problems

- De aidsbestrijding? (zie Duijvendak en Koopmans, 1991; De Vroom, 1993)
- Een voorbeeld van een slecht gestructureerd probleem was o.i. de opvang van verschillende typen asielzoekers (Puts, 1988). Deze problemen zijn zoals Ritter en Webber (1973) schreven '*wicked problems*'. Het zijn 'kwaadaardige' problemen. Iedereen heeft er zo zijn opvattingen over. Een theorie over oorzaken ontbreekt meestal. Denk ook maar eens aan
 - beperking van de verzuring of het broeikas-effect (Dinkelman, 1995) of
 - het wel of niet terugdringen van voetbalvandalisme (Cachet en Muller, 1991)
 - of aan het bestrijden van 'armoede' (Engbersen).

Structureren van wicked problem: hoe?

Hoe deze '*wicked problems*', deze slecht gestructureerde problemen te definiëren en specificeren?

Een eenvoudig lijstje van aandachtspunten is:

- a beschrijf de gewenste situatie;
- b beschrijf de bestaande situatie en maak daarbij een overzicht;
- c beschrijf de verschillen tussen het bestaande en het gewenste en probeer inzicht te krijgen in de oorzaken;
- d beschrijf een of meer verbeteringsacties, waardoor de discrepantie tussen wenselijkheid en de bestaande situatie kleiner wordt.

Bij het beschrijven van de bestaande situatie kan men een tour d'horizon maken:

- b1: wie zijn de belanghebbenden ('stakeholders')?;

- b2: hoe kijken de belanghebbenden naar het probleem: wat zijn hun waarden, criteria en wensen?;
- b3: wat zijn de oorzaken van het probleem volgens betrokkenen?;
- b4: wat zijn de randvoorwaarden voor verbetering?; o.a. wat wordt geblokkeerd door stakeholders en wat suggereert elke belanghebbende aan oplossingen?

Taak bestuurskundige m.b.t. wicked problem

De taak van de bestuurskundige beleidsontwerper is het om op grond van deze informatie het probleem dat 'ill structured' is, *beter* te structureren (Korsten, 1988). Daarbij moet de ontwerper gaan vergelijken. 'Hoe verhouden de wensen van de belanghebbenden zich tot elkaar? Welke zijn strijdig, welke liggen in elkaars verlengde?' Hoe verhouden die zich tot de doelstellingen van de overheid, zoals tot dan geformuleerd? De bestuurskundige kan zoeken naar eerste voorkeuren van stakeholders en naar 'next best'-oplossingen, zodat er een plaatje ontstaat van verbinding en toenadering, van overeenstemming en verschil.

Ian Mitroff (1989) werkt dit uit in '*Stakeholders of the organizational mind-Towards a new view of organizational decision-making*'. Zie ook zijn boek uit 1998.

3 Wat is armoede voor een beleidsprobleem?

Problemen zijn er ook in ander opzicht in soorten. Er is niet alleen sprake van slecht gestructureerde problemen. We kunnen indelingen maken in de mate waarin we kennis hebben van een probleem en er sprake is van consensus. Hoppe (1989, 1995) komt met een vierdeling op basis hiervan (zie verderop).

Men kan ook een iets andere indeling maken, namelijk in:

- a een eenvoudig zeker probleem, dus een probleem waarmee bestuurders wel raad weten (bijvoorbeeld wegenonderhoud);
- b een complex en zeker probleem, dat wil zeggen knap lastige problemen die bestuurders echter ook 'onder de knie krijgen';
- c een eenvoudig en onzeker probleem;
- d een complex en onzeker probleem.

Deze vierdeling is van Van Heffen (1993, 1996).

Vraag:

Wat is armoede voor een beleidsprobleem?

Ons antwoord:

We baseren ons op Engbersen (1998) en noemen het een *complex en onzeker probleem* ('wicked problem'). Een 'wicked problem' is vaak direct te herkennen aan cijfer-, interpretatie- en waardenstrijd.

Toelichting: Een 'wicked problem' (= brandende kwestie) is vaak direct te herkennen aan cijfer- en interpretatiestrijd.

Of er armoede in Nederland bestaat en hoeveel burgers arm zijn, is omstreden, zegt de bekende armoede-onderzoeker en socioloog, en voorzitter van de redactiecommissie van de jaarrapporten Arm Nederland, Godfried Engbersen. En:

Armoede kan niet worden opgelost door simpel een beroep te doen op 'de feiten'. Partijen die bij de discussie over armoede betrokken zijn, verschillen niet alleen over de vraag welke feiten *relevant* zijn, maar geven ook geheel *verschillende interpretaties* van dezelfde feiten. Er blijkt in de praktijk vanuit *verschillende waarden* naar armoede te worden gekeken (zie Engbersen, 1998).

Het feit dat lage inkomensgroepen in het bezit zijn van duurzame consumptiegoederen is voor de een een 'bewijs' dat er geen armoede is en voor de ander dat 'moderne armoede' niet een probleem is van materiële nood 'maar vooral van sociale deprivatie', zegt Engbersen. Het hoge aantal werklozen onder 'armen' is voor de een een aanduiding voor de terugtred van een bepaald soort arbeid waar vroeger wel vraag naar was en voor de ander van werkschuwheid onder uitkeringsgerechtigden.

Er bestaan verschillende *beelden van armoede*, dus verschillende manieren om naar armoede te kijken: verschillende waardensystemen die met zich brengen om feiten te selecteren en interpreteren, en verschijnselen in taal te benoemen. Morgan zou hier spreken van '*images*', wellicht van '*images of material and social deprivation*', Korsten (1988) van denkkaders of heuristieken van armoede. Engbersen spreekt van 'talen'. Dat beelden met taal samen hangen, ligt voor de hand (idem Korsten, 1988).

Vijf maal een idioom rond armoede: Engbersen vertelt

Engbersen heeft nader onderzoek gedaan naar de beelden rond armoede. Hij herkent er vijf. Dat zijn reconstructies. Men kan niet zeggen dat een individu bewust kiest voor een denkkader dat Engbersen hier noemt, maar uit de discussie in Nederland over armoede haalt hij wél vijf (re)constructies. Dat zijn:

- a de bureaucratische taal;
- b de moralistische taal;
- c de dramatische taal;
- d de academische taal; en
- e de taal van de armen.

In werkelijkheid zou een geschrift of mondelinge uiteenzetting een mix van meerdere beelden kunnen zijn (zie ook Korsten, 1988). En wellicht dat er

- naar tijd gezien nieuwe beelden bijkomen en afvallen, en dat er
- naar plaats gezien een verschil is in aantal en soort beelden. Niet is gezegd dat in België dezelfde vijf beelden herkenbaar zijn. Iets voor comparatief onderzoek.

Literatuur

- Engbersen, G., Armoede dient nader te worden gedefinieerd, in: NRC, 5 dec. 1998.
- Engbersen, G. en Th. Jansen, Armoede in de maatschappelijke verbeelding (1945-1990), Stenfert Kroese, Leiden, 1991.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, Armoedebareometer 1998, SCP, Den Haag, 1998.

4 Armoede als 'ill-structured problem': uitgebreid

Wat is armoede voor een probleem? De slimme bestuurskundige weet onmiddellijk de weg. Er zijn drie manieren om verder te komen.

- 1 Op zoek naar publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het SCP publiceerde ... een '*Armoedebareometer 1998*'.

2 De bestuurskundige die de kranten bijhoudt, weet dat er een heel bekende armoede-onderzoeker is en dat is ... Engbersen. Via deze redacteur van een serie komt men al zoekend terecht bij 'jaarrapporten armoede en sociale uitsluiting'.

3 Of men interviewt een directeur van een sociale dienst.

Vraag: Wat mist u hier? Antwoord: Het Centraal Bureau voor de Statistiek kan ook iets zeggen over armoede. Het CBS werkt met het SCP samen bij de opstelling van de Armoedebaarometer.

Wat de 'Armoedebaarometer 1998' onder meer zegt?

- Nederland kent 655.000 gezinnen met een minimuminkomen. Hun inkomen ligt op bijstandsniveau, netto 1.943 gulden per maand voor een (echt)paar tot 65 jaar (NRC, 081298).
- Hoeveel procent kan hiervan volgens eigen zeggen rondkomen? Van de minima zegt in 1997 2 procent 'ik hou veel geld over', 21 procent 'ik hou een beetje geld over', 56 procent 'ik kan precies rondkomen', 12 procent 'ik moet spaartegoeden aanspreken', en 9 procent 'ik moet schulden maken' (NRC, 961298).
- In 1996 had 4% van de Nederlandse huishoudens een inkomen onder het *sociaal minimum*. De helft van deze huishoudens heeft inkomen uit werk, met name uit een eigen bedrijf.
- Van de Nederlandse huishoudens heeft 7% een inkomen dat rond het sociaal minimum ligt. In deze groep treffen we vooral veel mensen met AOW of met een werkloosheids- of bijstandsuitkering aan.
- Met 11% huishoudens op of rond het sociaal minimum is het Nederlandse armoedepercentage *goed vergelijkbaar* met dat van landen als België, Duitsland en Noorwegen. Landen als Canada en Denemarken hebben volgens deze grens minder arme huishoudens (7-8%), terwijl het Verenigd Koninkrijk veel meer huishoudens van die categorie kent, 29%.
- In de periode 1990-1996 bleef het percentage arme huishoudens vrijwel *constant*. Door het armoede- en inkomensbeleid is het aantal huishoudens met een laag inkomen in 1997-1998 naar verwachting met ongeveer 120.000 teruggelopen naar 850.000. Vooral alleenstaande AOW'ers lijken er duidelijk op vooruit te gaan, zegt het persbericht van het SCP.
- Armoede is veelal langdurig.
- Lokatie: In grote steden is ongeveer een kwart van de huishoudens arm, tegen 13 procent in gemeenten met minder dan 100.000 inwoners (NRC, 061298). Het percentage is voor Amsterdam 27 procent en voor Rotterdam 28 procent.

Definitie van armoede in financiële zin

Dat zijn enkele belangrijke uitkomsten. De 'Armoedebaarometer 1998' zegt natuurlijk meer. In deze jaarlijks verschijnende barometer worden twee *inkomensgrenzen* gebruikt om armoede te meten.

- De laagste grens is het sociaal minimum, gebaseerd op de normen van de bijstand, AOW en dergelijke (1996: 16.320 gulden voor een alleenstaande ouder dan 65 jaar). Deze norm is belangrijk in het politiek debat, volgens het SCP.

- Wat hoger ligt de lage-inkomensgrens, waarvoor in 1996 een inkomen van 18.960 gulden per jaar voor een alleenstaande geldt. Dat is een vaste inkomensnorm, die jaarlijks aan de inflatie wordt aangepast.

De ontwikkeling van het aantal armen kan zo met een vast ijkpunt worden vergeleken.

Kabinetten over armoede: koopkracht op peil?

De kabinetten-Lubbers wilden niet spreken over armoede. Dat is te merken. In de loop van de afgelopen twintig jaar is *de koopkracht* van mensen met een laag inkomen steeds verder achterop geraakt bij die van mensen met een betaalde baan. Ten opzichte van 1977 is hun koopkracht met zo'n 9 procent *afgenomen*, terwijl die van werkende met ongeveer 4 procent is gestegen.

Het kabinet-Kok I (1994-1998) heeft de kinderbijslag verlaagd, met zo'n 600 gulden op jaarbasis. Dat is vooral bij arme gezinnen 'hard aangekomen' (NRC, 061298). Deze gezinnen komen wel in aanmerking voor compenserende maatregelen, zoals kwijtschelding van lokale lasten, huursubsidie en eenmalige bijstandsuitkeringen. Maar veel mensen weten de weg naar deze regelingen niet te vinden. Er is niet-gebruik. De voorlichting over deze regelingen was ook niet overal even goed.

Beleidsopvolging: van AAW naar Wajong

Gehandicapten zijn een risicogroep voor armoede, aldus het SCP.

Mensen die niet kunnen werken als gevolg van een (aangeboren) handicap krijgen sinds 1 januari 1998 een afzonderlijke WAO-uitkering, die bekend is als *Wajong*. Het gaat om 115.000 mensen, 13 procent van het totaal aantal mensen in de WAO. Hun inkomen ligt in de regel op 70 procent van het minimum(jeugd) loon. Netto per maand is dat 665 gulden voor 18-jarigen tot maximaal circa 1.230 gulden vanaf 23 jaar. Deze nieuwe regeling verving de oude *Algemene Arbeidsongeschiktheidswet* (AAW).

Aan de hoogte van de hoogte voor jong-gehandicapten is de afgelopen jaren vrijwel niets veranderd. De uitgaven daarentegen kunnen voor veel mensen zijn gestegen. Gemeenten beheren sinds enkele jaren de vergoedingen van voorzieningen voor gehandicapten, zoals rolstoeltaxi's en aanpassingen aan woningen. De ene gemeente biedt ruimere voorzieningen dan de andere. Veel jonggehandicapten zijn in de jaren 1995 tot en met 1998 in financiële problemen geraakt, vaak doordat zij minder goed de weg weten te vinden 'in het woud van regels voor aanvullende vergoedingen' (NRC, 061298). Voor vrijwel alle jonggehandicapten geldt dat ze vrijwel hun hele leven zijn aangewezen op een inkomen dat niet of nauwelijks zal uitkomen boven 70 procent van het minimumloon. Gebleken is dat jaarlijks niet veel meer dan 300 jonggehandicapten op zo'n 115.000-Wajongers wordt uitgeschreven om ze in staat zijn betaald werk te verrichten.

Literatuur over gehandicaptenzorg

- Ipso Facto/SGBO, Een verstrekkende wet 2 - Evaluatie van de Wet voorzieningen gehandicapten- Tweede meting, Vuga, Den Haag, 1997.

- Vollering, D.C. en J. den Heeten, Beoordeling van een decentralisatie-operatie: de Wet voorzieningen gehandicapten, in: Bestuurswetenschappen, jrg. 50, 1996, nr. 3, pp. 195-218.

Inkomen is niet het enige beoordelingspunt voor armoede, aldus het SCP. Er is in het rapport '*Armoedebareometer 1998*' ook gekeken hoe lang iemand al van een laag inkomen moet rondkomen, en of er sprake is van hoge lasten of schulden, en of men ook het gevoel heeft tekort te komen. Logische vragen, zeker voor sociologen en andere logen en nomen van het SCP. Zo'n SCP-rapport is niet de enige zinnige informatiebron.

Armoedeval: het cumulatief effect van inkomensafhankelijke regelingen

Dat heel veel mensen die zich in een armoedige situatie bevinden daar niet uit kunnen komen door het vinden van werk heeft een oorzaak waar vaak naar verwezen wordt: *de armoedeval* (Commissie-Derksen, 1997). De *armoedeval* houdt in dat er een financieel gat ontstaat als 'subsidies' wegvallen, zodra iemand een baan gevonden heeft. Met andere woorden: er is sprake van een effect van *inkomensafhankelijke regelingen*.

Huursubsidie, studiefinanciering, kwijtschelding van lokale lasten, bijdragen voor thuiszorg, kinderopvang en rechtsbijstand - het zijn potten en potjes geld waarvoor mensen in aanmerking komen als hun inkomen laag genoeg is. Inmiddels zijn er veel van die inkomensafhankelijke regelingen, zoveel in 1997 dat het bijna niet meer loont om te proberen hier 'afstand' van te nemen. Iemand met een uitkering en dus een laag inkomen kan erop achteruit gaan als hij of zij gaat werken en (meer) kosten krijgt voor kinderopvang of kleding.

Door het aanvaarden van een baan valt een deel van de inkomenssteun weg, waardoor die baan de financiële situatie zelfs kan doen verslechteren. Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij huishoudens met een laag inkomen en schulden. Als het inkomen laag genoeg is, komen ze vaak in aanmerking voor schuldsaneringsregelingen. Die komen evenwel te vervallen als de inkomenssituatie verbetert bij het aanvaarden van een baan.

De bestuurskundige Wim Derksen, die een commissie van onderzoek naar de armoedeval leidde, schetst het dilemma:

'terwijl een vermindering van armoede gebaat zou zijn met meer inkomensafhankelijke regelingen, zou de bestrijding van de armoedeval juist gebaat zijn bij minder inkomensafhankelijkheid van regelingen' (NRC, 011098).

In feite binden inkomensafhankelijke regelingen mensen met een loden bal vast aan een uitkering. Hoe dit dilemma te doorbreken? De oplossing is niet nieuw en ook niet onomstreden. Derksen beveelt aan: een *generiek inkomensbeleid* in plaats van een '*uitwaaierend*' *doelgroepenbeleid*. Er moet een einde komen aan het negatief effect van de cumulatie van vele specifieke regelingen, zoals de huursubsidie, voor specifieke groepen, zoals huurders met een laag inkomen. Alle maatregelen moeten juist *alle* laagste inkomens bereiken, door de belasting te verlagen, en/of extra aftrekposten toe te laten en/of de uitkeringen te verhogen.

Uiteindelijk pleit de commissie-Derksen (1997) voor een *fiscalisering van regelingen* waarvoor het inkomen bepalend is. De vraag 'wat is uw huur?' zou gekoppeld moeten

worden aan het inkomen. Afhankelijk van de verhouding tussen huur en inkomen gaan mensen dan belasting betalen. Dat is ook verstandig vanwege het niet-gebruik van voorzieningen. De aanvraagprocedure bij huursubsidie blijkt te ingewikkeld, of burgers denken niet voor die subsidie in aanmerking te komen. Het niet-gebruik moet worden teruggedrongen, maar dat is nagenoeg onbetaalbaar volgens Derksen. De methode-Derksen is dus om de toedeling aan armen eenvoudiger te maken en wel door mensen met een laag inkomen door *de belasting* te helpen.

Wat is samenvattend de visie van de commissie-Derksen naar aanleiding van bestudering van de armoedeval, het effect van de stapeling van inkomensafhankelijke regelingen:

'bestrijd armoede via belasting'.

De politieke reactie van premier-Kok (paars I) op het rapport van partijgenoot Derksen is in 1997 negatief geweest. Een generiek inkomensbeleid betekent al gauw een verhoging van de lonen en daarmee van de uitkeringen. Hogere uitkeringen moeten uit de belastingen gefinancierd worden en dat drijft met de hogere lonen de loonkosten op. Het bij-effect daarvan is negatief voor de werkgelegenheid, stelde Kok (NRC, 011098). Hoe armoede kan worden bestreden zonder de arbeidskosten te verhogen, daarop had Kok tevergeefs een antwoord gezocht in het rapport '*Armoede en armoedeval*'.

Literatuur over armoedeval

- Commissie-Derksen (Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen), *Armoede en armoedeval- De rol van inkomensafhankelijke regelingen*, Vuga, Den Haag, september 1997.

Armoede-effecten

Het derde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting is ook nuttig. Het heet '*Effecten van armoede*'. Daaruit blijkt dat armoede (natuurlijk) effect heeft op het dagelijks leven:

- arme mensen ervaren hun eigen gezondheid als minder en hebben ook meer aandoeningen;
- kinderen uit gedepriveerde gezinnen vertonen vaker regelovertredend gedrag dan kinderen uit meer welgestelde gezinnen;
- ouderen die moeten rondkomen met een inkomen rond het sociaal minimum worden gehinderd in het onderhouden van sociale contacten, in hun betrokkenheid bij organisaties en in de deelname aan sociaal-culturele activiteiten.

Dergelijke effecten blijven bestaan als rekening wordt gehouden met andere factoren zoals leeftijd, gezondheid en opleidingsniveau. Armoede heeft een zelfstandig effect op het leven van mensen (Engbersen, Vrooman en Snel, 1998).

Remedie tegen armoede: werk?

Moeten niet veel kaarten op het bieden van werk gezet worden, als remedie? Onderzoek geeft een contra-intuïtief antwoord, dus een antwoord dat tegen de common sense-mening van velen ingaat. Die veelvoorkomende opvatting is: werk helpt.

Het vinden van werk brengt Nederlanders met een laag inkomen nauwelijks boven de armoedegrens, volgens de 'Armoedebaarometer 1998'. Werkloze personen uit de 973.000 huishoudens die in 1996 beschikten over een laag inkomen (netto 2.140 gulden per maand voor een paar zonder kinderen) een kans van één op zes om werk te vinden. Dat biedt evenwel voor ruim driekwart van de mensen die een baan vinden geen soelaas: zij blijven in een armoedesituatie. De reden hiervoor is dat het werk meestal van korte duur is of eenvoudigweg laagbetaald. Slechts ongeveer 4 procent van de Nederlanders met een laag inkomen kan door betaald werk gaan ontsnappen aan armoede.

Deze uitkomsten van het SCP en CBS staan haaks op de voornemens van de beide kabinetten-Kok die ervan uitgaan dat het vinden van werk het belangrijkste middel is om armoede tegen te gaan. De cijfers spreken dit tegen. Voor een groot aantal mensen met een laag inkomen is het niet meer mogelijk om werk te aanvaarden.

Geladenheid van armoede

Minister Melkert van Sociale Zaken in het kabinet-Kok I heeft 'armoede' en armoedebestrijding op de agenda durven zetten, nadat eerdere kabinet weglieden voor de symbolische geladenheid en emotionaliteit van armoede. Minister De Vries van SoZaWe in het kabinet-Kok II is zich hiervan bewust. Hij zegt over werklozen:

'Dat is een heel diverse groep. Er zullen altijd mensen zijn die op de arbeidsmarkt niet tot hun recht komen. Maar we doen er wel ons best voor. Daarom heb ik het woord "kanslozen" uit alle stukken laten schrappen. Dat woord wil ik niet horen.

We zitten met veel problemen uit het verleden. We hebben langdurige werkloosheid laten ontstaan, de arbeidsongeschiktheid op haar beloop gelaten, de opvang van allochtonen niet goed gedaan' (VK, 091298).

Misvatting over armoede

Het vorenstaande wekt de indruk dat armoede een betrekkelijk goed in kaart gebracht vraagstuk is, en oplossingen niet omstreden zijn, ook al zetten ze nog niet zoveel zoden aan de dijk. We weten er veel van en we kunnen het erover eens worden. Dat is bij nader inzien evenwel een grote misvatting! Wat is armoede voor een beleidsprobleem?

Vier typen beleidsproblemen

Beleidsproblemen zijn er in soorten. Er is niet alleen sprake van slecht gestructureerde problemen. We kunnen indelingen maken in de mate waarin we kennis hebben van een probleem en er sprake is van consensus. Hoppe (1989, 1995) komt met een vierdeling op basis hiervan (zie terug).

Men kan ook een iets andere indeling maken, namelijk in:

- a een eenvoudig zeker probleem, dus een probleem waarmee bestuurders wel raad weten (bijvoorbeeld wegenonderhoud);
- b een complex en zeker probleem, dat wil zeggen knap lastige problemen die bestuurders echter ook 'onder de knie krijgen';
- c een eenvoudig en onzeker probleem;

d een complex en onzeker probleem.
Deze vierdeling is van Van Heffen (1993, 1996).

Vraag: Wat is armoede voor een beleidsprobleem?

Ons antwoord: We baseren ons op Engbersen (1998) en noemen het in termen van Van Heffen een complex en onzeker probleem ('wicked problem'). Een 'wicked problem' is vaak direct te herkennen aan cijfer-, interpretatie- en waardenstrijd. Het is een brandende kwestie. In Termen van Hoppe: een van *deongetemde politiek problemen*: de zekerheid op het vlak van kennis is gering (we weten er weinig van) en de consensus is laag. De cijfers van het CBS en SCP over armoede hebben ons blijkbaar in een val gelokt.

Herkenning van een brandende kwestie

Een 'wicked problem' of - in andere woorden - een brandende kwestie of 'ongetemd politiek probleem' (Hoppe)- is vaak direct te herkennen. Waaraan?

Aan *cijfer- en interpretatiestrijd*.

Of er armoede in Nederland bestaat en hoeveel burgers arm zijn, is bij nader inzien omstreden, zegt de bekende armoede-onderzoeker en socioloog, en voorzitter van de redactiecommissie van de jaarrapporten Arm Nederland, Godfried Engbersen. En: Armoede kan niet worden opgelost door simpel een beroep te doen op 'de feiten'. Waaruit bestaat dan dat verschil van mening?

Partijen die bij de discussie over armoede betrokken zijn, verschillen niet alleen over over de vraag welke feiten *relevant* zijn, maar geven ook geheel *verschillende interpretaties* van dezelfde feiten. Er blijkt in de praktijk vanuit *verschillende waarden* naar armoede te worden gekeken (zie Engbersen, 1998; Engbersen, Vrooman en Snel, 1998; SCP, 1998).

Het feit dat lage inkomensgroepen in het bezit zijn van duurzame consumptiegoederen is voor de een een 'bewijs' dat er geen armoede is en voor de ander dat 'moderne armoede' niet een probleem is van materiële nood 'maar vooral van sociale deprivatie', zegt Engbersen. Het hoge aantal werklozen onder 'armen' is voor de een een aanduiding voor de terugtred van een bepaald soort arbeid waar vroeger wel vraag naar was en voor de ander van werkschuwheid onder uitkeringsgerechtigden.

Er bestaan verschillende *beelden van armoede*, dus verschillende manieren om naar armoede te kijken: verschillende waardensystemen die met zich brengen om feiten te selecteren en interpreteren, en verschijnselen in taal te benoemen. Morgan zou hier spreken van 'images of material and social deprivation', Korsten (1988) van denkkaders of heuristieken van armoede. Engbersen spreekt van 'talen'. Dat beelden met taal samen hangen, ligt voor de hand (idem Korsten, 1988).

Engbersen heeft nader onderzoek gedaan naar die beelden rond armoede. hij herkent er vijf: a de bureaucratische taal; b de moralistische taal; c de dramatische taal; d de academische taal; en e de taal van de armen.

5 Vijf maal een idioom rond armoede: Engbersen vertelt

Engbersen heeft nader onderzoek gedaan naar de beelden rond armoede. Hij herkent er vijf. Dat zijn reconstructies. Men kan niet zeggen dat een individu bewust kiest voor een denkkader dat Engbersen hier noemt, maar uit de discussie in Nederland over armoede haalt hij wél vijf (re)constructies. Dat zijn:

- a de bureaucratische taal;
- b de moralistische taal;
- c de dramatische taal;
- d de academische taal; en
- e de taal van de armen.

In werkelijkheid zou een geschrift of mondelinge uiteenzetting een mix van meerdere beelden kunnen zijn (zie ook Korsten, 1988). En wellicht dat er

- naar tijd gezien nieuwe beelden bijkomen en afvallen, en dat er
- naar plaats gezien een verschil is in aantal en soort beelden. Niet is gezegd dat in België dezelfde vijf beelden herkenbaar zijn. Iets voor comparatief onderzoek.

Botsing van beelden over armoede

Er bestaat over armoede 'een taal- en cijferstrijd' (Engbersen, 1998). De vijf geconstateerde (gereconstrueerde) beelden over armoede botsen met elkaar.

De botsing is niet alleen het gevolg van de *verschillende positie* die de strijdende partijen innemen en de daarmee verbonden rollen, zoals die van politicus, ambtenaar, onderzoeker, zaakwaarnemer, slachtoffer, meent Engbersen. Er is ook een verschil in *achterliggende waarden* dat de positie en rol overstijgt; zo denken politici van verschillende politieke partijen anders over armoede.

Opnieuw een taak voor onderzoekers om aan de hand van verkiezingsprogramma's en fractiestandpunten in de Tweede Kamer te bezien welke van de vijf beelden terug te vinden zijn in GroenLinks, de PodA, enz. Engbersen doet hierover geen uitspraken.

Figuur: Beelden of denkkaders rond armoede vlg. Engbersen (1998)

| vergelijking van armoedetails | kenmerken | historisch | nabijheid t.o.v. ander idioom | overig |
|-------------------------------|---|--|-------------------------------|---|
| bureaucratisch idioom | vooral fin. grens ter bepaling van wat armoede is | discussie jaren '80 over minima, echte minima | wet. idioom | abstracte termen, technische termen, neutraliteit suggererend |
| moralistisch idioom | armoedigen verdienen het om geholpen ... | bekend uit armenzorg | dramatisch idioom | sterk normatief |
| dramatisch idioom | armoedigen moeten kunnen deelnemen aan ... (pakket dat hoort in min. standaard) | bij totstandkoming van Bijstandswet in 1963; Muskens | | concreet, persoonlijk, beeldend, emotioneel |

| | | | | |
|-------------------|--|----------------|--|---|
| academisch idioom | abstract, empirisch en theoretisch; onderzoek van oorzaken en gevolgen | vooral na 1980 | bureaucratisch idioom, maar minder eendimensionaal | wie zijn armen?; typen armen; oorzaken, gevolgen; referentiegroep |
| taal van de armen | slachtoffer-idioom; eigen situatiedefinitie | | | |

Waarom is een armoede-idioom te herkennen? We lopen elk beeld over armoede na en geven op basis van het artikel van Engbersen een kenschets, een aanduiding van de kijk op de armoede-definitie, en we gaan na of een bepaalde kijk in een bepaalde periode dominant was.

ad a De bureaucratische taal.

- Het idioom in het algemeen. De taal van de bureaucratische visie is abstract. De termen zijn technisch, zoals de term uit dit beeld: 'meerjarige echte minima'. De discussie binnen dit idioom suggereert normatieve neutraliteit. Het woord 'armoede' wordt zoveel mogelijk vermeden. Tijdens de drie kabinetten-Lubbers was gebruik van het woord 'armoede' taboe, aldus Engbersen (1998). De term '*minima*' was wel toegestaan.
- Wat is armoede? De bureaucratische taal blijkt tot uitdrukking te komen in de bepaling van de armoedegrenzen. Deze bepaling is voornamelijk financieel bepaald. Het gaat om de hoogte van het sociaal minimum, zoals dat in de Algemene Bijstandswet (ABW) is vastgelegd. Arm is degenen die net onder die grens zit of er net boven, afhankelijk van de definitie, aldus Engbersen.
- Tijd. Het bureaucratisch idioom deed vooral in de jaren tachtig opgeld toen vele onderscheidingen werden aangebracht, zoals in minima, echte minima, meerjarig echte minima.

ad b De moralistische taal.

- Het idioom in het algemeen. De taal uit het moralistisch beeld onderscheidt zich van het bureaucratisch idioom omdat geen neutraliteit wordt gesuggereerd maar een sterk moraliserende opstelling wordt gekozen. Armen worden getypeerd als mensen die zich onverantwoord gedragen, of ongemotiveerd zijn om een baan te zoeken. Er is ook een tegengesteld beeld binnen de moralistische taal: de arme is onschuldig, behoeftig, een uitverkorene.
- Wat is armoede? Armoedig zijn in het moralistisch zij die het 'verdienen' om geholpen te worden.
- Tijd. Het moralistisch idioom kent een lange traditie in de '*armenzorg*'.

ad c De dramatische taal.

- Het idioom in het algemeen. De taal van het dramatisch beeld is concreet, dramatisch, persoonlijk en emotioneel. Bisschop Muskens is de verpersoonlijking van dit idioom. Hij bracht het woord '*honger*' weer terug in de discussie. Brood stelen, mocht volgens hem in bijzondere omstandigheden van armoede. Door deze taal

worden alledaagse problemen van armen benoemd. Waarop mensen bezuinigen, de lidmaatschappen van verenigingen die ze moeten opzeggen, het bloemetje dat ze zich ontzeggen, de bitterheid van de stille armoede, de bittere ervaringen van bijstandsafhankelijkheid, op straat slapen, enz. Dit idioom werd lang, tijdens de drie kabinetten-Lubbers vermeden, maar wordt in televisie-debatten rcenter wél gekozen. Geconfronteerd met de uitspraken van Muskens reageerde premier Kok ook in deze taal ('Bij ons thuis moest elk dubbeltje ...').

- Wat is armoede? Armoede wordt hier benoemd met dingen die men niet meer kan. 'Bij ons is geen plaats meer voor ...'.
- Tijd. De dramatische taal speelde een prominente rol bij de totstandkoming van de AWB in 1963 stelt Engbersen, maar keert ook in de jaren tachtig en negentig terug.

ad d De academische taal.

- Het idioom in het algemeen. Is er een armoedegrens en hoe omvangrijk is armoede dan? Wat hebben armoedigen gemeen? Welke typen armoedigen zijn er en wat is hun herkomst en achtergrond? Wat zijn de oorzaken van armoede? 'In de academische taal wordt de oorzaak van armoede zelden bij de armen zelf gelegd, in de meeste gevallen wordt gewezen op boven-individuele processen als oorzaak van armoede', aldus Engbersen (1998). Wat zijn de gevolgen van armoede voor maatschappij, eigen groep en individu? Wat is eraan te doen? Dit idioom stelt de meeste soor onderzoek te beantwoorden vragen.
- Wat is armoede? Deze taal raakt aan de bureaucratische taal. De discussie gaat over armoedegrenzen. De armoedegrenzen worden echter niet alleen financieel bepaald. Tegenover 'armoede als materiële nood' komen begrippen naar voren als 'sociale uitsluiting' en 'overbodigheid', die andere dimensies van armoede naar voren brengen. Auteurs als de Nederlandse socioloog Schuyt en de Indiase econoom Armatya Sen wezen hier op. De 'academische armoede-taal' is dus geen hoofdzakelijk economische taal.
- Tijd. Deze taal ontwikkelde zich sinds 1960, met de verdere ontwikkeling van de sociale wetenschappen.

ad e De taal van de armen.

- Het idioom in het algemeen. Gebruiken armen het woord armoede? Welke onderscheidingen maken ze zelf en welke referentiegroepen hebben ze? Hoe beleven armen armoede? De taal van de armen is de taal waarin de armen zelf hun situatie verwoorden. Het is 'slachtofferproza'.
- Wat is armoede? Armoede is wat armen zelf als armoede definiëren.
- Tijd. De stem van de armen komt vooral naar buiten door zaakwaarnemers en via belangengroepen.

Een voorbeeld: om welke taal gaat het hier?

Opgave: Lees de volgende tekst en bekijk in welk van de vijf 'armoedetalen' van Engbersen deze uitspraak uit 1998 te plaatsen is.

'Het lijkt me zinvol te praten over verhoging van de uitkering. Het besteedbare inkomen voor onze doelgroep is onder druk komen te staan. Armoedebeleid bestaat tot nu toe te veel uit lapmiddelen. Dat lost structureel niets op. Uitvoering van het lapmiddelen-beleid kost veel ambtelijke inzet'.

Antwoord: Dit is een uitspraak die ons inziens het beste past in een van de denkkaders van Engbersen: de 'bureaucratische taal'. De uitspraak is afkomst van een directeur van een sociale dienst.

Vergelijking van de vijf denkkaders over armoede

Vraag: Wat leert een *vergelijking* van de *vijf* door Engbersen genoemde denkkaders/ denkkaders/ beelden/ talen u?

Het antwoord, gebaseerd op de analyse van Engbersen, luidt ons inziens als volgt.

- Ook al voerde het kabinet-Kok I en II een beleid van 'werk, werk, werk' een pluraliteit aan perspectieven op armoede bemoeilijkt het bereiken van consensus over de beleidsinhoud. De onderlinge 'afstand' tussen deze vijf talen rond armoede, deze taal- en cijferstrijd, is echter niet even groot. Dat is van belang om vanuit de botsing van talen naar overeenstemming te zoeken, wat zal moeten om tot een 'doorleefde' (machtsvrije) meerderheid te komen.

De 'bureaucratische taal' ligt betrekkelijk dicht tegen de 'academische taal' over armoede aan. In beide idiooms is er grote aandacht voor cijfers over de armoedegrens en de omvang van armoede, over categorieën armen, over oorzaken en of de oorzaken verschillen tussen categorieën.

- De redeneertrant verschilt tussen de beelden omdat de achterliggende waarden en uitgangspunten verschillen.

Wie impliciet uitgaat van een bureaucratisch beeld zal op zoek gaan naar de bepaling van de omvang van de armoede. Dan is een definitie nodig van armoede en zal ook nagegaan worden of en zo ja van welk inkomen sprake is. Wie inkomen heeft, kan dat verkrijgen uit betaalde arbeid. Wie werkloos is, krijgt een uitkering. Welke grens bestaat er voor een minimum-uitkering? Wie zo uitkomt bij minima, echte minima, meerjarige minima moet zich afvragen of op minimumniveau leven door werkloosheid ook impliceert dat sprake is van armoede. Dat moet alleen al daarom omdat iemand een relatie kan hebben met een vermogend iemand. Maar men moet ook naar de gezinssituatie kijken. Is sprake van een een-ouder-gezin? Dat wordt een hele rekenarij. Sommigen in het debat hebben (vanuit een ander beeld dan het bureaucratische) belang bij een zo hoog mogelijk aantal armen omdat het hun kijk versterkt (het zijn er zus of zoveel en dat betekent dat jullie, partij x, hardvochtig zijn om dat te negeren; enz.). Anderen hebben geen belang bij een preciese vaststelling van het aantal armen omdat ze andere prioriteiten hebben.

- De appreciatie voor dit armoede-idioom, deze talen, verschilt.

'Politici en beleidsuitvoerders worden vaak wanhopig van de complexe taal van de wetenschap, bijvoorbeeld als het gaat om de veelheid van armoededefinities en -benaderingen', aldus Engbersen. De armen zelf lopen niet weg met het academisch en het bureaucratisch idioom. Ze voelen zich 'vaak onbegrepen door de taal van de bureaucratie en de wetenschap' (Engbersen, 1998).

Pro beelden over armoede

De vijf beelden van Engbersen over armoede maken duidelijk dat een simpele oplossing niet bestaat en er meer nodig is dan meer werk en koopkrachtverbetering (Engbersen, 1998).

Kritiek op de vijf beelden

Het gebruik van beelden van armoede zou een probleem-oplossingsrichting moeten geven als het heuristische waren in de zin zoals Korsten (1988) die denkkaders bedoeld, of 'frames' in de betekenis die Rein & Schön (1986; 1993) resp. Schön & Rein (1991; 1994) eraan geven. De beelden van Engbersen geven die oplossingsrichting niet direct. Zo gezien schieten ze tekort.

Oplossingsrichtingen vinden in een 'intractable policy controversy'

VVD-fractie leider Hans Dijkstal erkent op 6 dec. 1998 in het tv-programma Buitenhof - op grond van het artikel van Engbersen - dat gezocht moet worden naar een probleemdefinitie waarin fracties in de Tweede Kamer elkaar vinden. Heeft Engbersen hier een concrete aanbeveling?

a De verschillende partijen moeten bereid zijn zich in andere perspectieven te verplaatsen dan het eigen denkkader of beeld. een voorwaarde voor consensusvorming is dus dat betrokkenen met elkaar willen communiceren.

b Engbersen houdt hem op grond van de vijf beelden voor dat een simpele oplossing niet bestaat. Een oplossing die uitsluitend gebaseerd is op één van de vijf beelden (zeer waarschijnlijk) is ons inziens, hoewel Engbersen hierover geen uitspraken doet, onvoldoende is om tot consensus of een meerderheid te komen.

c Hoewel het debat over armoede eufemisering van begripsvorming heeft opgeleverd, mede als gevolg van het verdwijnen van levensbedreigende armoede, heeft het debat toch ook nieuwe begrippen opgeleverd, zoals '*sociale uitsluiting*' en '*sociale overbodigheid*' die de diepgang in de probleemreflectie vergroten. Onder sociale uitsluiting, een term die op naam staat van de socioloog Cees Schuyt, wordt verstaan dat een deel van de beroepsbevolking overbodig geworden is op de arbeidsmarkt, wat tot gevolg heeft dat ze 'niet meer meetellen in de maatschappij' (Engbersen, 1998).

Gebruik van de term is ook gekritiseerd. Wie uitgaat van 'self report' door werklozen, kan weten dat vrij veel oudere arbeidsongeschikten, huisvrouwen en bijstandsmoeders zich niet maatschappelijk overbodig achten, aldus Engbersen (1998). Zij doen vrijwilligerswerk of leggen zich neer bij resp. hebben zich 'positief' verzoend met vervroegd uittreden. Het is ook niet zo dat een kwart van de Nederlandse bevolking bedreigd zou worden door 'sociale overbodigheid'.

Oplossingen die uitsluitend uitgaan van meer arbeid schieten dus tekort. Want arbeid, daar gaat het sommigen niet om; ze zijn tevreden met ontbreken van betaalde arbeid, meent Engbersen (1998).

Uitsluitend koopkrachtvergroting? De materiële problemen bij lage inkomensgroepen behoeven relativering maar dat neemt niet weg dat bepaalde

groepen, zoals 65-plussers, wel degelijk in een financieel zwakke positie verkeren (Engbersen, 1998).

d En: 'Het oplossen van het armoedevraagstuk impliceert meer dan koopkrachtverbetering of het terugdringen van het niet-gebruik van voorzieningen. Het impliceert ook het ter discussie stellen van het integratievermogen van de dominante instituties van onze samenleving, en van de centrale paradigma's die in de vormgeving en uitvoering van het beleid centraal staan' (Engbersen, 1998).

Aanbevelingen volgens Engbersen

1 Expliciteer de wetenschappelijke vooronderstellingen die ten grondslag liggen aan cijfers en analyses.

2 Er is onvoldoende basis voor een 'harde' 'armoedemaat'. Maar ook geldt: er dient gewaakt te worden tegen een *te ruime* definitie van armoede want dan boedt de maatschappelijke geloofwaardigheid in. Een precies beeld van de sociale kenmerken van armoedegroepen die zich rond een minimuminkomen 'bewegen', is nodig.

3 Zicht is nodig op dynamiek in de armoede. Welke armoede is tijdelijk (en is door wat op te heffen?) en welke is duurzaam? Hierover is onvoldoende bekend.

4 Meer onderzoek is nodig naar de gevolgen van armoede.

5 Meer inzicht is nodig over de uitsluitende werking van het onderwijs-, arbeidsmarkt- en sociaal-zekerheidsstelsel.

6 Er is terughoudendheid nodig in het weer introduceren van nieuwe begrippen.

Literatuur

Over sociale zekerheid

- Teulings, C., R. van der Veer en W. Trommel, Dilemma's van sociale zekerheid – Een analyse van tien jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid, Vuga, Den Haag, 1997.

Over armoede:

- Allers, M. & S. Schrantee, Gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid en armoedeval, Groningen, 2000. Ook: <http://www.coelo.nl>

- Allers, M. & F. Sijtsma, Kengetallen gemeentelijk armoedebeleid – Een praktische handleiding, VNG uitgeverij, Den Haag, 1997.

- Bruijn, P. de, M. Gaddijn, e.a., Het gemeentelijk armoedebeleid: een inventarisatie, Research voor Beleid, Den Haag, 1997.

- Engbersen, G., Armoede dient nader te worden gedefinieerd, in: NRC, 5 dec. 1998.

- Engbersen, G. en Th. Jansen, Armoede in de maatschappelijke verbeelding (1945-1990), Stenfert Kroese, Leiden, 1991.

- Engbersen, G., J.C. Vrooman en E. Snel (red.), Effecten van armoede - Derde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.

- Gouda, F., Poverty and political culture - The rethoric of social welfare in the Netherlands and France, 1815-1854, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1995.

- Sociaal en Cultureel Planbureau, Armoedebareometer 1998, SCP, Den Haag, 1998.

- Sociaal en Cultureel planbureau, Armoedemonitor 2001, Den Haag, 2001.

Over denkkaders, framing, reframing:

- Korsten, A.F.A., Bestuurskunde als avontuur, Kluwer, Deventer, 1988.

- Rein, M. en D. Schön, Frame-reflective policy discourse, in: *Beleidsanalyse*, 1986, nr. 4, pp. 4-19.
- Rein, M. en D. Schön, Reframing policy discourse, in: Fischer, F. en J. Forrester (ed.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Duke University Press, Durham, 1993, pp. 145-167.
- Schön, D. en M. Rein, Frame analysis, in: Wagner, P., C.H. Weiss e.a. (eds.), *Social sciences and modern states*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, pp. 262-290.
- Schön, D. en M. Rein, *Frame reflection: towards the resolution of intractable policy controversies*, Basic Books, New York, 1994.
- Baumard, Ph., *Tacit knowledge in organizations*, Sage, Londen, 1999.
- Gutmann, A. & D. Thompson, *Democracy and disagreement – Why moral conflict cannot be avoided in politics, and what should be done about it*, Harvard UP, Cambridge, 1996.