



DREMPELS SLECHTEN

Belemmeringen die lager opgeleiden ervaren als zij gebruik maken van publieke dienstverlening

Met subsidie van Instituut Gak

Drempels slechten

Belemmeringen die lager opgeleiden ervaren als zij gebruik maken van publieke dienstverlening

Februari 2020

Nadja Jungmann
Ellen Uiters
Hanneke de Bruin
m.m.v. Matthijs Verzaal



Lectoraat Schulden en Incasso. Hogeschool Utrecht, Kenniscentrum Sociale Innovatie

Bezoekadres:
Padualaan 101
3584 CH Utrecht

Postadres:
Postbus 85397
3508 AJ Utrecht

Telefoon: 088 - 481 92 22
E-mail: ksi@hu.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd door het lectoraat Schulden en Incasso van Hogeschool Utrecht met subsidie van Instituut Gak.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	11
1.1 Belemmeringen bij het gebruik van publieke dienstverlening	11
1.2 Aanpak en opbouw van het rapport	12
2 Laagopgeleid in deze tijd	14
2.1 Een lage opleiding staat vaak niet op zichzelf	14
2.2 Tijdgeest: participatie, eigen verantwoordelijkheid en bezuinigingen	17
2.3 Wetenschap: een groeiend inzicht in beperkingen in doenvermogen	18
2.4 De overheid vraagt van burgers wat zij niet vanzelfsprekend kunnen	19
3 Literatuur: veel gerapporteerde belemmeringen	22
3.1 Algemene belemmeringen bij het gebruik van publieke dienstverlening	22
3.2 Belemmeringen in specifieke kanalen van dienstverlening	23
4 Belemmeringen in de wettelijke regelingen	26
4.1 De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)	26
4.2 De Participatiewet	27
4.3 De Wmo 2015	29
4.4 De wanbetalersregeling zorgverzekering	30
4.5 Overeenkomsten in belemmeringen bij de wettelijke regelingen	31
5 Belemmeringen bij de verschillende kanalen	32
5.1 Belemmeringen rondom brieven en formulieren	32
5.2 Belemmeringen rondom persoonlijk contact	34
5.3 Belemmeringen rondom online omgevingen	36
5.4 Belemmeringen rondom de locatie en ontmoetingsruimten	37
5.5 Overige belemmeringen	38
5.6 Overzicht van de belemmeringen	40
6 De rol van emoties en beleving	41
6.1 Emoties en beleving van publieke dienstverlening	41
6.2 Doorwerking van emotie en beleving op gedrag	46
6.3 Beschouwing op emotie, beleving en doorwerking	49
7 Proceselementen en beleving werken door	52
7.1 Hoe interfereren proceselementen en belevingen met elkaar?	52
7.2 Mate van willen, kunnen en begrijpen; drie pijlers van samenwerking	56
7.3 Belangrijke drempels: mismatches in willen, kunnen en begrijpen	59
8 Beantwoording van de onderzoeksvraag	60
8.1 Mensen met een lagere opleiding zijn gemiddeld genomen kwetsbaarder	60
8.2 Lager opgeleiden ervaren verschillende soorten belemmeringen	61
8.3 De gevonden drempels manifesteren zich in een ingewikkelde context	64
8.4 Aanbevelingen	64
Literatuurlijst	67
Bijlage 1 Topiclijsten interviews en begeleidingscommissie	75

*Een lagere opleiding maakt vaak
deel uit van een cluster aan
belemmeringen en opgaven*

Samenvatting

In de publieke dienstverlening gericht op de aanpak van schulden, werkloosheid en de inning van de eigen bijdrage Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 en de wanbetalersregeling zijn lager opgeleiden oververtegenwoordigd. Publieke dienstverleners hebben aandacht voor deze groep maar zijn ook zoekend wat zij nodig heeft om haar weg in de verschillende voorzieningen beter te vinden. Om daar meer beelden bij te krijgen heeft het lectoraat Schulden en Incasso van het Kenniscentrum Sociale Innovatie van de Hogeschool Utrecht onderzoek gedaan. De onderzoeksvraag luidt: *Welke belemmeringen ervaren specifiek lager opgeleiden bij het gebruik van publieke dienstverlening op het terrein van sociale zekerheid en de financiële kant van het gebruik van zorg en wat is de doorwerking van deze belemmeringen?*

Om antwoord te geven op bovengenoemde vraag is om te beginnen in kaart gebracht wat er bekend is over het gebruik van de publieke dienstverlening door lager opgeleiden en de belemmeringen die zij daar zoal bij tegenkomen. Een belangrijke eerste notie in de literatuur is dat een lagere opleiding zelden op zichzelf staat. Zij maakt door onderliggende causatie en selectiemechanismen vaak deel uit van een kluwen aan belemmeringen en opgaven om je staande te houden in het moderne leven. Veel lager opgeleiden hebben door de optelsom waar hun opleidingsniveau deel van uitmaakt een kwetsbare positie in onze maatschappij.

In de context van die kwetsbaarheid richt dit onderzoek zich op de wettelijke kaders: Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs) en de Participatiewet, waarbij specifiek aandacht is voor het aanvragen van bijstand, de inning van de eigen bijdrage Wmo 2015 en achterstanden bij het betalen van de zorgverzekering. Een belangrijke gemeenschappelijke deler in deze kaders is dat zij tot stand zijn gekomen in de periode waarin de Nederlandse verzorgingsstaat wordt omgevormd naar een *enabling*

state waarin participatie voorop staat en er in dat licht een groot beroep wordt gedaan op eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. Voor de onderzochte wettelijke kaders geldt dat zij de afgelopen periode breed zijn onderzocht en dat evaluaties laten zien dat burgers in de uitvoering niet zonder meer begrijpen waar ze aan toe zijn. De overgang naar de *enabling state* vindt plaats in een periode waarin wetenschappelijk onderzoek steeds overtuigender laat zien dat ons zogenaamde doenvermogen onder druk komt te staan als er te lang te veel van ons wordt gevraagd. Het gegeven dat veel lager opgeleiden worstelen met belemmeringen en opgaven zoals een laag inkomen, een matige gezondheid en lagere lees- en digitale vaardigheden vormt een belangrijk kader in het duiden van de uitkomsten van het onderzoek.

Belemmeringen in proceselementen van de dienstverlening

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zijn er bij een schuldhelpverlenende organisatie, een sociale dienst in haar rol als uitvoerder van de Participatiewet en het CAK per organisatie tien cliënten en tien professionals bevraagd op de belemmeringen die zij ervaren bij proceselementen zoals brieven, gesprekken en online omgevingen. Het resultaat van de interviews is dat zij in hoge mate in overeenstemming aangeven dat lager opgeleiden met name veel belemmeringen ervaren in de brieven die zij ontvangen en de online omgevingen die zij moeten gebruiken. De gesprekken en locaties waar professionals en cliënten elkaar ontmoeten leveren daarbij ook nog wel de nodige belemmeringen op. Naast te veel en te ingewikkelde brieven en gesprekken die niet altijd een heldere to-do lijst opleveren, worden ook een tekort aan geld om naar een afspraak te komen en te rumoerige omgevingen als belemmeringen genoemd. Een overzicht van de belangrijkste ervaren belemmeringen is hieronder opgenomen.



BELEMMERINGEN			
De door cliënten gerapporteerde belemmeringen per kanaal			
KANAAL 1 Schriftelijke communicatie	KANAAL 2 Persoonlijk contact	KANAAL 3 Online communicatie	KANAAL 4 Fysieke ruimte
PROCESELEMENTEN			
 BRIEF VEEL VAAK MOEILIK LAAT ZAKELIJK VAN TOON FORMULIEREN VEEL MOEILIK VEELEISEND HARDE DEADLINE	 GESPREK t.a.v. zichzelf: BEPERKT OVERZICHT VEEL SCHAAMTE VEEL STRESS VEEL INFO t.a.v. professional: BEPERKTE INTERESSE ONPERSOONLIJK VEEL WISSELINGEN	 WEBSITE MOEILIK ONERVAREN	 ONTVANGST-RUIMTE RUMOERIG VERVOER GEEN MOGELIJKHEID

BELEMMERINGEN			
De door professionals gerapporteerde belemmeringen per kanaal			
KANAAL 1 Schriftelijke communicatie	KANAAL 2 Persoonlijk contact	KANAAL 3 Online communicatie	KANAAL 4 Fysieke ruimte
PROCESELEMENTEN			
 BRIEF VEEL VAAK MOEILIK LAAT FORMULIEREN VEEL MOEILIK VEELEISEND HARDE DEADLINE	 GESPREK t.a.v. zichzelf: MOEILIK INSCHATTEN TAALNIVEAU, MOGELIJKHEDEN HULPBEHOEFTE TE WEINIG TIJD t.a.v. client: BEPERKT OVERZICHT VEEL SCHAAMTE VEEL STRESS BEPERKTE VAARDIGHEDEN	 WEBSITE MOEILIK ONERVAREN GEEN INTERNET- VERBINDING	 ONTVANGST-RUIMTE RUMOERIG VERVOER GEEN MOGELIJKHEID

Belevingen vormen een tweede set belemmeringen

Bij het uitwerken van de interviews werd al snel duidelijk dat het gebruik van publieke dienstverlening de nodige emoties oplevert. De ongevraagde beschrijvingen daarvan waren met name negatief met af en toe een positieve noot. De beschrijvingen waren zowel in de interviews met de cliënten als met professionals zo uitgebreid dat besloten is om een secundaire analyse uit te voeren op de gespreksverslagen.

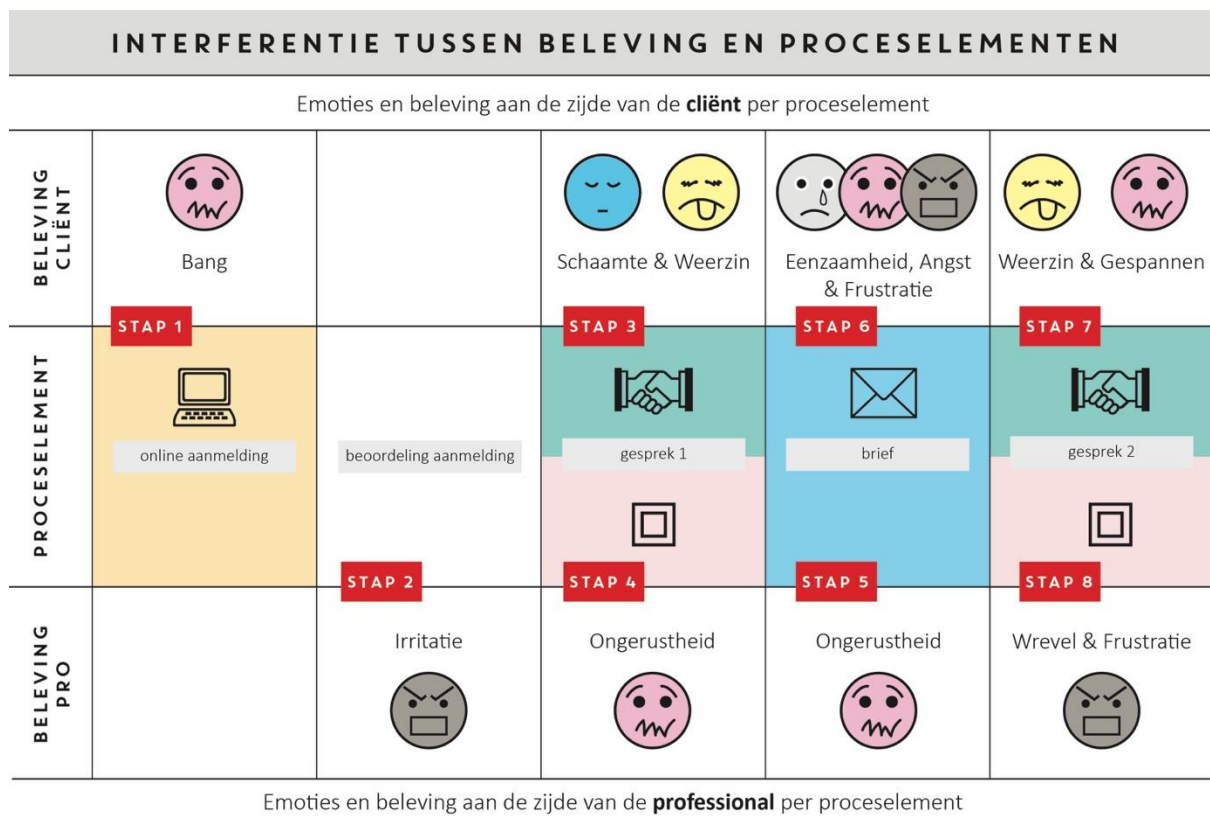
De uitkomst daarvan is dat cliënten en professionals een waaier van vooral negatieve belevingen beschrijven. De belevingen zijn geworteld in emoties en werken op vier manieren door, te weten in negatieve verwachtingen en wantrouwen ten aanzien van de dienstverlening, weerstand en passiviteit. De belevingen en zeker de doorwerkingen zijn daarmee naast de tastbare belemmeringen zoals te veel en te ingewikkelde brieven of websites te beschouwen als een tweede set belemmeringen. In de visual hiernaast is uitgewerkt welke belevingen de cliënten en professionals in de interviews over tastbare belemmeringen in brieven, gesprekken, online omgevingen en ontmoetingsplekken ongevraagd beschrijven en hoe deze doorwerken.

De opbrengsten ten aanzien van de emoties zijn het resultaat van een secundaire analyse. Dit brengt enerzijds de beperking met zich mee dat de beschrijving wellicht niet volledig is. Anderzijds laat het gegeven dat er ondanks dat er niet specifiek naar gevraagd wordt er ongevraagd zoveel over verteld wordt zien hoe groot de rol (en daarmee de belemmeringen) van belevingen zijn in de publieke dienstverlening.

BELEMMERINGEN		
De door cliënten gerapporteerde emoties & belevingen		
EMOTIE	BELEVING	DOORWERKING
VREUGDE 	OPLUCHTING TROTS	VERMIJDENDE PASSIVITEIT
VERDIET 	EENZAAMHEID WANHOOP MELANCHOLIE	
ANGST 	SPANNING STRESS ONGERUSTHEID	NEGATIEVE VERWACHTINGEN
WOEDE 	FRUSTRATIE VERONTWAARDIGING IRRITATIE	WEERSTAND
SCHAAMTE 	MINDERWAARDIG	WANTROUWEN
WALGING 	AVERSIE AFKEER	

Belemmeringen in beleving en proceselementen interfereren

Bij de secundaire analyse werd in de citaten heel zichtbaar dat de tastbare belemmeringen zoals rumoer op een ontmoetingsplek of een onduidelijke online portal niet los kan worden gezien van belevingen zoals schaamte, weerzin of minderwaardigheid. Ze werken op elkaar in. Daarbij gaan emoties en belevingen van professionals zodra cliënt en professional elkaar ontmoeten ook op elkaar inwerken. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat iemand zich voor publieke dienstverlening moet aanmelden via een online portal. Bij het invullen van het online formulier bekruipt de cliënt het gevoel dat hij het niet goed doet. Bij diverse invulvelden weet hij niet zo goed wat hij daar moet invoeren. Dit levert bij de cliënt gevoelens van angst (bang) en onrust op. Vervolgens wordt de aanmelding door een professional bekeken als voorbereiding op het intakegesprek. De professional voelt irritatie opkomen als weer een cliënt het formulier maar half heeft ingevuld. Dit betekent dat de professional allerlei zaken weer moet uitvragen in een intake waarin toch eigenlijk al meer moet worden uitgevraagd dan waar tijd voor is. Het daaropvolgende gesprek is dus geen neutrale samenkomst. Belevingen van angst en onrust ontmoeten irritatie. Het gesprek is dan een belangrijk moment. De aanvankelijke belevingen kunnen door het gesprek versterkt worden, van kleur verschieten, gelijk blijven of afnemen. In onderstaande visual is uitgewerkt hoe de beleving en proceselementen kunnen interfereren en zo de kans op een positieve uitkomst van de samenwerking kan versterken maar ook verzwakken.



Belevingen en proceselementen werken dus op elkaar in. Het is in dit licht dus van belang om te constateren dat proceselementen geen neutraal gegeven zijn maar landen in belevingen. Belevingen die in de context van publieke dienstverlening aan lager opgeleiden aan in ieder geval de cliëntzijde vaak negatief zijn. Angst, schaamte en boosheid worden veel genoemd.

Begrijpen, willen en kunnen zijn bepalend voor de procesuitkomsten

Het inzicht dat proceselementen zoals brieven en gesprekken interfereren met belevingen maakt in het verzamelde materiaal zichtbaar dat er drie samenwerkingspijlers zijn te onderscheiden die verklaren hoe het komt dat trajecten in de publieke dienstverlening goed of minder goed verlopen. Deze drie pijlers zijn begrijpen, willen en kunnen en zijn van toepassing op zowel de cliënten als de professionals. Voor beide zijden

geldt dat als zij de ander *begrijpen*, samen *willen* werken en *kunnen* bieden wat de ander nodig heeft dat een traject dan goed ingericht is. Dan kunnen er positieve resultaten worden geboekt. Als echter aan de zijde van de cliënt of de professional tenminste een van deze pijlers negatief gericht is, dan wordt een goede uitkomst een stuk ingewikkelder. Begrijpen, willen en kunnen zijn een stuk minder tastbaar dan belemmeringen in brieven of gesprekken, ook minder tastbaar dan emoties en belevingen maar lijken op basis van de interviews wel belangrijke verklaringen te geven. Deze drie pijlers verklaren bijvoorbeeld waarom een ingewikkelde brief op zichzelf weliswaar niet wenselijk maar tegelijkertijd overkomelijk is. De stand van het begrijpen, willen en kunnen geeft een omvattende verklaring voor succes of falen. Een ingewikkelde brief is zoals gezegd niet wenselijk, maar leidt niet direct tot problemen als een cliënt geholpen *wil* worden. Als de cliënt voelt dat de professional zijn of haar leefwereld begrijpt en er in die context geen sprake is van afkeuring of ander negatieve beelden, is de drempel om te bellen met de vraag wat er in de brief staat een stuk lager. De omvang van een belemmering wordt niet alleen bepaald door het proceselement (de ingewikkelde brief) of de beleefde emotie (onmacht) maar ook, en misschien nog wel steviger, door de richting waarin het begrijpen, willen en kunnen staat in de samenwerking. De belangrijkste conclusie in voorliggend onderzoek is derhalve dat het niet wederzijds begrijpen en willen en kunnen samenwerken de meest belangrijke drempels zijn waar lager opgeleiden in de publieke dienstverlening tegenaan lopen.

Drie aanbevelingen

Om de beschreven drempels te slechten, zijn er drie aanbevelingen uitgewerkt:

1. Breng verbeteringen aan in de losse proceselementen, bij voorkeur in een integrale benadering;
2. Bied cliëntondersteuning om de weg te vinden;
3. Procesmonitoring op begrijpen, willen en kunnen.

1 Breng verbeteringen aan in de losse proceselementen, bij voorkeur in een integrale benadering.

In de afgelopen jaren is in de publieke dienstverlening steeds meer aandacht gekomen voor het verbeteren van de beleving van proceselementen zoals brieven, online omgevingen en de gesprekken. Tegelijkertijd is er op deze elementen ook nog veel te winnen. Zo zijn veel brieven wel aangepast naar bijvoorbeeld taalniveau B1. Maar het is geen vanzelfsprekendheid dat bijvoorbeeld vaak gevoelde belevingen van cliënten zoals schaamte een plek hebben in brieven. Daarbij worden proceselementen nog altijd als losse projecten opgepakt. De professionals krijgen een training gespreksvoering die los staat van een project waarin de brieven worden herschreven. Er valt winst te boeken door klantreizen te organiseren en in kaart te brengen hoe de verschillende proceselementen elkaar opvolgen en wat die volgtijdelijkheid vraagt. Op een wijze waarbij veel gevoelde belevingen van cliënten worden meegenomen in een integrale benadering van verbetering.

2 Bied cliëntondersteuning om de weg te vinden.

In de Wmo 2015, de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Jeugdwet is vastgelegd dat cliënten recht hebben op cliëntondersteuning. Het doel daarvan is om cliënten vanuit een onafhankelijke positie wegwijs te maken en de ondersteuning te bieden die zij nodig hebben om hun aandeel in de samenwerking te leveren. De cliëntondersteuning vanuit de Wmo 2015 is heel breed. De informatie, het advies en de kortdurende ondersteuning kunnen ook betrekking hebben op vraagstukken zoals werk (bijstand) of schuldenproblematiek. De kracht van cliëntondersteuning is dat de cliënt erop mag rekenen dat de cliëntondersteuner zich richt op het belang van de cliënt. Als je dankzij de uitleg van je cliëntondersteuner (beter) begrijpt dat een maatregel niet specifiek tegen jou is gericht maar voortkomt uit de wetgeving die voor iedereen geldt, kan dat doorwerken op je wil om samen te werken. Clientondersteuning kan een welkome aanvulling zijn voor al die lager opgeleiden die belemmeringen ervaren in zowel de proceselementen als hun belevingen. Clientondersteuning kan hulp bieden om een brief te begrijpen maar ook om met wat minder negatieve verwachtingen aan een proces te beginnen en zo zelf niet onbedoeld bij te dragen aan minder goede samenwerking. In de praktijk weten cliënten lang niet altijd dat zij recht hebben op deze ondersteuning. Het beter bekend maken van deze voorziening kan in het licht van dit onderzoek wellicht niet alleen bijdragen aan cliënten die beter de weg vinden maar ook aan een positievere beleving van publieke dienstverlening.

3 Procesmonitoring op begrijpen, willen en kunnen.

De belangrijkste opbrengst van het onderzoek is misschien wel het besef dat wederzijds begrijpen, willen en kunnen de meest omvattende en meest doorwerkende belemmeringen zijn waar lager opgeleiden tegenaan lopen. In de afgelopen jaren is er in de reclassering een instrument ontwikkeld om de kwaliteit van de

samenwerking in gesprekken te meten en te verbeteren: de alliantiemonitor (www.hu.nl/onderzoek/projecten/werkalliantie-tussen-professional-en-client-in-het-gedwongen-kader). In lijn met de wetenschappelijke basis die onder dit instrument ligt, lijkt het de moeite waard om te verkennen of er een procesmonitor kan worden ontwikkeld die over de verschillende proceselementen heen meet hoe het begrijpen, willen en kunnen aan zowel de cliënt- als de professional/ dienstverleningszijde is gericht. Door in kaart te brengen of deze drie pijlers van samenwerking voldoende in de goede richting staan, kan dan gericht gewerkt worden aan verbeteringen van dienstverlening. In een dergelijke procesmonitor wordt dan vanaf abstract niveau (begrijp ik jou, wil ik met jou samenwerken, kan ik leveren wat er nodig is?) toegewerkt worden naar ook de tastbare proceselementen zoals de rumoerigheid van ontmoetingsruimten of de ingewikkeldheid van een verplichte online omgeving.

*De belangrijkste belemmeringen die
lager opgeleiden ervaren bij het
gebruik van publieke dienstverlening
zijn geworteld in wederzijdse
tekorten in begrijpen, willen en
kunnen samenwerken*

1 Inleiding

Het gaat goed met Nederland (CBS, 2018). We zijn gezond, steeds hoger opgeleid en de economische groei was in 2017 groter dan in de tien jaar daarvoor. Daarbij zijn we gelukkig en tevreden met het leven (Dekker & Houwelingen, 2017) en financieel gaat het ook best goed. De werkloosheid daalde in 2017 sterker dan we in decennia meemaakten en we hebben aanmerkelijk minder geldzorgen dan een jaar of vijf geleden. In 2013 maakte 32 procent van de Nederlanders zich zorgen over de huishoudfinanciën. Dit daalde in 2017 naar 26 procent (CBS, 2018). En toch is dit plaatje maar een deel van het verhaal. Er is een grote groep die (langdurig) afhankelijk is van het stelsel van sociale zekerheid en/of in tijdelijke, flex of andere soortige verbanden worstelt om het leven op de rit te krijgen of te houden. Voor de middengroepen geldt dat ze steeds meer inspanningen moeten verrichten om hun levensstandaard te behouden (WRR, 2017) en voor de minima geldt dat zij kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt (Kromhout e.a., 2018). In hun streven naar economische zelfredzaamheid hebben deze groepen vaak ondersteuning nodig van publieke dienstverleners zoals een sociale dienst, het UWV, schuldhulpverleners, CAK en/of SVB. Van deze partijen wordt gevraagd om de dienstverlening af te stemmen op de brede groep die zij bedient: hoog- en laaggeletterden, hoog- en laag opgeleiden, gezonde en niet gezonde mensen, et cetera. Maar wat betekent die opgave eigenlijk? Instituut Gak heeft het Kenniscentrum Sociale Innovatie (KSI) gevraagd om antwoord te geven op de volgende vraag: *Welke belemmeringen ervaren specifiek lager opgeleiden bij het gebruik van publieke dienstverlening op het terrein van sociale zekerheid en de financiële kant van het gebruik van zorg en wat is de doorwerking van deze belemmeringen?* In voorliggende rapportage wordt deze vraag beantwoord en wordt een handreiking gedaan aan publieke dienstverleners om de gevonden drempels te slechten. De focus in dit project ligt op lager opgeleiden tussen de 18 en de 65 jaar. Onder lager opgeleid wordt verstaan: alleen basisonderwijs gevolgd of maximaal een vmbo of mbo-diploma niveau 1. Iemand heeft in dat geval dan nog niet wat ook wel genoemd wordt een startkwalificatie, een minimaal niveau waarmee verwacht mag worden dat mensen op de arbeidsmarkt een plek vinden (www.ensie.nl/cbs/startkwalificatie-onderwijs).

Een belangrijke notie bij dit onderzoek is het besef dat het etiket ‘lager opgeleid’ op zichzelf niet zoveel zegt: er zijn heel veel mensen die laag zijn opgeleid en zich prima redden in deze maatschappij. Tegelijkertijd laat onderzoek zien dat lager opgeleiden wel vaker voor lastige opgaven in het leven staan dan hoger opgeleiden. Zo is het werkloosheidspercentage van laagopgeleiden exclusief scholieren met 8,9% aanmerkelijk hoger dan van mensen met een opleiding op middelbaar (6,4%) en hoog niveau (3,7%). Daarbij gaat lager opgeleid zijn relatief vaak samen met een cluster aan factoren die een belemmering kunnen vormen voor duurzame economische zelfredzaamheid. Denk bijvoorbeeld aan belemmeringen zoals laaggeletterdheid, digibeeft zijn, overgewicht, financiële problemen en een kwetsbare arbeidsmarktpositie et cetera (Vrooman, 2014). De WRR wijst er in dit kader op dat rondom laagopgeleid zijn zowel onderliggende causatie- als selectiemechanismen lijken te spelen die maken dat mensen met een lagere opleiding gemiddeld genomen kwetsbaar zijn (WRR, 2018). Dit project richt zich specifiek op lager opgeleiden die ondersteuning nodig hebben van publieke dienstverlening op het terrein van de sociale zekerheid en arbeidsmarkt.

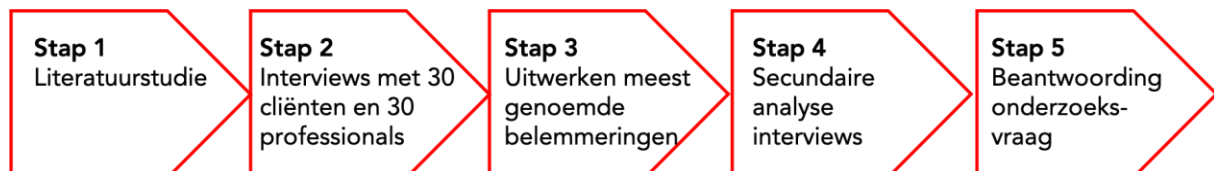
Dit onderzoek gaat over de ervaren belemmeringen in het gebruik van publieke dienstverlening van mensen die niet alleen een lagere opleiding hebben maar bij wie die lagere opleiding samengaat met kwetsbaarheden zoals werkloosheid, financiële problemen of gezondheidsproblemen. In het publieke debat wordt er wel gevraagd om de term praktijkgeschoold in plaats van lager opgeleid. Op de plek van lager opgeleid kan in dit licht dan ook praktijkgeschoold worden gelezen.

1.1 Belemmeringen bij het gebruik van publieke dienstverlening

In voorliggende rapportage wordt antwoord gegeven op de vraag tegen welke belemmeringen specifiek lager opgeleiden aanlopen bij het gebruik van publieke dienstverlening. De analyse is niet alleen uitgeschreven in deze rapportage maar ook uitgewerkt in een filmpje dat te vinden is via de website www.schuldenenincasso.nl/drempelsgeslacht. In hoofdstuk acht wordt de hoofdvraag beantwoord en worden handreikingen gedaan om de beschreven drempels te slechten.

1.2 Aanpak en opbouw van het rapport

In deze paragraaf is uitgewerkt welke stappen zijn gezet om tot dit rapport te komen en welke afwegingen daarbij zijn gemaakt. De belangrijkste bronnen waar dit rapport op leunt zijn een literatuurstudie en zestig gesprekken met cliënten en professionals bij drie organisaties. Te weten tien cliënten en tien professionals van een schuldhelpverlenende organisatie (SHV), tien cliënten en tien professionals van een sociale dienst (SD) in het kader van de Participatiewet en tien cliënten en tien professionals van het CAK in het kader van de eigen bijdrage Wmo 2015 en de wanbetalersregeling. De verschillende stappen die gevolgd zijn, staan weergegeven in figuur 1 en worden vervolgens in de tekst toegelicht.



Figuur 1: Gevolgde stappen in het onderzoek.

Stap 1: Verkennen literatuur

De eerste stap in het onderzoek was een literatuurstudie om in kaart te brengen wat er al bekend is over de belemmeringen die lager opgeleiden ervaren bij het gebruik van publieke dienstverlening. In bijlage 1 is nader uitgewerkt welke zoekstrategie daarbij is gebruikt. De belangrijkste conclusie op basis van de literatuurstudie luidt dat er vooral veel bekend is over de samenhang tussen laag opgeleid zijn en uitkomstmaten op terreinen als arbeidsmarktpositie en gezondheid. Bijvoorbeeld dat lager opgeleiden gemiddeld minder gezond zijn en korter leven. Over belemmeringen die zij ervaren bij het gebruik van publieke dienstverlening is weinig bekend. Er is wel wat literatuur over bijvoorbeeld de belemmeringen die brieven opleveren. Het ontbreekt aan studies die een integraal beeld schetsen van de belemmeringen. Het gegeven dat er in deze studie nadrukkelijk naar die samenhang wordt gekeken, kan dus beschouwd worden als een aanvulling op de bestaande kennis.

Op basis van de literatuurstudie is besloten om in de interviews uit te vragen welke belemmeringen lager opgeleiden ervaren in vier kanalen van de publieke dienstverlening: ontvangen brieven, de te gebruiken online omgevingen, de gesprekken en de ontmoetingsruimten. En daarbij nadrukkelijk te vragen naar samenhang of doorwerking. Om te zorgen dat bij het project relevante inzichten uit het veld en wetenschap worden meegenomen, is bij het project een begeleidingscommissie gevormd met experts. Al in een vrij vroeg stadium gaf de begeleidingscommissie daarbij in overweging om naast (de samenhang in) belemmeringen ook door te vragen op de thema's vertrouwen en wantrouwen in de publieke dienstverlening. In hoofdstuk drie is samengevat wat de analyse van de literatuur heeft opgeleverd.

Stap 2: Opstellen topiclijsten en uitvoeren zestig interviews

De tweede stap in het onderzoek was het samenstellen van een topiclijst op basis van de geraadpleegde literatuur en op basis van de suggesties van de begeleidingscommissie. Per organisatie zijn tien cliënten en tien professionals geïnterviewd. De topiclijsten zijn te vinden in bijlage 2. Vanzelfsprekend is bij de topiclijst niet alleen gevraagd naar ervaren belemmeringen bij de vier kanalen (brieven, online omgevingen, gesprekken en ontmoetingsruimten) maar ook naar eventuele andere belemmeringen. Per gesprek was er ruim een uur beschikbaar. Een belangrijk gevolg daarvan is dat dit rapport voorziet in inzicht in de meest genoemde belemmeringen voor elk van de vier genoemde kanalen. Deze aanpak betekent dat niet gezegd kan worden dat een niet-genoemde belemmering niet aan de orde is. Gezien het semigestructureerde karakter van de interviews en het beperkte aantal interviews zijn de belemmeringen niet gekwantificeerd in percentages of een andere maatstaf. Bij veel gesprekken werd het grootste deel van de tijd besteed aan de brieven en face-to-face contacten, mede omdat deze proceselementen de belangrijke plekken innemen in de onderzochte dienstverlening.

Stap 3: Uitwerken interviews in beschrijving ervaren belemmeringen

De derde stap in het onderzoek was het transcriberen van alle interviews en het uitwerken van de informatie die cliënten en professionals gaven over de (samenhang) in de belemmeringen die zij ervaren. Dit leverde een helder verhaal op met niet al te veel nieuwe inzichten. De uitkomsten zijn in lijn met de beschikbare literatuur. De uitwerking van de ervaren belemmeringen is te vinden in hoofdstuk vijf.

Stap 4: Secundaire analyse op de interviews

Bij het uitwerken van de interviews viel direct op dat zowel de cliënten als de professionals in de beantwoording van de vragen over de vier kanalen van de dienstverlening veel vertelden over de beleving van de dienstverlening. Ze vertelden bijvoorbeeld over zelfbeelden die doorwerken in de omgang met brieven, over hun mentale staat en de wijze waarop die interfereerde met belemmeringen in bijvoorbeeld de gesprekken en de impact van een beperkt sociaal netwerk. Ook de professionals gaven in de interviews niet alleen informatie over tastbare belemmeringen waar hun cliënten tegenaan lopen maar ook over bijvoorbeeld de wijze waarop ze naar cliënten kijken en de impact die dat heeft op de (effectiviteit van de) dienstverlening. Hoe het missen van een afspraak niet alleen gevolgen heeft in praktische zin maar ook sporen nalaat in de benadering van de cliënt in een volgend gesprek. Wat vervolgens bij de cliënt weer doorwerkt in de motivatie om in de online omgeving te doen wat er van hem of haar wordt gevraagd. Het besef dat de interviews meer informatie boden dan alleen informatie over de tastbare belemmeringen, gaf aanleiding voor een extra onderzoeksvraag en een secundaire analyse van het materiaal. De secundair geformuleerde onderzoeksvraag luidt: *Wat vertellen de cliënten en professionals over de emoties die zij ervaren, de beleving van de dienstverlening en de doorwerking daarvan in de samenwerking en effectiviteit van de dienstverlening als gevraagd wordt naar belemmeringen in de vier kanalen van de dienstverlening?*

Om deze vraag te beantwoorden zijn alle interviews een tweede keer geanalyseerd op het thema doorwerking in de samenwerking. Daarbij zijn de teksten eerst geanalyseerd op aspecten die meerdere keren genoemd zijn. Vervolgens zijn tekstdelen in de getranscribeerde interviews per aspect van een eigen kleur voorzien om te kunnen bepalen wat dominante thema's zijn. Bij thema's moet gedacht worden aan zaken als belevingen van stigmatisering, zelfbeeld, negatieve klantbeelden van de professional et cetera. Deze analyse leverde de toevoeging op dat emoties en daarvan afgeleide belevingen van grote invloed zijn op de ervaren belemmeringen.

In hoofdstuk zes zijn de resultaten van deze secundaire analyse uitgewerkt. Daarbij is het van belang om de kanttekening te maken dat de resultaten belangrijke inzichten bieden in de wijze waarop belemmeringen in harde zaken zoals gesprekken, brieven en online omgevingen interfereren met 'diffuse' belemmeringen zoals zelfbeeld of ervaren negatieve emoties, maar geen inzicht geven in hoe vaak deze processen voorkomen. Immers, ze zijn niet gestructureerd uitgevraagd aan de hand van een daartoe ingerichte topiclijst. In hoofdstuk zeven is vervolgens uitgewerkt hoe beleving interfereert met belemmeringen in de vier eerdergenoemde dienstverleningskanalen.

Stap 5: Uitwerken conclusies en aanbevelingen

De laatste stap in het onderzoek bestond uit het uitwerken van de verzamelde data en het opstellen van de eindrapportage. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van de gedachtewisselingen die hebben plaatsgevonden in de begeleidingscommissie. De conclusie en aanbevelingen zijn uitgewerkt in hoofdstuk acht.

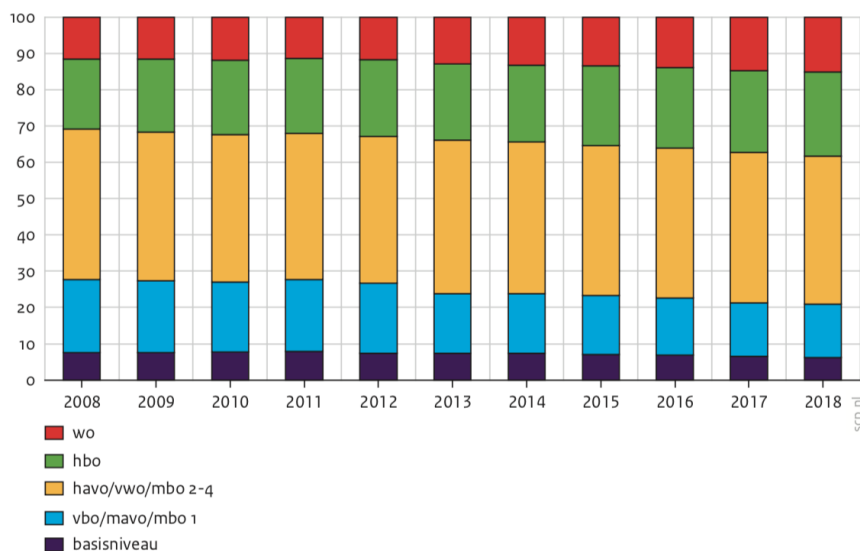
2 Laagopgeleid in deze tijd

Wat vraagt toegankelijke en effectieve dienstverlening aan lager opgeleiden van publieke dienstverleners? Om antwoord te kunnen geven op die vraag is het niet alleen van belang om inzicht te hebben in de drempels die lager opgeleiden ervaren maar ook in de context van het zijn van lager opgeleid in deze tijd. Zo is het bijvoorbeeld van belang om in het oog te hebben dat het zijn van lager opgeleid vaak niet op zichzelf staat, maar vaak onderdeel uitmaakt van een cluster aan opgaven en belemmeringen. In paragraaf 2.1 is uitgewerkt wat er bekend is over deze clustering. Daarbij is het van belang om ook in beeld te hebben dat publieke dienstverleners bezig zijn om vorm en inhoud te geven aan de overgang van een verzorgingsstaat naar een *enabling state* waarin participatie, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid dragende termen zijn geworden (Putters, 2017). In paragraaf 2.2 is deze transitie uitgewerkt om de resultaten van het onderzoek ook in dat licht te kunnen duiden. In paragraaf 2.3 is ten slotte uitgewerkt wat er de afgelopen jaren bekend is geworden over de mogelijkheden van (lager opgeleide) burgers om te voldoen aan de verwachtingen van de *enabling state*. Een optelsom van belemmeringen en opgaven in het leven trekt, zeker in combinatie met chronische stress, een wissel op ons doenvermogen. Het lukt ons dan niet (voldoende) om doelgericht te handelen en invulling te geven aan verwachtingen van publieke dienstverleners ten aanzien van participatie, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Deze drie inzichten worden in paragraaf 2.4 samengebracht in een korte beschouwing.

2.1 Een lage opleiding staat vaak niet op zichzelf

In de afgelopen decennia is het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking behoorlijk toegenomen. Dankzij de onderwijsemancipatie, die zich met name in de tweede helft van de vorige eeuw voltrok, hebben we meer mogelijkheden gekregen om onderwijs te volgen en een diploma te halen dat aansluit op wat we kunnen. Met elke volgende generatie steeg het gemiddelde opleidingsniveau (Malowski & Vogels, 2019). Inmiddels neemt de groei in opleidingsniveau wat af maar de stijging is nog steeds gaande. In 2008 was bijna een derde (28%) van de bevolking tussen de 25 en 64 jaar lager opgeleid. In 2018 was dit percentage afgenomen naar 21 procent (Malowski & Vogels, 2019).

Gerealiseerd opleidingsniveau, personen van 25-64 jaar, 2008-2018 (in procenten)



Bron: CBS (StatLine, Onderwijsstatistiek 2019: '08-'18) SCP-bewerking

Figuur 3: Gerealiseerd opleidingsniveau van personen tussen de 15 en 64 jaar in 2008-2018 (SCP, 2019).

Een lage opleiding staat doorgaans niet op zichzelf. Het maakt vaak onderdeel uit van een cluster aan omstandigheden die er -als gevolg van onderliggende causatie- en selectiemechanismen- toe leiden dat lager opgeleiden gemiddeld genomen kwetsbaar en ontevredener zijn (WRR, 2018; Wennekers e.a., 2019). Daarbij zijn de verschillen tussen lager- en hoger opgeleiden niet alleen substantieel maar ook vaak blijvend

(Kraaykamp e.a., 2018). De grotere ontevredenheid is onder meer af te lezen aan de waardering van het eigen leven. Zo geven lager opgeleiden het leven gemiddeld een 7,6 terwijl middelbaar en hoger opgeleiden het leven met bijna een halve punt hoger waarderen (Wennekers e.a., 2019). Het verschil in dit rapportcijfer is onder meer te verklaren uit ontevreden gevoelens over de levensdomeinen woning, vrienden- en kennissenkring, woonomgeving, maatschappelijke positie, financiële middelen en bijvoorbeeld opleiding. Van alle Nederlanders geeft tien procent aan dat zij op drie of meer van deze domeinen ontevreden zijn. Bij de groep met een lage opleiding is dat met 41 procent ruim vier keer zo hoog (Boelhouwer & Vonk, 2019). Daarnaast beoordelen lager opgeleiden de publieke dienstverlening gemiddeld lager en is het vertrouwen in instituties lager dan bij hoger opgeleiden (Eggink e.a., 2013; CBS, 2018).

Opleidingsniveau wordt in steeds meer onderzoeken aangewezen als een prominente sociale en financiële scheidslijn (Wennekers e.a., 2019). Een lage opleiding gaat relatief vaak samen met kwetsbaarheden of zelfs problemen. Denk bijvoorbeeld aan samenhangen die laten zien dat lager opgeleiden:

- Oververtegenwoordigd zijn onder de aanvragers van schuldhulpverlening (NVVK, 2019);
- Vaker laaggeletterd en -gecijferd zijn: 20 procent van de laagopgeleiden is laaggeletterd/ -gecijferd terwijl dit onder de hoger opgeleiden nog geen drie procent is. Onder de laagopgeleiden werkzoekenden is zelfs 25 tot 50 procent laaggeletterd/ -gecijferd (Stichting Lezen en Schrijven, 2019);
- Ten opzichte van hoger opgeleiden zes keer zo vaak zowel roken, drinken als overgewicht hebben (Kraaykamp, e.a., 2018) en een lagere levensverwachting hebben (<https://www.vtv2018.nl/gezondheidsverschillen>);
- Gemiddeld vaker een lager inkomen hebben (van der Schors e.a., 2019);
- Een minder groot vertrouwen hebben in zowel de medemens als in instituties zoals rechters, ambtenaren en de Tweede Kamer (Schmeets, 2018; Dekker & van Houwelingen, 2017);
- Vaker werkloos zijn (CBS, 2019).

Dat het zijn van laagopgeleid vaak samengaat met zaken zoals laaggeletterdheid, een slechtere gezondheid, een lager inkomen en een hoger gebruik van schuldhulpverlening geeft aan dat deze groep in het leven voor grote opgaven staat. Het besef hoe groot die opgave is, wordt nog zichtbaarder als de samenhang tussen de kwetsbaarheden en problemen in beeld worden gebracht. Zo beschrijft het SCP in haar studie *De sociale staat van Nederland* dat mensen die zowel objectief als subjectief een slechte kwaliteit van leven hebben, vaker laag zijn opgeleid, vaker langdurig ziek zijn, vaak weinig hulpbronnen hebben en pessimistischer zijn over hun kansen en mogelijkheden. Daarbij missen zij vaak het gevoel van regie over het eigen leven, wat een belangrijke determinant is voor tevredenheid (Wennekers e.a., 2019). Er zijn veel overeenkomsten met het *precariaat* uit een eerdere studie van het SCP (Vrooman e.a., 2014). In die studie wordt overtuigend aangetoond hoe sterk de clustering van kwetsbaarheden en problemen is waar lager opgeleiden deel van uit maken. Het vertrekpunt van die studie is het besef dat ieders positie in het leven en de opgaven waar we voor staan bepaald wordt door een optelsom van verschillende soorten kapitaal (Vrooman e.a., 2014):

1. *Persoonlijk kapitaal*: zaken zoals fysieke gezondheid, de mate waarin je in staat bent om doelen te stellen, door te zetten en de mate waarin je een beetje een aantrekkelijke verschijning hebt.
2. *Economisch kapitaal*: zaken zoals opleidingsniveau, beroep, inkomen en vermogen.
3. *Cultureel kapitaal*: zaken zoals het beheersen van bepaalde manieren en talen die door anderen worden herkend. Denk in dit kader onder meer aan je taalniveau, je smaken en voorkeuren en je reputatie op basis van bijvoorbeeld een titel.
4. *Sociaal kapitaal*: zaken zoals beschikbaarheid van een ondersteunend netwerk in zowel de zin van een luisterend oor als praktische hulp.

Door de soorten kapitaal te vertalen in daarmee samenhangende indicatoren, wordt zichtbaar dat mensen met een lagere opleiding gemiddeld vaak ook op andere soorten kapitaal laag scoren. Het maakt zichtbaar dat lager opgeleid vaak samenhangt met een cluster van belemmeringen en opgaven die maken dat het niet vanzelfsprekend is dat je in deze maatschappij die steeds meer van ons vraagt, je weg vindt. Figuur 4 maakt inzichtelijk dat er groepen zijn te onderscheiden, ingedeeld naar de indicatoren die zijn afgeleid van de hierboven genoemde soorten kapitaal. Mensen met een lagere opleiding zijn oververtegenwoordigd in de

eerdergenoemde, meest kwetsbare groep: het precariaat. Daarnaast maken zij ook wel deel uit van de groepen die door het SCP wordt omschreven als ‘onzekere werkenden’ en ‘comfortabel gepensioneerden’.

De zes groepen, naar onderliggende indicatoren, bevolking van 18 jaar en ouder, 2014
(in rangordes)

	gevestigde bovenlaag	jongere kansrijken	werkende middengroep	comfortabel gepensio- neerden	onzekere werkenden	precariaat
Onderwijs	1	2	3	5	4	6
Inkomen	1	4	2	3	6	5
Relatie arbeidsmarkt	3	2	1	5	4	6
Vrij vermogen	1	5	3	2	6	4
Woningvermogen	2	5	3	1	6	4
Fysiek	2	1	3	5	4	6
Esthetisch	2	1	4	3	6	5
Mentaal	1	3	4	2	6	5
BMI	2	1	3	4	5	6
Aantal contacten	1	5	2	4	3	6
Persoonlijke zaken bespreken	2	1	3	4	5	6
Instrumenteel netwerk	1	2	5	3	4	6
Leefstijl	1	2	4	3	5	6
Digitale vaardigheden	3	1	2	5	4	6
Engels	2	1	3	5	4	6

Bron: SCP (ViN'14)

Figuur 4: Overzicht van samenhang tussen de zes groepen en onderliggende factoren (Boelhouwer e.a., 2014).

Het precariaat is een groep die in de woorden van het SCP ‘er relatief slecht aan toe is: ze blijft op alle terreinen achter en leidt een onzeker bestaan’ (Boelhouwer e.a., 2014). Deze groep maakt ongeveer 15 procent uit van de Nederlandse bevolking. Naast een laag opleidingsniveau ‘scoort’ deze groep binnen de Nederlandse bevolking het laagst op: hun relatie met de arbeidsmarkt, hun fysieke welzijn, overgewicht, de omvang van hun netwerk, de mogelijkheden om persoonlijke zaken met mensen te bespreken en praktische steun te krijgen, leefstijl, digitale vaardigheden en beheersing van het Engels. Het is dus belangrijk om bij het lezen van voorliggend rapport ‘het zijn van lager opgeleid’ te beschouwen in haar context. Dat wil zeggen dat er lager opgeleiden zijn die het heel goed doen in deze maatschappij en zich heel goed redden, maar dat voor een grote groep mensen geldt dat het zijn van lager opgeleid samengaat met een cluster aan opgaven die maken dat het niet meevalt om in deze maatschappij de regie op het eigen leven te voeren (zie figuur 5). Voorliggend rapport richt zich met name op wat dat inzicht vraagt van de publieke dienstverlening.



Figuur 5: Visualisatie van het cluster aan opgaven en belemmeringen die relatief vaak samengaan met het zijn van lager opgeleid.

2.2 Tijdgeest: participatie, eigen verantwoordelijkheid en bezuinigingen

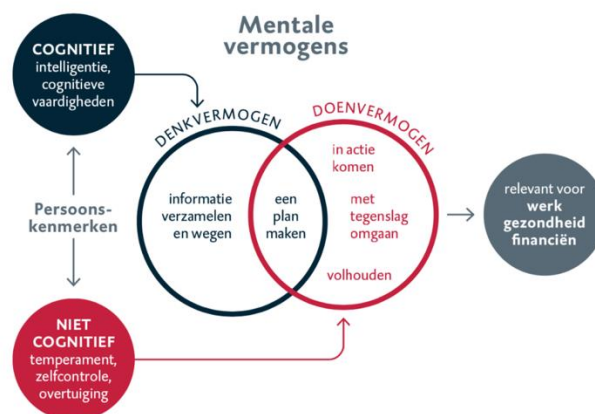
Dit onderzoek vindt plaats in de context van een maatschappelijke transformatie van een verzorgingsstaat naar een participatiemaatschappij, of misschien beter verwoord door Kim Putters: naar een *enabling state* (Putters, 2017). Participatie, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid zijn in dit kader leidende woorden geworden. De verzorgingsstaat bood beschutting en hulp aan diegenen die (even) niet mee konden komen. Voorzieningen hadden doorgaans een brede doelgroep en je kon er lang gebruik van maken. Mede onder invloed van de toenemende individualisering en een grote bezuinigingsopgave nam het kabinet in de troonrede van 2013 afscheid van de verzorgingsstaat door de participatiesamenleving te introduceren. De troonrede markeert de overgang van een periode van rechten op voorzieningen naar een periode van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. De Koning verwoordde dit aldus: *‘Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. Wanneer mensen zelf vormgeven aan hun toekomst, voegen zij niet alleen waarde toe aan hun eigen leven maar ook aan de samenleving als geheel.’* (Koning Willem-Alexander, 2013).

De overgang naar de *enabling state* betekent in de publieke dienstverlening vooral dat van burgers wordt gevraagd om de problemen waar zij in het leven tegenaan lopen zoveel mogelijk zelf op te lossen. Daarbij worden burgers gestimuleerd om, als zij dat zelf niet kunnen, eerst het netwerk aan te spreken, voordat zij zich tot de overheid wenden. Daarbij is op diverse plekken ook een stevigere rol voor handhaving en consequenties gecreëerd. Deze ontwikkelingen kregen in de afgelopen jaren op allerlei manieren een plek in de dienstverlening van de drie (typen) organisaties die als case dienen in dit onderzoek: schuldhulpverlening, re-integratie door gemeenten en dienstverlening door zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zoals het CAK. In hoofdstuk vier is uitgewerkt hoe deze transitie in de schuldhulpverlening, Participatiewet en bij de inning van eigen bijdragen Wmo 2015 en de wanbetalersregeling vooralsnog lijken uit te werken.

De inzet op participatie, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid werd mede gepleegd in een context van bezuinigingen. De nieuwe taken die gemeenten kregen in het kader van onder meer re-integratie en zorg werden vanuit het Rijk overgeheveld met een flinke bezuinigingsopgave. En terwijl gemeenten nog zoekend zijn hoe ze met de beschikbare middelen invulling geven aan het verbreedde takenpakket staan er al weer nieuwe bezuinigingsopgaven voor de deur (Ketelaar, 2019). Veel gemeenten worstelen met structurele tekorten op de begrotingen waarvoor geldt dat ze nog niet goed weten hoe ze die gaan opvangen.

2.3 Wetenschap: een groeiend inzicht in beperkingen in doenvermogen

In de periode waarin de politiek participatie vooropstelde en een steeds groter beroep op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid ging doen, groeide in de wetenschappelijke literatuur juist de kanttekeningen bij het vermogen van burgers om doelgericht gedrag te vertonen. Zeker in perioden waarin het leven tegenzit en zij hulp nodig hebben bij bijvoorbeeld het vinden van betaald werk of het oplossen van schulden. In 2013 schreef Rutger Bregman in deze context een artikel met als kop *Waarom arme mensen domme dingen doen* (Bregman, 2013). Hij verwijst in dit artikel naar het boek *Schaarste* (Mullainathan & Shafir, 2013) waarin aandacht wordt gevraagd voor het gegeven dat we, als we te lang moeten rondkomen van weinig geld, ons anders gaan gedragen. We nemen juist in mindere mate eigen verantwoordelijkheid en gaan bij de dag leven. We zijn niet bezig om regie te nemen, maar houden door de dynamiek van aanhoudende geldstress problemen in stand of nemen onverstandige beslissingen waardoor onze positie eerder verslechtert. Het besef dat de participatiemaatschappij een opstelling van ons vraagt die wellicht niet heel realistisch is, staat centraal in het WRR-rapport *Weten is nog geen doen* (WRR, 2017). In dit rapport vraagt de WRR aandacht voor het gegeven dat de *enabling state* weliswaar van ons vraagt om regie te voeren op ons eigen leven en onze verantwoordelijkheid te nemen, maar dat we daar, juist als het leven tegenzit, lang niet altijd toe in staat zijn (WRR, 2017). Juist in de perioden waarin we bij de overheid een beroep doen op een maatwerkvoorziening zijn we vaak minder goed in staat om doelen te stellen, plannen te maken, in actie te komen, vol te houden en adequaat om te gaan met verleidingen en tegenslagen (Center on the Developing Child at Harvard University, 2016). De WRR maakt in dit kader onderscheid tussen ons denk- en doenvermogen. Ons denkvermogen omvat onder meer ons vermogen om informatie tot ons te nemen en te weten wat er van je verwacht wordt. Ons doenvermogen betreft onze vaardigheid om in actie te komen, om met tegenslagen om te gaan en vol te houden. Ons denk- en doenvermogen heeft nadrukkelijk een individuele kant. Zo wordt ons denkvermogen onder meer beïnvloed door bijvoorbeeld onze intelligentie en ons doenvermogen door drie persoonskenmerken: temperament, zelfcontrole en overtuiging (zie figuur 6).



Figuur 6: Weergave van de samenhang tussen denk- en doenvermogen (WRR, 2017).

Tegelijkertijd geldt in het algemeen dat als we te lang, te veel van mensen vragen hun doenvermogen onderuit wordt gehaald. Vanuit de eerder beschreven samenhang hebben lager opgeleiden relatief vaker een lager inkomen. Onderzoek laat zien dat mensen met een lager inkomen aanmerkelijk vaker hevige stress rapporteren (GGD Brabant Zuidoost, 2018; van der Elst, 2018; Noble e.a., 2015). Bij de meesten van ons werkt chronische stress heel stevig door in ons functioneren. We vergeten vaker dingen, zijn sneller geëmotioneerd en overzien problemen minder goed (Korteweg, 2018). We hebben vaker de neiging te denken dat dingen niet lukken of misgaan. We schatten de consequenties van negatieve gebeurtenissen als zwaarder of groter in dan waarschijnlijk het geval zal zijn (Barlow & Rapee, 2014). Meer algemeen vinden we het, als we langdurig hevige stress ervaren, vaak lastig om verder gelegen doelen voor ogen te houden, onze emoties en behoeften te reguleren en creatieve manieren te vinden om met uitdagingen om te gaan (Babcock, 2018b; McEwen, 2017; Riccio & Wiseman, 2016; Center on the Developing Child at Harvard University, 2016). Figuur 7 bevat een uitwerking van de wijze waarop chronische stress doorwerkt in ons denken en ons doen, en zodoende verklaart

waarom het mensen die een beroep doen op publieke dienstverlening, lang niet altijd lukt om te voldoen aan de trajecteisen en andere verwachtingen die aan hen worden gesteld.

Wie in chronische stress leeft heeft doorgaans meer problemen met het....

DENKEN

volgen van mondelinge aanwijzingen;
vasthouden van aandacht en focus (makkelijk afgeleid zijn);
optimaliseren van gedrag of beslissingen in prikkelrijke omgevingen (de beste beslissingen nemen);
meewegen van toekomstige consequenties van beslissingen in het heden;
onthouden van informatie en het volgen van complexe instructies (om bijvoorbeeld meerdere zaken te regelen);
goed organiseren van zaken waaronder het bijhouden van taken en in het oog houden van bezittingen;
opstellen van plannen en het behalen van doelen;
nadenken over logische alternatieven en keuzes en opties bedenken;
omgaan met concurrerende prioriteiten en multitasken;
zo organiseren van taken en opdrachten dat deadlines gehaald worden;
ontwikkelen van vaardigheden door oefening;
toepassen van lessen en vaardigheden uit de ene context in een andere context;
begrijpen van geschreven opdrachten, tabellen en diagrammen alsmede je weg te vinden naar nieuwe plekken door routekaarten et cetera te gebruiken;
omgaan met (onverwachte) life events en veranderingen in regelgeving of in wat er van je verwacht wordt.

REGULEREN

hebben van voldoende zelfvertrouwen, zelfwaardering, vasthoudendheid en het voelen van eigenaarschap;
beheersen van impulsief en risicovol gedrag;
uitstellen van verlangens en behoeften;
beheersen van reacties op stressvolle of bedreigende situaties;
weer kalmeren na stressvolle of bedreigende gebeurtenissen;
vasthouden aan een plan als zich nieuwe prikkels aandienen (volhouden ook als er zorgen of wanhoop wordt gevoeld);
begrijpen van ons eigen gedrag en onze motivatie alsmede het begrijpen van het gedrag en de overwegingen van anderen (je EQ of sociale competenties);
effectief kunnen samenwerken met een ander of in teams of groepen;
bouwen van, onderhouden en gebruiken van sociale netwerken;
aannemen van tips en feedback of het opvolgen van advies.

Figuur 7: Overzicht van manieren waarop chronische stress kan doorwerken in ons denken en ons doen. (Bewerking van een tabel uit Babcock, 2018b).

2.4 De overheid vraagt van burgers wat zij niet vanzelfsprekend kunnen

Laagopgeleiden maken relatief vaak gebruik van het soort publieke dienstverlening dat centraal staat in voorliggend onderzoek. In de schuldhulpverlening zien we een samenhang tussen laagopgeleid en schulden: mensen met een lagere opleiding hebben significant vaker een risicovolle schuld dan mensen met een hogere opleiding (Westhof & De Ruig, 2015). In de re-integratie maken relatief meer mensen met een lage opleiding gebruik van dienstverlening in het kader van de participatiewet (Soede & Versantvoort, 2014). Ook bij het CAK ligt het voor de hand dat mensen met een lage opleiding zijn oververtegenwoordigd. Lager opgeleiden hebben een minder goede gezondheid en zullen dus vaker aangewezen zijn op voorzieningen zoals de Wmo (Pommer & Boelhouwer, 2017). Daarbij is het van belang om in het achterhoofd te houden dat een lage opleiding relatief vaak onderdeel uitmaakt van een cluster aan belemmeringen en problemen. De financiële problematiek, werkloosheid of gezondheidsproblemen staan vaak niet op zichzelf maar maken onderdeel uit van een groter geheel en komen dus ook wel samen voor (Boelhouwer e.a., 2014).

Lager opgeleiden hebben de afgelopen jaren, net als alle andere burgers, te maken gekregen met de overgang van de verzorgingsstaat naar de *enabling state* waarin participatie, eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid centrale begrippen werden (Putters, 2017). Er wordt van hen gevraagd om meer zelf te doen, meer regie te nemen over het eigen leven en een groter beroep te doen op het eigen netwerk. Een netwerk dat bij lager opgeleiden gemiddeld kleiner is dan bij mensen met een middelbare of hogere opleiding (Boelhouwer e.a., 2014).

Onder de uitgangspunten van de *enabling state* ligt de aanname dat burgers in staat zijn om te voldoen aan wat de publieke dienstverlening vraagt. Dat zij als ze schulden hebben zelf een schuldenlijst met actuele saldi kunnen opstellen, dat ze zich ertoe kunnen zetten om sollicitatie na sollicitatie de deur uit te doen op alle soorten werk en dat ze geen belemmeringen voelen om bij een ondersteuningsbehoefte het netwerk om hulp te vragen. Putters zegt daarover in zijn oratie *‘Bij de overheid bestaat een niet door wetenschappelijke kennis gestaafde optimistische kijk op de sociale, fysieke en psychologische mogelijkheden van burgers om zelf de regie te voeren en elkaar bij te staan’* (Putters, 2017). Bij de overgang naar de *enabling state* is vooral aandacht besteed aan de verwachtingen die de overheid heeft van de burger (Putters, 2017). Maar wat mag de burger van de overheid verwachten? Met de overgang naar de *enabling state* is de overheid op veel plekken burgers impliciet gaan indelen in *niet-willers* en *niet-kunners*. Als mensen hun stukken niet inleveren omdat ze onvoldoende taalvaardig zijn, dan zijn ze een niet-kunner en is er bereidheid tot ondersteuning. Maar als mensen wel voldoende taalvaardig zijn en stukken niet inleveren, dan worden zij al snel gezien als een niet-willer. Het gedrag bepaalt het etiket terwijl de literatuur over chronische stress en doenvermogen ons uitnodigt tot het zien van een derde groep, te weten de *niet-lukkers*. Dit zijn de burgers die hun problemen graag willen oplossen, ook best heel wat kunnen, maar waarvoor geldt dat het hen in de dynamiek waar ze in leven niet lukt om te doen wat er gevraagd en verwacht wordt. Dat ze wat extra ondersteuning nodig hebben en het helpt als de uitvoerende professionals zich realiseren dat chronische stress een wissel trekt op ons doenvermogen. Zo laat een analyse van het doenvermogen van aanvragers schuldhulpverlening, Wmo en Participatiewet in Alphen aan den Rijn bijvoorbeeld zien dat zij gemiddeld minder goed scoren op doenvermogen dan de standaard (Tonnon e.a., 2019). Zie onderstaand kader voor een nadere toelichting.

Aanvragers van schuldhulpverlening, Wmo en Participatiewet hebben lager doenvermogen

Een voorbeeld van een indicatie dat de *enabling state* een te optimistische blik heeft op het doenvermogen van (laagopgeleide) burgers is te vinden in een verkennende analyse van het executief functioneren van mensen die een beroep doen op de schuldhulpverlening, Wmo en de Participatiewet in Alphen aan den Rijn (Tonnon e.a., 2019). In die gemeente wordt gewerkt aan een doorontwikkeling van de dienstverlening om meer rekening te houden met de wijze waarop chronische stress het doenvermogen ondermijnt. Als onderdeel daarvan is onderzocht hoe 62 aanvragers scoren op hun zogenoemde executieve functies. Denk daarbij aan functies zoals in actie komen, zaken te plannen en te organiseren, het vermogen om informatie te verwerken en flexibel te reageren als zaken anders lopen dan gedacht. De analyse laat zien dat de aanvragers gemiddeld tenminste één standaarddeviatie boven de gemiddelde norm scoren op de schalen Inhibitie (Het vermogen om impulsen af te remmen of te weerstaan), Flexibiliteit, Initiatief nemen, Werkgeheugen, Plannen en organiseren, Taakevaluatie en Ordelijkheid. Een hogere score betekent meer problemen op het specifieke gebied. Op Werkgeheugen (het vermogen om informatie actief te onthouden en op basis daarvan een taak uit te voeren of een reactie te geven) was de afwijking het grootst en scoorden deelnemers anderhalve standaarddeviatie boven de norm.

Het doenvermogen van de aanvragers is dus minder dan gemiddeld beschikbaar. De verklaring daarvoor kan zijn dat de aanvragers door chronische stress die zij ervaren door hun vraagstukken minder goed functioneren en dat zij daardoor hun doenvermogen minder goed tot hun beschikking hebben. Een tweede verklaring kan zijn dat lager opgeleiden gemiddeld wellicht lager scoren op executief functioneren. In de onderzoeksgroep in Alphen aan den Rijn was het aandeel lager opgeleiden een stuk groter dan in de normgroep waar de scores mee zijn vergeleken (38% versus 9%). Voor beide verklaringen geldt dat de analyse in Alphen aan den Rijn een indicatie geeft dat het doenvermogen van aanvragers van publieke voorzieningen zoals schuldhulpverlening, Wmo 2015 en de Participatiewet niet moet worden overschat.

Beschouwing

Voorliggend onderzoek richt zich op de belemmeringen die lager opgeleiden ervaren bij het gebruik van publieke dienstverlening op het terrein van de sociale zekerheid en arbeidsmarkt en de financiële kant van het gebruik van zorg. Bij het bestuderen van die belemmeringen is het van belang om de belemmeringen die lager opgeleiden en professionals noemen in de context te plaatsen van een overgang van een verzorgingsstaat naar een *enabling state*. Participatie, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid worden in de verwezenlijking van beleid nagestreefd met in veel gemeenten budgetten die flink onder druk staan. Tegelijkertijd is het

groeïend besef belangrijk dat we lang niet allemaal even goed zijn in het voeren van regie op ons leven en dat chronische stress de beschikbaarheid van de functies die je daarvoor nodig hebt juist onderuit haalt. Dat de paradox van problematiek op het terrein van sociale zekerheid en zorg in de moderne context is, dat het functioneren dat je als (laagopgeleide) burger nodig hebt om je rol te vervullen nou net onderuit gaat door de dynamiek waar je in terecht bent gekomen. Of anders verwoord: het besef dat ons doenvermogen vaak onderuitgaat als het leven tegenzit, terwijl de overheid daar juist een beroep op doet.

3 Literatuur: veel gerapporteerde belemmeringen

Om in beeld te krijgen welke belemmeringen lager opgeleiden ervaren bij het gebruik van publieke dienstverlening gericht op sociale zekerheid en de financiële kant van het gebruik van zorg is er om te beginnen een literatuurstudie uitgevoerd. De belangrijkste conclusie die op basis daarvan kan worden getrokken, luidt dat er wel studies zijn uitgevoerd naar specifiek de belemmeringen die lager opgeleiden ervaren bij het gebruik van publieke dienstverlening gericht op de sociale zekerheid en de financiële kant van het gebruik van zorg maar dat die geen van allen een volledig beeld schetsen. De literatuur die wel is gevonden is enerzijds te categoriseren op het thema lager opgeleid en anderzijds op ervaren belemmeringen bij het gebruik van wetten zoals die worden uitgevoerd door de organisaties waar voorliggend onderzoek is uitgevoerd, te weten de Wmo, de Participatiewet, de Wgs en de wanbetalersregeling. Daarbij is er in de literatuur over lager opgeleid onderscheid te maken tussen belemmeringen in beleving (zoals ervaren stigmatisering en schaamte) en belemmeringen in proceselementen van de dienstverlening zoals brieven, online omgevingen en locatie. De belangrijkste opbrengst van de literatuurstudie is het besef dat lager opgeleiden belemmeringen ervaren die samenhangen met hun positie, en daarnaast vanzelfsprekend ook aanlopen tegen belemmeringen die burgers ervaren ongeacht hun opleidingsniveau. Dit besef vraagt in de analyse en de uitwerking van de conclusies tot op zekere hoogte terughoudendheid om oplossingsrichtingen te snel alleen uit te werken voor lager opgeleiden. Een omgekeerde benadering ligt misschien meer voor de hand: het wegnemen van algemene belemmeringen waarbij er specifieke aandacht is voor de vraag of daarmee lager opgeleiden ook verder geholpen worden.

Bij gebrek aan overkoepelende studies over belemmeringen die *specifiek* lager opgeleiden ervaren bij *specifiek* het gebruik van de wetten die in deze studie centraal staan, wordt hier voorzien in een globale samenvatting van de informatie die wel voor handen is.

3.1 Algemene belemmeringen bij het gebruik van publieke dienstverlening

Bij het gebruik van publieke dienstverlening zijn er een aantal belemmeringen aan te wijzen die lager opgeleiden relatief vaker ervaren dan middelbaar en hoger opgeleide burgers (WRR, 2017; Heijmans e.a., 2016; Wu & Eamon, 2010; Smit e.a., 2005). Hieronder zijn vijf veel beschreven belemmeringen kort toegelicht.

3.1.1 Onbekendheid met en een gebrek aan kennis over de regels en systemen

Lager opgeleiden zijn gemiddeld genomen minder goed op de hoogte van het bestaan van voorzieningen en de regels en systemen die in dat kader gelden en/of worden ingezet. Als je niet op de hoogte bent of niet goed weet aan welke regels je je moet houden, dan kom je sneller in problemen (Wu & Eamon, 2010). Zo laat onderzoek uit de gezondheidszorg zien dat het voor lager opgeleiden vaak niet voldoende helder is wat er van hen wordt verwacht (Heijmans e.a., 2016). Ook is onbekendheid met het systeem onder laagopgeleide migranten een reden om minder gebruik te maken van formele voorzieningen (Pels & de Gruijter, 2005).

3.1.2 Lage bureaucratische vaardigheden

Wie gebruik maakt van de dienstverlening van sociale diensten, schuldhulpverlening of zbo's ontkomt niet aan een veelheid van regels en procedures. Er moet een DigiD worden aangevraagd, een aanvraagformulier worden ingeleverd of afschriften van een bankrekening. Om te kunnen voorzien in wat gevraagd wordt, moet je op een voldoende niveau kunnen lezen en schrijven, digitaal vaardig zijn en begrip hebben van het invullen van formulieren. Voor lager opgeleiden geldt dat hun schriftelijke vaardigheden gemiddeld genomen lager zijn. Ze kunnen gemiddeld genomen minder goed lezen en schrijven (Buisman & Houtkoop, 2014), zijn minder digitaal vaardig (van Ingen e.a., 2007) en hebben vaker problemen met het invullen van formulieren (Verleun e.a., 2016).

3.1.3 Weerstand tegen scholing

Een derde knelpunt is scholing. Zeker bij re-integratie en schuldhulpverlening is scholing vaak een belangrijk onderdeel van de publieke dienstverlening. Gemiddeld genomen leeft bij lager opgeleiden een grotere weerstand tegen scholing. Deze weerstand heeft te maken met factoren als niet weten waarom het nodig is, niet voldoende in staat zijn te leren door chronische stress, het ontbreken van basisvaardigheden als lezen,

schrijven, computer- en studievoordigheden, niet naar school durven door slechte ervaringen. Ook de eigen inschatting van het leervermogen en beschikbare en benodigde tijd worden genoemd als belemmerende factor voor deelname aan scholingsactiviteiten (Smit e.a., 2005).

3.1.4 Het ontbreken van een ondersteunend en waar nodig compenserend netwerk

Een ander aspect dat samenhangt met het gebruik van publieke dienstverlening is de beschikbaarheid van een netwerk en de normen die in dat netwerk dominant zijn. Met name lager opgeleiden hebben vaak een klein netwerk (Boelhouwer e.a., 2014). Daarbij doet het er in het contact met de publieke dienstverlening ook toe wat de normen zijn van de eigen omgeving. Als je in een omgeving leeft waar het heel normaal is om je zorgtoeslag te gebruiken om de kinderen wat extra's te geven, dan kan onbegrip worden ervaren als je bijvoorbeeld een schuldhulpverlener treft, die op een normatieve wijze laat merken dat die gewoonte wordt afgekeurd (Driessens & Geldof, 2009).

3.1.5 Gevoelens van stigmatisering en schaamte

Een substantieel deel van de burgers die gebruik maakt van de publieke dienstverlening heeft ook aandacht voor hoe naar hem of haar wordt gekeken. Burgers voelen een etiket zoals schuldenaar, werkloze, alleenstaande moeder of oudere. Als het etiket dat je voelt een negatieve lading heeft, en als die gevoelens niet worden weggenomen in het contact, dan ontstaat het risico op wat in de literatuur wordt omschreven als *stereotype dreiging*. Die dreiging kan voortkomen uit de inrichting van de ontmoetingsruimte, maar ook uit de bejegening. Je bent 'klant' bij de sociale dienst of de schuldhulpverlening. De vraag of jij als persoon wordt gezien, of dat je vooral een nummer of etiket bent, werkt door in de emoties die mensen hebben rondom het gebruik van publieke dienstverlening. Die emoties spelen op hun beurt weer een rol in de interactie en daardoor op de uitkomsten van de publieke dienstverlening (Wu & Eamon, 2009; Steele, 2010). Negatieve stereotypen beïnvloeden niet alleen de keuze van de architect om bij een nieuw in te richten spreekkamer een hogere balie voor te stellen. Ze beïnvloeden ook op negatieve wijze de verwachtingen die professionals over hun klanten hebben (Babcock, 2018b).

Het aanvragen van een uitkering of hulp vragen bij schulden is vaak een hele stap. Gevoelens van schaamte kunnen doorwerken in het gedrag van mensen en daarmee in de uitkomsten van de publieke dienstverlening. Zo toont onderzoek bij schulden bijvoorbeeld aan dat schaamte een factor is die mensen er van weerhoudt om hulp te zoeken (Plantinga, 2019). Schaamte speelt bij lager opgeleiden ook vaak als zij laaggeletterd zijn (Heijmans e.a., 2016). Gerelateerd aan schaamte is ook onvoldoende cultuursensitiviteit aan de kant van de professional een belemmering. Als een professional afkeurend reageert op zaken die in de omgeving van een cliënt normaal zijn, dan kan dat onbedoeld bijdragen aan gevoelens van stigmatisering (Driessens & Geldof, 2009).

3.2 Belemmeringen in specifieke kanalen van dienstverlening

Naast algemene belemmeringen worden in de literatuur ook specifiekere belemmeringen beschreven ten aanzien van te onderscheiden kanalen van dienstverlening. Denk in dit kader aan de kanalen persoonlijk contact, brieven en online omgevingen en de inrichting en locatie van de ontmoetingsplekken. Hieronder zijn belemmeringen die lager opgeleiden bij deze kanalen ervaren kort beschreven. Indien beschikbaar, zijn ook oplossingsrichtingen die in de literatuur worden beschreven opgenomen.

3.2.1 Persoonlijk contact

Persoonlijk contact is een belangrijk onderdeel van veel vormen van publieke dienstverlening. Knelpunten die het meest genoemd worden in de literatuur met betrekking tot persoonlijk contact zijn het herkennen van lage vaardigheden, zoals laaggeletterdheid of een licht verstandelijke beperking (LVB) of een te beperkte cultuursensitiviteit. Lager opgeleiden hebben gemiddeld genomen vaker lage sociale, schriftelijke en digitale vaardigheden. Ondanks persoonlijk contact lijken professionals lang niet altijd in staat die te herkennen (Stichting Lezen en Schrijven, 2017; Heijmans e.a., 2016; Aboumatar, e.a., 2013). Dit kan doorwerken in gesprekken die te talig zijn, met te veel ingewikkelde woorden waardoor burgers afhaken en niet mee krijgen wat er wordt geprobeerd over te brengen (Heijmans e.a., 2016; Jungmann e.a., 2018).

In termen van oplossingsrichtingen wordt in de literatuur gewezen op het belang van persoonlijk contact, motiveren, feedback geven, mee laten doen, betrekken, richting geven en werken aan onderlinge relatie (Sanders e.a., 2013). Zeker bij lager opgeleiden lijkt het van belang om te voorzien in persoonlijk contact. Frequent contact waarbij er zo min mogelijk wisselingen zijn aan de kant van de professionals wordt daarbij als prettig ervaren. Veel laag opgeleide mensen ervaren daarbij een taakgerichte aansturing positief. Dit voorkomt onzekerheid over hetgeen wat er gedaan moet worden (Smit e.a., 2005). Voor publieke dienstverleners betekent dit dat het loont om na te denken over hoe zij hun cliënten in persoonlijk contact op een heldere manier kunnen voorzien van bijvoorbeeld to-do lijsten. Een derde oplossingsrichting lijkt te zijn dat professionals meer kennis en vaardigheden hebben over een effectieve omgang met mensen met lage vaardigheden (van der Heide & Rademakers, 2015) en waar mogelijk de mondelinge communicatie ondersteunen met visueel materiaal (Heijmans e.a., 2016).

Vanuit Stichting Lezen en Schrijven zijn op de website www.basismeters.nl verschillende instrumenten die een inschatting geven over de vaardigheden in taal, rekenen, digitaal en participatie. Deze instrumenten kunnen professionals, in bijvoorbeeld de re-integratie of schuldhulpverlening, helpen bij het inschatten van de vaardigheden van een cliënt.

3.2.2 Brieven en digitale omgevingen

Voor publieke dienstverleners zijn brieven en internetsites belangrijke kanalen voor contact. Met brieven stellen zij burgers op de hoogte van besluiten, afspraken en andere zaken. Internetsites worden steeds vaker gebruikt als toegangspoort voor de dienstverlening of als kanaal voor begeleiding en inzage. Veel genoemde belemmeringen zijn in dit kader een voldoende niveau van schriftelijke taalvaardigheid en het ontbreken van digitale vaardigheden. Wie brieven niet begrijpt of de weg niet kan vinden in online omgevingen kan flinke problemen ervaren. Onderzoek laat zien dat er samenhang is tussen laagopgeleid en laaggeletterd zijn. Wie moeite heeft met taal en/of rekenen kan in de problemen komen bij het begrijpen van schriftelijk materiaal (Stichting Lezen en Schrijven, 2018).

Wie teksten of websites niet begrijpt loopt het risico dat hij of zij niet doet wat de bedoeling is. Zo zijn er in de schuldhulpverlening indicaties dat bijna de helft van de cliënten mogelijk laaggeletterd is (Keizer, 2018). Datzelfde onderzoek wijst uit dat een beroep op het zelf schrijven ook vaak moeilijkheden blijkt te veroorzaken. Mensen vullen formulieren niet of slechts deels in (Keizer, 2018). In het verlengde van vaardigheden die nodig zijn om met schriftelijke contacten om te kunnen gaan, ontbreekt het lager opgeleiden vaak ook aan digitale vaardigheden (Stichting Lezen en Schrijven, 2018). Functionele taalvaardigheden zijn een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van digitale vaardigheden. Met name laaggeletterden hebben minder functionele taalvaardigheden en daardoor minder digitale vaardigheden. Door de groeiende digitale maatschappij groeit de kloof tussen geletterden en laag geletterden (Baay e.a., 2015). In Nederland heeft ruim tien procent van de volwassenen geen tot weinig computerervaring of onvoldoende knoppenkennis. Onder laaggeletterden is deze groep ruim drie keer zo groot. De groep laaggeletterden die wel een computer en internet kan gebruiken, beschikt vooral over lage informativaardigheden. Zij kunnen eenvoudige online taken uitvoeren, zoals e-mailen. Ze beschikken echter niet over voldoende vaardigheden om meer complexe taken online uit te voeren. Ze hebben bijvoorbeeld moeite met zaken zoals doorklikken en navigeren via verschillende pagina's om de juiste informatie te vinden, 'slim' zoeken binnen grote hoeveelheden informatie - zoals sorteren in spreadsheets - of online informatie, producten of diensten vergelijken en beoordelen op relevantie of betrouwbaarheid. Vaardigheden die je vaak juist heel hard nodig hebt om bijvoorbeeld betaald werk te vinden of je schulden op te lossen.

Naast de verschillen in digitale vaardigheden, bestaan er ook verschillen in gebruikersprofielen. Uit onderzoek blijkt dat hoger opgeleiden computer en internet niet alleen vaker gebruiken dan lager opgeleiden, maar dat lager opgeleiden internet en computer ook op een andere manier gebruiken (van Dijk, 2008). Voor deze laatste groep is computer- en internetgebruik meer consumptief van aard en vooral gericht op vermaak, chatten en downloaden. Mensen met hogere opleidingsniveaus kennen een meer functioneel computergebruik, gericht op het vinden van informatie, op communicatie en diensten (Baay e.a., 2015). Dit helpt hen als een publieke

dienstverlener van hen gedrag verwacht dat functioneel is, zoals bij het voeren van regie op de eigen situatie bij bijvoorbeeld werkloosheid.

De Nationale ombudsman heeft in 2016 in zijn rapport *Het verdwijnen van de blauwe envelop* opgemerkt dat de groep burgers die niet zelfredzaam is, door de digitalisering wordt vergroot: een deel van de mensen die wel in staat waren om zelf de brieven van de Belastingdienst te openen, te beoordelen en vervolgens eventueel hulp in te schakelen, zijn niet in staat de digitale berichtenbox van de overheid bij te houden. Door digitalisering van de overheid ontstaat er dus niet alleen een probleem voor burgers die vroeger al waren aangewezen op hulp van anderen, maar ook voor een nieuwe groep burgers. Complexe regelingen kunnen er gemakkelijk toe leiden dat degenen voor wie de regelingen zijn bedoeld - de burgers - de weg in de digitale uitvoering niet meer kunnen vinden. Het stelsel van toeslagen voor inkomensondersteuning is een duidelijk voorbeeld (Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2017).

In termen van oplossingsrichtingen wordt in de literatuur gewezen op het belang om de informatievoorziening en communicatie te vereenvoudigen en schriftelijke communicatie te combineren met persoonlijk contact (van der Heide & Rademakers, 2015; Smit e.a., 2005). In de literatuur wordt ook aandacht besteed aan de meerwaarde van het gebruik van visuele informatie. Hoewel er geen eenduidige conclusies te trekken zijn, wordt wel genoemd dat er winst te boeken is door veel meer beeld en animaties met gesproken tekst te gebruiken (www.binNL.nl). Sommige mensen snappen en onthouden informatie beter als er plaatjes worden gebruikt. Een gevaar bij pictogrammen en infographics is dat die voor veel mensen juist moeilijk en helemaal niet behulpzaam zijn. Bovendien duurt het lang voordat een pictogram ingeburgerd is. Met bijvoorbeeld stripverhalen kunnen woorden in een context worden geplaatst door aanwijzingen met beeld. Hierdoor wordt de inhoud makkelijker begrepen en stimuleert het mogelijk ook het lezen. Met stripverhalen kan informatie interactiever worden gemaakt (LFB & LSR, 2011).

Zowel in brieven als bij online omgevingen is het dus van groot belang dat er helder en eenvoudig wordt gecommuniceerd en dat informatiemateriaal begrijpelijk is (van der Heide & Rademakers, 2015). Zo wordt de toegankelijkheid van overheidswebsites bijvoorbeeld verbeterd door het gebruik van eenduidige taal met toelichting van begrippen, gebruik van pictogrammen, korte zinnen, duidelijke koppen en korte teksten (max. 5). Gelaagdheid in het brengen van informatie lijkt wenselijk, maar blijkt in de praktijk een hele opgave (Baay e.a., 2015).

3.2.3 Inrichting en locatie

Als je wordt uitgenodigd om bij een gemeente of zbo op gesprek te komen, dan is de locatie en inrichting ook een element van dienstverlening. In het sociaal domein groeit de interesse om met hulp van onder meer de omgevingspsychologie meer aandacht te besteden aan de wijze waarop ontmoetingsplekken zijn ingericht. In de literatuur worden locatie en inrichting weinig genoemd als belemmeringen. Tegelijkertijd laten aanpassingen in bijvoorbeeld de ontmoetingsruimten waar mensen een beroep doen op schuldhulpverlening en de bijstandswet zien dat aanpassingen direct kunnen doorwerken in onder meer het aantal agressie-incidenten (Boorsma, 2018). Inrichting en locatie zijn elementen die in het sociaal domein tot op heden vooral zijn benaderd vanuit de wens professionals maximaal te beschermen tegen eventuele agressie van een cliënt (Jungmann e.a., 2020). De groeiende hoeveelheid inzichten over de doorwerking van chronische stress, maakt dat de interesse in dit element groeit. Daarmee volgt het sociaal domein bijvoorbeeld de zorg. In dat domein is er grote interesse in de bijdrage die bijvoorbeeld de inrichting van een ziekenhuiskamer kan leveren aan sneller herstel. Ook is er steeds meer interesse in het belang van bewegwijzering. In literatuur uit dat domein wordt er op gewezen dat de navigatie in gebouwen vaak complex is en niet getoetst aan de vaardigheden van bezoekers. Bewegwijzering blijkt dan voor mensen met lage vaardigheden vaak onduidelijk, er worden lastige termen gebruikt en er wordt te weinig gewerkt met symbolen (Heijmans e.a., 2016).

4 Belemmeringen in de wettelijke regelingen

In voorliggend onderzoek staat de vraag centraal welke belemmeringen lager opgeleiden ervaren bij het gebruik van publieke dienstverlening gericht op sociale zekerheid en de financiële kant van het gebruik van zorg. Specifiek gaat het om de Wgs, de Participatiewet en de inning van de eigen bijdragen van de Wmo 2015 door CAK. Deze regelingen worden in dit hoofdstuk nader toegelicht. Lezers die vooral geïnteresseerd zijn in de algemene opbrengsten van dit onderzoek kunnen dit hoofdstuk ook overslaan. Het onderzoek richt zich niet op de uitvoering van de Wmo als zodanig. Wel valt de inning van zorgpremie door het CAK in het kader van de wanbetalersregeling onder de reikwijdte van het onderzoek. Het onderzoek richt zich dus op maatwerkvoorzieningen. In 2016 maakten 1,6 miljoen mensen uit 1,4 miljoen huishoudens gebruik van een dergelijke voorziening. Dit staat gelijk aan bijna een vijfde van alle huishoudens (18 procent). Een participatievoorziening (50 procent) en maatschappelijke ondersteuning (40 procent) zijn het meest gebruikt. Ruim tien procent van de 1,4 miljoen huishoudens combineert meerdere maatwerkvoorzieningen (Putters, 2017).

Voor de Wgs, Participatiewet en de Wmo geldt dat ze tot stand zijn gekomen in de context van de transitie naar een *enabling state*. Alleen de wanbetalersregeling, gericht op het innen van betalingsachterstanden op de zorgpremie, is met een inwerkingtreding in 2009 iets ouder. In de geest van deze wet zit wel nadrukkelijk de gedachte dat mensen eigen verantwoordelijkheden moeten nemen. In dit hoofdstuk is uitgewerkt tegen welke belemmeringen burgers aanlopen bij het gebruik van de onderzochte regelingen. Inzicht in knelpunten in de uitvoering helpt bij het duiden van belemmeringen waar specifiek lager opgeleiden tegenaan lopen. In paragraaf 4.5 wordt geschetst wat belemmeringen zijn die bij meerdere van de onderzochte regelingen spelen.

4.1 De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)

Op 1 juni 2012 trad de Wgs in werking. Deze wet geeft gemeenten de verantwoordelijkheid om te voorzien in een hulpaanbod dat aansluit op de mogelijkheden van de burger. De wet is een kaderwet en biedt gemeenten veel ruimte om de schuldhulpverlening in te richten in de context van het lokale sociale beleid. De wet trad in werking in een periode waarin gemeenten flink moesten bezuinigen en in het sociaal domein een steeds groter beroep gingen doen op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. De inwerkingtreding van de Wgs leidde bij veel gemeenten tot forse wijzigingen in de uitvoering (Jungmann, 2012). Zo gingen veel gemeenten van inwoners vragen om bij een aanmelding al te voorzien in een complete schuldenlijst, inclusief actuele saldo-opgaven. Veel gemeenten bouwden de ondersteunende voorziening budgetbeheer af, waardoor mensen (weer) zelf de verantwoordelijkheid kregen om onder meer vaste lasten op tijd te betalen (Jungmann & Kruis, 2014). Daarbij verschoof een groot aantal gemeenten het startpunt van de aanvraag naar wijkteams vanuit het idee dat zij de burger met een integrale kijk op de situatie beter konden ondersteunen (Transitiecommissie Sociaal Domein, 2016).

Met het wijzigen van de uitvoeringspraktijk zwol ook de kritiek op de uitvoering (Berkhout e.a., 2019; Tiemeijer, 2016). De belangrijkste kritiekpunten ten aanzien van de uitgevoerde trajecten zijn dat er met name in de aanmeldfase veel onduidelijkheden zijn, dat het vaak lang duurt voordat er helderheid is wat er gaat gebeuren en schulden gedurende de begeleiding vaak (eerst) nog oplopen. Omdat gemeenten verschillende keuzen maken in de uitvoering, is het van belang om onderstaande belemmeringen te lezen als veel voorkomend. Er zijn ook gemeenten waar de beschreven belemmeringen niet spelen.

4.1.1 Bij de aanmelding is vaak niet duidelijk wat er van de burger wordt verwacht

Gemeenten organiseren schuldhulpverlening elk op hun eigen manier. In de praktijk betekent dit dat burgers zich soms bij een loket van de gemeente moeten melden terwijl zij zich in andere gemeenten moeten melden bij een wijkteam, instelling voor maatschappelijk werk of een commerciële ingehuurde partij. Ongeacht de wijze van organiseren vinden veel burgers het ingewikkeld om te begrijpen wat er van hen wordt gevraagd als ze zich aanmelden. Het is in de periode van aanmelding ook vaak niet duidelijk op wat voor soort hulp een burger mag rekenen. De Nationale Ombudsman constateert dat in de aanmeldfase brieven en formulieren vaak formeel en ingewikkeld zijn en daarbij ook weinig uitnodigend (Nationale Ombudsman, 2018). Daarbij constateert de Nationale Ombudsman ook dat als mensen wel begrijpen wat ze moeten doen ze daar lang niet

altijd toe in staat zijn. Denk bijvoorbeeld aan het zelfstandig aanvragen van een DigiD of het verzamelen van bepaalde papieren zoals jaaroverzichten van salaris of de hoogte van de opgelegde waterschapsbelasting (Nationale Ombudsman, 2016). Daarbij hanteren gemeenten soms ook een verplichte bijeenkomst als start. De burger heeft dan vooral het idee van alles te moeten terwijl (nog) niet helder is wat hij of zij er mee op kan schieten (Berkhout e.a., 2019; Ombudsman Rotterdam, 2019).

4.1.2 Het duurt vaak lang voordat er helderheid is over de uitkomst

Als iemand een beroep doet op de Wgs duurt het vaak lang voordat helder is welke hulp de gemeente biedt (Berkhout e.a., 2019). De onduidelijkheid begint bij de aanmelding. Vaak moeten er zaken op orde worden gebracht zoals aanpassingen in toeslagen of loonbeslagen. De burger krijgt dan een traject dat stabilisatie wordt genoemd. Doel van dit subtraject is om te zorgen voor een stabiel evenwicht tussen inkomsten en uitgaven. Onderzoek laat zien dat mensen in deze fase vaak niet weten waarom ze in dit subtraject zitten. Ze hebben ook geen beelden bij de eigen inspanningen die ze kunnen verrichten om het subtraject zo snel mogelijk af te sluiten (van Logtestein e.a., 2019). En zelfs als het voor iemand wel helder is dat de gemeente probeert om bijvoorbeeld een schuldregeling met een gedeeltelijke kwijtschelding te treffen moeten burgers doorgaans lang wachten op de uitslag of de schuldeisers willen meewerken. Voor burgers betekent het voorgaande dat zij vaak al wel aan allerlei eisen moeten voldoen terwijl zij nog niet weten of ze dankzij de hulp van de gemeente uit de schulden komen. Dit legt bij veel burgers een heel beslag op hun uithoudingsvermogen en motivatie (Nationale Ombudsman, 2016).

4.1.3 De schulden lopen nog op terwijl het traject al is gestart

Als iemand zich meldt voor schuldhulpverlening zal de gemeente beoordelen of er een recht is op hulp. Het belangrijkste criterium daarbij is of de aanvrager is ingeschreven in de gemeente. Vervolgens wordt uitgezocht welke mogelijkheden er zijn om de aanvrager te helpen. Daarbij wordt gekeken of de schulden problematisch zijn en of iemand in aanmerking komt voor een schuldregeling met kwijtschelding. Tegelijkertijd wordt vaak ook gewerkt aan het stabiliseren van de situatie. Hiermee wordt bedoeld dat de inkomsten en uitgaven in balans worden gebracht. Denk bijvoorbeeld aan zaken zoals het aanvragen of corrigeren van toeslagen, het corrigeren van een beslag op het inkomen door een deurwaarder of het aanvragen van kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Bij de vorige belemmering werd in dit kader al geconstateerd dat het daardoor vaak lang duurt voordat duidelijk is waar een aanvrager op kan rekenen. De lange doorlooptijd betekent ook vaak dat de schuldenlast verder oploopt terwijl iemand in behandeling is bij de gemeentelijke schuldhulpverlening (Berkhout e.a., 2019). Dit is voor veel mensen met schulden een heel ingewikkeld punt om te accepteren.

4.1.4 Het ontbreekt nog te vaak aan een integrale aanpak

In de afgelopen jaren is meer aandacht gekomen voor het besef dat schuldenproblematiek niet op zichzelf staat. Financiële problemen gaan vaak samen met andere opgaven zoals gezondheidsklachten, werkloosheid of opvoedvraagstukken. Gemeenten hebben de afgelopen jaren wel geprobeerd om de aanpak integraler in te richten. Bijvoorbeeld door de toegang tot de schuldhulpverlening in een wijkteam in te bedden (Transitiecommissie Sociaal Domein, 2016). Ondanks de pogingen om te komen tot integralere plannen zijn er in de uitvoering toch vaak nog de nodige belemmeringen. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat iemand vanuit de Participatiewet een korting op zijn uitkering krijgt waardoor een traject om een schuldregeling te treffen spaak loopt. Het is nog geen vanzelfsprekendheid dat trajecten die naast elkaar lopen echt integraal worden vormgegeven (Berkhout e.a., 2019).

De schuldhulpverlenende organisatie waar de interviews ten behoeve van voorliggend onderzoek zijn gehouden deed tot 2017 ook een flink beroep op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. In de afgelopen twee jaar zijn er grote stappen gemaakt. De brieven zijn aangepakt, er is veel meer ruimte voor maatwerk en de ontvangst is anders ingericht.

4.2 De Participatiewet

Gemeenten zijn sinds 2013 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet aanscherping handhaving- en sanctiebeleid SZW-wetgeving en sinds 2015 voor de Participatiewet. De eerste wet had als doel om meer

nadruk te leggen op de plichten van burgers om zich maximaal in te spannen en om te handhaven als burgers dit niet doen. Er zijn met de inwerkingtreding van deze wet, die ook wel de fraudewet wordt genoemd, allerlei verplichtingen landelijk geüniformeerd. Daarnaast is er een wettelijke plicht gekomen om te sanctioneren. Onderzoek laat zien dat de wet vooralsnog niet leidt tot de beoogde doelen (van Echtelt e.a., 2019). Er wordt tegenwoordig meer ingezet op handhaving maar de verschillen tussen gemeenten en professionals zijn groot (de Winter, 2019). De Participatiewet verving het voorgaande stelsel van de Wet werk en bijstand (WWB), Wet sociale werkvoorziening en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Het doel van de Participatiewet is om met een beroep op de maximale inspanning van de burger zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar werk te leiden. De Participatiewet richt zich zowel op mensen met als zonder een beperking. Daarbij is de inzet ‘waar mogelijk betaald werk’ en als dat (nog) niet tot de mogelijkheden behoort dan in ieder geval ‘een actieve deelname aan de maatschappij’, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk. De inwerkingtreding van de Participatiewet in een periode van economische crisis en bezuinigingen leidde onder meer tot een daling van de beschikbare budgetten voor re-integratie per persoon met ruim 60 procent. Voorts worstelen gemeenten met de vraag hoeveel begeleiding ze bieden aan de verschillende groepen werklozen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2019). De evaluatie van de Participatiewet laat zien dat binnen de doelgroepen van de wet alleen de jonggehandicapten erop vooruit zijn gegaan in termen van baankansen. Dat de wet niet leidt tot de beoogde doelen wordt onder meer toegeschreven aan opstartproblemen bij gemeenten, verkeerde aannames onder de wet en verkeerd gerichte financiële prikkels. In de wetsevaluatie wordt de Participatiewet omschreven als een complex en omvangrijk systeem (van Echtelt e.a., 2019). In deze paragraaf zijn een aantal belemmeringen uitgewerkt waar uitkeringsgerechtigden tegenaan lopen. Omdat de Participatiewet wordt uitgevoerd door gemeenten en zij verschillende keuzen maken, is het van belang om onderstaande belemmeringen te lezen als veel voorkomend. Er zijn ook gemeenten waar de beschreven belemmeringen niet spelen.

4.2.1 Lang niet iedereen met een bijstandsuitkering is in staat om te werken

Een belangrijke aanname die ten grondslag ligt aan de Participatiewet luidt dat mensen die een uitkering krijgen, willen en kunnen werken. De evaluatie van de wet laat zien dat een substantieel deel van de uitkeringsgerechtigden worstelt met gezondheidsproblemen waardoor betaald werk, zeker op korte termijn, niet realistisch is (van Echtelt e.a., 2019).

4.2.2 De burger ziet de gemeente niet vanzelfsprekend als ondersteuner

Bij de uitvoering van de Participatiewet wordt van de gemeente gevraagd om burgers te voorzien van een minimaal inkomen en tegelijkertijd te activeren richting (betaald) werk. Concreet wordt van uitkeringsgerechtigden gevraagd dat zij voldoen aan de wettelijke taaleis, dat ze een tegenprestatie leveren en zich maximaal inspannen om werk te vinden. In de dagelijkse praktijk gaan professionals verschillend om met de wettelijke opdracht die zij hebben. De Nationale Ombudsman constateert dat gemeenten niet zonder meer inzetten op maximale ondersteuning van de burger. Voorbeelden daarvan zijn gemeenten die 27-plussers niet direct de kans geven om een aanvraag in te dienen of niet standaard vier weken na een aanvraag een voorschot verstrekken (Nationale Ombudsman, 2017). De Winter constateert in een rechtssociologische studie naar handhaving dat uitvoerende professionals bij gemeenten wisselend uitvoering geven aan handhaving door strikt te bestraffen, flexibel te bestraffen of de regels soepel toe te passen en tegelijkertijd de uitkeringsgerechtigde te overtuigen het juiste gedrag te vertonen (De Winter, 2019). Er zijn in de praktijk grote verschillen in vergelijkbare situaties (van Echtelt e.a., 2019). In een brede studie naar handhaving in de sociale zekerheid werd gevonden dat ruim de helft van de uitkeringsgerechtigden de uitvoeringsinstantie vooral als een politieagent ziet en slechts een kwart als een ondersteuner (Hertogh e.a., 2018).

4.2.3 Gemeenten zetten niet altijd in op begeleiding

In het huidige systeem zitten perverse financiële prikkels die gemeenten onbedoeld kunnen aanzetten tot de keuze om niet te stevig in te zetten op begeleiding (Heekelaar, 2018). Het Rijk verstrekt aan gemeenten middelen voor de uitvoering van de Participatiewet. Tegelijkertijd mogen gemeenten die middelen vrij besteden. Dit stimuleert gemeenten om de begeleiding met name te richten op de meest kansrijke groep.

4.2.4 Het loont voor cliënten niet altijd om te gaan werken

Bij een inkomen tussen de 100% en 150% van het minimumloon (tussen € 21.000 en € 32.000) worden de heffingskortingen en toeslagen snel afgebouwd. Het gevolg is dat mensen als ze gaan werken er netto niet op vooruit maar zelfs achteruitgaan. In 2019 komen er aanpassingen in de arbeidskorting, de huurtoeslag en het kindgebonden budget, waardoor werken voor deze inkomensgroep gaat lonen.

4.2.5 Het ontbreekt nog te vaak aan een integrale aanpak

De Participatiewet is gericht op werken naar vermogen. Daarmee staat het aanvaarden van werk centraal. Ongeacht de vraag of een baankans ook stabiliteit en economische zelfredzaamheid op de lange termijn biedt. Deze focus sluit niet goed aan op de groep waarvoor geldt dat werken vooralsnog niet mogelijk is. Dit betreft naar schatting ongeveer de helft. Deze groep heeft integrale ondersteuning nodig gericht op de samenhang tussen levensdomeinen zoals financiën, opvoeding en gezondheid. De eisen die gemeenten vanuit de Participatiewet moeten stellen aan de inspanningen naar betaald werk zijn voor deze groep niet altijd realistisch en werken soms contraproductief (CentERdata, 2017a).

4.2.6 Bijstandsgerechtigden begrijpen lang niet altijd wat er wordt verwacht

Twee derde van de bijstandsgerechtigden is in de veronderstelling dat zij geen sollicitatieplicht hebben. Dit percentage steekt schril af tegen de tien procent die feitelijk een ontheffing heeft. Het is een voorbeeld dat illustreert dat uitkeringsgerechtigden lang niet altijd goed in beeld hebben wat er van hen wordt verwacht (Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018). Daarbij krijgen cliëntenraden signalen dat uitkeringsgerechtigden vaker onduidelijkheid, angst en onzekerheid ervaren in de contacten over hun uitkering en werkopgave (CentERdata, 2017b). Dit speelt met name in gemeenten die door cliënten worden ervaren als strenge uitvoerder van de Participatiewet.

De sociale dienst waar de interviews ten behoeve van voorliggend onderzoek zijn gehouden probeert maatwerk te leveren en breed in te zetten op het begeleiden van haar cliënten. Ook als de afstand tot de arbeidsmarkt groot is.

4.3 De Wmo 2015

In 2015 trad Wmo 2015 in werking. Deze wet volgde de in 2007 in werking getreden Wmo op. De Wmo 2015 is onderdeel van de hervorming van de langdurige zorg per 2015 waarmee de Wmo samen met onder meer de Wlz en de Jeugdwet onderdeel uitmaakt van het Nederlandse zorgstelsel. De Wmo 2015 wordt uitgevoerd door gemeenten. De wet heeft als doel om mensen te ondersteunen om zo lang mogelijk thuis te kunnen blijven en actief deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Afhankelijk van de zorgbehoefte kunnen mensen een beroep doen op de Wmo 2015 voor een maatwerk- of algemene voorziening. Voor beide kan een eigen bijdrage worden gevraagd. Per 1 januari 2019 int het CAK de eigen bijdrage van de maatwerkvoorziening en de gemeente de eigen bijdrage van de algemene voorzieningen.

Een maatwerkvoorziening is onder meer ondersteuning bij het opvoeden van kinderen, dagbesteding, hulpmiddelen en voorzieningen zoals een traplift of een taxipas, hulp bij het huishouden of ondersteuning van mantelzorgers. Aan de toekenning van een maatwerkvoorziening gaat een analyse van de gemeente vooraf. Dit geldt niet voor de algemene voorzieningen zoals bijvoorbeeld een boodschappendienst of maaltijdvoorziening. Per 1 januari 2019 is de systematiek van de eigen bijdrage Wmo 2015 aangepast. Burgers betalen voor maatwerkvoorzieningen een maximale eigen bijdrage van € 17,50 per vier weken. Er wordt dus niet meer gekeken naar inkomen en vermogen bij berekening van de eigen bijdrage. Daar bovenop kunnen nog eigen bijdragen komen voor algemene voorzieningen in het kader van de Wmo 2015. Het is de bedoeling dat het abonnementssysteem per 2020 ook voor de algemene voorzieningen gaat gelden (Nationale Ombudsman, 2019a). Gemeenten hebben de ruimte om te bepalen dat burgers een lagere of geen eigen bijdrage betalen. Met de nieuwe systematiek beoogt het Kabinet niet alleen de zorgkosten voor burgers te drukken maar ook de transparantie te vergroten. Het is de bedoeling dat burgers voortaan bij de aanvraag van een maatwerkvoorziening al weten waar zij financieel aan toe zijn. De interviews ten behoeve van voorliggend onderzoek zijn uitgevoerd in de tweede helft van 2019. Dit betekent dat de meeste geïnterviewde burgers spraken over zowel het oude als het nieuwe systeem.

4.3.1 Het CAK is niet altijd voldoende bereikbaar

De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) heeft geconstateerd dat de bereikbaarheid van het CAK voor burgers met vragen over de eigen bijdragen Wmo verbeterd kan worden (Nederlandse Zorgautoriteit, 2019). Het CAK werkt daar hard aan.

4.3.2 Er is onduidelijkheid over de hoogte van de eigen bijdrage

Er zijn burgers die verwachtten dat zij per 1 januari zouden overgaan naar het abonnementssysteem en dus een lagere eigen bijdrage zouden betalen. In de praktijk blijkt dit niet altijd het geval, zij betalen nog het oude tarief. Bijvoorbeeld omdat de gemeente waar zij in wonen een voorziening zoals huishoudelijke hulp (gedeeltelijk) als algemene voorziening heeft aangewezen terwijl het in andere gemeenten een maatwerkvoorziening is. Dit wekt bij een deel van de burgers verwarring (Nationale Ombudsman, 2019b).

4.3.3 Burgers krijgen facturen van zowel de gemeente als het CAK

Het CAK int de eigen bijdrage Wmo 2015. Per 1 januari doet zij dit nog steeds voor de maatwerkvoorzieningen. Als een burger gebruik maakt van zowel een maatwerk- als een algemene voorziening dan versturen zowel het CAK (maatwerk) als de gemeente (algemeen) een factuur. Dit wekt bij een deel van de burgers verwarring (Nationale Ombudsman, 2019b). Zij gebruiken nog steeds dezelfde voorzieningen maar krijgen van meerdere organisaties rekeningen.

4.4 De wanbetalersregeling zorgverzekering

Wie een achterstand oploopt in de betaling van de zorgpremie ter hoogte van zes maanden wordt in principe bij het CAK aangemeld voor de wanbetalersregeling. Deze regeling trad in 2009 in werking en heeft als doel mensen af te schrikken en als ze toch worden aangemeld aan te moedigen de achterstand zo snel mogelijk te voldoen (de Bekker e.a., 2011). Er zitten ongeveer 250.000 mensen in deze regeling. Als een burger wordt aangemeld bij het CAK wordt geprobeerd de zorgpremie in te houden bij de werkgever of uitkeringsinstantie. Als dat niet lukt moeten burgers de premie zelf betalen met een acceptgiro van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Een afmelding uit dit systeem is alleen mogelijk als de burger zelf een betalingsregeling treft met de zorgverzekeraar of via een schuldhulpverlener of beschermingsbewindvoerder. Bij een aanmelding bij het CAK blijven mensen verzekerd via de basisverzekering. Ze betalen een bestuursrechtelijke premie van 125 procent van de gemiddelde basispremie (Jungmann e.a., 2018). Concreet betekent dit dat ze dus meer betalen dan voorheen voor hun basispremie. Dit extra bedrag wordt door veel burgers gevoeld als een boete. Ze hebben dan geen aanvullende verzekering. Burgers die in de wanbetalersregeling zitten, kunnen tegen de volgende belemmeringen aanlopen.

4.4.1 In de regeling vervalt de aanvullende ziektekostenverzekering

De basisverzekering dekt in Nederland een groot deel van de zorgkosten. Echter voor bijvoorbeeld de tandarts of een ruime fysiotherapievergoeding moeten mensen zich aanvullend verzekeren. Vaak stoppen zorgverzekeraars de dekking van de aanvullende verzekering als mensen een maand of drie geen premie hebben betaald. In de wanbetalersregeling hebben ze er überhaupt geen recht op. Dit betekent dat zij gedurende deze regeling en zonder aanvullende verzekering voor hoge medische kosten kunnen komen te staan (Ombudsman Metropool Amsterdam, 2019).

4.4.2 Er is verwarring over de bestuursrechtelijke premie

Als mensen zijn aangemeld in de wanbetalersregeling wordt er naast de basispremie een aanvullende bestuurlijke premie ingehouden. Mensen denken vaak dat ze hiermee hun achterstand aflossen maar dat is niet het geval (Ombudsman Metropool Amsterdam, 2019).

4.4.3 Er is onduidelijkheid over de samenhang tussen loonbeslag en inning door het CAK

Als iemand een achterstand heeft op de zorgpremie dan zal de zorgverzekeraar deze proberen te innen. Bij zes maanden achterstand wordt de klant overgedragen. Het CAK gaat dan proberen te innen. Het kan dus voorkomen dat een zorgverzekeraar de premie van de eerste zes maanden probeert te innen via een deurwaarder die loonbeslag legt terwijl het CAK lopende premies int. Deze twee inningen naast elkaar kunnen voor onduidelijkheden zorgen (Ombudsman Metropool Amsterdam, 2019; Jungmann e.a., 2012).

4.4.4 Signalering en verwijzing naar schuldhulp leidt tot onvoldoende resultaat

Het gegeven dat iemand wordt aangemeld voor de wanbetalersregeling laat zien dat er een serieus probleem speelt. Voor veruit de meeste mensen die worden aangemeld geldt dat er naast achterstanden op de zorg ook andere achterstanden spelen. Zij hebben vaak problematische schulden die zij niet op eigen kracht kunnen oplossen. Toch werkt het systeem van signalering en verwijzing niet zodanig dat deze groep vanzelfsprekend uitstroomt naar de schuldhulpverlening. Er is een groep die in de wanbetalersregeling blijft hangen terwijl de echte oplossing een aanmelding is bij de schuldhulpverlening. Het ontbreekt bij deze groep aan een integraal plan van aanpak (Ombudsman Metropool Amsterdam, 2019).

4.5 Overeenkomsten in belemmeringen bij de wettelijke regelingen

Voor de vier hierboven beschreven wettelijke regelingen geldt dat er een aantal belemmeringen zijn die voor alle vier gelden. De belangrijkste die hierboven per regeling al zijn benoemd worden hier kort beschreven als algemeen knelpunt. In de literatuur die voor dit hoofdstuk is gebruikt wordt geen onderscheid gemaakt tussen lager, middelbaar en hoger opgeleiden. De onderstaande belemmeringen zijn algemene belemmeringen die gelezen kunnen worden met het besef dat lager opgeleiden waarschijnlijk zijn oververtegenwoordigd onder de gebruikers van de onderzochte regelingen.

4.5.1 Het is voor mensen te vaak onduidelijk waar ze aan toe zijn

Bij alle vier de regelingen is het voor te veel gebruikers onduidelijk waar ze aan toe zijn. Mensen die een beroep doen op de Wgs hebben niet voldoende in beeld hoe de schulden aangepakt gaan worden. Uitkeringsgerechtigden die gebruik maken van de Participatiewet hebben lang niet altijd in beeld hoe de sociale dienst hen (weer) naar werk wil begeleiden. En mensen die een eigen bijdrage moeten betalen of waarbij de zorgpremie door het CAK wordt geïnd, begrijpen ook niet vanzelfsprekend hoe het systeem werkt waar ze mee te maken hebben.

4.5.2 Het is voor mensen te vaak onduidelijk wat en/of waarom iets van hen gevraagd wordt

Als je niet zo goed overziet wat de doelen van een traject of systeem zijn, dan is het best een opgave om te begrijpen wat van jou wordt gevraagd. Onder meer bij de schuldhulpverlening en bij de Participatiewet geven mensen aan dat ze lang niet altijd begrijpen welke inspanningen zij moeten leveren. Bij het nieuwe systeem van eigen bijdragen Wmo 2015 begrijpen mensen lang niet altijd waarom ze zowel de gemeente als het CAK moeten betalen.

4.5.3 Het idee geholpen te worden is niet vanzelfsprekend

Het doel van publieke dienstverlening is doorgaans om mensen verder te helpen. Het idee van de *enabling state* is dat een context wordt geboden waarin mensen kunnen participeren en hun plek in de samenleving kunnen innemen. In de praktijk hebben mensen zeker niet zonder meer het gevoel dat de publieke dienstverleners die de onderzochte wetten uitvoeren er voor hen zijn. Gemeenten worden als uitvoerder van de Participatiewet vaker als handhaver dan als ondersteuner gezien. En mensen die gebruik maken van schuldhulpverlening zien vaak met lede ogen aan dat hun schuldenlast verder oploopt.

4.5.4 Er is onvoldoende sprake van een integrale aanpak

Werkloosheid, schuldenproblematiek en gezondheidsklachten staan niet op zichzelf. Vaak komen ze voor als onderdeel van een groter geheel aan problemen. Gemeenten hebben de afgelopen jaren met de introductie van wijkteams wel geprobeerd om burgers te voorzien van integrale plannen. Hierdoor is wel vaker in beeld wat er allemaal bij iemand speelt. Dit betekent alleen nog niet dat er in de uitvoering ook rekening mee wordt gehouden en dat dwarsverbanden worden gelegd. Zo komen mensen die in de wanbetalersregeling zitten te vaak niet aan bij de schuldhulpverlening en kunnen boeten en maatregelen uit de Participatiewet een traject schuldhulpverlening stevig dwarsbomen.

5 Belemmeringen bij de verschillende kanalen

Wie laagopgeleiden vraagt waar ze tegen aan lopen bij kanalen zoals gesprekken, brieven, online omgevingen en de plekken waar ze worden uitgenodigd, krijgt een scala aan antwoorden. Mensen vertellen onder meer dat ze het lastig vinden als contactpersonen wisselen, als brieven ingewikkelde boodschappen bevatten, als ze gebruik moeten maken van een online omgeving, terwijl ze het internet verder eigenlijk niet gebruiken, en als ze kosten moeten maken voor vervoer naar een afspraak terwijl ze geldzorgen hebben. Brieven, gesprekken en online omgevingen wisselen elkaar in de dienstverlening af in een proces. Om die reden worden zij in de onderstaande beschrijving proceselementen genoemd. Ze vormen als het ware een soort kralenketting van elkaar opvolgende elementen: online omgeving, gesprek, brief, brief, gesprek et cetera.

In de interviews noemen de cliënten en professionals tastbare belemmeringen bij de voornoemde proceselementen. Per interview zijn alle proceselementen behandeld. Omdat per interview ruim een uur beschikbaar was, zijn de proceselementen niet volledig uitgevraagd. De interviews leveren een totaalbeeld op van de belemmeringen die het stevigst ervaren worden. De proceselementen worden afzonderlijk beschreven. Per element wordt eerst een beschrijving gegeven van de belemmeringen die cliënten het meest noemen. Vervolgens worden deze belemmeringen samengebracht in een tabel waarin ook de belemmeringen staan die de professionals noemen. Om de belemmeringen tot leven te roepen worden ze voorzien van quotes van zowel cliënten als professionals. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk zijn de belemmeringen beschreven die wel zijn genoemd, maar niet binnen een van de specifiek uitgevraagde elementen passen.

5.1 Belemmeringen rondom brieven en formulieren

Brieven en formulieren maken bij zowel de schuldhulpverlening, de re-integratie als de afhandeling van de eigen bijdrage Wmo en de wanbetalersregeling een belangrijk deel uit van de dienstverlening. In de interviews met cliënten kwam naar voren dat belemmeringen rondom brieven en formulieren zich uiten door brieven die te laat komen, de lastig te begrijpen inhoud ervan en de moeite die het kost om gevraagde stukken aan te leveren. Ook geven cliënten aan dat er soms te veel brieven komen in korte tijd. Met name cliënten die het lastig vinden om brieven open te maken worstelen daarmee. Voor veel cliënten is elke brief die op de mat valt een moment van stress. Specifiek ten aanzien van het CAK noemen cliënten regelmatig dat ze niet altijd begrijpen welke post de gemeente verstuurd en welke post ze van het CAK kunnen verwachten. Onduidelijkheid wordt vooral gevoeld door cliënten die met verschillende overheidsdiensten te maken hebben. Het is niet vanzelfsprekend dat zij goed met elkaar samenwerken terwijl daar wel behoefte aan is. Er zijn ook cliënten die aangeven dat ze liever persoonlijk contact hebben dan een brief ontvangen. Figuur 8 bevat een overzicht van de belemmeringen die cliënten en professionals noemen. De belemmeringen die zij beide noemen, zijn vet gedrukt.

Belemmeringen die cliënten noemen	Belemmeringen die professionals noemen
• Cliënten begrijpen de inhoud van brieven niet • Brieven komen te laat aan • Cliënten krijgen te veel brieven (van verschillende instanties) • Cliënten missen informatie over wijzigingen die ze door moeten geven (het overvalt ze dan dat ze niet hebben gedaan wat de bedoeling was) • Cliënten willen liever een (vaste) contactpersoon dan brieven • De toon van de brieven is te moeilijk en te weinig begripvol	• Cliënten begrijpen de inhoud van brieven niet • Brieven komen te laat aan • Cliënten krijgen te veel brieven (van verschillende instanties)

Figuur 8: Overzicht van de belemmeringen die cliënten en professionals noemen ten aanzien van brieven en formulieren.

Cliënten verwoorden onder meer op de volgende wijze hoe zij deze belemmeringen ervaren.

‘Dan valt er weer een brief op de deurmat, soms wel meerdere in een week. Je durft ze bijna niet open te maken, elke keer denk je ‘wat zal er nu weer zijn?’ (SD, cliënt 9)

‘Als ik te veel papieren krijg in een week of te veel mensen over de vloer krijg, dan wordt het mij wel te veel.’ (SHV, cliënt 2)

‘In begin was voor mij niet duidelijk wat er van mij verwacht werd, omdat het voor mij moeilijk is om dingen te begrijpen en te lezen. Ik heb wel hulp van kennissen met brieven die ik niet begrijp.’ (SHV, cliënt 4)

‘Ik werd (in een brief) gevraagd om premie te betalen en je krijgt bij het CAK een boete maar het werd mij niet duidelijk of je ook premie moet betalen en ook de boete erbij, dat je dus twee dingen moet betalen aan het CAK. Toen kwam ik erachter via de sociale dienst dat ik de boete aan het CAK moet betalen en de premie naar m’n zorgverzekeraar. Om het even logisch te houden.’ (CAK, cliënt 2)

‘Ik begrijp de brief volledig. Maar dat laatste zinnetje ‘Je mag bezwaar aanmaken’, dat is zo moeilijk en kost zoveel tijd. Dat zorgt voor meer problemen. Ik spreek liever direct iemand die mij kan helpen, een vast contactpersoon ofzo.’ (CAK, cliënt 4)

‘Brieven zouden een tikkeltje anders geformuleerd kunnen worden, dan zouden ze makkelijker te begrijpen zijn. Het is heel zakelijk, komt daardoor onpersoonlijk over. Het gebruikte Nederlands is niet moeilijk, maar ik zou bijna zeggen heel netjes. Er is een bepaald gebruik van Nederlands waardoor ik denk ‘jullie gaan mij even vertellen wat ik moet doen’. Het mag iets gelijkwaardiger, als je dat gevoel geeft aan de persoon die het ontvangt; een tikkeltje begripvoller. Als er maar een nuance in zit, ‘wij snappen wel dat het lastig is, wij kunnen ergens samen uitkomen’ of ‘bel ons, wij gaan kijken naar een oplossing’. Dan komt dat heel anders over dan ‘je moet dat en dat op die datum betaald hebben’.’ (CAK, cliënt 2)

Ook uit de interviews met professionals bij de drie publieke dienstverleners komt naar voren dat cliënten moeite hebben om te begrijpen wat er in de brieven staat. Als brieven niet goed begrepen worden, heeft dat vooral vervelende consequenties als in de brief gevraagd wordt om bepaalde acties van cliënten, zoals bijvoorbeeld binnen een week bepaalde afschriften aanleveren. De uitvoeringsorganisaties zitten in meer of mindere mate vast aan de verplichting om (wettelijke) boodschappen schriftelijk te communiceren. Bij alle drie de betrokken organisaties waar het onderzoek is uitgevoerd, is aandacht voor het zo duidelijk mogelijk maken van de schriftelijke communicatie. Voor cliënten die het systeem van de publieke dienstverlening niet overzien, is het extra lastig om brieven goed te kunnen begrijpen en plaatsen. Zo is bij het CAK het systeem van achteraf factureren lastig te begrijpen voor mensen waardoor mensen zich soms overvallen voelen door brieven over een factuur die ze moeten betalen. Een hieraan gerelateerd knelpunt dat ook door professionals wordt genoemd, is het feit dat cliënten veel brieven krijgen van verschillende instanties. Hierdoor wordt het nog onduidelijker voor mensen wat van ze verwacht wordt. Een groot deel van de professionals denkt dat meer persoonlijke gesprekken compensatie kunnen bieden voor de ingewikkelde brieven. Net als de cliënten noemen de professionals brieven die te laat komen ook als belemmering. Bij schriftelijk communicatie wordt er impliciet vanuit gegaan dat bepaalde randvoorwaarden aanwezig zijn, zoals een brievenbus die door de burger elke dag geleegd wordt. Terwijl de professionals ervaren dat een deel van de laagopgeleiden de post niet goed bijhoudt. Ook bewindvoerders zorgen nogal eens voor vertraging. Professionals beschrijven in meerdere voorbeelden dat bewindvoerders pas na een week een brief openmaken en dat een deadline dan soms al wel verstreken is.

Professionals verwoorden onder meer op de volgende wijze welke belemmeringen zij zien.

‘Je zou denken hoe moeilijk is het om schriftelijk sollicitaties aan te leveren, je verwacht toch van mensen dat ze ingeschreven staan als werkzoekende bij het UWV, je moet je in ieder geval bij

uitzendbureaus inschrijven, je CV moet up-to-date zijn, sommige mensen kunnen niet eens een CV maken of aanpassen, daar hebben ze hulp bij nodig.’ (SD, professional 2)

‘Het is een wereld van verschil, dan komen mensen met onze brieven en dat is wel confronterend en dan krijg je een heel helder beeld hoe het overkomt, want wij denken vaak dat het duidelijk is maar door allerlei ruis is het voor cliënten niet duidelijk. En dan is het zaak om goed te luisteren wat speelt er allemaal nog meer, bijvoorbeeld schulden. Dan kunnen wij schakelen met de schuldhulpverlening en neem ik samen contact op met de zorgverzekeraar bijvoorbeeld. Dan kun je echt stappen maken. Dat is een wereld van verschil om iemand persoonlijk tegenover je te hebben en door te nemen wat niet duidelijk is.’ (CAK, professional 8)

‘Begrijpelijkheid is een ding. We proberen steeds meer makkelijke taal te gebruiken: voorheen waren de brieven heel statisch, heel zakelijk. Mensen worden nu ook meer uitgenodigd om lastige dingen toegelicht te krijgen in een gesprek, waardoor mensen ook minder aanlopen tegen dingen die niet te begrijpen zijn. Aan bepaalde dingen ontkom je niet, het contract voor de schuldregeling zelf gaan ze bijvoorbeeld niet lezen, ik probeer het wel in Jip-en-Janneke taal uit te leggen. Als het echt te grote belemmering zijn, schakelen wij bijvoorbeeld een bewindvoerder in.’ (SHV, professional 1)

‘Mensen begrijpen de brieven niet. Nemen de brieven heel erg letterlijk. Bijvoorbeeld woorden als deurwaardersexploot, dagvaarding, beslaglegging, bijvoorbeeld ook de term executie, laatst belde een mevrouw die dacht dat ze zou worden geëxecuteerd. Mensen lezen een paar dingen en daar maken ze uit op hoe snel ze actie moeten ondernemen. Een mevrouw die nog niet eens ontruimd zou worden, maar die kreeg een herhaald verzoek tot betalen en daar stond in ‘indien u niet betaald dan....’ En die was haar spullen al aan het opruimen. Die belde mij helemaal in paniek op ‘waar moet ik nu heen...’ Ze nemen het gewoon heel erg letterlijk. Mensen lezen gewoon een paar woorden die ze snappen. Of ze maken de brieven helemaal niet open, want dat gebeurt natuurlijk ook. Mensen herkennen wel het logo, ‘oh dat is diezelfde deurwaarder weer’, en leggen het dan in een mand.’ (SHV, professional 2)

‘De begrippen die wij gebruiken in brieven zijn eigenlijk niet te snappen voor mensen die niet thuis zijn in systeem. Dan probeer je te vereenvoudigen, maar probeer je het niet te infantiel te maken zodat andere groepen niet denken ‘wat is dit voor organisatie?’ Dus je moet daarin een balans vinden.’ (CAK, professional 6)

5.2 Belemmeringen rondom persoonlijk contact

Persoonlijk contact wordt door burgers als een heel belangrijk kanaal in de dienstverlening ervaren. Belemmeringen rondom persoonlijk contact hebben te maken met het ontbreken van overzicht van wat er is afgesproken of wat er verwacht wordt na een afspraak. Dit brengt onzekerheid met zich mee waardoor cliënten soms wakker liggen. Sommige cliënten geven aan dat ze het idee hebben dat er geen interesse is in hun verhaal. Ook geven cliënten aan het lastig te vinden om te zeggen dat ze iets niet begrijpen. Ze worden dan bijvoorbeeld gehinderd door gevoelens van schaamte. Ook wisselingen in contactpersoon worden als een belemmering gevoeld. Uit de interviews met cliënten van het CAK kwam bijvoorbeeld naar voren dat ze heel graag een vast contactpersoon zouden hebben. Figuur 9 bevat een overzicht van de belemmeringen die cliënten en professionals noemen. De belemmeringen die zij beide noemen, zijn vet gedrukt.

Belemmeringen die cliënten noemen	Belemmeringen die professionals noemen
• Het ontbreekt cliënten aan overzicht van wat er in een gesprek is afgesproken en/of wat er van hem/haar wordt verwacht • Door onder meer schaamte vertellen cliënten niet alles wat relevant is • Cliënten ervaren flinke stress en onzekerheid waardoor ze er in het gesprek met hun hoofd niet bij zijn • Het ontbreekt cliënten aan de noodzakelijke vaardigheden om te doen wat de bedoeling is	• Het ontbreekt cliënten aan overzicht van wat er in een gesprek is afgesproken en/of wat er van hem/haar wordt verwacht • Door onder meer schaamte vertellen cliënten niet alles wat relevant is • Cliënten ervaren flinke stress en onzekerheid waardoor ze er in het gesprek met hun hoofd niet bij zijn • Het ontbreekt cliënten aan de noodzakelijke vaardigheden om te doen wat de bedoeling is

- | | |
|--|--|
| <p>(solliciteren, rondkomen van weekgeld etc.)
waardoor gesprekken wat stekelig worden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cliënten vinden dat er weinig persoonlijk contact is • Cliënten vinden het lastig als wordt gewisseld van contactpersoon • Cliënten hebben het idee dat er geen echte interesse is in hun verhaal | <p>(solliciteren, rondkomen van weekgeld etc.)
waardoor gesprekken wat stekelig worden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Professionals vinden het in een gesprek lastig om in te schatten hoe zij het beste aansluiten op lager opgeleide cliënten • Professionals vinden het lastig om lager opgeleide cliënten niet te overschatten • Een gesprek duurt soms korter dan de tijd die de cliënt in het gesprek eigenlijk nodig heeft (vanwege de behoefte aan extra uitleg et cetera). • Lager opgeleide cliënten kunnen hun hulpbehoefte niet altijd goed verwoorden |
|--|--|

Figuur 9: Overzicht van de belemmeringen die cliënten en professionals noemen ten aanzien van persoonlijk contact.

Cliënten verwoorden onder meer op de volgende wijze hoe zij deze belemmeringen ervaren.

‘Soms moest ik dingen doen, en dan was ik thuis en dacht ik ‘ik weet het niet’. Schrijven en lezen is eigenlijk niet voor mij. Dan kwam ik weer op het gesprek en vroeg ze ‘heb je dit gedaan?’, maar dan wist ik niet dat ik dat had moeten doen, en dan hielp ze mij wel.’ (SHV, cliënt 2)

‘Ze kijken niet per persoon wat je mankeert. Ze denken ‘nou, die gaan we eens even vlug aan het werk zetten’, zo voel ik het. Ik had een beetje het gevoel alsof ik niet serieus genomen werd. Door de antwoorden die ik kreeg. Wel correct maar het leek meer een vooroordeel zeg maar. Dat vind ik gewoon een beetje jammer want je moet subjectief blijven lijkt mij.’ (SD, cliënt 7)

‘Ik heb wel eens gebeld, maar het was echt heel moeilijk om iemand aan de lijn te krijgen. Ik moest zoeken en werd de hele tijd doorverbonden. Het contact was meer een beschuldiging van ‘jij hebt een schuld!’ Tijdens het gesprek waren zij niet geïnteresseerd in mijn verhaal. Ik heb nooit iemand gezien. Nooit echt persoonlijk contact gehad met het CAK.’ (CAK, cliënt 3)

Een aanzienlijk aantal van de bovengenoemde belemmeringen wordt ook door professionals herkend. Het ontbreken van overzicht over wat is afgesproken of wat verwacht wordt na een afspraak is hier een voorbeeld van. Ook kunnen lager opgeleiden hun hulpbehoefte niet altijd goed genoeg verwoorden. Hierdoor komen ze niet altijd gelijk bij de juiste persoon terecht. Dit speelt extra bij mensen met multiproblematiek. Zeker als er veel speelt, hebben cliënten nog wel eens behoefte aan meer tijd dan er beschikbaar is. Naast belemmeringen aan de kant van de cliënt benoemen de professionals ook eigen onmacht in de gesprekken. Zij vinden het bijvoorbeeld lastig om in te schatten wat er van iemand kan worden gevraagd. Ze merken dat ze te vaak mensen overschatten wat vervolgens negatief kan door werken op het verdere verloop van het proces.

Professionals verwoorden onder meer op de volgende wijze welke belemmeringen zij zien.

‘Ja, en tijdsdruk. De volgende afspraak zit alweer klaar en dan komt er nog een vraag, dan moet je het hem nog eens drie keer uitleggen. Dat maakt het ook wel eens minder.’ (SD, professional 3)

‘Je zit soms ook wel eens met mensen met een laag IQ te praten terwijl je dat dan niet altijd door hebt. Dus dat is al een valkuil, dat je het al door moet hebben, inderdaad van ‘oké hoe kan ik mijn gesprek voeren dat het bij die persoon inderdaad binnenkomt wat ik aan het vertellen ben en voer ik wel het juiste gesprek met die persoon?’ (SD, professional 7)

‘We proberen nu maximaal een uur in te plannen in plaats van 1,5 uur. De aandacht spanne is na een uur echt weg. Je geeft natuurlijk heel veel info en voor lager opgeleiden is die hoeveelheid lastiger te verwerken, dat kost meer energie.’ (SHV, professional 9)

‘Je probeert wel om maatwerk te leveren, maar het blijft zoeken naar de juiste afstemming. Ik heb ook wel eens klachten gehad omdat mensen zich behandeld voelden alsof ze dom of gek zijn.’ (CAK, professional 7)

5.3 Belemmeringen rondom online omgevingen

Het ontbreken van digitale vaardigheden wordt door cliënten genoemd als belemmering in online contact. Het aanvragen van voorzieningen of het doorgeven van wijzigingen moet steeds vaker online. Een aantal geïnterviewde cliënten heeft daar nadelen van ervaren. Zij kregen door onvermogen rondom de online omgeving bijvoorbeeld pas later hun uitkering. Daarbij vonden cliënten het in de interviews vaak lastig om te beschrijven wat zij ingewikkeld vinden aan de online omgevingen. Sommigen geven aan dat het lastig is om te lezen vanaf een scherm. Ook noemen cliënten dat het lastig is om informatie online te lezen en te begrijpen. Een aantal geven aan dat ze hier hulp bij krijgen vanuit de betrokken organisatie. Ook het eigen netwerk wordt regelmatig gebruikt voor hulp bij online contact. En tegelijkertijd geeft ook een heel aantal cliënten aan dat het hen ontbreekt aan dergelijke steun. Het merendeel van de geïnterviewde cliënten beschikt over internet en een computer. Figuur 10 bevat een overzicht van de belemmeringen die cliënten en professionals noemen. De belemmeringen die zij beide noemen, zijn vet gedrukt.

Belemmeringen die cliënten noemen	Belemmeringen die professionals noemen
• Het ontbreekt cliënten aan voldoende digitale vaardigheden • Cliënten vinden het online moeilijker om dingen te lezen dan op papier • Cliënten bezoeken websites en online omgevingen niet	• Het ontbreekt cliënten aan voldoende digitale vaardigheden • Cliënten beschikken niet over een computer of internetaansluiting

Figuur 10: Overzicht van de belemmeringen die cliënten en professionals noemen ten aanzien van online omgevingen.

Cliënten verwoordten onder meer op de volgende wijze hoe zij deze belemmeringen ervaren.

‘Ik kwam er niet uit met de computer, daardoor heb ik nu tweeënhalve maand geen uitkering gekregen.’ (SD, cliënt 2)

‘Ik kon de informatie echt niet vinden op de website van de sociale dienst, ze zeiden dat het er toch echt opstaat.’ (SD, cliënt 6)

‘Nou die aanvraag ging bij mij niet zo goed en dat zegt meer over mij dan over hoe je het aan moet vragen hoor. Op één of andere manier kwam ik er niet uit op de computer. Ik zat het zelf te proberen en dat lukte niet. Gaat er weer een maand overheen.’ (SD, cliënt 7)

‘Ik kon het niet vinden, ik heb het tot de dag van vandaag nog niet aangevraagd want ik kon het niet vinden en nu dat je die vraag stelt, herinner ik me weer dat ik dat moest doen al twee maanden geleden.’ (SD, cliënt 3)

‘Ik kan niet zo goed uitleggen wat niet helder was maar ik kwam er op de één of andere manier niet uit.’ (SD, cliënt 7)

Vanuit het perspectief van de professionals wordt het ontbreken van digitale vaardigheden het meest genoemd als belemmering bij online contact. Professionals horen regelmatig dat dingen niet gelukt zijn om aan te leveren online, of dat mensen de informatie niet konden vinden. Veel organisaties besteden aandacht aan het zo toegankelijk mogelijk inrichten van de online omgeving, maar toch blijkt het voor met name een deel van de lager opgeleiden lastig om online dingen te regelen en vinden. Voor een deel heeft dit niet alleen te maken met minder goede digitale vaardigheden, maar ook met leesvaardigheden in het algemeen. E-mailcontact werkt voor een deel van de cliënten heel goed, waarschijnlijk omdat er dan minder tekst is die mensen moeten lezen en ze niet hoeven te navigeren op een website. Voor enkele cliënten geldt dat ze thuis geen

internettoegang hebben. Soms wordt het eigen netwerk ingeschakeld voor hulp, maar zeker als dat minderjarige kinderen zijn, vinden professionals dat niet ideaal.

Professionals verwoorden onder meer op de volgende wijze welke belemmeringen zij zien.

‘Om in contact te komen is het handig als je digitaal vaardig bent, aanmelden gaat voornamelijk digitaal.’ (SD, professional 10)

‘En onze website zit echt goed in elkaar. Veel makkelijker zou je het niet kunnen maken. Maar toch blijft dat ingewikkeld voor iemand die geen kennis heeft van computers. En niet makkelijk en snel kan lezen. Dan komen mensen binnen voor het aanvragen van uitkeringen. Dat moet ook digitaal. Bij sommige mensen wil dat niet lukken. Soms laten ze het er dan ook bij zitten. En er zijn inmiddels andere manieren. Maar dan moet zo iemand daar wel beroep op doen.’ (SD, professional 4)

‘Geen computer, geen laptop. En als die er is, dan bijvoorbeeld van een schoolgaand kind. Dat ze het niet weten. Dan wordt het aan de kinderen gevraagd. Dat vind ik ook een ding. Een kind van twaalf moet niet dingen van de moeder regelen.’ (SD, professional 4)

5.4 Belemmeringen rondom de locatie en ontmoetingsruimten

Met betrekking tot de ontvangst en inrichting van de ruimte worden in vergelijking met de andere bevroagde proceselementen in de dienstverlening minder belemmeringen genoemd. Twee punten komen nadrukkelijk naar voren. Om te beginnen het ontbreken van vervoer om naar de dienstverlener te komen. Als je niet lopend of op de fiets kan komen, dan kost vervoer geld. Voor een deel van de cliënten geldt dat zij zo krap bij kas zitten dat ze om naar een afspraak te komen bijvoorbeeld moeten bezuinigen op hun eten. Een tweede belemmering die cliënten noemen is dat gespreksruimten soms te rumoerig zijn om echt te begrijpen wat wordt uitgewisseld. Of dat ze worden uitgenodigd op een plek die niet prettig is om heen te gaan. Bijvoorbeeld omdat iedereen weet wat er speelt als je binnenstapt bij een organisatie waar met grote letters ‘Schuldhelpverlening’ op de gevel staat. Enkele cliënten vertellen dat de professional hem of haar thuis opzocht, hetgeen zij als heel prettig ervaren, bijvoorbeeld omdat het hen de onrust van heen en weer reizen bespaart. Figuur 11 bevat een overzicht van de belemmeringen die cliënten en professionals noemen. De belemmeringen die zij beide noemen, zijn vet gedrukt.

Belemmeringen die cliënten noemen	Belemmeringen die professionals noemen
• Het ontbreekt cliënten aan vervoer om naar de ontmoetingsplek te komen • De omgeving waar het gesprek wordt gevoerd, is te rumoerig	• Het ontbreekt cliënten aan vervoer om naar de ontmoetingsplek te komen • De omgeving waar het gesprek wordt gevoerd, is te rumoerig

Figuur 11: Overzicht van de belemmeringen die cliënten en professionals noemen ten aanzien van de locatie en ontmoetingsplek.

Cliënten verwoorden onder meer op de volgende wijze hoe zij deze belemmeringen ervaren.

‘Dat gaf mij best wel veel rust, want ik had nog duizend en meer andere dingen aan mijn hoofd en was dan ook nog een keer depressief, dus dat was al een stukje waarin ze mij ontlastten door naar mijn huis te komen.’ (SD, cliënt 3)

‘De cliëntmanager had gezegd van joh je kan hier beneden ook die aanvraag doen en dan helpen we je er mee, je kan ondersteund worden. Ja dat hebben ze wel gezegd. Je kan het ook hier (lees bij de dienstverlenende organisatie) doen, maar ik geef de voorkeur aan een rustige plek. Ik ben zo snel afgeleid.’ (SD, cliënt 7)

‘Vroeger schaamde je je als je schuldhelpverlening nodig had, nu krijg je koffie bij de balie en zeggen ze u tegen je.’ (SHV, cliënt 3)

Professionals signaleren dezelfde punten als de burgers. Vervoer is voor sommige cliënten lastig, onder andere vanwege de kosten. Ook een drukke omgeving draagt niet bij aan het kunnen voeren van een gesprek.

Professionals verwoorden onder meer op de volgende wijze welke belemmeringen zij zien.

‘Het kost ook geld om hier te komen, zeker voor mensen uit omliggende plaatsen. En soms moet je vaker dan één keer komen, zeker als je contactpersoon je af en toe wil spreken, om de twee weken bijvoorbeeld, dat kost ook allemaal geld. Je hebt het niet alleen over alleenstaande mensen die even de fiets kunnen pakken maar ook over moeders met kleine kinderen, kindervagens die moeten komen.’ (SD, professional 8)

‘Het kost de cliënten een hoop geld. Van Sliedrecht naar Dordrecht ben je 6 of 7 euro met de trein kwijt, voor een gesprek van 45 minuten. Dat is voor hen een avondmaaltijd of slaapplek. Ik ga meestal naar de cliënt toe, niet thuis, maar naar het sociale wijkteam. Zo denken ze niet: ‘ik kom hier in een hele grote organisatie terecht.’ (SD, professional 6)

‘Face-to-face loop je er soms tegen aan dat het verschrikkelijk druk kan zijn en dan gaat die koffieautomaat tekeer en dan... Dat is niet altijd een even goede omgeving om face-to-face, een ontspannen gesprek te hebben.’ (SD, professional 3)

5.5 Overige belemmeringen

Naast de vier bevraagde proceselementen in de dienstverlening (persoonlijk contact, brieven, online omgeving en ontmoetingsplekken) noemen burgers als *aanvullende belemmeringen* dat het ontbreekt aan een helder beeld wat er van hen verwacht wordt, dat ze niet altijd iemand hebben in hun netwerk die kan helpen en dat ze meer problemen hebben die belemmerend werken. Cliënten hebben lang niet altijd een beeld van de doelen waaraan gewerkt wordt en daarbinnen de acties die van hen worden verwacht. Daarbij hebben veel van de geïnterviewden met meerdere instanties te maken, waarbij het voor cliënten niet altijd duidelijk is welke organisatie wat doet. Een ander punt dat cliënten wel noemen zijn de doorlooptijden. Het duurt vaak erg lang voordat er duidelijkheid is. Figuur 12 bevat een overzicht van de belemmeringen die cliënten en professionals noemen. De belemmeringen die zij beide noemen, zijn vet gedrukt.

Belemmeringen die cliënten noemen	Belemmeringen die professionals noemen
• Cliënten missen het overzicht van het systeem en specifiek het traject waar ze in zitten (wat moet er wanneer gebeuren en waarom?) en bij wie ze waarvoor moeten zijn • Cliënten weten niet goed hoe ze de stukken moeten verzamelen waar om is gevraagd • Cliënten missen een netwerk om hulp en ondersteuning te bieden • Cliënten geven aan dat ze wel meer problemen hebben dan waar ze voor om hulp vragen en dat daar te weinig aandacht voor is • Cliënten leven in een onregelende dynamiek door chronische stress • Er zijn te veel verschillende (overheids)instanties betrokken waardoor te veel tegelijk wordt gevraagd • Het duurt te lang voordat cliënten weten waar zij aan toe zijn en wat er van hen wordt verwacht • Het gegeven dat een bewindvoerder de financiën beheert maakt dat cliënten het overzicht kwijt zijn (speelt met name bij schuldhulpverlening)	• Cliënten missen het overzicht van het systeem en specifiek het traject waar ze in zitten (wat moet er wanneer gebeuren en waarom?) en bij wie ze waarvoor moeten zijn • Cliënten weten niet goed hoe ze de stukken moeten verzamelen waar om is gevraagd • Cliënten missen een netwerk om hulp en ondersteuning te bieden • Cliënten geven aan dat ze wel meer problemen hebben dan waar ze voor om hulp vragen en dat daar te weinig aandacht voor is • Cliënten leven in een onregelende dynamiek door chronische stress • Er zijn te veel verschillende (overheids)instanties betrokken waardoor te veel tegelijk wordt gevraagd • Cliënten zijn niet in staat om randvoorwaarden te organiseren (bijvoorbeeld opvang voor de kinderen om naar een budgetcursus of sollicitatietraining te gaan)

Figuur 12: Overzicht van de overige belemmeringen die cliënten en professionals noemen ten aanzien van algemene belemmeringen.

Cliënten verwoorden onder meer op de volgende wijze hoe zij deze belemmeringen ervaren.

‘Ik denk dat leeuwendeel van mensen geen beeld heeft van het CAK. Mensen hebben dus ook geen beeld van wat het CAK voor je zou kunnen doen. Het is onbekend wat ze doen en daardoor zijn ze moeilijk benaderbaar, want als je niet weet waar je moet zijn met je probleem is het laatste waar je aan denkt het CAK.’ (CAK, cliënt 1)

‘Het is ook omdat er ook andere dingen spelen, dat mijn hoofd vol zat of zo. Ik weet niet waar het van kwam maar het lukte niet.’ (SD, cliënt 7)

Veel van de aanvullende belemmeringen die cliënten noemen, worden ook door de professionals genoemd. Het ontbreekt cliënten te vaak aan een helder beeld van wat van hen wordt verwacht. Daarbij hebben ze lang niet altijd een netwerk waar ze op terug kunnen vallen en speelt er vaak multiproblematiek. In dit licht constateren de professionals ook dat lager opgeleide cliënten relatief vaak moeite hebben om te verwoorden waar ze behoefte aan hebben en waar ze tegenaan lopen. Diverse professionals noemen ook als een belangrijke belemmering dat een gevoelde dwang en onvrijwilligheid bij cliënten speelt.

Professionals verwoorden naast de belemmeringen in de vier proceselementen ook de volgende belemmeringen.

‘Schuldhelpverlening is vrijwillig, maar ik heb vaak het gevoel dat mensen dat niet zo zien. Mensen voelen zich gedwongen om te komen, dingen aan te leveren etc. Elke vorm van contact voelt niet als vrijwillig. Vooral bij de lager opgeleide doelgroep speelt dat, omdat ze denk ik ook niet goed begrijpen wat wij doen, welke vorm van hulp wij kunnen bieden en wat hun eigen rol daarin is. Door die rolonduidelijkheid komen wij autoritair over.’ (SHV, professional 2)

‘Je hebt websites met regelhulp en wij hebben hier ook een afdeling die schakelt met ketenpartners zoals wij dat mooi noemen. Maar ook voor mensen binnen de ketens is het soms zoeken. Wij zijn soms in de veronderstelling dat een gemeente iets doet. Als je zelf als professional al ervaart dat het niet altijd duidelijk is. Hoe moet dat dan voor cliënten zijn?’ (CAK, professional 3)

‘Dus mensen die bijvoorbeeld in een gemeente hebben gewoond en daar een bijstandsuitkering ontvingen gaan verhuizen, dus ze denken van ‘oké, ik heb mij ingeschreven, ik woon in die andere gemeente, die hoort bij een andere sociale dienst dus mijn uitkering wordt automatisch overgenomen’. Dat heb ik al zo vaak gehoord.’ (SD, professional 2)

‘Je mag dat als bekend veronderstellen, maar mijn ervaring is dat lang niet alle mensen weten waar ze in Nederland gebruik van kunnen maken. En dan is misschien de sociale dienst een organisatie waar je misschien inderdaad niet goed de weg naar weet te vinden. En daardoor geen gebruik maakt van de middelen die er zijn en de mogelijkheden. De weg niet weten te vinden. Dat gaat wel beter door die wijkteams. Je moet heel duidelijk tegen deze mensen zijn. ‘Dit moet je doen, ik maak daar en daar een afspraak voor jou en samen vullen jullie dat in.’ (SD, professional 6)

‘Om alles om dat werk heen te regelen. Kinderopvang, belasting, schulden, de juiste weg te vinden. Er zijn veel dingen die geregeld moeten worden en lastig zijn om te doorgronden. Je merkt dat je heel veel kennis van verschillende dingen moet hebben om goed te kunnen functioneren. De een heeft daar veel meer begeleiding bij nodig dan de ander. Maar hoe verder weg van de arbeidsmarkt, hoe meer je ziet dat hele simpele dingen toch nog extra moeite kosten.’ (SD, professional 3)

‘Mensen snappen het verschil tussen een bewindvoerder en schulphulpverlener niet. Het is belangrijk dat je blijft herhalen wie voor welke vraag is. Je merkt soms ook wel eens dat sommige hulpverleners zelf ook niet weten wat cliënten bij wie kunnen halen. Het hangt af van welke hulpverlener je hebt hoe duidelijk iets wordt gemaakt.’ (SHV, professional 8)

‘Mensen vinden het principe van achteraf factureren heel moeilijk te begrijpen. ‘Ik heb in februari al betaald en dat ging over 2018 en nu krijg ik in maart een rekening over periode 1 maar die heb ik al

betaald.’ Dat maken wij regelmatig mee. Dat is voor ouderen heel moeilijk, maar zeker ook voor lager opgeleiden.’ (CAK, professional 2)

5.6 Overzicht van de belemmeringen

Gevraagd naar de belemmeringen die lager opgeleide cliënten ervaren, worden specifieke en algemene knelpunten genoemd. Voor de meeste belemmeringen die cliënten en professionals noemen geldt dat zij die beide zien. Er zijn ook belemmeringen die alleen cliënten noemen of alleen professionals. In onderstaande visuals zijn de belangrijkste belemmeringen opgenomen die zij beide noemen alsmede daar waar zij verschillen in hun analyse. Er is grote overeenstemming over het gegeven dat brieven en online omgevingen de nodige belemmeringen geven. Daarbij is ook grote overeenstemming over het gegeven dat het voor cliënten vaak lastig is om te weten wat er in een gesprek is afgesproken. Het gegeven dat ontmoetingsruimten nogal eens rumoerig zijn, kan daar een rol bij spelen.

BELEMMERINGEN				BELEMMERINGEN			
De door cliënten gerapporteerde belemmeringen per kanaal				De door professionals gerapporteerde belemmeringen per kanaal			
KANAAL 1 Schriftelijke communicatie	KANAAL 2 Persoonlijk contact	KANAAL 3 Online communicatie	KANAAL 4 Fysieke ruimte	KANAAL 1 Schriftelijke communicatie	KANAAL 2 Persoonlijk contact	KANAAL 3 Online communicatie	KANAAL 4 Fysieke ruimte
PROCESELEMENTEN				PROCESELEMENTEN			
 BRIEF VEEL VAAK MOEILIK LAAT ZAKELIJK VAN TOON	 GESPREK t.a.v. zichzelf: BEPERKT OVERZICHT VEEL SCHAAMTE VEEL STRESS VEEL INFO t.a.v. professional BEPERKTE INTERESSE ONPERSOONLIJK VEEL WISSELINGEN	 WEBSITE MOEILIK ONERVAREN	 ONTVANGST- RUIMTE RUMOERIG  VERVOER GEEN MOGELIJKHEID	 BRIEF VEEL VAAK MOEILIK LAAT	 GESPREK t.a.v. zichzelf: MOEILIK INSCHATTEN TAALNIVEAU, MOGELIJKHEDEN HULPBEHOEFTE TE WEINIG TIJD t.a.v. client: BEPERKT OVERZICHT VEEL SCHAAMTE VEEL STRESS BEPERKTE VAARDIGHEDEN	 WEBSITE MOEILIK ONERVAREN GEEN INTERNET- VERBINDING	 ONTVANGST- RUIMTE RUMOERIG  VERVOER GEEN MOGELIJKHEID
 FORMULIEREN VEEL MOEILIK VEELEISEND HARDE DEADLINE				 FORMULIEREN VEEL MOEILIK VEELEISEND HARDE DEADLINE			

Figuur 13: Visualisatie van de belemmeringen die cliënten en professionals het meest noemen.

6 De rol van emoties en beleving

Het gebruik van publieke dienstverlening gaat bij de geïnterviewde cliënten met veel emotie gepaard. Op vragen over de belemmeringen die zij ervaren bij tastbare elementen in de dienstverlening, zoals de brieven die ze ontvangen, de gesprekken die ze voeren en de online omgevingen die ze moeten gebruiken, vertellen ze ongevraagd heel veel over de wijze waarop zij de samenwerking beleven en hoe dit doorwerkt in hun gedrag. Ook de professionals vertellen in de interviews veel over de emoties en belevingen die zij bij hun cliënten waarnemen. De grote hoeveelheid informatie over de emoties en beleving verantwoordde een extra analyse van de data. Deze secundaire analyse biedt niet alleen een bijzondere kijk op de belevingswereld van cliënten van de publieke dienstverlening. Deze dimensie lijkt eveneens cruciaal om de drempels die (lager opgeleide) cliënten ervaren bij het gebruik van dienstverlening te begrijpen. In dit hoofdstuk ligt daarom de focus op de emoties en de beleving van de cliënt. Tezamen met de beschrijving in het vorige hoofdstuk, vormt het de basis voor het volgende hoofdstuk waarin wordt beschreven hoe tastbare en meer diffuse belemmeringen, zoals emoties, interfereren en in het gehele proces van dienstverlening doorwerken en derhalve voor zowel de cliënt als voor de professional extra drempels lijken op te werpen.

Bij het lezen van voorliggend hoofdstuk is het van belang om de beperkingen van de secundaire analyse in het achterhoofd te houden. Emotie en beleving stonden niet in de topiclijsten van de interviews en zijn dus niet gestructureerd uitgevraagd. Dit betekent dat niet bekend is hoe volledig voorliggend hoofdstuk is. Echter, het gegeven dat zowel cliënten als professionals in interviews over tastbare elementen bij ervaren belemmeringen van de dienstverlening ongevraagd heel veel vertellen over emoties, belevingen en de doorwerking daarvan is veelzeggend. Omdat de focus in de gesprekken lag op belemmeringen is het aannemelijk dat met name negatieve emoties naar voren zijn gekomen in de interviews. Het is in dit licht belangrijk om dit hoofdstuk te beschouwen als richtinggevend en tentatief. Het hoofdstuk biedt desondanks belangrijke inzichten om het geheel van belemmeringen te begrijpen. In de beschrijvende citaten van dit hoofdstuk ligt de nadruk op de emoties en beleving van cliënten.

6.1 Emoties en beleving van publieke dienstverlening

In de literatuur worden verschillende indelingen van emoties gehanteerd. In eigenlijk alle indelingen komen in ieder geval een viertal basisemoties terug, zijnde: vreugde, verdriet, angst en woede. De cliënten en professionals noemen alle vier de basisemoties in meer of mindere mate in de interviews. Daarnaast komen ook emoties van schaamte en walging veel voor in de verhalen van de cliënten. In deze paragraaf wordt per emotie uitgewerkt hoe cliënten deze emotie verwoorden als zij spreken over hun belevingen. Onder een beleving wordt verstaan 'de wijze waarop de cliënt een bepaalde situatie ervaart of interpreteert'. De belevingen zijn door ons ingedeeld in sleutelbegrippen die passen bij de verschillende emoties en die tot leven komen in de citaten van cliënten. Sleutelbegrippen zijn bijvoorbeeld 'opluchting', 'neerslachtigheid', 'minderwaardigheid' of 'verontwaardiging'. Voor de sleutelbegrippen geldt dat die dus zijn ontleend aan de citaten.

6.1.1 Belevingen van 'vreugde'

Vreugde wordt hier beschouwd als het sentiment dat wordt opgeroepen door succes, geluk, welzijn of het vooruitzicht dat je wensen bewaarheid worden.

Cliënten en professionals noemen in de interviews af en toe een ervaring die valt onder de emotie 'vreugde'. Dit komt vooral tot uiting in begrippen als 'opgelucht' of 'trots' zijn. Schuldhelpverlenende organisaties, gemeenten in hun rol als uitvoerder van de Participatiewet en het CAK in haar rol als 'inner' van eigen bijdragen Wmo 2015 en zorgverzekeringspremies, werken samen met burgers die vaak serieuze problemen hebben. In de samenwerking wordt van burgers het nodige gevraagd. Zo moeten ze bijvoorbeeld zelf schuldeisers bellen, papieren aanleveren of hun uiterste best doen om uitgenodigd te worden voor een sollicitatiegesprek. Gevoelens van 'opluchting' of 'trots' beschrijven cliënten als ze een ingewikkelde opdracht voltooien of als de samenwerking beter is dan vooraf gedacht of gevreesd.

Opluchting uit zich bijvoorbeeld door het besef dat je je niet hoeft te schamen. Cliënten verwoorden dit onder meer op de volgende wijze:

'Ik moet zeggen ik loop daar niet naar binnen met een gevoel van schaamte, ik loop daar niet naar binnen met schuldgevoel. Je komt binnen, het is netjes groeten en er staat een kopje thee of water. Je vraag dan naar degene waar je aan gebonden bent, daar heb ik het heel erg mee getroffen, het is een prettig meid, die zegt mij ook gewoon 'nu is het klaar, wij gaan het zo doen'. Ik heb nog wel eens zoiets van.... Het vertrouwen is gewoon wederzijds.' (SHV, cliënt 3)

'Ja, ik voel mij positief benaderd, dat begint al bij de balie: ze kijken je niet aan van 'daar heb je er weer zo één.' 'Bij binnenkomst is er een schat van een vrouw, die vroeg gelijk of ik koffie of thee wil, gelijk heel vriendelijk, heel sociaal. En dat geeft een goed gevoel, dat je niet wordt aangekeken van daar heb je er weer een die schulden heeft. Dat is belangrijk want anders voel ik mij weer schuldig en ben ik in staat om zo weer de deur uit te lopen, dan zeg ik laat maar zitten, het hoeft niet meer. Het heeft voor mij heel veel betekenis dat degene bij de balie bij binnenkomst altijd zo vriendelijk is'. (SHV, cliënt 2)

'Ik vond het heel moeilijk om alle schuldeisers zelf te moeten bellen en bij iedereen dingen na te vragen. Ik ben geen beller, ik heb er een hekel aan. En dan bespraken wij dat weer in een gesprek. Ik had zoiets van 'houd op, ik word moe.' Het is uiteindelijk gelukt en dan viel het eigenlijk ook weer mee en ook wel knap van mezelf.' (SHV, cliënt 4)

6.1.2 Belevingen van 'verdriet'

Verdriet wordt hier beschouwd als de emotionele pijn die geassocieerd wordt met, of gekenmerkt wordt door gevoelens van achterstand, verlies, wanhoop, verdriet, hulpeloosheid, teleurstelling en droefenis. Cliënten en professionals noemen in de interviews op diverse momenten de emotie 'verdriet'. Dit komt in de interviews tot uiting in begrippen als 'melancholie', 'wanhoop' en 'eenzaamheid'. In de interviews verwoordden cliënten vaker gevoelens van verdriet dan de professionals. Verdriet is vaak geworteld in situaties waarin cliënten niet goed begrijpen wat ze moeten doen, of waarin ze niet de ruimte voelen om te mogen vertellen wat zij vinden. Daarbij beschrijven met name de cliënten ook gevoelens van eenzaamheid. Met name in situaties waarin cliënten eigenlijk niet durven te zeggen dat ze hulp nodig hebben of wáár ze hulp bij nodig hebben.

Cliënten verwoordden dit onder meer op de volgende wijze:

Wanhoop

'Dat als ik thuiskom, dat je niet weet wat je moet doen, je voelt je aan je lot over gelaten.' (SHV, cliënt 1)

Eenzaamheid

'De sociale dienst is bijvoorbeeld de overheid, het is een fabriek, je bent een nummer, als je er tussenuit valt dan zoek je het maar uit. Ik heb die ervaring ook met andere overheidsinstanties gehad.' (CAK, cliënt 2)

'Ik heb echt totaal geen contact met het CAK. Ik denk ook niet dat zij geïnteresseerd zijn in mijn verhaal.' (CAK, cliënt 2)

6.1.3 Belevingen van 'angst'

Angst wordt hier beschouwd als de emotie die bij dreigend gevaar, echt of in het voorstellingsvermogen, een reactie prikkelt in het brein die het gedrag kan beïnvloeden door te vechten, te vluchten of te verstijven. Gevoelens van angst kunnen ons stress-systeem in werking zetten. Angst wordt door zowel de cliënten als de professionals veel genoemd. Het komt het sterkst naar voren in de vele opmerkingen over 'spanning', 'onzekerheid' en de 'schrik' die het gebruik van publieke dienstverlening met zich meebrengt.

Cliënten verwoordden dit onder meer op de volgende wijze:

Spanning

'Het brengt spanning mee om dingen aan te leveren, thuis zat ik vaak te huilen.' (SHV, cliënt 2)

'Ik voel mij altijd gespannen en gestrest. Instanties die aan je blijven trekken maken dat erger. Dan staan er weer van die ultimatus bij.' (CAK, cliënt 2)

Onzekerheid

'Ik voel mij vaak gespannen of gestrest. De sociale dienst is daar een van de oorzaken van. Ik vertrouw ze niet. Ik weet niet waar ze mee bezig zijn en of ze weer iets gaan doen, mij ineens weer oproepen omdat ze iets gehoord hebben van een buur of zo. Ik wil het liefst zo snel mogelijk van ze af.' (CAK, cliënt 3)

'Dat gestreste gevoel en dat gespannene, ik werd er doodongelukkig van. Zolang jij je financiën niet op orde hebt... Dat gaat ook niet goed komen.... Op het moment dat ik de brief kreeg dat het was ingegaan [de schuldregeling, red.], toen kreeg ik meer rust, zo van 'ok, dat heb ik wel goed gedaan.' Daarvoor is onduidelijk of schuldeisers akkoord gaan en of je naar de rechtbank moet en zo. Het is belangrijk om zo snel mogelijk duidelijkheid te hebben. Ik vond het heel erg moeilijk om naar Stadsring51 [organisatie voor hulp bij schulden, red.] te komen. Op het moment dat ik dacht 'nu ga ik er echt iets aan doen', toen werd het wel wat makkelijker, maar er zijn natuurlijk redenen waarom ik jarenlang door ben blijven sudderen.' (SHV, cliënt 3)

Schrik

'Ik ben bang voor brieven, want dan zal er vast iets niet goed gegaan zijn.' (SD, cliënt 7)

Professionals verwoorden onzekerheid en schrik onder meer op de volgende wijze:

Onzekerheid

'Zodra mensen onzeker worden over hun financiële basis, of brieven niet begrijpen waardoor ze niet zeker weten of die uitkering wel gestort wordt. Financiële zekerheid is natuurlijk een basis om je leven op de rit te krijgen, door te gaan en je te ontwikkelen.' (SD, professional 4)

'Op het moment dat je weinig zekerheden hebt, merk je dat dat een belemmering is voor mensen.' (SD, professional 3)

Schrik

'Je ziet stress wel bij iedereen. Mensen kunnen dan dingen niet meer oppakken, niet meer denken, niet meer weten waar ze terecht kunnen, zijn bang om autonomie kwijt te raken. Ik merk dat veel cliënten denken 'ik ga naar de schuldhulpverlening, ik raak mijn eigen beslissingsbevoegdheid kwijt.' (SHV, professional 8)

'Mensen zijn bang om controle te verliezen of dat met de vinger gewezen wordt.' (SHV, professional 5)

6.1.4 Belevingen van 'woede'

Woede wordt hier beschouwd als een emotie die kan optreden bij iemand die wordt tegengewerkt of gedwarsboemd of wiens grenzen worden overschreden. Het kan zich uiten in zowel woorden (schelden, schreeuwen, et cetera) als daden (slaan, schoppen, duwen et cetera). Cliënten en professionals noemen in de interviews ook vaak woorden die verwijzen naar de emotie 'woede'. Denk hierbij aan begrippen zoals 'frustratie', 'verontwaardiging' en 'irritatie'. Deze worden door zowel cliënten en de professionals gebruikt.

Cliënten verwoorden dit onder meer op de volgende wijze:

Frustratie

'Ik vond het lastig dat ik met allemaal verschillende personen bij instanties te maken had. Ik zat soms wel met 6 á 7 man van instanties tegelijk aan tafel om te overleggen, ik zat mij dan wel op te vreten. Ik klapte dicht als er te veel mensen zaten. Je verwacht dan dat mensen je helpen, maar soms kreeg ik het gevoel van 'jullie willen mij niet helpen.' (SHV, cliënt 4)

Verontwaardiging

'Een aantal jaar geleden heb ik contact gehad met het CAK. Mijn vrouw had een herseninfarct gekregen en zij kon de deur in het huis niet meer openhouden. Dan moest ze met een schotje eerst de deur

openzetten, naar buiten rijden met haar scooter en dan de deur weer dicht doen. Ik had een aanvraag ingediend voor een automatische deur. Het antwoord dat ik kreeg, was: 'koop maar een haakje voor de deur'. Toen ben ik alle vertrouwen verloren en heb ik geleerd dat je alles zelf moet regelen in deze wereld.' (CAK, cliënt 7)

Irritatie

'Ik had af en toe wel zoiets van 'weer en gesprek over dezelfde papiertjes, ik kom niet naar het gesprek.' (SHV, cliënt 4)

'Bij de sociale dienst worden mij dingen opgelegd, er is niet veel ruimte om zelf een mening te geven. Je moet doen wat zij willen en als je dat niet doet, wordt er gedreigd met boetes ect.' (CAK, cliënt 3)

Professionals verwoorden frustratie en irritatie onder meer op de volgende wijze:

Frustratie

'Het is soms ook bijna niet uit te leggen waarom wij een jaar wachten op een brief van het zorgkantoor. De frustratie bij cliënten ligt meer in feit dat systeem log werkt, dat is zowel voor lager en hoger opgeleiden zo.' (CAK, professional 6)

'Wat ook lastig is, is dat je in dit werk niet altijd de duidelijkheid kunt geven die een cliënt nodig heeft. Dan vragen ze 'wanneer ben je klaar voor een schuldregeling?' En dan zeg je: 'als jij voldoende bent gestabiliseerd.' Dat brengt veel frustratie met zich mee, dat wordt ook door de cliënt als lastig ervaren, wanneer is het nu eindelijk klaar?' (SHV, professional 3)

Irritatie

'Schuldhelpverlening is vrijwillig, maar ik heb vaak het gevoel dat mensen dat niet zo zien. Mensen voelen zich gedwongen om te komen, dingen aan te leveren ect. Elke vorm van contact voelt niet als vrijwillig. Vooral bij de lager opgeleide doelgroep speelt dat, omdat ze denk ik ook niet goed begrijpen wat wij doen, welke vorm van hulp wij kunnen bieden en hun eigen rol daarin.' (SHV, professional 2)

6.1.5 Belevingen van 'schaamte'

Schaamte wordt hier beschouwd als een pijnlijk gevoel van vernedering of angst. Een bewustzijn of vermoeden dat je verkeerd, dom of dwaas gedrag hebt vertoond, ligt er vaak aan ten grondslag. Schaamte is een krachtige emotie die doorgaans negatief is. Schaamte is verbonden met de manier waarop je naar jezelf kijkt. De emotie 'schaamte' wordt door zowel cliënten als professionals veel genoemd. Zij gebruiken dit in zeer letterlijke zin. Bijvoorbeeld als het gaat om een beroep doen op de publieke dienstverlening. Dat is voor veel cliënten een hele stap. Cliënten en professionals beschrijven gevoelens van schaamte ten aanzien van meerdere aspecten van de dienstverlening. Er zijn cliënten die zich schamen dat ze überhaupt ondersteuning nodig hebben. Anderen schamen zich omdat ze het idee hebben dat ze niet kunnen voldoen aan wat gevraagd wordt. Terwijl dit wel de norm is. Gevoelens van schaamte worden in de interviews door zowel cliënten als professionals ook wel verwoord met de begrippen 'teleurstelling' of 'minderwaardigheid'.

Cliënten verwoorden dit onder meer op de volgende wijze:

'Je schaamt je als je hier voor het eerst komt, dat gevoel heeft ze [de professional, red.] mij nooit gegeven, meer van 'je hoeft je niet te schamen', dat was heel fijn. Ze stelde je eigenlijk gerust.' (SHV, cliënt 6)

'En dan altijd weer dat hokjes-denken van: 'jij zit in de bijstand.' Nou ja, als je niet anders kan dan moet je wel. Ik doe het ook niet voor mijn lol. Ik ben nu ook keihard aan het werk om daar weer uit te komen. Maar als je het nodig hebt, dan heb je het nodig. En je hebt er toch ook recht op? Kijk, het is niet dat ik met mijn armen over elkaar ga zitten, maar toch denken veel mensen in hokjes van: 'jij zit van de bijstand te trekken.' (SD, cliënt 3)

Gevoelens van minderwaardigheid

‘Bij binnenkomst is er een schat van een vrouw, die vroeg gelijk of ik koffie of thee wil, gelijk heel vriendelijk, heel sociaal. En dat geeft een goed gevoel, dat je niet wordt aangekeken van ‘daar heb je er weer een die schulden heeft.’ Dat is belangrijk want anders voel ik mij weer schuldig en ben ik in staat om zo weer de deur uit te lopen, dan zeg ik ‘laat maar zitten, het hoeft niet meer.’ Het heeft voor mij heel veel betekenis dat degene bij de balie bij binnenkomst altijd zo vriendelijk is.’ (SHV, cliënt 2)

‘Het hoeft niet heel erg positief te zijn, als het maar niet afkeurend is [in benadering, red.].’ (SHV, cliënt 8)

Gevoelens van teleurstelling

‘Misschien dat dingen vlotter gaan en dat je dezelfde verwachting kan hebben. Dat ze die ook geven. In de zin ‘als je van mij verwacht dat ik dit binnen twee dagen of binnen een week moet inleveren’, dat de uitkomst daarvan dan ook binnen twee dagen of twee weken gegeven wordt.’ (SD, cliënt 6)

Professionals verwoorden schaamte en minderwaardigheid onder meer op de volgende wijze:

Schaamte

‘Mensen in de Wmo/ Wlz nemen wel makkelijker contact op dan wanbetalers. Dan gaat het niet om achterstand in betalen. In zo’n brief staat niet dat je een wanbetaler bent, wat ik een vreselijke term vind. Dan geef je mensen echt zo’n stempel. Mensen die een brief krijgen over een eigen bijdrage in het kader van de Wmo/ Wlz, die bellen meestal om aanvullende informatie over een brief, ‘wat houdt dat in en wat gaat er gebeuren?’ Deze mensen hebben dan minder moeite om te bellen.’ (CAK, professional 2)

‘De eerste keer is het voor mensen lastig om te komen. Na de eerste aanmelding is een stukje van de drempel weg. Er speelt een stukje schaamte mee, het zelf willen doen, het zelf willen oplossen. Ook het hier niet gezien willen worden, wij zijn de schuldhulpverlening, dat staat bekend als ‘daar hoor je niet te komen.’ Dan denken toch een hoop mensen ‘als je daar komt heb je gefaald.’ (SHV, professional 2)

Minderwaardigheid

‘Mensen hebben soms nederigheid, het lijkt soms alsof mensen zich minderwaardig voelen. Je krijgt een beetje een scheve verhouding. Mensen doen zich kleiner voor dan nodig is. Uit schaamte lijkt het wel. Verbaal spreken ze zich vaak niet zo uit, maar non-verbaal zenden ze van alles uit.’ (SHV, Professional 2)

6.1.6 Belevingen van 'walging'

Walging wordt hier beschouwd als een zeer sterk gevoel van afkeer of weerzin voor iets of iemand. Deze term wordt door cliënten en professionals af en toe gebruikt. Het gebruik van publieke dienstverlening komt doorgaans voort uit problemen die je niet op eigen kracht kan oplossen. Het gegeven dat de hulp vaak noodzakelijk is, kan doorwerken in de beleving. De emotie walging wordt door de cliënten en professionals onder meer verwoord met begrippen als ‘aversie’.

Cliënten verwoorden dit onder meer op de volgende wijze:

Aversie

‘Brieven zijn zakelijk. Het kan wat losser in plaats van die voorgekauwde brieven die je altijd in je brievenbus krijgt. Als je minder overheersend overkomt, is de ander ook eerder geneigd om sneller te betalen. Als je gevoel hebt dat je als mens gezien wordt, en niet als een van de velen die dat even moeten gaan doen. Dan denk ik dat je eerder dat stapje zet om aan hen te betalen in plaats van eerst aan een ander.’ (CAK, cliënt 2)

‘Als ik iemand niet moet dan ben ik vrij bot, ik heb al zoveel mensen meegemaakt.’ (SHV, cliënt 1)

‘Ik vond het moeilijk om hulp te vragen en ook te accepteren. Als ik een gesprek krijg met iemand die ik niet mag, dan wil ik ook niet begrijpen wat je zegt. Ik vraag hulp aan iemand die ik vertrouw en dan durf ik ook te bellen.’ (SHV, cliënt 5)

6.2 Doorwerking van emotie en beleving op gedrag

Gevoelens van bijvoorbeeld eenzaamheid, wanhoop, frustratie en verontwaardigheid werken vaak in meer of mindere mate door op ons gedrag. In de interviews vertellen de cliënten en de professionals niet alleen over de wijze waarop zij de samenwerking beleven, maar ook over manieren waarop hun gedrag wordt beïnvloed door wat ze beleven. Op basis van de vertellingen van de cliënten en de professionals zijn er grofweg vier soorten doorwerkingen te onderscheiden: ‘vermijdende passiviteit’, ‘negatieve verwachtingen’, ‘weerstand’ en ‘wantrouwen’. De vier doorwerkingen die doorklinken in de vertellingen in de interviews worden hieronder kort toegelicht.

6.2.1 Vermijdende passiviteit

Schaamte, aversie of een gevoel van minderwaardigheid: het kunnen gronden zijn die bijdragen aan dat cliënten contact vermijden of niet in actie komen. Dit gedrag kan omschreven worden als ‘vermijdend passief’. Deze doorwerking treedt onder meer op als cliënten niet begrijpen wat ze moeten doen, denken dat ze niet kunnen leveren wat er gevraagd wordt of bijvoorbeeld het idee hebben dat ze worden tegengewerkt. Als er te veel van je wordt gevraagd, als je niet begrijpt wat de bedoeling is, als je je ‘dom’ voelt en minderwaardig, dan kun je de neiging hebben om niet te doen wat wél de bedoeling is. Zo schrijft de WRR in het rapport *Weten is nog geen doen* (WRR, 2017) ‘vermijdende passiviteit’ onder meer toe aan de doorwerking van chronische stress en aan de persoonskenmerken ‘temperament’ en ‘overtuigingen’. Mensen met een *approach* temperament, gaan moeilijke situaties vooral aan door te handelen, terwijl mensen met een *avoidance* temperament juist geneigd zijn deze uit de weg te gaan. Hierbij spelen persoonskenmerken en overtuigingen natuurlijk ook een rol. Optimisten zijn eerder geneigd om in actie te komen dan mensen die eigenlijk niet geloven dat het goed komt.

De secundaire analyse geeft géén inzicht in de achtergronden van vermijdende passiviteit. Wel maken de interviews inzichtelijk dat cliënten en professionals beide constateren dat belemmeringen in de tastbare elementen van de dienstverlening en de beleving van de dienstverlening onder meer kunnen leiden tot vermijdende passiviteit. Met als gevolg dat cliënten niet doen wat wél de bedoeling is, en professionals vaak zoekend zijn of de cliënt niet in staat is om te doen wat van hem of haar wordt gevraagd of dat hij of zij niet gemotiveerd is.

De doorwerking ‘vermijdende passiviteit’ kan ontleend worden aan wat cliënten en professionals vertellen. In de interviews met cliënten zit het vaak door het interview heen vervlochten. Cliënten verwoorden dit onder meer op de volgende wijze:

‘Als je lichamelijk moe bent, op bent en ook nog schulden hebt, dan ben je ook niet in staat om alles heel helder te zien en van een zakelijke kant te benaderen. In mijn geval dacht ik gewoon ‘het is er niet’, een heel fout soort overlevingsmechanisme. Het zou fijn zijn als instanties daar meer begrip voor zouden hebben.’ (CAK, cliënt 2)

‘Als alles mis is gegaan, dan pas ga ik denken ‘ik heb hulp nodig’. Je denkt er niet bij denk ik, tenminste ik denk er niet bij na, van ‘het gaat de verkeerde kant op.’ (SHV, cliënt 6)

Professionals beschrijven ‘vermijdende passiviteit’ vaak puntiger. Hieronder staan enkele citaten waarin professionals naar deze doorwerking verwijzen.

‘Hoe lager de opleiding hoe passiever mensen in het algemeen zijn. Als je snapt wat je leest dan weet je waar het over gaat, dan hoef je je kop niet in het zand steken, dan ga je handelen. Je bent ook gewend om te moeten handelen. Je ziet de urgentie en begrijpt de urgentie. Wat je ziet bij mensen die de post niet snappen, ja, het is de zoveelste brief die ze niet snappen, de urgentie komt niet over.’ (SHV, professional 10)

‘Als ik een euro zou krijgen voor hoe vaak ik al de zin ‘kastje-muur’ heb gehoord, zou ik rijk zijn. Mensen voelen zich gevangen. Dat is niet alleen voor lager opgeleiden zo. Mensen zeggen dan ‘ik ga de gemeente niet meer bellen want die zeggen dit en nu zeggen jullie weer dat.’ Ik snap het toch niet meer.’ (CAK, professional 3)

‘Het lijkt bijna mensen eigen te zijn om te laat aan de bel te trekken. Dat kan schaamte zijn, dat kan ook simpelweg niet doorhebben zijn. Het gaat geleidelijk aan hè, het gaat niet van heel goed ineens naar heel slecht, het gaat elke week een beetje minder, dat moet je maar net doorhebben. Doordat het zo geleidelijk gaat, hebben ze dat gewoon niet door. Dat uit zich in dat mensen op een gegeven moment de post niet meer gaan open maken, kop in het zand steken, zeg maar. Dat kom je ook vaak tegen.’ (SHV, professional 8)

6.2.2 Negatieve verwachtingen

Een tweede doorwerking waar zowel cliënten als professionals over vertellen, is het hebben van negatieve verwachtingen ten aanzien van professionals of de uitvoerende organisatie. Voor veel cliënten geldt daarbij dat ze met verschillende instanties te maken hebben. En dat ze bij deze instanties nogal eens te maken hebben met wisselende contactpersonen. Daarbij hebben cliënten soms irreële verwachtingen en soms worden ze overvallen door onverwachte wendingen in hun traject. Dat kan een betaling zijn die niet snel genoeg wordt verwerkt of een korting op hun uitkering die ze niet zagen aankomen. Wie teleurstellingen meemaakt kan zich gaan wapenen met negatieve verwachtingen. Als je niet te veel verwacht van een samenwerking kan de uitkomst alleen maar meevallen. Negatieve verwachtingen hebben alleen ook een verraderlijke kant. Want als je niet veel verwacht of er zelfs vanuit gaat dat dingen toch niet lukken, dan is de kans groot dat je je daarnaar gaat gedragen. Je wordt wat cynisch, gaat lauw reageren en doet niet per se je uiterste best.

In onderstaande citaten wordt de doorwerking van negatieve verwachtingen beschreven door professionals.

‘Dat heeft ook vaak te maken met mensen die ervaringen hebben dat dingen niet lopen, dat het te lang duurt voor mensen en dat ze wantrouwend zijn dat het niet gebeurt. Mensen zeggen: ‘je zegt wel dat je uitbetaalt, maar jullie gaan niet uitbetalen.’ Mensen die wat hoger opgeleid zijn, kun je dit soort dingen makkelijker uitleggen. Maar als iemand bijvoorbeeld laaggeletterd is, kost het heel veel tijd om uit te leggen dat het CAK bijvoorbeeld een correctie verrekend met een betaling.’ (CAK, professional 5)

6.2.3 Weerstand

Een derde doorwerking waar cliënten en professionals over vertellen is weerstand. Emoties van angst en boosheid leiden via schrik, frustratie, verontwaardiging en irritatie al snel tot weerstand. Daarbij is het vaak niet helemaal duidelijk of de weerstand zich richt tegen wat van iemand wordt gevraagd (geen nieuwe schulden maken) of tegen de wijze waarop iemand wordt bejegend. In de sociale psychologie wordt weerstand tegen de wijze waarop je wordt bejegend ook wel *reactance* genoemd. Wie druk uitoefent op een ander kan tegendruk verwachten. Daarbij zijn mensen die chronische stress ervaren vaak nog wat gevoeliger voor druk (Jungmann e.a., 2020). Weerstand heeft net als vermijdende passiviteit en negatieve verwachtingen een ingewikkelde doorwerking. Wie weerstand voelt, reikt niet uit naar de ander. Weerstand vormt voor cliënten een belemmering om de ondersteuning aan te nemen die ze juist zo hard nodig hebben om hun leven (weer) op de rit te krijgen.

Cliënten verwoorden dit onder meer op de volgende wijze:

‘Het CAK is de tussenpersoon die het moet innen, ik kan hun kant wel begrijpen. Maar bij wanbetalers zou het helpen als ze iets persoonlijker zouden zijn, dan zouden denk ik meer mensen in gesprek gaan. Mensen die wanbetaler zijn doen het niet bewust. Als daar meer begrip voor zou zijn, zouden mensen denk ik eerder in gesprek gaan en ook eerder gaan betalen.’ (CAK, cliënt 2)

Professionals beschrijven ‘weerstand’ onder meer op de volgende wijze:

‘Ik heb een cliënt die zo in de weerstand zit tegen hulpverlening in het algemeen, die is overal al weggestuurd. Je bent de zoveelste in een lijn.’ (SHV, professional 4)

‘Ik merk vaak een bepaalde weerstand. Men gaat er vaak al vanuit dat wij denken dat zij de boel oplichten. Men laat minder het achterste van de tong zien.’ (SHV, professional 2)

6.2.4 Wantrouwen

De vierde doorwerking die de secundaire analyse oplevert, is ‘wantrouwen’. Veel cliënten beschrijven dat ze wantrouwen voelen naar de overheid in algemene zin en naar de publieke dienstverlener waar ze mee samenwerken in specifieke zin. Wantrouwen wordt in de interviews op twee manieren genoemd. Cliënten wantrouwen de professional of organisatie waar ze mee samenwerken. En omgekeerd voelen ze zich door die professional of organisatie ook gewantrouwd. In onderstaand overzicht zijn quotes opgenomen die beide kanten op gaan.

Cliënten verwoorden dit onder meer op de volgende wijze:

Gevoeld wantrouwen

‘Bij de sociale dienst staat onder elke brief een dreigement. Dat als je niet komt dat je een boete krijgt. Ik vind ook dat er een beetje ruimte moet zijn. Dat ze bijvoorbeeld eerst vragen hoe dat komt, soms kan je het namelijk druk hebben, dat je bijvoorbeeld even de post niet hebt gezien.’ (CAK, cliënt 3)

‘Ik vind het niet fijn om bij de sociale dienst op gesprek te gaan omdat ik ze niet meer echt vertrouw en niet het gevoel heb dat ze mij echt willen helpen en mijn belang behartigen.’ (CAK, cliënt 3)

‘Mijn eigen verhaal kan ik niet vertellen, want je wordt niet geloofd. Zeg maar, want zo voel ik het overkomen. Want je krijgt twee man tegenover je, die gaan vragen zitten stellen, het is net een kruisverhoor.’ (SD, cliënt 9)

Wantrouwen jegens de publieke dienstverleners

‘Degene die ik het minst vertrouw, is duidelijk de overheid, dat zijn boeven, die mensen zijn meer voor zichzelf bezig dan voor het land. Dat zijn conclusies die ik trek op basis wat ik zie gebeuren in de politiek, niet op basis van eigen ervaring.’ (CAK, cliënt 1)

‘De sociale dienst is bijvoorbeeld de overheid, het is een fabriek, je bent een nummer, als je er tussenuit valt dan zoek je het maar uit. Ik heb die ervaring ook met andere overheidsinstanties gehad. (Naam van een professional, red.) bij de sociale dienst, die vertrouw ik ook helemaal niet.’ (SD, cliënt 2)

‘Ik voel mij vaak gespannen of gestrest. De sociale dienst is daar één van de oorzaken van. Ik vertrouw ze niet. Ik weet niet waar ze mee bezig zijn en of ze weer iets gaan doen, mij ineens weer oproepen omdat ze iets gehoord hebben van een buur of zo. Ik wil het liefst zo snel mogelijk van ze af.’ (CAK, cliënt 3)

‘Ik ben het wantrouwen in de mensen kwijt, dat moet gewoon terugkomen. Dat ik al twee maanden geen eten heb voor mijn kinderen en ik hier kom aankloppen en niemand mij gelooft, dat ik eerst naar de rechtbank moet om te vechten, dan krap je wel twee keer op je hoofd voordat je iemand gelooft.’ (SHV, cliënt 1)

Professionals beschrijven ‘wantrouwen jegens publieke dienstverleners’ onder meer op de volgende wijze:

‘Vertrouwen bij lager opgeleiden moet je echt winnen, bij hoger opgeleiden kun je zakelijker zijn.’ (SHV, professional 3)

‘Er is ook een hele grote groep die niet wil bellen, die hebben in hun hoofd dat als je alles maar op papier hebt dat ze sterker staan. Die mensen hebben vaak al met zoveel instanties te maken gehad en omdat wij aan het eind van de keten zitten, komt de frustratie er dan bij ons uit. Er is vaak ergens in de keten als iets misgegaan.’ (CAK, professional 4)

‘Lager opgeleiden hebben vaak negatieve ervaringen met gemeentes en andere instellingen. Veel wantrouwen naar de maatschappij, op macroniveau, zo van ‘het klopt allemaal toch niet, ze willen toch niet meewerken’, dat hoor je veel.’ (SHV, professional 9)

6.3 Beschouwing op emotie, beleving en doorwerking

Op de vraag welke belemmeringen worden ervaren in tastbare elementen zoals brieven, gesprekken en online omgevingen vertellen cliënten en professionals ongevraagd heel veel over de emoties die een rol spelen in de samenwerking. In paragraaf 6.1 is beschreven wat cliënten en professionals vertellen over de emoties schaamte, woede, angst, verdriet, vreugde en walging. De eerste drie emoties worden door zowel cliënten als professionals het meest genoemd. Voor een deel kan dat verklaard worden uit de context van de gesprekken. Daarin werd gevraagd naar de belemmeringen die mensen ervaren bij de tastbare elementen in de dienstverlening. Negatieve emoties liggen bij belemmeringen meer voor de hand dan positieve emoties. Er wordt ongevraagd zoveel over schaamte, woede en angst verteld, dat het ook een signaal is dat niet gepasseerd kan worden. Bij de ervaren drempels spelen emoties vaak en hevig. De drie meest aangehaalde emoties maken dat het een hele opgave kan zijn om je toch tot samenwerking te zetten. Naast deze drie emoties vertellen met name de cliënten ook over de emoties verdriet, vreugde en walging. Deze worden weliswaar in mindere mate genoemd maar werken net zo goed door. Figuur 14 bevat een samenvatting van de emoties en daarmee samenhangende belevingen die cliënten ervaren.

Emoties		Beleving	
De door de cliënten gerapporteerde ervaringen zijn terug te leiden tot een aantal basisemoties		De door de cliënten gerapporteerde ervaringen of interpretaties van hun ervaringen	
Emotie	Uitwerkingen	Sleutelbegrippen passend bij de emoties ontleend aan de citaten van cliënten	Voorbeeld uitspraken van cliënten over hun ervaringen gelinkt aan emoties en de begrippen waarmee die geduid kunnen worden
1 Vreugde	o.m. opluchting, tevredenheid, vervoering, trots, beloning, voldoening	Opgelucht Trots	<i>'Ik heb veel dingen meegemaakt en vertrouw ze niet meer, ze zijn er niet voor je. SHV helpt mij wel. Die komt bij mij thuis, dat is heel fijn.'</i> (SHV, cliënt 3) <i>'Ik vond het heel moeilijk om alle schuldeisers zelf te moeten bellen. Ik had zoiets van 'houd op, ik word moe.' Het is uiteindelijk gelukt en toen viel het eigenlijk ook weer mee en vond ik het ook wel knap van mezelf.'</i> (SHV, cliënt 4)
2 Verdriet	o.m. vreugde-loosheid, zwaarmoedigheid, melancholie, zelfmedelijden, eenzaamheid, bedroefdheid, wanhoop, depressie	Melancholie Eenzaamheid Wanhoop	<i>'Spullen aanleveren brengt ook veel herinneringen boven, en dat wil je allemaal zo snel mogelijk vergeten, en dat komt dan allemaal weer even naar boven, maar het moet, daar moet je doorheen.'</i> (SHV, cliënt 3) <i>'Dat als ik thuiskom dat ik niet weet wat je moet doen, je voelt je aan je lot over gelaten.'</i> (SHV, cliënt 1) <i>'Ik weet niet of ik nu wat moet doen of de cliëntmanager. Ik lig daar nachten wakker van en bellen wil ik niet, dan lijkt ik dom.'</i> (SD, cliënt 10)
3 Angst	o.m. bezorgdheid, ongerustheid, nervositeit, zorg, wantrouwen, zenuwachtigheid, schrik, paniek	Ongerustheid Gespannen Schrik	<i>'Door de schulden ben je toch in onzekerheid. Bijvoorbeeld de Belastingdienst, die kunnen soms uit het niets een oude schuld verrekenen en dan krijg je je toeslagen niet betaald en dan kun je de huur niet betalen, een soort sneeuwbaaleffect van gevolgen.'</i> (CAK, cliënt 3) <i>'Het brengt spanning mee om dingen aan te leveren, thuis zat ik vaak te huilen.'</i> (SHV, cliënt 2) <i>'En elke brief die je ziet van de sociale dienst, daar gaat toch je hart even sneller van kloppen. Omdat je dan denkt 'er is iets niet goed gegaan. Of ze gaan iets terugdraaien'.'</i> (SD, cliënt 3)
4 Woede	o.m.	Gefrustreerd	<i>'Er speelt onmacht, soms worden mensen daarom sneller boos.'</i> (SHV, professional 6)

	verontwaardiging, verbolgenheid, ergernis, wrok, bitterheid, irritatie, wrevel, vijandigheid, haat (kan leiden tot gewelddadigheid)	Verontwaardigd	<i>‘Als ik iets fout doe, is de wereld te klein, dan wordt mijn uitkering gekort. Als de sociale dienst iets verkeerd doet, krijg ik alleen excuses.’</i> (CAK, cliënt 2)
		Geïrriteerd	<i>‘Jongeren hebben vaak multiproblemen, als ze 18 zijn, zijn ze er helemaal klaar mee, ze willen het zelf gaan doen, maar ze overzien het totaal niet, maar ze zijn de hulpverlening helemaal zat.’</i> (SHV, professional 3)
5 Schaamte	o.m. schuldgevoel, verlegenheid, teleurstelling, vernedering, gêne	Minderwaardig	<i>‘Vroeger durfde ik niet te zeggen als ik niet begreep, dan zei ik gewoon maar ‘ja’.’</i> (SHV, cliënt 3)
6 Walging	o.m. minachting, ontzetting, aversie, afkeer, weerzin	Aversief	<i>‘Je hebt zoveel dingen in je leven en het is steeds maar onrecht, onrecht, onrecht.’</i> (SHV, cliënt 1)

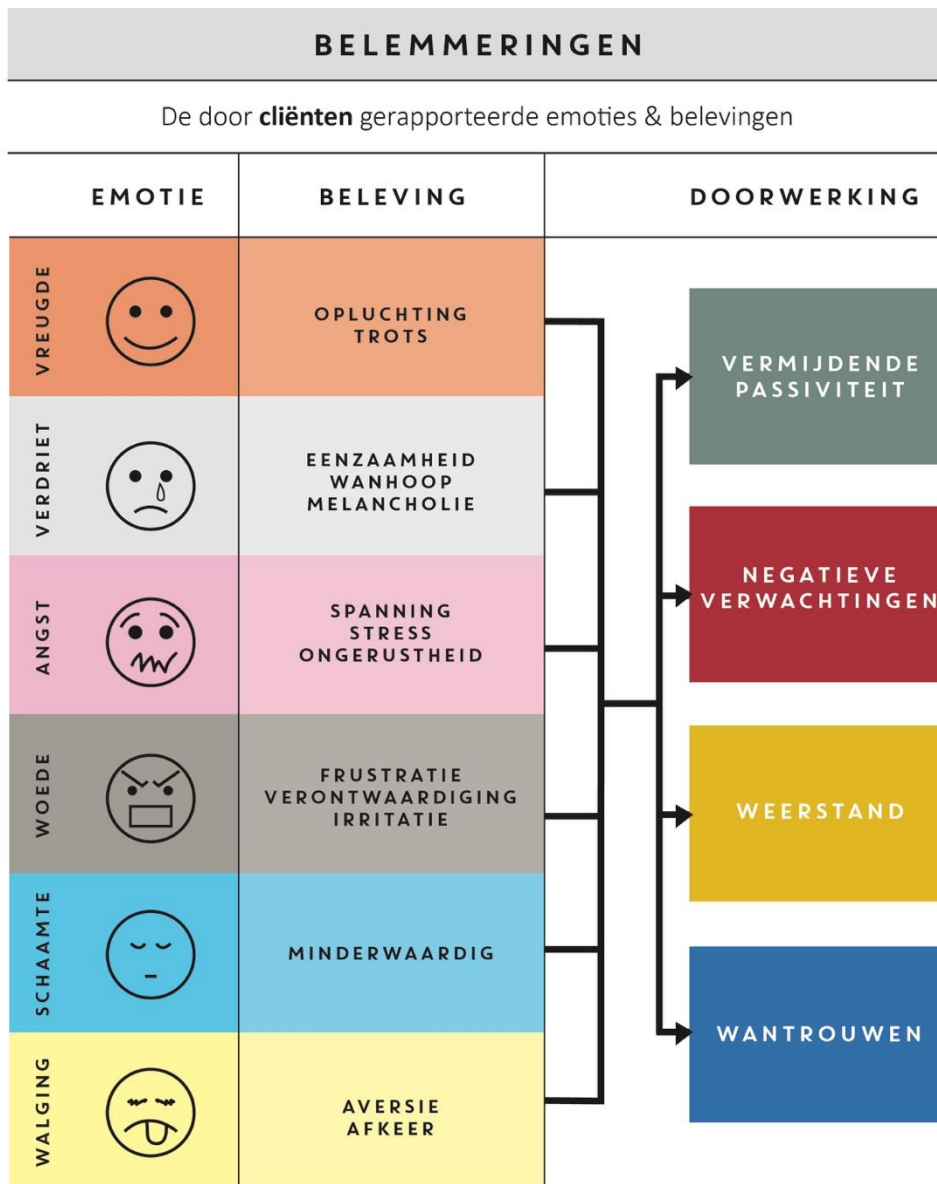
Figuur 14: Samenvatting van de emoties en daarmee samenhangende belevingen van cliënten.

In paragraaf 6.2 is uitgewerkt dat op basis van de vertellingen in de interviews vier doorwerkingen kunnen worden onderscheiden: vermijdende passiviteit, negatieve verwachtingen, weerstand en wantrouwen. Figuur 15 bevat een samenvatting van deze doorwerkingen.

Doorwerking			
Emoties uiten zich in ons gedrag. Wie blij is, reageert anders dan iemand die boos is. Als we bang zijn, vluchten we en we huilen bij verdriet. In de interviews met cliënten vertellen zij vooral over negatieve emoties. Emoties ten aanzien van zichzelf én gerelateerd aan de dienstverlening. Deze emoties hebben gevolgen voor het gedrag van de cliënten. Op basis van de interviews zijn enkele algemene steeds terugkerende ‘gevolggedragingen’ te onderscheiden:			
Vermijdende passiviteit	Negatieve verwachtingen	Weerstand	Wantrouwen
De cliënt gaat een situatie die hij als onaangenaam ervaart uit de weg; probeert deze situatie te ontlopen	De cliënt gaat van het slechtste uit	De cliënt verzet zich actief tegen de situatie	De cliënt vertoont argwaan jegens de dienstverlening, dienstverlener of de overheid in het algemeen
<i>‘In mijn geval dacht ik gewoon ‘het is er niet’, een heel fout soort overlevingsmechanisme. Het zou fijn zijn als instanties daar meer begrip voor zouden hebben.’</i> (CAK, cliënt 2)	<i>‘Dat heeft ook vaak te maken met mensen die ervaringen hebben dat dingen niet lopen, dat het te lang duurt voor mensen en dat ze wantrouwend zijn dat het niet gebeurt.’</i> (CAK, professional 5)	<i>Mensen die wanbetaler zijn doen het niet bewust. Als daar meer begrip voor zou zijn, zouden mensen denk ik eerder in gesprek gaan en ook eerder gaan betalen.’</i> (CAK, cliënt 2)	<i>‘... Je verwacht dan dat mensen je helpen, maar soms kreeg ik het gevoel van ‘jullie willen mij niet helpen’.’</i> (SHV, cliënt 4)

Figuur 15: Samenvatting van de doorwerkingen.

De doorwerkingen vormen net als tastbare zaken zoals ingewikkelde taal in brieven ook belemmeringen in publieke dienstverlening. Door aandacht te hebben voor de emoties, belevingen en doorwerkingen, komen belemmeringen in de tastbare elementen in een ander licht te staan. De interviews laten zien dat belemmeringen in de tastbare elementen worden versterkt door emoties en daarvan afgeleide belevingen. Zo kan het gebeuren dat ik als cliënt een brief niet begrijp en me daarvoor schaam. Ik leg de brief weg en onderneem geen actie. Het ingewikkelde taalgebruik is dan de belemmering. Maar de schaamte is dat net zo goed. Want als ik me niet had geschaamd voor het gegeven dat ik hulp nodig heb, had ik wellicht om opheldering over de inhoud van de brief gevraagd. Emoties van welkom zijn, gezien worden en niet dom zijn, kunnen dan compenserend uitwerken op belemmeringen in een tastbaar element van de dienstverlening zoals een brief. Een doorwerking zoals vermijdende passiviteit hoeft in dat geval niet op te treden. In figuur 16 zijn de emoties, belevingen en doorwerkingen gevisualiseerd.



Figuur 16: Visualisatie van de emoties, belevingen en doorwerkingen.

7 Proceselementen en beleving werken door

Een brief, gesprek of online omgeving staat niet op zichzelf. Het zijn proceselementen die worden ingezet in een context van emoties die maken dat dienstverlening belevingen oproept. De proceselementen hebben eigen kenmerken. Brieven kunnen bijvoorbeeld lang of kort zijn, ingewikkelde teksten bevatten of juist niet en een positieve of juist een negatieve boodschap bevatten. Een ontmoetingsruimte kan warm ingericht zijn met ronde tafels, veel ruimte en planten of juist ‘hufterproof’ met hoge balies en beveiliging bij de deur. Hoe het proceselement ook is ontworpen, het landt in een context van belevingen. Cliënten hebben allerlei emoties rondom het gebruik van publieke dienstverlening. Zij zijn blij dat ze hulp krijgen, schamen zich of voelen aversie. De emoties van cliënten komen in persoonlijk contact samen met de emoties van de betrokken professionals. Ook zij ervaren gevoelens van bijvoorbeeld schaamte of moedeloosheid. Ze vertellen in de interviews bijvoorbeeld dat zij vinden dat cliënten een betere behandeling verdienen. Dat het niet is uit te leggen dat mensen bijna een jaar moeten wachten op een brief en dat ze zich dan wel een beetje schamen voor ‘het systeem’. Of ze vertellen over moedeloosheid. Deze emotie beschrijven ze bijvoorbeeld ten aanzien van bepaalde groepen cliënten. Door hun uitgebreide ervaring als dienstverlener hebben zij vaak (onbewust) al een beeld van de gevolgen van een bepaalde situatie. En kan dit ertoe leiden dat ze bijvoorbeeld niet geloven dat het zin heeft om iemand (nog een keer) te waarschuwen of (nog een keer) iets uit te leggen.

Bij de aanvang van dit onderzoek was de opzet om in beeld te brengen welke belemmeringen cliënten ervaren in de proceselementen brieven, gesprekken, online omgevingen en ontmoetingsruimte. Bij de eerste interviews werd al duidelijk dat zowel cliënten als professionals ten aanzien van deze elementen allerlei belemmeringen beschrijven maar dat deze niet los gezien kunnen worden van de context van de beleving waarin zij landen. De mate waarin een lastige brief als een belemmering wordt ervaren hangt niet alleen af van de ingewikkeldheid van de brief maar ook van de vraag of een cliënt zich bijvoorbeeld schaamt of aversie tegen de dienstverlening voelt. De vraag tegen welke belemmeringen cliënten aanlopen, kan dus niet beantwoord worden als alleen naar de proceselementen wordt gekeken. Het antwoord kan alleen gegeven worden als er aandacht is voor het proces van het interfereren van proceselementen met beleving bij zowel cliënten als professionals.

In dit hoofdstuk wordt uitgewerkt hoe cliënten en professionals zonder dat ze bevraagd zijn op het proces van het interfereren er wel over vertellen. Deze beschrijving laat daarmee zien hoe belangrijk het is te beseffen dat het slechten van drempels in de publieke dienstverlening vraagt om aandacht voor het samenspel van de proceselementen en de belevingen, en hoe deze elkaar kunnen versterken in positieve maar helaas ook in negatieve zin.

7.1 Hoe interfereren proceselementen en belevingen met elkaar?

De interviews laten zien dat het interfereren zowel kan beginnen bij een proceselement als bij een beleving. Daarbij is het van belang om in beeld te hebben dat er bij aanvang van de dienstverlening altijd al een belevingscontext is. Met andere woorden: als mensen contact zoeken met een publieke dienstverlener dan begint dit al met een beleving. In de interviews vertellen cliënten over verschillende belevingen die zij ervaren op het moment dat zij beslissen om hulp te zoeken. Ze vertellen over vreugde: dat ze graag hulp willen en dat het fijn is dat je hulp kunt krijgen. Ze vertellen vaker over schaamte en angst: dat ze vrezen dat ze worden afgekeurd en bang zijn dat ze hun vrijheid moeten inleveren. Ze vertellen soms ook wel over walging: dat ze weerzin voelen om hulp te vragen maar gezien de omstandigheden niet anders kunnen. Het interfereren kan van een beleving naar een proceselement gaan en van een proceselement naar een beleving. Deze twee richtingen worden in deze paragraaf met voorbeelden uitgewerkt.

7.1.1 Van beleving naar proceselement

Zowel cliënten als professionals vertellen dat emoties die zich vertalen in belevingen op allerlei manieren doorwerken in de wijze waarop een proceselement wordt ontvangen. Zo vertelt een cliënt van het CAK dat hij/zij denkt dat als de toon van de brieven anders zou zijn, mensen zich meer gezien zouden voelen en daardoor meer bereid zouden zijn om in gesprek te gaan en te betalen.

‘Het CAK is de tussenpersoon die het moet innen, ik kan hun kant wel begrijpen. Maar bij wanbetalers zou het helpen als ze iets persoonlijker zouden zijn, dan zouden denk ik meer mensen in gesprek gaan. Mensen die wanbetaler zijn, doen het niet bewust. Als daar meer begrip voor zou zijn, zouden mensen denk ik eerder in gesprek gaan en ook eerder gaan betalen.’ (CAK, cliënt 2)

Bij de schuldhulpverlening vertelt een cliënt hoe belangrijk het is dat je in een eerste gesprek wordt gerustgesteld.

‘Je schaamt je als je hier voor het eerst komt, dat gevoel heeft ze [de professional, red.] mij nooit gegeven, meer van ‘je hoeft je niet te schamen’, dat was heel fijn. Ze stelde je eigenlijk gerust.’ (SHV, cliënt 1)

De interviews laten zien dat de beleving van een cliënt, ofwel de wijze waarop een cliënt een proceselement tegemoet treedt, van grote invloed is op de wijze waarop de cliënt het proceselement ervaart. Dit betekent dat de belemmering die iemand al dan niet bij dat proceselement ervaart, niet alleen samenhangt met een objectieve maatstaf van wat het element inhoudt, maar ook van de beleving die ontmoet wordt. Als ik me niet schaam en niet het idee heb dat er sprake is van een oordeel dan valt de term ‘wanbetaler’ heel anders, dan als ik me schaam en op voorhand al veroordeeld voel. Bij het beschrijven van belemmeringen die cliënten ervaren is het dus van belang om te kijken naar de combinatie van de beleving waarmee een proceselement tegemoet wordt getreden en de inrichting van het element. Er is dus meer om rekening mee te houden dan alleen het proceselement.

7.1.2 Van proceselement naar beleving

Het interfereren werkt ook de andere kant op. Een proceselement kan ook belevingen opwekken. Als iemand zich met lood in de schoenen meldt bij een dienstverlener en daar hartelijk wordt ontvangen, dan kan er een last van diens schouders vallen. Het proceselement persoonlijk contact zorgt er in zo’n geval voor dat de beleving van bijvoorbeeld de emotie schaamte overgaat in de emotie vreugde in de vorm van opluchting.

‘Ik heb best wel vaak dat mensen na een intake zeggen: ‘als ik dit had geweten was ik eerder gekomen.’ Ik kan mij voorstellen dat daar een bepaalde schaamte en spanning achter zit.’ (SHV, professional 3)

Omgekeerd kan een gesprek dat niet prettig verloopt ook bijdragen aan het in standhouden van de negatieve belevingen of ze zelfs sterker maken. Zo constateren verschillende professionals dat cliënten lang niet altijd kunnen onthouden wat er verteld is. Ze komen met veel angst naar een gesprek. Als die angst in het gesprek (persoonlijk contact) niet kan worden weggenomen, dan kan een resultante zijn dat mensen weinig onthouden uit het gesprek.

‘Dat mensen al zo gestrest zijn omdat ze naar de sociale dienst moeten gaan en hun verhaal moeten doen. Dat er maar een stukje van het verhaal is blijven hangen.’ (SD, professional 2)

Bij dit soort doorwerkingen begint al zichtbaar te worden dat een aanvankelijk negatieve beleving landt in een proceselement (in dit geval een persoonlijk gesprek) en vanuit dat element kan doorwerken in het vervolg. Want als een cliënt in het gesprek niet meekrijgt dat het de bedoeling is dat hij/zij zich inschrijft op de online portal www.werk.nl, dan is het niet verwonderlijk dat hij/zij dat niet doet. Dat die persoon zich niet inschrijft, is echter geen onwil of gebrek aan motivatie. Het is ook niet per se een gebrek aan vaardigheden, maar een resultante van het gegeven dat een beleving doorwerkt in een gesprek (het proceselement persoonlijk contact) en weer doorwerkt op het vervolg. Dit maakt de analyse van de drempels die lager opgeleiden tegenkomen bij het gebruik van publieke dienstverlening diffuus. Immers, als een cliënt niet gestrest is en een vergelijkbaar gesprek krijgt, is het goed mogelijk dat hij wél mee krijgt wat van hem verwacht wordt. Met andere woorden: het gesprek is niet de drempel. Het is veel meer de wisselwerking tussen het gesprek en de beleving die belemmerend werkt. In dit voorbeeld werkt de aanvangsbeleving (vreugde of angst) via het proceselement (wel of niet in het gesprek begrijpen wat je moet doen) door op het al dan niet aanmelden bij de online portal, en met een beetje pech op een oordeel van de professional over de mate van motivatie van de cliënt. Het besef dat de eerste beleving van invloed is op het eerste proceselement en dat de invulling daarvan weer doorwerkt

op de ontwikkeling van de beleving leidt tot het besef dat proceselementen onderdeel zijn van een keten en dat het dus van belang is dat proceselementen worden beschouwd in de keten waarin ze plaatsvinden. Een gesprek met een bepaalde opbouw en toon valt bij iemand die vanuit de beleving angst zich aanmeldt nou eenmaal heel anders dan bij iemand die zich vanuit de emotie vreugde (opluchting dat hulp voor handen is) aanmeldt.

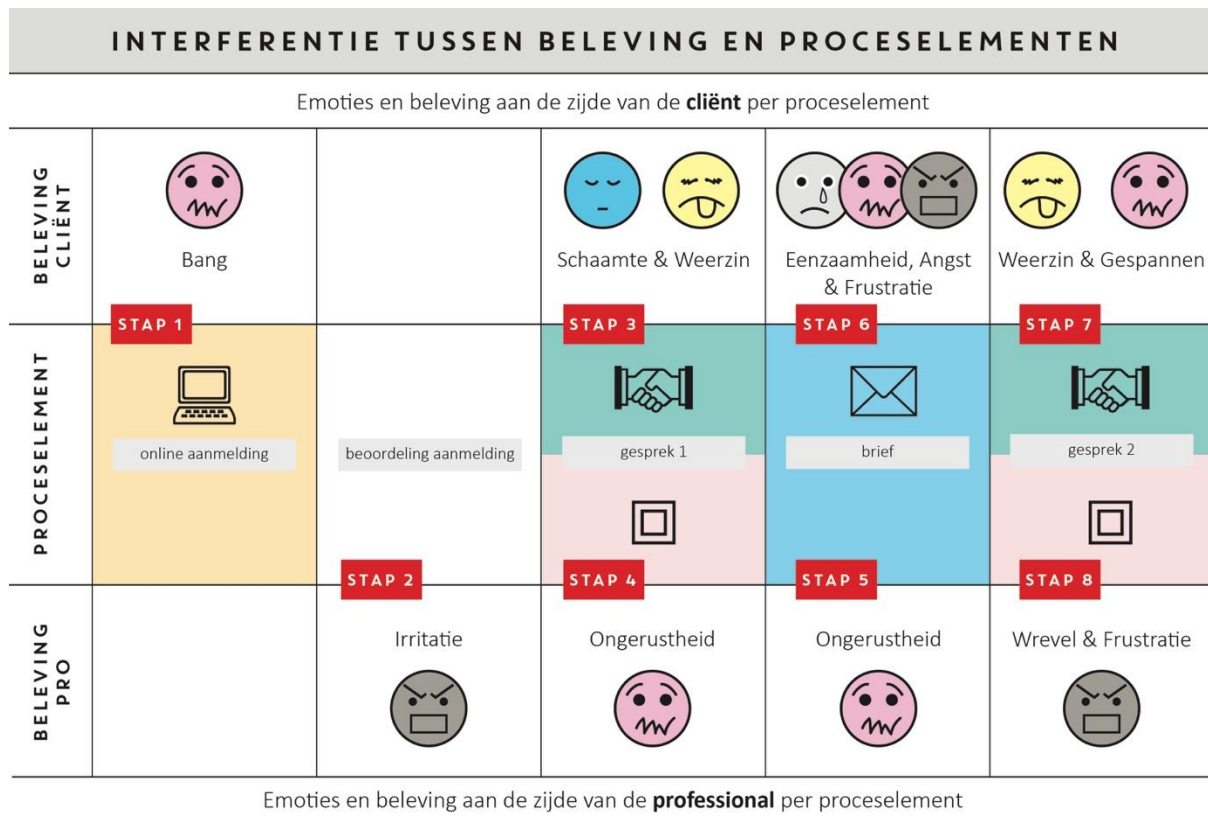
7.1.3 Risico's op escalatie bij langere ketens

Publieke dienstverlening is soms kortdurend (een enkele brief of een enkel contact), vaak wat langer en in een deel van gevallen langdurend. Belevingen en proceselementen wisselen elkaar dan af en dragen bij aan processtromen waarin grote resultaten behaald kunnen worden maar ook processtromen die compleet kunnen escaleren. Een positieve brief bij een negatieve beleving kan een proces neutraliseren. Een negatieve brief bij een negatieve beleving kan bijdragen aan escalatie in het proces. Daarbij werken de interacties bij de cliënt tussen diens belevingen en de proceselementen ook weer door op de belevingen van de professional. De belevingen interfereren op de proceselementen waardoor een proces alle kanten op kan gaan. Figuur 17 bevat een uitwerking van een manier waarop dit kan gaan. Deze beschrijving is gebaseerd op een aantal interviews waarin deze elementen aan de orde komen. Het ontbreekt aan een volledig uitgewerkte casus omdat in het onderzoek individuele gesprekken zijn gevoerd over de ervaren drempels bij de proceselementen. Om een casus te reconstrueren, had bijvoorbeeld een tweegesprek gevoerd moeten worden waarin een cliënt en professional (in elkaars aanwezigheid) het procesverloop in kaart brengen.

Client (beleving)	Proces-element	Professional (beleving)
1 'Wat is het lastig om je zo via internet aan te melden. Ik denk niet dat ik alles goed heb ingevuld'. (angst)	Online aanmelding	2 'Nou dat is maar een half formulier. De zoveelste deze week.' (irritatie) 'Het is wel belangrijk dat hij begrijpt dat hij zich aan allerlei voorwaarden moet houden. Het is belangrijk dat ik hem dat in het gesprek helder uitleg.'
3 'Ik zag erg tegen het gesprek op. Was ook een beetje bang dat ze me dom zou vinden.' (schaamte) 'Ze was erg streng tegen me. Ze zei: je moet dit en je moet dat. Ze heeft geen idee wat er allemaal speelt. Ik vind dit echt heel vervelend.' (weerzin)	Gesprek	4 'Dit was een moeizaam gesprek. Eerst vult hij het formulier maar half in en als ik vragen stel krijg ik hele korte antwoorden. Ik heb hier geen goed gevoel over.' (ongerustheid)
6 'Zie je wel. Dit wist ik al vanaf het begin. Ze zijn helemaal niet in mijn verhaal geïnteresseerd.' (eenzaamheid) 'Ze zei dat ze me een brief zou sturen met een overzicht van de afspraken. Maar dit is eerder een dreigbrief.' (angst) 'Net als in het gesprek. Het gaat steeds over moeten terwijl ik gewoon hulp nodig heb.' (frustratie)	Brief	5 'Ik heb hem toegezegd de afspraken na te sturen. Ik zal voor de zekerheid ook in de brief zetten wat er gebeurt als hij de stukken niet op tijd inlevert.' (ongerustheid)
7 'Ik heb morgen weer een afspraak. Ze gaat me natuurlijk weer vertellen wat ik moet doen.' (weerzin) 'Ik denk dat ik me ziek meld. Ik voel me echt niet lekker en dit kan ik er echt niet bij hebben. Ik slaap nu al nauwelijks.' (gespannen)	Gesprek	8 'Waarom heeft hij zich eigenlijk aangemeld?' (verbazing) 'Eerst een half formulier. Nou is het ook best lastig wat we vragen. Maar ik heb hem in het gesprek toch gezegd dat het geen probleem was als hij maar in de week daarna alsnog die papieren zou aanleveren. En dat heeft hij ook niet gedaan.' (wrevel) 'In het gesprek zei hij nauwelijks iets en nu meldt hij zich ziek. Ik heb nog wel meer te doen dan hier te zitten als hij het niet belangrijk genoeg vindt.' (frustratie)

Figuur 17: Weergave van de wijze waarop beleving en proceselementen op elkaar inwerken.

In figuur 18 op de volgende pagina zijn bovenstaande interacties gevisualiseerd.



Figuur 18: Visualisatie van de interactie zoals beschreven in figuur 17.

Dat de processen op deze wijze kunnen escaleren is bijvoorbeeld terug te lezen in onderstaande beschrijving. Het betreft een interview met een cliënt waarin hij onder meer vertelt over zijn ervaringen rondom de wanbetalersregeling. Daarna volgt een beschrijving uit monde van professionals over het verloop van zo'n proces. In onderstaand citaat vertelt een cliënt dat het hem niet lukt om in beeld te krijgen waarom hij is aangemeld bij de wanbetalersregeling. Hij doet wel pogingen maar loopt vast in de driehoek sociale dienst, CAK en zijn zorgverzekeraar. Het resultaat is dat hij steeds steviger beleeft dat hij er eigenlijk helemaal niets meer mee te maken wil hebben. Bij dit citaat is de kanttekening op zijn plaats dat het de zienswijze is van de cliënt en dat niet is te achterhalen in hoeverre zijn beeld van het procesverloop klopt. Het citaat is vooral belangrijk omdat het goed laat zien hoe proceselementen (telefoongesprekken, brieven et cetera) interacteren met belevingen en daarmee het procesverloop beïnvloeden.

'In één keer krijg ik van het CAK vijf van die parse enveloppen. 'Je bent wanbetaler en dit en dat. Je hebt in de maand oktober je premie niet betaald.' Ik zeg: 'ik heb het voor mij liggen en heb het netjes betaald. Ik heb toen gebeld want ik heb een aflossing afgesproken bij de sociale dienst. Jullie krijgen een telefoontje en gaan niet eens infomeren. Nemen dat klakkeloos maar aan. Huppakee, je bent wantbetaler.' Nou raar, ik heb alles voor mij liggen. Heb een afbetalingsregeling getroffen, daar zijn ze mee akkoord gegaan. Zegt het CAK: 'dat is er dan bij ons doorheen geschoten.' Ik zeg: 'dat schiet lekker op dan.' Dan raak ik in de stress en dat is niet zo goed voor mij.' (CAK, cliënt 7)

'Ik heb twee beroertes gehad, ik moet zo veel mogelijk stress vermijden. En dan krijg ik zulke dingen, dan raak ik in de stress. Dan krijg ik kortsluiting in mijn hersenen. Ik heb ervoor in het ziekenhuis gelegen vorige week.... En dan bel je ze, dan zeggen ze dat dingen langs elkaar heen zijn gelopen. Dan zeggen ze 'dat had niet verzonden mogen worden.' Maar ik heb wel vijf enveloppen op de deurmat liggen. En dan zeg ik 'wat denken jullie wat dat met mij doet dan?' Daar ben ik niet zo blij mee, waarvoor zit ik dan in de schuldhulpverlening?' (CAK, cliënt 10)

‘Dan ga ik mezelf op lopen vreten en bellen. Dan bel je eerst hen [CAK, red.], zeggen ze daar: ‘nee, eerst CZ bellen.’ Zegt CZ: ‘[ik, red.] ga het nakijken, je hebt een achterstand van zoveel.’ En dan zeg ik ‘daarvoor zit ik in de schuldhulpverlening en als jullie van de schuldhulpverlening brieven krijgen en jullie reageren daar niet op, dat is niet mijn fout.’ ‘Maar dan bel ik eerst het CAK, dan bel ik jullie, en dan moet ik het CAK weer bellen en die gaan dan in de computer kijken en zeggen ‘dan ben je nog niet afgemeld.’ En dat is ook zo raar, dan krijgt CZ geld van mij en dan valt van CZ een enveloppe in de bus. ‘Je krijgt nog 14 euro 93 tegoed, je hebt te veel betaald.’ Dan denk ik ‘trek dat dan gelijk van het hele bedrag af.’ Onderhand denk ik bij mezelf ‘krijg wat, ik schei helemaal uit met premie betalen. Ik ben verzekerd bij CZ, maar ik moet de eerste twaalf maanden mijn eigen medicijnen betalen waar ik afhankelijk van ben. En dan zeggen ze eigen risico. Waarom ben ik dan verzekerd? Waarom moet ik zo’n hoge premie betalen als ik dat dan toch niet krijg? Dat heeft weinig met het CAK te maken, die doen ook maar wat ze denken dat goed is.’ (CAK, cliënt 10)

Uit de interviews met professionals blijkt dat zij zien dat cliënten vastlopen. Zij kunnen daarop bijsturen door iemand bijvoorbeeld extra te bellen of een extra toelichting te geven in een brief. Tegelijkertijd zijn de professionals soms ook onderdeel van de escalatie van het procesverloop. Hun emoties werken door in de keuzen die ze maken en die werken weer door in de belevingen van de cliënt. In onderstaand citaat beschrijft een professional van hetzelfde CAK wat zij bij cliënten ziet gebeuren en hoe zij daarop probeert bij te sturen. Deze professional verwoordt daarmee het besef dat zij in de keten van belevingen en proceselementen het verschil kan maken door in te grijpen en bij te sturen. Zij weet de escalatie in de keten te voorkomen doordat ze de cliënt aanbiedt het zelf met de gemeente op te lossen.

‘En wat ik altijd hoor aan de telefoon met klanten is: ‘waarom is er niet een plek waar wij terecht kunnen en van begin tot eind uitleg kunnen krijgen hoe het in elkaar steekt?’ En de reden waarom wij dat niet doen is omdat verschillende instanties van elkaar niet weten wat ze doen. Er zit gewoon geen mooie rode draad in en helemaal omdat wij alles zo moeilijk hebben gemaakt. Als je lager opgeleid bent, en stel dat zij een brief niet begrijpen en ze gaan al een drempel over om te bellen omdat ze het niet begrijpen en je krijgt informatie die je ook niet begrijpt. Dan weet je niet meer waar je het zoeken moet. De gemeente zegt dit, wij zeggen dat. Dat helpt niet. Heel veel frustraties, zeker bij klachten. Bij klachten neem ik dan soms zelf contact op met de gemeente en zeg ‘voor deze meneer of mevrouw gaan wij het samen regelen en niet meer langs elkaar heen.’ Dat is zonde, daarvoor heeft die meneer of mevrouw veel stress moeten hebben. Helemaal iemand die lager is opgeleid. Die denkt ‘ik ga de instanties bellen.’ Die iemand heeft al de moed verzameld om te bellen. Want het is niet de mens eigen om toe te geven dat je iets niet begrijpt, want dan voel je je dom. Het is sneu dat iemand dan een klacht heeft moeten indienen bij de overheid eer wij met elkaar contact opnemen om het voor iemand te gaan oplossen. Dat wij eerst moeten wachten tot de boel in de fik staat, voordat wij gaan blussen, waarom niet voorkomen dat dat gebeurt? Dat heeft gevolgen voor het vertrouwen in de overheid.’ (CAK, professional 5)

7.2 Mate van willen, kunnen en begrijpen; drie pijlers van samenwerking

De inzet van publieke dienstverlening is om burgers te ondersteunen om mee te doen in de maatschappij en eventuele belemmeringen daarbij zoals schuldenproblematiek en werkloosheid weg te nemen. De gesprekken die ten behoeve van dit onderzoek zijn gevoerd laten zien dat deze doelen niet zonder meer gehaald worden. Praktische belemmeringen in proceselementen leveren drempels op in het gebruik van publieke dienstverlening. Mensen hebben niet genoeg geld om bij de sociale dienst op een afspraak te komen, ze begrijpen een online omgeving niet of de brief is te ingewikkeld of komt te laat. Tegelijkertijd laten de gesprekken ook heel helder zien dat de drempels ook liggen in de interactie tussen de beleving van de publieke dienstverlening en de proceselementen, bij zowel cliënten als professionals. Emoties van angst, woede en schaamte vertalen zich via belevingen zoals bezorgdheid, verantwoordiging en teleurstelling naar doorwerkingen die cliënten niet verder helpen. Cliënten komen niet vanzelfsprekend in actie, gaan de samenwerking soms al in met lage verwachtingen, voelen van tijd tot tijd de nodige weerstand alsmede ook wel een heel basaal wantrouwen tegenover de publieke dienstverlening. In de vorige paragraaf is uitgewerkt dat de belevingen en de proceselementen op elkaar doorwerken. De beleving die iemand heeft voorafgaand aan een eerste contact werkt via het eerste proceselement (bevestigingsbrief, online portal of gesprek en

daarmee de ontmoetingsruimte) door in de beleving waarmee het tweede proceselement wordt ontvangen. Het eerste proceselement kan de beleving versterken, bijstellen of in stand houden. Een belangrijke observatie daarbij is dat het er dus niet alleen toe doet wat er objectief in een proceselement gebeurt (wat er in de brief staat, wat er gezegd wordt) maar dat het er ook in hoge mate toe doet *hoe* het proceselement interacteert met de beleving die er was bij aanvang (zowel aan de kant van de cliënt als aan de kant van de professional). Zoals eerder opgemerkt is een zakelijke brief geen probleem bij iemand die opgelucht is dat er schuldhelpverlenende organisaties bestaan. Maar diezelfde zakelijke brief kan afschrikken bij een cliënt die zich minderwaardig voelt, schaamt en op basis van eerdere negatieve ervaringen al op voorhand aanneemt dat de publieke dienstverlener geen interesse in hem of haar heeft en dat de aanmelding vast op een teleurstelling uitloopt.

De analyse van de interviews levert niet alleen een beeld op dat vraagt om het besef dat drempels van publieke dienstverlening altijd beschouwd moeten worden als een product van de interactie tussen beleving en proceselement maar het vraagt ook om een uitwerking van de interacties in drie hele concrete pijlers, die verklaren hoe het komt dat processen zo heel verschillend verlopen. Deze drie pijlers zijn **willen**, **kunnen** en **begrijpen**. Ze spelen bij cliënten en professionals elk op een eigen wijze en zijn misschien wel het beste antwoord op de vraag tegen welke drempels lager opgeleide cliënten aanlopen in het gebruik van publieke dienstverlening; namelijk mismatches aan weerszijden tussen willen, kunnen en begrijpen (figuur 19).

Client		Professional
Ik wil wel/niet geholpen worden	Willen	Ik wil hem/haar eigenlijk wel/niet helpen
Ik kan wel/niet leveren wat gevraagd wordt	Kunnen	Ik kan hem/haar wel/niet helpen (regels en kaders geven geen ruimte)
Ik begrijp wel/niet wat van mij gevraagd wordt	Begrijpen	Ik begrijp zijn/haar gedrag en overwegingen wel/niet

Figuur 19: Weergave van de drie samenwerkingspijlers.

Als een professional je niet **kan** helpen, terwijl je voelt dat hij het wel zou **willen**, loopt het bezoek aan de gemeente toch uit op een *teleurstelling*. Evenals de situatie waarin je wel hulp **kan** krijgen maar in het hele gesprek voelt dat je je moet verantwoorden, dat de professional echt geen idee heeft wat je allemaal op je bordje hebt en wat hij tussen neus en lippen door van je vraagt. Dan **wil** je je steeds minder verbinden aan de samenwerking, terwijl je de ondersteuning wel echt nodig hebt. Omgekeerd loopt de samenwerking ook uit het spoor als een professional zich suf heeft gebeld om je aangemeld te krijgen voor een voorziening (**kunnen**) en jij -als je daar nog wat meer details over hoort- aangeeft dat je er vanwege de nieuwe informatie bij nader inzien toch maar geen gebruik van **wil** maken.

Publieke dienstverlening kan beschouwd worden als een route van aanbod naar vraag en soms ook wel van vraag naar aanbod. Schuldhelpverlening (aanbod) biedt begeleiding en schuldregelingen aan mensen die niet meer weten hoe ze hun problematische schuldsituatie zelfstandig moeten oplossen (vraag). Op de route van vraag naar aanbod (oftewel van leef- naar systeemwereld) en op de weg van aanbod naar vraag (oftewel van systeem- naar leefwereld) worden proceselementen ingezet, zoals brieven en gesprekken die, zoals in paragraaf 7.1 is beschreven, interfereren en in interactie met belevingen kunnen bijdragen aan een positiever, negatiever of neutraal procesverloop. De interactie werkt door in de pijlers willen, kunnen en begrijpen die cruciaal zijn voor het verloop van het proces. De bijzondere bijstand schrijft bijvoorbeeld voor dat een inwoner voor een tandartsvergoeding vooraf een akkoord moet vragen. Een aanvraag achteraf wordt in principe niet goed gekeurd. Een professional die heel goed **begrijpt** hoe ingewikkeld het leven van een cliënt in elkaar zit, en hoeveel van haar wordt gevraagd, zal toelichten dat de aanvraag vooraf ingediend had moeten worden maar misschien wel actief meezoeken naar alternatieven. De professional gaat vanuit het **begrijpen** dan kijken wat er aan alternatief misschien nog wel **kan**. Denk bijvoorbeeld aan het aanschrijven van een fonds via een wijkteam. In een dergelijke situatie werken de pijlers, kunnen en willen en begrijpen direct op elkaar door.

1. Er **kan** geen bijzondere bijstand verstrekt worden.
2. De professional **begrijpt** dat dit bij de cliënt alleen maar tot extra problemen leidt en dat dit onwenselijk is.
3. De professional **wil** nagaan of een alternatief mogelijk is en zoekt uit of er fondsen beschikbaar zijn.

De cliënt voelt in dit voorbeeld de **wil** van de professional die kenbaar is gemaakt in het proceselement *gesprek*. De gevoelde wil werkt door in een dubbele beleving, te weten *teleurstelling* over de afwijzing van de bijzondere bijstand en *opluchting* dat gezocht wordt naar een alternatieve oplossing. Het is heel goed mogelijk dat de afwijzing (proceselement brief) aanvankelijk bij de cliënt leidde tot de belevingen onbegrip en wrevel. Maar dat de negatieve uitwerking van het proceselement brief dankzij de inrichting van het proceselement gesprek, en vooral dankzij het in het gesprek gevoelde **begrijpen** van de situatie van de cliënt door de professional, en de daaruit voorkomende **wil** bij de professional om de cliënt verder te helpen, niet negatief uitwerkt op de inzet van de cliënt in het verdere proces. Als de professional niet had begrepen hoe groot de impact van de afwijzing is voor de cliënt en geen ruimte had gezien of genomen om mee te zoeken naar alternatieven, dan zou het procesverloop, door een andere inrichting van begrijpen en willen er heel anders uit zien.

Willen, kunnen en begrijpen zijn belangrijke pijlers, die niet vanzelfsprekend in de goede richting staan. Figuur 20 bevat een uitwerking van manieren waarop in de gesprekken cliënten en professionals beschrijven dat het begrijpen, kunnen en willen niet altijd in de goede richting staat.

Pijler	Cliënten	Professionals
Begrijpen	Cliënten vertellen dat ze vaak niet goed begrijpen hoe het traject waar zij in zitten er uit ziet, wat het doel is en wat van hen verwacht wordt. Als je dat niet begrijpt, is de kans reëel dat je ook niet doet wat de bedoeling is.	Op hun beurt vertellen de professionals dat zij lang niet altijd de overwegingen en het gedrag van hun cliënten begrijpen. Verwondering over keuzes en acties kan negatief doorwerken in beeldvorming en inrichting van een traject of de ruimte die aan de cliënt wordt gegund.
Kunnen	Cliënten vertellen ook dat ze het vaak nog best lastig vinden om te doen wat van hen gevraagd wordt. Dat ze dat niet altijd kunnen of denken dat ze het niet kunnen. Het gevolg is dat ze niet als vanzelfsprekend doen wat ze moeten doen.	Professionals vertellen dat ze cliënten niet altijd kunnen geven wat ze nodig hebben. Beperkingen in bijvoorbeeld beschikbare tijd en regelgeving kunnen eraan bijdragen dat een professional niet kan leveren wat hij of zij wel graag zou willen.
Willen	Cliënten vertellen dat een beroep op publieke dienstverlening vaak eerder een noodzaak is dan een wens. Mede in het licht van de onvrijwilligheid is het niet vanzelfsprekend dat ze willen samenwerken en zich aan de regelgeving willen houden.	De opdracht van professionals is om cliënten verder te helpen. Professionals vertellen dat verbazing, irritatie en andere belevingen er ook wel aan bij kunnen dragen dat ze het lastiger vinden om met bepaalde cliënten samen te werken. Belevingen van klantcontact werken door in de wil om samen te werken.

Figuur 20: Nadere uitwerking van de drie samenwerkingspijlers.

Begrijpen, willen en kunnen werken in elkaar door net zoals de beleving die iemand heeft doorwerkt op de manier waarop een proceselement zoals een brief of gesprek doorwerkt in de beleving na afloop. Een van de cliënten legt de relatie tussen bijvoorbeeld willen, kunnen en begrijpen heel mooi uit in de zin *‘Als ik een gesprek krijg met iemand die ik niet mag, dan wil ik ook niet begrijpen wat je zegt.’* Ook professionals beschrijven de interactie van het willen, kunnen en begrijpen. Bijvoorbeeld in onderstaande quotes. Daarin werkt het niet-begrijpen van de cliënt direct door in het niet-kunnen van de professional (eerste citaat) of het niet-willen van de cliënt (tweede citaat) en dat werkt weer door in de negatieve beleving van de cliënt over de dienstverlening.

‘Wij moeten als organisatie laagdrempelig zijn. Stress-sensitief en noem maar op. Alles kan en alles mag. Maar eigenlijk is dat helemaal niet zo. De cliënt komt binnen en er komt een plan van aanpak. Daarin staan gewoon keiharde regels waar een cliënt aan moet voldoen. That’s it, daar kun je soms een beetje in schuiven maar als een cliënt laagopgeleid is en er helemaal niets van snapt, en zijn gedrag niet kan aanpassen, dan wordt het gewoon een bewindvoerder en ik kan mij voorstellen dat dat soms lastig is voor de cliënt dan.’ (SHV, professional 5)

‘Schuldhelpverlening is vrijwillig, maar ik heb vaak het gevoel dat mensen dat niet zo zien. Mensen voelen zich gedwongen om te komen, dingen aan te leveren ect. Elke vorm van contact voelt niet als

vrijwillig. Vooral bij de lager opgeleide doelgroep speelt dat, omdat ze denk ik ook niet goed begrijpen wat wij doen, welke vorm van hulp wij kunnen bieden en hun eigen rol daarin.' (SHV, professional 2)

Hoe een proces verloopt, hangt dus in hoge mate af van het willen, kunnen en begrijpen aan zowel de kant van de cliënt als aan de kant van de professional.

7.3 Belangrijke drempels: mismatches in willen, kunnen en begrijpen

In voorliggend onderzoek is gezocht naar drempels die specifiek lager opgeleiden ervaren bij het gebruik van publieke dienstverlening. Via de belemmeringen die zij ervaren in proceselementen zoals brieven en gesprekken en de interactie die plaatsvindt tussen proceselementen en belevingen is in de vorige paragraaf uitgewerkt dat het interfereren van deze twee zaken landt in drie pijlers. De drie pijlers zijn zowel van toepassing op de cliënten als op de professionals en verklaren het procesverloop van publieke dienstverlening: het *willen* samenwerken, het *kunnen* leveren waar behoefte aan is en het *begrijpen* van de ander. In de gevallen van de cliënten geldt dat ook voor het begrijpen van het proces en de gevraagde inzet. Een *mismatch* van willen, kunnen en begrijpen tussen cliënten en professionals kan via het interfereren van de proceselementen met de belevingen beschouwd worden als de belangrijkste en meest omvattende drempels waar lager opgeleiden tegen aan lopen bij het gebruik van publieke dienstverlening.

8 Beantwoording van de onderzoeksvraag

Schuldenproblematiek, werkloosheid en gezondheidsklachten. Het zijn problemen waar lager opgeleiden vaker mee worstelen dan de gemiddelde burger. Het zijn problemen die een belemmering kunnen vormen om mee te doen in onze maatschappij. Zo is bekend dat financiële problemen eraan bijdragen dat we ons vaker ziek melden op het werk of langer gebruik maken van een uitkering (Madern e.a., 2012; UWV, 2015). Werkloosheid kan bijdragen aan het ontwikkelen van gezondheidsklachten en gezondheidsklachten kunnen er juist weer toe leiden dat we niet kunnen werken. Om mensen die deze vraagstukken niet zelfstandig kunnen oplossen bij te staan, is er publieke dienstverlening. Via wetgeving is geregeld dat er voorzieningen zijn zoals de schuldhulpverlening en bijstandsuitkeringen en dat je om te hoge kosten te voorkomen voor noodzakelijke zorg vanuit de Wmo 2015 een eigen bijdrage betaalt.

De publieke dienstverlening richt zich op iedereen die hulp nodig heeft. Lager opgeleiden zijn onder de gebruikers oververtegenwoordigd. Dit hangt samen met het gegeven dat het zijn van lager opgeleid vaak onderdeel uitmaakt van een groter geheel aan belemmeringen en opgaven. Zoals beschreven in hoofdstuk twee hebben lager opgeleiden gemiddeld genomen een slechtere gezondheid, een lager inkomen en zijn ze vaker laaggeletterd en laag digitaal vaardig. Het besef dat lager opgeleiden relatief vaak gebruik maken van publieke dienstverlening roept de volgende vraag op: *Welke belemmeringen ervaren specifiek lager opgeleiden bij het gebruik van publieke dienstverlening op het terrein van sociale zekerheid en de financiële kant van het gebruik van zorg en wat is de doorwerking van deze belemmeringen?*

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deze vraag en wordt een handreiking gedaan aan publieke dienstverleners om de gevonden drempels te slechten. Het onderzoek rust op gesprekken met lager opgeleide cliënten en professionals. Bij respectievelijk een schuldhulpverlenende organisatie, een sociale dienst en het CAK is per organisatie met tien cliënten en tien professionals gesproken. In termen van wettelijke kaders richt het onderzoek zich op de uitvoering van de schuldhulpverlening geregeld in de Wgs, de bijstand geregeld in de Participatiewet, de tegemoetkoming in kosten voor zorg en ondersteuning geregeld in de vergoeding eigen bijdrage vanuit de Wmo 2015, en de wanbetalersregeling zorgverzekering. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, wordt in paragraaf 8.1 om te beginnen kort geduïd wat de kwetsbaarheden zijn van specifiek lager opgeleiden. Daartoe wordt verwezen naar de literatuur die daarover beschikbaar is en is uitgewerkt wat cliënten en professionals in dit onderzoek vertellen over de kwetsbaarheden van deze groep. Met daarbij de nadrukkelijke kanttekening dat een lager opleidingsniveau mensen op zichzelf niet kwetsbaar maakt. De kwetsbaarheid komt voort uit de combinatie met andere belemmeringen en opgaven waar het zijn van lager opgeleid vaak deel van uitmaakt. In paragraaf 8.2 is vervolgens een belangrijk deel van de beantwoording van de hoofdvraag uitgewerkt. Daar is beschreven welke belemmeringen genoemd zijn waar lager opgeleiden tegenaanlopen bij het gebruik van publieke dienstverlening. Omdat de belemmeringen niet op zichzelf staan, is in paragraaf 8.3 vervolgens weergegeven in welke context zij gelezen moeten worden. In die paragraaf wordt onder meer verwezen naar uitvoeringsproblemen in de wettelijke kaders waar dit onderzoek betrekking op heeft. In paragraaf 8.4 wordt tenslotte uitgewerkt welke aanpakken mogelijk een bijdrage kunnen leveren om de drempels die lager opgeleiden tegenkomen bij het gebruik van publieke dienstverlening te slechten.

8.1 Mensen met een lagere opleiding zijn gemiddeld genomen kwetsbaarder

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al verwoord, gaat een laag opleidingsniveau bij veel mensen samen met zaken die, zeker in de onderlinge samenhang, het leven tot een behoorlijke opgave kunnen maken. Onderzoek van onder meer het SCP laat zien dat een lage opleiding relatief vaak samengaat met beperkte lees- en digitale vaardigheden, overgewicht, een beperkt netwerk, een minder goede gezondheid en een lager inkomen (Vrooman e.a., 2014). Ook in de interviews worden kwetsbaarheden van deze groep benoemd. Cliënten vertellen in veel gesprekken dat ze meerdere problemen naast elkaar hebben en daardoor te maken hebben met meerdere publieke dienstverleners. Ze vertellen dat ze lang niet altijd begrijpen wat van ze verwacht wordt en ook niet altijd even graag willen samenwerken met de publieke dienstverleners.

De bevraagde professionals constateren dat zij wel zaken tegenkomen waarop lager opgeleiden zich onderscheiden van middelbaar en hoger opgeleide cliënten. Zo geven zij aan dat dat lager opgeleiden in hun ervaring doorgaans:

- Minder vertrouwen hebben in de samenleving en publieke dienstverlening
- Meer moeite hebben om te begrijpen wat van hen wordt gevraagd
- Beter uit de voeten kunnen met persoonlijk contact dan brieven of online omgevingen

- Meer moeite hebben om zaken uit te leggen of te reconstrueren
- Minder bureaucratisch vaardig zijn en daardoor sneller in verwarring of zelfs problemen raken als ze met meerdere partijen zaken moeten regelen die met elkaar samenhangen

Over de rol van het lager opgeleid zijn in de samenwerking zeggen professionals dan onder meer:

‘Lager opgeleiden, die hebben heel vaak het idee dat ze veel meer kunnen dan de werkelijkheid is. Dat is ook een lastige. Je moet mensen ook niet afnemen, want het is fijn als je zo over jezelf denkt. Maar de realiteit is wel vaak dat het gewoon niet lukt.’ (SD, professional 10)

‘Hoe lager de opleiding hoe passiever mensen in het algemeen zijn. Als je snapt wat je leest dan weet je waar het over gaat, dan hoef je je kop niet in het zand steken, dan ga je handelen. Je bent ook gewend om te moeten handelen. Je ziet de urgentie en begrijpt de urgentie, wat je ziet bij mensen die de post niet snappen, ja het is de zoveelste brief die ze niet snappen, de urgentie komt niet over.’ (SHV, professional 7)

‘Lager opgeleiden hebben vaak negatieve ervaringen met gemeentes en andere instellingen. Veel wantrouwen naar de maatschappij, op macroniveau, zo van ‘het klopt allemaal toch niet, [ze, red.] willen toch niet meewerken’, dat hoor je veel. Persoonlijk merk ik er minder van, vaak zien mensen wel dat je gebonden bent aan regelgeving. Dan zeggen mensen ook: ‘het is niet bedoeld naar jou, maar door wat ik heb meegemaakt vind ik het lastig om mensen te vertrouwen. Niemand wil mij toch helpen.’ Er is in hun persoonlijke kring dan vaak ook veel aan de hand, dan zijn mensen gekwetst.’ (SHV, professional 6)

8.2 Lager opgeleiden ervaren verschillende soorten belemmeringen

De gesprekken met cliënten en professionals leveren drie soorten belemmeringen op die nauw met elkaar samenhangen. In de eerste plaats beschrijven zij belemmeringen in de tastbare proceselementen: brieven, online omgevingen, gesprekken en de locaties waar ontmoetingen plaatsvinden. De topiclijsten die zijn gebruikt voor de interviews waren ook op deze typen belemmeringen gericht. In 8.2.1 zijn deze belemmeringen samengevat. Naast deze belemmeringen vertellen de cliënten en professionals ongevraagd ook over een belangrijke tweede set belemmeringen, te weten emoties en belevingen die in interactie met de proceselementen doorwerken op het gedrag van cliënten en professionals. In 8.2.2 is kort uitgewerkt welke emoties en belevingen veel zijn genoemd en waarom deze, zeker in interactie met de proceselementen, ook als belemmeringen kunnen worden beschouwd. In 8.2.3 is ten slotte uitgewerkt hoe de interactie tussen de proceselementen en de emoties en interacties landen in het spaaklopen van de samenwerking tussen cliënten en de publieke dienstverleners op de dimensies ‘de ander begrijpen’, ‘willen samenwerken’ en ‘kunnen samenwerken’. De *mismatch* op deze drie pijlers zijn de minst tastbare belemmeringen. Maar op basis van de gesprekken lijken zij de stevigste verklaringen te geven over hoe het komt dat de samenwerking tussen cliënten en publieke dienstverlening heel goed kan gaan maar ook kan escaleren. Daarmee is het besef van deze *mismatch* wel een belangrijk aanknopingspunt voor verbetering.

Belemmeringen in proceselementen

In de gesprekken is aan cliënten gevraagd welke belemmeringen zij ervaren in de proceselementen brieven, online omgevingen, gesprekken en ontmoetingsplekken. Daarbij is aan de professionals gevraagd wat zij bij deze elementen aan belemmeringen zien waar lager opgeleide cliënten tegenaan lopen. Bij de verschillende elementen worden, in lijn met de beschikbare literatuur, de volgende zaken met name genoemd.

Brieven

Niets begrijpen van de inhoud van de brief
Brieven komen te laat
Er komen te veel brieven in een te korte tijd (verwarring)

Gesprekken

Niet begrijpen wat er moet gebeuren
Niet alles vertellen wat relevant is
Moeilijk om te vertellen wat er speelt

Online omgevingen

Te geringe digitale vaardigheden
Geen toegang tot internet
Geen gewoonte om online zaken te regelen (online is voor social media)

Ontmoetingsplekken

Geen geld of vervoer om naar gesprek te komen
De omgeving waar gesprek wordt gevoerd is te rumoerig

Algemene belemmeringen

Ontbreekt bij de cliënten aan overzicht van het hele traject of systeem
Ontbreekt cliënten aan een ondersteunend netwerk
Er spelen bij cliënten meer zaken dan het onderwerp van de dienstverlening
Er zijn te veel instanties tegelijk betrokken

Figuur 21: Overzicht van de zaken die cliënten en professionals als belangrijkste belemmeringen noemen in de proceselementen.

8.2.1 Belemmeringen in emoties en belevingen

In de beantwoording van de vragen tegen welke belemmeringen lager opgeleide cliënten aanlopen, viel direct op dat er, naast zakelijke belemmeringen zoals de ingewikkeldheid van brieven of het niet hebben van vervoer, heel veel werd gezegd over emotie en beleving. Zowel cliënten als professionals hebben uitgebreid verteld over de wijze waarop met name emoties van schaamte, woede en angst spelen, en dat deze negatief doorwerken in de samenwerking. De negatieve doorwerking maakt dat dit dus eigenlijk ook belemmeringen zijn. Het gegeven dat er ongevraagd zo veel over werd verteld, vormde een aanleiding om een secundaire analyse uit te voeren op de getranscribeerde gespreksverslagen en in kaart te brengen welke belemmeringen in emotie en beleving ongevraagd worden gemeld. De beperking van deze aanpak is dat zij niet volledig is. De waarde van deze analyse is dat het gegeven dat er ongevraagd over wordt verteld, laat zien hoe stevig deze emoties die gepaard gaan met het gebruik van publieke dienstverlening spelen.

In de gespreksverslagen verwoorden cliënten en professionals de emoties vreugde, verdriet, angst, woede, schaamte en walging. Hieronder staat een overzicht van wijze waarop de emoties doorwerken in belevingen rondom de dienstverlening.

Vreugde

Uit zich in: opluchting en trots

Verdriet

Uit zich in: melancholie, eenzaamheid en wanhoop

Angst

Uit zich in: ongerustheid, gespannenheid en schrik

Woede

Uit zich in: frustratie, verontwaardiging en irritatie

Schaamte

Uit zich in: minderwaardigheidsgevoel

Walging

Uit zich in: aversieve gevoelens

Figuur 22: Overzicht van de belangrijkste emoties en doorwerkingen die cliënten en professionals ongevraagd noemen als zij bevraagd worden op de belemmeringen in proceselementen zoals brieven, gesprekken en online omgevingen.

Een beleving is geen gegeven. Het ontwikkelt zich in interactie met de proceselementen door het proces heen. Als iemand zich schaamt voor de problemen die spelen, kan dat er in een gesprek (proceselement) toe leiden dat diegene weinig vertelt. Dit kan leiden tot een dynamiek waarin de professional heel veel vragen stelt en de cliënt zich onbedoeld gewantrouwd voelt. De emotie schaamte blijft bestaan en wordt negatief versterkt met gevoeld wantrouwen (beleving). Na een uitgebreid gesprek kan de professional een bevestigingsbrief sturen

waarin staat wat van de cliënt verwacht wordt (proceselement). Als een gesprek negatief wordt beleefd, kan dat negatief doorwerken op de emotie (beleving) waarmee de brief wordt ontvangen. Wellicht zo negatief dat iemand de brief een tijdje laat liggen. Als de cliënt de brief twee weken later toch opent, staat daar bijvoorbeeld in dat er eergisteren een tweede gesprek was (proceselement).

In de gesprekken vertellen de cliënten en professionals dat de negatieve belevingen ook wel op een niet-productieve wijze doorwerken op cliëntgedrag. Cliënten gaan bijvoorbeeld, zoals hierboven beschreven, zaken uitstellen of vermijden, hebben op voorhand al negatieve verwachtingen of voelen veel weerstand of algeheel wantrouwen. Wie deze doorwerkingen als cliënt inzet of ervaart, zal vaker een negatieve uitkomst hebben in het gebruik van publieke dienstverlening dan degenen die dezelfde brieven, online omgevingen en gesprekken krijgen, maar andere emoties voelen.

Een complicerende factor hierbij is het gegeven dat in een proces van publieke dienstverlening niet alleen de emoties van cliënten een rol spelen, maar ook die van professionals. Ook bij hen voltrekt zich een proces waarin proceselementen in interactie met beleving doorwerken. Als een cliënt zich schaamt en in een intake alleen hele korte antwoorden geeft, kan dat van invloed zijn op de emotie die de professional bij deze cliënt voelt. Er kan bijvoorbeeld weersin groeien tegen het contact en verwondering waarom iemand zelf om hulp vraagt en vervolgens niets zegt. De beleving van de professional kan doorwerken in hetgeen de professional in de bevestigingsbrief zet. Zo werkt de beleving schaamte bij de cliënt via het proceselement gesprek ook door in de beleving van de professional die de eigen beleving weer verwerkt in het volgende proceselement (brief).

Naast praktische belemmeringen in de proceselementen vormen belevingen (via de interactie met de proceselementen) dus een tweede set belemmeringen.

8.2.2 Belemmeringen in willen, kunnen en begrijpen

Het meest omvattende en meest richtinggevende antwoord op de vraag tegen welke belemmeringen lager opgeleiden aanlopen bij het gebruik van publieke dienstverlening lijkt echter niet te liggen in de praktische belemmeringen in de proceselementen of de belemmeringen die belevingen opleveren, maar in de wijze waarop de interactie tussen de proceselementen en belevingen zich, zowel bij cliënten als professionals, uitent in drie pijlers van samenwerking, te weten willen, kunnen en begrijpen. Om een traject gericht op het aanpakken van schulden of het vinden van werk tot een succes te brengen, is inzet en betrokkenheid van zowel professional c.q. de publieke dienstverlener, als de cliënt nodig. Dit geldt ook voor een soepele inning van eigen bijdragen en achterstanden van zorgpremie. In de gesprekken die zijn gevoerd ten behoeve van dit onderzoek vertellen zowel de cliënten als de professionals dat praktische belemmeringen en belevingen doorwerken in de mate waarin zij de ander begrijpen (en zich daarvoor inspannen), en in de mate waarin ze willen en kunnen samenwerken. Anders verwoord is het voor een goed procesverloop cruciaal dat zowel cliënt als professional invulling (kan) geven aan de pijlers

- Begrijpen: Ik begrijp het proces c.q. Ik begrijp jou
- Willen: Ik wil geholpen worden c.q. Ik wil jou helpen
- Kunnen: ik kan leveren wat nodig is c.q. Ik kan jou geven wat je nodig hebt

Ter verduidelijking: als een professional een cliënt niet begrijpt, dan slijt al snel de wil om hem te helpen. En als de professional niet kan helpen, omdat bijvoorbeeld de regels heel strikt zijn, dan is zijn neiging om te proberen de cliënt te begrijpen als snel minder groot. Een van de cliënten verwoordt het samenspel tussen begrijpen, willen en kunnen mooi als hij zegt, dat als hij iemand niet mag, hij diegene dan ook niet wil begrijpen. Het besef dat begrijpen, willen en kunnen verklaren hoe een proces verloopt, is op zichzelf misschien niet direct een nieuw inzicht. Wel geeft het in de context van publieke dienstverlening nieuwe handvatten om drempels die lager opgeleiden ervaren te slechten. De meest ingezette aanpak om drempels te slechten, is nu doorgaans om een proceselement te verbeteren en processen te optimaliseren. Brieven worden herschreven, professionals opgeleid in bijvoorbeeld gesprekstechnieken en omgevingspsychologen worden ingeschakeld om ontmoetingsruimten vriendelijker in te richten. In een vooruitstrevende context worden deze proceselementen in de context van een klantreis in samenhang verbeterd. Dit zijn waardevolle processen, zeker als de emoties die cliënten ervaren daar een nadrukkelijke plek in krijgen. Maar tegelijkertijd is het de vraag of het genoeg is. In paragraaf 8.4 wordt uitgewerkt hoe het monitoren van begrijpen, willen en kunnen mogelijk een aanvullende en zelfstandige rol kan krijgen in het slechten van drempels.

8.3 De gevonden drempels manifesteren zich in een ingewikkelde context

De gevonden belemmeringen manifesteren zich bij wettelijke kaders die relatief jong zijn en waarop in onderzoek en in de publieke opinie flinke kritiek wordt uitgeoefend. Belangrijke kritiekpunten zijn dat mensen het systeem waar ze in terecht zijn gekomen zoals een traject schuldhulpverlening of het betalen van de eigen bijdrage Wmo 2015 niet begrijpen en in dat kader lang niet altijd door hebben wat van hen wordt verwacht. Dit onbegrip landt in een context waarin burgers er niet vanzelfsprekend op vertrouwen dat een publieke dienstverlener vooral hulp wil bieden en voldoende rekening houdt met wat er verder in het leven speelt. Het zijn algemene grieven waarvoor geldt dat deze vaker bij lager opgeleiden lijken te spelen.

In hoofdstuk drie is beschreven dat de wettelijke kaders een overgang vertegenwoordigen van de verzorgingsstaat naar de *enabling state*. Participatie staat centraal als doel en er wordt een groot beroep gedaan op de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers. Een beroep dat steeds vaker te groot lijkt te zijn, zeker voor lager opgeleiden. De overheid doet met deze relatief nieuwe wettelijke kaders een groot beroep op het doenvermogen van haar burgers. In een context waarin in het sociaal domein flink is bezuinigd op de uitvoering. Het grotere beroep op het doenvermogen schuurt met de groeiende hoeveelheid onderzoek dat steeds overtuigender laat zien dat wie te lang worstelt met te veel problemen juist minder goed in staat is om doelgericht gedrag te vertonen. Extra complicerend daarbij is dat chronische stress vaak ook in negatieve zin doorwerkt op onze emoties en belevingen. We zijn sneller van slag en hebben meer moeite om weer te kalmeren. We nemen negatieve zaken groter op en zijn pessimistischer. In dit licht is het eigenlijk heel logisch dat cliënten en professionals die bevraagd worden over belemmeringen in praktische proceselementen ongevraagd zo veel vertellen over met name negatieve emoties en belevingen.

8.4 Aanbevelingen

Het slechten van de belemmeringen die lager opgeleiden tegenkomen is een hele opgave. Er is niet een eenvoudige aanpak die maakt dat lager opgeleiden hun weg met wat kleine aanpassingen beter vinden, en de inzet van publieke dienstverlening daardoor direct vaker met succes wordt afgerond. De analyse van de context, de wettelijke kaders en de interviews laat een aantal zaken zien. Om te beginnen is het van belang om in het achterhoofd te houden dat de wettelijke kaders die zijn bestudeerd nadrukkelijk een beroep doen op eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid, terwijl wetenschappelijke onderzoeken laten zien dat het maar de vraag is of de burgers die hulp nodig hebben daar doorgaans in voldoende mate toe in staat zijn. De analyse van de wettelijke kaders laat in dit licht zien dat er een aantal algemene knelpunten spelen, waar ook middelbaar en hoger opgeleiden tegenaan lopen. Tegelijkertijd nodigen de literatuur en de interviews nadrukkelijk uit tot extra aandacht voor lager opgeleiden. De kluwen aan belemmeringen en opgaven die vaak samengaan met het zijn van lager opgeleid maken dat het gebruik van publieke dienstverlening voor deze groep vaak extra ingewikkeld en moeilijk is. Doordat lager opgeleiden gemiddeld genomen minder leesvaardig zijn, ervaren zij relatief de meeste hinder van proceselementen zoals brieven die zijn opgesteld in ingewikkeld taalgebruik. Het gegeven dat er vaak meerdere problemen naast elkaar spelen, doet een bovenmatig beroep op hun doenvermogen. Dit maakt dat ze gemiddeld meer moeite hebben om in actie te komen. En de chronische stress die zij relatief vaker ervaren, maakt dat op basis van de literatuur mag worden aangenomen dat het ze ook meer moeite kost om hun emoties te reguleren. Negatieve emoties steken nou eenmaal sneller de kop op als je emotioneel overbelast bent. Dit heeft tot gevolg dat proceselementen, zoals brieven en gesprekken, sneller in een negatieve beleving landen, wat weer doorwerkt in het verloop van het proces.

Toch zijn in het besef van het bovenstaande wel drie concrete aanbevelingen te ontleen aan de verzamelde informatie. De aanbevelingen kunnen los van elkaar worden ingezet, maar nadrukkelijk ook in combinatie. Vanuit het besef dat *one size fits all* in het sociale domein zelden opgaat, ligt het voor de hand dat een complementaire inzet van onderstaande aanbevelingen het meeste oplevert. De aanbevelingen luiden:

1. Breng verbeteringen aan in de losse proceselementen, bij voorkeur in een integrale benadering
2. Bied cliëntondersteuning om de weg te vinden
3. Procesmonitoring op begrijpen, willen en kunnen

Aanbeveling 1: Verbeteren proceselementen

In de interviews vertellen cliënten en professionals dat proceselementen zoals brieven, online omgevingen of gesprekken belemmeringen opleveren. Er is de afgelopen jaren door veel organisaties al gewerkt aan verbeteringen in deze elementen. Maar tegelijkertijd is er nadrukkelijk ook nog ruimte voor verbetering. Op veel plekken in het sociale domein zijn ontmoetingsruimten bijvoorbeeld nog ingericht op het verzekeren van de veiligheid van professionals en niet op een warm onthaal van de cliënt. Voor veel brieven geldt dat de

afgelopen jaren veel werk is gemaakt van het vereenvoudigen van het taalgebruik. B1 is een veel gehanteerde norm geworden. Maar daarmee zijn de brieven niet per se ontlokkender geworden.

Onderzoeken laten zien dat kleine ingrepen in proceselementen soms grote effecten kunnen hebben. Zo levert het sturen van een sms'je met een herinnering bij de kredietbank Groningen een halvering op van de *no shows* op afspraken (van der Werf & Schonewille, 2017). De kredietbank becijferde deze opbrengst niet alleen als een positief effect voor de cliënten maar ook voor de dienst. De herinnering levert in de uitvoering naar schatting een tijdswinst op van 4,5 uur voor de betreffende organisatie. De gemeente Enschede heeft samen met bureau Duwtje een brief aangepast om cliënten die de betalingsregeling bij Werk en Inkomen niet nakwamen aan te manen (Croonen e.a., 2017). Om negatieve emoties en de onbedoelde uitnodiging om niet in actie te komen te vermijden wordt het woord 'schulden' helemaal vermeden. Daarvoor in de plaats staat de term openstaand bedrag. Er wordt visueel uitgedrukt dat mensen kunnen kiezen: betalen of contact. En er wordt een heldere deadline gehanteerd die -in tegenstelling tot de eerste brief- rekening houdt met de benodigde verwerkingstijd bij de bank. Ook de tweede pagina van de brief bevat dit soort aanpassingen. Heel visueel wordt uitgelegd hoe je kan betalen en als dat niet lukt, wat je dan moet doen. Daarbij is de volgorde dezelfde als de volgorde die je tegenkomt als je het bedrag digitaal overmaakt. De aangepaste brief leverde op dat het percentage burgers dat actie ondernam steeg van 37 naar 48 procent.

Bij het verbeteren van de proceselementen loont het daarbij om de verbetering vorm te geven via klantreizen. Vaak worden losse projecten opgezet. Er is geen onderliggende visie in de losse projecten waarin professionals een gesprekstraining krijgen terwijl de staf de standaardbrieven herschrijft. Wie zich realiseert dat de proceselementen onder meer via de belevingen met elkaar verweven zijn, realiseert zich dat de grootste winst is te behalen als de verbeteringen van de proceselementen worden uitgewerkt in een integraal plan waarin de samenhang tussen de elementen centraal staat.

Aanbeveling 2: Bied cliëntondersteuning

Een belangrijk signaal uit zowel de onderzoeken naar de wettelijke kaders die in dit onderzoek centraal staan als de interviews, laten zien dat het (lager opgeleide) cliënten niet mee valt om te begrijpen wat er van ze wordt verwacht en om te doen wat nodig is om de problemen waar ze mee worstelen op te lossen. In de Wmo 2015, Wlz en de Jeugdwet is vastgelegd dat cliënten recht hebben op cliëntondersteuning. Het doel daarvan is om cliënten wegwijs te maken en de ondersteuning te bieden die zij nodig hebben om hun aandeel in de samenwerking te leveren. De cliëntondersteuning vanuit de Wmo 2015 is heel breed. De informatie, het advies en de kortdurende ondersteuning kunnen ook betrekking hebben op vraagstukken zoals werk (bijstand) of schuldenproblematiek. De kracht van cliëntondersteuning is dat de cliënt erop mag rekenen dat de cliëntondersteuner zich richt op het belang van de cliënt. Onafhankelijke uitleg van een cliëntondersteuner dat je je niet hoeft te schamen of dat een maatregel wordt voorgeschreven door de wet kunnen negatieve belevingen positief beïnvloeden. De interviews laten zien dat belevingen van angst, schaamte en woede een stevige rol spelen in de interactie met proceselementen zoals brieven en gesprekken. De interactie werkt zoals beschreven op haar beurt weer door op de cruciale samenwerkingspijlers willen, kunnen en begrijpen. Als je dankzij de uitleg van je cliëntondersteuner (beter) begrijpt dat een maatregel niet specifiek tegen jou is gericht maar voortkomt uit de wetgeving die voor iedereen geldt, kan dat doorwerken op je wil om samen te werken. Zoals in hoofdstuk zeven uitgewerkt hangen de pijlers, willen, kunnen en begrijpen ook weer onderling samen. Als een cliënt begrijpt dat een maatregel niet specifiek tegen hem is gericht dan kan zijn wil om samen te werken groeien. En als het grotere willen ertoe leidt dat hij toch de stap zet om bijvoorbeeld in een wijkteam een professional of iemand in mijn netwerk om hulp te vragen dan kan het zelfs doorwerken op zijn kunnen.

De wettelijke kaders waar dit onderzoek betrekking op heeft, zijn geworteld in het denken over de *enabling state* die een beroep doet op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Daarmee zijn deze kaders in de context van dit onderzoek een gegeven. Door te voorzien in cliëntondersteuning krijgen cliënten bij wie het doenvermogen onder druk staat de ondersteuning die een groot deel van de lager opgeleiden ook wel nodig lijkt te hebben. Cliëntondersteuning kan zich dan richten op zowel het duiden van de proceselementen en zoeken van praktische oplossingen voor problemen zoals geen geld voor vervoer als op het leiden van de emoties die via de beleving ook een belemmering kunnen vormen in het gebruik van de publieke dienstverlening.

Clientondersteuning is complementair op de vorige aanbeveling dat het nog steeds de moeite waard is om de afzonderlijke proceselementen te verbeteren.

Aanbeveling 3: Procesmonitoring op wederzijds begrijpen, willen en kunnen

In hoofdstuk zes en zeven is beschreven dat belemmeringen in proceselementen zoals ingewikkelde brieven of rumoerige ontmoetingsruimten in interactie met elkaar doorwerken in de mate waarin cliënten en professionals invulling kunnen geven aan drie pijlers van effectieve samenwerking, te weten *willen* en *kunnen* samenwerken en de ander c.q. hetgeen van je verwacht wordt *begrijpen*. Een ingewikkelde brief hoeft niet per se een belemmering te zijn. Als een cliënt graag geholpen wil worden en zich door zijn of haar professional begrepen voelt, is de telefoon snel gepakt om opheldering te vragen. Als echter op deze route drempels liggen zoals een slechte telefonische bereikbaarheid (proceselement) of gevoelens van schaamte (beleving), dan is de kans groot dat zij doorwerken in zowel het willen van de cliënt als het willen van de professional. Wie zich veroordeelt voelt, wil de telefoon minder graag oppakken. En wie niet overziet hoe belangrijk het is om te bellen (een invulling van kunnen), kan zomaar de keuze maken om niet te bellen wat doorwerkt in onbegrip (het begrijpen) bij de professional.

Geworteld in de reclassering is de afgelopen jaren door diverse organisaties in het sociale domein gewerkt aan de zogenaamde alliantiemonitor (www.hu.nl/onderzoek/projecten/werkalliantie-tussen-professional-en-client-in-het-gedwongen-kader). Dit is een instrument om de kwaliteit van de samenwerking in gesprekken te verbeteren. Onder de alliantiemonitor ligt een hele stevige wetenschappelijke kennisbasis die laat zien dat de uitkomsten van een traject in bijvoorbeeld de reclassering in behoorlijke mate samenhangt met de wijze waarop professional en cliënt samenwerken (Menger, 2018). Onderzoek in de vrijwillige hulpverlening (zoals schuldhulpverlening en re-integratie) laat onder meer zien dat overeenstemming over doelen en taken en wederzijdse binding richtinggevend zijn voor de uitkomsten van de gesprekken (Menger, 2019). Hoe beter deze zijn ingevuld, hoe groter de kans op een succesvol afgerond traject. In het gedwongen kader blijken richting en kader, vertrouwen en gevoelens van binding positief uit te werken op de doelbereiking. Omgekeerd werkt stroefheid juist negatief uit. Hieronder wordt verstaan een negatief denken door de cliënt of de professional over de ander. Als cliënten of reclasseringswerkers stroefheid voelen dan is er een grotere kans op overtredingen in het traject of voortijdige uitval (Menger, 2018).

Vanuit het besef dat in de reclassering de elementen richting en kader, vertrouwen, binding en stroefheid verklarende waarde hebben voor de uitkomst van trajecten is de alliantiemonitor ontwikkeld. Dit is een lijst met stellingen die cliënt en professional beide kunnen invullen. De gemeenschappelijke antwoorden vormen de basis om met elkaar in gesprek te gaan over de kwaliteit van de samenwerking in de gesprekken. De monitor bestaat uit 19 stellingen, waaronder de volgende:

Cliënt: Ik weet altijd wat ik moet doen voor een volgende afspraak

Reclasseringswerker: Ik spreek duidelijk met jou af wat je moet doen voor een volgende afspraak

Cliënt: Ik durf alles aan jou te vertellen

Reclasseringswerker: Jij durft alles aan mij te vertellen

Cliënt: Ik voel dat je echt naar me luistert

Reclasseringswerker: Ik luister echt naar jou

De stellingen kunnen bijvoorbeeld door een derde partij aan de cliënt en de werker gesteld worden of ingebracht worden via een kaartspel (zie www.werkalliantie.hu.nl). De alliantiemonitor kan een bijdrage leveren aan een betere samenwerking doordat zowel cliënt als reclasseringswerker de ruimte krijgen om het eigen perspectief in te brengen. De alliantiemonitor richt zich op het verbeteren van de kwaliteit van de samenwerking die in de reclassering vooral tot stand komt in de gesprekken. Brieven en online omgevingen spelen in die context bij lange na niet zo'n grote rol als in de schuldhulpverlening, re-integratie en de inning van eigen bijdragen Wmo 2015 en achterstanden van zorgpremie. Op deze plek wordt in overweging gegeven om in de geest van de alliantiemonitor voor de in dit onderzoek onderzochte domeinen een vergelijkbare

monitor te ontwikkelen die zich richt op het hele proces. Dus niet op de gesprekken maar op het hele proces dat bestaat uit de verschillende proceselementen en het samenspel met de belevingen zoals in de achterliggende hoofdstukken is beschreven. Het doel van een dergelijke procesmonitor zou zijn om op de samenwerkingspijlers begrijpen, willen en kunnen gedurende trajecten te meten hoe zowel de dienstverlenende kant (vertegenwoordigd door de professional) als de cliënt verbonden zijn aan het traject. Een helder inzicht in de mate waarin de cliënt begrijpt wat er verwacht wordt, wil samenwerken en ook het geloof heeft dat hij of zij kan leveren wat gevraagd wordt is dan de ene kant van de monitor. Een helder inzicht in de mate waarin de professional de leefwereld van de cliënt begrijpt, de cliënt ook echt wil helpen en de hulp kan bieden die nodig is, vormt dan de andere kant van de monitor. De monitor richt zich dan niet op hetgeen de professional in het gesprek doet maar op het hele proces. Een nadere verkenning kan inzicht opleveren of het voor de hand ligt dat een procesmonitor als hierboven voorgesteld een individueel instrument is dat algemeen wordt ingezet of daar waar stroefheid wordt ervaren. Een verkenning zou ook op kunnen leveren dat een dergelijke monitor eerder een permanent systeem is dat signalen geeft voor bijsturing, waarbij de bijsturing heel concreet gericht kan zijn op het verbeteren van specifieke proceselementen zoals een online omgeving of fundamenteeler op bijvoorbeeld de basishouding van professionals en de manier waarop zij naar hun cliënten kijken c.q. het beeld dat cliënten doorgaans hebben op het moment van aanmelden.

Het beoogde resultaat van een dergelijke procesmonitor zou zijn dat het net als de alliantie-monitor in de reclassering een bijdrage kan leveren aan de uitkomsten van de publieke dienstverlening. Door de monitor te richten op het geheel aan proceselementen alsmede op de interactie met emoties en belevingen, zou de procesmonitor inzichten moeten verschaffen in de mate waarin de in dit onderzoek als heel belangrijk geïdentificeerde samenwerkingspijlers in de goede richting staan. Een nevenopbrengst van een dergelijke procesmonitor is dat bijvoorbeeld de begrijpelijkheid van brieven wel deel uit maakt van de beschouwing, maar nadrukkelijk als onderdeel(tje) in het grotere bepalende geheel.

Literatuurlijst en bijlage

Literatuurlijst

- Aboumatar, H.J., Carson, K.A., Beach, M.C., Roter, D.L., & Cooper, L.A. (2013). The impact of health literacy on desire for participation in healthcare, medical visit communication, and patient reported outcomes among patients with hypertension. *Journal of General Internal Medicine*, 28(11), 1469-1476.
- Baay, P., Buisman, M., & Houtkoop, W. (2015). *Laaggeletterden: Achterblijvers in de digitale wereld? Vaardigheden van burgers en aanpassingen door overheden*. 's-Hertogenbosch: ECBO.
- Babcock, E.D. (2018a). *Harnessing the power of high expectations: Using brain science to coach for breakthrough outcomes*. Boston, MA: Economic Mobility Pathways.
- Babcock, E.D. (2018b). *Using brain science to transform human services and increase personal mobility from poverty*. Washington D.C.: US Partnership on Mobility from Poverty.
- Barlow, D.H. & Rapee, R.M. (2014). *10 steps to mastering stress: A lifestyle approach, updated edition*. Oxford: Oxford University Press Inc.
- Bekker, P. de, Boendemaker, A., Landwaart, F., Maagdelijn, E., & Wilgenburg, K. van (2011). *Eindrapportage: Evaluatie van de wanbetalersregeling. Kort op de bal*. Utrecht: Berenschot.
- Berkhout, B., Baan, A., Broeks, L., Jungmann, N., & Wierenga, W. (2019). *Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*. Utrecht: Berenschot/Hogeschool Utrecht.
- Boelhouwer, J., Gijsberts, M., & Vrooman, C. (2014). Nederland in meervoud. In C. Vrooman, M. Gijsberts & J. Boelhouwer (Red.), *Verschil in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boelhouwer, J., & Vonk, F. (2019). Kwaliteit van leven: Leefsituatie en tevredenheid met het leven. In *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boorsma, P. (2018, februari). Sociale dienst Drechtsteden zegt balies vaarwel en zet gastvrijheid voorop: 'Een latte macchiato terwijl u wacht?' Geraadpleegd van https://www.divosa.nl/sites/default/files/sprank_bestanden/sprank-201801-een-latte-macchiato-terwijl-u-wacht.pdf
- Bregman, R. (2013, 17 december). Waarom arme mensen domme dingen doen. *De Correspondent*. Geraadpleegd van <https://decorrespondent.nl/511/waarom-arme-mensen-domme-dingen-doen/19645395-f6c9a0bd>
- Buisman, M., Allen, J., Fourage, D., Houtkoop, W., & van der Velden, R. (2013). *PIAAC kernvaardigheden voor werk en leven: Resultaten van de Nederlandse survey 2012*. 's-Hertogenbosch: ECBO.
- Buisman, M., & Houtkoop, H., (2014). *Laaggeletterdheid in kaart*. 's-Hertogenbosch: ECBO.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2018). *Vertrouwen op de kaart*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2018/18/vertrouwen-op-de-kaart>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2019). *Werkloosheid naar opleidingsniveau*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werklozen/werkloosheid-naar-onderwijsniveau>

CentERdata. (2017a). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet: Rapportage tweede meting*. Tilburg: CentERdata.

CentERdata. (2017b). *Ervaringen cliëntenraden met Participatiewet*. Tilburg: CentERdata.

Center on the Developing Child at Harvard University. (2016). *Building core capabilities for life: The science behind the skills adults need to succeed in parenting and in the workplace*. Boston, MA: Center on the Developing Child at Harvard University.

Croonen, J., Luesink, L., & Sinnema, A. (2017). *Eigen schuld...of niet? 27% stijging betalingen door nudge aanmaning gemeente Enschede*. Zutphen: Duwtje.

Dekker, P., & van Houwelingen, P. (2017). *Burgerperspectieven 2017 | 4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

de Winter, P. (2019). *Tussen de regels: Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid*. Groningen: Universiteit Groningen.

Dijk, J.A.G.M. van (2008). *The digital divide in Europe*. Draft. Chapter for The handbook of internet politics. London/New York: Routledge.

Driessens, K., & Geldof, D. (2009). *Individu en/of structuur? Of wat wil het sociaal werk aanpakken?* Geraadpleegd van <https://www.canonsociaalwerk.eu/essays/Driessens%20Geldof%20-%20Individu%20en%20of%20structuur.pdf>

Eggink, E., Verbeek-Oudijk, D., & Pommer, E. (2013). *Burgers over de kwaliteit van de publieke dienstverlening*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

GGD Brabant Zuidoost. (2018). *Volwassenmonitor: 19 t/m 64 jarigen. 2016-2017*. Eindhoven: GGD Brabant Zuidoost.

Hazelzet, A., Sanders, J., Langelaan, S., Giesen, F., & Keijzer, L. (2012). *Duurzame inzetbaarheid: Stimuleren van scholing bij lager opgeleiden*. Hoofddorp: TNO.

Heekelaar, M. (2018). *Aantallen en financiën participatiewet. Beschikbare en benodigde middelen*. Utrecht: Berenschot.

Heijmans, M., Zwikker, H., van der Heide, I., & Rademakers, J. (2016). *NIVEL Kennisvraag 2016: Zorg op maat. Hoe kunnen we de zorg beter laten aansluiten bij mensen met lage gezondheidsvaardigheden?* Utrecht: Nivel.

Hertogh, M., Bantema, W., Weyers, H., Winter, H., & de Winter, P. (2018). *Slimme handhaving: Een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van socialezekerheidswetgeving*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Jungmann, N. (2012). *Schuldenproblematiek: Een vraagstuk in transitie*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Jungmann, N., & Kruis, G. (2014). *Het verhaal achter de cijfers: De doorstroming van de minnelijke schuldhelpverlening naar de wettelijke schuldsanering*. Utrecht/Amsterdam: Hogeschool Utrecht/Regioplan.

Jungmann, N., Madern, T., van Geuns, R., & Moerman, A.J. (2018). *Knellende schuldenwetgeving*. Utrecht/Amsterdam: Hogeschool Utrecht/LOS/Hogeschool van Amsterdam.

- Jungmann, N., Moerman, A.J., Schruer, H.D.L.M., & van den Berg, I. (2012). *Paritas passé: Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*. Utrecht: Hogeschool Utrecht/LOSR.
- Jungmann, N., & Wesdorp, L.P. (2017). *Mobility Mentoring@: Hoe inzichten uit de hersenwetenschap leiden tot een betere aanpak van armoede en schulden*. Den Haag: Platform 31.
- Jungmann, N., Wesdorp, P., & Madern, T. (2020). *Stress-sensitief werken in het sociaal domein: Inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Keizer, M., (2018). *Lezen ≠ Begrijpen. De invloed van beperkte leesvaardigheid op de omgang met financiële problemen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Ketelaar, T. (2019, 16 september). Gemeenten lijden door gebrek aan uitgaven Rijk. *NRC*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/16/gemeenten-lijden-door-gebrek-aan-uitgaven-rijk-a3973552>
- Koning Willem-Alexander (2013, 17 september). *Troonrede 2013*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>.
- Kraaykamp, G., André, S., & Meuleman, R. (2018). Opleiding als scheidslijn. In: *Een (on)gezonde leefstijl: Opleiding als scheidslijn*. Geraadpleegd van <https://digitaal.scp.nl/leefstijl/opleiding-als-scheidslijn>.
- Kromhout, M., Kornalijslijper, N., & de Klerk, M. (2018). *Veranderende zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking: Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Korteweg, N. (2018, 7 september). Zo werkt je gestresste brein. *NRC*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/09/07/dit-is-je-gestresste-brein-a1615705>
- LFB & LSR. (2011). *Onderzoek naar informatie-overdracht via stripverhalen aan mensen met een verstandelijke beperking*. LFB/LSR: Utrecht.
- Madern, T., & Bos, J., & van der Burg, D. (2012). *Schuldhelpverlening in bedrijf. Financiële problemen op de werkvloer*. Utrecht: Nibud.
- Maslowski, R., & Vogels, R. (2019). Onderwijs. In *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- McEwen, B.S. (2017). Central role of the brain in stress and adaptation: Allostasis, biological embedding and cumulative change. In G. Fink (Red.), *Stress: concepts, cognition, emotion and behavior. Handbook of stress* (pp. 39-55). Amsterdam: Academic Press Elsevier.
- Menger, A. (2018). *De werkalliantie in het gedwongen kader, onderzocht in het reclasseringstoezicht*. Delft: Eburon.
- Menger, A. (2019). *Praktische wijsheid in het reclasseringswerk. De werkalliantie in gedwongen kader geïllustreerd*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019). *Arbeidsmarktbeleid in crisistijd*. Geraadpleegd van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z14702&did=2019D30063
- Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013). *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam: Maven Publishers.

Nationale Ombudsman. (2016). *Burgerperspectief op schuldhulpverlening*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Nationale Ombudsman. (2017). *Behoorlijke bijstand? Uitkomsten van een onderzoek naar de wijze waarop gemeenten omgaan met bijstandsaanvragers van 27 jaar of ouder*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Nationale Ombudsman. (2018). *Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Nationale Ombudsman. (2019a). *Signalen abonnementstarief*. Geraadpleegd van <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/geanonimiseerde%20reactiebrief%20VWS.pdf>

Nationale Ombudsman. (2019b). *Het nieuwe abonnementstarief Wmo: Vallen sommige mensen buiten de boot? Nationale ombudsman vraagt minister VWS om opheldering*. Geraadpleegd van <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2019/het-nieuwe-abonnementstarief-wmo-vallen-sommige-mensen-buiten-de-boot-nationale>

Nederlandse Zorgautoriteit. (2019). *Rapport: Uitvoering wettelijke taken door het CAK verantwoordingsjaar 2017*. Geraadpleegd van https://puc.overheid.nl/doc/PUC_268053_22.

Noble, K.G., Houston, S.M., Brito, N.H., Bartsch, H., Kan, E., Kuperman, J.M., ... Sowell, E.R. (2015). Family income, parental education and brain structure in children and adolescents. *Nature Neuroscience*, 18(5), 773-778.

NVVK. (2019). *Toelichting cijfers jaarverslag 2018*. Geraadpleegd van <http://jaarverslag.nvbk.eu/2018/toelichting-cijfers/index.html>

Ombudsman Metropool Amsterdam. (2019). *Hoe het stelsel een stuwmeer creëert: Uitkomst van het actieonderzoek onder Amsterdammers in de wanbetalersregeling zorgverzekeringen*. Amsterdam: Ombudsman Metropool Amsterdam.

Ombudsman Rotterdam. (2019) *Kredietbank Rotterdam: Het blijft balanceren. Hoe gaat het anno 2019 met de toegang tot de schuldhulpverlening in Rotterdam?* Rotterdam: Ombudsman Rotterdam.

Pels, T., & Gruijter, M. de (2005). *Vluchtelingengezinnen: Opvoeding en integratie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Plantinga, A. (2019) *Poor psychology: Poverty, shame, and decision making* (Dissertatie). Tilburg: Tilburg University.

Pommer, E., & Boelhouwer, J. (2017). *Overall rapportage sociale domein 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Putters, K. (2017). *Was getekend: Op weg naar een vernieuwd sociaal contract in de zorg*. Rotterdam: Erasmus school of health policy & Management.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. (2017). *Eenvoud loont: Oplossingen om schulden te voorkomen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

Riccio, J.A., & Wiseman, M. (2016). *The "FSS-X" demonstration: Combining an executive skills coaching model with financial incentives to improve economic advancement for families with housing subsidies*. Ongepubliceerd paper. New York, NY: MDRC.

- Ryan, R.M., & Deci, E.L. (2002). An overview of self-determination theory: An organismic-dialectical perspective. In E.L. Deci & R.M. Ryan (Red.), *Handbook of self-determination research* (pp. 3-33). Rochester, NY: University of Rochester Press.
- Sanders, J.A.M.F., Luijters, K., van Wijk, E., & Keijzer, L.E. (2013). Duurzame inzetbaarheid van laagopgeleiden: Zeven eisen voor effectief leiderschap. *Holland Belgium management review*, 149, 53-61.
- Schmeets, H. (2018). *Vertrouwen op de kaart*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Smit, A.A., Andriessen, S., & Stark, K. (2005). *Lager opgeleiden in beweging: Employability van lager opgeleiden, aanbevelingen en praktijkvoorbeelden*. Hoofddorp: TNO.
- Soede, A., & Versantvoort, M. (2014). *Verdelen op niveaus: Een multiniveaumodel voor de verdeling van het inkomensdeel van de Participatiewet over gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steele, C.M. (2010). *Whistling Vivaldi: How stereotypes affect us and what we can do*. New York: W.W. Norton and Co. Inc.
- Stichting lezen en schrijven. (2017). *Laaggeletterdheid integreren in het gemeentelijk sociaal domein: Wat is nodig?* Den Haag: Stichting lezen en schrijven.
- Stichting lezen en schrijven. (2019). *Spreiding van laaggeletterdheid: Inzicht in taal- en rekenvaardigheden per beroep, sector en type werkzoekende*. Den Haag: Stichting lezen en schrijven.
- Tiemeijer, W. (2016). *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op schulden*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Tonnon, S., Jungmann, N., & Lako, D. (2019). *Mobility Mentoring® in Alphen aan den Rijn. Procevaluatie*. Utrecht/Den Haag: Hogeschool Utrecht/Platform31.
- Transitiecommissie Sociaal Domein. (2016). *Vierde rapportage TSD: Eén sociaal domein*. Den Haag: Transitiecommissie Sociaal Domein.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, Aanhangsel. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-2624.html>
- UWV. (2015). *Wie heeft schuld? Een kwantitatieve analyse van schulden bij uitkeringsgerechtigden*. Amsterdam: UWV.
- van der Elst, M. (2018). *Lichamelijke en psychosociale gezondheid. Resultaten uit de gezondheidsenquête 2016*. Den Haag: GGD Haaglanden.
- van Echtelt, P., Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D., & Versantvoort, M. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- van der Heide, I., & Rademakers, J. (2015). *Laaggeletterdheid en gezondheid: Stand van zaken*. Utrecht: Nivel.
- van der Schors, A., Crijnen, C., & Schonewille, G. (2019). *Geldzaken in de praktijk: 2018-2019*. Utrecht: Nibud.
- van der Werf, M., & Schonewille, G. (2017). *Opkomst verhogen met een SMS: Een experiment bij de Groningse Kredietbank*. Utrecht: Nibud.

- van Ingen, I., de Haan, J., & Duimel, M. (2007). *Achterstand en afstand: Digitale vaardigheden van lager opgeleiden, ouderen, allochtonen en inactieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- van Logtestein, B., van der Want, E., van Jeveren, F., Dirven, J., & Broere, M. (2019). *Gemeenten zetten de schouders eronder. Transitie naar effectieve stabilisatie vraagt om vergelijkbare data en sturing op klantbeleving*. Utrecht: Purpose.
- van Yperen, T., Veerman, J.W., & Bijl, B. (Red.). (2017). *Zicht op effectiviteit: Handboek voor resultaatgerichte ontwikkeling van interventies in de jeugdsector*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Verleun, A., Hoefman, R. J., Brabers, A.E.M., & de Jong, J.D. (2016). *De zorgverzekeringsmarkt vraagt om vaardigheden van verzekerden waar niet iedereen in dezelfde mate over beschikt*. Utrecht: Nivel.
- Vrooman, C., Gijsbers, M., & Boelhouwer, J. (2014). *Vershil in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, C. (2014). Visies op verschil. In C. Vrooman, M. Gijsberts & J. Boelhouwer (red.), *Vershil in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wennekers, A., Boelhouwer, J., van Campen C., & Kullbergen, J. (2019). *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Westhof, F., de Ruig, L., (2015). *Huishoudens in de rode cijfers: Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*. Den Haag: Panteia.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2018). *Van verschil naar potentieel: Een realistisch perspectief op sociaaleconomische gezondheidsverschillen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Wu, C-F., & Eamon, M.K. (2010). Need for and barriers to accessing public benefits among low-income families with children. *Children and Youth Services Review*, 32(1), 58-66.

Bijlage 1 Topiclijsten interviews en begeleidingscommissie

Topiclijst cliënten

U krijgt als cliënt op verschillende manieren met XXX te maken. U voert gesprekken per telefoon of van persoon tot persoon, krijgt brieven en moet op websites kijken. Dit onderzoek heeft als doel om te leren wat lastig is in de samenwerking met schuldhulpverlening, re-integratie en de financiële kant van de zorg en wat er beter kan. We zijn daarvoor benieuwd naar drie manieren van contact: persoonlijk contact, schriftelijk contact en inrichting van de ruimte.

Bij alle 3 van deze punten wil ik graag weten tegen welke 'belemmeringen' u aanloopt. Daarbij beginnen wij met punten die mensen noemden die wij al eerder hebben gesproken. Wij willen deze met u nalopen met de vraag of u die herkent. Het zijn veel stellingen, dus als u even pauze wil, laat dat weten.

- Bij elk kanaal vragen of iemand nog aanvullingen heeft/ dingen mist*
- Doorvragen als persoon punt herkent hoe XXX betreffende onderdeel beter zou kunnen doen).*

Cliënt	Klantmanager/ professional	Stelling
<i>Knelpunten in persoonlijk contact</i>	<i>Knelpunten in persoonlijk contact</i>	
De cliënt begrijpt niet goed wat er van hem verwacht wordt.		Ik heb vaak?/wel eens? het idee dat ik niet weet wat ik moet doen.
Het ontbreekt de cliënt aan overzicht van wat er is afgesproken of wat er van hem/haar wordt verwacht.	Het ontbreekt de cliënt aan overzicht van wat er is afgesproken of wat er van hem/haar wordt verwacht.	Ik ben niet altijd op de hoogte wat ik moet doen voor de volgende afspraak of wanneer de volgende afspraak is.
Cliënten vinden het lastig als er wordt gewisseld van contactpersoon.		Ik vind het vervelend als ik vaak door verschillende mensen begeleid wordt.
Cliënten hebben het idee dat er geen echte interesse is in hun verhaal.		Ik heb het gevoel dat mijn contactpersoon mij probeert te begrijpen en mij kent. Mijn contactpersoon is niet echt in mijn verhaal geïnteresseerd.
Het ontbreekt cliënten aan de vaardigheden om te solliciteren.	Het ontbreekt cliënten aan werknemersvaardigheden zoals op tijd komen.	Ik heb hulp nodig bij het vinden/ houden/ veranderen van een baan.
	Er is een risico dat je cliënten overschat.	Mijn contactpersoon vraagt te veel van mij
	Cliënten hebben soms meer tijd nodig dan je beschikbaar hebt.	Mijn contactpersoon heeft voldoende tijd voor mij.
	Cliënten kunnen hun hulpbehoefte lang niet altijd goed verwoorden.	Ik vind het moeilijk om aan te geven waar ik hulp bij nodig heb.
<i>Knelpunten in schriftelijk contact</i>	<i>Knelpunten in schriftelijk contact</i>	
Cliënten hebben moeite met het aanleveren van gevraagde stukken.	Cliënten hebben moeite met het aanleveren van gevraagde stukken.	Ik vind het lastig om papieren aan te leveren als daarom wordt gevraagd.
Cliënten begrijpen de inhoud van brieven lang niet altijd goed.	Cliënten begrijpen de inhoud van brieven lang niet altijd goed.	Ik vind de brieven die ik van XXX krijg lastig te begrijpen.

Brieven komen te laat.	Brieven komen te laat.	Ik vind dat brieven vaak te laat aankomen.
<i>Knelpunten in online contact</i>		
Het ontbreekt cliënten aan voldoende digitale vaardigheden.	Het ontbreekt cliënten aan voldoende digitale vaardigheden.	Ik vind het moeilijk om dingen in te vullen op de computer.
Cliënten hebben online meer moeite om dingen te lezen.		
	Cliënten beschikken niet over internet of een computer.	Ik heb geen internet of computer.
<i>Overige knelpunten</i>	<i>Overige knelpunten</i>	
Cliënten hebben niet in beeld hoe het systeem werkt.	Cliënten hebben niet in beeld hoe het systeem werkt.	Ik begrijp niet goed hoe het XXX allemaal in zijn werk gaat.
Het ontbreekt cliënten aan een netwerk dat hen kan helpen.	Het ontbreekt cliënten aan een netwerk dat hen kan helpen.	Als ik hulp nodig heb, kan ik ook bij vrienden, familie of andere bekenden terecht.
Cliënten ervaren een optelsom aan belemmeringen waarvan werkloosheid er een is.	Cliënten ervaren een optelsom aan belemmeringen waarvan werkloosheid er een is.	Naast schulden heb ik nog meer problemen in mijn leven.
Cliënten leven in een onregelende dynamiek door chronische stress.	Cliënten leven in een onregelende dynamiek door chronische stress.	Ik voel mij vaak gespannen en gestrest.
Het duurt voor cliënten erg lang voordat er duidelijkheid is.		Ik leef vaak in onzekerheid door mijn situatie. Ook met hulp blijft er voor mij veel onduidelijk.
Cliënten schamen zich en/of voelen zich gestigmatiseerd.	Cliënten schamen zich en/of voelen zich gestigmatiseerd.	Ik vind het moeilijk om hulp aan XXX te vragen.
	Cliënten zijn niet in staat om de randvoorwaarden die nodig zijn in te vullen.	Ik vind het lastig om overzicht te houden over alle dingen die geregeld moeten worden in mijn leven.

2. Los van de bovengenoemde punten zouden wij graag willen weten **hoeveel** vertrouwen u heeft ten aanzien van de overheid, XXX en de professional waar u mee samenwerkt. Met vertrouwen bedoel ik dat u erop durft te reken dat de overheid, XXX en/of de professional probeert u zo goed mogelijk te helpen. Ik wil deze drie graag een voor een langslopen (*duidelijk krijgen of wel/niet/weet niet het geval is*), (*Bij gering vertrouwen doorvragen:- waardoor is het gering ; - wat zou helpen om het vertrouwen te vergroten?*)
 - a. De overheid
 - b. XXX als organisatie?
 - c. De professional bij XXX waar u het meest mee te maken heeft?

3. Ik ga u zo drie stellingen voorleggen. Per stelling wil ik u vragen in hoeverre u deze herkent: Heeft u het gevoel dat (*duidelijk krijgen of wel/ niet/ weet niet het geval is*)? (*Proberen duidelijk te krijgen of verwachtingen met name te maken hebben met de professional of organisatie*)
 - XXX positieve verwachtingen heeft t.a.v. u?
 - XXX ervan uit gaat dat dat u graag uit de schulden wil komen?
 - XXX ervanuit gaat dat als dingen niet lukken dat u daar een goede reden voor heb?
 - Heeft u zelf nog aanvullingen?

4. Dan een laatste vraag: als u een rapportcijfer zou mogen geven tussen de 1-10 (*plus vragen naar concreet voorbeeld*)
 - a. hoe tevreden bent u met manier waarop u geholpen wordt?
 - b. hoe tevreden bent u met de manier waarop er gecontroleerd wordt of u doet wat is afgesproken/ de bedoeling is?

Topiclijst professionals

Interviewvragen

1. Cliënten hebben op verschillende manieren met (dienstverlenende organisatie noemen) te maken. Ze krijgen brieven, moeten op websites kijken en voeren gesprekken. Wij onderscheiden 4 kanalen: persoonlijk contact, schriftelijk contact, online contact en inrichting van de ruimte. We gaan je vragen stellen over belemmeringen die klanten ervaren. Voor de beantwoording helpt het als je kan denken vanuit de klant, en niet vanuit de manier waarop jij belemmeringen ervaart met de doelgroep. Later gaan we je daarop bevragen.
 - a. Welke van de vier kanalen die ik noemde levert voor lager opgeleiden de meeste belemmeringen op? *(Deze vraag is bedoeld om duidelijk te krijgen waar het grootste probleem ligt waar mensen tegenaan lopen).*
 - b. Kun je per kanaal aangeven wat die belemmeringen zijn en wat gaat er daardoor fout/mis?
 - c. Wat zijn misschien nog verschillen tussen lager opgeleiden die specifieke groepen lager opgeleiden (extra) kwetsbaar maken? En wat maakt hen dan (extra) kwetsbaar? *(Deze vraag is gericht om zicht te krijgen op welke groepen binnen de lager opgeleiden extra kwetsbaar zijn en waar dit door komt).*
2. Er zijn al veel dingen genoemd, als laatste onderdeel zouden wij graag nog een aantal centrale knelpunten die in eerdere interviews door professionals genoemd zijn met je willen nalopen met de vraag of je dat ook herkent.

Klantmanager/ professional	Nooit	Soms	Regelmatig	Vaak
<i>Knelpunten in persoonlijk contact</i>				
Het ontbreekt de cliënt aan overzicht van wat er is afgesproken of wat er van hem/haar wordt verwacht.				
Het ontbreekt cliënten aan werknemersvaardigheden zoals op tijd komen.				
Er is een risico dat je cliënten overschat.				
Cliënten hebben soms meer tijd nodig dan je beschikbaar hebt.				
Cliënten overschatten zichzelf.				
Cliënten kunnen hun hulpbehoefte lang niet altijd goed verwoorden.				
<i>Knelpunten in schriftelijk contact</i>				
Cliënten hebben moeite met het aanleveren van gevraagde stukken.				
Cliënten begrijpen de inhoud van brieven lang niet altijd goed.				
Brieven komen te laat.				
Brieven komen te vaak in korte tijd.				
<i>Knelpunten in online contact</i>				
Het ontbreekt cliënten aan voldoende digitale vaardigheden.				
Cliënten beschikken niet over internet of een computer.				

Knelpunten in ontvangst en inrichting				
Cliënten hebben geen vervoer om naar een afspraak te komen.				
De omgeving is te druk (te veel rumoer).				
Overige knelpunten				
Cliënten hebben niet in beeld hoe het systeem werkt.				
Het ontbreekt cliënten aan een netwerk dat hen kan helpen.				
Cliënten ervaren een optelsom aan belemmeringen waarvan werkloosheid er een is.				
Cliënten leven in een onregelende dynamiek door chronische stress.				
Cliënten schamen zich en/of voelen zich gestigmatiseerd.				
Cliënten zijn niet in staat om de randvoorwaarden die nodig zijn in te vullen.				

In de vorige vragen hebben wij gevraagd om het perspectief van de cliënt aan te houden. In de onderstaande vragen willen wij graag het perspectief van professionals weten.

3. In hoeverre houd je in de dienstverlening rekening met het gegeven dat iemand lager opgeleid is. Wat doe je dan anders en waarom? Welke hulp zet jij in om ook deze mensen een succesvoltraject te laten doorlopen?
4. Nou hebben we concrete belemmeringen besproken. In de literatuur wordt ook wel verwezen naar dieperliggende belemmeringen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan wantrouwen bij lager opgeleiden richting de overheid, gevoelens van stigmatisering etc. Onderzoek laat zien dat vertrouwen in overheidsinstanties/ publieke dienstverlening lager is onder lager opgeleiden. *(Eventueel SCP-percentages noemen).*

In hoeverre heb je op basis van je dagelijkse cliëntcontact het idee dat lager opgeleiden vertrouwen hebben ten aanzien van: *(Doorvragen, hoe uit zich eventueel wantrouwen/ negatieve gevoelens? Specifiek uitvragen wat ze merken? Met voorbeelden erbij).*

- a. Algemene publieke dienstverleningsorganisatie waar men mee te maken heeft?
 - b. XXX als organisatie?
 - c. De professional bij XXX waar men het meest mee te maken heeft?
5. In hoeverre merk je bij jezelf dat als (je verwacht dat) iemand het niet redt om aan de afspraken/ verwachtingen te voldoen je wel/ niet tot het uiterste gaat/ er extra hard aan trekt? *(Toelichting: deze vraag gaat vooral over voor de cliënten waarvoor geldt dat jij of jullie als professionals/organisatie vraagtekens hebben bij hun inzet, kansen etc.)*
6. Wat is er nodig om de dienstverlening verder te optimaliseren en rekening te houden met eventueel wantrouwen bij lager opgeleiden?
 - a. Indien nog niet besproken m.b.t. kanalen
 - b. En wat naast eventuele aanpassingen in de genoemde kanalen

7. Stel dat je de directeur was van XXX, welke drie zaken/ taken zou je anders doen/aanpakken om de dienstverlening specifiek voor lager opgeleiden te verbeteren? *(Let op! Dit gaat niet om de wetgeving. We zijn niet op zoek naar voorstellen om de wet te wijzigen).*

Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een commissie die bestond uit de volgende leden:

A. Assante, Voorzitter landelijke cliëntenraad

E. Bakker, beleidsmedewerker gemeente Amersfoort

Dr. S. Bukman, Onderzoeker bij het lectoraat Innovatie van Beweegzorg aan Hogeschool Utrecht (daarvoor was ze actief bij het lectoraat Crossmediale Communicatie in het Publieke Domein (Publab))

Prof. dr. T. Sanders, Hoogleraar Taalbeheersing van het Nederlands aan Universiteit Utrecht

Dr. R. van Geuns, Lector Armoede Interventies aan Hogeschool van Amsterdam

Prof. dr. T. Wilthagen, Hoogleraar Institutionele en juridische aspecten van de arbeidsmarkt aan Tilburg University