



rijksuniversiteit
 groningen

De sociale constructie van doelgroepen in beleid:
 een kwalitatieve inhoudsanalyse van de Aanpak
 Geldzorgen, Armoede en Schulden

Joni Hoving
 S3230155
 Rijksuniversiteit Groningen
 Master Sociologie
 Begeleider: Liesbet Heyse
 Referent: Jaap Nieuwenhuis
 Oktober 2025

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding	3
2. Theorie.....	5
Doelgroepen in beleid.....	5
Macht.....	6
Deservingness	6
Verschillende oordelen over doelgroepen.....	7
Beleidsinstrumenten	9
Patronen in beleid	10
3. Methoden	14
Onderzoeksmethode	14
Casus	14
Dataselectie en -verzameling	15
Procedure.....	15
Wetenschappelijke nauwkeurigheid.....	16
4. Resultaten.....	18
Deelvraag 1	18
Deelvraag 2.....	19
Deelvraag 3.....	28
5. Conclusie	37
Bijlage 1	42
Data	42
Bijlage 2.....	43
Codeboek	43
Literatuurlijst	43

Samenvatting

Aannames over menselijk gedrag spelen een cruciale rol in het ontwikkelen van beleid, maar blijven vaak impliciet en onbevraagd. Bij onvoldoende reflectie op deze onderliggende denkbeelden, kan de richting en invulling van beleid onjuiste, onterechte of onrealistische beeldvorming over groepen weerspiegelen. Dat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat beleid de bestaande sociale ongelijkheid in stand houdt of vergroot, in plaats van deze tegen te gaan. Het is daarom belangrijk om meer zicht te krijgen op de samenhang tussen percepties en beelden over doelgroepen en de manier waarop zij worden benaderd in beleid. De hoofdvraag in dit onderzoek is als volgt: ‘Welke percepties en beelden bestaan er over doelgroepen in bestaanszekerheidsbeleid en hoe zijn deze gerelateerd aan de beleidsinstrumenten die worden voorgesteld?’ Om deze vraag te beantwoorden is een kwalitatieve inhoudsanalyse uitgevoerd van beleidsdocumenten waarin de voortgang van de Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden (hierna: Aanpak) wordt gerapporteerd. De Aanpak is een beleidsprogramma dat in 2022 van start ging, met als hoofddoel het intensiveren van de bestrijding van bestaansonzekerheid in Nederland. De analyse is uitgevoerd aan de hand van een conceptueel kader bestaand uit de theorie van Schneider & Ingram (1993) over de sociale constructie van doelgroepen in beleid en het CARIN-framework voor *deservingness* van Van Oorschot (2000). Uit het onderzoek komt naar voren dat verschillende doelgroepen worden afgebeeld als meer of minder *deserving*. Voor *deserving* doelgroepen met veel macht is gekozen voor vrijblijvend beleid, terwijl beleid voor *deserving* doelgroepen met minder macht voorwaardelijker is. Beleid gericht op doelgroepen die minder *deserving* en minder machtig zijn, is over het algemeen meer autoritair. Deze resultaten suggereren dat de invulling van beleid samenhangt met de *deservingness* en macht van doelgroepen. De theoretische bijdrage van dit onderzoek is als volgt: 1) De resultaten wijzen erop dat het benaderen van *deservingness* als een continuüm (van meest tot minst *deserving*) in plaats van een dichotome variabele (wel of niet *deserving*) kan bijdragen aan het schetsen van een genuanceerder beeld van doelgroepen; 2) Het onderzoek biedt inzichten in de toepasbaarheid van het CARIN-framework voor het in kaart brengen van beeldvorming over doelgroepen in Nederland; 3) Uit de analyse komt een aanvullend aspect naar voren dat mogelijk een rol speelt in de vormgeving van beleid: het toekomstpotentieel dat in doelgroepen wordt gezien. Voor beleidsmakers en politici is het verstandig om in brede zin rekening te houden met de aandachtspunten die in dit onderzoek naar voren komen. Het opmerken, benoemen en bevragen van aannames en stereotypen kan namelijk ook in andere beleidsvelden helpen voorkomen dat groepen mensen onterecht bevoordeeld of benadeeld worden.

1. Inleiding

Overheidsbeleid is meestal gericht op specifieke groepen mensen, in plaats van op de hele bevolking. Politici, beleidsmakers en ambtenaren maken deel uit van een samenleving waarin allerlei vooroordelen en stereotyperingen bestaan. Dat kan ervoor zorgen dat keuzes die in beleid worden gemaakt de beeldvorming die in de maatschappij bestaat over groepen mensen weerspiegelen (Schneider & Ingram, 1993). Dit gebeurt vaak impliciet, zonder dat de onderliggende aannames waar beleid vanuit gaat benoemd of bevraagd worden. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) spreekt van een 'stille ideologie': aannames over gedrag die meestal niet uitgesproken en onderbouwd worden, maar wel een bepalende rol spelen in het vormgeven van beleid (Peters et al., 2024).

Wanneer gericht beleid stut op een bevooroordeeld of simplistisch beeld van de doelgroep, kan dat ervoor zorgen dat groepen mensen structureel op een nadelige manier worden behandeld in beleid. Dit heeft materiële consequenties voor burgers, aangezien beleid de verdeling van hulpmiddelen en kansen over de samenleving beïnvloedt. Daarnaast kan het de relatie beïnvloeden die mensen hebben met de overheid en de politiek (Schneider & Ingram, 1993). Beleid geeft namelijk ook aan welke problemen belangrijk gevonden worden, wat voor gedrag van mensen verwacht wordt en wat voor rechten je als burger hebt (Schneider & Ingram, 1993). Als een deel van de bevolking in beleid structureel de boodschap krijgt dat zij hulpeloos, onverstandig of onbelangrijk zijn, is de kans groot dat zij zich niet vertegenwoordigd voelen in de politiek. De toeslagenaffaire is een recent voorbeeld dat aantoont hoe schadelijk onterechte aannames over doelgroepen kunnen zijn (Van Atteveldt et al., 2024). Een erg negatief beeld van de doelgroep als fraudeurs vormde in toeslagenbeleid de basis voor erg streng en straffend beleid. Er werden onevenredig zware sancties uitgedeeld die in de meeste gevallen onterecht bleken te zijn, met desastreuze gevolgen voor de doelgroep.

In dit onderzoek wordt met een kwalitatieve inhoudsanalyse in kaart gebracht welke percepties over doelgroepen te herkennen zijn in beleid en hoe die percepties samenhangen met de gekozen beleidsinstrumenten. Als casus is gekozen voor voortgangsrapportages over de Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden, een beleidsprogramma waarmee de armoedeaanpak in Nederland sinds 2022 geïntensiveerd wordt. De analyse is uitgevoerd aan de hand van het perspectief van Schneider & Ingram (1993) op de sociale constructie van doelgroepen in beleid. De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:

“Welke percepties en beelden bestaan er over doelgroepen in bestaanszekerheidsbeleid en hoe zijn deze gerelateerd aan de beleidsinstrumenten die worden voorgesteld?”

Deze hoofdvraag is opgedeeld in drie deelvragen:

1. Welke doelgroepen worden er onderscheiden in de Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden?
2. Welke percepties over de *deservingness* van doelgroepen zijn terug te zien in de Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden?

3. Wat voor beleidsinstrumenten worden voor deze groepen voorgesteld in de Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden?

Het perspectief van Schneider & Ingram (1993) op de sociale constructie van doelgroepen in beleid is de afgelopen jaren veel toegepast. Tussen 1993 en 2013 zijn 111 artikelen gepubliceerd waarin het perspectief gebruikt is voor empirisch onderzoek (Pierce et al., 2014). Er is echter nog weinig bekend over de sociale constructie van doelgroepen in Nederlandse context. Dit onderzoek draagt bij aan de bestaande kennis door een beeld te schetsen van de toepasbaarheid van deze theorie in de context van bestaanszekerheidsbeleid in Nederland. Daarnaast laat de analyse zien dat de CARIN-criteria voor *deservingness* (controle, houding, wederkerigheid, identiteit en behoefte) gebruikt kunnen worden als een concreet analytisch kader voor het bestuderen van positieve of negatieve denkbeelden over doelgroepen.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden wordt in hoofdstuk 2 het perspectief van Schneider & Ingram (1993) op de sociale constructie van doelgroepen in beleid uiteengezet. Ook wordt de literatuur over *deservingness* besproken. Dit hoofdstuk mondt uit in een conceptueel kader met theoretische verwachtingen over de richting en invulling van beleid (te zien in tabel 3). Aan de hand van dit conceptueel kader is een kwalitatieve inhoudsanalyse uitgevoerd. De methodologie is in detail beschreven in hoofdstuk 3. Daarop volgen in hoofdstuk 4 per deelvraag de belangrijkste resultaten van de inhoudsanalyse. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 de hoofdvraag beantwoord. Ook komen in dit hoofdstuk de beperkingen van het onderzoek aan bod en worden aanbevelingen gedaan voor toekomstig onderzoek.

2.Theorie

Doelgroepen in beleid

Doelgroepen zijn te definiëren als de groepen mensen die uitgekozen zijn om beïnvloed te worden met beleid (Ingram et al., 2007). De impact van beleid kan positief zijn voor de doelgroep, bijvoorbeeld wanneer beleid kansen biedt of hulpmiddelen verstrekt. Maar beleid kan ook een negatief effect hebben op doelgroepen, bijvoorbeeld wanneer interventies leiden tot kosten of verplichtingen.

De voor- en nadelen van beleid zijn niet gelijk verdeeld over de samenleving (Schneider & Ingram, 1993). Dit fenomeen wordt in bestaand onderzoek vaak gezien als een resultaat van de machtsverschillen die tussen doelgroepen bestaan (Blum & Kuhlmann, 2025). Een voorbeeld: beleid biedt weinig zekerheid en bescherming aan flexwerkers omdat zij niet vertegenwoordigd worden door vakbonden. Beleid wordt dus vaak beschouwd als het resultaat van de onderlinge competitie tussen doelgroepen, waarbij de machtigste groepen er vaak beter in slagen om hun belangen op de politieke agenda te krijgen en te profiteren van beleid.

In de jaren '90 introduceerden Schneider en Ingram (1993) een nieuw perspectief op doelgroepen in beleid. Zij beschouwen gericht beleid niet alleen als het resultaat van machtsverhoudingen tussen doelgroepen, maar ook als een reflectie van de positieve of negatieve beeldvorming over doelgroepen (Schneider & Ingram, 1993). Dit perspectief ziet percepties over doelgroepen niet als een neutraal en waardenvrij onderdeel van beleid, maar als subjectieve opvattingen die deel uitmaken van de manier waarop mensen de wereld definiëren, interpreteren en beoordelen (Ingram et al., 2007).

Doelgroepen in beleid bestaan uit mensen die een bepaald kenmerk delen dat betekenisvol wordt geacht, bijvoorbeeld een leeftijdscategorie of een inkomensniveau. Als er een positief of negatief beeld geassocieerd wordt met de doelgroep, dat iets zegt over de waarde van de doelgroep voor de samenleving en de behandeling die de doelgroep verdient van de overheid, is te spreken van een sociale constructie (Ingram et al., 2007). Dit waardegeladen beeld van de groep komt voort uit culturele normen, stereotypes en beeldvorming waar mensen mee in aanraking kunnen komen door socialisatie, media, politiek, literatuur, religie, enzovoort (Schneider & Ingram, 1993). Sociale constructies van doelgroepen zijn dus cultureel betekenisvolle beelden die een boodschap meedragen over hoe doelgroepen behandeld zouden moeten worden. De sociale constructie van doelgroepen bepaalt vervolgens de richting en invulling van beleid (Schneider & Ingram, 1993). Bijvoorbeeld: als een doelgroep gezien wordt als onbetrouwbaar, kan dat gebruikt worden om strengere controles en zwaardere straffen te rechtvaardigen. Doelgroepen die wel betrouwbaar worden geacht, kunnen in beleid meer vrijheid krijgen.

De theorie over de sociale constructie van doelgroepen combineert twee dimensies van doelgroepen om te verklaren hoe en waarom doelgroepen op verschillende manieren worden behandeld in beleid: macht en (positieve of negatieve) beeldvorming. Om dit

conceptueel kader toe te passen in onderzoek, is het nodig om deze twee dimensies concreet te maken.

Macht

Het belang van de doelgroep voor de samenleving wordt door Schneider & Ingram (1993) geconceptualiseerd als politieke macht, oftewel de mate waarin doelgroepen in staat zijn om invloed uit te oefenen op beleidskeuzes. In een systematische review van onderzoeken die het framework van Schneider en Ingram toepassen, onderscheiden Pierce en collega's (2014) vier soorten macht die doelgroepen kunnen bezitten: materiële hulpbronnen (economisch), formele vertegenwoordiging en toegang tot beleidsmakers en bestuurders (politiek), culturele autoriteit en respect in de maatschappij (sociaal) en controle over informatie en expertise (kennis).

Deservingness

Wat de doelgroep verdient in de ogen van de samenleving, hangt af van 'deservingness': is de doelgroep in de ogen van andere burgers een terechte ontvanger van steun? (Van Oorschot, 2000) Uit onderzoek naar *deservingness* komt naar voren dat mensen vijf criteria meewegen wanneer zij beoordelen of een doelgroep overheidshulp verdient (Van Oorschot, 2000). Deze criteria vormen het CARIN-framework voor *deservingness*. De vijf criteria zijn te formuleren als vragen die mensen zichzelf stellen bij het beoordelen van de *deservingness* van anderen. Het beeld dat men heeft van de doelgroep is hierin leidend, niet de situatie waarin de doelgroep zich daadwerkelijk bevindt. Tabel 1 geeft een overzicht van de criteria en de bijbehorende vragen.

Tabel 1: Overzicht van de vijf criteria die mensen meewegen bij het beoordelen van de deservingness van doelgroepen (gebaseerd op van Oorschot, 2000)

Criterium	Kernvraag
Controle	Is de doelgroep zelf de oorzaak van hun problemen?
Houding	Gedraagt de doelgroep zich zoals het hoort?
Wederkerigheid	Draagt de doelgroep bij aan de samenleving?
Identiteit	Bestaat de doelgroep uit mensen zoals wij?
Behoefte	Heeft de doelgroep echt dringend hulp nodig?

Volgens dit framework bezitten groepen die worden beschouwd als het meest *deserving* doorgaans de volgende kenmerken in de ogen van de samenleving: zij zijn niet zelf verantwoordelijk voor het veroorzaken van hun problemen (controle), zij gedragen zich op een passende manier (houding), zij dragen in het verleden, in het heden of in de toekomst bij aan de samenleving (wederkerigheid), zij horen bij de dominante sociale groep (identiteit) en de problematiek die zij ervaren is erg urgent of intens (behoefte) (van Oorschot, 2000). Mensen worden het minst *deserving* gevonden wanneer de indruk bestaat dat zij zelf de oorzaak van hun problemen zijn, zich niet passend gedragen, geen bijdrage leveren aan de samenleving, niet bij de dominante groep horen, en problemen ervaren die niet zo intens of urgent zijn.

Deservingness is een relatief concept. Verschillen in *deservingness* tussen doelgroepen zijn dan ook vaker subtiel dan zwart-wit. In de praktijk blijken mensen allerlei verschillende kenmerken, keuzes of gedragingen te benoemen als bewijs dat doelgroepen wel of niet voldoen aan CARIN-criteria (Theiss, 2023). Percepties over *deservingness* zijn bovendien complex omdat doelgroepen met elkaar kunnen overlappen. Ouderen zijn bijvoorbeeld een groep die men over het algemeen *deserving* vindt, maar rijke ouderen kunnen daarop een uitzondering vormen omdat zij een minder grote behoefte aan steun hebben (Van Oorschot & Roosma, 2017). En werklozen worden als groep vaak beschouwd als minder *deserving*, maar werklozen met een beperking hebben minder controle over hun werkloosheid, waardoor zij mogelijk meer recht hebben op hulp in de ogen van anderen (Van Oorschot & Roosma, 2017).

Er zijn theoretische kanttekeningen te plaatsen bij het CARIN-framework. Knotz en collega's (2022) stellen bijvoorbeeld dat de criteria behoefte en controle met elkaar samenhangen. Mensen hebben namelijk pas echt behoefte aan overheidshulp wanneer zij hun problematiek niet (meer) zelf kunnen oplossen. Een gebrek aan controle is dus in principe een vereiste om 'echt' behoefte te hebben aan hulp.

Empirisch onderzoek naar *deservingness* laat zien dat mensen met verschillende individuele kenmerken, zoals sociale klasse en nationaliteit, relatief vaak tot dezelfde rangorde van doelgroepen komen (Van Oorschot & Roosmalen, 2017). Die rangorde is als volgt, van meest *deserving* naar minst *deserving*: ouderen, mensen met ziektes of beperkingen, werklozen, en immigranten. Dit patroon suggereert dat *deservingness* gebaseerd is op waarden die tot op zekere hoogte universeel zijn. Petersen (2012) stelt dat *deservingness* mogelijk een evolutionaire basis heeft. Toen mensen in kleine gemeenschappen leefden, was het namelijk heel belangrijk om te kunnen herkennen wanneer iemand niet bijdroeg aan het collectief, maar wel profiteerde van de inzet van anderen. Dit onderscheid is te vergelijken met de neiging om sommige doelgroepen te beschouwen als mensen met pech, terwijl andere groepen lui worden gevonden (Van Oorschot & Roosma, 2017). Het classificeren en beoordelen van groepen mensen is daarnaast te beschouwen als een strategie om de complexe, onvoorspelbare werkelijkheid waarin wij leven behapbaar te maken (Rhodes & Baron, 2019). De cognitieve capaciteit van mensen om informatie te verwerken is namelijk begrensd. Deze neiging tot vereenvoudiging en generalisatie vergroot het risico dat mensen onterecht over één kam geschoren worden, dat er incorrecte aannames gedaan worden, of dat er wordt uitgegaan van stereotypes.

Verschillende oordelen over doelgroepen

Schneider & Ingram (1993) onderscheiden aan de hand van macht en *deservingness* vier categorieën waar doelgroepen in kunnen vallen. Over deze vier soorten doelgroepen bestaan volgens hen verschillende oordelen, die samenhangen met specifieke patronen in beleid. De doelgroepen zijn als volgt: bevoordeelden (veel macht, wel *deserving*), mededingers (veel macht, niet *deserving*), afhankelijken (weinig macht, wel *deserving*) en

afwijkenden (weinig macht, niet *deserving*). Figuur 1 laat deze verdeling van doelgroepen zien.

		<i>Deservingness</i>	
		<i>Wel deserving</i>	<i>Niet deserving</i>
Macht	Veel macht	Bevoordeelden	Mededingers
	Weinig macht	Afhankelijken	Afwijkenden

Figuur 1: Theoretisch kader voor de sociale constructie van doelgroepen uit Schneider & Ingram (1993)

Bevoordeelde groepen beschouwt men als goede, autonome en verantwoordelijke mensen (Ingram et al., 2007). Zij worden geassocieerd met positieve kenmerken, zoals intelligentie en eerlijkheid (Schneider & Ingram, 1993). Voorbeelden van bevoordeelde doelgroepen zijn de middenklasse, traditionele gezinnen (bestaand uit een vader, een moeder en kinderen), mkb-ondernemers, huiseigenaren, en ouderen (Ingram et al., 2007). Afhankelijke groepen vindt men ook *deserving*, want zij worden gezien als mensen die problemen ervaren die zij niet zelf veroorzaakt hebben. De sociale constructie van deze groepen als hulpeloos en zwak zorgt er echter voor dat zij gezien worden als mensen die hulp nodig hebben omdat zij hun problemen niet zelf kunnen oplossen (Schneider & Ingram, 2005). Bij dit beeld passen bijvoorbeeld weduwen, wezen, mensen met een beperking, kinderen, mensen die in armoede leven, en daklozen (Schneider & Ingram, 2017).

Mededingers en afwijkenden worden beschouwd als mensen die geen positief beleid van de overheid verdienen. Bij mededingers hoort de perceptie dat zij op een oneerlijke manier veel macht hebben verworven of dat zij hun macht gebruiken om slechte dingen te doen (Ingram & Schneider, 2015). Zij worden gezien als onbetrouwbaar en onethisch (Ingram et al., 2007). Voorbeelden van doelgroepen die gezien kunnen worden als mededingers zijn multinationals, banken en vervuilende bedrijven (Schneider & Ingram, 2017). Afwijkenden zijn groepen met weinig macht waar men erg negatief over denkt. Zij worden verantwoordelijk gehouden voor allerlei maatschappelijke problemen, waardoor de

structurele oorzaken daarvan buiten zicht blijven (Ingram et al., 2007). Voorbeelden van doelgroepen die binnen deze categorie kunnen vallen zijn onder andere criminelen, drugsdealers en -gebruikers, terroristen, ongedocumenteerde immigranten en mensen die frauderen met uitkeringen (Schneider & Ingram, 2017).

Sociale constructies van doelgroepen kunnen zo stabiel en breed geaccepteerd zijn dat ze haast aanvoelen als een objectieve weergave van de realiteit (Ingram et al., 2007). Dat is echter niet altijd het geval. Er zijn ook doelgroepen waarbij de sociale constructie zelf het onderwerp van (politieke) discussie vormt, bijvoorbeeld wanneer er tegenstrijdige constructies van de doelgroep bestaan.

Beleidsinstrumenten

Het gedrag van burgers kan op verschillende manieren worden beïnvloed met beleid. Er is bijvoorbeeld variatie mogelijk in de mate waarin gebruik gemaakt wordt van dwang, de mate waarin voorwaarden gelden voor het ontvangen van hulp en de mate waarin beleid afkeuring uitstraalt over (het gedrag van) de doelgroep (Schneider & Ingram, 1990). Deze verschillen beïnvloeden de impact van beleid op de doelgroep. Beleid is voordelig te noemen wanneer het iets oplevert voor de doelgroep, bijvoorbeeld door kansen te bieden of barrières weg te nemen. Beleid is nadeliger als het voor burgers leidt tot kosten, bijvoorbeeld wanneer de vrijheid van de doelgroep beperkt wordt of wanneer er straffen worden opgelegd. Schneider & Ingram (1990) ontwikkelden een framework waarin zij beleid opdelen aan de hand van de manieren waarop (het gedrag van) de doelgroep wordt beïnvloed. Zij onderscheiden vijf beleidsinstrumenten, zoals weergegeven in tabel 2.

Tabel 2: Typologie van beleidsinstrumenten die op verschillende manieren bepaald gewenst gedrag bij burgers stimuleren, inclusief concrete voorbeelden (Schneider & Ingram, 1990)

Beleids-instrument	Beschrijving	Voorbeeld(en)
Autoriteit	Er wordt gebruik gemaakt van de autoriteit die de overheid bezit om gedrag te beïnvloeden	Rechten, plichten, verboden
Kosten en baten	De kosten en baten die horen bij bepaald gedrag worden gemanipuleerd om de doelgroep te stimuleren om bepaald gedrag te vertonen	Subsidies, boetes, regulering, sancties, dwang
Capaciteit	Er worden barrières weggenomen die mensen ervan weerhouden om het gewenste gedrag te vertonen.	Informatiecampagnes, training, educatie, (financiële) hulpmiddelen
Symbolen en waarden	Er wordt gebruik gemaakt van subjectieve voorkeuren en waarden om mensen te stimuleren om zich op de gewenste manier te gedragen	Bewustwordingscampagnes, het associëren van bepaald gedrag met positieve of negatieve kenmerken ('labeling')
Leren	Als er niet genoeg informatie of duidelijkheid bestaat om een beleidsinstrument te selecteren, kan gekozen worden om meer informatie te verzamelen of gebruik te maken	Onderzoek laten uitvoeren, in beleid ruimte overlaten voor interpretatie door gemeenten, uitvoerende organisaties of aan de doelgroep zelf

	van het lerend vermogen van burgers, ambtenaren of organisaties	
--	---	--

Ten eerste kan de overheid gebruik maken van autoriteit in beleid, bijvoorbeeld door ongewenst gedrag te verbieden. Autoriteit wordt meestal ingezet in combinatie met andere beleidsinstrumenten. Ten tweede kunnen er kosten of baten verbonden worden aan gedrag. Dit beleid komt in verschillende vormen voor, van vrijblijvend tot dwingend: er kunnen positieve prikkels zoals beloningen of subsidies gebruikt worden om gewenst gedrag te stimuleren, er kunnen negatieve prikkels zoals boetes of regels verbonden worden aan ongewenst gedrag, er kunnen straffen gegeven worden voor ongewenst gedrag of er kan gebruik gemaakt worden van dwang (Schneider & Ingram, 1990). De keuze voor sancties of dwang impliceert afkeuring van het gedrag dat bestraft wordt. Ten derde kan de overheid met beleid informatie, educatie of hulpmiddelen aan mensen verstrekken om hun capaciteit te vergroten. Op deze manier kunnen doelgroepen in staat gesteld worden om zich op de gewenste manier te gedragen. Bij de keuze voor dit beleidsinstrument wordt de motivatie van de doelgroep niet gezien als een probleem. In plaats daarvan wordt beleid ingezet om barrières weg te nemen die de doelgroep ervan weerhouden om het gewenste gedrag te vertonen, zoals een gebrek aan kennis of hulpmiddelen. De onderliggende aanname bij dit type beleid is dus dat de doelgroep uit zichzelf het gewenste gedrag kan en wil vertonen, zolang daar voldoende kennis, vaardigheden of middelen voor zijn. Dit is een meer vrijblijvende manier om het gedrag van burgers te beïnvloeden (Olejniczak et al., 2020). Ten vierde kan beleid een symbolische functie hebben, waarbij een beroep gedaan wordt op subjectieve opvattingen, normen en waarden van mensen. Dit type beleid gaat uit van het idee dat mensen pas bereid zijn om hun gedrag te veranderen als dat in overeenstemming is met hun persoonlijke opvattingen. Symbolisch beleid kan bijvoorbeeld bestaan uit het associëren van positieve of negatieve labels met bepaald gedrag. Tot slot bestaan er beleidsinstrumenten die gebruik maken van het lerend vermogen van mensen of organisaties. Deze worden gekozen wanneer er te weinig informatie of duidelijkheid is om een van de andere instrumenten te kiezen.

Patronen in beleid

De theorie van Schneider & Ingram (1993) stut op de aanname dat politici gemotiveerd zijn om herkozen te worden. Politici worden daarom bij het ontwikkelen van beleid beïnvloed door de reacties die zij op het beleid verwachten van burgers. Het maken van beleidskeuzes waar burgers het mee eens zijn levert politieke winst op, bijvoorbeeld in de vorm van stemmen, steun of positieve media-aandacht (Ingram & Schneider, 1991). Bij het ontwikkelen van gericht beleid houden politici daarom rekening met twee factoren: de reactie van de doelgroep op het beleid en het oordeel van de rest van de samenleving over de passendheid van dat beleid (Schneider & Ingram, 1993). Het is op politiek gebied het aantrekkelijkst om beleid te maken dat congruent is met de heersende opvattingen in de maatschappij en met de belangen van machtige doelgroepen. Politici zijn daarom gemotiveerd om gericht beleid op specifieke manieren vorm te geven, afhankelijk van de macht en *deservingness* van doelgroepen. De theoretische verwachtingen zijn samengevat in tabel 3 en zullen in detail toegelicht worden.

Tabel 3: Theoretische verwachtingen over de richting en invulling van beleid (gebaseerd op Schneider & Ingram, 1990; 1993)

Doelgroep	Invulling van beleid
Bevoordeelden (veel macht, wel <i>deserving</i>)	Vrijblijvend • Beleid biedt zoveel mogelijk ruimte voor autonomie • Hulp wordt verstrekt zonder extra voorwaarden of sturing van gedrag
Afhankelijken (weinig macht, wel <i>deserving</i>)	Voorwaardelijk • Beleid is vaker verplichtend, sturend en overtuigend • Voor het ontvangen van hulp gelden voorwaarden
Mededingers (veel macht, niet <i>deserving</i>)	Contextafhankelijk • Hulp en voordelen worden uit het zicht van de maatschappij verstrekt • Lasten en sancties zijn zichtbaar voor de maatschappij, maar in de praktijk is de negatieve impact op de doelgroep beperkt
Afwijkenden (weinig macht, niet <i>deserving</i>)	Autoritair • Hulp gaat samen met dwang en beperking van de autonomie van de doelgroep • Er wordt gebruik gemaakt van sancties om ongewenst gedrag te ontmoedigen

Het maken van voordelig beleid dat gericht is op bevoordeelde groepen levert veel politieke winst op (Schneider & Ingram, 1993). De samenleving is het namelijk eens met dit beleid (want bevoordeelden zijn *deserving*) en het beleid wordt goedgekeurd door een machtige doelgroep. Het gedrag van bevoordeelden wordt daarom vooral beïnvloed met positieve aansporingen, zoals subsidies, kortingen of belastingvoordelen (Schneider & Ingram, 1993). Daarbij wordt zo min mogelijk gebruik gemaakt van dwang, verplichtingen of straffen. Ook wordt bij bevoordeelden vaak gekozen voor het wegnemen van barrières met beleid, bijvoorbeeld door gratis hulpmiddelen of informatie te verstrekken. Het wordt zo makkelijk mogelijk gemaakt voor de doelgroep om gebruik te maken van de voordelen die beleid biedt, bijvoorbeeld door steun automatisch te verstrekken aan de doelgroep (Ingram & Schneider,

1991). Hoe meer mensen met politieke macht gebruik maken van voordelig beleid, hoe meer goedkeuring en steun dit namelijk oplevert.

Afhankelijke groepen worden ook gezien als mensen die voordelen of hulp verdienen van de overheid, maar in ruil daarvoor hebben zij vanwege hun gebrek aan macht weinig te bieden. Voor politici zal het daarom volgens Schneider & Ingram (1993) altijd aantrekkelijker zijn om te investeren in voordelig beleid voor bevoordeelden, in plaats van voor afhankelijken. Tegelijkertijd zijn politici gemotiveerd om de indruk te wekken dat zij afhankelijke groepen een warm hart toedragen. Het is dus te verwachten dat beleid voor afhankelijken voornamelijk voordelig is, maar dat het budget hiervoor beperkt zal zijn (Ingram et al., 2007). Als er financiële steun verstrekt wordt aan afhankelijken, zullen daarom voorwaarden, aanvraagprocedures en toegangscriteria gelden voor het ontvangen daarvan. Hulp gaat bovendien samen met maatregelen die bedoeld zijn om het gedrag van de doelgroep te beïnvloeden, zoals informatieverstrekking, (verplichte) educatie en begeleiding, regulering en het verbinden van kosten aan ongewenst gedrag. Deze sturende invulling van beleid komt voort uit het beeld dat de doelgroep zelf niet in staat is om de juiste keuzes te maken.

Mededingers worden door de rest van de samenleving gezien als mensen die geen voordelig beleid verdienen. Voor politici is het echter wel belangrijk om deze groepen te vriend te houden, want mededingers zijn machtig en kunnen zich verzetten tegen nadelig beleid. Als er steun en voordelen verstrekt worden aan mededingers, gebeurt dat daarom zoveel mogelijk buiten het zicht van de samenleving (Schneider & Ingram, 1993). Nadelige maatregelen zullen idealiter zwaar lijken in de ogen van buitenstaanders, maar voor de doelgroepen zelf in de praktijk geen grote last vormen. Deze invulling van gericht beleid is het voordeligst voor politici, aangezien hiermee de kans op negatieve reacties uit de maatschappij beperkt blijft en tegelijk de steun van machtige doelgroepen kan worden behouden.

Op politiek gebied is het ontwikkelen van nadelig beleid voor afwijkenden ook aantrekkelijk, aangezien de samenleving hier achter zal staan en de doelgroep weinig mogelijkheden heeft om zich tegen het beleid te verzetten. Het gedrag van afwijkende groepen wordt voornamelijk beïnvloed met nadelig en verplichtend beleid, zoals sancties, dwang en detentie. Ongewenst gedrag wordt bij afwijkenden ontmoedigd met zware straffen, waardoor beleid afkeuring van het gedrag van de doelgroep uitstraalt (Schneider & Ingram, 1990). Hulp voor afwijkenden is doorgaans autoritair en gericht op het afdwingen van individuele gedragsverandering, zonder de structurele oorzaken van het probleem aan te pakken (Schneider & Ingram, 1993).

Op deze manier kunnen beeldvorming en politieke afwegingen ervoor zorgen dat doelgroepen systematisch op bepaalde manieren worden benaderd met beleid, afhankelijk van macht en *deservingness*. Tabel 3 geeft een overzicht van de verwachte patronen in beleid. Als er toch blijkt dat mensen in aanraking komen met beleid dat niet congruent is met hun sociale constructie, kan er gekozen worden om doelgroepen op te delen (Ingram et al., 2007). Dit maakt het mogelijk om bepaalde delen van de doelgroep voordeliger of nadeliger te behandelen dan de rest. Een voorbeeld hiervan is het onderscheiden van jongeren als

een aparte doelgroep in het strafrecht, zodat jeugddelinquenten andere straffen kunnen krijgen dan volwassenen (Ingram et al., 2007).

3. Methoden

Onderzoeksmethode

Om de percepties over doelgroepen in de Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden en de mogelijke beleidsimplicaties daarvan te onderzoeken is een gerichte kwalitatieve inhoudsanalyse uitgevoerd. Kwalitatieve inhoudsanalyse is een onderzoeksmethode waarmee tekstuele data op een systematische, gestructureerde en grondige manier geanalyseerd kan worden (Fife & Gossner, 2024). De gerichte benadering houdt in dat er gebruik gemaakt wordt van een bestaand conceptueel kader tijdens de analyse. De bevindingen kunnen de theoretische verwachtingen tegenspreken, bevestigen of aanvullen, wat kan bijdragen aan de ontwikkeling en verfijning van de bestaande theoretische kennis (Hsieh & Shannon, 2005). Er is geen sprake van statistische toetsing en de conclusies zijn niet generaliseerbaar.

Deze methode is geschikt voor het analyseren van beleidsteksten. Beleidsdocumenten zijn een rijke bron van informatie over het beeld van doelgroepen waar gerichte interventies vanuit gaan. Er is bijvoorbeeld relevante informatie te herleiden uit de manier waarop beleidsdoelen, oorzaken en problemen worden beschreven en uit de selectie van beleidsinstrumenten om het gedrag van doelgroepen te beïnvloeden (Pierce et al., 2014).

Het sociaal-constructivistische framework van Schneider & Ingram (1993) is gebruikt als conceptueel kader voor deze analyse. Dit perspectief is gericht op het blootleggen van de samenhang tussen normatieve denkbeelden en beleid. Het verbindt beeldvorming over doelgroepen met concrete theoretische verwachtingen over beleidsontwikkeling. De waardengeladen beeldvorming over doelgroepen wordt concreet gemaakt met behulp van het CARIN-framework voor *deservingness*, bestaand uit de criteria controle, houding, wederkerigheid, identiteit en behoefte (Van Oorschot, 2000). Het CARIN-framework is weergegeven in tabel 1 in het theoretisch kader.

Casus

De Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden is een meerjarig interdepartementaal beleidsprogramma waarmee de Nederlandse armoedeaanpak geïntensiveerd wordt. Het programma ging in juli 2022 van start en bestaat uit tijdelijke en structurele interventies. De interventies zijn gericht op het bestrijden van verschillende problemen, waaronder kinderarmoede, bestaansonzekerheid en inkomensonzekerheid, geldzorgen en schulden. Daarnaast bevat het een aantal incidentele maatregelen om mensen op korte termijn te steunen. Deze worden beschreven als een noodpakket om de impact van hoge inflatie, stijgende energieprijzen en hoge kosten voor boodschappen op korte termijn te verminderen. Ook vallen onder dit beleidsprogramma maatregelen waarmee bestaand beleid wordt aangevuld of aangepast, zoals wijzigingen in het sociale zekerheidsstelsel en schuldenbeleid. Er worden dus veel verschillende doelgroepen onderscheiden in de Aanpak. Deze diversiteit maakt het mogelijk om de richting en invulling van beleid te vergelijken. Dat

maakt dit beleidsprogramma een geschikte casus voor het analyseren van de sociale constructie van doelgroepen en de mogelijke implicaties daarvan voor beleid.

Dataselectie en -verzameling

Voor de analyse zijn de drie voortgangsrapportages geselecteerd die horen bij de Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden (kamerdossier 24515). Met deze voortgangsrapportages is de Tweede Kamer ieder halfjaar geïnformeerd over de laatste ontwikkelingen binnen het beleidsprogramma. Er is specifiek gekozen voor het analyseren van voortgangsrapportages omdat deze documenten naar verwachting relevante en betekenisvolle informatie bevatten over de sociale constructie van verschillende doelgroepen in beleid. De teksten gaan onder andere in op de voortgang richting de beleidsdoelen, de stand van zaken omtrent de gekozen maatregelen en de beoogde effecten daarvan, en eventuele aanpassingen die aan het beleid zijn gemaakt (*Kamerstukken II 2022/23, 24515, nr. 654, 1062476*).

De drie voortgangsrapportages bestaan elk uit 35-40 bladzijden en zijn vrij beschikbaar op websites van de Rijksoverheid ([officiëlebekendmakingen.nl](https://officiëlebebekendmakingen.nl) en rijksoverheid.nl). Daarnaast zijn een implementatieplan en een kamerbrief over de Aanpak geraadpleegd voor aanvullende informatie, zonder deze te coderen. Tabel 1 in bijlage 1 geeft een overzicht van de documenten, inclusief bijbehorende publicatiedatum, URL en het aantal pagina's.

Procedure

Om bekend te raken met de data en zicht te krijgen op de doelgroepen die in de Aanpak worden onderscheiden, begon ik met het doorlezen van de beleidsteksten. In deze periode stelde ik daarnaast een conceptueel kader samen voor het beantwoorden van deelvragen 2 en 3, op basis van het theoretisch kader van Schneider & Ingram (1993; 1990) en het CARIN-framework voor *deservingness* (Van Oorschot, 2000; Van Oorschot & Roosma, 2017). Ik gebruikte het programma Atlas.ti voor het lezen en coderen van de teksten. Reflecties en notities over relevante aspecten van de teksten zijn vastgelegd in memo's, zodat deze in latere stadia van het onderzoek opnieuw geraadpleegd konden worden.

Om tot een antwoord te komen op deelvraag 1 ('welke doelgroepen worden onderscheiden in de Aanpak?'), zijn inductieve codes toegepast aan alle tekstdelen die verwijzen naar doelgroepen. Losse codes die inhoudelijk over dezelfde doelgroep gaan, zijn aan het eind van dit proces samengevoegd. Bijvoorbeeld: de code 'jongeren' is een samenvoeging van meerdere codes die op elkaar lijken, namelijk jongeren, jongvolwassenen, mbo-leerlingen, studenten, en jongeren die geen mbo-opleiding doen. Het toekennen van deze descriptieve codes bracht structuur aan in de teksten en maakte relevante data makkelijk vindbaar. Op deze manier is inzichtelijk geworden welke doelgroepen in de Aanpak genoemd worden en hoe deze kunnen overlappen.

Voor het beantwoorden van deelvraag 2 ('welke percepties over de *deservingness* van de doelgroepen bevat de Aanpak?') zijn de teksten gecodeerd met behulp van het CARIN-framework voor *deservingness* (te zien in tabel 1 in het theoretisch kader). Ik ben hiervoor op zoek gegaan naar delen van de tekst die erop wijzen dat doelgroepen wel of niet voldoen aan deze criteria, met behulp van het codeboek in bijlage 2. De resultaten hiervan zijn samengevat in tabel 4. Vervolgens zijn de doelgroepen in de matrix van Schneider & Ingram

(1993) geplaatst aan de hand van *deservingness* en macht (figuur 1 in het theoretisch kader). Om rekening te houden met de machtsposities van de doelgroepen in verhouding tot elkaar, is een inschatting gemaakt van de mate waarin de doelgroepen beschikken over mogelijkheden om politieke invloed uit te oefenen, zoals (financiële) hulpmiddelen en stemrecht. Deze inschatting is per doelgroep toegelicht en onderbouwd onder 'sociale constructie' in de resultatensectie. Figuur 3 in de resultaten geeft de sociale constructie van doelgroepen in de Aanpak weer.

Om deelvraag 3 te beantwoorden ('welke beleidsinstrumenten zijn geselecteerd voor de doelgroepen?') focuste ik op delen van de tekst die aangeven hoe doelgroepen precies worden beïnvloed met gericht beleid. Voor het beantwoorden van deze deelvraag heb ik geen codes toegekend in Atlas.ti, maar stelde ik in Excel een overzicht samen van de richting en invulling van het beleid in de Aanpak. Vervolgens ben ik nagegaan in hoeverre de bevindingen overeenkwamen met de theoretische verwachtingen van Schneider & Ingram (1993), zoals weergegeven in tabel 3 in het theoretisch kader.

Wetenschappelijke nauwkeurigheid

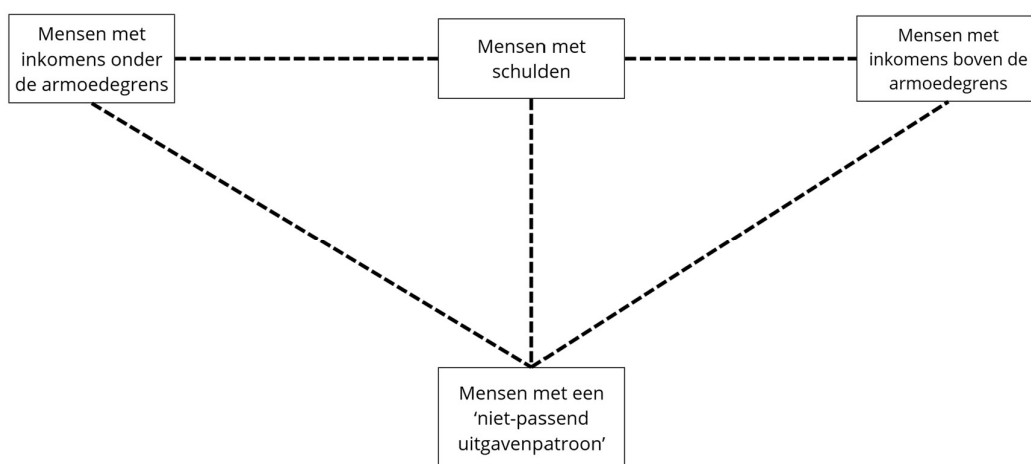
Ik heb rekening gehouden met de vier kwaliteitscriteria voor kwalitatief onderzoek die ontwikkeld zijn door Lincoln & Guba (1985). Daarbij hanteer ik de Nederlandse vertalingen van deze concepten door Bakker en de Boer (2021). De kwaliteitscriteria zijn geloofwaardigheid ('credibility'), overdraagbaarheid ('transferability'), onafhankelijkheid ('dependability') en navolgbaarheid ('confirmability'). Geloofwaardigheid hangt af van de mate waarin de resultaten te beschouwen zijn als een logische, herkenbare interpretatie van de data. Bevindingen zijn geloofwaardiger wanneer meerdere mensen tot dezelfde interpretatie van de data komen. Gedurende het onderzoek heb ik overlegd met onderzoekers van het SCP die ook bezig waren met het analyseren van aannames in de Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden. Op deze manier heb ik kunnen peilen of mijn resultaten in lijn waren met hun interpretaties van de data. Desondanks zal er sprake zijn van een zekere mate van beïnvloeding door persoonlijke opvattingen en percepties, aangezien de data-analyse door één persoon is uitgevoerd. Overdraagbaarheid heeft te maken met de vraag of de bevindingen ook van toepassing zouden zijn in andere contexten. De resultaten van deze analyse zijn niet generaliseerbaar, maar een gedetailleerde weergave van de casus helpt om inzichtelijk te maken in welke context de resultaten tot stand zijn gekomen (Shenton, 2004). Dit maakt het makkelijker voor andere onderzoekers om in te schatten in hoeverre de casus overeenkomt met andere beleidsprogramma's, wat een indicatie geeft over de mate waarin de conclusies overdraagbaar zijn. Onafhankelijkheid wordt bepaald door de mate van consistentie en stabiliteit in de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd. Het is belangrijk dat keuzes tijdens het onderzoeksproces het resultaat zijn van overleg en consensus tussen meerdere onderzoekers, in plaats van gemak voor de onderzoeker of willekeur. Met dit criterium is rekening gehouden door geregeld te overleggen over methodologische keuzes met onderzoekers van het SCP, met name bij het opstellen van een onderzoeksplan en het ontwikkelen van een theoretisch kader (in de beginfase van het onderzoek). Navolgbaarheid heeft te maken met transparantie, enerzijds over de keuzes die gemaakt zijn in het onderzoek en anderzijds over de impact van de onderzoeker zelf op de bevindingen. Voor dit criterium is het

belangrijk dat het inzichtelijk is hoe de data heeft geleid tot bevindingen en conclusies. Ik leg daarom zo transparant en gedetailleerd mogelijk uit hoe ik tot de resultaten ben gekomen. Deze uitleg onderbouw ik met relevante citaten en nauwkeurige bronvermelding. Daarnaast geef ik een uitgebreide beschrijving van de gebruikte onderzoeksmethoden.

4. Resultaten

Deelvraag 1: Welke doelgroepen worden onderscheiden in de Aanpak?

Alle doelgroepen in de Aanpak hebben met elkaar gemeen dat zij door de overheid gezien worden als groepen die financiële problemen (dreigen te) hebben. Er worden vier inhoudelijke doelgroepen onderscheiden in de teksten: mensen met inkomens onder de armoedegrens, mensen met inkomens boven de armoedegrens, en mensen met schulden. De mensen die bij deze doelgroepen horen, bezitten in de ogen van beleidsmakers bepaalde gedeelde kenmerken of omstandigheden. Figuur 2 laat deze doelgroepen zien.



Figuur 2: Grafische weergave van de centrale doelgroepen in de Aanpak. Stippellijnen geven aan dat er overlap tussen de doelgroepen mogelijk is.

Ten eerste benoemen de teksten een doelgroep bestaand uit mensen met inkomens onder de armoedegrens. Deze mensen verdienen minder dan het 'niet-veel-maar-toereikend'-budget van het SCP (hierna: NVMT-budget). Dat betekent dat zij te weinig geld hebben voor het betalen van de minimale basisbehoeften (zoals voedsel, huisvesting, kleding) en de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie. De doelgroep bestaat voornamelijk uit mensen met lage, onregelmatige inkomens (waaronder flexwerkers en zzp'ers) en ontvangers van uitkeringen. Mensen die bij deze groep horen, kunnen dus inkomen hebben uit werk of uit sociale voorzieningen, zoals de bijstand. Daarnaast heeft deze doelgroep recht op inkomensondersteuning in de vorm van toeslagen.

Ten tweede wordt een doelgroep onderscheiden die bestaat uit mensen die meer verdienen dan het NVMT-budget. Dat betekent dat deze mensen volgens de berekeningen van het SCP genoeg geld zouden moeten hebben om rond te komen. Naar deze doelgroep wordt in de teksten onder andere verwezen als: mensen met inkomens boven het bestaansminimum, middeninkomens, (boven)modale inkomens, en hogere inkomens.

Ten derde wordt in de Aanpak gesproken over een doelgroep met schulden. Deze groep wordt opgedeeld in twee categorieën: mensen met schulden vanwege armoede of mensen met (in principe) voldoende inkomen. Er is dus overlap mogelijk tussen mensen met schulden en de beide inkomensgroepen:

“Schulden zijn echter niet enkel een probleem van te weinig geld. Ook mensen met voldoende inkomen kunnen in de schuldenproblemen raken.” (*Kamerstukken II* 2022/23, 24515, nr. 698, 1095328, p. 6)

Tot slot wordt gesproken over een groep mensen waarbij de uitgaven hoger zijn dan het inkomen, “zelfs als ze een inkomen hebben waarbij ze normaliter niet in armoede zouden hoeven verkeren (inkomen boven NVMT-budget)” (*Kamerstukken II* 2022/23, 24515, nr. 654, 1062477, p. 1). Deze groep wordt beschreven als mensen met een ‘niet-passend uitgavenpatroon’ die moeite hebben met taal, rekenen en digitale vaardigheden. Deze doelgroep kan overlappen met beide inkomensniveaus en met de doelgroep met schulden.

Naast deze inhoudelijke verdeling wordt ook onderscheid gemaakt tussen mensen op basis van leeftijdscategorie. De Aanpak onderscheidt kinderen, jongeren en volwassenen als doelgroepen. Ouderen worden bijna niet genoemd in de teksten. De leeftijdsgroepen overlappen met de drie inhoudelijke doelgroepen. Volwassenen kunnen bijvoorbeeld verschillende inkomensniveaus hebben en kunnen schulden hebben. Kinderen kunnen bij gezinnen horen met verschillende inkomensniveaus en met schulden. In het beleid wordt vooral aandacht besteed aan kinderen die opgroeien in armoede, wat impliceert dat zij horen bij gezinnen met inkomens onder de armoedegrens. Jongeren zijn een bijzondere doelgroep omdat zij bij een gezin kunnen horen, maar ook zelf geldproblemen kunnen ervaren. Er worden verschillende leeftijdscategorieën gebruikt voor jongeren in de Aanpak, waaronder ‘de leeftijdsgroep rond 30 jaar’ en ‘jongeren tot 35 jaar’, maar ook ‘minderjarigen’, ‘studenten’ of ‘middelbare scholieren’. De doelgroep jongeren kan dus overlappen met kinderen of met volwassenen. Ook kunnen jongeren horen bij gezinnen met inkomens onder of boven de armoedegrens en met schulden. Daarnaast is het mogelijk dat jongeren zelf schulden ontwikkelen.

Deelvraag 2: Wat voor percepties over de *deservingness* van deze doelgroepen blijken uit de Aanpak?

Om deze deelvraag te beantwoorden wordt besproken wat voor percepties over doelgroepen te herkennen zijn in de Aanpak aan de hand van de vijf CARIN-criteria voor *deservingness*: controle, houding, wederkerigheid, identiteit en behoefte (Van Oorschot, 2000). Daarnaast wordt een inschatting gemaakt van de mate waarin doelgroepen beschikken over macht, waarna de sociale constructies van de doelgroepen ingedeeld worden in de matrix van Schneider & Ingram (1993) (te zien in figuur 1 in het theoretisch kader). Een eigen bewerking van deze matrix toont de resultaten van deelvraag 2 (figuur 2 in de resultatensectie).

Kinderen

In de Aanpak komen bij kinderen voornamelijk de criteria controle, wederkerigheid en behoefte naar voren. Kinderen worden niet verantwoordelijk gesteld voor de financiële problemen van het gezin, zoals het volgende citaat laat zien:

“Armoede onder kinderen is schrijnend. Zij hebben geen invloed op hun gezinssituatie, de oorzaken en oplossingen van armoede, maar dragen de negatieve gevolgen ervan hun gehele levensloop met zich mee.” (*Kamerstukken II 2020/21*, 24515, nr. 643, p. 5)

Daarnaast wordt veel aandacht besteed aan de toekomst van kinderen. Er wordt bijvoorbeeld benoemd dat het belangrijk is om te voorkomen dat kinderen die opgroeien in armoede tekorten ervaren, omdat de ontwikkeling en toekomstkansen van kinderen hierdoor belemmerd kunnen worden. Een bijkomende reden voor het helpen van deze doelgroep is het doorbreken van intergenerationele armoede (*Kamerstukken II 2023/24*, 24515, nr. 765, 1149783, p. 17). Volgens het CARIN-framework kan wederkerigheid afhangen van de bijdrage die de doelgroep levert in het heden, maar ook van bijdragen uit het verleden of potentiële bijdragen in de toekomst. Het benoemen van de toekomstige prestaties en kansen van kinderen is dus te beschouwen als een teken dat kinderen beschouwd worden als een wederkerige doelgroep.

De behoefte aan hulp van kinderen wordt gezien als bijzonder groot, vergeleken met andere doelgroepen. Dat is ten eerste te merken aan het gebruik van woorden die emotie oproepen, zoals het beschrijven van kinderarmoede als ‘schrijnend’ in bovenstaand citaat. Ten tweede worden in de Aanpak bij kinderen vaker specifieke voorbeelden gegeven van de tekorten die zij kunnen ervaren doordat zij in armoede leven. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over kinderen die geen schoolspullen hebben, zonder ontbijt naar school gaan, op een matras op de grond slapen en in een huis zonder vloerbedekking wonen (*Kamerstukken II 2023/24*, 24515, nr. 765, 1149783, p. 9). Ten derde gaan de teksten in detail in op de ingrijpende gevolgen van kinderarmoede. Er wordt bijvoorbeeld besproken dat armoede “op vrijwel alle levensdomeinen” merkbaar is voor kinderen en dat zij zowel materiële als immateriële tekorten ervaren door armoede (*Kamerstukken II 2022/23*, 24515, nr. 698, 1095328, p. 8). De teksten benoemen niet alleen de schade die armoede toebrengt aan kinderen in het heden, maar ook de negatieve impact die armoede op lange termijn op hen kan hebben (*Kamerstukken II 2022/23*, 24515, nr. 698, 1095328, p. 8). In de teksten wordt dus uitgebreid besproken hoe kinderen last hebben van armoede: materieel en immaterieel, op alle levensdomeinen, in het heden en in de toekomst. Andere doelgroepen kunnen ook verschillende dimensies van armoede ervaren, maar in de teksten wordt dit vooral bij kinderen benoemd.

Sociale constructie

Op basis van het CARIN-framework zijn kinderen te beschouwen als *deserving*. Zij hebben namelijk weinig controle over de problematiek, zij zijn te beschouwen als wederkerig en hun behoefte aan hulp wordt ingeschat als groot. Kinderen zijn te zien als een doelgroep met weinig macht. De naasten van kinderen kunnen wel over macht of politieke invloed

beschikken, maar in de Aanpak worden kinderen over het algemeen behandeld als een aparte doelgroep die losstaat van het gezin. Het gebrek aan macht van de doelgroep, gecombineerd met het beeld dat zij *deserving* zijn, maakt dat kinderen het beste passen binnen de categorie 'afhankelijken' uit het framework van Schneider & Ingram (1993).

Jongeren

Als het gaat over jongeren, komen met name de CARIN-criteria controle en wederkerigheid naar voren in de Aanpak. In de teksten wordt een beeld geschetst van jongeren als een doelgroep die meer controle heeft over geldproblemen dan kinderen. Kinderen worden beschreven als compleet onschuldig, terwijl de teksten bij jongeren wel individueel gedrag en eigen keuzes benoemen als mogelijke oorzaken van geldproblemen.

“Met geld omgaan moet je leren. Zo leg je de basis voor een financieel gezonde toekomst. Veel jongeren komen tijdens hun studie financieel op eigen benen te staan. Hoe hiermee om te gaan blijkt in de praktijk een uitdaging.” (*Kamerstukken II 2023/24*, 24515, nr. 733, 1120989, p. 8)

Er wordt dus verantwoordelijkheid toegekend aan jongeren, maar aan die verantwoordelijkheid zitten wel grenzen. Wanneer jongeren financieel in de problemen komen, wordt dat namelijk niet alleen gewijt aan de acties en keuzes van de doelgroep, maar ook aan het feit dat de capaciteit van de doelgroep om verstandige keuzes te maken beperkt is:

“Dit is verwerpelijk en moeten we niet willen, omdat minderjarigen de gevolgen niet kunnen overzien van het aangaan van dit soort krediet en zichzelf daarmee in de problemen kunnen werken.” (*Kamerstukken II 2023/24*, 24515, nr. 765, 1149783, p. 17)

De toekomst is opnieuw een veelvoorkomend onderwerp als het gaat over jongeren in de Aanpak. Jongeren worden beschreven als een doelgroep die aan het leren is om 'financieel weerbaar' te worden. Dit wijst op de verwachting dat deze doelgroep in de toekomst een bijdrage zal leveren aan de samenleving door verstandige financiële keuzes te maken. Investeren in jongeren wordt beschouwd als een manier om toekomstige armoede en geldproblemen te voorkomen. Dit wijst op de perceptie van jongeren als een wederkerige doelgroep.

Sociale constructie

Op basis van de criteria controle en wederkerigheid komt een beeld naar voren van de doelgroep als minder *deserving* dan kinderen, maar meer *deserving* dan de gemiddelde persoon. Jongeren beschikken daarnaast over meer macht dan kinderen, aangezien ouder worden samengaat met een toename in zelfstandigheid en autonomie. Wel hebben zij minder macht dan volwassenen, aangezien jongeren nog niet helemaal op eigen benen (kunnen) staan en minderjarigen geen stemrecht hebben. In het framework van Schneider &

Ingram (1993) zouden jongeren het best passen binnen de categorie 'afhankelijken' (weinig macht, wel *deserving*).

Mensen met inkomens boven de armoedegrens

In de teksten zijn de criteria controle, wederkerigheid, behoefte terug te zien bij deze doelgroep. Er worden veel oorzaken van geldproblemen en armoede genoemd die niet binnen de controle van het individu liggen, zoals 'recente maatschappelijke ontwikkelingen', 'een gebeurtenis of hoge lasten' of 'de ongekende inflatie van afgelopen jaar' (*Kamerstukken II 2022/23*, 24515, nr. 698, 1095328, p. 12). Ook worden de geldproblemen van deze mensen beschreven als 'te hoge onvermijdelijke kosten', wat wijst op de perceptie dat de geldproblemen niet veroorzaakt zijn door vergissingen of onverstandige keuzes van de doelgroep. De doelgroep wordt dus niet beschouwd als verantwoordelijk voor het veroorzaken van de problematiek.

Deze doelgroep bestaat uit mensen die werken, waardoor zij volgens het CARIN-framework te beschouwen zijn als wederkerig. Bovendien worden de geldproblemen van deze groep beschreven als tijdelijk. Dat wijst op de verwachting dat de doelgroep in de toekomst geen hulp meer nodig zal hebben, en dus weer volledig zal kunnen bijdragen. Uit de teksten blijkt ook de perceptie dat deze mensen voor het eerst geldproblemen ervaren (en dus nooit eerder gebruik hebben gemaakt van het sociale zekerheidssysteem).

De behoefte aan hulp van deze doelgroep wordt serieus genomen. De doelgroep wordt afgebeeld als een groep die noodgedwongen overheidssteun moet accepteren omdat zij geen andere keus hebben, zoals het volgende citaat laat zien:

"Door de recente maatschappelijke ontwikkelingen zijn er veel mensen die een beroep moeten doen op organisaties en private initiatieven voor het krijgen van voedsel en materiële ondersteuning." (*Kamerstukken II 2022/23*, 24515, nr. 698, 1095328, p. 11)

Sociale constructie

Op basis van de CARIN-criteria controle, wederkerigheid, en behoefte is te concluderen dat deze doelgroep *deserving* wordt gevonden. Daarnaast kunnen we aannemen dat deze doelgroep meer politieke macht heeft dan de andere doelgroepen in de Aanpak, aangezien zij beschikken over meer (financiële) hulpmiddelen. In verhouding met de andere doelgroepen zijn mensen met inkomens boven de armoedegrens te zien als bevoordeelden, want zij hebben meer macht en worden *deserving* gevonden.

Mensen met inkomens onder de armoedegrens

In de teksten komen de CARIN-criteria controle, wederkerigheid en behoefte naar voren. Er wordt veel aandacht besteed aan 'niet-gebruik', het feit dat niet iedereen die recht heeft op inkomensondersteuning gebruik maakt van de beschikbare voorzieningen en regelingen:

“Tot slot krijgen veel mensen in Nederland inkomensondersteunende maatregelen. Deze zijn van belang om te kunnen voorzien in het levensonderhoud. We hebben specifieke maatregelen genomen om te zorgen dat mensen deze maatregelen ook daadwerkelijk gebruiken.” (*Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 733, 1120989, p. 9*)

Niet-gebruik wordt beschreven als een belangrijke oorzaak van armoede en geldproblemen bij deze doelgroep. In het beleid ligt de focus vooral op het bestrijden van niet-gebruik door mensen te informeren over regelingen waar zij mogelijk recht op hebben. Dit wijst op de perceptie dat de doelgroep wel controle heeft over de oorzaak van hun geldproblemen. In de teksten wordt bijvoorbeeld benoemd dat ‘niet-gebruikers’ geld mislopen. Het lijkt erop dat het beschouwd wordt als de verantwoordelijkheid van de doelgroep om inkomensondersteuning aan te vragen als zij dat nodig hebben. Tegelijkertijd wordt echter ook in de teksten benoemd dat er onderliggende oorzaken van niet-gebruik bestaan waar de overheid verantwoordelijk voor is, zoals de onvoorspelbaarheid en complexiteit van het toeslagensysteem:

“Een grote vereenvoudiging van de sociale zekerheid is hard nodig om de bestaanszekerheid beter te garanderen. Er zijn nu te veel regelingen die niet goed op elkaar aansluiten, met uiteenlopende begrippen en gegevens, rechten en verplichtingen. Het is daarom nodig om naar het gehele stelsel van inkomensondersteuning te kijken en met aanpassingen te komen die nodig zijn om verschillende groepen mensen te ondersteunen.” (*Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 733, 1120989, p. 13*)

Er worden binnen deze doelgroep twee deelgroepen onderscheiden: mensen met inkomen uit werk en mensen met inkomen uit voorzieningen, zoals de bijstand. Deze twee doelgroepen hebben allebei recht op inkomensondersteunende maatregelen, zoals toeslagen. De groep mensen met inkomen uit werk wordt volgens het CARIN-framework mogelijk beschouwd als wederkeriger, vanwege het idee dat mensen die werken meer bijdragen aan de samenleving.

De behoefte aan hulp van mensen met inkomens onder de armoedegrens wordt afgebeeld als groot en urgent. De teksten gaan namelijk in detail in op de problematiek die deze doelgroep ervaart, met voorbeelden die de dagelijkse worsteling van de doelgroep schetsen, zoals “geen geld hebben voor een buskaartje of geen bezoek durven te ontvangen, omdat er geen geld is voor een koekje bij de thee of omdat het huis koud is, omdat stoken te veel geld kost” (*Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 765, 1149783, p. 9*).

Sociale constructie

De teksten suggereren dat mensen met inkomens onder de armoedegrens gezien worden als minder *deserving* dan jongeren, kinderen en mensen met inkomens boven de armoedegrens. De doelgroep verdient volgens de teksten wel hulp, maar die hulp is niet onvoorwaardelijk. Deze doelgroep heeft meer mogelijkheden om politieke invloed uit te oefenen dan jongeren en kinderen (bijvoorbeeld vanwege het stemrecht), maar het is

aannemelijk dat zij vanwege het lagere inkomen minder macht hebben dan mensen met inkomens boven de armoedegrens.

Binnen deze doelgroep wordt onderscheid gemaakt tussen werkenden en niet-werkenden. Mensen met inkomens uit werk worden mogelijk beschouwd worden als wederkeriger (en dus mogelijk meer *deserving*) dan mensen met inkomens uit voorzieningen. Daarnaast is het aannemelijk dat werkenden meer mogelijkheden hebben om politieke invloed uit te oefenen, bijvoorbeeld omdat zij eventueel terecht kunnen bij vakbonden en belangenorganisaties. Werkenden met inkomens onder de armoedegrens zijn daarom te beschouwen als afhankelijken in het framework van Schneider & Ingram (1993) (wel *deserving*, weinig macht). Niet-werkenden met inkomens onder de armoedegrens zijn iets minder *deserving* en machtig en komen daarom dichterbij de afwijkenden (niet *deserving*, weinig macht).

Mensen met een 'niet-passend uitgavenpatroon'

In de teksten wordt benoemd dat er een groep mensen is die niet rond kan komen vanwege te hoge uitgaven. Deze uitgaven worden beschreven als een gevolg van de eigen keuzes van de doelgroep, niet als een tekort aan inkomen of een consequentie van de gestegen kosten van voedsel en energie. In het beeld dat geschetst wordt van deze groep komen de CARIN-criteria controle en houding naar voren.

De oorzaak van de problematiek van deze doelgroep wordt beschreven als een 'niet-passend uitgavenpatroon' (*Kamerstukken II 2022/23, 24515, nr. 654, 1062477, p. 2*). Daarmee wordt bedoeld dat de doelgroep onverstandige financiële keuzes maakt. De controle wordt dus bij de doelgroep zelf geplaatst. Dit beeld wordt verder niet onderbouwd. De teksten geven aan dat er weinig bekend is over de uitgaven van deze groep:

“De groep met geldzorgen door een niet-passend uitgavenpatroon hebben we niet goed in beeld omdat het zicht op deze uitgaven beperkt is.” (*Kamerstukken II 2022/23, 24515, nr. 654, 1062477, p. 2*)

Naar deze groep wordt ook verwezen als mensen met 'onvoldoende basisvaardigheden' (*Kamerstukken II 2022/23, 24515, nr. 698, 1095328, p. 17*). Dit wijst op de perceptie dat de doelgroep niet voldoet aan de norm, wat een indicatie is dat de houding van deze groep niet passend wordt gevonden.

Sociale constructie

Op basis van de criteria controle en houding komt uit de teksten naar voren dat deze doelgroep beschouwd wordt als minder *deserving* dan de andere groepen. Daarnaast is het aan te nemen dat deze groep weinig macht heeft, aangezien er volgens de teksten bij hen vaak sprake is van barrières die mensen ervan kunnen weerhouden om deel te nemen aan politieke processen, zoals 'moeite hebben met lezen, schrijven, rekenen en digitale vaardigheden' (*Kamerstukken II 2022/23, 24515, nr. 698, 1095328, p. 17*) en 'laaggeletterdheid of anderstaligheid of het hebben van een licht verstandelijke beperking'

(*Kamerstukken II 2022/23*, 24515, nr. 654, 1062477, p. 2). De doelgroep lijkt het best te passen bij de afwijkenden (weinig macht, niet *deserving*).

Mensen met schulden

Bij mensen met schulden komen in de Aanpak de criteria controle, houding, wederkerigheid, en behoefte naar voren. Er zijn verschillende percepties te herkennen over de mate waarin de doelgroep controle heeft over de problematiek. Bij mensen met inkomens net boven het bijstandsniveau worden oorzaken voor schulden genoemd waar het individu weinig controle over heeft, zoals “een kapotte wasmachine, verlies van een baan of een onverwachte hoge terugvordering van te veel ontvangen toeslagen” (*Kamerstukken II 2023/24*, 24515, nr. 733, 1120989, p. 25). Deze mensen lopen volgens de teksten een vergroot risico op schulden omdat zij geen financiële buffer hebben, waardoor kleine tegenslagen al snel tot geldproblemen en betalingsachterstanden kunnen leiden. In de teksten wordt de verwachting uitgesproken dat de maatregelen waarmee de Aanpak de bestaanszekerheid van mensen met lage inkomens versterkt ook het risico op schulden zullen verkleinen voor deze doelgroep. Verder bevat de Aanpak geen beleid dat specifiek gericht is op mensen met schulden door armoede.

In de teksten wordt ook een groep mensen onderscheiden bij wie het ontbreken van een financiële buffer niet wordt gezien als de hoofdoorzaak van schulden. Het ontstaan van schulden wordt bij deze doelgroep beschreven als een ‘opzichzelfstaand probleem’ waar specifieke maatregelen voor nodig zijn (*Kamerstukken II 2023/24*, 24515, nr. 733, 1120989, p. 25). Voor dit probleem worden verschillende onderliggende oorzaken genoemd:

“Hulp vragen bij schulden is moeilijk, vaak spelen gevoelens van schaamte en angst een rol. Het is belangrijk dat rekeningen niet te snel oplopen wanneer mensen deze niet kunnen betalen en mensen snel aan de bel trekken.” (*Kamerstukken II 2023/24*, 24515, nr. 733, 1120989, p. 25)

Sommige van deze oorzaken plaatsen de controle meer bij de doelgroep zelf (bijvoorbeeld: mensen vragen te laat hulp), terwijl andere oorzaken ook verantwoordelijkheid toekennen aan het systeem of aan andere partijen die betrokken zijn bij schulden (bijvoorbeeld: het duurt te lang voordat mensen hulp krijgen en de schulden blijven eindeloos toenemen vanwege de incassokosten die incassobureaus innen).

Als iemand meerdere schulden heeft bij verschillende schuldeisers, wordt gesproken van problematische schulden. Mensen met problematische schulden hebben volgens de teksten weinig controle meer over de situatie, omdat de problematiek te complex en omvangrijk is geworden. De overgang van beginnende schulden naar problematische schulden wordt gezien als een teken dat de problematiek “mensen boven het hoofd stijgt” (*Kamerstukken II 2023/24*, 24515, nr. 733, 1120989, p. 25).

De houding van mensen met schulden wordt op drie verschillende manieren geschetst in de teksten. De doelgroep wordt omschreven als hulpbehoevende mensen die ‘echt niet kunnen betalen’, als onverstandige mensen die ervoor kiezen om geen hulp in te schakelen bij

schulden of als egoïstische mensen die simpelweg niet mee willen werken. Er worden dus af en toe vraagtekens gezet bij de intenties van mensen met schulden, bijvoorbeeld door te benoemen dat er ook 'doelbewuste wanbetalers' zijn. En als het gaat over nazorg bij mensen die in het verleden schulden hebben gehad, wordt de doelgroep afgebeeld als mensen die niet openstaan voor hulp:

“Gemeenten zijn verplicht om nazorg te bieden volgens de Wgs. In praktijk blijkt het echter moeilijk om nazorg te bieden aan mensen die een schuldsaneringsregeling hebben afgerond. Zichtbaar is dat mensen na het afronden van een schuldsaneringsregeling niet meer altijd openstaan voor begeleiding.” (*Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 733, 1120989, p. 32*)

Mensen met schulden worden weergegeven als een groep die niet wederkerig is. In de teksten wordt namelijk benoemd dat schulden kosten opleveren voor de maatschappij en dat bedrijven recht hebben op betaling. Het helpen van mensen met schulden wordt afgebeeld als onvermijdelijk, aangezien het alternatief (geen hulp bieden) nog nadeliger is:

“Natuurlijk moeten rekeningen worden betaald, maar niemand is er bij gebaat om schulden eindeloos te laten oplopen. De schuldenaar niet, de schuldeiser niet en ook de maatschappij niet.” (*Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 765, 1149783, p. 23*)

De behoefte aan hulp van mensen met beginnende schulden wordt afgebeeld als urgent en belangrijk. De teksten gaan in op de grote emotionele impact van problematische schulden op de doelgroep:

“Problematische schulden ontnemen mensen vaak ieder perspectief om hun leven vorm te geven. De onbetaalde rekeningen zorgen ervoor dat je nooit zorgeloos bent en de schulden je leven gaan bepalen.” (*Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 733, 1120989, p. 24*)

Deze beschrijving wijst op de perceptie dat mensen met schulden het zwaar hebben, met name als er sprake is van meerdere grote schulden bij verschillende schuldeisers.

Sociale constructie

Bij mensen met schulden valt het op dat er variatie bestaat in de sociale constructie van de doelgroep. Dat is met name te zien aan het CARIN-criterium controle. Over mensen met schulden vanwege armoede lijkt iets positiever gedacht te worden, aangezien zij afgebeeld worden als een doelgroep met weinig controle over hun schulden. De maatregelen in de Aanpak zijn vooral gericht op mensen met schulden die niet door armoede komen, een groep die minder *deserving* wordt afgebeeld vanwege de perceptie dat zij meer invloed hebben over het probleem.

De inkomensniveaus en sociale posities van mensen met schulden kunnen verschillen. De mate waarin deze groep beschikt over macht varieert dus ook. Wel is het aannemelijk dat de mogelijkheden die deze groep heeft om invloed uit te oefenen beperkt is vanwege de

stressvolle en gestigmatiseerde financiële situatie en door het feit dat zij verplicht zijn om de schulden terug te betalen. Het beeld van mensen met schulden past het best bij de sociale constructie van afwijkenden (niet *deserving*, weinig macht), vooral als de schulden niet door armoede komen.

Overzicht

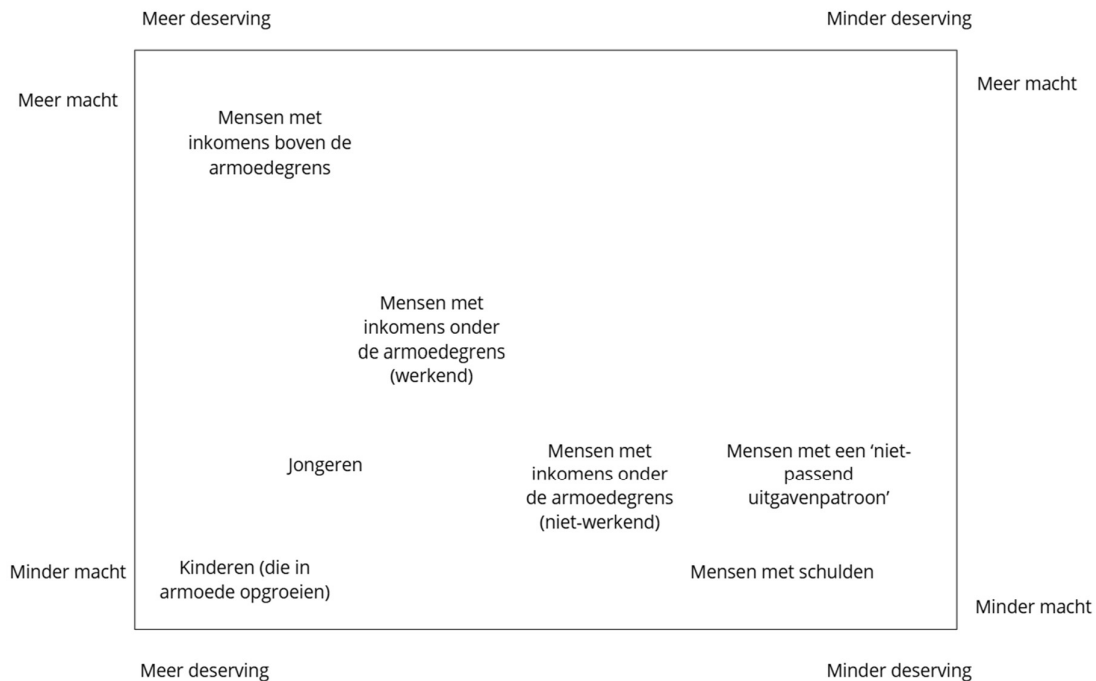
Ter samenvatting is in tabel 4 per CARIN-criterium aangegeven of er een beeld van de doelgroep wordt geschetst in de teksten als *deserving* of niet. Uit de teksten komen verschillende percepties naar voren over werkenden en niet-werkenden met inkomens onder de armoedegrens. Daarom zijn deze groepen apart weergegeven in tabel 4.

*Tabel 4: Weergave van de deservingness van de doelgroepen in de Aanpak aan de hand van de CARIN-criteria. Per criterium is met symbolen aangegeven wat voor indicaties de teksten bevatten over de deservingness van doelgroepen**

	Controle	Houding	Wederkerigheid	Identiteit	Behoefte
Kinderen	✓		✓		✓
Jongeren	✓ / x		✓		
Boven de armoedegrens	✓		✓		✓
Onder de armoedegrens (werkend)	x		✓		✓
Onder de armoedegrens (niet-werkend)	x		x		
Niet-passend uitgavenpatroon	x	x			
Schulden (niet door armoede)	✓ / x	x	x		✓

* ✓ = Wel *deserving*; x = Niet *deserving*; ✓ / x = Tegenstrijdig of onduidelijk beeld van *deservingness*; Lege vakjes geven aan dat er geen indicaties over *deservingness* zijn gevonden.

Figuur 2 geeft een overzicht van de sociale constructies van de doelgroepen uit de Aanpak, op basis van de resultaten van deelvraag 2. De dimensies macht en *deservingness* zijn gevisualiseerd als een spectrum, zodat het mogelijk wordt om variatie tussen doelgroepen weer te geven. Het beeld dat van doelgroepen bestaat verschilt dus, zelfs als zij volgens de theorie bij dezelfde categorie horen (bevoorreed, afhankelijk, mededinger of afwijkend).



Figuur 2: Eigen bewerking van de matrix van Schneider & Ingram (1993) waarin de sociale constructies van de doelgroepen in de Aanpak worden weergegeven aan de hand van macht en deservingness

Deelvraag 3: Wat voor beleidsinstrumenten worden voor de doelgroepen in de Aanpak geselecteerd?

Voor het beantwoorden van deze deelvraag maak ik gebruik van het framework van Schneider & Ingram (1990) voor beleidsinstrumenten, zoals weergegeven in tabel 2 in het theoretisch kader. In dit schema wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende beleidsinstrumenten: autoriteit, capaciteit, kosten en baten, symbolen en waarden, en leren. Daarnaast gebruik ik tabel 3 in het theoretisch kader om de invulling van beleid per doelgroep te vergelijken met de theoretische verwachtingen van Schneider & Ingram (1993).

Mensen met hogere inkomens

De Aanpak bevat een aantal nieuwe steunmaatregelen die gericht zijn op het helpen van mensen die moeite hebben met het betalen van de energierekening, maar een te hoog inkomen hebben om gebruik te maken van de reguliere hulpverlening. Het beleid voor deze doelgroep bestaat vooral uit het bieden van financiële steun (capaciteit). Er is bijvoorbeeld twee keer automatisch een bedrag van €190 verstrekt aan alle Nederlandse huishoudens om de hoge energieprijzen te compenseren. Ook is een tijdelijk prijsplafond ingesteld om de energiekosten beperkt te houden onder een bepaald maximumgebruik, opnieuw zonder inkomenseisen. Daarnaast is tijdelijk extra subsidie verschaft aan het Rode Kruis, zodat de

mensen die 'tussen wal en schip vallen' vanwege te hoge inkomens toch toegang konden krijgen tot voedselhulp (*Kamerstukken II 2022/23*, 24515, nr. 698, 1095328, p. 12).

Kenmerkend aan deze maatregelen is dat er geen extra voorwaarden, verplichtingen, begeleiding, controles of informatieverstrekking bij horen. Daaruit blijkt de aanname dat de doelgroep zelf goed in staat is om op de juiste manier met geld om te gaan (Schneider & Ingram, 1990). De hulp die de overheid biedt, wordt gepresenteerd als een compensatie voor 'onacceptabel hoge kosten', niet als een gift die de doelgroep ontvangt van de maatschappij.

Op deze manier weerspiegelt beleid impliciet de sociale constructie van bevooroordeelden als machtig en *deserving*. Deze bevindingen zijn in lijn met de theoretische verwachtingen van Schneider & Ingram (1993). Zij stellen namelijk dat beleid voor bevooroordeelden over het algemeen positief is, veel ruimte biedt voor autonomie en weinig voorwaarden stelt voor het ontvangen van hulp.

Mensen met lagere inkomens

Energiekosten

Voor mensen met lage inkomens die moeite hebben met het betalen van de energierekening is de energietoeslag geïntroduceerd. Deze vorm van steun is inkomensafhankelijk en wordt deels automatisch en deels op aanvraag verstrekt. De energietoeslag is als maatregel dus voordeliger dan de energiecompensatie en het prijsplafond. Dit komt overeen met de theoretische verwachtingen: beleid voor afhankelijken is veelal positief, maar de hulp die geboden wordt is beperkt en wordt alleen verstrekt als mensen kunnen bewijzen dat zij voldoen aan bepaalde criteria.

In de teksten wordt ook gesproken over energiearmoede, een probleem dat gesignaleerd is bij een doelgroep die beschreven wordt als 'kwetsbare huishoudens met hoge energiekosten'. De term 'energiearmoede' wordt gebruikt als het gaat over mensen met lage inkomens die geldproblemen ervaren, maar niet bij mensen met hogere inkomens. De maatregelen die specifiek bedoeld zijn om energiearmoede tegen te gaan, bestaan voornamelijk uit educatie en informatieverstrekking. Er werd bijvoorbeeld informatie verspreid over energiearmoede en er is bewustwording gecreëerd door evenementen te organiseren bij mensen in de wijk. Daarnaast zijn energiefixers ingezet, die 'helpen kwetsbare huishoudens in huur- en koopwoningen op korte termijn hun energieverbruik te verlagen door middel van energieadvies en kleine tot middelgrote energiebesparende maatregelen' (*Kamerstukken II 2022/23*, 24515, nr. 698, 1095328, p. 13).

Als hulp samengaat met (verplichte) begeleiding, informatieverstrekking en educatie, duidt dat op de aanname dat de doelgroep zich niet op de gewenste manier kan of wil gedragen (Schneider & Ingram, 1990). Dit komt overeen met het beeld van deze doelgroep als incapabel, zwak en afhankelijk. Opvallend is dat er met deze maatregelen geprobeerd wordt om het gedrag van de doelgroep te veranderen, terwijl beleid gericht op mensen met hogere inkomens geen gedragsverandering vereist.

Sociale zekerheid

In de Aanpak worden ook maatregelen besproken die bedoeld zijn om het sociale zekerheidssysteem aan te vullen of te veranderen. Het bestaande stelsel is, zoals verwacht op basis van het conceptueel kader, vrij voorwaardelijk. Toeslagen zijn bijvoorbeeld inkomensafhankelijk en worden alleen op aanvraag verstrekt. Veel van de aanvullende maatregelen in de Aanpak zijn bedoeld om de doelgroep te stimuleren om deze bestaande hulp aan te vragen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de dienstverlening en informatievoorziening aan burgers vanuit de overheid te verbeteren.

Er worden ook nieuwe, aanvullende maatregelen genoemd die tegen de theoretische verwachtingen in gaan. Ten eerste is gekozen voor maatregelen die voordelig zijn voor mensen met lagere inkomens, zonder dat daarbij aanvraagprocedures of extra criteria gelden. Voorbeelden zijn de verhoging van het minimumloon en het verlagen van de lasten op arbeid. Ten tweede blijkt uit de teksten het streven om het sociale zekerheidsstelsel te vereenvoudigen, bijvoorbeeld door te onderzoeken of het mogelijk is om toeslagen automatisch te verstrekken aan mensen die daar recht op hebben. Het zijn voornamelijk plannen op de lange termijn, maar als deze waargemaakt worden zou dat voor mensen met lagere inkomens kunnen betekenen dat hulp minder voorwaardelijk wordt.

Mensen met een niet-passend uitgavenpatroon

Voor de doelgroep die beschreven wordt als mensen met een 'niet-passend uitgavenpatroon' ligt de nadruk in beleid op het verbeteren van vaardigheden. Dit wijst op de perceptie dat deze groep niet goed met geld om kan gaan. De teksten geven echter ook aan dat er weinig zicht is op de uitgaven van deze groep. De onderbouwing voor de focus op vaardigheden is vrij algemeen:

“We weten dat betere basisvaardigheden essentieel zijn voor het vergroten van grip op eigen financiën en voor vergrote kansen op de arbeidsmarkt.” (Kamerstukken II 2022/23, 24515, nr. 698, 1095328, p. 17)

Er is met name gekozen voor educatie als beleidsinstrument (capaciteit). Er wordt bijvoorbeeld onderwijs aangeboden aan deze doelgroep met het interdepartementale programma Tel mee met Taal. Ook krijgen gemeenten extra middelen om laaggeletterdheid onder volwassenen tegen te gaan en cursussen taal, rekenen en digitale vaardigheden aan te bieden (*Kamerstukken II 2022/23, 24515, nr. 698, 1095328, p. 17*).

Daarnaast wordt benoemd dat begeleiding en regelgeving bij kunnen dragen aan het voorkomen van geldproblemen bij deze groep. In de teksten wordt niet duidelijk welke vorm deze regulering zal hebben. Er wordt alleen gezegd dat het bij deze doelgroep kan helpen om 'gemakkelijk lenen en uitgeven moeilijker te maken' (*Kamerstukken II 2022/23, 24515, nr. 654, 1062477, p. 5*).

“Voor deze groep geldt dat educatieve en ondersteunende maatregelen alsook begeleiding kunnen bijdragen aan het bewuster omgaan met geld, beter organiseren

van geldzaken, voorbereid zijn op (on)voorziene gebeurtenissen en verantwoord besteden.” (Kamerstukken II 2022/23, 24515, nr. 654, 1062477, p. 2)

De keuze voor regelgeving duidt op de aanname dat de doelgroep zich niet uit zichzelf op de gewenste manier zal gedragen, en daarom begeleid of gecontroleerd moet worden. Dit is in lijn met het beeld van de doelgroep als afwijkend.

Uitkeringsgerechtigden

De Aanpak maakt binnen de doelgroep met lage inkomens onderscheid tussen mensen die werken en mensen die niet werken. Om werkenden met lage inkomens te steunen is het minimumloon verhoogd. De bijstand is verbonden met het minimumloon, dus het inkomen van mensen met een bijstandsuitkering gaat hiermee ook omhoog. De keuze voor dit beleid wordt besproken als een neveneffect van het helpen van andere (meer *deserving*) doelgroepen, zoals werkenden en gezinnen:

“... Daarbovenop stijgen uitkeringen sterker vanwege de koppeling met het wettelijk minimumloon. De verwachting is dat niet alleen gezinnen in het algemeen maar ook ook de groep bijstandsgerechtigden hierdoor meer geld aan het eind van de maand overhoudt” (Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 733, 1120989, p. 9)

Het feit dat er gekozen is voor een structurele maatregel die voordelig is voor deze groep gaat tegen de theoretische verwachtingen in. Volgens Schneider & Ingram (1993) zal voordelig beleid voor afwijkenden namelijk vooral bestaan uit autoritair beleid waarmee gedragsverandering wordt afgedwongen, terwijl de structurele oorzaken van problemen blijven bestaan. De manier waarop het beleid onderbouwd wordt is wel in lijn met het beeld van uitkeringsgerechtigden als een minder *deserving* doelgroep, aangezien de teksten aangeven dat de voordelen vooral bedoeld zijn voor andere doelgroepen.

In de Aanpak worden meer plannen benoemd die de theoretische verwachtingen tegenspreken, bijvoorbeeld het terugdraaien van bestaande sancties en regels. Deze plannen zijn minder autoritair en dwingend dan verwacht op basis van de theorie. Een concreet voorbeeld is als volgt:

“Op 1 januari gaat de wetswijziging 'Afschaffen schuldig nalatig' in, die regelt dat mensen die de AOW-premie niet volledig hebben betaald niet meer levenslang worden gekort op hun AOW-uitkering” (Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 733, 1120989, p. 12-13)

Ook wordt benoemd dat er gewerkt wordt aan het herijken van de handhaving in de sociale zekerheid. Deze herijking bestaat uit een aantal verschillende maatregelen, waaronder een verlaging van de boetebedragen en een nieuwe benadering waarin eerst gekozen wordt voor het geven van een waarschuwing, in plaats van mensen direct te bestraffen (Rijksoverheid, 20250). Deze plannen zouden het sociale zekerheidsbeleid minder autoritair maken.

Mensen met schulden

Het is de taak van gemeenten om schuldhulpverlening te bieden aan mensen met schulden. De interventies in de Aanpak zijn te beschouwen als een aanvulling op het bestaande schuldenbeleid. De focus van deze analyse ligt dus vooral op de invulling en richting van de extra maatregelen die worden voorgesteld in de Aanpak. Om te begrijpen hoe de maatregelen in de Aanpak zich verhouden tot het bestaande beleid is het echter wel goed om te benoemen dat de bestaande schuldhulpverlening vrij dwingend en straffend is. Er gelden bijvoorbeeld bepaalde formele plichten waar mensen zich aan moeten houden als zij een schuldsaneringstraject aangaan. Bewindvoerders controleren of zij daaraan voldoen. Als iemand zich niet aan de regels houdt, kan het schuldhulptraject beëindigd worden. Dit komt overeen met de theoretische verwachtingen voor beleid dat op afwijkenden is gericht: maatregelen zijn straffend, afkeurend en de doelgroep krijgt weinig autonomie. De keuze voor verplichtingen, controles en sancties duidt op een negatief beeld van de doelgroep, dat in lijn is met de sociale constructie van afwijkenden die Schneider & Ingram (1993) schetsen. Er wordt in beleid vanuit gegaan dat de doelgroep zich zonder toezicht en straffen niet aan de regels zal houden.

De nieuwe maatregelen in de Aanpak zijn wat minder autoritair en afkeurend. Ten eerste is gekozen voor informatieverstrekking en campagnes om het taboe rondom schulden te verbreken (capaciteit) als beleidsinstrumenten om mensen te stimuleren om eerder hulp te zoeken bij schulden. Uit deze benadering blijkt dat mensen met schulden niet bij voorbaat worden benaderd als een opstandige, onbetrouwbare groep, zoals verwacht bij afwijkenden. In plaats daarvan wordt rekening gehouden met barrières die mensen met schulden kunnen weerhouden van het zoeken van hulp, zoals een gebrek aan informatie of gevoelens van schaamte. Ten tweede worden er plannen gemaakt om mensen met schulden beter te beschermen in beleid, bijvoorbeeld door incassobureaus en private schuldeisers te reguleren en door de kwaliteit van de schuldhulpverlening van gemeenten te verbeteren. Ten derde worden bestaande regels voor mensen met schulden teruggedraaid. Een voorbeeld: mensen die een schuldhulptraject hadden afgerond, bleven eerst lang geregistreerd staan bij het Bureau Kredietregistratie (BKR). Het vooruitzicht van een lange BKR-registratie bleek er echter voor te zorgen dat mensen liever geen hulp vroegen. De registratietermijn is daarom ingekort tot maximaal een halfjaar na het succesvol afronden van een schuldhulptraject.

Kinderen en jongeren

Het beleid voor kinderen en jongeren is op te delen in twee componenten: 1) beleid dat specifiek ontwikkeld is voor jongeren en kinderen en 2) uitzonderingen op de reguliere benadering van mensen met geldproblemen.

Beleid gericht op kinderen en jongeren

In de Aanpak worden verschillende maatregelen genomen die specifiek bedoeld zijn om kinderarmoede te bestrijden. Ten eerste wordt gezorgd dat gemeenten en maatschappelijke organisaties producten en diensten kunnen bieden aan kinderen die daar behoefte aan hebben. Dit is bedoeld om te zorgen dat kinderen die in armoede opgroeien dezelfde

activiteiten kunnen doen als leeftijdsgenootjes, zoals op de fiets naar school gaan en verjaardagsfeestjes vieren. Ook wordt in natura hulp geboden door scholen de optie te geven om gratis schoolmaaltijden aan te bieden. Alleen scholen waar minimaal 30% van de kinderen uit een gezin met een laag inkomen komt, komen hiervoor in aanmerking.

Ten tweede is subsidie beschikbaar gemaakt voor financiële educatie op het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Het hebben van 'de juiste financiële vaardigheden' wordt verbonden met positieve labels, zoals weerbaarheid en veerkracht. Er wordt dus gebruik gemaakt van symbolen en waarden als beleidsinstrument om gewenst gedrag te stimuleren.

“Het is belangrijk dat mensen en met name jongeren voldoende weerbaar zijn en de juiste financiële vaardigheden hebben. Daarom zet het kabinet in op het versterken van financiële educatie voor kinderen en jongeren, in het bijzonder in het mbo.”
(*Kamerstukken II 2022/23*, 24515, nr. 698, 1095328, p. 15)

Ten derde bevat Aanpak een verhoging van het kindgebonden budget. Dit is een inkomensafhankelijke vorm van steun die door mensen zelf moet worden aangevraagd. Het gaat dus om voorwaardelijke hulp, zoals verwacht op basis van de theorie. De verhoging van het kindgebonden budget is bovendien voor veel gezinnen tijdelijk. Dit is te verwachten op basis van de theorie, aangezien Schneider & Ingram (1993) stellen dat het budget voor hulp beperkt zal zijn bij afhankelijken.

Beleid dat gericht is op jongeren bestaat voornamelijk uit educatie, informatieverstrekking en regelgeving. Het doel hiervan is het beperken van riskant gedrag door jongeren en het voorkomen van geldproblemen in de toekomst. De focus ligt met name op het verbeteren van vaardigheden, het verstrekken van informatie en het onmogelijk maken van keuzes die vanuit het oogpunt van de overheid onwenselijk zijn. Om dit te bereiken is ten eerste subsidie beschikbaar gekomen voor financiële educatie op het po, vo en mbo. Dit is bedoeld om te zorgen dat jongeren “voorbereid worden op een financieel gezonde toekomst” (*Kamerstukken II 2023/24*, 24515, nr. 765, 1149783, p.13). Ten tweede lopen er campagnes waarmee informatie verstrekt wordt aan jongeren, zodat zij genoeg financiële kennis hebben om verstandige keuzes te maken:

“Daarnaast is dit jaar de voorlichtings- en bewustwordingscampagne ‘Je Geld de Baas’ ontwikkeld over de risico’s en gevolgen van financiële verleidingen gestart om jongeren bewust te maken van de risico’s van achteraf betalen.” (*Kamerstukken II 2023/24*, 24515, nr. 765, 1149783, p.17)

Ten derde wordt gebruik gemaakt van autoriteit, namelijk door ongewenst gedrag te verbieden. In de Aanpak wordt de ambitie uitgesproken om een wettelijke leeftijdsgrens te stellen voor het sluiten van een kredietovereenkomst, zodat minderjarigen geen gebruik meer kunnen maken van ‘buy now, pay later’-diensten (BNPL-diensten) (*Kamerstukken II 2023/24*, 24515, nr. 765, 1149783, p. 16). Hieruit blijkt de perceptie dat jongeren geneigd zijn om zich onverstandig te gedragen en het idee dat er dwang nodig is om hen te weerhouden van het maken van riskante keuzes.

Uitzonderingen op het reguliere beleid

Wanneer het in de Aanpak gaat over kinderen of jongeren die in aanraking komen met geldproblemen, armoede of schulden, is beleid milder en beschermender dan bij volwassenen. De Aanpak bevat bijvoorbeeld plannen om het afsluiten van water en energie bij betalingsachterstanden te verbieden als het gaat om gezinnen met kinderen:

“Als kabinet vinden we het erg belangrijk dat kinderen voorzien worden in hun eerste levensbehoeften en dat hun recht op drinkwater wordt gewaarborgd. Daarom zorgen we ervoor dat huishoudens met kinderen beter beschermd worden tegen afsluitingen.” (*Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 733, 1120989, p. 18*)

Deze maatregel is afgedwongen met een rechtszaak over het recht van kinderen op drinkwater (*Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 733, 1120989, p. 18*). Het gerechtshof in Den Haag bepaalde op 19 maart 2024 dat kinderen onvoldoende beschermd werden door de overheid tegen afsluiting van water (De Rechtspraak, 2024). Dit wijst erop dat sancties (zoals afsluiting) niet gepast worden gevonden voor kinderen, maar wel voor volwassenen met betalingsachterstanden of schulden. Dit is in lijn met het beeld van volwassenen met schulden als minder *deserving*, en van kinderen als wel *deserving*.

Daarnaast wordt bij jongeren met schulden een speciale benadering aangeraden in de Aanpak. In de reguliere schuldhulpverlening zijn mensen verplicht om zich maximaal in te zetten zodat zij in korte tijd zoveel mogelijk schulden af kunnen lossen. Daarvoor kan het van mensen gevraagd worden om meer te gaan werken of een baan te zoeken met een hoger inkomen. Dit kan ertoe leiden dat jongeren moeten stoppen met een studie of stage om hun schulden af te lossen. De Aanpak wil daarom zorgen dat “het stoppen met een studie of stage geen voorwaarde kan zijn voor schuldsanering” (*Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 765, 1149783, p. 29*). In de teksten worden voorbeelden gegeven van werkwijzen die niet alleen gericht zijn op het aflossen van schulden, maar ook op het toekomstperspectief van de doelgroep:

“Bij beide aanpakken wordt het werken aan het oplossen van de schulden gecombineerd met het werken aan het toekomstperspectief van de jongeren, bijvoorbeeld door inzet op scholing, (maatschappelijke) stage of begeleiding bij solliciteren of persoonlijke ontwikkeling.” (*Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 765, 1149783, p. 29*)

Deze speciale aanpak is in lijn met het beeld van jongeren als meer *deserving* dan volwassenen. Het beleid dat wordt voorgesteld is voor jongeren daardoor minder straffend en verplichtend.

Overzicht

Tabel 5 geeft een overzicht van het voorgestelde beleid per doelgroep in de Aanpak. Ook wordt in de tabel aangegeven of de bevindingen in lijn zijn met de verwachtingen van Schneider & Ingram (1993), zoals weergegeven in tabel 3 in het theoretisch kader.

Tabel 5: De resultaten weergegeven in het conceptueel kader, met toelichting over hoe de empirische bevindingen zich verhouden tot de theoretische verwachtingen van Schneider & Ingram (1993)

Doelgroep	Invulling van beleid in de Aanpak	Verhouding met theorie
Bevoordeelden Mensen met hogere inkomens	Beleid is vrijblijvend • Automatisch verstrekte financiële steun • Tijdelijk toegang tot voedselhulp	In lijn met de theoretische verwachtingen
Afhankelijken Werkenden met lage inkomens, kinderen, jongeren	Beleid is voorwaardelijk, sturend en hulp wordt vaker op aanvraag verstrekt Maar er zijn ook maatregelen die minder voorwaardelijk zijn en geen actie vereisen van de doelgroep: • Structurele steun • Vereenvoudiging van het systeem	Bestaand beleid is grotendeels in lijn met de theoretische verwachtingen, maar een aantal nieuwe maatregelen spreekt de verwachtingen tegen
Afwijkenden Mensen met een niet-passend uitgavenpatroon, mensen met uitkeringen, mensen met schulden	Het bestaande beleid is autoritair en afkeurend Maar enkele nieuwe maatregelen wijzen op een minder negatief beeld van de doelgroep: • Herijking handhaving sociale zekerheid • Bestrijding van het taboe rondom schulden • Voorstellen om de doelgroep beter te beschermen (o.a. regulering van publieke en private incasso en verbetering	Bestaand beleid is grotendeels in lijn met de theorie, maar een aantal nieuwe maatregelen spreekt de verwachtingen tegen

	van de kwaliteit van schuldhulp)	
--	-------------------------------------	--

5. Conclusie

Bij het ontwikkelen van beleid spelen aannames en percepties over doelgroepen een bepalende rol. Vaak blijven die aannames impliciet en onbevraagd, waardoor het risico bestaat dat beleid onterecht uitgaat van waardengeladen, normatieve beeldvorming. In dit onderzoek is daarom een kwalitatieve inhoudsanalyse uitgevoerd van beleidsteksten uit de Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden, aan de hand van het theoretisch kader van Schneider & Ingram (1993). De hoofdvraag is als volgt: *Welke percepties en beelden over doelgroepen bestaan er in bestaanszekerheidsbeleid en hoe zijn deze gerelateerd aan de beleidsinstrumenten die worden voorgesteld?* Deze vraag is beantwoord aan de hand van drie deelvragen. Deze zullen worden samengevat, waarna de hoofdvraag wordt beantwoord.

Deelvraag 1. Welke doelgroepen worden er in de Aanpak onderscheiden?

De Aanpak bevat vier centrale, inhoudelijke doelgroepen, namelijk: mensen met inkomens onder de armoedegrens, mensen met inkomens boven de armoedegrens, mensen met een niet-passend uitgavenpatroon en mensen met schulden. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen kinderen, jongeren en volwassenen. Deze doelgroepen kunnen onderling met elkaar overlappen.

Deelvraag 2: Welke percepties over de deservingness van doelgroepen zijn terug te zien in de Aanpak?

Om de publieke evaluatie over doelgroepen te analyseren is gebruik gemaakt van de CARIN-criteria voor *deservingness* (weergegeven in tabel 1 in het theoretisch kader). Uit de analyse blijkt dat de *deservingness* van doelgroepen varieert. De meest *deserving* doelgroepen zijn kinderen en mensen met hogere inkomens. Jongeren worden ook besproken als *deserving*, maar in iets mindere mate dan de eerste twee doelgroepen. Over mensen met inkomens onder de armoedegrens zijn de percepties iets negatiever. Mensen met schulden, mensen met een niet-passend uitgavenpatroon en mensen met uitkeringen worden afgebeeld als het minst *deserving*.

Deelvraag 3: Wat voor beleidsinstrumenten worden voor deze groepen voorgesteld in de Aanpak?

Schneider & Ingram (1993) zetten specifieke patronen uiteen die zij verwachten in beleid op basis van de macht en *deservingness* van doelgroepen (weergegeven in tabel 3 in het theoretisch kader). De maatregelen in de Aanpak die gericht zijn op bevoordeelden komen overeen met deze verwachtingen. Het beleid bevat weinig voorwaarden en de autonomie van de doelgroep wordt zo min mogelijk beperkt. Financiële steun wordt automatisch verstrekt, zonder complexe aanvraagprocedures.

Bij de afhankelijke en afwijkende doelgroepen komen de bevindingen grotendeels overeen met de theoretische verwachtingen: beleid is voor afhankelijken voorwaardelijk en voor afwijkenden streng en afkeurend. Er wordt echter ook beleid voorgesteld dat tegen deze verwachtingen in gaat. Daarnaast valt op dat er in beleid gericht op jongeren en kinderen

veel geïnvesteerd wordt in de persoonlijke ontwikkeling en het toekomstperspectief van de doelgroep. Dit patroon is niet voorspeld op basis van de theorie.

Hoofdvraag: Welke percepties en beelden over doelgroepen bestaan er in bestaanszekerheidsbeleid en hoe zijn deze gerelateerd aan de beleidsinstrumenten die worden voorgesteld?

Schneider & Ingram (1993) verwachten specifieke patronen in de richting en invulling van beleid op basis van de macht en *deservingness* van doelgroepen. Deze patronen zijn terug te zien in de Aanpak, maar er wordt ook beleid voorgesteld dat tegen de verwachtingen in gaat.

Het beleid gericht op bevooroordeelde is vrijblijvend, zoals verwacht op basis van het theoretisch kader. Dit is mogelijk deels te verklaren door het feit dat de steun die gericht is op deze groep beschikbaar is gemaakt in een crisisperiode. Dit kan bijgedragen hebben aan de constructie van een meer *deserving* beeld van mensen met geldproblemen. Wel is het opvallend dat de doelgroep met hogere inkomens vrijblijvende hulp kreeg tijdens de energiecrisis, terwijl de steun voor lagere inkomens voorwaardelijker was en samenging met beleid dat gericht was op gedragsverandering.

Mensen met inkomens boven de armoedegrens en kinderen worden allebei niet beschouwd als verantwoordelijk voor de problemen die zij ervaren. Bij mensen met hogere inkomens is gekozen voor vrijblijvend beleid, maar het beleid voor kinderen is sturender en voorwaardelijker. Volgens de theorie van Schneider & Ingram (1993) is dit te verklaren door het gebrek aan macht van kinderen, wat betekent dat het helpen van deze doelgroep weinig politieke winst oplevert. Het is daarom voor politici voordeliger om het budget voor het helpen van afhankelijken beperkt te houden. Een andere verklaring is dat het gezin mogelijk impliciet beschouwd wordt als de oorzaak van de armoede die kinderen ervaren. Als tekortkomingen van ouders (impliciet) worden beschouwd als de oorzaak van kinderarmoede, kan dat dienen als onderbouwing voor beleid dat gericht is op gedragsverandering. Bovendien zou dit betekenen dat de ouders verantwoordelijk gehouden worden voor het probleem, wat hen minder *deserving* maakt.

Bij doelgroepen die getypeerd kunnen worden als afhankelijken (weinig macht, wel *deserving*) en afwijkenden (weinig macht, niet *deserving*) komen de bevindingen grotendeels overeen met de theoretische verwachtingen: beleid is voor afhankelijken voorwaardelijk en voor afwijkenden autoritair. Deze conclusie geldt met name voor bestaand beleid. Een aantal nieuwe maatregelen spreekt de verwachtingen namelijk tegen. Dit is mogelijk te verklaren door een verandering in de politieke context. Deze groepen maken gebruik van het sociale zekerheidsstelsel (toeslagen, uitkeringen) of van schuldhulp. Dit beleid is ontwikkeld in de periode waarin de participatiemaatschappij werd geïntroduceerd, wat inhield dat de overheid sterk een beroep deed op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers (Jungmann, 2020). De laatste jaren lijkt er onder politici en beleidsmakers meer aandacht te zijn voor de menselijke maat en vertrouwen. Dit zou kunnen verklaren waarom de nieuwe maatregelen minder voorwaardelijk en autoritair zijn dan het bestaande beleid. Een tweede verklaring hiervoor is dat het de laatste jaren duidelijk is geworden dat de

bestaande overheidssystemen te onoverzichtelijk en complex zijn. Het terugdraaien van regels, straffen en controles is dus ook een manier om fouten en misstanden in de toekomst te voorkomen. Een derde mogelijkheid is dat breed gepubliceerde misstanden, zoals de Toeslagenaffaire, geleid kunnen hebben tot een positiever beeld van deze doelgroepen in de samenleving, waardoor een erg voorwaardelijke of strenge benadering minder acceptabel wordt gevonden. Bij het toepassen van het framework van Schneider & Ingram (1993) moet dus rekening gehouden worden met politieke en maatschappelijke contextfactoren.

Dit onderzoek levert op drie manieren een bijdrage aan de bestaande kennis. Ten eerste is gebleken dat de *deservingness* van doelgroepen verschilt. Schneider & Ingram (1993) benaderen *deservingness* als een dichotome variabele (wel of niet *deserving*), zoals weergegeven in figuur 1 in het theoretisch kader. Dit maakt het onmogelijk om de variatie in de *deservingness* van doelgroepen weer te geven. Een benadering van *deservingness* als een continuüm (van meest *deserving* tot minst *deserving*) kan bijdragen aan het schetsen van een genuanceerder en gedetailleerder beeld van de beeldvorming over doelgroepen. Figuur 2 toont een matrix waarin de gradaties van *deservingness* wel zichtbaar zijn.

Ten tweede schetst dit onderzoek een beeld van de toepasbaarheid van het CARIN-framework voor *deservingness* voor het begrijpen van de sociale constructie van doelgroepen in beleid. Controle kwam als criterium het duidelijkst naar voren in de beleidsdocumenten. Percepties over de houding, wederkerigheid en behoefte van doelgroepen kwamen ook terug in de teksten. Percepties over identiteit zijn haast niet in de Aanpak herkend. Mogelijk is dit criterium niet teruggekomen in de teksten omdat percepties over identiteit minder expliciet uitgesproken worden in geschreven data, zeker wanneer het gaat om formele, technische beleidsdocumenten. Een andere verklaring is dat identiteit misschien meer meeweegt in eerdere fasen van beleid, zoals agenda-setting. Als de problemen van groepen die worden beschouwd als 'anders' in de eerdere fasen van beleid niet in beeld komen of een lagere prioriteit krijgen, zullen deze minder besproken worden in voortgangsrapportages. Ook is het mogelijk dat er onvoldoende conceptuele helderheid bestond over identiteit als criterium voor *deservingness*, waardoor dit criterium niet herkend is in de teksten.

Ten derde valt een patroon op in het beleid dat niet benoemd wordt in de theorie van Schneider & Ingram (1993) en ook niet helemaal past binnen het CARIN-framework voor *deservingness*. In de Aanpak wordt veel geïnvesteerd in de ontwikkeling en het toekomstperspectief van kinderen en jongeren. De bevindingen wijzen erop dat percepties over het toekomstpotentieel van doelgroepen invloed hebben op de manier waarop doelgroepen worden benaderd met beleid. Dit is aanvankelijk geïnterpreteerd als een teken dat doelgroepen wederkerig worden gevonden. Volgens Van Oorschot (2000) is de verwachting dat een doelgroep in de toekomst bij zal dragen aan de maatschappij namelijk te zien als een teken dat zij wederkerig zijn, en dus recht hebben op overheidshulp. Dit criterium lijkt de lading inhoudelijk echter niet helemaal te dekken. Wederkerigheid impliceert namelijk dat er voordelig beleid gemaakt wordt voor de doelgroep als beloning voor de bijdrage die zij (zullen) leveren. Het beleid dat gericht is op kinderen en jongeren is echter gebaseerd op de verwachting dat investeringen in de doelgroep zullen leiden tot een

verbetering of het voorkomen van toekomstige problemen. Met andere woorden, investeren in deze doelgroepen wordt onderbouwd met het idee dat met dit beleid winst te behalen is. Dit impliceert de perceptie dat jongere doelgroepen een bepaalde potentie of waarde hebben die bij andere doelgroepen niet aanwezig is. Rekening houden met percepties over potentie kan een waardevolle aanvulling zijn op het bestaande conceptuele kader.

In dit onderzoek is sprake van een aantal limitaties en beperkingen. Ten eerste zijn de beleidsteksten door één persoon gecodeerd, in plaats van door meerdere onderzoekers. Dit vergroot het risico op vertekening van de resultaten door de subjectiviteit van de onderzoeker, wat de geloofwaardigheid van de resultaten kan beperken. Ten tweede zijn de resultaten van deze kwalitatieve analyse niet zomaar te generaliseren. Wel kunnen de inzichten overdraagbaar zijn naar andere beleidsterreinen, rekening houdend met relevante contextfactoren. Een voorbeeld: het beeld van bepaalde doelgroepen als afhankelijk blijkt in de Aanpak samen te hangen met voorwaardelijk, sturend beleid. Bij het ontwikkelen van gericht beleid dat bedoeld is om een doelgroep te helpen (zoals maatregelen om kansengelijkheid in het onderwijs te bevorderen of om gezondheidsachterstanden tegen te gaan), is het verstandig om rekening te houden met dit patroon. Als beleidsmakers en politici zich hier meer van bewust zijn, hebben zij de kans om beleid bij te stellen als het uitgaat van onrealistische of onterechte aannames. Ten derde heeft de dataselectie mogelijk de resultaten beïnvloed, aangezien de inhoud van voortgangsrapportages vrij formeel en technisch is. Wellicht komen er andere, meer emotionele percepties en oordelen over doelgroepen terug in andere tekstuele data, zoals berichten op sociale media, interviews of politieke debatten. Ten derde vergroot de gerichte, deductieve benadering in dit onderzoek het risico op bias (Hsieh & Shannon, 2005). Het van tevoren opstellen van een conceptueel kader op basis van een bestaande theorie kan ervoor zorgen dat de analyse vooral resultaten oplevert die de theorie bevestigen. Ook kan een te grote focus op theorie tijdens de analyse ervoor zorgen dat belangrijke contextfactoren buiten beeld blijven.

In toekomstig onderzoek kan specifiek aandacht besteed worden aan de samenhang tussen percepties over doelgroepen en de keuze voor interventies op individueel niveau of op structureel niveau. Chater & Loewenstein (2022) gebruiken het *i-frame* en het *s-frame* als termen om aan te geven hoe probleemdefinities kunnen samenhangen met beleid. Volgens hen kan een focus op het *i-frame* (oorzaken op individueel niveau) ervoor zorgen dat oplossingen automatisch ook op individueel niveau worden gezocht, waardoor structurele oplossingen buiten beeld blijven. Toekomstig onderzoek kan het conceptueel kader dus uitbreiden door niet alleen rekening te houden met de selectie van beleidsinstrumenten, maar ook met de vraag of er in beleid gebruik gemaakt wordt van het *i-frame* of het *s-frame*.

Daarnaast is aanvullend onderzoek nodig naar de impact van wetenschappelijk onderzoek op sociale constructies in beleid. Het valt op dat er in bestaanszekerheidsbeleid vaak wordt verwezen naar rapporten van onderzoeksbureaus en kennisinstituten bij het onderbouwen van probleemdefinities, causale redeneringen en interventies. De wetenschap speelt dus een rol in de percepties die in beleid bestaan over doelgroepen. Onderzoekers maken echter ook deel uit van de samenleving en kunnen net zo goed beïnvloed worden door normatieve, waardengeladen beeldvorming over doelgroepen. Er is nog weinig bekend over de mate waarin wetenschappelijke perspectieven op armoede en bestaanszekerheid die

beeldvorming in stand houden, versterken of juist tegenspreken. Wel is in de context van publieke gezondheid gesignaleerd dat de wetenschap mogelijk heeft bijgedragen aan een te grote focus op het stimuleren van gezond gedrag bij mensen met een lage sociaaleconomische status (Dijkstra & Horstman, 2021). Deze interventies blijken vaak ineffectief te zijn bij het bestrijden van gezondheidsverschillen, aangezien de structurele oorzaken daarvan blijven bestaan.

Dit onderzoek wijst erop dat de sociale constructie van doelgroepen samenhangt met de manier waarop burgers worden benaderd met beleid. Het is belangrijk om hier rekening mee te houden bij het ontwikkelen van beleid. Als er niet wordt stilgestaan bij de onderliggende aannames en verwachtingen die de basis vormen voor gericht beleid, kan dat ervoor zorgen dat bepaalde groepen mensen onterecht te maken krijgen met nadelig (of voordelig) beleid. Dit kan ertoe leiden dat mensen met minder macht, geld en invloed van beleid structureel de boodschap krijgen dat de problemen die zij ervaren hun eigen schuld zijn, terwijl de meest bevoordeelde groepen wel de boodschap krijgen dat zij recht hebben op hulp. Bovendien kan een te grote focus op de vermeende gebreken van individuen de aandacht afleiden van de structurele oorzaken van ongelijkheid. Om schadelijk of ineffectief beleid te voorkomen, is inzicht in de rol van impliciete denkbeelden over doelgroepen dus essentieel.

Bijlage 1

Data

Tabel 1: Overzicht van de gecodeerde beleidsdocumenten en teksten die geraagdpleegd zijn voor aanvullende informatie, inclusief URL, publicatiedatum en pagina-aantal.

Publicatie-datum	Titel en URL	Bronverwijzing	Pagina-aantal
2023-06-14	Eerste voortgangsrapportage aanpak geldzorgen, armoede en schulden	Kamerstukken II 2022/23, 24515, nr. 698, 1095328	36
2023-12-20	Tweede voortgangsrapportage Aanpak geldzorgen, armoede en schulden	Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 733, 1120988	38
2024-06-26	Derde voortgangsrapportage aanpak geldzorgen, armoede en schulden	Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 765, 1149783	36
2022-11-30	Implementatieplan Aanpak geldzorgen armoede en schulden	Kamerstukken II 2022/23, 24515, nr. 654, 1062476	18
2022-11-30	Annex A Toelichting op Beoogde Effecten	Kamerstukken II 2022/23, 24515, nr. 654, 1062477	7
2022-07-12	Kamerbrief Aanpak geldzorgen armoede en schulden	Kamerstukken II 2020/21, 24515, nr. 643	21

Bijlage 2

Codeboek

Tabel 1 geeft een overzicht van de inductieve codes die gebruikt zijn om tekstdelen over doelgroepen te markeren. Tabel 2 toont het deductieve codeboek dat gebruikt is voor het coderen van de *deservingness*-criteria en de geselecteerde beleidsinstrumenten.

Tabel 1: Inductieve codes die gebruikt zijn om tekstdelen te markeren waarin specifieke doelgroepen genoemd worden, inclusief voorbeelden uit de teksten

Code	Voorbeeld uit tekst
Kinderen	“Ook investeert het kabinet in gezonde schoolmaaltijden, zodat kinderen mee kunnen doen op school.” (<i>Kamerstukken II 2023/24</i> , 24515, nr. 733, 1120989, p. 8)
Jongeren	“We zorgen ervoor dat jongeren betere financiële kennis, competenties en vaardigheden ontwikkelen.” (<i>Kamerstukken II 2022/23</i> , 24515, nr. 698, 1095328, p. 8)
Onder armoedegrens	“Dat betekent dat we enerzijds moeten zorgen dat het inkomen van mensen voldoende is: uit werk dat voldoende loont of, voor hen die niet kunnen werken en uit afdoende (aanvullende) sociale voorzieningen.” (<i>Kamerstukken II 2022/23</i> , 24515, nr. 698, 1095328, p. 5)
Boven armoedegrens	“Het gaat onder meer om mensen die een inkomen hebben dat te hoog is voor hulp van de voedselbank, maar die door een levensgebeurtenis in de problemen komen.” (<i>Kamerstukken II 2023/24</i> , 24515, nr. 765, 1149783, p. 12)
Niet-passend uitgavenpatroon	Bij een ander deel van deze groep geldt dat de te hoge uitgaven het resultaat zijn van een niet-passend uitgavenpatroon. (<i>Kamerstukken II 2022/23</i> , 24515, nr. 654, 1062477, p. 2)
Schulden	“Voor iedereen met geldzorgen, maar zeker voor mensen met beginnende schulden is het cruciaal dat problemen snel gesignaleerd worden en hulp beschikbaar is.” (<i>Kamerstukken II 2022/23</i> , 24515, nr. 698, 1095328, p. 18)

Tabel 2: Deductief codeboek voor het coderen van de deservingness-criteria en het in kaart brengen van de gekozen beleidsinstrumenten

Code	Beschrijving
<i>Deservingness</i>	Deductieve codes, gebaseerd op het CARIN-framework voor <i>deservingness</i> van Van Oorschot (2000)
Controle	Ligt de oorzaak van de problemen binnen de controle van de doelgroep?
Houding	Gedraagt de doelgroep zich zoals het hoort?
Wederkerigheid	Draagt de doelgroep bij aan de samenleving?
Identiteit	Bestaat de doelgroep uit mensen zoals wij?

Behoefte	Heeft de doelgroep echt hulp nodig?
Beleidsinstrument	Deductieve codes, gebaseerd op de typologie voor beleidsinstrumenten van Schneider & Ingram (1990)
Autoriteit	Er wordt gebruik gemaakt van de autoriteit die de overheid bezit om gedrag te beïnvloeden
Kosten en baten	De kosten en baten die horen bij bepaald gedrag worden gemanipuleerd om de doelgroep te stimuleren om bepaald gedrag te vertonen
Capaciteit	Er worden barrières weggenomen die mensen ervan weerhouden om het gewenste gedrag te vertonen.
Symbolen en waarden	Er wordt gebruik gemaakt van subjectieve voorkeuren en waarden om mensen te stimuleren om zich op de gewenste manier te gedragen
Leren	Er wordt gekozen om meer informatie te verzamelen of gebruik te maken van het lerend vermogen van burgers, ambtenaren of organisaties

Literatuurlijst

- Bakker, M., & Boer, F. (2021). Kwaliteitscriteria in kwalitatief onderzoek: welke termen hanteer je als kwalitatief onderzoeker? *KWALON*, 26, 88-96.
<https://doi.org/10.5117/KWALON2021.2.002.BAKK>
- Blum, S., & Kuhlmann, J. (2025). What defines deservingness? Specifying the criteria for target groups constructions in public policy. *Policy & Politics*, 53(2), 338-359.
<https://doi.org/10.1332/03055736y2024d000000059>
- Chater, N., & Loewenstein, G. (2022). The i-frame and the s-frame: How focusing on individual-level solutions has led behavioral public policy astray. *The Behavioral and brain sciences*, 46, e147. <https://doi.org/10.1017/S0140525X22002023>
- De Rechtspraak. (2024, 19 maart). *Afsluiten van water bij minderjarige kinderen is onrechtmatig*. Rechtspraak.nl. Geraadpleegd op 20 juni 2025, van <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Gerechtshoven/Gerechtshof-Den-Haag/Nieuws/Paginas/Afsluiten-van-water-bij-minderjarige-kinderen-is-onrechtmatig.aspx>
- Dijkstra, I., & Horstman, K. (2021). 'Known to be unhealthy': Exploring how social epidemiological research constructs the category of low socioeconomic status. *Social Science & Medicine*, 285, 114263.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.114263>
- Fife, S. T., & Gossner, J. D. (2024). Deductive Qualitative Analysis: Evaluating, Expanding, and Refining Theory. *International Journal of Qualitative Methods*, 23, 16094069241244856. <https://doi.org/10.1177/16094069241244856>
- Hsieh, H.-F., & Shannon, S. E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288.
<https://doi.org/10.1177/1049732305276687>
- Ingram, H., & Schneider, A. (1991). The Choice of Target Populations. *Administration & Society*, 23, 333-356. <https://doi.org/10.1177/009539979102300304>
- Ingram, H., Schneider, A., & DeLeon, P. (2007). Social Construction and Policy Design. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd ed., pp. 93-126). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780367274689-4>
- Ingram, H., & Schneider, A. (2015). Making Distinctions: The Social Construction of Target Populations. In Fischer, F., Torgerson, D., Durnova, A., & Orsini, M. (Eds), *Handbook of Critical Policy Studies* (pp. 259–273). Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/10.4337/9781783472352.00022>

- Jungmann, N. (2020). Hoe de onvrede over het schuldhulpstelsel ontstond. *Justitiële verkenningen*, 46(1). [10.5553/JV/016758502020046001002](https://doi.org/10.5553/JV/016758502020046001002)
- Knotz, C. M., Gandenberger, M. K., Fossati, F., & Bonoli, G. (2022). A Recast Framework for Welfare Deservingness Perceptions. *Social Indicators Research*, 159(3), 927-943. <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02774-9>
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. SAGE Publications, pp. 289-331. [http://dx.doi.org/10.1016/0147-1767\(85\)90062-8](http://dx.doi.org/10.1016/0147-1767(85)90062-8)
- Olejniczak, K., Śliwowski, P., & Leeuw, F. (2020). Comparing Behavioral Assumptions of Policy Tools: Framework for Policy Designers. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22(6), 498-520. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1808465>
- Peters, S., Roeters, A., Blijleven, W., Wagemans, F., & Willems, R. (2024). Wensdenken helpt burgers niet: 3 valkuilen voor beleid. Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd op 16 mei 2025, van <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2024/08/29/wensdenken-helpt-burgers-niet>
- Petersen, M. B. (2012). Social welfare as small-scale help: evolutionary psychology and the deservingness heuristic. *Am J Pol Sci*, 56(1), 1-16. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00545.x>
- Pierce, J. J., Siddiki, S., Jones, M. D., Schumacher, K., Pattison, A., & Peterson, H. (2014). Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications. *Policy Studies Journal*, 42(1), 1-29. <https://doi.org/10.1111/psj.12040>
- Rhodes, M., & Baron, A. (2019). The Development of Social Categorization. *Annu Rev Dev Psychol*, 1, 359-386. <https://doi.org/10.1146/annurev-devpsych-121318-084824>
- Schneider, A., & Ingram, H. (1990). The Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52, 510-529. <https://doi.org/10.2307/2131904>
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). The Social Construction of Target Populations. *American Political Science Review*, 87. <https://doi.org/10.2307/2939044>
- Schneider, A., & Ingram, H. (2005). Introduction: Public Policy and the Social Construction of Deservedness. In A. Schneider & H. Ingram (Eds.). *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy* (1st ed., pp. 1-34). SUNY Press. <https://dx.doi.org/10.1353/book4898>
- Schneider, A., & Ingram, H. (2017). Handbook of Policy Formulation. In M. Howlett & I. Mukherjee (Eds.), *Chapter 19: Framing the target in policy formulation: the importance of social constructions* (pp. 320-336). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784719326.00028>

- Shenton, A. (2004). Strategies for Ensuring Trustworthiness in Qualitative Research Projects. *Education for Information*, 22, 63-75. <https://doi.org/10.3233/EFI-2004-22201>
- Theiss, M. (2023). How Does the Content of Deservingness Criteria Differ for More and Less Deserving Target Groups? An Analysis of Polish Online Debates on Refugees and Families with Children. *Journal of Social Policy*, 52(4), 962-980. <https://doi.org/10.1017/S0047279422000058>
- Van Atteveldt, W., Roozendaal, W., Ruigrok, N., de Vries, K., van der Velden, M., Busuioc, M., Guldemon, P. (2024). *Tussen Ambitie en Uitvoering: Een contextanalyse van de dynamiek tussen media, politiek en beleid bij de totstandkoming en uitvoering van dertig jaar sociale zekerheid*. Geraadpleegd op 11 april 2025, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2024D06759&did=2024D06759>
- Van Oorschot, W. (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy & Politics*, 28, 33-48. <https://doi.org/10.1332/0305573002500811>
- Van Oorschot, W., & Roosma, F. (2017). The social legitimacy of differently targeted benefits. In W. van Oorschot, F. Roosma & T. Reeskens. (Eds.) *The Social Legitimacy of Targeted Welfare: Attitudes to Welfare Deservingness* (pp. 3-35). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781785367212.00010>