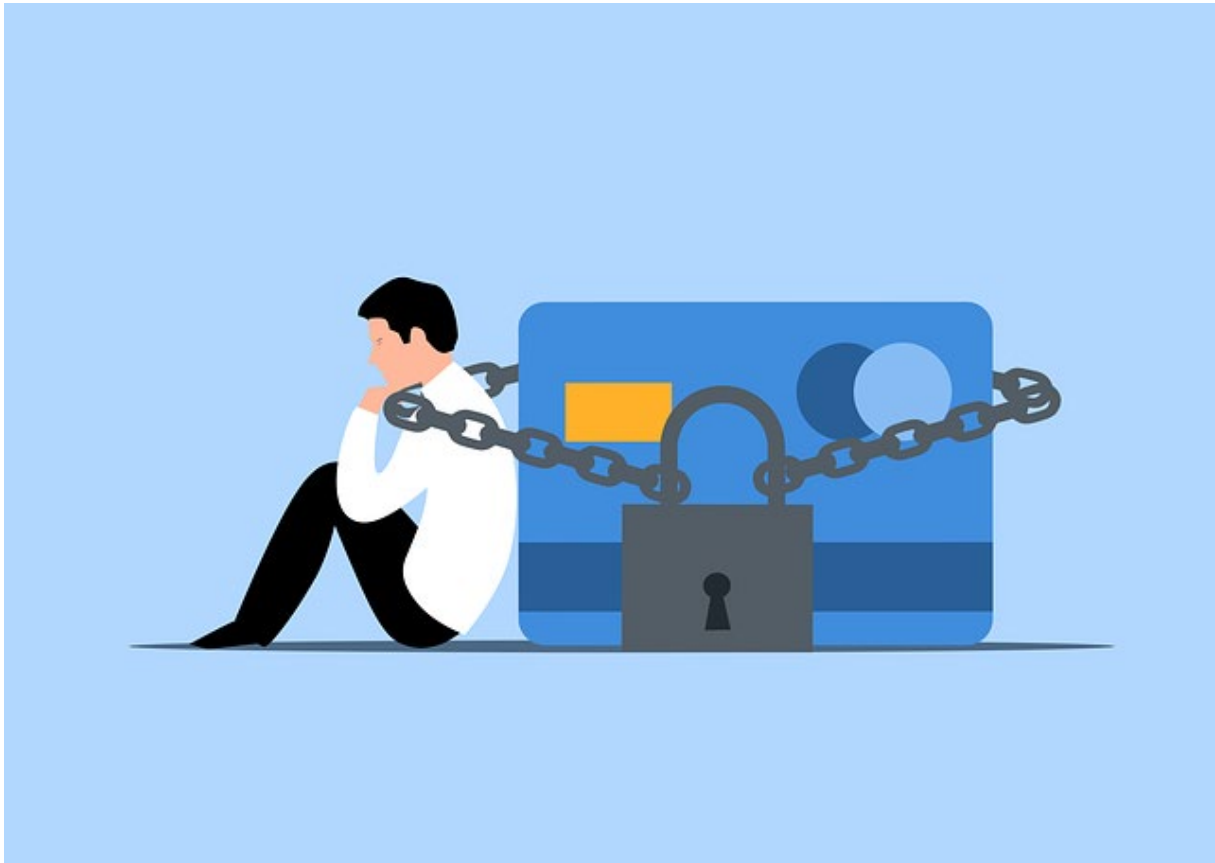


Jongeren & Schulden

Een Diepgaande Analyse van Gemeentelijke Besluitvorming omtrent een Curatief Ondersteuningsaanbod voor Jongeren met Schulden



Naam: Soufiane el Idrissi (577561)

Scriptiebegeleider: Dr. Jolien Grandia

Tweede lezer: Dr. Koen Migchelbrink

Stagebegeleider: Joost Strijtveen

Vak: Afstudeertraject Master Publiek Management (4.3C)

Aantal woorden: 11.669

Datum: 02-08-2024

**Erasmus School of
Social and
Behavioural Sciences**



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Voorwoord

Hierbij presenteer ik mijn afstudeeronderzoek, waaraan ik de afgelopen maanden hard heb gewerkt en waarmee ik mijn master wil afsluiten. Mijn WO-diploma heb ik te danken aan veel mensen, aan wie ik in dit voorwoord mijn dank wil uitspreken.

Allereerst wil ik mijn ouders en vrienden bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun gedurende mijn afstudeerperiode. Op hen kon ik altijd rekenen tijdens deze intensieve fase van mijn afstudeertraject. Verder wil ik mijn voormalige collega's bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bedanken voor de leerzame en plezierige tijd die ik daar heb gehad, waarin ik de complexe politiek-bestuurlijke omgeving van dichtbij heb mogen ervaren. In het bijzonder wil ik Joost Strijtveen, mijn stagebegeleider, bedanken voor zijn voortdurende ondersteuning en voor zijn waardevolle kennis en inzichten. Hij heeft niet alleen geholpen bij mijn scriptie, maar heeft me ook veel geleerd over het functioneren in het werkende leven. Verder gaat mijn dank uit naar mijn medestudenten en naar Jolien Grandia, mijn scriptiebegeleider, voor hun toewijding in het ondersteunen van mijn afstudeertraject en het bieden van waardevolle inzichten en feedback die hebben bijgedragen aan een succesvolle afronding van mijn studie.

Tot slot wil ik alle respondenten van mijn onderzoek nogmaals hartelijk bedanken voor hun tijd en bijdrage aan mijn onderzoek, door hun kennis en ervaringen met mij te delen.

Samenvatting

De schuldenproblematiek onder jongeren is de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Het blijkt ook dat jongeren met schulden moeilijker te bereiken zijn en minder vaak hulp accepteren dan andere doelgroepen. Een mogelijke oorzaak hiervan is de niet-passende ondersteuning voor schuldhulpverlening aan jongeren met schulden. Sommige gemeenten hebben, onder andere hierdoor, besloten een specifiek curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden te implementeren, terwijl andere gemeenten hier nog niet toe zijn overgegaan. Om beter inzicht te krijgen in de factoren die het besluitvormingsproces van gemeenten beïnvloeden bij het aanbieden van curatieve ondersteuning aan jongeren, is de theorie van Bachrach en Baratz toegepast, met een focus op het barrièremodel. Dit model bespreekt zowel het besluitvormingsproces als de onderliggende barrières en succesfactoren. Op basis van deze theorie zijn vier barrières geïdentificeerd: barrières I & II richten zich op het behoud van de status quo door het (her)bevestigen van gemeenschappelijke waarden en het instellen van procedures die het besluitvormingsproces kunnen vertragen of stoppen. Barrière III omvat de afwijzing of aanpassing van voorstellen als gevolg van institutionele hindernissen. Barrière IV betreft de implementatiefase waarbij macht een rol kan spelen bij het vormgeven en uitvoeren van het beleid. De resultaten tonen aan dat gemeenten in dit onderzoek voornamelijk geconfronteerd worden met barrières I en IV. Naast deze barrières zijn er factoren die het gemeentelijke besluitvormingsproces kunnen bevorderen of belemmeren bij het opzetten van een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden. Belangrijke factoren voor de implementatie van een curatief ondersteuningsaanbod zijn een uitgebreide informatievoorziening, de aanwezigheid van een kartrekker, voldoende politieke steun, adequate financiële en personele middelen, en effectieve samenwerking met externe partners.

Op basis van de bevindingen worden de volgende aanbevelingen aan gemeentebesturen en politici gedaan: Gemeentebesturen en politici dienen een kartrekker aan te wijzen en te streven naar *multi-level governance* door samenwerkingen met verschillende partijen aan te gaan om een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden te realiseren. Politieke actoren moeten de schuldenproblematiek onder jongeren meer onder de aandacht brengen in gemeenten om de politieke prioriteit te verhogen. Gemeentebesturen dienen daarnaast te investeren in het verbeteren van de communicatie en samenwerkingsstructuur tussen gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Door deze aanbevelingen op te volgen, kunnen

gemeenten effectiever bijdragen aan de ondersteuning van jongeren met schulden door een curatief ondersteuningsaanbod te realiseren.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleemstelling	8
1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	9
1.4 Leeswijzer.....	10
2. Theoretisch kader	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Begrippen.....	11
2.3 Barrièremodel	16
2.4 Conceptueel model	20
3. Methodologie	21
3.1 Inleiding.....	21
3.2 Selectie van cases	21
3.3 Data-analyse	22
3.4 Validiteit, betrouwbaarheid en privacy	23
3.5 Operationalisering	24
4. Resultaten	27
4.1 Inleiding.....	27
4.2 Besluitvorming	28
4.3 Barrières.....	29
4.4 Machtsbronnen	32
5. Conclusie & discussie	39
5.1 Inleiding.....	39

5.2 Conclusie	39
5.3 Discussie.....	41
6. Literatuurlijst	46
7. Bijlagen	53
7.1 Interview consentformulier.....	53
7.2 Interviewhandleiding	57
7.3 Respondentenlijst.....	60
7.4 Barrièremodel	61
7.5 Voorbeeld codeboom kartrekker actor	62

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Recente cijfers van het Bureau Krediet Registratie (BKR) tonen aan dat 19.000 jongeren tussen de 18 en 24 jaar één of meerdere betalingsproblemen hebben (BKR Monitor 2023, 2024). Daarnaast blijkt uit onderzoek van gerechtsdeurwaarder Flanderijn dat 15% van alle schulden die de gerechtsdeurwaarders in beheer hebben, toebehoren aan jongeren tot 25 jaar. Dit percentage vertegenwoordigt een stijging van 50% in vergelijking met 2020 (Van Rooijen & Van Den Berg, 2024). Betalingsproblemen kunnen zich ontwikkelen tot schulden doordat de oorspronkelijke bedragen worden verhoogd met boetes en incassokosten, waardoor de schuld toeneemt zonder dat daadwerkelijk nieuwe schulden worden gemaakt (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2024). Jongeren vormen een kwetsbare groep als het gaat om het risico op betalingsproblemen (Groen et al., 2022; Madern, 2015). De kwetsbaarheid van jongeren kan onder meer worden verklaard door de vaak tijdelijke arbeidsrelaties en beperkte financiële buffers die jongeren hebben (NJI, 2020; Fry, 2020).

Schulden en de daarmee gepaard gaande stress belemmeren het functioneren en kansen in de samenleving voor de jongeren (Madern, 2015; Mullainathan & Shafir, 2014). Het voortdurend bezig zijn met schulden en het afstaan van inkomsten voor aflossingen vereist aanzienlijke mentale capaciteit van jongeren en dit ondermijnt hun vermogen om aan hun toekomst te werken (Warmelink, 2021). Bovendien ervaren jongeren met schulden vaak uitdagingen op diverse levensgebieden. In het onderwijs kan dit leiden tot verzuim of voortijdig schoolverlaten. Op de arbeidsmarkt is er vaak moeite met het vinden van een baan, vaak veroorzaakt door een gebrek aan motivatie door uitzichtloosheid. Daarnaast kunnen schulden ook negatieve gevolgen hebben voor sociale relaties, zoals conflicten met ouders of familie en sociale isolatie (Gemeente Amsterdam, 2021; Warmelink, 2021). Ondanks de negatieve effecten zijn jongeren met schulden vaak terughoudend om zelf hulp te zoeken en kloppen vaak pas laat aan voor ondersteuning (Divosa, 2022; Sarti et al., 2021). De terughoudendheid onder jongeren wordt vaak veroorzaakt door gevoelens van schaamte of een gebrek aan kennis over beschikbare ondersteuningsmogelijkheden (Unicef NL, 2022; Radež et al., 2021).

Sommige gemeenten erkennen de toenemende problematiek en de terughoudendheid onder jongeren met schulden en zetten zich in voor een curatief ondersteuningsaanbod dat zich

specifiek richt op jongeren met schulden, terwijl andere gemeenten dit niet of in mindere mate doen (Sarti et al., 2021). Een curatief ondersteuningsaanbod richt zich op ondersteuning waarbij schulden van jongeren worden overgenomen, vergelijkbaar met een saneringskrediet van gemeenten. In plaats van schulden terug te betalen in geld, leveren jongeren een tegenprestatie op maat, zoals het behalen van een opleiding, het doen van vrijwilligerswerk, of het laten behandelen van een verslaving. Voorbeelden van een curatief ondersteuningsaanbod zijn [NewFuture Haarlem](#), [Jongeren Perspectief Fonds](#) en [Turbo-saneringskrediet](#).

Om jongeren te voorzien van een schuldvrij leven en de negatieve effecten van schulden te minimaliseren, is het belangrijk om meer aandacht te besteden aan jongeren met schulden binnen de schuldhulpverlening. Dit vereist een beter inzicht in de factoren die het besluitvormingsproces van gemeenten beïnvloeden bij het aanbieden van curatieve ondersteuning aan jongeren met schulden

1.2 Probleemstelling

Dit onderzoek analyseert de factoren die het besluitvormingsproces van gemeenten beïnvloeden om al dan niet een curatief ondersteuningsaanbod te bieden aan jongeren met schulden. De factoren zijn geïdentificeerd aan de hand van het barrièremodel van Bachrach en Baratz (1970). Dit model biedt de mogelijkheid om barrières te identificeren die gemeenten weerhouden bij de implementatie van beleidsvoorstellen. Daarnaast onderzoekt het welke succesfactoren van toepassing zijn voor gemeenten bij het implementeren van beleidsvoorstellen. Op basis van de bevindingen zijn aanbevelingen geformuleerd op de factoren die gemeenten ervan weerhouden of juist stimuleren om zich specifiek op jongeren met schulden te richten. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

"Wat verklaart het besluitvormingsproces binnen gemeenten om al dan niet een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden in te zetten?"

Om de bovenstaande onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn vier deelvragen geformuleerd. Elk van de deelvragen draagt bij aan een alomvattende beantwoording van de centrale vraagstelling. De deelvragen zijn als volgt:

1. Wat is in de wetenschappelijke literatuur bekend over besluitvormingsprocessen binnen gemeenten?
2. Welke barrières en succesfactoren van besluitvormingsprocessen worden volgens de literatuur geassocieerd met het implementeren van een ondersteuningsaanbod binnen gemeenten?
3. In hoeverre zijn deze barrières en succesfactoren aanwezig bij gemeenten die zich inzetten op de curatieve ondersteuning van jongeren met schulden?
4. In hoeverre ontbreken deze barrières en succesfactoren bij gemeenten die zich niet inzetten op de curatieve ondersteuning van jongeren met schulden?

Dit onderzoek heeft het besluitvormingsproces rondom een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden bestudeerd door middel van een casestudy in zeven Nederlandse gemeenten. Interviews zijn gehouden met wethouders, beleidsmedewerkers, gemeenteraadsleden en uitvoeringsmedewerkers.

1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek richt zich op het verminderen van de schuldenproblematiek onder jongeren in Nederland door gerichte ondersteuning te bieden. In 2023 kampten meer dan 726.000 huishoudens in Nederland met problematische schulden, volgens gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). Aangezien een aanzienlijk aantal jongeren waarschijnlijk ook door schulden wordt getroffen, is effectieve ondersteuning noodzakelijk. Deze ondersteuning kan niet alleen de persoonlijke situatie van jongeren verbeteren, maar ook de veerkracht van de samenleving versterken en bijdragen aan betere economische en sociale uitkomsten voor de bredere gemeenschap (Fornero & Lo Prete, 2023; Allam et al., 2020). Het onderzoek heeft de barrières en succesfactoren in kaart gebracht die gemeenten tegenkomen bij de implementatie van curatieve ondersteuningsaanbiedingen voor jongeren met schulden. Tevens zijn de uitdagingen onderzocht die de voortzetting van het bestaande aanbod bedreigen. Met deze inzichten kunnen beleidsmakers en hulpverleners hun strategieën optimaliseren, wat de effectiviteit van de ondersteuning vergroot (OECD, 2019).

Dit onderzoek levert een waardevolle bijdrage aan de wetenschappelijke literatuur door inzicht te bieden in de complexe dynamiek tussen jongeren, schulden en gemeentelijk beleid. Onderzoek naar de combinatie van deze drie begrippen is beperkt en inmiddels verouderd (Houle, 2014). De recente oproep voor een geïntegreerde benadering van deze thema's is niet beantwoord, wat de relevantie van dit onderzoek vergroot. Daarnaast draagt dit onderzoek bij aan de verbreding van het wetenschappelijke debat over jongeren met schulden, een onderwerp dat de laatste jaren veel aandacht heeft gekregen in de academische wereld (Bowie-Viverette & Saulnier, 2023).

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk twee behandelt een literatuuronderzoek naar factoren die het besluitvormingsproces beïnvloeden. Hoofdstuk drie beschrijft de gebruikte methodologie. In hoofdstuk vier worden de resultaten van de interviews gepresenteerd, geanalyseerd en vergeleken. Ten slotte biedt hoofdstuk vijf de discussie en conclusie, waarin de deel- en hoofdvragen worden beantwoord, op de bevindingen wordt gereflecteerd, en aanbevelingen worden gedaan voor gemeenten met en zonder curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden.

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Om een stevig theoretisch kader voor dit onderzoek te vestigen, worden eerst de concepten van *agendavorming*, *besluitvormingsproces*, *machtsuitoefening* en *(non-)besluit* besproken. Duidelijke definities van deze termen zijn essentieel voor een beter begrip van het barrièremodel. Vervolgens wordt het barrièremodel van Bachrach en Baratz (1970) geïntroduceerd als een invloedrijke theorie binnen de besluitvormingsliteratuur. Dit model is geschikt voor het analyseren van de gelaagdheid en complexiteit van het besluitvormingsproces en biedt inzicht in de dynamiek door (succes)factoren en barrières te identificeren. Hierdoor begrijpen onderzoekers en beleidsmakers waarom sommige beleidsvoorstellen falen en andere slagen, en helpt het bij het ontwikkelen van effectievere strategieën voor beleidsverandering en succesvolle implementatie (Van de Walle & Brans, 2018).

2.2 Begrippen

2.2.1 Agenda- en besluitvorming

Agendavorming in de enge zin betreft de processen die bepalen welke onderwerpen op onze agenda's worden geplaatst. Dit wordt beïnvloed door voorkeuren, externe invloeden en rituelen (Cobb & Elder, 1971; Kingdon, 2013). In bredere zin speelt agendavorming een belangrijke rol in de beleidswetenschap en politicologie, waarbij de focus ligt op hoe onderwerpen op de agenda van beleidsmakers en politici terechtkomen (Birkland, 2015). In deze context verwijst '*agenda*' naar de prioriteiten van politici en beleidsmakers (Bekkers, 2017).

Cobb & Elder (1971) definiëren '*agenda*' als de set onderwerpen die politici en beleidsmakers als legitiem beschouwen voor politieke aandacht. Agendavorming is het proces waarbij actoren proberen hun onderwerpen op de agenda te plaatsen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen twee soorten agenda's: de systemische agenda en de institutionele agenda. De institutionele agenda bevat onderwerpen die daadwerkelijk door de wetgevende macht worden overwogen, terwijl de systemische agenda een bredere reeks onderwerpen omvat die aandacht krijgen van politici en beleidsmakers, maar niet noodzakelijkerwijs leiden tot besluitvorming

(Baumgartner & Jones, 2009). Beide agenda's kennen een zekere bevooroordeeldheid, wat betekent dat niet alle belangen evenredig belicht zijn. Bevooroordeeldheid wordt beïnvloed door diverse factoren, zoals de neiging van beleidsmakers om prioriteit te geven aan oudere, reeds besproken onderwerpen, en de invloed van sleutelfiguren die toegang hebben tot de formele agenda (Cobb & Elder, 1971). Belangengroepen met aanzienlijke middelen of maatschappelijke status hebben een hogere kans om hun onderwerpen op de agenda te krijgen dan belangengroepen met beperktere middelen (Bachrach & Baratz, 1970). Zowel de institutionele als de systemische agenda worden beïnvloed door factoren die de toegang tot en de vertegenwoordiging op de agenda bepalen, waarbij de bestaande bevooroordeeldheid een belangrijke rol speelt in het bepalen welke onderwerpen aandacht krijgen en welke niet (Baumgartner & Jones, 2009; Birkland, 2015).

Bachrach en Baratz (1970) duiden het gehele spectrum van politieke besluitvorming en de uitoefening van macht door groepen aan als *'het politieke proces'*, wat in deze context verder wordt omschreven als het *'besluitvormingsproces'*. Een veronderstelling in het besluitvormingsproces is dat groepen en individuen streven naar een herverdeling van middelen (Stone, 2012). In de praktijk van de politiek zijn middelen beperkt en is het aan de machthebbers om deze te distribueren. De distributie van middelen is zelden volledig neutraal of rechtvaardig (Bachrach & Baratz, 1970). In plaats van rechtvaardig, tendeert de verdeling van middelen naar ongelijkheid, en werkt het in het voordeel van diegenen die connecties hebben met politieke actoren. De nabijheid tot actoren en de arena en van besluitvorming, is cruciaal voor de mate waarin steun verkregen wordt voor bepaalde belangen (Kingdon, 2013). Volgens Bachrach en Baratz (1970) vindt voortdurend een conflict plaats over de verdeling van middelen, waarbij de strijd vaak gewonnen wordt door degenen die toegang hebben tot politici en beleidsmakers.

2.2.2 Machtsuitoefening

In het barrièremodel wordt besluitvorming beschouwd als een belangrijk aspect van machtsuitoefening. Het vermogen om de agenda te bepalen werd gezien als een belangrijk kenmerk van macht (Eulau, 1962). Bachrach en Baratz (1970) betwistten deze opvatting in *"Power & Poverty"* waarin zij stelden dat macht niet het enige bepalende element is in agendavorming. Terwijl macht zeker een belangrijke rol speelt in besluitvormingsprocessen, is het slechts een van de vele invloeden op de vorming van de politieke agenda. Andere factoren en dynamieken worden ook erkend als bepalend voor dit proces, wat resulteert in een meer

genueanceerde benadering van de complexiteit van politieke besluitvorming. *Macht* bestaat alleen binnen een relatie en wordt altijd uitgeoefend op iemand anders (Bourdieu, 1979). Volgens Bachrach & Baratz (1970) is er sprake van macht als het aan drie voorwaarden voldoet:

1. *Een conflict over waarden of over hoe problemen worden aangepakt tussen twee personen (persoon A en persoon B);*
2. *Persoon A geeft toe aan de eisen van persoon B;*
3. *Hij doet dit omdat hij vreest dat niet toegeven resulteert in het verlies van iets wat hij waardevoller acht dan datgene wat op het spel staat.*

Invloed en macht zijn gerelateerde, maar onderscheidende concepten. *Invloed* wordt gedefinieerd als het vermogen van persoon A om de acties van persoon B te veranderen zonder direct in te grijpen of te dreigen (Cialdini, 2007). Terwijl zowel macht als invloed binnen een relationele context worden uitgeoefend, ligt het belangrijke verschil in de sancties die gepaard gaan met de uitoefening van macht (Bachrach & Baratz, 1970). *Autoriteit* is een ander belangrijk concept in de context van besluitvorming, dat nauw verwant is aan macht en invloed. Autoriteit verschilt van macht, hoewel het ook binnen een relationele context functioneert. Het vertegenwoordigt een vastgesteld kader waarbinnen een individu of entiteit kan opereren (Weber, 1978). Hoewel waardeconflicten met een autoriteit kunnen ontstaan, impliceert autoriteit niet noodzakelijkerwijs de aanwezigheid van of capaciteit om dwangmaatregelen op te leggen (Bachrach & Baratz 1970). Tot slot wordt *kracht* beschouwd als een vorm van uitgeoefende macht, waarbij macht de potentie biedt om kracht toe te passen, die op zijn beurt ten dienste staat van de machthebber (Bachrach & Baratz 1970). Besluitvormingsprocessen zijn ingebed in het kader van de genoemde concepten. De drijfveren achter een besluit kunnen divers zijn, waarbij macht, invloed, autoriteit of het gebruik of de demonstratie van kracht een rol spelen. Hoewel het nemen en het naleven van een besluit tot vergelijkbare resultaten kunnen leiden, hoeven de onderliggende motivaties niet noodzakelijk identiek te zijn (Bachrach & Baratz, 1970).

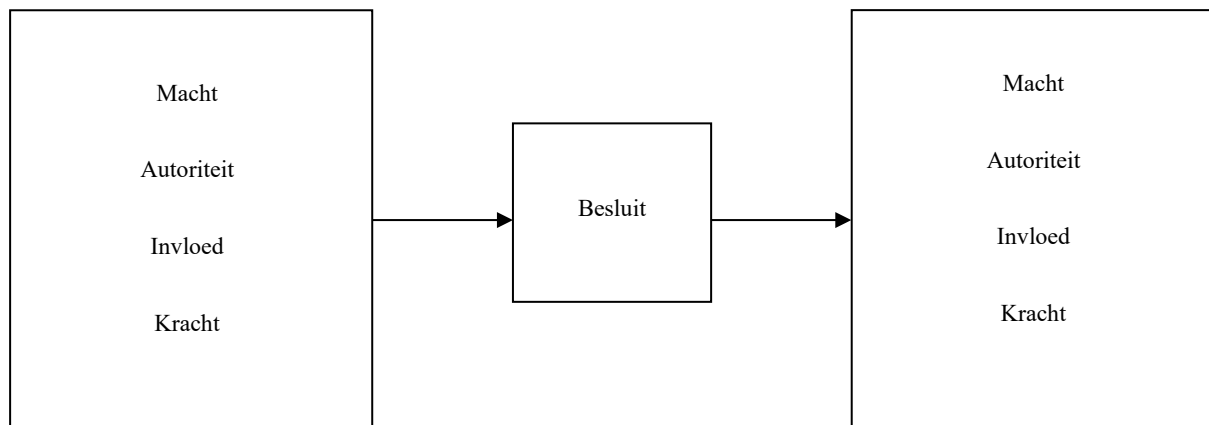
Maatschappelijke besluitvorming is een interactief proces tussen individuen en groepen met specifieke doelen en degenen wiens goedkeuring vereist is (Schöbel et al., 2016). De redenen voor de eerstgenoemde groep om goedkeuring te zoeken bij de laatstgenoemde zijn veelzijdig. Omgekeerd kan de toestemming of instemming van de tweede groep op diverse manieren worden verleend en door verschillende motivaties worden gedreven. Een groep kan

bijvoorbeeld een besluit nemen om macht uit te oefenen, terwijl een andere groep akkoord gaat vanwege de waargenomen autoriteit. Een besluit kan met een bepaalde intentie worden genomen en vervolgens worden opgevolgd vanuit een ander perspectief. Het belangrijkste inzicht is dat beslissingen, zoals geïllustreerd in figuur 1, het resultaat zijn van machtsuitoefening of invloed, ongeacht het perspectief van waaruit ze worden bekeken (Bachrach & Baratz, 1970).

Figuur 1: Reactie- en impulsdiagram afgeleid van Bachrach en Baratz (1970)

Methoden om medewerking te verkrijgen

Methoden voor het verlenen van medewerking



2.2.3 (Non-)besluit

Groepen of individuen die voordeel hebben van het huidige systeem worden gehandhaafd door de *'mobilization of bias'*. Dit begrip duidt op de heersende overtuigingen over de werkelijkheid en institutionele processen die bepaalde groepen meer bevoordelen dan andere (Stone, 2012; Lukes, 2005). De mobilisatie vindt plaats door middel van 'spelregels' die systematisch en consistent bepaalde groepen bevoordelen boven anderen (Schattschneider, 1975). Politieke beslissingen impliceren vaak een keuze tussen alternatieven, waarbij één optie wordt geprefereerd boven een andere (Allison & Zelikow, 1999). Een fundamentele strategie binnen de machtsdynamiek is echter *'non decision making'*, oftewel het uitblijven van een beslissing, wat op zichzelf al een significante barrière vormt (Lukes, 2005). Deze strategie wordt verder in dit stuk beschreven als een non-beslissing. Het niet nemen van een beslissing kan net zo goed beschouwd worden als een actieve beslissing (Bachrach & Baratz, 1970). Bij het observeren en analyseren van macht en besluitvormingsprocessen is het essentieel om niet alleen de gemaakte

beslissingen te evalueren maar ook de beslissingen die bewust niet worden genomen. Non-beslissingen uiten zich in het voorkomen dat een bepaald onderwerp de juiste arena voor besluitvorming bereikt. Dit kan zijn door een discussie in de kiem te smoren voordat de discussie publiekelijk gehoord kan worden, of door het subtiel verhogen van de drempels die bepalen welke kwesties aandacht krijgen in het politieke debat (Bachrach & Baratz, 1970).

De eerste, meest directe en extreme vorm van non-beslissingen houdt in dat geweld en bedreigingen worden ingezet om te voorkomen dat een bepaalde groep zich kan uiten binnen het politieke proces (Bachrach & Baratz 1970). Een tweede, minder extreme vorm van non-beslissingen behelst intimidatie en het dreigen met sancties. Een positievere variant binnen dit spectrum is coöptatie, waarbij medewerking en conformiteit worden beloond. Hierbij wordt geen geweld gebruikt, maar is wel sprake van duidelijke machtsuitoefening om oproepen voor verandering te onderdrukken. Groepen die voordeel halen uit de bestaande verdeling van middelen hebben succesvol de 'mobilization of bias' benut (Bachrach & Baratz 1970). Een derde vorm van non-beslissingen werkt indirecter en maakt gebruik van bestaande vooringenomenheden binnen het politieke systeem, zoals bepaalde regelgeving, ongeschreven regels of procedures, om oproepen voor verandering te smoren. Voorbeelden zijn het demoniseren van veranderingsvoorstellen als immoreel of het in strijd verklaren met belangrijke principes. Een bureaucratisch voorbeeld is het oprichten van onderzoekscommissies die actie vertragen door rituele routines. Zwak georganiseerde belangengroepen worden vaak afgeschrikt of vertraagd door dergelijke tactieken. De vierde en meest indirecte vorm van non-beslissingen versterkt de bestaande mobilization of bias door bestaande procedures te bekrachtigen en uit te breiden, nieuwe eisen te stellen voor hoe veranderingen kunnen plaatsvinden of nieuwe barrières op te werpen die de discussie beperken (Bachrach & Baratz 1970).

2.2.4 Subconclusie

De besluitvormingstheorie toont aan dat agendavorming en (non-)besluit belangrijke instrumenten zijn in politieke machtsuitoefening. Agendavorming bepaalt welke onderwerpen politieke aandacht krijgen, waarbij bepaalde groepen meer macht hebben om hun belangen op de agenda te plaatsen. Non-besluit, waarbij beslissingen bewust uitblijven, helpt machthebbers de status quo te handhaven. Deze concepten zijn relevant voor het huidige onderzoek, omdat ze inzicht bieden in de mechanismen achter beleidsverandering en -implementatie en praktische

implicaties hebben voor het ontwikkelen van beleidsstrategieën. Daarnaast zijn de subtiële en indirecte manieren waarop macht wordt uitgeoefend benadrukt en de structurele ongelijkheden in politieke besluitvorming. Deze instrumenten helpen om de mechanismen bloot te leggen die hebben geleid tot een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden.

2.3 Barrièremodel

2.3.1 Actoren

In dit model wordt een persoon of groep geanalyseerd die streeft naar een herverdeling van middelen of het vervangen van gevestigde waarden door nieuwe normen. Dit kunnen verschillende groepen zijn, zoals lobbygroepen of maatschappelijke organisatie, die ontevreden zijn met de huidige situatie en pleiten voor verandering. Deze verandering kan variëren van verbeteringen in het onderwijs tot maatregelen tegen armoede, waarbij de betrokkenen zich niet vertegenwoordigd voelen door de huidige beleidsmakers (Bachrach & Baratz, 1970). Aan de andere kant zijn er individuen of groepen die zich wel vertegenwoordigd voelen en het bestaande beleid steunen, ongeacht hun politieke voorkeuren. Zowel degenen die verandering wensen als degenen die de bestaande situatie willen behouden, fungeren als belangenbehartigers met hun eigen doelen, middelen en mate van invloed (Bachrach & Baratz, 1970).

2.3.2 Machtsbronnen

De bronnen van macht binnen dit model worden gesegmenteerd in categorieën zoals status, middelen, leden (achterban), organisatiestructuur, ideologie en belangen. Sociale status is een essentieel concept dat de accumulatie van diverse kapitaalsoorten - sociaal, economisch en cultureel – weerspiegelt (Bourdieu, 1986). Het speelt een belangrijke rol in het werven van macht en invloed binnen een gemeenschap. Middelen omvatten alle activa en capaciteiten die individuen of organisaties kunnen mobiliseren om hun doelen te bereiken (Pfeffer & Salancik, 2003). De organisatiestructuur geeft vorm aan de manier waarop groepen zijn gestructureerd, wat rechtstreeks bijdraagt aan hun effectiviteit (Hatch & Cunliffe, 2013). Ideologie biedt een gemeenschappelijk raamwerk van overtuigingen dat individuen en groepen verenigt (Geertz,

1977). Belangen, zowel op individueel als collectief niveau, sturen de motivaties en acties van politieke entiteiten (Olson, 1971).

2.3.3 Barrières I & II

Individen of groepen die het bestaande beleid ondersteunen, proberen te verhinderen dat nieuwe verdelingen van middelen of waarden de besluitvormingsarena bereiken, vaak door het (her)bevestigen van gemeenschappelijke waarden of het instellen van nieuwe procedures of regels die verandering blokkeren (Lukes, 2005; Pfeffer, 1981). Het barrièremodel toont aan dat de eerste twee barrières essentieel zijn voor de bescherming van de belangen van de status quo tegen nieuwkomers, waarbij non-beslissingen een belangrijke rol spelen in het voorkomen van beleidswijzigingen. De strijd om verandering vereist voortdurende overwinningen van de voorvechters, terwijl de verdedigers van de status quo slechts eenmaal hoeven te winnen om verandering te stoppen. Als een oproep tot verandering in het proces strandt, wordt de besluitvormingsarena niet bereikt, en blijft verandering uit (Bachrach & Baratz, 1970). Als een thema strandt voor het de besluitvormingsarena bereikt, is de kans klein dat het daar alsnog terechtkomt. Zelfs voorstellen die in overeenstemming zijn met de gemeenschappelijke waarden en voldoende steun hebben in termen van macht, autoriteit of invloed om publiekelijk besproken te worden, garanderen niet noodzakelijkerwijs dat barrières I en II doorbroken worden. In situaties waarin een onderwerp stagneert bij barrière I of II, wordt dit gezien als een non-beslissing (Bachrach & Baratz, 1970).

De partijen die de status quo verdedigen kunnen een thema succesvol als illegitiem of, zoals Bachrach & Baratz in de context van de Amerikaanse maatschappij aangeven, als communistisch bestempelen, waardoor het thema wantrouwen opwekt. Verder kan de status-quogroep het thema zodanig negatief framen dat het in strijd lijkt met de kernwaarden van de gemeenschap. Een alternatieve strategie is om een onderwerp te negeren door er publiekelijk geen aandacht aan te besteden of het te vermijden, waardoor het van de agenda kan verdwijnen. Daarentegen kan een onderwerp dat sterk wordt ondersteund door machtsuitoefening, zo een grote invloed uitoefenen dat het de gemeenschap kan veranderen en de waarden van de gemeenschap kan laten evolueren om zich aan het onderwerp aan te passen (Bachrach & Baratz, 1970).

Indien een voorstel de eerste barrière overwint, stuit het op de tweede barrière, bestaande uit regels, procedures en gewoonten. Barrière II dient niet alleen om het proces te vertragen,

maar ook om vluchtige trends te scheiden van concurrerende ideeën. Naarmate het duidelijker wordt welke onderwerpen urgent zijn voor besluitvorming, kunnen beleidsmakers zich hierop voorbereiden.

2.3.4 Barrière III

Zodra onderwerpen de eerste twee barrières hebben overwonnen, bereiken ze de besluitvormingsarena, waar de onderwerpen officieel worden behandeld door beleidsmakers en politici. In de besluitvormingsfase wordt een formeel besluit genomen over het onderwerp, waardoor het concept van non-beslissingen niet langer van toepassing is, aangezien het onderwerp nu expliciet om een besluit vraagt. Om het besluitvormingsproces in deze arena te analyseren, zijn enkele belangrijke vragen die gesteld moeten worden. De eerste vraag richt zich op de betrokken actoren die een belangrijke rol vervullen in het besluitvormingsproces. Vervolgens is het van belang om te begrijpen welke factoren de beslissers als belangrijk beschouwen bij het nemen van een besluit. Wordt de beslissing vooral beïnvloed door de publieke opinie, de reacties van anderen, of zijn ideologische motivaties leidend? Een derde overweging betreft de mate waarin beslissers beperkt zijn door incomplete informatie, zoals voorlopige onderzoeksresultaten, of de beperkingen in hun keuzevrijheid omtrent het onderwerp. De vierde vraag richt zich op de mate waarin de beslissing beïnvloed wordt door externe factoren, zoals de context waarin de beslissing wordt genomen, de invloed van persoonlijke doelstelling of formele aspecten zoals functie en plaats in de organisatorische hiërarchie.

Als een onderwerp positief beoordeeld wordt en doorstroomt naar de implementatiefase, volgt het een traject van beleidskeuzes dat uiteindelijk kan leiden tot een effectieve beleidswijziging. Voordat de eindfase wordt bereikt, kan het onderwerp echter nog op aanvullende barrières stuiten die de uiteindelijke implementatie en effectiviteit van het beleid kunnen beïnvloeden (Bachrach & Baratz 1970). Wanneer een onderwerp met succes door de besluitvormingsarena komt, treedt het de implementatiefase binnen. In de implementatiefase wordt de roep om verandering, geïnitieerd door de betreffende groep of persoon, vertaald naar concreet beleid. Een significant risico in de implementatiefase is dat het onderwerp te maken krijgt met belangrijke wijzigingen of obstakels tijdens de implementatie (Schattschneider, 1975). Door middel van vastgestelde procedures, regels en gewoontes wordt het onderwerp vormgegeven tot uitvoerbaar beleid. Gedurende dit proces is er nog steeds ruimte voor

aanzienlijke beïnvloeding van de uiteindelijke vorm van het beleid, soms tot het punt waarop het beleid zijn beoogde effect mist.

2.3.5 Barrière IV

In de implementatiefase blijven macht, invloed en autoriteit een rol spelen, waarbij verschillende actoren proberen het beleid naar hun hand te zetten. Ook kan het beleid aanzienlijk transformeren in de handen van de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de implementatie. Aan het eind van het traject van beleidskeuzes staat de uitvoering van het beleid. Dit stadium bereikt men alleen als alle voorgaande barrières zijn overwonnen (Bachrach & Baratz, 1970). Het beleid is nu vastgesteld en wordt in praktijk gebracht, maar zelfs in de vierde fase blijft ruimte voor invloed op het beleid. De vierde barrière omvat de interpretatie door uitvoerende ambtenaren of het ontbreken van bekrachtiging van het beleid. Het beleidsvoorstel kan anders worden begrepen dan oorspronkelijk bedoeld, de uitvoering kan te lijden hebben van een gebrek aan consistentie, of onvoldoende financiële middelen kunnen een rol spelen (Schattschneider, 1975).

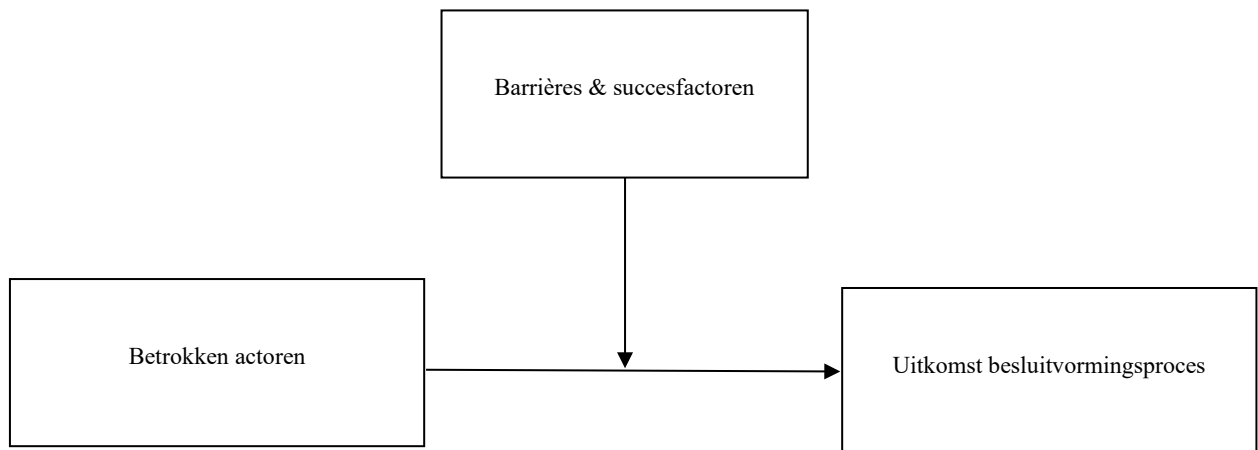
2.3.6 Subconclusie

Dit theoretisch kader vormt de basis voor de analyse van het besluitvormingsproces in de onderzochte gemeenten. De theorie van Bachrach en Baratz staat centraal en plaatst het besluitvormingsproces in een breder perspectief. De analyse omvat zowel het gehele besluitvormingsproces als de barrières die de voltooiing kunnen belemmeren. Kernbegrippen uit de theorie zijn geoperationaliseerd in interviewvragen om het besluitvormingsproces te bestuderen (zie paragraaf 3.5). Het doel is te onderzoeken of geïdentificeerde factoren en barrières aanwezig zijn in de gemeenten en of de barrières en factoren daadwerkelijk een rol spelen binnen het besluitvormingsproces van gemeenten. Op basis van de theorieën is een eigen barrièremodel ontwikkeld om het besluitvormingsproces te structureren en overzichtelijk te maken (zie bijlage 7.5).

2.4 Conceptueel model

Op basis van het theoretisch kader en de inzichten uit het barrièremodel van Bachrach & Baratz (1970) is in figuur 2 een conceptueel model gepresenteerd. Dit model omvat de kernbegrippen en hun interacties. Een conceptueel model wordt in veel wetenschappelijke disciplines gebruikt om de verwachte relaties tussen factoren te illustreren en te verduidelijken. Het helpt onderzoekers en lezers om de theoretische onderbouwing van een studie te begrijpen en biedt een visueel kader dat de onderzoeksopzet ondersteunt (Maxwell, 2013).

Figuur 2: Conceptueel model gebaseerd op het theoretisch kader



Het hierboven weergegeven conceptuele model schetst verschillende verbanden. Ten eerste gaat het model ervan uit dat er een link bestaat tussen de actoren die deelnemen aan het besluitvormingsproces en de uiteindelijke resultaten. Deze actoren beïnvloeden niet alleen de voortgang en de resultaten van het besluitvormingsproces, maar ook de opkomende barrières en succesfactoren. Daarnaast wordt aangenomen dat een verband bestaat tussen de barrières in het besluitvormingsproces en de uiteindelijke resultaten.

3. Methodologie

3.1 Inleiding

In dit onderzoek is gekozen voor een casestudie, waarbij specifieke cases in hun natuurlijke context worden bestudeerd. Casestudies kunnen betrekking hebben op processen, individuen, groepen of landen (Yin, 2017). Dit onderzoek richt zich op de besluitvormingsprocessen binnen Nederlandse gemeenten. Door deze besluitvormingsprocessen te onderzoeken, kan gedetailleerde en contextuele informatie worden verkregen die niet mogelijk is met bredere kwantitatieve methoden (Denzin & Lincoln, 2017). Deze aanpak maakt het mogelijk om patronen en unieke kenmerken van individuele cases te identificeren, wat bijdraagt aan een genuanceerde analyse van de barrières en succesfactoren die de implementatie van een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden beïnvloeden.

3.2 Selectie van cases

In dit onderzoek zijn zeven gemeenten uit vijf provincies onderzocht. De gemeenten zijn geselecteerd middels de *'most similar cases'* methode, waarbij gevallen worden gekozen die veel overeenkomsten vertonen op relevante kenmerken, maar verschillen op de sleutelvariabele die bestudeerd wordt (King et al., 2021). Gemeenten zijn geselecteerd op basis van hun recente besluitvorming of intentie om een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden te implementeren. Dit voorkomt de selectie van gemeenten zonder dergelijk beleidsvoorstel. Daarnaast zijn gemeenten geselecteerd op basis van vergelijkbare kenmerken zoals inwonersaantal, gemiddeld inkomen en het aantal (risico)jongeren binnen de gemeente. Door te focussen op gemeenten met een vergelijkbaar aantal jongeren, is geprobeerd de variaties te minimaliseren en te voorkomen dat gemeenten die geen ondersteuningsaanbod hebben, dit doen vanwege een verondersteld tekort aan jongeren met schulden. Ten slotte zijn de zeven gemeenten onderverdeeld in gemeenten met een curatief ondersteuningsaanbod (CO) en gemeenten zonder curatief ondersteuningsaanbod (GCO). In de tabellen zijn de GCO-gemeenten visueel onderscheiden van de CO-gemeenten door gebruik te maken van een zwarte tekstkleur. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de zeven gemeenten:

Tabel 1: Vergelijking van gemeenten

Gemeenten	Gem. A	Gem. B	Gem. C	Gem. D	Gem. E	Gem. F	Gem. G
Inwonersaantal	>100.000	>100.000	<80.000	<80.000	<80.000	<80.000	>100.000
Gemiddeld inkomen	>€30.000	<€30.000	<€30.000	>€30.000	<€30.000	<€30.000	>€30.000
Aantal jongeren	20.000	33.000	7.000	6.000	5.000	6.000	15.000
Aantal risicjongeren	1.000	1.800	325	350	325	400	1.100
GCO/CO	CO	CO	CO	CO	GCO	GCO	GCO

Voor de selectie en benadering van gemeenten zijn verschillende bronnen geraadpleegd, zoals contacten binnen het ministerie van SZW, LinkedIn en contactgegevens op de websites van gemeenten. Betrokken actoren, zoals gemeenteraadsleden en beleidsmedewerkers, zijn geïdentificeerd op basis van hun rol in het besluitvormingsproces. Gemeenteraden, als hoogste bestuursorgaan, neemt belangrijke beslissingen binnen de gemeente (Ministerie van BZK, 2024). Beleidsmedewerkers spelen een sleutelrol door hun invloed op het besluitvormingsproces (Schnose, 2015). De 'sneeuwbalmethode' is gebruikt om aanvullende respondenten te werven, waarbij geïnterviewden andere potentiële deelnemers aanbevelen (Kirchherr & Charles, 2018; Valerio et al., 2016). De sneeuwbalmethode is voortgezet totdat datasaturatie werd bereikt, waarbij geen nieuwe relevante informatie meer werd verkregen en een voldoende mate van theoretische verzadiging was gerealiseerd (Saunders et al., 2017).

Tabel 2: Respondenten per gemeente

Gemeenten	Gem. A	Gem. B	Gem. C	Gem. D	Gem. E	Gem. F	Gem. G
Aantal respondenten	2	5	4	4	3	4	4

3.3 Data-analyse

Dit onderzoek hanteert een veelzijdige benadering, waarbij bestaand materiaal en lokale casestudies centraal staan. Bronnen zoals gemeenteraadsvergaderingen en beleidsstukken zijn geraadpleegd om contextuele achtergrondinformatie te verkrijgen over jongeren met schulden. Academische databases zoals Web of Science en ResearchGate zijn doorzocht om relevante literatuur te verzamelen, met als doel een stevig theoretisch kader te ontwikkelen. Op basis van deze bronnen zijn gemeenten geselecteerd die variëren in hun curatieve ondersteuningsaanbod

voor jongeren met schulden. Hierdoor is het mogelijk om vergelijkingen te maken tussen CO- en GCO-gemeenten. Dit biedt belangrijke inzichten in de diversiteit en complexiteit van lokale politieke processen en hoe deze de beleidsrealisatie kunnen beïnvloeden.

Na het verzamelen van de informatie zijn semigestructureerde interviews afgenomen en getranscribeerd, resulterend in gedetailleerde documenten voor de analysefase. De transcripten zijn grondig bestudeerd en relevante uitspraken zijn gemarkeerd en geanalyseerd. ATLAS.ti is gebruikt voor het systematisch organiseren en coderen van de gegevens. In het theoretische kader zijn basisconcepten geïdentificeerd en zijn dezelfde codes toegepast op basis van de operationalisering. Wanneer bepaalde concepten in de interviews veelvuldig werden genoemd zonder bestaande codes, zijn nieuwe codes aangemaakt. Primaire codes zijn geïdentificeerd en verfijnd tot axiale codes, die de kern van de perspectieven van de deelnemers weerspiegelen. Selectief coderen is vervolgens toegepast om de kwalitatieve data te structureren (zie bijlage 7.6). Door gerelateerde codes te integreren tot overkoepelende categorieën, is een dieper inzicht in de data verkregen en zijn de onderlinge verbanden duidelijker geworden (Kendall, 1999).

3.4 Validiteit, betrouwbaarheid en privacy

Om zowel de interne als externe validiteit van dit onderzoek te verzekeren, zijn verschillende methoden ingezet. Meninge uit eerdere interviews zijn gebruikt als referentiepunten in latere gesprekken, wat sociaal wenselijke antwoorden vermindert en de validiteit versterkt (Thariath et al., 2023). De verzamelde gegevens en voorlopige conclusies zijn aan de deelnemers teruggekoppeld voor feedback. Deze respondentvalidatie versterkt de nauwkeurigheid en geloofwaardigheid van de resultaten (Birt et al., 2016). Tot slot zijn variabelen geoperationaliseerd op basis van literatuur, waarbij indicatoren dienen als basis voor de interviewtopics. Deze aanpak zorgde voor een duidelijke vertaling van theorie naar praktijk. De externe validiteit van de resultaten is deels beperkt door de focus op het besluitvormingsproces rondom curatieve ondersteuning voor jongeren met schulden. Dit beperkt de toepasbaarheid van de bevindingen op andere doelgroepen en situaties (Simon, 2017). Echter, het gebruik van bestaande en gevalideerde meetinstrumenten, zoals het barrièremodel, bevordert de externe validiteit. Dit model heeft zijn waarde bewezen in eerdere studies en wordt als gevalideerd beschouwd (Haugaard, 2003).

Betrouwbaarheid in onderzoek verwijst naar de invloed van de onderzoeker en

toevallige factoren op de resultaten. Controleerbaarheid is hierbij van groot belang: de bevindingen mogen niet afhangen van de eigenschappen van de onderzoeker of toevallige omstandigheden (Lucassen & Olde Hartman, 2007). Daarnaast is de onderzoeksbias verminderd door regelmatig feedback te vragen van collega's en respondenten, en door open vragen te stellen tijdens het interview. Dit stelde respondenten in staat om vrijer en beïnvloed door de onderzoeker hun antwoorden te geven. Ten slotte zijn drie belangrijke ethische waarden benadrukt in de uitnodiging aan respondenten om de betrouwbaarheid te bevorderen: (1) vrijwillige deelname, (2) waarborging van anonimiteit en (3) de afwezigheid van negatieve gevolgen voor respondenten (Baarda et al., 2013).

Voorafgaand aan het interview hebben alle respondenten een *'informed consentformulier'* ingevuld, wat essentieel is voor privacybescherming. Door dit formulier in te vullen, stemmen de respondenten vrijwillig in met deelname aan het onderzoek (zie bijlage 7.1). Indien een respondent ervoor kiest om in een gemeente een pseudoniem te gebruiken in plaats van zijn of haar echte naam of de naam van de gemeente, wordt voor alle respondenten een pseudoniem en/of fictieve plaatsnaam gebruikt in de resultaten. Onderzoeksgegevens, zoals transcripties, worden tien jaar veilig opgeslagen op aparte hardware in een beveiligde kluis en daarna vernietigd of geanonimiseerd, zodat herkoppeling naar individuen onmogelijk is.

3.5 Operationalisering

Deze paragraaf richt zich op het meetbaar maken van de concepten en factoren die in het theoretische kader zijn besproken. Het doel is om de theoretische inzichten concreet te vertalen naar praktische en meetbare elementen. Dit proces van operationalisering vormt de basis voor de interviewhandleiding, die ontwikkeld is om systematisch data te verzamelen (zie bijlage 7.2). In de onderstaande tabellen wordt de operationalisering van dit onderzoek gepresenteerd. Deze tabellen bieden een overzicht van hoe elk concept en elke factor uit het theoretische kader is omgezet naar meetbare variabelen.

Tabel 3: Operationalisering 'besluitvorming'

Factoren	Definitie	Indicator	Waarden
Besluit	Actie met de mogelijkheid om een alternatief boven		Keuze voor of tegen een beleidsvoorstel.

	een andere optie te kiezen (Bachrach en Baratz, 1970).		
Non-besluit	Effectief gebruik maken van het mobiliseren van weerstand of het bewerkstelligen van een situatie waarin geen besluit wordt genomen (Bachrach & Baratz, 1970).	Een beslissing wordt uitgesteld door dreiging van een actor.	Wel of geen sprake van dreiging.
		Een besluit wordt uitgesteld vanwege een oproep om het voorstel te verwerpen of negatieve publiciteit door een betrokken partij.	Wel of geen sprake van oproep tot weerstand, verzet of tegenwerking.
		Een beslissing wordt uitgesteld vanwege bureaucratische vertraging, misbruik van procedures of het bewust vertragen door middel van regelgeving.	Wel of geen vertraging door procedures en regelgeving.

Tabel 4: Operationalisering 'barrières'

Factoren	Definitie	Indicator	Waarden
Barrière I	Het benadrukken van gemeenschappelijke waarden en het uitsluiten van tegenstanders door negatieve framing (Bachrach & Baratz, 1970).	Waarden worden afgewezen, risico's worden vastgesteld en voorstellen worden in een negatief kader geplaatst.	Waarden van de tegenpartij worden verworpen en/of sprake van negatieve framing.
Barrière II	Het invoeren van institutionele praktijken om vertraging te veroorzaken (Bachrach & Baratz, 1970).	Het vertragen of stoppen van besluitvormingsproces door (mis)bruik van regelgeving.	Wel of geen sprake van misbruik regelgeving.
		Institutionele praktijken vertragen en/of stoppen het besluitvormingsproces.	Wel of geen sprake van vertraging of stopzetting door informele regels en politieke methoden.
Barrière III	Afgewezen in de besluitvormingsarena of zodanig aangepast dat het weinig te maken heeft met	Het voorstel wordt afgewezen in de officiële besluitvormingsarena of sterk aangepast, waardoor	Voorstel wordt verworpen in de besluitvormingsarena, of aangenomen maar de kern is aangepast.

	het oorspronkelijke voorstel (Bachrach & Baratz, 1970).	de kern van het voorstel verandert.	
Barrière IV	Verschillen in ambtelijke interpretatie ten opzichte van die van de indieners, of het niet realiseren van het beleid vanwege een gebrek aan handhaving en/of communicatie (Bachrach & Baratz, 1970).	Het voorstel wordt geïmplementeerd, maar door een afwijking in de interpretatie kan het voorstel alsnog veranderen of slechts gedeeltelijk uitgevoerd zonder enige handhaving.	Het voorstel wordt niet gehandhaafd en/of niet goed gecommuniceerd of anders uitgevoerd.

Tabel 5: Operationalisering 'machtsbronnen'

Factoren	Definitie	Indicator	Waarden
Machtsbronnen	Diverse factoren van de betrokken partijen die bepalen in hoeverre zij afhankelijk zijn van machtsbronnen zoals formele status van de partij (Bachrach & Baratz, 1970).	Formele status van de betrokken partij	Formele status heeft veel of weinig invloed op het voorstel.
		Financiële- of personele middelen tot beschikking van de betrokken partijen.	Ruime of weinig financiële en/of personele middelen aanwezig.
		Leden van de organisatie of betrokken partij.	Veel of weinig leden en/of achterban van de politiek.
		Organisatie van de betrokken partij.	Structuur en/of organisatie is sterk of zwak.
		Ideologie die de betrokken partij motiveert.	Sterke en duidelijke ideologie of vage en niet-overtuigende ideologie.
		Belangen van de betrokken partij.	Sterke belangen of geen belangen.

4. Resultaten

4.1 Inleiding

Dit deel van het onderzoek verkent de barrières en succesfactoren die de besluitvormingsprocessen rondom een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden beïnvloeden. In bijlage 7.3 is een overzicht opgenomen van de gepseudonimiseerde namen van de respondenten, hun beroep en de specifieke gemeente waartoe de respondenten behoren. Citaten van respondenten verhelderen de bevindingen en voegen waardevolle context toe door de perspectieven van de betrokkenen weer te geven. Naast citaten worden tabellen gepresenteerd die de invloedrijke barrières en succesfactoren visueel weergeven. Visuele representaties versterken de bevindingen en bieden een snelle samenvatting van de belangrijkste factoren.

Het barrièremodel identificeert vier belangrijke barrières in het besluitvormingsproces. Echter, analyse van de coderingen wijst uit dat barrières I en IV de meest significante barrières zijn binnen dit onderzoek. De focus van de resultaten ligt daarom op deze twee barrières. Tabel 6 vat de beïnvloeding van de barrières samen.

Tabel 6: Overzicht van barrières

Barrièrenummer	Beschrijving	Invloed
I	Gemeenschappelijke waarden	Veel
II	Procedures & institutionele praktijken	Weinig
III	Aanpassing of verwerping beleidsvoorstel	Weinig
IV	Ambtelijke interpretatie en communicatie	Veel

Naast de vier barrières kwamen tijdens de interviews ook andere belangrijke factoren naar voren, zoals financiële middelen. De meest relevante factoren worden na de barrières besproken, waarbij aandacht wordt besteed aan hun impact op het besluitvormingsproces.

4.2 Besluitvorming

De acceptatie van het beleidsvoorstel voor een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden in CO-gemeenten verliep zonder significante complicaties. Wethouder (R15) benadrukt dat binnen zijn gemeente *'geen complex politiek proces plaatsvond'*. Uitvoeringsmedewerker (R5) uit een andere gemeente meldt eveneens dat er *'weinig belemmeringen waren bij de implementatie van het voorstel'*. Gemeenteraadslid (R1) stelt dat een van de factoren die bijdraagt aan het vereenvoudigen van het besluitvormingsproces *'de uitgebreide informatievoorziening en de vele bijeenkomsten voorafgaand aan de besluitvorming'* is. Bijna de helft van de respondenten beoordelen de informatievoorziening en bijeenkomsten als een waardevolle factor voor het besluitvormingsproces omtrent het implementeren van een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden. Naast de informatievoorziening en bijeenkomsten lijkt de aanwezigheid van een kartrekker binnen de gemeenten die de leiding neemt en zich actief inzet voor de realisatie van een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden een erg belangrijke en doorslaggevende factor te zijn. Deze kartrekkers, vaak beleidsmedewerkers of uitvoeringsmedewerkers, onderscheiden zich door hun persoonlijke betrokkenheid en affiniteit met de doelgroep. De kartrekkers nemen de hoofdrol op zich en zetten zich actief in om het voorstel op de agenda te krijgen. Beleidsmedewerker (R8) verklaart hierover het volgende:

"We zagen dat we in het reguliere schuldhulpverleningsproces geen goed aanbod hadden voor jongeren met schulden. Dit kwam doordat jongeren studiefinanciering kregen en daardoor geen aflossingscapaciteit hadden. We konden dus eigenlijk niets voor hen doen. We zagen echter een grote doelgroep en wilden hier iets mee doen. We moesten hier iets mee doen! Dit zijn de jongvolwassenen van de toekomst. Daarom hebben een collega en ik ervoor gekozen om ons hiervoor in te zetten."

In twee van de drie GCO-gemeenten is er nog geen beleidsvoorstel ontvangen of ingediend voor een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden. In de GCO-gemeenten lijkt een gebrek aan informatievoorziening richting de gemeenteraad en afwezigheid van een kartrekker belangrijke factoren te zijn. Beleidsmedewerker (R18) gaf de afwezigheid van een kartrekker als volgt aan: *'Ik heb het weleens gehoord van een beleidsmedewerker van onze*

uitvoeringsorganisatie, maar die zet zich er niet actief voor in en blijft het een beetje liggen. Dat is dus het geval binnen onze gemeente'. In de GCO-gemeente waar het beleidsvoorstel wel is besproken, bevindt de gemeente zich nog in een fase van non-besluit. Respondenten geven aan dat de gemeente momenteel in gesprek is met een potentiële aanbieder om te onderzoeken of een samenwerking mogelijk is. De wethouder (R2) verklaart: *'Daar zijn wij nu ook mee in gesprek of we daar wat mee kunnen of niet'*. Beleidsmedewerker (R13) van dezelfde gemeente voegt toe dat *'zij de afgelopen maanden hebben geëvalueerd of dit ondersteuningsaanbod geschikt is voor hun gemeente'*. In GCO-gemeenten krijgt de problematiek van jongeren met schulden onvoldoende prioriteit op de politieke agenda van de gemeenteraad. Gemeenteraadslid (R3) ondersteunt dit door aan te geven dat binnen de gemeenteraad *'nog niet specifiek over jongeren met schulden is gesproken'*. Een ander gemeenteraadslid (R23) deelt dit beeld en geeft aan dat *'deze onderwerpen niet voorkomen op de agenda van de raad'*.

In de CO-gemeenten was er meer politieke prioriteit voor het onderwerp jongeren met schulden in vergelijking tot GCO-gemeenten. Een gebrek aan prioriteit is mogelijk het gevolg van gebrekkige informatievoorziening richting de gemeenteraad en de afwezigheid van een kartrekker binnen de gemeenten. De bevindingen van de bovenstaande resultaten zijn schematisch weergegeven in tabel 7.

Tabel 7: Besluitvormingsproces binnen gemeenten

Codes	Gem. A	Gem. B	Gem. C	Gem. D	Gem. E	Gem. F	Gem. G
Informatievoorziening gemeenteraad	Uitgebreid	Uitgebreid	Uitgebreid	Uitgebreid	Gebrekkig	Gebrekkig	Gebrekkig
Kartrekker	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Afwezig	Afwezig	Afwezig
Besluitvormingsproces	Eenvoudig	Eenvoudig	Eenvoudig	Eenvoudig	-	-	Complex

4.3 Barrières

4.3.1 Barrière I: Gemeenschappelijke waarde

Uit de analyse blijkt dat zowel CO- als GCO-gemeenten consensus hebben over de noodzaak van een alternatieve aanpak voor jongeren met schulden en de inzet van preventieve maatregelen. Naast preventiemaatregelen en een alternatieve aanpak gelooft een ruime

meerderheid van de respondenten uit CO-gemeenten dat door nu te investeren in jongeren, toekomstige problemen kunnen worden voorkomen, wat uiteindelijk de druk op gemeentelijke hulpverlening vermindert. Dit sentiment wordt ondersteund door wethouder (R16), die stelt: *'Als je dat nu niet doet, dan neem je dat soort problemen je leven lang mee'*. Beleidsmedewerker (R13) uit een andere gemeente bevestigt dit door te zeggen: *'De gemeente gelooft erin dat als je de problematiek jong aanpakt, je problemen in de toekomst voorkomt'*. Daarnaast benadrukken respondenten van CO-gemeenten dat jongeren worden gezien als de toekomst van het land en dat het bieden van toekomstperspectief essentieel is. Beleidsmedewerker (R17) vat de gemeenschappelijke waarden van CO-gemeenten met de volgende quote goed samen:

"Uiteindelijk gaat het erom dat de jongere stappen in zijn leven zet. Wat is er nou nog mooier dan een jongere die helemaal in de put en in de knel zit, die je na 2,5 jaar weer lachend zijn toekomst tegemoet ziet gaan? Daar doen wij het voor!"

Bijna de helft van de respondenten uit GCO-gemeenten geven aan dat binnen de gemeente *'een gemeenschappelijke waarde leeft dat jongeren op een speciale manier geholpen moeten worden'* (uitvoeringsmedewerker, R11). Beleidsmedewerker (R13) ondersteunt dit door aan te geven dat de gemeenteraad een motie heeft aangenomen omtrent *'budgetvoorlichting op scholen, wat gericht is op preventie en het helpen van jongeren om een goede start te maken'*. Tegelijkertijd pleit gemeenteraadslid (R3) binnen een GCO-gemeente voor de invoering van een ondersteuningsaanbod voor jongeren met bestaande problemen. De gemeenteraadslid (R3) merkt op dat de raad *'meer de nadruk legt op het investeren in onderwijs om de sociale ontwikkeling van jongeren te bevorderen en de behoefte aan jeugdzorg te verminderen'*. Dezelfde respondent benadrukt dat jongeren met bestaande problemen, zoals schulden of een onveilige thuissituatie, binnen zijn gemeenten vaak over het hoofd worden gezien doordat de nadruk wordt gelegd op preventieve maatregelen en minder op curatieve maatregelen.

De overgrote meerderheid van de gemeenten erkent het belang voor een andere aanpak voor jongeren en preventieve maatregelen. Hoewel de meeste gemeenten gedeelde waarden hebben, bestaan er verschillen tussen de CO- en GCO-gemeenten met betrekking tot de codes *'voorkomen van verdere problemen'* en *'jongeren zijn de toekomst'*. Terwijl alle CO-gemeenten het belang van curatieve interventies benadrukken door aan te geven dat het verdere problemen voorkomt, worden deze waardes niet genoemd binnen de GCO-gemeenten. Door

deze nuancering wordt duidelijker dat er binnen de GCO-gemeenten verschillende visies bestaan over de aanpak van jongeren met schulden, terwijl de CO-gemeenten een meer uniforme visie hebben. Tabel 8 visualiseert deze bevindingen met behulp van een kleurenschema. Hoe donkerder de kleur, hoe meer respondenten in de betreffende gemeente het belang van de verschillende codes hebben benadrukt.

Tabel 8: Heersende gemeenschappelijke waarden binnen gemeenten

Codes	Gem. A	Gem. B	Gem. C	Gem. D	Gem. E	Gem. F	Gem. G
Andere aanpak jongeren	Dark Blue	Medium Blue	Light Blue	Medium Blue	Dark Blue	Light Blue	Medium Blue
Inzetten op preventie	Light Blue	Medium Blue	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Light Blue	Medium Blue
Voorkomen verdere problemen	Dark Blue	Dark Blue	Dark Blue	Medium Blue	Light Blue	Light Blue	Light Blue
Jongeren zijn de toekomst	Light Blue	Light Blue	Dark Blue	Medium Blue	Light Blue	Light Blue	Light Blue

4.3.2 Barrière IV: Ambtelijke interpretatie & communicatie

Meer dan de helft van de respondenten uit CO-gemeenten geeft aan dat de uitvoeringsorganisatie intensief betrokken is geweest bij de implementatiefase en dat de communicatie met het ambt regelmatig was (zie tabel 9). Uitvoeringsmedewerker (R12) meldt dat de uitvoering *‘vanaf het begin een jaar lang, om de twee weken betrokken werd bij vergaderingen’*. Beleidsmedewerker (R20) van een andere gemeente meldt eveneens dat *‘er veel periodieke overleggen zijn geweest met gemeenten en maatschappelijke- en welzijnsorganisaties die zich hiermee bezighouden’*. Dit duidt op een voortdurende en regelmatige communicatie en samenwerking tussen de uitvoerende en beleidsvormende partijen. Uit de bevindingen kan worden geconcludeerd dat de uitvoering goed geïntegreerd was in het implementatieproces door de betrokken partijen. De frequente vergaderingen, regelmatige controles en voortdurende communicatie hebben bijgedragen aan een effectieve samenwerking en implementatie van het ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden.

Uit de analyse blijkt dat de invloed van barrière IV, die betrekking heeft op de interpretatie van de ambtelijke rol, minimaal lijkt te zijn in CO-gemeenten. In twee CO-gemeenten waar deze barrière aanwezig was, hebben tegenstanders geprobeerd het voorstel te beïnvloeden en te blokkeren. Deze tegenstanders maakten gebruik van hun positie binnen de gemeentelijke organisatie en hun expertise om verzet te bieden. De tegenstand werd echter

effectief overwonnen door de voorstanders van het voorstel, die hun hiërarchische positie en de steun van het gemeentebestuur benutten. Beleidsmedewerker (R17) licht dit als volgt toe:

"En toen heb ik gewoon gezegd: dat mag jij vinden, maar het is niet aan jou om te bepalen dat we dit niet gaan doen. Aan jou wordt gewoon gevraagd dat jij je schuldhelpverleningsrol doet. Ik zeg, we hebben van de raad en van ons managementteam een opdracht. Dus als jij ergens iets van vindt, dan moet je die hele lijn afgaan, want ik heb een akkoord van boven."

In de GCO-gemeenten lijken geen coderingen te zijn die duiden op de aanwezigheid van barrières met betrekking tot ambtelijke interpretatie en communicatie. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de GCO-gemeenten mogelijk nog niet door de eerste barrière heen zijn gekomen, terwijl je de vierde barrière alleen kunt bereiken nadat je de eerste drie barrières hebt overwonnen.

Tabel 9: Ambtelijke interpretatie en -communicatie

Codes	Gem. A	Gem. B	Gem. C	Gem. D	Gem. E	Gem. F	Gem. G
Frequentie ambtelijk overleg	Regelmatig	Regelmatig	Regelmatig	Regelmatig	-	-	-
Invloed van ambt	Afwezig	Minimaal	Afwezig	Minimaal	-	-	-

4.4 Machtsbronnen

4.4.1 Financiële en personele middelen

Een gebrek aan financiële middelen, met name geld, vormt een aanzienlijke belemmering voor gemeenten bij het opzetten van een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden. De aanpak om de benodigde financiën vrij te maken varieert aanzienlijk tussen de CO-gemeenten en werd beïnvloed door creatieve oplossingen en specifieke omstandigheden. Beleidsmedewerker (R17) gaf aan dat de financiële middelen binnen de gemeente onder andere werden vrijgemaakt door *'aan te sluiten bij verschillende elementen van het coalitieakkoord en door aan te tonen dat het een instrument is voor integrale samenwerking'*. Wethouder (R15)

uit een andere gemeente meldt dat de financiële middelen werden vrijgemaakt door *‘overgebleven middelen van het verkopen van Eneco-aandelen te gebruiken’*. Uitvoeringsmedewerker (R19) geeft aan dat de benodigde financiële middelen zijn gerealiseerd door het starten van een gemeenschappelijk project met fondsen en andere partijen. Deze bevinding wordt goed geïllustreerd door de volgende quote:

"Daarbij heeft het eerste jaar een fonds dat betaald en de gemeente heeft alleen het onderzoek betaald. Dus die heeft wel een bijdrage gedaan, maar dat was echt peanuts met wat dat project kost. En er zijn nog meer partners in de stad die dan een deel van de kosten hebben betaald. Dus het eerste jaar is echt een soort gemeenschappelijk project geweest tussen het fonds en nog wat andere partijen. En de gemeente heeft dan ook wel iets gedaan, maar in principe heeft de gemeente het eerste jaar geen ondersteuningsaanbod betaald." Uitvoeringsmedewerker (R19)

Net als CO-gemeenten, spelen financiële middelen een belangrijke rol bij GCO-gemeenten voor het realiseren van een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden. Beleidsmedewerker (R13) geeft aan dat *‘geld natuurlijk wel een punt is’* en uitvoeringsmedewerker (R24) uit een andere gemeente benadrukt dat *‘uiteindelijk alles weer om geld draait’*. De hoge financiële- en personele kosten vormen een aanzienlijke barrière, zoals wethouder (R2) aangeeft: *‘Daar is een barrière dat we dat heel duur vinden. Er is ons een bedrag voorgespiegeld waarvan ik mezelf even weer op mijn stoel moest hijsen’*. Volgens de respondenten komt dit bedrag onder andere voort uit het inhuren van een jongerenwerker die jongeren met schulden intensief begeleidt.

Daarnaast blijkt uit de antwoorden van meer dan de helft van de respondenten uit alle gemeenten dat bezorgdheid bestaat over het zogenoemde ‘ravijnjaar’¹. De zorgen zijn tweeledig: (1) voor CO-gemeenten gaat het om het behouden van een curatief ondersteuningsaanbod binnen de gemeenten, en (2) voor GCO-gemeenten betreft het de implementatie van een curatief ondersteuningsaanbod. Uitvoeringsmedewerker (R9) merkt op: *‘Het ravijnjaar komt er zeker aan. Het is de vraag of de projecten die we nu hebben georganiseerd behouden kunnen blijven’*. Beleidsmedewerker (R18) uit een GCO-gemeente vult aan: *‘Het is nu zeker zo, want we hebben een concrete taakstelling om te bezuinigen, dus*

¹ Het begrip ‘ravijnjaar’ verwijst naar een verwachte financiële uitdaging die Nederlandse gemeenten in 2026 zal treffen. Dit probleem ontstaat doordat het huidige financieringssysteem voor gemeenten in 2026 afloopt, terwijl een nieuw systeem in 2027 wordt ingevoerd. Hierdoor ontstaat een financieel gat, het zogenaamde ravijnjaar, waarin gemeenten mogelijk aanzienlijke bezuinigingen moeten doorvoeren om hun begrotingen sluitend te houden (Bekkers, 2022)

nieuwe aanpakken kunnen we er niet echt bij hebben'. Voor GCO-gemeenten lijkt dit een belangrijke belemmerende factor, waardoor het lastig is om een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren in te zetten. De respondenten binnen de CO-gemeenten zijn van mening dat gemeenten opnieuw prioriteiten moeten stellen. Respondenten achten de kans groot dat de focus ligt op projecten die op korte termijn resultaten of financiële opbrengsten genereren, terwijl projecten die op de lange termijn resultaten of geld opleveren, minder prioriteit krijgen. Dit beeld wordt goed samengevat door de volgende quote:

"Ik kan me voorstellen dat als we straks echt fors moeten gaan bezuinigen, we gaan nadenken over projecten die niet op korte termijn geld opleveren. Daar moeten we wel naar kijken of we daarmee stoppen. Projecten die op korte termijn geld opleveren, moeten natuurlijk gewoon doorgaan. Maar als het pas over 30 jaar geld oplevert, dan denk ik dat we daar de komende 30 jaar nog wel eens naar zullen kijken." Wethouder (R15)

Naast financiële middelen spelen personele middelen, zoals het aantal beschikbare FTE, een minder prominente rol in CO-gemeenten. Uit de analyse blijkt dat de kosten van personeel minder vaak naar voren komen. Volgens merendeel van de respondenten komt dit doordat de personele middelen al zijn opgenomen in de begroting van het beleidsvoorstel. Gemeenteraadslid (R1) merkt op: *'De personeelskosten worden meegenomen in het voorstel'*. Dit zou een mogelijke verklaring kunnen zijn voor het ontbreken van een tekort aan personele middelen bij de implementatie van een ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden.

Bijna alle respondenten van GCO-gemeenten geven aan dat een gebrek aan personele middelen het realiseren van een andere aanpak voor jongeren met schulden belemmert. Beleidsmedewerker (R18) geeft aan dat *'een beperkte personele capaciteit'* aanwezig is en uitvoeringsmedewerker (R24) geeft aan dat de uitvoeringsorganisatie *'echt onze handen vol heeft aan de uitvoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening'*. Ook blijkt het werven van extra personele capaciteit een barrière te zijn, waarbij wethouder (R2) aangeeft dat *'personeel schaars is'*. Volgens respondenten vormt een tekort aan personele middelen een belangrijke belemmering voor de implementatie van een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden. De verdeling van de codes omtrent het ravijnjaar, evenals het gebrek aan financiële- en personele middelen binnen de gemeente, wordt grafisch weergegeven in tabel 10.

Tabel 10: Financiële- en personele middelen

Codes	Gem. A	Gem. B	Gem. C	Gem. D	Gem. E	Gem. F	Gem. G
Financiële middelen	Gemiddeld gebrek	Weinig gebrek	Gemiddeld gebrek	Veel gebrek	Veel gebrek	Gemiddeld gebrek	Veel gebrek
Zorgen omtrent ravijnjaar	Gemiddelde zorgen	Gemiddelde zorgen	Gemiddelde zorgen	Veel zorgen	Veel zorgen	Gemiddelde zorgen	Veel zorgen
Personele middelen	Weinig gebrek	Weinig gebrek	Weinig gebrek	Weinig gebrek	Veel gebrek	Veel gebrek	Veel gebrek

4.4.3 Ideologie en betrokken partij

In drie van de vier CO-gemeenten beïnvloeden zowel politieke partijen als de overheersende ideologie de realisatie van een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden. In gemeenten waar de coalitie of de wethouders afkomstig zijn van partijen zoals GroenLinks en de PvdA, is de kans op een curatief ondersteuningsaanbod groter. Beleidsmedewerker (R4) merkt tijdens het interview op: *‘GroenLinks was de partij die zei dat we een jongerenondersteuningsaanbod binnen de gemeente moesten implementeren’*. Deze stelling wordt bevestigd door andere respondenten, die benadrukken dat de actieve betrokkenheid van deze partijen vaak de doorslag geeft. Dit wordt bevestigd door de volgende uitspraak van beleidsmedewerker (R17):

"PvdA zat er wel strak op samen met GroenLinks. En we hebben ook een PvdA-wethouder op armoede en schulden, dus dat heeft wel voor gezorgd dat er politieke steun was."

Volgens bijna de helft van de respondenten uit CO-gemeenten speelt de sociale of linkse ideologie van de gemeente een rol bij de implementatie van een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden. Gemeenten met een sociale of linkse ideologie zijn doorgaans eerder geneigd om een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden te realiseren. Beleidsmedewerker (R4) merkt op dat *‘het opvalt dat onze gemeente best links is’* en uitvoeringsmedewerker (R19) van een andere gemeente bevestigt dat *‘onze gemeente echt wel een sociale gemeente is’*.

In GCO-gemeenten blijkt de politieke context een belangrijke factor te zijn bij het implementeren van een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden. Uitvoeringsmedewerker (R24) meldt *‘geen steun te ontvangen van een politieke actor’*. Ook

wordt in GCO-gemeenten opgemerkt dat de politieke ideologie van de gemeenteraad een rol speelt in de besluitvorming omtrent het implementeren van een curatief ondersteuningsaanbod. Respondenten benadrukken dat deze factoren een beperkende invloed heeft, omdat *'het toch meer een rechtse politieke meerderheid is'* (gemeenteraadslid, R23). Gemeenteraadslid (R3) uit een andere gemeente voegt hieraan toe *'We hebben een midden-rechtse coalitie. Dat heeft wel een belangrijke rol voor mijn gevoel'*.

De politieke context, zowel op het niveau van individuele partijen als op het niveau van de algemene politieke ideologie, speelt een belangrijke rol bij zowel het ontbreken van als de implementatie van een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden. Gemeenten met een meer sociale politieke oriëntatie en een actieve betrokkenheid van partijen zoals GroenLinks en de PvdA zijn beter in staat om een curatief ondersteuningsaanbod te realiseren.

4.4.4 Organisatie van de partij

Uit de analyse van de coderingen blijkt dat in CO-gemeenten de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en ambtelijke organisaties efficiënt verloopt. Uitvoeringsmedewerker (R6) geeft aan dat de afstand tot het ambt klein is doordat *'wij een beleidsmedewerker hebben die gewoon heel dicht bij ons zit'*. Eveneens bevestigt uitvoeringsmedewerker (R19) uit een andere gemeente dat binnen haar organisatie *'heel nauw met de gemeente wordt samengewerkt'*. Veel respondenten geven aan dat de korte lijnen tussen het ambt en de uitvoering ervoor zorgt dat problemen die bij de uitvoering worden opgemerkt, makkelijker onder de aandacht van de gemeente komen. Naast deze samenwerking blijkt uit de coderingen dat CO-gemeenten beschikken over een sterk maatschappelijk middenveld. Gemeenteraadslid (R20) merkt op dat welzijnsorganisaties regelmatig signalen afgeven richting de politiek en het ambt, en dat deze signalen binnen zijn gemeente worden opgemerkt en besproken. De respondent licht dit als volgt toe:

"En daar worden ook vaak signalen doorgegeven van: we zien dat bij de wijkloketten, dat daar ook steeds vaker ouders komen die zich zorgen maken over een zoon of dochter die in de schulden zit. Of zes abonnementen heeft afgesloten, maar daar ook eigenlijk geen geld voor heeft. Dus die signalen komen dan wel ook in het gemeentehuis terecht."

Daarentegen blijkt dat GCO-gemeenten minder snel signalen vanuit de uitvoering binnen de gemeente ontvangen, omdat *'er eigenlijk een laag tussen zit'* (uitvoeringsmedewerker, R24). Beleidsmedewerker (R22) van een andere gemeente voegt hieraan toe *'dat het echt veel binnen de uitvoering blijft'*, wat leidt tot een gebrek aan signalen en een minder goed begrip van de problematiek bij uitvoeringsorganisaties. Dit wordt ook bevestigd door uitvoeringsmedewerker (R25), die aangeeft: *'Wij spreken de raad dus bijna niet'*. Het gebrek aan signalen van de uitvoering richting het ambt of de politiek kan worden toegeschreven aan de afstand tussen de uitvoering en gemeente, evenals de structuur van de uitvoeringsorganisatie. Deze organisaties voeren onder andere het mandaat van schuldhulpverlening voor de gemeente uit, maar zijn geen direct onderdeel van de gemeente, waardoor er weinig contact is. Uitvoeringsmedewerker (R24) vat dit goed samen in de volgende quote:

"Dat komt doordat wij een gemeenschappelijke regeling zijn en is onze afstand tot de politiek groter. Maar wij zitten niet op het gemeentehuis, zeg maar. Ik heb gewoon amper contact met de raadsleden."

Een groot deel van de respondenten uit GCO-gemeenten beschouwt de gemeenschappelijke regeling tussen verschillende gemeenten als een belangrijke barrière voor het ontwikkelen van een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden. In twee van de drie GCO-gemeenten wordt de uitvoering van schuldhulpverlening verzorgd door één organisatie, wat betekent dat de uitvoeringsorganisatie te maken krijgt met verschillende belangen en moet prioriteren tussen de diverse problematieken die binnen de verschillende gemeenten spelen. Wethouder (R21) geeft aan dat binnen zijn gemeente het *'heel goed te merken is en de samenwerking weer complex maakt. We zitten inderdaad in een gemeenschappelijke regeling en daardoor is het wel lastig om gezamenlijke keuzes te maken'*. Beleidsmedewerker (R18) bevestigt dit en beschrijft de situatie in de twee gemeenten als volgt:

"Dat is echt iets wat heel erg speelt... die andere gemeenten die hebben zoiets van, ja, waarom zouden we daar onze energie in steken? En wij hebben dus een leuke partij gevonden die dat heel goed voor ons kan uitvoeren. Maar dan ben je ontzettend veel tijd en energie kwijt om al die gemeenten op één lijn te krijgen."

In CO-gemeenten bevordert de efficiënte samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en ambtelijke organisaties een snellere en effectievere besluitvorming, mede door directe communicatie en een sterk maatschappelijk middenveld. In GCO-gemeenten vertraagt de grotere afstand tussen de uitvoering en het gemeentehuis, evenals de complexiteit van gemeenschappelijke regelingen, het besluitvormingsproces. Deze factoren zorgen ervoor dat signalen minder goed doordringen en dat gezamenlijke besluiten moeilijker te realiseren zijn. In tabel 11 worden de bovenstaande resultaten schematisch weergegeven.

Tabel 11: Organisatie van partij

Codes	Gem. A	Gem. B	Gem. C	Gem. D	Gem. E	Gem. F	Gem. G
Signalen richting raad	Gemiddeld	Veel	Veel	Veel	Weinig	Weinig	Weinig
Samenwerking GR	-	-	-	-	Veel gebrek	Veel gebrek	-

5. Conclusie & discussie

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert de conclusies en de discussie van het onderzoek. De conclusie beantwoordt de hoofd- en deelvragen zoals geformuleerd in de probleemstelling. De discussie behandelt de bijdrage aan de literatuur en maatschappij, reflectie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Ten slotte worden aanbevelingen voor bestuur en politiek gepresenteerd.

5.2 Conclusie

5.2.1 Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1: Wat is in de wetenschappelijke literatuur bekend over besluitvormingsprocessen binnen gemeenten?

In de wetenschappelijke literatuur over besluitvormingsprocessen binnen gemeenten ligt de nadruk op hoe politieke macht wordt uitgeoefend en verdeeld. Het model van Bachrach en Baratz (1970) benadrukt dat besluitvorming niet alleen draait om expliciete keuzes, maar ook om het vermijden ervan. Non-beslissingen, zoals het onderdrukken van discussies, spelen hierbij een belangrijke rol. Deze tactieken weerspiegelen de mobilization of bias, waarbij bestaande machtsstructuren en vooroordelen binnen het politieke systeem bepaalde groepen bevoordelen. De nabijheid van actoren tot besluitvormende arena's en de beschikking over machtsbronnen bepalen de mate waarin belangen binnen gemeenten worden ondersteund.

Deelvraag 2: Welke barrières en succesfactoren van besluitvormingsprocessen worden volgens de literatuur geassocieerd met het implementeren van een ondersteuningsaanbod binnen gemeenten?

Volgens de literatuur worden bij de implementatie van een ondersteuningsaanbod binnen gemeenten verschillende barrières en succesfactoren geïdentificeerd. Barrières I & II richten zich op het behoud van de status quo door het (her)bevestigen van gemeenschappelijke waarden en het instellen van nieuwe procedures, die het besluitvormingsproces kunnen vertragen of stoppen. Barrière III omvat de afwijzing of aanpassing van voorstellen als gevolg van institutionele hindernissen zoals regels, procedures en gewoonten. Barrière IV betreft de

implementatiefase, waarbij macht, invloed en autoriteit een rol spelen bij het vormgeven en uitvoeren van het beleid. Deze fase kan worden beïnvloed door interpretatieverschillen of een gebrek aan handhaving.

Deelvraag 3: In hoeverre zijn deze barrières en succesfactoren aanwezig bij gemeenten die zich inzetten op de curatieve ondersteuning van jongeren met schulden?

Het onderzoek toont aan dat de barrières gemeenschappelijke waarden (I) en ambtelijke communicatie (IV) de meest relevante belemmeringen zijn voor CO-gemeenten. Daarentegen ontbreken barrières het instellen van procedures (II) en de aanpassing van voorstellen (III) in dit onderzoek, waardoor deze barrières minder relevant zijn. Dit onderzoek identificeert ook een aantal succesfactoren die van toepassing zijn op CO-gemeenten. De belangrijkste succesfactoren zijn het aangaan van samenwerkingen met verschillende partijen, de aanwezigheid van een kartrekker, de politieke prioriteit en regelmatig contact tussen uitvoeringsorganisaties en gemeenten.

Deelvraag 4: In hoeverre ontbreken deze barrières en succesfactoren bij gemeenten die zich niet inzetten op de curatieve ondersteuning van jongeren met schulden?

Uit het onderzoek blijkt dat GCO-gemeenten belemmeringen ondervinden bij de eerste barrière, namelijk gemeenschappelijke waarden met betrekking tot hun inzet voor curatieve ondersteuning van jongeren met schulden. In deze gemeenten lijken de gemeenschappelijke waarden minder gericht te zijn op een curatieve aanpak en meer op een preventieve benadering om schulden bij jongeren te voorkomen. Bovendien lijken de barrières procedures en institutionele praktijken (II), aanpassing of verwerping van beleidsvoorstellen (III), en ambtelijke interpretatie en communicatie (IV) niet aanwezig te zijn in GCO-gemeenten. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat GCO-gemeenten nog in de eerste barrière bevinden. Volgens het barrièremodel moeten gemeenten de eerste barrière overwinnen voordat de andere barrières zich kunnen manifesteren. Daarnaast ontbreken ook succesfactoren zoals de aanwezigheid van een kartrekker, samenwerking met verschillende partijen, politieke prioriteit, en regelmatig contact tussen uitvoeringsorganisaties en GCO-gemeenten.

5.2.2 Beantwoording hoofdvraag

Hoofdvraag: Wat verklaart het besluitvormingsproces binnen gemeenten om al dan niet een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden in te zetten?

Het besluitvormingsproces van gemeenten bij de implementatie van een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden wordt verklaard door een complex samenspel van factoren. Een belangrijke factor is de mate van informatievoorziening richting de gemeenteraad: een uitgebreide en transparante informatieverstrekking bevordert een beter begrip en acceptatie van een curatief ondersteuningsaanbod, wat het besluitvormingsproces vereenvoudigt. De aanwezigheid van een kartrekker speelt ook een belangrijke rol, aangezien een kartrekker de agendering van het voorstel binnen de gemeente kan faciliteren en de implementatie van een curatief ondersteuningsaanbod vergemakkelijkt. De politieke ideologie van de gemeente is eveneens bepalend: gemeenten met een sociale of progressieve ideologie, en actieve betrokkenheid van partijen zoals GroenLinks en de PvdA, tonen vaak meer bereidheid om een curatief ondersteuningsaanbod te implementeren. Deze betrokkenheid hangt vaak samen met een adequaat budget, aangezien een grotere politieke prioriteit leidt tot meer financiële middelen. Ook de personele middelen zijn van belang: gemeenten met adequaat toegang tot personeel kunnen de uitvoering van een curatief ondersteuningsaanbod realiseren, terwijl een tekort aan deze middelen een belemmering kan vormen. Daarnaast speelt de mate van samenwerking met (externe) partners, zoals welzijnsorganisaties en gemeenschappelijke regelingen, een belangrijke rol. Goede samenwerking en netwerken met deze partners kunnen de implementatie vergemakkelijken en versterken. Een succesvolle implementatie vereist dus een strategische combinatie van de volgende elementen: uitgebreide informatievoorziening, een actieve kartrekker, politieke steun, adequate financiële en personele middelen, en effectieve samenwerking met externe partners.

5.3 Discussie

5.3.1 Bijdrage literatuur & maatschappij

Dit onderzoek levert op twee belangrijke manieren een bijdrage aan zowel de literatuur als de maatschappij. Ten eerste vergroot dit onderzoek de kennis over de toepasbaarheid van de theorie van Bachrach en Baratz binnen de Nederlandse gemeentelijke besluitvorming, met een specifieke focus op curatieve ondersteuningsaanbiedingen voor jongeren met schulden. Door deze theorie toe te passen op concrete Nederlandse casussen biedt het onderzoek nieuwe inzichten en verfijnt het barrièremodel door barrières en succesfactoren van het besluitvormingsproces in de Nederlandse context te analyseren. Dit leidt tot een verbeterd begrip van hoe lokale factoren, zoals de structuren binnen gemeenten, besluitvorming kan

beïnvloeden.

Ten tweede heeft het onderzoek directe praktische implicaties voor beleidsmakers en professionals in Nederlandse gemeenten, evenals externe organisaties die een curatief ondersteuningsaanbod bieden. Door barrières en succesfactoren in het besluitvormingsproces te identificeren en aanbevelingen te doen, biedt het gerichte handvatten voor het implementeren van een curatief ondersteuningsaanbod binnen gemeenten. Deze inzichten helpen gemeenten en externe organisaties, zoals [SchuldenlabNL](#), die een curatief ondersteuningsaanbod in Nederland willen opschalen, beter voorbereid te zijn op het besluitvormingsproces. Dit bevordert de acceptatie en effectiviteit van curatieve ondersteuningsaanbiedingen. Het onderzoek biedt praktische richtlijnen voor het beïnvloeden van het besluitvormingsproces en ondersteunt de implementatie van curatieve ondersteuningsaanbiedingen op lokaal niveau, wat bijdraagt aan het oplossen van schuldenproblematiek onder jongeren.

5.3.2 Reflectie

Het model van Bachrach en Baratz (1970) lijkt in dit onderzoek het besluitvormingsproces niet volledig te dekken. Barrières II en III kwamen minder sterk naar voren in de bevindingen, wat vragen oproept over de volledigheid van het theoretische model. Het ‘*Garbage Can Model*’ biedt een verklaring voor deze hiaten door het besluitvormingsproces te beschrijven als chaotisch en ongeordend (Cohen et al., 1972). Dit model suggereert dat besluiten worden genomen in een context van ambiguïteit en onduidelijkheid, zonder volledige helderheid over problemen en mogelijke oplossingen, wat kan leiden tot een onvolledige analyse van de barrières die het besluitvormingsproces belemmeren.

De bevindingen benadrukken ook de cruciale rol van een kartrekker bij de implementatie van een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden. Deze rol werd echter niet benoemd in de gebruikte literatuur van het theoretische kader. Aangezien de aanwezigheid van een kartrekker op basis van de resultaten belangrijk is, is een verdiepende analyse van de wetenschappelijke literatuur uitgevoerd. Literatuur, zoals die uit het ‘*Advocacy Coalition Framework*’, bevestigt dat een kartrekker een belangrijke factor is. Dit framework biedt inzichten in hoe beleidsverandering ontstaat door ideologie en belangenconflicten en helpt te begrijpen hoe besluitvormingsprocessen beïnvloed kunnen worden door kartrekkers, vaak aangeduid in de wetenschappelijke literatuur als ‘*policy entrepreneurs*’ (Sabatier, 1988). Policy

entrepreneurs investeren middelen, zoals hun tijd en netwerk, om een standpunt op de politieke agenda te plaatsen (Cohen, 2012). Drie kernkwaliteiten van policy entrepreneurs zijn:

1. Expertise: Deskundigheid op hun vakgebied en het vermogen om technische kennis helder over te brengen (Zahariadis, 2017).

2. Politiek netwerk: Een breed netwerk met politieke connecties en sterke sociale en onderhandelingsvaardigheden (Cohen, 2012).

3. Volharding: De bereidheid om veel tijd en energie te investeren en goed om te gaan met tegenslagen (Zahariadis, 2017).

Tot slot ligt de focus van het onderzoek voornamelijk op het besluitvormingsproces bij gemeenten. Hoewel dit een belangrijk aspect is, blijkt het slechts één van de factoren te zijn die van invloed zijn op de totstandkoming van een curatief ondersteuningsaanbod. Andere belangrijke factoren, zoals de rol van de Rijksoverheid in het stimuleren van bewezen interventies en de proactieve rol van externe organisaties in het promoten van hun curatieve ondersteuningsaanbod, zijn niet onderzocht. Deze factoren kunnen het besluitvormingsproces van gemeenten bij de implementatie van een curatief ondersteuningsaanbod beïnvloeden.

5.3.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Voor vervolgonderzoek wordt aanbevolen om diverse theoretische benaderingen te combineren om alle relevante factoren van het besluitvormingsproces volledig te dekken. Policy entrepreneurs dienen meer geïntegreerd te worden in het theoretische kader over besluitvorming, aangezien dit de voorspellende waarde en het begrip van hoe besluitvormingsprocessen al dan niet doorgaan kan versterken. Ook dient het analyseren van verschillende besluitvormingsprocessen het beter inzichtelijk te maken in het ontbreken van barrières II en III in dit onderzoek. Twee nuttige theorieën voor vervolgonderzoek zijn het Garbage Can Model en het Advocacy Coalition Framework (Sabatier, 1988; Cohen et al., 1972).

Tot slot is voor vervolgonderzoek aan te raden om andere relevante factoren in het besluitvormingsproces te onderzoeken. Dit omvat het onderzoeken van de impact van nationale beleidsmaatregelen en subsidies op het besluitvormingsproces. Daarnaast is het belangrijk om de rol van externe organisaties mee te nemen, met name hoe deze organisaties hun curatieve

ondersteuningsaanbod promoten via marketingstrategieën en samenwerkingsverbanden. Door deze theorieën te integreren, kan vervolgonderzoek aanvullende factoren identificeren die mogelijk niet in het huidige onderzoek zijn belicht. Dit kan bijdragen aan een dieper en vollediger begrip van de invloed van andere relevante factoren op besluitvormingsprocessen.

5.3 Aanbevelingen bestuur en politiek

Op basis van de bevindingen worden de volgende aanbevelingen gedaan voor het gemeentelijk bestuur en politiek:

Aanbeveling 1: Aanstelling van een kartrekker (politiek en bestuur)

Voor een effectieve ontwikkeling en implementatie van een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden is het cruciaal om een kartrekker aan te stellen die beschikt over de juiste kwaliteiten. Een kartrekker kan zowel iemand zijn binnen de gemeente (projectleider) of iemand van buitenaf (impactvol raadslid). Beiden kunnen in verschillende onderdelen van het besluitvormingsproces vanuit hun achtergrond een bijdrage leveren. De kartrekker heeft als doel het proces te versnellen en de kans op een succesvolle implementatie te vergroten. De kartrekker zal verantwoordelijk zijn voor het coördineren van betrokken partijen, het mobiliseren van middelen, en het bevorderen van samenwerking tussen gemeentelijke instanties en andere relevante stakeholders.

Aanbeveling 2: Problematiek agenderen binnen gemeenten (politiek)

Om de implementatie van een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden binnen gemeenten te versnellen, moeten politieke partijen vaker en beter onderbouwd de schuldenproblematiek onder jongeren onder de aandacht brengen door het indienen van goed onderbouwde moties. Door systematisch signalen van schulden te identificeren en deze onder de aandacht te brengen tijdens gemeenteraadsvergaderingen en bij andere relevante stakeholders, kunnen politieke actoren de politieke agenda beïnvloeden. Het is belangrijk dat politieke partijen niet alleen de omvang van het probleem, maar ook de maatschappelijke voordelen en positieve impact van vergelijkbare ondersteuningsaanbiedingen benadrukken. Door de effectiviteit van curatieve ondersteuning te onderstrepen, wordt een sterker argument gepresenteerd voor een verhoogde budgetverdeling.

Aanbeveling 3: Zorg voor een multi-level governance benadering (bestuur)

Voor een succesvolle realisatie en duurzaam behoud van een curatief ondersteuningsaanbod is het essentieel dat gemeenten kiezen voor een multi-level governance benadering. Dit concept impliceert dat besluitvorming en beleidsimplementatie niet beperkt zijn tot één bestuursniveau, maar dat diverse overheidsniveaus (lokaal, regionaal, nationaal) en niet-overheidsactoren gezamenlijk betrokken zijn (Lenz et al., 2022). Samenwerking met verschillende partijen, zoals welzijnsorganisaties, biedt aanzienlijke voordelen. Door de kosten van het ondersteuningsaanbod te verdelen over meerdere entiteiten, worden financiële lasten beter verspreid, waardoor de impact van financiële middelen op het besluitvormingsproces wordt verminderd. Bovendien versterkt samenwerking de expertise en het gevoel van eigenaarschap bij de betrokkenen, wat de betrokkenheid en motivatie van alle partijen vergroot.

Aanbeveling 4: Verbeter samenwerkingsstructuur en communicatie (bestuur)

Voor de effectieve realisatie van een curatief ondersteuningsaanbod binnen gemeenten is het van belang om de samenwerking en communicatie tussen uitvoeringsorganisaties en gemeenten te verbeteren. Gemeenten moeten investeren in het versterken van zowel interne communicatiestructuren als de mechanismen voor samenwerking met uitvoeringsorganisaties. Het nauw betrekken van uitvoerders stelt gemeenten in staat om beter inzicht te krijgen in de specifieke problematiek en behoeften binnen de gemeente, en dit zal resulteren in een betere afstemming op de behoeften van de doelgroep en een geoptimaliseerd ondersteuningsaanbod.

6. Literatuurlijst

- Allam, M., Ader, M., & Igrioglu, G. (2020). *Youth and COVID-19: Response, recovery and resilience*. OECD. Geraadpleegd op 11 april 2024, van <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/youth-and-covid-19-response-recovery-and-resilience-c40e61c6/>
- Allison, G. T., & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Addison-Wesley Longman.
- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., de Goede, M., Peters, V., & van der Velden, T. (2013). *Basisboek kwalitatief onderzoek - Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Bachrach, P. & Baratz, S. (1970) *Power and Poverty. Theory and Practice*; New York: Oxford University Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2010). *Agendas and Instability in American Politics, Second Edition*. University of Chicago Press.
- Bekkers, V. J. J. M. (2017). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*.
- Bekkers, H. (2022). *Gemeenten op rand financieel ravijn*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/hogte-bekostiging-door-rijk-duikelt-na-2026>
- Birkland, T. A. (2015). An Introduction to the Policy Process. In *Routledge eBooks*. <https://doi.org/10.4324/9781315717371>
- Birt, L., Scott, S., Cavers, D., Campbell, C., & Walter, F. (2016). Member checking. *Qualitative Health Research*, 26(13), 1802–1811. <https://doi.org/10.1177/1049732316654870>

Bureau Krediet Registratie Monitor 2023. (2024). <https://www.bkr.nl/zakelijk/bkr-monitor-2023/>

Bourdieu, P. (1979). *La distinction : critique sociale du jugement*.

Bourdieu, P. (1986). *The forms of capital*. In J. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). Greenwood.

Bowie-Viverette, A. C., & Saulnier, S. (2023). The Student Loan Debt Crisis: A Narrative Review. *Journal Of Human Rights And Social Work*, 9(1), 3–9. <https://doi.org/10.1007/s41134-023-00281-0>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023). *Schuldenproblematiek in beeld*. <https://dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekInBeeld/>

Cialdini, R. B. (2007). *Influence: The psychology of persuasion* (Revised edition). Harper Business.

Cohen, N. (2012). Policy entrepreneurs and the design of public policy: The case of the national health insurance law, in: *Israel. Journal of Social Research & Policy*, 3 (1), pp. 5-26.

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1. <https://doi.org/10.2307/2392088>

Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1971). The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *The Journal Of Politics*, 33(4), 892–915. <https://doi.org/10.2307/2128415>

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2017). *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Sage Publications, Incorporated.

- Divosa. (2022). *Rapportage Monitor Vroegsignalering Schulden*. <https://www.divosa.nl/publicaties/rapportage-monitor-vroegsignalering-schulden/rapportage-monitor-vroegsignalering#jongeren-relatief-minder-vaak-bereikt>
- Eulau, H. (1962). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. By Robert A. Dahl. (New Haven and London: Yale University Press, 1961. Pp. vii, 355. \$7.50.). *American Political Science Review*, 56(1), 144–145. <https://doi.org/10.2307/1953105>
- Fornero, E., & Lo Prete, A. (2023). Financial education: From better personal finance to improved citizenship. *Journal Of Financial Literacy And Wellbeing*, 1(1), 12–27. <https://doi.org/10.1017/flw.2023.7>
- Fry, R. (2020). *The Rising Age Gap in Economic Well-Being | Pew Research Center*. Pew Research Center's Social & Demographic Trends Project. <https://www.pewresearch.org/social-trends/2011/11/07/the-rising-age-gap-in-economic-well-being/>
- Geertz, C. (1977). *The interpretation of cultures*. Basic Books.
- Gemeente Amsterdam. (2021). *Op weg naar schuldenrust | Beleidsplan Schuldhulpverlening 2021-2025*. https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/857007/beleidsplan_schuldhulpverlening_web.pdf
- Groen, A., Van Horssen, C., & Veerman, N. (2022). *Rapport Rondkomen en betalingsproblemen*. Nibud. <https://www.nibud.nl/onderzoeksrapporten/rapport-rondkomen-en-betalingsproblemen-2022/>
- Hatch, M. J., & Cunliffe, A. L. (2013). *Organization theory: Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*. Oxford University Press.
- Haugaard, M. (2003). Reflections on Seven Ways of Creating Power. *European Journal Of Social Theory*, 6(1), 87–113. <https://doi.org/10.1177/1368431003006001562>

- Houle, J. N. (2014). A Generation Indebted: Young Adult Debt across Three Cohorts. *Social Problems*, 61(3), 448–465. <https://doi.org/10.1525/sp.2014.12110>
- Kendall, J. (1999). Axial Coding and the Grounded Theory Controversy. *Western Journal Of Nursing Research*, 21(6), 743–757. <https://doi.org/10.1177/019394599902100603>
- Kirchherr, J., & Charles, K. (2018). Enhancing the sample diversity of snowball samples: Recommendations from a research project on anti-dam movements in Southeast Asia. *PloS One*, 13(8), e0201710. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0201710>
- Kingdon, J. W. (2013). *Agendas, Alternatives, and Public Policies (with an Epilogue on Health Care), Updated Edition: Pearson New International Edition*. Pearson Higher Ed.
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (2021). *Designing social inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research, New Edition*. Princeton University Press.
- Lenz, T., Ceka, B., Hooghe, L., Marks, G., & Burilkov, A. (2022). Discovering cooperation: Endogenous change in international organizations. *The Review Of International Organizations*, 18(4), 631–666. <https://doi.org/10.1007/s11558-022-09482-0>
- Lucassen, P. L. B. J., & Hartman, T. O. (2006). *Kwalitatief onderzoek*. Bohn Stafleu van Loghum.
- Lukes, S. (2005). *Power, Second Edition: A Radical View*. Palgrave Macmillan.
- Madern, T. (2015). Op weg naar een schuldenvrij leven: Gezond financieel gedrag noodzakelijk om financiële problemen te voorkomen (1ste editie). <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/35411>
- Maxwell, J. A. (2013). *Qualitative Research Design: an interactive approach: An Interactive Approach*. SAGE.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2024). *Raadsleden*. Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 11 april 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/raadsleden>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2024). *Van overleven naar bloeien: Advies van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving over bestaanszekerheid*. <https://open.overheid.nl/documenten/e66ae007-5b8e-4896-a545-ade34f9729a6/file>
- Mullainathan, S., & Shafir, E. (2014). *Schaarste: hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Maven Publishing.
- Nederlands Jeugdinstituut. (2020). *Aantal jongeren met betalingsproblemen groeit*. <https://www.nji.nl/nieuws/aantal-jongeren-met-betalingsproblemen-groeit>
- OECD. (2019). Education at a Glance 2019: OECD Indicators. In *Education at a glance. OECD indicators/Education at a glance*. <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>
- Pfeffer, J. (1981). *Power in organizations*. HarperCollins Publishers.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Stanford University Press.
- Radež, J., Reardon, T., Creswell, C., Orchard, F., & Waite, P. (2021). Adolescents' perceived barriers and facilitators to seeking and accessing professional help for anxiety and depressive disorders: a qualitative interview study. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 31(6), 891–907. <https://doi.org/10.1007/s00787-020-01707-0>
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2–3), 129–168. <https://doi.org/10.1007/bf00136406>
- Sarti, A., Odekerken, M.W.A., & Koster, N. (2021). Ondersteuning van jongeren met schulden in Lelystad (p. 11). Geraadpleegd via <https://www.verwey-jonker.nl/wp->

[content/uploads/2021/03/220200_Ondersteuning-jongeren-met-schulden-Lelystad-
WEB.pdf](#)

Saunders, B., Sim, J., Kingstone, T., Baker, S., Waterfield, J., Bartlam, B., Burroughs, H., & Jinks, C. (2017). Saturation in qualitative research: exploring its conceptualization and operationalization. *Quality And Quantity*, 52(4), 1893–1907. <https://doi.org/10.1007/s11135-017-0574-8>

Schattschneider, E. E. (1975). *The semisovereign people: A Realist's View of Democracy in America*. Cengage Learning.

Schnose, V. (2015). Who is in charge here? Legislators, bureaucrats and the policy making process. *Party Politics*, 23(4), 342–363. <https://doi.org/10.1177/1354068815597896>

Schöbel, M., Rieskamp, J., & Huber, R. (2016). Social influences in sequential decision making. *PLOS ONE*, 11(1), e0146536. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0146536>

Simon, F. (2017). Misverstanden over praktijk- gericht onderzoek. *Onderwijsinnovatie*, 25-27.

Stone, D. A. (2012). *Policy paradox: The Art of Political Decision Making*. W. W. Norton.

Thariath, J., Salhi, R. A., Kamdar, N., Seiler, K., Greenwood-Ericksen, M., Nham, W., Simpson, K., Peterson, T., & Abir, M. (2023). Evaluating the pediatric mental health care continuum at an American health system. *SAGE Open Medicine*, 11. <https://doi.org/10.1177/20503121231181939>

Unicef NL. (2022). 6 op 10 jongeren bezorgd over stijgende prijzen en geldproblemen. *UNICEF*. <https://www.unicef.nl/nieuws/2022-11-14-6-op-10-jongeren-bezorgd-over-stijgende-prijzen-en-geldproblemen>

Valerio, M. A., Rodríguez, N., Winkler, P., López, J. O. R., Dennison, M., Liang, Y., & Turner, B. J. (2016). Comparing two sampling methods to engage hard-to-reach communities in research priority setting. *BMC Medical Research Methodology*, 16(1). <https://doi.org/10.1186/s12874-016-0242-z>

- Van de Walle, S., & Brans, M. (2018). Where Comparative Public Administration and Comparative Policy Studies Meet. *Journal Of Comparative Policy Analysis*, 20(1), 101–113. <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1411006>
- Van Rooijen, L., & Van Den Berg, E. (2024). Achteraf wanbetalen: deurwaarders staan vaker bij jongeren op de stoep. *bnr.nl*. <https://www.bnr.nl/nieuws/economie/10545933/achteraf-wanbetalen-deurwaarders-staan-vaker-bij-jongeren-op-de-stoep>
- Warmelink. (2018). *Evaluatierapport intensieve jongerenschuldhelpverlening Amsterdam*. SHVconsultancy. <https://shvconsultancy.nl/wp-content/uploads/2021/07/Evaluatierapport-Intensieve-Jongerenschuldhelpverlening-Amsterdam-maart-2021.pdf>
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Univ of California Press.
- Yin, R. K. (2017). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. SAGE Publications, IGCOorporated
- Zahariadis, N. (2017). NikolaosZahariadis (ed.) 2016: Handbook of Public Policy Agenda Setting. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar. ISBN 978-1-78471-591-5. *European Policy Analysis*, 3(1), 205. <https://doi.org/10.1002/epa2.1011>

7. Bijlagen

7.1 Interview consentformulier

Informatieblad voor scriptieonderzoek ‘Een Diepgaande Analyse van Gemeentelijke Besluitvorming omtrent een Curatief Ondersteuningsaanbod voor Jongeren met Schulden’

Onder begeleiding van dr. Jolien Grandia onderzoekt Soufiane el Idrissi hoe de gemeentelijke besluitvorming omtrent een specifiek ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden al dan niet is vormgegeven en welke barrières en succesfactoren daarbij een rol hebben gespeeld. Uw deelname kan bijdragen aan het realiseren van dit onderzoek. Soufiane is benieuwd naar *uw ervaring* omtrent het besluitvormingsproces in de gemeente. Er zijn geen goede of foute antwoorden.

Waarom dit onderzoek?

Met dit onderzoek zal worden geprobeerd te begrijpen hoe een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden al dan niet tot stand is gekomen en welke barrières en succesfactoren daarbij een rol hebben gespeeld. Dit onderzoek wordt uitgevoerd vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Verloop

U neemt deel aan een onderzoek waarbij we informatie zullen vergaren door:

- U te interviewen en uw antwoorden te noteren/ op te nemen via audio- of video-opname. Er wordt een transcript uitgewerkt van het interview.

Vertrouwelijkheid

Wij doen er alles aan uw privacy zo goed mogelijk te beschermen. Naast de student zal alleen de scriptiebegeleider en tweede lezer van de student toegang krijgen tot alle door u verstrekte gegevens.

Er wordt op geen enkele wijze vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens van of over u naar buiten gebracht, waardoor iemand u zal kunnen herkennen.

In het onderzoek wordt u aangeduid met een verzonnen naam (pseudoniem), tenzij u toestemming heeft verleend om uw naam voor citaten te gebruiken.

Vrijwilligheid

U hoeft geen vragen te beantwoorden die u niet wilt beantwoorden. Mocht u iets niet in een groep willen vertellen, maar wel privé, dan kunt u Soufiane el Idrissi achteraf e-mailen of bellen. Uw deelname is vrijwillig en u kunt stoppen wanneer u wilt.

Als u tijdens het onderzoek besluit om uw medewerking te staken, zullen de gegevens die u reeds hebt verstrekt tot het moment van intrekking van de toestemming in het onderzoek gebruikt worden.

Wilt u stoppen met dit onderzoek? Neem dan contact op met Soufiane el Idrissi via 577561si@student.eur.nl of + 31 6 40 89 85 01.

Dataopslag

In de scriptie zullen anonieme gegevens of pseudoniemen worden gebruikt. De audio-opnamen, formulieren en/of andere documenten die in het kader van deze scriptie worden gemaakt of verzameld, worden beveiligd opgeslagen.

De onderzoeksgegevens worden bewaard voor een periode van tien jaar. Uiterlijk na het verstrijken van deze termijn zullen de gegevens worden verwijderd of worden geanonimiseerd zodat ze niet meer te herleiden zijn tot een persoon.

Indienen van een vraag of klacht

Indien u specifieke vragen heeft over hoe er met uw persoonsgegevens wordt omgegaan, kunt u deze stellen aan Soufiane el Idrissi via 577561si@student.eur.nl of + 31 6 40 89 85 01. U kunt daarnaast een klacht indienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens indien u vermoedt dat uw gegevens verkeerd zijn verwerkt.

Door dit toestemmingsformulier te ondertekenen erken ik het volgende:

- | | JA | NEE |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 1 Ik ben voldoende geïnformeerd over het onderzoek. Ik heb het informatieblad gelezen en heb daarna de mogelijkheid gehad vragen te kunnen stellen. Deze vragen zijn voldoende beantwoord en ik heb voldoende tijd gehad om over mijn deelname te beslissen. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2 Ik neem vrijwillig deel aan dit onderzoek. Het is mij duidelijk dat ik deelname aan het onderzoek op elk moment, zonder opgaaf van reden, kan beëindigen. Ik hoef een vraag niet te beantwoorden als ik dat niet wil. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <p>Voor deelname aan het onderzoek is het bovendien nodig dat u voor verschillende onderdelen specifiek toestemming geeft. Let wel, als je jonger dan achttien jaar bent, dient een van je ouders/verzorgers dit formulier ook te ondertekenen.</p> | | |
| 3 Ik geef toestemming om de gegevens die tijdens dit onderzoek over mij worden verzameld te verwerken zoals is uitgelegd in het bijgevoegde informatieblad. Deze toestemming ziet ook op het verwerken van gegevens over mijn gezondheid, ras, etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke opvattingen, lidmaatschap van een vakbond, seksueel gedrag, seksuele gerichtheid en/of mijn genetische of biometrische gegevens. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4 Ik geef toestemming om tijdens het gesprek geluid- en/of video-opnames te maken en mijn antwoorden uit te werken in een transcript. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5 Ik geef toestemming om mijn antwoorden te gebruiken voor quotes in de scriptie van de student. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6 Streep door: Ik geef toestemming om mijn eigen naam/een pseudoniem te vermelden bij de hierboven bedoelde quotes | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7 Streep door: Ik geef toestemming om de naam van de gemeente/een | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

pseudoniem te vermelden in het onderzoek.

- 8 Ik geef toestemming om de bij mij verzamelde gegevens te bewaren en in gepseudonimiseerde vorm te gebruiken voor al het verdere onderzoek dat er later mee gedaan kan worden.

Naam deelnemer:

Naam student:

Handtekening:

Handtekening:

Datum:

Datum:

7.2 Interviewhandleiding

Interviewhandleiding

Introductie

Beste..., Wat fijn dat ik hier vandaag mag zijn! Ik zal mij eerst even voorstellen: mijn naam is Soufiane en ik ben een masterstudent Publiek Management aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Momenteel doe ik onderzoek naar hoe de gemeentelijke besluitvorming omtrent een curatief ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden al dan niet is vormgegeven en welke barrières en succesfactoren daarbij een rol hebben gespeeld. Het doel van dit interview is om meer informatie te ontvangen over uw perspectief en de context van deze gebeurtenis. Het interview zal ongeveer 45 minuten duren. Uiteraard zorg ik ervoor dat er voldoende tijd is om te reflecteren en, waar nodig, vragen te stellen vanuit uw kant. De informatie die tijdens dit interview wordt vergaard, is volledig vertrouwelijk. Ik zal deze dus met niemand delen, behalve met mijn scriptiebegeleider, medestudenten en de tweede lezer. Daarnaast wil ik u toestemming vragen om het interview op te nemen. Het kan ook zijn dat ik wat korte notities maak over wat u aangeeft. U heeft hierover al informatie ontvangen via het *informed consentformulier*, maar ik wilde het nog even toelichten voordat we begonnen. Heeft u nog verdere vragen vóór het interview?

Introductie

- (1) Kunt u kort iets vertellen over uzelf, de organisatie waarvoor u werkt en uw functie binnen deze organisatie?
- (2) Hoe lang bent u al actief binnen de gemeente en de overheidssector, en hoe bent u bij uw huidige positie terechtgekomen?
- (3) Kunt u beschrijven welke specifieke ondersteuningsaanbiedingen uw gemeente momenteel implementeert om jongeren met schulden te ondersteunen?

Besluitvorming

- (4) Hoe verloopt het besluitvormingsproces binnen uw gemeente bij het aanbieden of stopzetten van bepaalde gemeentelijke diensten?
- (5) Kunt u beschrijven hoe binnen uw gemeente besloten is om wel of niet te investeren in een ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden?

(6) Zijn er momenten of situaties waarin bewust geen besluit werd genomen (non-besluit) met betrekking tot het jongerenondersteuningsaanbod? Zo ja, kunt u deze momenten of situaties beschrijven?

Machtsbronnen

(7) Op welke wijze bepaalden de beschikbare financiële of personele middelen van de gemeente of andere betrokken partijen de uitvoering of afwijzing van het aanbod?

(8) Welke rol speelde de organisatorische structuur van betrokken instellingen of groepen in het besluitvormingsproces?

(9) Hoe heeft de grootte van de politieke achterban van de betrokken partijen invloed gehad op het besluitvormingsproces?

(10) Op welke manier hebben de drijvende ideologieën en belangen van de betrokken partijen bijgedragen aan de beslissing?

(11) Hoe beïnvloedde de status van actoren de implementatie van het jongerenondersteuningsaanbod?

Barrières

(12) Op welke wijze hebben gemeenschappelijke waarden of de uitsluiting van tegenstanders invloed gehad op het besluitvormingsproces?

(13) Hoe zijn procedures en institutionele gebruiken die de implementatie of afwijzing van het aanbod beïnvloedden aangepakt?

(14) Kunt u voorbeelden geven van momenten waarop voorstellen voor het ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden tijdens de besluitvormingsfase zijn afgewezen of dusdanig zijn aangepast dat de oorspronkelijke doelstellingen van het ondersteuningsaanbod veranderden? Wat waren de redenen voor deze verwerpingen of aanpassingen?

(15) Hoe hebben verschillen in ambtelijke interpretatie of het gebrek aan handhaving en communicatie de uitvoering van het ondersteuningsaanbod beïnvloed?

Verandering

(16) Wat zou u aanraden aan gemeenten die overwegen een ondersteuningsaanbod voor jongeren met schulden in te zetten of te herzien, gebaseerd op uw ervaringen?

(17) Heeft u nog laatste belangrijke inzichten die waardevol zijn voor dit onderzoek?

Afsluiting

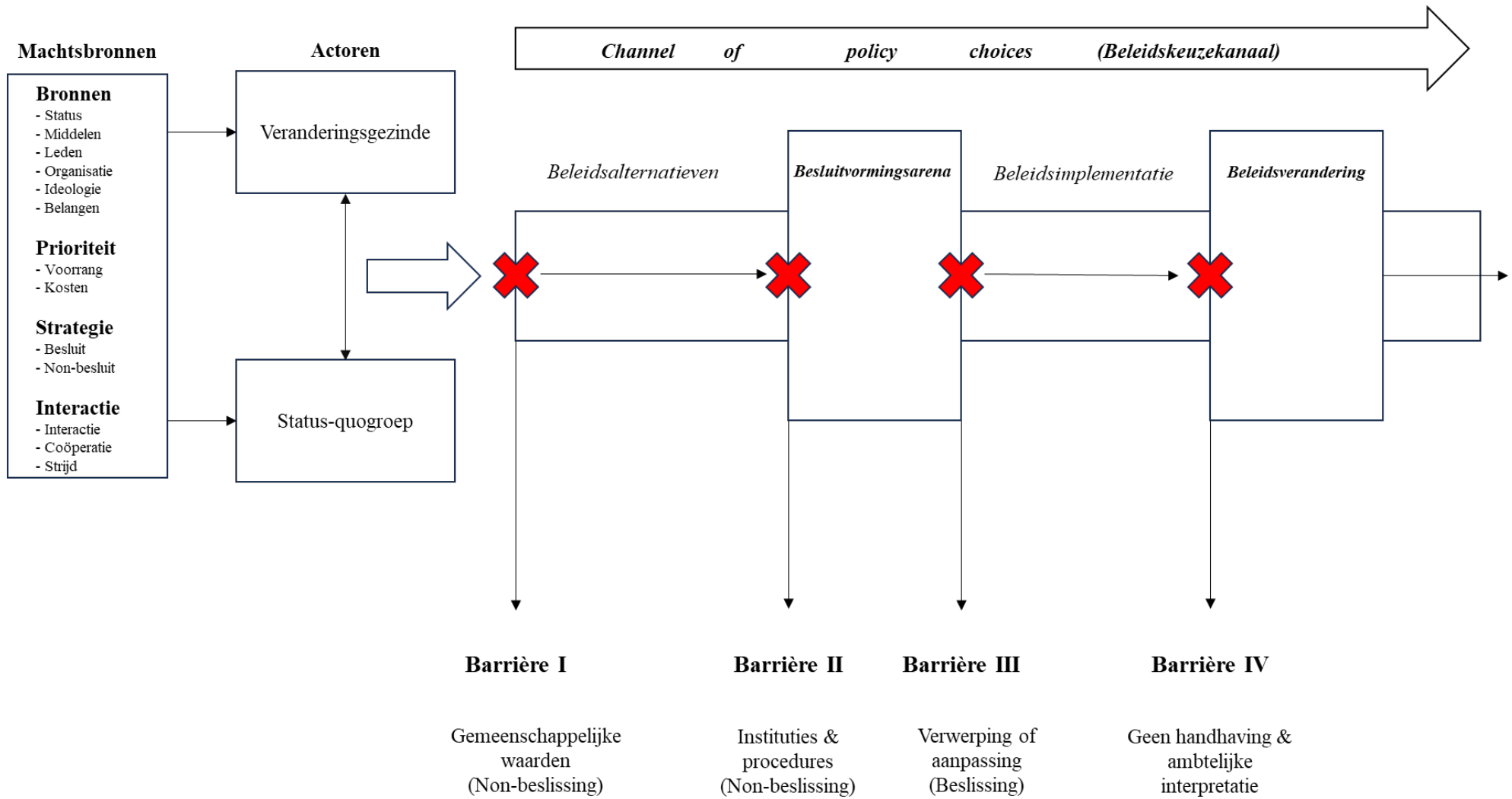
(18) Heeft u nog vragen of opmerkingen voor mij?

Hartelijk dank voor uw tijd en inzichten. Ik zal u het eindresultaat van mijn onderzoek toesturen en mocht u nog vragen hebben, kunt u deze altijd per e-mail stellen.

7.3 Respondentenlijst

R-nummer	Respondent	Beroep	Gemeente
1	Sophie	Gemeenteraadslid	CO
2	Jesse	Wethouder	GCO
3	Aldo	Gemeenteraadslid	GCO
4	Vincent	Beleidsmedewerker	CO
5	Friso	Uitvoeringsmedewerker	CO
6	Bachir	Uitvoeringsmedewerker	CO
7	Clairette	Gemeenteraadslid	CO
8	Mina	Beleidsmedewerker	CO
9	Corinne	Uitvoeringsmedewerker	CO
10	Mirjam	Beleidsmedewerker	CO
11	Naceredinne	Uitvoeringsmedewerker	GCO
12	Siham	Uitvoeringsmedewerker	CO
13	Jolien	Beleidsmedewerker	GCO
14	Marit	Gemeenteraadslid	CO
15	Joost	Wethouder	CO
16	Stijn	Wethouder	CO
17	Laila	Beleidsmedewerker	CO
18	Raychell	Beleidsmedewerker	CO
19	Josephine	Uitvoeringsmedewerker	CO
20	Thomas	Gemeenteraadslid	CO
21	Timo	Wethouder	GCO
22	Ines	Beleidsmedewerker	GCO
23	Lisa	Gemeenteraadslid	GCO
24	Marion	Uitvoeringsmedewerker	GCO
25	Jorik	Uitvoeringsmedewerker	GCO
26	Gervianni	Wethouder	GCO

7.4 Barrièremodel



7.5 Voorbeeld codeboom kartrekker actor

Selectieve Code	Axiale Codes	Open codes	
Kartrekker	Persoonlijke ervaring problematiek	We konden niks voor hen doen	
		Lang schuldhulpverlener geweest en veel jongeren met schulden	
		Ik zag hoe al die jongeren met hun geld omgingen	
		Voor jongeren lastig om met geld om te gaan	
		Jongeren met schulden in caseload	
		Veel (onverwachte) veranderingen bij jongeren	
		We zien dat dit een groter wordend probleem is	
		We zien dat jongeren relatief veel schulden hebben	
		Jongeren wilden niet in een schuldregeling	
	Kartrekker		Jongeren zijn mijn doelgroep
			Een mooie doelgroep om mee te beginnen
			Leuk om met jongeren te werken

	Affiniteit met jongeren	Grote wil werken met jongeren
		Weten passie uit te stralen
		Met passie problematiek overbrengen
		Meteen hand opgestoken werken met jongeren
		Jongeren zijn iets wat me boeit
		Vanuit kredietbank project geschreven jongeren met schulden helpen
		Begonnen in de jeugdzorg en blijft daar een slag voor hebben
		Jongeren hebben altijd mij voorkeur gehad
	Samenwerking aangaan	Inzetten om twijfels weg te halen
		Extra middelen binnenhalen om project te draaien
		We hebben met zijn tweeën voor hard gemaakt
		Een achterban die mij wel verdedigde
		Ik heb alle netwerkpartners uitgenodigd
		Samengewerkt met ChristenUnie om dat te realiseren
Aan het begin voldoende lobbyen		

		Het Nij Begun binnengesleept voor dit project
		Die heeft daar hard voor geschreven en gestreden
		Meestal doet de PVDA-GL welk een voorzet en iemand van D66 gaat dan mee