

Belangrijke stap in de professionalisering

Klantprofielen in de schuldhulpverlening

Nadja Jungmann en Roeland van Geuns

Themanummer
SHV

De afgelopen tien jaar is de omvang van de schuldenproblematiek verdrievoudigd. In de meeste gevallen is de situatie niet onder controle te krijgen zonder schuldhulpverlening. Gemeenten zijn de belangrijkste aanbieder hiervan. Zij staan voor de opgave om de aanhoudende groei op te vangen met een afnemend budget. Werken met klantprofielen blijkt effectief.

Gemeenten zijn de belangrijkste uitvoerders van schuldhulpverlening. Met de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening per 2012 wordt het bieden van ondersteuning bij financiële problematiek voor hen een wettelijke taak. Vorig jaar vroegen zeker 100.000 huishoudens om schuldhulp. Dit is een recordaantal en helaas lijkt de stijging nog niet voorbij. Tegelijkertijd staan de meeste gemeenten voor een serieuze bezuinigingsopgave. Per 1 januari 2012 vallen de tijdelijke rijksmiddelen schuldhulpverlening weg en past het rijk op het gemeentefonds een structurele bezuiniging van twintig miljoen per jaar toe ten laste van de schuldhulp. Gemeenten maken verschillende keuzes om de noodzakelijke bezuinigingen te realiseren (of kiezen voor een mix):

- Drie, vijf of soms wel tien jaar de deur dicht doen voor specifieke groepen (recidivisten, fraudeurs) of überhaupt uitsluiting van huishoudens met een inkomen boven een bepaalde grens);
- Maximaal inzetten op de betrokkenheid van vrijwilligers en/of zelfwerkzaamheid (afhankelijk van iemands mogelijkheden zelf papieren ordenen, saldi opvragen et cetera);

- Beperken of afschaffen ondersteunende (maar dure) producten zoals budgetbeheer of beperken inzet schuldpventie;
- In rekening brengen eigen bijdrage voor specifieke producten (budgetbeheer) of voor hele trajecten (bijvoorbeeld voor de hoge inkomens)
- Veel gericht diensten en producten inzetten (maatwerk leveren).

Batenverhouding

Al de bovenstaande maatregelen leveren op de gemeentelijke begroting besparingen op. Maar voor veel van deze maatregelen geldt ook dat het maar de vraag is hoe hoog de werkelijke besparing zal zijn. Recent onderzoek wijst uit dat de maatschappelijke baten (lees voorkomen kosten) van schuldhulpverlening vele malen hoger zijn dan het bedrag dat de gemeente er jaarlijks aan uitgeeft. Gemiddeld genomen besparen gemeenten met elke euro die ze uitgeven aan schuldhulpverlening 2,40 euro op andere terreinen¹. Door te investeren in schuldhulpverlening wordt vooral bespaard op uitgaven aan de WWB en op aan wonen gerelateerde kosten (maatschappelijk opvang, kosten huisuitzetting et cetera). Aangezien het onderzoek zich con-



Foto: ANP/Lex van Lieshout

De omvang van de schuldenproblematiek is verdrievoudigd

centreert op baten die vallen op de gemeentelijke begroting en daar aan gerelateerde posten (o.m. GGZ, maatschappelijk werk, verslavingszorg, energie, woningcorporaties) mag worden aangenomen dat de werkelijke batenverhouding nog gunstiger is. Immers, er vallen ook baten op domeinen zoals politie en justitie.

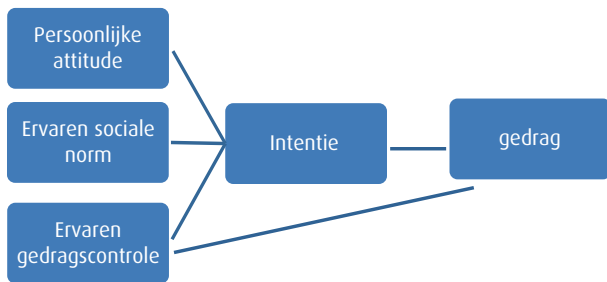
Het tijdelijk uitsluiten van bepaalde groepen schuldenaren of het afschaffen van bepaalde diensten of producten leidt dus weliswaar tot een besparing op de uitgaven aan schuldhulpverlening maar niet automatisch tot minder uitgaven als gevolg van schuldsituaties. Dat doel is eigenlijk alleen te

realiseren met de inzet van schuldpreventie en vroegsignalering, zodat het aantal nieuwe schuldsituaties beperkt wordt en de effectiviteit en efficiency van schuldhulpverlening gemaximaliseerd.

Maximaal Zonder de uitzonderingen te kort te willen doen, geldt voor de meeste schuldhulpverlenende organisaties dat zij in de afgelopen jaren probeerden om voor elke schuldenaar een driejarige schuldregeling te treffen. Het doel van schuldhulpverlening was derhalve om iedereen aan een schuldenvrije toekomst te helpen. Met de invoering van de stabilisatiefase door de NVVK (branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren) werd een eerste erkennende stap gezet dat een dergelijke regeling in bepaalde situaties te hoog gegrepen is. Inmiddels is de volgende stap door de NVVK gezet. Naast stabilisatie voorziet zij ook in het product Duurzame financiële dienstverlening. Het verschil tussen de eerste en tweede is dat de eerste een opstap is naar een schuldenvrije toekomst en de tweede dat zou kunnen zijn maar op afzienbare termijn in ieder geval niet is.

Het loslaten van de ambitie 'iedereen schuldenvrij' is om meerdere redenen wenselijk. In de eerste plaats bewijzen we daarmee schuldenaren, crediteuren en ketenpartners een dienst. De constatering dat schuldenvrij te hoog gegrepen is, leidt in de desbetreffende gevallen tot teleurstelling en frustratie. Daarnaast biedt het loslaten van deze ambitie een handvat om de uitvoering efficiënter en effectiever in te richten. Immers, in termen van kosten en baten is de 'opbrengst' van een poging om een schuldregeling te treffen die niet tot stand komt nul. Waarbij direct moet worden opgemerkt dat dit niet betekent dat de opbrengst van het contact met de schuldhulpverlening nul is. Als er geen schuldregeling tot stand komt, leidt schuldhulpverlening vaak wel tot andere nuttige zaken. Denk onder meer aan het op orde brengen van een verkeerd gelegd beslag (waardoor iemand moet rondkomen van een inkomen ver onder bijstandsniveau) of het aanvragen van toeslagen. Maar deze kunnen ook gerealiseerd worden zonder dat er wordt geprobeerd om een schuldregeling te treffen.

Voor veel gemeenten is schuldhulpverlening een voorziening die moet bijdragen aan het slechten van drempels voor participatie. Een schuldenvrije toekomst is in dat kader het meest ideaal maar niet noodzakelijk. Het op orde brengen van het inkomen alsmede het in balans brengen van inkomsten en



Figuur 1 Theorie van gepland gedrag

uitgaven zijn de eerste voorwaarden voor participatie. Net als het veiligstellen van huis en haard. Als er geen huisuitzetting of energieafsluiting dreigt en een huishouden heeft negentig procent van de bijstandsnorm te besteden, dan hebben ze een enorme klus om rond te komen. Maar er is sprake van minimale stabiliteit als eerste vereiste voor participatie. Er zijn huishoudens waarvoor deze minimale stabiliteit het hoogst haalbare is. Zware psycho-sociale, psychiatrische of opvoedproblematiek, verslaving, afwijkende normen of te weinig weerstand tegen negatieve sociale druk kunnen ertoe leiden dat schuldhulpverlening van alles kan proberen maar er telkens weer nieuwe schulden ontstaan. In tijden van bezuinigingen is dat het eerste waar gemeenten mee zouden moeten stoppen. Of met andere woorden om de noodzakelijke besparingen te realiseren, ligt het voor de hand om in de eerste plaats te gaan inzetten op het binnen afzienbare termijn maximaal haalbare in een individueel dossier.

Door hierop in te zetten bewijzen gemeenten zowel schuldenaren als crediteuren (want snel een realistische verwachting) als zichzelf (want efficiëntere inzet middelen) een dienst. Bij de uitwerking van het kosten/batenonderzoek bleek in dit kader bijvoorbeeld dat gemeenten die inzetten op het hoogst haalbare in verhouding een gunstiger kosten/baten verhouding hadden dan de gemeenten die voor iedereen probeerden om een schuldregeling te treffen. Dat is ook logisch want ze verrichten in verhouding minder activiteiten die achteraf bezien niets opleveren.

Beredeneerd gedrag De bestuurlijke keuze om van ‘iedereen schuldenvrij’ naar het ‘hoogst haalbare’ te gaan, vraagt een vertaling naar de werkvloer. Hoe weet je vooraf wat het hoogst haalbare is? Lector Schulden en Incasso, dr Nadja Jungmann en Regioplan hebben voor het ministerie van SZW een verkennend onderzoek hiernaar uitgevoerd.² De

conclusie van dat onderzoek luidt dat het hoogst haalbare resultaat vastgesteld kan worden als er vooraf serieus en methodisch wordt gekeken naar de motivatie en vaardigheden van schuldenaren. Dit lijkt een open deur maar is in lang niet alle spreekkamers van schuldhulpverlening een vanzelfsprekendheid. Zeker in de eerste gesprekken ligt de focus daar op de ‘harde realiteit’, de hoogte van de schuldsituatie, aantal en type crediteuren, duurzaamheid en hoogte van het inkomen et cetera).

Door onder meer dossiers te bestuderen en interviews te houden met schuldhulpverleners, is gereconstrueerd wat de bepalende elementen zijn voor het succesvol doorlopen van een schuldregeling. Uiteindelijk zijn dat dus motivatie en vaardigheden. Dit zijn twee weliswaar vaak met elkaar samenhangende, maar in de basis onafhankelijke variabelen. Door bij aanvang in beeld te brengen hoe iemand zijn motivatie en vaardigheden zijn, krijgen we een scherper beeld van het hoogst haalbare en daarmee van de kans dat iemand met succes een schuldregeling doorloopt. Daarbij is het van groot belang om te onderstrepen dat motivatie niet moet worden opgevat in de zin van ‘ik heb er zin in dus ik doe het’. Motivatie is in dit onderzoek gedefinieerd als de intentie die mensen hebben om bepaald gedrag te vertonen en de wijze waarop die intentie is opgebouwd. Bij de uitwerking van deze definitie hebben we nadrukkelijk geleund op een evidence based body of knowledge die verklaart waarom mensen zich gedragen zoals ze doen: de theorie van gepland gedrag is een in de sociale psychologie bekende en algemene theorie die op allerlei vormen van gedrag kan worden toegepast. Vanwege haar brede toepasbaarheid en bewezen geldigheid vormt zij een geschikt kader voor het denken over het maximaal haalbare bij schulden. De voorspellende waarde van dit model is aangetoond in tal van onderzoeken over sportgedrag, eetgedrag en drankgebruik.³ De kern van de theorie luidt dat iemands intentie om bepaald gedrag te vertonen wordt bepaald door diens houding ten opzichte van dat gedrag en de sociale norm.

Verder uitgesplitst wordt de intentie om bepaald gedrag te vertonen concreet beïnvloed door:

- De attitude ten aanzien van het gedrag: dit is de individuele beoordeling van het gedrag. Hiertoe behoort bijvoorbeeld de persoonlijke houding van mensen ten opzichte van het hebben van schulden. Iemand die zich niet prettig voelt bij het hebben van schulden, zal minder snel geneigd zijn

schulden te maken c.q. meer geld uit te geven dan hij aan inkomsten ontvangt.

- De sociale norm ten aanzien van het gedrag: dit is de beoordeling van de sociale omgeving van het gedrag. Zo zal een persoon die verkeert in een sociaal milieu waar het hebben van schulden als normaal wordt gezien, minder moeite hebben met het aangaan van schulden dan iemand die in een sociaal milieu verkeert waar dat 'not done' is.
- De ervaren gedragscontrole: dit is de mate waarin het individu zichzelf in staat acht om het gedrag te vertonen. Iemand die verwacht zijn uitgaven in overeenstemming te kunnen brengen met zijn inkomsten, zal eerder overgaan tot het reduceren van zijn uitgaven dan iemand die denkt dat 'toch niet te kunnen'.

Als we de slag willen maken van 'iedereen schuldenvrij' naar het 'maximaal haalbare voor iedereen' dan moeten we aan de voorkant beginnen. Het vraagt dat we bij de intake nagaan wat het maximaal haalbare is en daar een ondersteuningsplan op afstemmen. Motivatie zoals hierboven uitgewerkt is daarbij cruciaal. Vanzelfsprekend moet er ook gekeken worden naar vaardigheden en als deze onder de maat zijn, moet worden gekeken of deze bijgebracht kunnen worden. Maar zelfs als daar geen mogelijkheden toe zijn, staat dat een schuldenvrije toekomst niet in de weg. Een tekort aan motivatie –opgevat zoals hierboven– staat dat wel in de weg. En dus moet je als je de genoemde slag wilt maken direct bij aanvang van het contact gaan inschatten 1. hoe gemotiveerd is iemand (en over welke vaardigheden beschikt hij) en 2. in welke mate kunnen wij door ondersteuning de motivatie (en vaardigheden) vergroten.

Screenen In dit artikel hebben we geprobeerd een beeld te schetsen van de opgave waar gemeenten op het terrein van de schuldhulpverlening voor staan, de wegen die zij bewandelen om deze te beslechten en te bepleiten dat selectieve en gerichte uitvoering door in te schatten wat het maximaal haalbare is (zowel financieel als immaterieel) het meest interessant is. Om het potentieel dat voor handen is te incasseren staan gemeenten voor de opgave om niet alleen bestuurlijk een inhoudelijke draai te maken, maar de werkvloeren ook in staat te stellen mee te draaien. Dit vraagt onder meer een overgang van focus bij schuldhulpverleners naar een gelijkwaardiger houding die is afgestemd op de mogelijkheden van de 'vragende partij', de schuldenaar. Nieuwe gespreks-

technieken in de vorm van motivational interviewing en de bereidheid om niet de eigen norm (schuldenvrij = goed) maar het maximaal haalbare bij de klant na te streven, staan daarin centraal.

De grootste vraag in de bovenstaande context is natuurlijk hoe schuldhulpverleners kunnen weten wat het maximaal haalbare is. Zeker nu schuldhulpverlening straks een wettelijke taak wordt en derhalve gaat vallen onder de AWB. Uiteindelijk blijft de vraag naar motivatie en vaardigheden een oordeel van een schuldhulpverlener. Dit is een professional die daar heel goed toe in staat is. Toch is het de moeite waard om bij een dergelijke complexe oordeelsvorming te voorzien in besluitondersteuning in de vorm van een screeningsinstrument. Om gemeenten een dergelijk systeem te bieden, werken Nadja Jungmann en Regioplan op dit moment aan de ontwikkeling van een screeningsinstrument. Zij doen dit in opdracht van Divosa. Het is de bedoeling dat het instrument in het najaar van 2012 gereed is en een rol kan spelen bij de ingewikkelde beoordeling van wat het maximaal haalbare is in het individuele geval. Door in de ontwikkeling aan te sluiten bij zowel de wetenschap als de praktijk, moet het instrument concreet toepasbaar worden. Het moet dusdanig voorspellend werken dat schuldhulpverleners ondersteund worden in die moeilijke maar noodzakelijke afweging die er toe leidt dat de schuldhulpverlening van morgen beter aansluit op de mogelijkheden van de klant, alsmede efficiënter en effectiever wordt. ■

Nadja Jungmann is Lector Schulden en incasso Hogeschool Utrecht en adviseur bij Social Force.

Roeland van Geuns is partner/manager bij Regioplan (gepromoveerd).

Noten

1. N. Jungmann, R. van Geuns e.a. (2011) *Schuldhulpverlening loont!* Hogeschool Utrecht/Regioplan, Utrecht/Amsterdam.
2. Geuns, R. van, N. Jungmann & M. de Weerd (2011). *Klantprofielen voor schuldhulpverlening*. Amsterdam/Utrecht: Regioplan/Hogeschool Utrecht.
3. Hooft, Edwin van, Peter Wesdorp, Gejo Duinkerken en Roeland van Geuns (2010). *Het heft in eigen hand. Achtergrondstudie 'Sturen op zelfsturing'*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

Meer informatie? Kijk op
www.kennisbankschuldhulpverlening.nl