

Van 'schuldregeling voor iedereen' naar 'hoogst haalbare'

Klantprofielwerken vraagt herijking interventies

DOOR Nadja Jungmann en Roeland van Geuns

In de afgelopen periode hebben de meeste gemeenten fundamentele beleidskeuzes gemaakt op het terrein van de schulddienstverlening. In hun streven naar grotere effectiviteit en efficiency hebben veel gemeenten ervoor gekozen de doelen van schulddienstverlening te verleggen van 'een schuldregeling voor iedereen' naar 'het hoogst haalbare doel voor iedere individuele schuldenaar'.

De meeste gemeenten realiseren zich dat in de dienstverlening het aansluiten op het gedrag en de motivatie van burgers centraal dient te staan. Om dat op een gestructureerde wijze te kunnen doen, willen gemeenten gebruik maken van klantprofielen. Het klantprofiel denken maakt het mogelijk dienstverlening af te stemmen op groepen klanten die juist op aspecten als gedrag, motivatie en vaardigheden van elkaar onderscheiden worden. Een analyse van ruim 150 beleidsplannen schuldhulpverlening die in 2012 zijn vastgesteld, wijst uit dat veel gemeenten op enigerlei wijze (gaan) werken met klantprofielen. Effectieve implementatie van klantprofielwerken vraagt om te beginnen een herinrichting van het intakeproces. Daarnaast is in de meeste gemeenten ook een herijking van het arsenaal aan beschikbare interventies noodzakelijk. In voorliggend artikel werken wij uit waarom dat noodzakelijk is en wat een herijking van de beschikbare interventies oplevert.

Nieuwe blik

Een belangrijk uitgangspunt van klantprofielwerken is dat schuldhulpverlening elke schuldenaar verder kan helpen. Bij de één bestaat de ondersteuning uit het treffen van een schuldregeling zodat een schuldenaar

toekomst binnen bereik komt. Bij de ander bestaat de ondersteuning uit het voorkomen van een huisuitzetting of het stabiliseren van de schuldsituatie. Naast deze concrete – met de schuldsituatie samenhangende doelen – kan de ondersteuning er ook aan bijdragen dat de motivatie van schuldenaren om hun situatie aan te pakken wordt vergroot, ze gaan onderkennen dat ze zich in een problematische schuldsituatie bevinden of gaan onderkennen dat zij degenen zijn die verantwoordelijk zijn voor het oplossen van de situatie. Klantprofielwerken is met andere woorden een invulling van de zoektocht naar het hoogst haalbare. Daarbij is het hoogst haalbare van toepassing op het voor de individuele klant te stellen doel (schuldregeling, voorkomen huisuitzetting), maar ook op de randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om dat doel te realiseren, zoals het erkennen dat er een probleem is, verantwoordelijkheid nemen voor de oplossing, et cetera.

Een tweede uitgangspunt van klantprofielwerken is dat de aandacht uitgaat naar die zaken die het met succes doorlopen van een schuldregeling in de weg staan. Een schuldregeling duurt drie jaar. Gedurende deze periode moet de schuldenaar rondkomen van een inkomen net onder het bijstandsniveau

en mogen er geen nieuwe schulden ontstaan. Dit is een hele opgave die om een stevige motivatie en een behoorlijk vaardighedenniveau vraagt. Door al in de intakefase in kaart te brengen of en zo ja welke belemmeringen en mogelijkheden een schuldenaar heeft om een schuldregeling met succes te doorlopen, kan worden voorzien in een aanbod dat de belemmeringen wegneemt of compenseert en inspeelt op de mogelijkheden. Daarmee wordt overigens niet gesuggereerd dat weg nemen of compenseren van belemmeringen altijd door de gemeente of andere professionals moet gebeuren. In eerste instantie is het aan de betrokkene en/of zijn netwerk om zich ervoor in te spannen die belemmeringen weg te werken, te verminderen of te compenseren. Professionele ondersteuning is altijd een laatste middel.

De expliciete vraag naar randvoorwaarden voor het met succes (kunnen) doorlopen van een schuldregeling leidt tot een intakeproces waarin andere zaken centraal staan dan voorheen. Lange tijd keken we in de eerste plaats naar harde gegevens (hoogte inkomen, aantal, aard en omvang van de schulden, aantal vorderingen bij een deurwaarder, etc). Daarnaast keken we vaak of er sprake was van een tekort aan vaardigheden. We gingen er impliciet

vanuit dat de schuldenaar voldoende gemotiveerd was (want anders had hij zich toch niet aangemeld?). De ontwikkeling van het klantprofiel denken en -werken heeft ertoe geleid dat we naar andere zaken kijken. De gedragseconomie en sociaalpsychologie hebben ons woorden en inzichten gegeven op basis waarvan we het klantprofiel denken konden ontwikkelen. Ze hielpen ons bijvoorbeeld om antwoorden te geven op vragen die in de schuldhulpverlening leven zoals:

- Waarom maken mensen nieuwe schulden als er een schuldregeling binnen bereik ligt waarmee met regelmaat wel 80 of 90 procent van de bestaande schuldenlast wordt kwijtgescholden?
- Waarom doen mensen überhaupt een beroep op schuldhulpverlening als ze na twee gesprekken 'gewoon' niet meer komen opdagen?
- Waarom houden sommige mensen zich bij herhaling niet aan afspraken, terwijl anderen dat wel doen en beide groepen in de spreekkamer in volle overtuiging zeiden dat ze het wel zouden gaan doen?

Het antwoord op deze vragen luidt: omdat mensen zich niet rationeel gedragen. Omdat persoonlijke normen en groepsnormen sturend zijn in ons gedrag. Omdat wat wij doen niet alleen gestuurd wordt door weloverwogen keuzen maar ook door allerlei onbewust gedrag. Het besef dat de bereidheid om concessies te doen, feitelijk financieel gedrag, basale vaardigheden, zelfregie en overtuigingen waarde hebben bij de inschatting van het hoogst haalbare, vormt binnen het klantprofiel denken de onderbouwing om in de intakefase veel specifieker dan voorheen naar belemmeringen op deze vlakken te kijken.¹ Daarnaast verschillen klanten ook nadrukkelijk in zelfredzaamheid. Dit inzicht vormt de onderbouwing om in het klantprofiel denken bij hetzelfde doel (voorkomen huisuitzetting, stabiliseren, treffen schuldregeling) de ene klant bepaalde werkzaamheden zelf te laten doen, terwijl de schuldhulpverlening dat bij een andere klant uit handen neemt of het sociaal netwerk van iemand daarvoor aanspreekt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het opstellen van het overzicht met openstaande vorderingen.

Ondersteuning is gericht op



Figuur 1. Vier richtingen als uitkomst van de intakefase.

Richtingen

Met de introductie van het klantprofiel denken hebben we een schuldregeling als centraal doel in een schuldhulpverleningstraject losgelaten. Daarvoor in de plaats zijn grofweg vier richtingen gekomen waar een intakefase toe kan leiden (lees richtingen in het plan van aanpak):

1. De schuldenaar lost de schuld zelfstandig op, eventueel met lichte ondersteuning; de klant heeft een financieel probleem van beperkte omvang, er zijn geen zwaarwegende belemmeringen in het schuldenpakket en/of in het gedrag om dat probleem op te lossen en de schuldenaar is in hoge mate zelfredzaam.
2. Een schuldhulpverlenende organisatie probeert een schuldregeling te treffen: de schuldenaar heeft geen of geringe belemmeringen in het schuldenpakket en/of in het gedrag maar kan de situatie niet zelf oplossen omdat er sprake is van een problematische schuldsituatie.
3. De schuldenaar stabiliseert zichzelf eventueel met lichte ondersteuning; er is sprake van lichte belemmeringen in het gedrag en/of er zijn zware belemmeringen in het schuldenpakket waardoor het volledig oplossen

van het schuldenpakket vooralsnog niet aan de orde is. Wel is de zelfredzaamheid van de klant van dien aard dat hij in staat is de situatie (met lichte ondersteuning) zelfstandig te stabiliseren.

4. De schuldenaar krijgt langdurige ondersteuning (door een ketenpartner); in het gedrag van de klant zitten dusdanige belemmeringen dat hij of zij niet in staat is om op afzienbare termijn een schuldregeling te doorlopen en bij (een poging tot) stabilisatie intensieve ondersteuning nodig heeft.

Gemeenten die willen voorzien in ondersteuning in deze vier richtingen moeten ook beschikken over interventies om de genoemde doelen te bereiken. In de praktijk zijn er nog maar weinig gemeenten die daarover beschikken. Voor de meeste gemeenten geldt dat zij beschikken over interventies in het kwadrant linksonder (schuldenvrij o.b.v. gemeentelijke schuldregeling) en soms over interventies in het kwadrant rechtsonder (langdurige stabiliteit met steun ketenpartner). Overigens geldt voor beide kwadranten dat we van bijna geen enkele interventie weten hoe effectief ze zijn. Verder zijn er nauwelijks gemeenten die beschikken over interventies in de bovenste twee



Foto: ANP / Lex van Lieshout

Met de introductie van het klantprofiel denken zijn grofweg vier richtingen aan te wijzen voor het vervolg op de intakefase.

kwadranten. Bij lichte ondersteuning valt te denken aan extensieve vormen van (e-)coaching, lichte technische ondersteuning zoals een check op de beslagvrije voet of doorverwijzing naar websites met nuttige informatie. Ook van deze ondersteuningsvormen is de effectiviteit zelden bekend.

Het ontbreken van passende interventies in de bovenste twee kwadranten en het ontbreken van inzicht in de effectiviteit van eigenlijk alle beschikbare interventies is een punt van zorg. Want als

we dankzij het klantprofiel denken en -werken in kaart krijgen welke belemmeringen mensen hebben om met succes een schuldregeling te doorlopen, dan heeft de ondersteuning die we op basis daarvan bieden alleen resultaat als we interventies tot onze beschikking hebben die 1) aansluiten op de meest voorkomende belemmeringen en 2) waarvoor geldt dat er inhoudelijke gronden zijn op basis waarvan we mogen verwachten dat ze effectief zijn. Maar waar moeten interventies dan in voorzien? Wat zijn de meest voorkomende belemmeringen van

mensen om met succes een schuldregeling te doorlopen?

Immaterieel

De ontwikkeling van het screeningsinstrument Mesis heeft ons beelden opgeleverd van veel voorkomende belemmeringen. Als onderdeel van het ontwikkeltraject hebben we schuldhulpverleners gevraagd een analyse te maken van hun eigen caseload. In het totaal zijn er ruim 250 dossiers beoordeeld op een aantal immateriële belemmeringen die gezond financieel gedrag in de weg kunnen staan. We hebben gevraagd om aan te geven bij welke klanten de gevraagde zaken spelen en de ernst aan te geven. We realiseren ons dat we beelden van de schuldhulpverleners verzamelden, maar desondanks leverde voornoemde analyse wel een aantal interessante inzichten en aanknopingspunten op. De caseloadanalyse leverde bijvoorbeeld op dat volgens schuldhulpverleners:

- Ruim de helft van de schuldenaren een tekort aan zelfvertrouwen heeft (55%). Met als gevolg dat men niet handelt op momenten dat dat wel zou moeten (bijvoorbeeld een schuldeiser bellen om een betalingsregeling te treffen vanuit het idee 'dat krijg ik toch niet voor elkaar').
- Ongeveer de helft niet in staat is om zelfstandig plannen te formuleren (52%). Met als gevolg dat ze geen plan maken voor de volgorde en wijze waarop ze hun schulden gaan afbetalen.
- Een derde de schuld en verantwoordelijkheid voor de schuldsituatie buiten zichzelf legt (33%). Met als samenhangend gevolg dat een substantieel deel van deze groep vindt dat anderen in de actie moeten komen om hun problemen op te lossen.
- Eveneens een derde de eigen mogelijkheden overschat (32%). Met als gevolg dat ze afspraken maken (met bijvoorbeeld deurwaarders) die zij niet kunnen nakomen.
- Ruim een kwart een tekort heeft aan basisvaardigheden (28%) lezen, schrijven en rekenen.
- Ruim een kwart een tekort heeft aan sociale vaardigheden (26%). Waardoor ze bijvoorbeeld in no time ruzie hebben met een afdeling debiteurenbeheer en er geen betalingsregeling tot stand komt.

Naast een analyse van de frequentie waarmee bovenstaande zaken voorkomen, hebben we de schuldhulpverleners ook gevraagd aan te geven hoe ernstig de gesignaleerde belemmeringen zijn. De uitkomst daarvan is dat in de ogen van de schulddienstverleners in ongeveer de helft van de situaties er sprake is van een middelzware belemmering. In ongeveer vijftien procent van de dossiers zijn de belemmeringen licht van aard.

De eerste resultaten van de toepassing van Mesis laat zien dat schulddienstverleners het voorkomen en de zwaarte van een deel van de problemen lijken te overschatten. Hun beeld wordt gedomineerd door de schuldenaren waaraan zij de meeste tijd kwijt zijn. Inzet van een objectiverend instrument om op individueel niveau tot identificatie van belemmeringen en krachten te komen is daarom cruciaal. Desondanks levert de gecombineerde uitkomst van de caseloadanalyse door schulddienstverleners en analyse van de ingevulde vragenlijsten van Mesis tot zeer nuttige inzichten voor het verder vormgeven van de ondersteuning van burgers in het kader van schulddienstverlening.

De in kaart gebrachte belemmeringen vormen door hun aard weliswaar een belemmering voor het doorlopen van een schuldregeling maar lijken gezien hun ernst (licht of middelmatig) en prevalentie wel beïnvloedbaar en/of compenseerbaar. En voor het bevorderen van financieel gezond gedrag en het realiseren van het voor een individu hoogst haalbare doel, moet juist dat beïnvloeden of compenseren mogelijk zijn. Immers als we door de inzet van effectieve interventies de bovenstaande belemmeringen kunnen wegnemen, reduceren of compenseren, dan ligt de weg naar het succesvol doorlopen van de schuldregeling open.

Vertaling

Als de in de vorige paragraaf genoemde belemmeringen veel voorkomen, dan is het van belang dat de interventies die we inzetten daarop aangrijpen. Wie het bestaande aanbod van interventies tegen het licht houdt, komt tot de conclusie dat dat maar in zeer beperkte mate het geval is. Bij interventies zoals budgetcoaching of een budgettraining wordt vaak wel benoemd dat er wordt gewerkt aan

het vergroten van het zelfvertrouwen of een realistisch zelfbeeld. Maar in de praktijk blijkt de nadruk doorgaans te liggen op het aanleren van concrete vaardigheden zoals het ordenen van papieren in een nette map, met tabbladen en een vooraf uitgewerkte indeling. Aan de genoemde belemmeringen wordt onvoldoende aandacht besteed met als gevolg dat de interventies zelden echt bijdragen aan het wegnemen, reduceren of compenseren van de onderliggende belemmering(en).

In de inleiding is al benoemd dat klantprofielwerken naast een herinrichting van de intakefase ook een herijking van de beschikbare interventies vraagt.

Met dit artikel willen we gemeenten en andere betrokken partijen een slag verder helpen in hun denken. Naast het maken van een scherpe analyse van de belemmeringen bij een klant vraagt klantprofielwerken om een aanbod van interventies in alle vier de kwadranten. Voor de meeste gemeenten betekent dit dat ze moeten uitwerken welke interventies ze bieden in de bovenste twee kwadranten (en vaak in het kwadrant rechtsonder). Daarnaast vraagt effectieve implementatie van het klantprofielwerken dat er meer aandacht wordt besteed aan de vraag waarom we mogen verwachten dat interventies effectief zijn. Een belangrijke eerste stap daarin is na te gaan wat er in de beschikbare interventies zou moeten veranderen om ook te bereiken dat deze interventies de veel voorkomende belemmeringen wegnemen, reduceren of compenseren.

Voor bestaande interventies vraagt dit veelal het bijstellen van de opzet. Bij budgettrainingen zou het bijvoorbeeld kunnen betekenen dat er minder aandacht wordt besteed aan de heel feitelijke vaardigheden (ordenen van post, maken van begroting) maar meer aan zaken zoals het onderkennen van de ernst van de situatie of het nemen van de verantwoordelijkheid om de schuldsituatie op te lossen. Recent onderzoek van het Nibud (Madern & Van der Schors, 2012) wijst bijvoorbeeld uit dat motivatie van groter belang is bij het op orde krijgen en houden van de administratie dan vaardigheden. Een herijking van budgettrainingen zoals hierboven gesuggereerd past zowel bij de inzichten uit het Nibud

onderzoek als bij algemene inzichten in de wijze waarop vaardigheden/kennis en motivatie zich tot elkaar verhouden. Denk in dit kader ook aan de gezondheidsleer. De meeste mensen weten heel goed wat (on)gezonder eten is, zijn in staat om gezond voedsel aan te schaffen maar lang niet iedereen doet dat. Zaken als motivatie, verantwoordelijkheidsgevoel, eigenaarschap en wilskracht (volhouden) zijn belangrijke drijfveren om bepaald gedrag te vertonen en/of bij te stellen.

Voorzien in een effectief en lokaal aanbod van schuldhulpverlening vraagt derhalve het doorlopen van de volgende vier stappen:

- Maken van een lokale analyse van de meest voorkomende belemmeringen (die beïnvloedbaar zijn of zijn te compenseren);
- Maken van een analyse welke interventies er binnen de vier geschetste kwadranten beschikbaar zijn;
- Nagaan in welke mate er bij de inzet van de beschikbare interventies daadwerkelijk beïnvloeding of compensatie plaatsvindt van de veelvoorkomende belemmeringen;
- Voor zover er in een kwadrant geen of onvoldoende interventies beschikbaar zijn, of de beschikbare interventies niet aangrijpen op de veel voorkomende belemmeringen, de opzet van de interventies zo bijstellen dat zij dat wel gaan doen. 📌

Roeland van Geuns is partner van Regioplan en lector Armoede en participatie aan de Hogeschool van Amsterdam; **Nadja Jungmann** is eigenaar/adviseur Social Force en lector Schulden en incasso aan de Hogeschool Utrecht.

Noot

1. Zie artikel over het screeningsinstrument Mesis elders in dit nummer voor een toelichting hoe binnen het klantprofiel denken deze zaken in kaart gebracht kunnen worden in een intakefase