

Leren van bestaande interventies: het vroeg-signaleren, bereiken en ondersteunen van mensen met betalingsachterstanden

Auteurs: Afke Theunissen en Mark Reijnders



VITALE DELTA

Werkpakket 3:
Sociaal Vitaal

1. Inleiding

Een van de thema's waar het werkpakket Sociaal Vitaal van de Vitale Delta¹ zich mee bezighoudt, is het thema armoede en schulden. Vanuit de lectoraten Dynamiek van de Stad van Hogeschool Inholland en Sociale Innovatie en Ondernemerschap van Hogeschool Leiden werken wij als onderzoekers samen op dit thema.

Mensen die betalingsachterstanden hebben, zijn vaak 'verborgen' en moeilijk bereikbaar. En als zij dan eenmaal op zoek gaan naar hulp, dan is het vaak te laat. Schuldenaren beginnen gemiddeld pas na 5 jaar met het zoeken naar hulp (Schonewille & Weijers, 2019). De velerlei negatieve gevolgen daarvan voor hen zelf en voor de samenleving als geheel, zijn inmiddels in talloze onderzoeken aangetoond (zie bv. CPB/SCP, 2020; Van Geuns et al., 2011). Verschillende gemeenten hebben daarom de afgelopen jaren verschillende interventies geïmplementeerd om betalingsachterstanden in een zo vroeg mogelijk stadium te signaleren en te adresseren. Dat is nu verder in een stroomversnelling gekomen door de recente wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs), waarin vroegsignalering van betalingsachterstanden nadrukkelijk is opgenomen. Vroegsignalering is daarin gedefinieerd als 'een gerichte actie om in contact te komen met burgers met (dreigende) problematische schulden en ze uit eigen beweging hulp aan te bieden.'

De gewijzigde Wgs biedt gemeenten meer (juridische) mogelijkheden; onder meer om gegevens over betalingsachterstanden en schulden van derden te ontvangen en hen actief te benaderen. Het is aan gemeenten zelf om de uitvoering daarvan concreet vorm te geven. In dit artikel willen wij een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van interventies die gericht zijn op het vroegsignaleren, bereiken en ondersteunen van mensen met betalingsachterstanden. Inmiddels is daar in diverse gemeenten (ruime) ervaring mee en zijn daar interessante evaluaties over uitgebracht. Evaluaties waar beleidsmakers, schuldhelpverleners, onderzoekers en anderen die actief zijn in en rond de wereld van de schuldhelpverlening, veel van kunnen leren. Wat gebeurt er in de praktijk? Wat zijn de uitkomsten van de evaluaties? De vraag die centraal staat in dit artikel luidt dan ook als volgt:

Wat zijn de ontwerpkeuzes, werkzame elementen en knelpunten ten aanzien van het vroegsignaleren, bereiken en ondersteunen van burgers met betalingsachterstanden?

¹ Vitale Delta is een consortium van vier hogescholen (Hogeschool Rotterdam, Hogeschool Leiden, De Haagse Hogeschool en Hogeschool Inholland) en zet zich samen met een groot aantal partners in voor vitaliteit en gezondheid (fysiek, mentaal en sociaal) van jong tot oud. Het doel van Werkpakket Sociaal Vitaal is het stimuleren en verbeteren van interprofessionele samenwerking tussen professionals, met name uit het sociaal- en gezondheidsdomein voor een integrale wijkaanpak.

Hier presenteren we alvast een aantal van onze bevindingen over interventies die de afgelopen jaren in Amsterdam, Arnhem, Utrecht en Rotterdam zijn toegepast en waar inmiddels diverse evaluatiestudies over zijn uitgebracht. Daarnaast hebben we drie evaluatieonderzoeken geanalyseerd die betrekking hebben op wijzigingen in de (keten van) schulddienstverlening in Utrecht en Rotterdam. In deze kwalitatieve onderzoeken ligt de focus op nieuwe werkwijzen die als doel hebben 'om er veel eerder bij te zijn' én om de toegang tot de schulddienstverlening te verbeteren.

In dit artikel beschrijven we eerst de vroegsignaleringsinterventies en de veranderingen omtrent de toegang tot de schuldhulpverlening. Vervolgens gaan we in op de ontwerpkeuzes, werkzame elementen en knelpunten. Wat kunnen we leren van de evaluaties van de interventies? We sluiten het artikel af met vier concrete aanbevelingen voor toekomstige (evaluatie van) interventies.

2. De praktijk van vroegsignalering en de toegang tot schuldhulpverlening

Als we de interventies van vroegsignalering in Amsterdam, Arnhem, Utrecht en Rotterdam met elkaar vergelijken, zijn er duidelijke overeenkomsten, maar tegelijk ook bepaalde verschillen te zien. In Amsterdam wordt Vroeg Eropaf al vanaf 2009 stadsbreed geïmplementeerd. In Arnhem gaat het eveneens onder de naam Vroeg Eropaf, maar wordt de aanpak vanaf 2017 in de hele stad toegepast. In Utrecht werkt men aan Vroegsignalering, vanaf medio 2020 in de hele gemeente. In Rotterdam wordt onder de naam Vindplaats Schulden (VPS) aan vroegsignalering gewerkt in 20 van de 43 postcodegebieden in de stad.

In de verschillende gemeenten zien we verder dat er verschillende samenwerkingspartners betrokken zijn. Bovendien zijn er bij de start van de pilots vaak maar een beperkt aantal crediteuren betrokken. Meestal gaat dat om één of enkele van de vaste lastencrediteuren (woningcorporaties, zorgverzekeraars en nutsbedrijven). In Utrecht nemen woningcorporaties deel, in Arnhem, Amsterdam en Rotterdam ook de gemeentelijke belastingen, en in Amsterdam is daarnaast nog het UWV aangesloten. De meldingen die crediteuren doen over betalingsachterstanden komen in Amsterdam, Arnhem en Utrecht binnen bij uitvoeringsorganisaties die actief zijn op het terrein van welzijn en maatschappelijke dienstverlening. In Rotterdam komen die binnen bij Bureau Frontlijn, een gemeentelijk projectteam dat hulp biedt op verschillende gebieden. De meldingen bij deze organisaties komen rechtstreeks binnen (Amsterdam, Utrecht) of via de Stichting Bureau Krediet Registratie, BKR (Arnhem, Rotterdam).

Niet iedere schuldenaar met een betalingsachterstand wordt geselecteerd en benaderd door medewerkers van deze uitvoeringsorganisaties. Zij hanteren bepaalde selectiecriteria, zoals de duur van de betalingsachterstand, een combinatie van achterstanden en of de schuldenaar al bekend is bij hulp- en dienstverlenende organisaties. De aangemelde huishoudens krijgen vervolgens binnen één tot twee weken bezoek aan huis – soms is dat aangekondigd, maar vaak ook niet. Het varieert bovendien wie de huisbezoeken afleggen, bijvoorbeeld een maatschappelijk werker, een schuldhulpverlener, een medewerker van een woningcorporatie en een buurtteammedewerker of een medewerker van Frontlijn. Meestal gaan deze medewerkers wel in duo's op huisbezoek.

Het doel van het huisbezoek bij Vroeg Eropaf in Amsterdam en Arnhem is om de oorzaken van de betalingsachterstanden te achterhalen en om op basis daarvan een plan van



aanpak op te stellen voor de betalingsachterstanden. In Utrecht en Rotterdam gaat het om het herstellen van de betalingen, inzicht krijgen in financiële situatie, deze te stabiliseren en om andere problematiek te signaleren.

De toegang in Utrecht en Rotterdam

Om de drempel naar schuldhulpverlening te verlagen en dichterbij de inwoners te organiseren, is de toegang tot schuldhulpverlening in Utrecht sinds 2016 bij het buurtteam in de wijk belegd. Deze werkwijze heet De Kanteling. Bij een financiële vraag of probleem wordt in een driegesprek met de buurtteammedewerker, een trajectbegeleider en de burger geïnventariseerd hoe deze burger het best ondersteund kan worden.

De 'ingang' van de keten rondom schuldhulpverlening bestaat in Rotterdam uit allerlei maatschappelijke organisaties en private partijen, zoals welzijnsorganisaties, huisartsen, deurwaarders en onderwijsinstellingen. Die krijgen Rotterdammers met schulden vaak eerder in beeld. Via al deze partijen vindt de toeleiding plaats naar zogenaamde trajectbegeleiders, die vroegtijdig uitvallen in het schuldhulpverleningstraject helpen voorkomen.

3. Ontwerpkeuzes, werkzame elementen en knelpunten

Hieronder gaan we in op een aantal belangrijke ontwerpkeuzes met betrekking tot de totstandkoming, uitvoeringspraktijk en evaluatie van de interventies. Daarbij destilleren we de werkzame elementen uit de verschillende evaluatiestudies, maar staan we ook stil bij de knelpunten. Wat kunnen we leren van bestaande interventies?

De totstandkoming van de interventies

Wat allereerst opvalt, is dat de realisatie van de interventies in de vier steden incrementeel verloopt. Het begint steeds met een pilotproject in bepaalde delen van de stad, om de interventie vervolgens – na evaluatie – breder in de stad toe te passen. Daarbij betreft Amsterdam externe onderzoekers om de eerste pilots te laten evalueren, terwijl de andere gemeenten ervoor kiezen om de evaluatie zelf te doen. Overigens leveren die evaluaties geen van allen 'hard bewijs' voor de werkzaamheid van de interventie. Duidelijke oorzaak-gevolgrelaties en effectgroottes blijken niet goed vast te stellen (zie ook bv. Baan et al., 2010) en gedegen rapportages van de lange termijnresultaten ontbreken eveneens. Het is veel meer een kwestie van het inventariseren van de eerste (vooral kwantitatieve) resultaten, het ophalen van ervaringen bij samenwerkingspartners, en het identificeren van problemen en van mogelijke werkzame elementen. Hoe dan ook: het is duidelijk dat gemeenten de pilotvorm verkiezen als dé manier om met de interventie te beginnen.

Uit diverse evaluaties komt naar voren dat goede onderlinge afstemming en samenwerking, zowel intern binnen de gemeentelijke organisatie als extern met andere partijen, van belang zijn bij de totstandkoming. Binnen de gemeente is voldoende politiek-bestuurlijk draagvlak nodig, waarbij het college van burgemeester en wethouders een (vanzelfsprekend) belangrijke rol speelt. Maar eerder nog begint het bij het enthousiasme en inzet van individuele pleitbezorgers, die op allerlei niveaus 'het project oppakken en niet meer loslaten' (Van Ommeren, De Ruig & Coenen, 2014: p. 7). Dat gaat dan om portefeuillehouders binnen de gemeente (zie ook Bommeljé & Alebeek, 2018), maar ook om professionals van bijvoorbeeld woningcorporaties en maatschappelijke dienstverleners.



Als we die pleitbezorgers in meer bestuurskundig-theoretische termen beschrijven, zijn zij te kenmerken als boundary-spanners: personen die hun eigen organisatie actief verbinden met mensen en organisaties uit de buitenwereld (Williams, 2002). Die boundary-spanners “begrijpen de behoeften van andere partijen, wat hen in staat stelt om te zoeken naar gedeelde betekenissen en individuele organisatorische belangen samen te smelten met gezamenlijke belangen” (Van Meerkerk, 2014: p. 225). Zij vervullen een sleutelrol bij de totstandkoming met hun enthousiasme, kennis, volharding, ondernemendheid en informele netwerk (zie ook Bommeljé & Alebeek, 2018).

Verder is dus goede samenwerking tussen de gemeente en externe partijen essentieel. Zo is in Utrecht de samenwerking tussen corporaties en de buurtteams een belangrijke succesfactor. En de crediteuren die voor de evaluatie van de gemeente Arnhem zijn geïnterviewd “waarderen de samenwerking tussen de betrokken partijen en zien de maatschappelijke waarde van Vroeg Eropaf” (2019: p. 10). Toch zijn er zeker ook knelpunten in de samenwerking tussen die verschillende partijen. Baan et al. (2010) gaan daar bijvoorbeeld in hun evaluatie van de ‘begintijd’ van Vroeg Eropaf in Amsterdam op in. Zij constateren onder meer dat er moeilijkheden zijn in de netwerksamenwerking, dat organisaties verschillen in de uitvoering, dat andere relevante partijen ontbreken (zorgverzekeraars en nutsbedrijven), en dat er te weinig transparantie van informatie is. De aanbevelingen uit evaluaties richten zich daarom voor een belangrijk deel op het aanpassen en verbeteren van dat soort elementen van de onderlinge samenwerking.

Wat specifiek voor landelijk opererende crediteuren ingewikkeld is, is om hun eigen processen goed aan te laten sluiten op afspraken en processen die op lokaal niveau rond vroegsignalering worden gemaakt. Dat vraagt dan ook om bovenlokale afstemming; iets wat overigens al gebeurt met onder meer het afsluiten van landelijke convenanten.

Samenvattend herkennen we bij de totstandkoming de verscheidene kenmerken van ‘incrementaliteit’: een stapsgewijze ontwikkeling, het leren op basis van beperkte informatie, het tussentijds aanpassen van afspraken en werkprocessen, en het samenwerken met partijen die gemotiveerd zijn om mee te werken. Als we naar de verschillende gemeenten kijken, is er geen specifieke ‘blauwdruk’ vastgelegd als het gaat om de vroegsignalering, het bereiken en ondersteunen van mensen met betalingsachterstanden. En dat brengt ons bij het volgende punt: de uitvoering van de interventie. Ook daar zien we dat gemeenten andere ontwerpkeuzes maken en dat er lokaal verschillende ervaringen zijn. Wat kunnen we daarvan leren?

Drie onderdelen van de uitvoeringspraktijk

Als we de interventies en evaluaties op een wat abstracter niveau bekijken, dan zijn er drie onderdelen te destilleren met betrekking tot vroegsignaleringsinterventies, namelijk: het signaleren/aanmelden, het bereiken en het ondersteunen. Daarbij spelen steeds verschillende ontwerpkeuzes een rol. Figuur 1 hieronder visualiseert deze onderdelen en ontwerpkeuzes.



Figuur 1: drie onderdelen van de uitvoeringspraktijk

Hieronder gaan we in op deze drie onderdelen en ontwerpkeuzes en bespreken we enkele lessen en aandachtspunten. Welke ervaringen hebben de onderzochte gemeenten met de manier waarop zij hun interventies hebben ingericht? Hiermee claimen we overigens geen uitputtend overzicht te geven van alle mogelijke ontwerpkeuzes. In dit verband verwijzen we daarom ook naar andere publicaties ter verdere aanvulling op het inrichten van het vroegsignaleringsproces (zie VNG Realisatie, 2021 & 2020; Bommeljé & Alebeek, 2018, en uiteraard de gewijzigde Wgs en bijbehorende memorie van toelichting).

Onderdeel 1. Signaleren/aanmelden

Gemeenten maken afspraken met crediteuren over de signalering en melding van betalingsachterstanden. Een belangrijke ontwerp vraag daarbij is: welke crediteuren doen mee? Zijn dat alleen de vaste lastencrediteuren (en welke dan?), of doen er ook andere crediteuren mee (zoals in Utrecht en Rotterdam)? In de gewijzigde Wgs zijn hiervoor zes signalen aangegeven (huur, drinkwater, zorgverzekering, elektra, gas en warmte), waarbij de gemeente verplicht is om deze signalen op te volgen door actief contact te zoeken met de burger. Door deze verplichting zal het aantal signalen sterk toenemen, wat ongetwijfeld invloed zal hebben op andere keuzes qua crediteuren. Hoewel waterdicht bewijs ontbreekt, is het zeer aannemelijk dat naarmate er meer crediteuren meedoen, de kans op vroegtijdige signalering toeneemt. Zo stelt de gemeente Amsterdam dat de toename van meldingen over de jaren (dat waren er 6.178 in 2011 en 19.427 in 2019) komt door de uitbreiding van het aantal deelnemende partijen (Gemeente Amsterdam, 2019). Hoewel het waarschijnlijk is dat er hier ook andere oorzaken een rol spelen, is het aannemelijk dat de toename ook komt door de betrokkenheid van meer crediteuren.

Een ander aandachtspunt van vroegsignalering is de vraag op welke manier je de selectie van adressen voor de huisbezoeken of andere proactieve acties inricht. In Rotterdam blijkt bijvoorbeeld dat handmatige selectie arbeidsintensief en tijdrovend is, gegevens over achterstanden niet altijd actueel zijn en terugmelding naar crediteuren niet altijd plaatsvindt. Ondersteuning door geautomatiseerde systemen wordt hierdoor aanbevolen, zeker bij een toename van het aantal signalen als gevolg van de gewijzigde Wgs.

Verder vindt er vaak eerst nog een controle plaats of er al hulp is, bijvoorbeeld door de GGD of een sociaal wijkteam. Als dat niet het geval is, dan komt het signaal in Arnhem binnen bij Rijnstad, de organisatie voor maatschappelijke dienstverlening, en gaan de hulpverleners

vervolgens op huisbezoek. Wat daarbij helpt is dat de signalen 'rijk' zijn en voldoende informatie bevatten over het type schuld en de kenmerken en situatie van de schuldenaar. Tegelijk lijkt er ook verschil te zitten in de houding en bereidwilligheid van schuldenaren ten opzichte van schuldhulpverlening. Daar is relatief weinig informatie over, maar volgens een evaluatie van het UWV in Amsterdam zien zij vooral "mensen die zich bijna uit zichzelf al aanmelden" (2019: p. 48). De zorgmijders en mensen die liever onzichtbaar blijven, komen niet op de radar. Dat komt volgens het UWV-rapport doordat het nog altijd te afhankelijk is van hun eigen initiatief en mondigheid, en het bovendien te veel vraagt van hun administratieve vaardigheden. Dit lijkt een vrij fundamenteel knelpunt te zijn.

Naast het proactief op zoek gaan naar burgers met betalingsachterstanden kunnen burgers ook zichzelf aanmelden voor ondersteuning. Zoals al aangegeven, spelen in Utrecht de buurtteams hierbij een belangrijke rol. Om het aanmelden te vergemakkelijken, is een duidelijke en laagdrempelige ingang voor burgers met financiële problemen belangrijk, dichtbij in de buurt georganiseerd. In Rotterdam wordt 'de ingang' ook in de buurt georganiseerd bij een verscheidenheid aan organisaties. Dit zijn de gemeentelijke loketten (zogenoemde Vraagwijzers), maar ook welzijnsorganisaties, onderwijsinstellingen en private organisaties, zoals deurwaarders. Er zijn daarmee enerzijds veel potentiële 'ingangen' tot schuldhulpverlening, maar anderzijds kan die verscheidenheid aan loketten en ingangen voor sommigen juist verwarrend werken. Het is bij het ontwerp belangrijk om oog voor te hebben voor dat mogelijke nadeel.

Onderdeel 2. Bereiken

Verschillende evaluaties benoemen het proactief benaderen of outreachend werken van mensen met betalingsachterstanden als werkzaam element. Bij een deel van de burgers wordt via een huisbezoek contact gelegd, hulp geaccepteerd en de betalingsachterstand gedeeltelijk of in sommige gevallen zelfs volledig teruggebracht. Een deel van de bereikte burgers ervaart opluchting bij het huisbezoek en voelt zich hierdoor gesteund. Zoals eerder aangegeven is oorzaak-gevolg van de vroegsignaleringsinterventies niet precies vast te stellen, maar ze brengen bij een deel van de schuldenaren op verschillende manieren wel wat teweeg.

Daarnaast is het belangrijk om goed na te denken over wie het beste een burger met betalingsachterstanden kan benaderen en op welke wijze. Het gaat dan om de vraag vanuit welke organisatie (is dat de crediteur, welzijnsorganisatie, gemeente, of vanuit een aparte vroegsignaleringsorganisatie?) en over welke houding en competenties deze persoon of personen moeten beschikken. Een brug kunnen slaan tussen de leefwereld en systeemwereld lijkt een belangrijk element. De schaamte, stress en onzekerheid bij burgers is vaak groot en de perceptie van de gemeente of een crediteur niet altijd positief. Open en niet bedreigend het gesprek aan kunnen gaan, vanuit meerdere invalshoeken, dus niet alleen vanuit de betalingsachterstand en praktische hulp aanbieden, komen hier naar voren als werkzame elementen. Het uitblijven van een brede uitvraag kan ertoe leiden dat problemen op andere leefgebieden niet worden aangepakt, waardoor het risico bestaat dat de financiële problemen niet verminderen of niet kunnen worden opgelost.

Bovendien zijn schuldenaren niet altijd in staat om een goede hulpvraag te formuleren en zeker bij vroegsignalering speelt een andere probleempceptie een rol. Zo geven verschillende Rotterdamse instellingen die een verwijzende rol hebben richting schuldhulpverlening, aan dat "het signaleren en motiveren van burgers met schulden om ondersteuning te accepteren geen vanzelfsprekend proces is, omdat 'hun' uitvoerders onvoldoende zijn toegerust om schulden aan de orde te stellen en de klant te motiveren om er iets mee te doen" (Gemeente Rotterdam, 2020: p.7)". Volgens Van der Schoor &



Machielse zijn vrijwillige budgetcoaches in staat “ een brug te slaan tussen de leef- en de systeemwereld van een burger” (2020: p. 30). Het werkt belemmerend als er geen persoonlijke verbinding gelegd kan worden of juist als er sprake is van te veel eigenaarschap bij de vrijwilliger als gevolg van grote betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Bij het inzetten van vrijwilligers zal derhalve goed nagedacht moeten worden over de morele grenzen en de praktische invulling van hun rol(len), zo adviseren deze onderzoekers.

Onderdeel 3. Ondersteunen

Het bereiken van burgers met schulden hangt nauw samen met het bieden van de juiste ondersteuning. De noodzakelijke vertrouwensband als voorwaarde voor het kunnen motiveren van mensen ontstaat door het geven van emotionele en sociale steun, maar ook door het bieden van praktische ondersteuning door bijvoorbeeld samen administratieve taken te doen, zoals inkomsten en uitgaven op een rijtje zetten, de voorliggende voorzieningen (toeslagen, kwijtscheldingen e.d.) nalopen en afspraken maken met crediteuren. Zonder die hulp weten burgers de weg vaak niet te vinden en komen zij niet tot afspraken met crediteuren. Een te korte begeleidingsperiode kan een knelpunt zijn in de ondersteuning van cliënten en het bieden van maatwerk, afgestemd op de behoefte en mogelijkheden van de burger als werkzaam element. De Rotterdamse trajectbegeleiders ervaren een spanning als het gaat om de mogelijkheden om een vertrouwensband op te bouwen met een burger en hun stress weg te nemen en het behalen van de gestelde doelen in het aantal naar de Kredietbank toe te leiden burgers.

Er zijn verschillende varianten als het gaat om het ondersteunen bij financiële problemen. Soms gebeurt dat in een driegesprek, waarbij een duo met verschillende expertises het gesprek met de schuldenaar voert. Vaak gaat dat om een combinatie van een sociaal professional/vrijwilliger samen met een professional met financieel/juridische expertise (bv. trajectbegeleider of schuldhulpverlener). Of er vindt na een eerste oriëntatiegesprek een overdracht plaats naar (een) andere organisatie(s) of expertise(s), zoals een wijkteam, schuldhulpverlening, sociaal raadsliden of de Voedselbank. Dit samenspel, via een driegesprek of via overdracht kan, mits goed afgestemd, leiden tot goede praktische ondersteuning, naast sociale en emotionele ondersteuning. Daardoor groeit het vertrouwen van de burger en neemt de kans op een positieve uitkomst toe. Verder blijkt dat het kennisniveau van de sociaal professional/vrijwilliger op het gebied van (complexe) financiële problemen sterk verschilt en niet altijd op het benodigde niveau is om de financiële problemen effectief aan te pakken. Daarnaast dient de schuldhulpverlener aandacht te hebben voor de relatie met de client (leefwereld en hun ervaring) in combinatie met de uitvraag van de financiële situatie onder meer aan de hand van motiverende gespreksvoering.

Bij het ondersteunen wordt verwacht dat burgers actief aan de slag gaan, vaak met te grote opdrachten die initiatief en bepaalde capaciteiten vragen, die vaak niet aanwezig zijn. Het bespreken van doelen en een bijbehorende planning is belangrijk, omdat onvoldoende inzicht hebben in het proces en de voortgang kunnen leiden tot frustratie en moedeloosheid bij cliënten. Aanbevelingen uit het Utrechtse onderzoek naar De Kanteling hierover sluiten aan bij het zogenoemde vooruitgangsprincipe. Concreet betekent dit dat kleine frustraties voorkomen dienen te worden, omdat het effect hiervan onevenredig groot is. En dat grote doelen naar kleine en haalbare overwinningen vertaald moeten worden voor cliënten, zodat deze met dagelijkse regelmaat gehaald kunnen worden.

Overdragen

In het hele traject zal er gezien de complexiteit van de problematiek vaak sprake zijn van toeleiding of overdracht naar andere organisaties of expertises. Bij elke overdrachtshandeling (denk aan toestemming vragen aan een schuldenaar, of iemand overdragen aan een andere uitvoeringspartij) neemt de kans op vertraging van het proces of uitval van de schuldenaar toe. Hiervoor bieden de evaluaties echter geen concrete oplossing. Het is vooralsnog vooral zaak om hier bewust van te zijn en een balans te vinden tussen enerzijds de vrijwillige deelname van de schuldenaar en anderzijds het bieden van maatwerk en ondersteuning vanuit het juiste specialisme.

In Rotterdam blijkt dat verwijzende instanties verschillende selectiecriteria hanteren bij het verwijzen naar de trajectbegeleiders. Ook is er bij meerdere problemen bij een klant niet altijd duidelijkheid over de volgorde van verwijzen. Onduidelijkheden over rol en taakverdeling/opvatting en de onderlinge verwachtingen kunnen toeleiding of overdracht belemmeren. Een 'warme overdracht' zoals bij een driegesprek komt de ondersteuning van burgers met financiële problemen ten goede mits deze goed wordt voorbereid. Bij de overdracht speelt daarnaast de communicatie een belangrijke rol; communicatie over de voortgang naar organisaties en professionals onderling maar ook richting betrokken vrijwilligers en burgers. Het voor burgers zichtbaar maken van de voortuitgang (visuele routekaart) en duidelijke afspraken over de communicatie zijn hierbij belangrijk. Ook dient het taalgebruik aan te sluiten op de burger door het vermijden van ambtelijk jargon en het geven van snelle en heldere feedback.

Beëindiging en nazorg

Nazorg houdt in dat hulpverleners – overigens alleen met toestemming van de schuldenaar – na verloop van tijd contact opnemen om te kijken of afspraken zijn opgevolgd en te zien of de financiële situatie is veranderd. We hebben eerder al geconstateerd dat er bij overdracht niet altijd zicht is op de voortgang van de hulp- en dienstverlening; dit geldt ook voor de nazorg. Maar we constateren tevens dat er niet in alle (evaluatie van) interventies voldoende aandacht is voor nazorg. Dat is onterecht, mede gezien het eerdergenoemde risico op tussentijdse uitval. In Rotterdam is gebleken dat het bij ruim 40% van de mensen die door de trajectbegeleiders toe geleid worden naar de Kredietbank (KBR) uiteindelijk niet tot dienstverlening komt. Het niet tot de doelgroep behoren, niet willen voldoen aan de voorwaarden en het negatieve imago van de KBR (zie ook Theunissen, 2015) spelen hier volgens de KBR en de verwijzende instanties mogelijk een rol, maar hier is nog geen echte duidelijkheid over.

In Utrecht is er beperkte overeenstemming tussen buurtteammedewerkers wanneer de ondersteuning aan cliënten gestopt kan worden. Er zijn in sommige wijken relatief veel 'draaideur-cliënten'. Het maatwerk bieden per client wat betreft de opvolging of wanneer het contact met de burger wordt verloren, lijkt een belangrijk element. In Arnhem maakt nazorg vast onderdeel uit van Vroeg Eropaf, om zorg te dragen voor 'een duurzame oplossing van het probleem in plaats van een eenmalige interventie' (2019: p. 6). Daar neemt na twee maanden iemand van het wijkteam contact op met de schuldenaar om te inventariseren hoe het gaat. In Rotterdam loopt dat nog wat langer door: na afsluiting van de dienstverlening, indien de burger schuldenvrij is, wordt in het eerste jaar namelijk elke drie maanden contact opgenomen.

4. Aanbevelingen

De wereld van de schuldhulpverlening is volop in beweging. Dat geldt evenzeer voor interventies omtrent het signaleren, bereiken en ondersteunen van mensen met betalingsachterstanden, zoals we in dit artikel hebben gezien. En nu met de gewijzigde Wgs zijn er weer nieuwe ontwikkelingen en mogelijkheden. Hoewel de evaluaties van bestaande interventies al zeer waardevol zijn, willen we hier nog vier zaken meegeven voor toekomstige (evaluatie van) interventies.

1. In de huidige evaluaties ligt de nadruk vaak op het inventariseren van de kwantitatieve output van de interventie op de korte termijn (zoveel meldingen, zoveel huisbezoeken, zo vaak contact, dit percentage met plan van aanpak, etc.). Er is geen aandacht voor de bredere uitkomsten (de outcome) op de lange termijn. Evaluaties gaan vaak over een relatief korte periode, terwijl juist bekend is dat schuldproblematiek vaak jaren kan sluimeren en de aanpak ervan ook veelal een kwestie is van de lange adem.
2. Vergeet bovendien niet om de ervaringen van schuldenaren zelf mee te nemen. Nu ontbreekt dat perspectief nog wel eens en gaat het vooral over de ervaringen van gemeenten en crediteuren. De meeste evaluaties verzamelen bijna geen data over de mensen die niet in beeld komen of niet zijn bereikt (de 'verborgen' populatie). Dat is zonde. Er zijn namelijk wel mogelijkheden om hen beter in beeld te krijgen. Dat maakt het vervolgens ook mogelijk om een vergelijking te maken tussen verschillende 'categorieën' schuldenaren: zij die helemaal niet bereikt zijn tot degenen die (uiteindelijk) schuldenvrij zijn – en iedereen ertussenin. Daarnaast biedt het mogelijkheden om meer onderzoek te doen naar opvallende uitkomsten van de evaluaties. Bijvoorbeeld over de opmerkelijke bevinding in Rotterdam dat schuldenaren die niet bereikt zijn door middel van het huisbezoek vaker hun betalingen herstellen in vergelijking met mensen die wél bereikt zijn. Het is onduidelijk of dit een onbedoeld positief effect is van de interventie, of dat deze mensen hun kop alleen maar verder in het zand steken door te schuiven met het betalen van schulden. Het komt namelijk geregeld voor dat de schuldenproblematiek groter blijkt te zijn dan enkel de gemelde betalingsachterstanden als hulpverleners eenmaal bij schuldenaren over de vloer komen.
3. Ook dient er aandacht te zijn voor de mogelijke keerzijde van outreachend werken. Outreachend werken in deze context kan namelijk opgevat worden als bemoeizorg. Het onaangekondigd bezoeken van burgers met betalingsachterstanden grijpt diep in op de persoonlijke levenssfeer. Een duidelijke rechtvaardiging van dat soort interventies en de afweging van de daarbij horende morele vraagstukken ontbreekt nu nog te vaak. Het is goed om daar transparant in te zijn, mede vanwege de negatieve percepties die sommige schuldenaren hebben van 'de gemeente' en 'de schuldhulpverlening', wat effectieve hulpverlening behoorlijk in de weg kan staan.
4. Tot slot zouden onderzoekers, beleidsmakers en uitvoeringspartijen in de schuldhulpverlening vaker samen moeten optrekken om te leren van (nieuwe) interventies en om deze gaandeweg (nog) effectiever te maken. Actie-onderzoek is daar bij uitstek geschikt voor. Daarbij werken onderzoekers en practitioners nauw met elkaar samen in een cyclisch proces van bedenken, doen, reflecteren, aanpassen en opnieuw doen. Wat ons betreft past dat type onderzoek goed bij het incrementele karakter waarop interventies tot stand komen en is het een manier om beter om te kunnen gaan met de weerbarstige praktijk van de schuldhulpverlening.

Over de auteurs

Afke Theunissen (1969) promoveerde in 2015 bij de Universiteit Utrecht op een kwalitatief onderzoek over schuldhulpverlening in de gemeente Rotterdam. Momenteel is zij werkzaam als docent Sociale Wetenschappen en Onderzoek bij de opleiding SJD van Hogeschool Inholland. Daarnaast is zij verbonden aan het Lectoraat Dynamiek van de Stad waar zij zich bezighoudt met de thema's Armoede en Schulden, zowel bij de Werkplaats Sociaal Domein Zuid-Holland Zuid en het werkpakket Sociaal Vitaal van de Vitale Delta.

Mark Reijnders (1984) werkt als onderzoeker aan de Hogeschool Leiden, bij het lectoraat Sociale Innovatie en Ondernemerschap en bij de Werkplaats Sociaal Domein Den Haag & Leiden. Hij is nu betrokken bij een onderzoeksproject naar armoede en schulden binnen het werkpakket Sociaal Vitaal van de Vitale Delta. In 2020 is hij gepromoveerd bij de Universiteit Leiden op een onderzoek naar vraagverlegenheid in het sociaal domein.

Bibliografie

Evaluatiestudies

Baan, A., Sprenger, P., & Willemsen, M. (2010). Evaluatieonderzoek 'Vroeg Eropaf!' Amsterdam, Berenschot.

Gemeente Arnhem (2018). Evaluatie vroegsignalering Vroeg Eropaf, Onderzoek en Statistiek.

Gemeente Arnhem (2019). Vervolgevaluatie vroegsignalering Vroeg Eropaf, Afdeling Informatie Onderzoek & Statistiek.

Gemeente Rotterdam (2018). Evaluatie Pilot VPS Rotterdam. Jaarrapportage, afdeling Onderzoek & Business Intelligence.

Gemeente Rotterdam (2020). Evaluatie Trajectbegeleiding, afdeling Onderzoek & Business Intelligence.

Gemeente Utrecht (n.d.). Eindverslag pilot vroegsignalering schulden.

Hogeschool Utrecht & Veranderbrigade (2019). Samen aan de slag voor een Schuldenvrij Utrecht, Evaluatie Kanteling Schulddienstverlening.

UWV (2019). Pilot Signaleren en doorverwijzen bij schulden. Eindevaluatie, UWV Directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum.

Van der Schoor, Y.N., & Machielse, J.E.M. (2020). De kloof overbruggen? Een onderzoek naar de schuldenaanpak van Humanitas in Feijenoord.

Van Ommeren, De Ruig & Coenen (2014). Vroeg Eropaf Amsterdam: Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden, Zoetermeer: Panteia.

Overige bronnen

CPB/SCP (2020). Kansrijk armoedebeleid, Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.

Gemeente Amsterdam (2019). Jaarverslag schuldhulpverlening 2019.



Schonewille, G., & Weijers, M. (2019). Veel schuldenaren weten schuldhulp slecht te vinden, ESB 104(4776), 8 augustus 2019.

Theunissen, A. (2015). Schuldhulpverlening in perspectief. Over de ervaringen van klanten en dienstverleners van de Rotterdamse kredietbank met het minnelijke traject schuldhulpverlening, dissertatie, Utrecht: Universiteit Utrecht.

Van Geuns, R.V., Jungmann, N., Kruis, G., Calkoen, P., & Anderson, M. (2011). Schuldhulpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening.

Van Meerkerk, I. (2014). Boundary Spanning in Governance Networks: A study about the role of boundary spanners and their effects on democratic throughput legitimacy and performance of governance networks, dissertatie, Erasmus Universiteit Rotterdam.

VNG Realisatie (2020). Leidraad Prioriteren en opvolgen vroegsignalen Wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Den Haag: VNG Realisatie.

VNG Realisatie (2021). Q&A Wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Den Haag: VNG Realisatie.

Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 80(1), 103-125.