



Bijlage II

Kennisgestuurd methodisch handelen is sleutel voor effectiviteit en efficiency

Na de fundamentele verandering in het beleidsdenken van 'iedereen schuldevrij' naar minimaal 'financiële stabiliteit'¹, richten schuldhulpverlenende organisaties de uitvoering nu op dat nieuwe denken in. Schuldhulpverleners moeten switchen van 'proceswerken' naar 'resultaatgericht werken'. Deze shift draagt risico's, maar vooral ook kansen met zich mee.

Naar verwachting treedt de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening uiterlijk op 1 januari 2013 in werking. In de aanloop daar naar toe stellen gemeenten momenteel nieuw beleid op. Een belangrijke gemene deler daarin is het loslaten van de ambitie om iedereen uit de schulden te helpen. Als de inzet niet langer 'schuldevrij' is maar het 'hoogst haalbare', dan staan schuldhulpverleners voor twee opgaven: 1) bepalen wat het hoogst haalbare is in een bepaalde situatie en 2) bepalen welke ondersteuning nodig is om dat hoogst haalbare te realiseren.

Door zowel het *doel* als de *weg* er naar toe afhankelijk te maken van de situatie van het individu, worden schuldhulpverleners zowel de architect als regisseur van de aanpak. In bestuurskundige termen vragen we hen om resultaatgericht te gaan werken.

Gedragsvraagstuk

Voor veel schuldenaren geldt dat hun schuldsituatie niet alleen een financieel vraagstuk is maar ook een gedragsvraagstuk. Inzichten uit de sociale psychologie, gedragseconomie en onderzoek naar klantprofielen in de schuldhulpverlening² wijzen uit dat motivatie en vaardigheden van doorslaggevend belang zijn in de bepaling van het hoogst haalbare. Maar ook in de uitvoeringspraktijk ziet men dit; er is veel uitval uit trajecten en een beperkte effectiviteit. Dat wordt geweten aan het niet (goed) rekening houden met en inspelen op deze gedragsafhankelijkheid. In de praktijk varieert het hoogst haalbare grofweg van het borgen van een correcte beslagsituatie, het veiligstellen van een plek om te wonen en te beschikken over gas, water, licht alsmede het verzekerd zijn tegen ziektekosten (minimaal), tot het realiseren van een duurzaam schuldevrije toekomst (maximaal). Daar tussenin liggen doelen zoals het voorkomen van nieuwe schulden, het voorkomen dat schulden verder oplopen et cetera.

Risico's

De overgang van proces- naar resultaatgericht werken brengt kansen en risico's met zich mee. Door 'schuldevrij' los te laten als het centrale doel, bestaat het risico dat ineffectiviteit, inefficiency en willekeur in de uitvoering onzichtbaar worden. Als de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening straks in werking treedt, valt schuldhulpverlening onder de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat schuldenaren in beroep en bezwaar kunnen gaan tegen de besluiten die de gemeenten in hun

¹ Zie voor een beschrijving van het nieuwe denken onder meer het artikel 'Klantprofielen in de schuldhulpverlening' in het novembernummer 2011 van Sociaal Bestek

² R. Van Geuns e.a. (2011) Klantprofielen in de schuldhulpverlening, Regioplan/Hogeschool Utrecht. Amsterdam/Utrecht

dossier neemt. De gemeente moet de besluiten van schuldhulpverleners dan wel inhoudelijk kunnen onderbouwen anders gaan zij bij commissies beroep en bezwaar of bij de rechter onderuit.

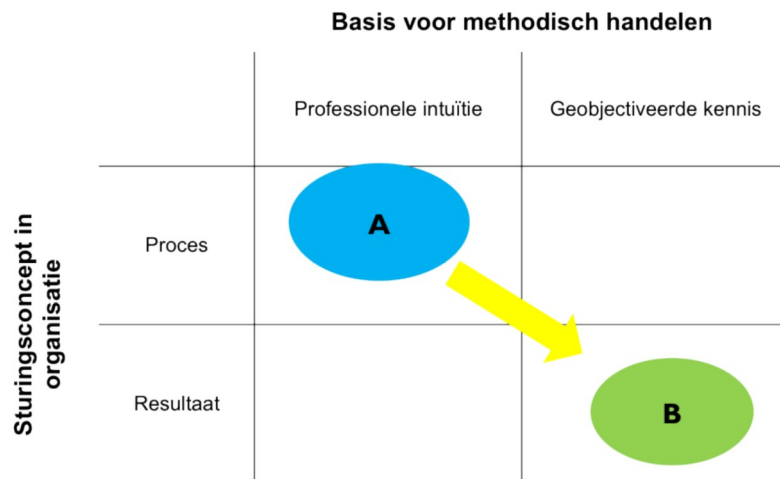
Deze risico's worden geen werkelijkheid als de overgang van proces- naar resultaatgericht werken gepaard gaat met een gelijktijdige overgang van intuïtief handelen naar kennis gestuurd en methodisch handelen. Vooralsnog beschikken we nog in onvoldoende mate over het daarvoor noodzakelijke kader. We weten niet goed wat onder welke omstandigheden voor welke klant werkt. Het gevolg is dat schuldhulpverleners –bij gebrek aan beter- zowel in hun communicatiestijl als in de interventies die zij inzetten, keuzen maken op basis van intuïtie en overtuiging in plaats van op (wetenschappelijke) kennis.

Grijstinten

Bij een deel van de dossiers is het ontbreken van een kennis gestuurd methodisch kader waarschijnlijk niet echt een probleem. Het ligt voor de hand dat een advies de juiste ondersteuning is voor een HBO-opgeleide schuldenaar met betaald werk en een schuld van nog geen 1500 euro. Ook ligt het voor de hand dat beschermingsbewind het juiste instrument is voor een zwaar verslaafde schuldenaar met een verstandelijke beperking en een aantal niet-saneerbare CJIB-boetes. Ingewikkelder wordt het als een dossier grijstinten kent. Ons onderzoek naar klantprofielen wees uit dat zowel motivatie als vaardigheden diverse dimensies kennen en dat een schuldenaar vaak op meer dimensies 'scoort'. Ter illustratie een voorbeeld. Een schuldenaar kan ten aanzien van vaardigheden zowel sociaal onhandig als financieel onvaardig zijn. Op het motivatieprofiel kan een schuldenaar zowel gedemotiveerd als beschaamd of onzeker zijn. Is budgetbeheer voor deze meneer of mevrouw het juiste instrument of redt deze klant het ook met hulp van een vrijwilliger? Of is een budgettraining in een groep juist het meest geschikte instrument? En welke klantbenadering is bij deze klant het meest effectief? Motiveren, activeren, streng of juist meebuigend?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is inzicht nodig in de (met elkaar samenhangende) effectiviteit van communicatiestijlen (benadering van de klant) en de ingezette interventies. Gemeenten dienen schuldhulpverleners te voorzien van de juiste competenties (in de zin van communicatiestijlen) en kennis over de situaties waarin het zinvol is om de beschikbare interventies in te zetten. Alleen dan zijn zij in staat de gevraagde rollen van architect en regisseur op een verantwoorde manier op zich te nemen. Anders moeten zij op eigen kompas varen en is het -als hun inschatting een keer niet goed uitpakt- maar de vraag in hoeverre de organisaties waar zij voor werken zich achter hen scharen in een eventuele procedure. In figuur 1 is te zien hoe de overgang van proces- naar resultaatgericht en de daaruit voortkomende noodzakelijke overgang van intuïtief naar kennis gestuurd samenhangen.

Nodig is een ontwikkeling van A naar B



Door beide overgangen te maken, realiseren we diverse voordelen:

- Voor schuldenaren maakt het nauwelijks uit bij welke consulent (en organisatie) ze terecht komen. Willekeur in plannen van aanpak wordt geminimaliseerd. Er wordt voorzien in een optimale match tussen situatie en ondersteuning. Concreet betekent dit dat er geen interventies worden ingezet waar die niet voldoende opleveren. Maar ook dat ze niet worden onthouden als ze juist het verschil kunnen maken. Dit laatste voorkomt onnodige maatschappelijke kosten (zie onderzoek “Schuldhelpverlening loont!”³);
- In procedures van beroep en bezwaar ligt er een onderbouwde en toetsbare afweging onder de plannen van aanpak;
- Door een snel en onderbouwd plan van aanpak worden de (te hoge) verwachtingen van schuldenaren, crediteuren en ketenpartners aan het adres van de schuldhelpverlening gemanaged.

Met de beweging van ‘A’ naar ‘B’ volgt het veld van schuldhelpverlening andere velden die al eerder de noodzaak voelden om over te gaan van proces- naar resultaatgericht werken en waar evidence-based werken de norm is (reclassering) of wordt (re-integratie).

Fundamenten

De afgelopen jaren richtte het onderzoek in de schuldhelpverlening zich vooral op de omvang en kenmerken van de groep die om hulp vroeg. Maar er werd nauwelijks onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van communicatiestijlen van schuldhelpverleners of de effectiviteit van interventies. Dankzij andere velden beschikken we (toch) over een zeer bruikbare basis om de stap van professionele intuïtie naar kennisgestuurd handelen te zetten. Bij enkele schuldhelpverlenende organisaties worden onderdelen hiervan ook al met succes ingezet. De fundamenten waar we reeds over beschikken zijn in te delen in vier blokken:

- Een screeningsinstrument om na te gaan wat het hoogst haalbare is;
- Inzicht in de benodigde competenties van schuldhelpverleners;
- Inzicht in de effectiviteit van interventies;
- Overtuiging, houding en gedrag bij schuldhelpverleners én management.

Screeningsinstrument

³ N. Jungmann e.a. (2011) Schuldhelpverlening loont! Hogeschool Utrecht/Regioplan, Utrecht/Amsterdam

Klantprofielen bestaan uit meer dimensies op de variabelen motivatie en vaardigheden. Het denken in of werken met klantprofielen is dan ook ingewikkeld. Divosa heeft ons daarom gevraagd om een instrument te ontwikkelen waarmee schuldhulpverleners de klantprofielen op een wetenschappelijk onderbouwde manier kunnen herkennen. Het 'screeningsinstrument schuldhulpverlening' wordt een vragenlijst die de schuldenaar zelf in kan vullen en op basis waarvan zijn gedrag in termen van motivatie en vaardigheden objectief beschreven kan worden.

De uitkomsten van het instrument geven indicaties die de schuldhulpverleners kunnen gebruiken om sneller en met argumenten onderbouwd te kunnen bepalen wat het hoogst haalbare lijkt. Daaraan ontleen ze de legitimatie voor de inhoud van het plan van aanpak. Het screeningsinstrument en de klantprofielen vinden hun wortels in inzichten uit wetenschap en onderzoek. Om effectief met het instrument te kunnen werken is het noodzakelijk dat uitvoerders zich deze inzichten én een aantal competenties eigen maken (zie ook verderop).

Competenties

Om effectief te kunnen werken met het screeningsinstrument is het noodzakelijk dat schuldhulpverleners:

- Beschikken over de juiste kennis over zelfsturing, de psychologie van de schuldenaar en hetgeen nodig is om financieel stabiel gedrag te kunnen vertonen;
- Beschikken over de communicatietechnieken en -stijlen die nodig zijn voor het effectief omgaan met schuldenaren (om hen te motiveren, activeren, stimuleren et cetera).

Dit betekent dat schuldhulpverleners in ieder geval kennis moeten hebben over:

- Het belang van het verhaal van de klant en de verhouding tussen feitelijk gedrag en vage voornemens bij klanten en de voorspellende waarde van feitelijk gedrag⁴;
- De (on)mogelijkheden van zelfsturing door klanten;
- Het belang van inzicht in contra-indicaties voor het bereiken van financieel stabiel gedrag;
- Het belang van vaardigheden (wat moet iemand minimaal kunnen?);
- De situaties waarin de verschillende interventies nuttig zijn (voor zover nu mogelijk gegeven de stand van kennis).

Ook moeten zij beschikken over communicatiestijlen die zij situatie afhankelijk inzetten. Dit vraagt in ieder geval om drie blokken vaardigheden. Zij moeten beschikken over de competentie om motiverende gespreksvoering toe te passen⁵. Daarnaast moeten zij oplossingsgericht coachen⁶. Het uitgangspunt daarbij is dat het glas halfvol is. Bij elke schuldenaar wordt er gezocht naar oplossingen die aansluiten bij diens motivatie, vaardigheden en schuldenpakket. Tenslotte moeten zij altijd handelen conform de 'what works criteria'⁷. Deze vaardigheden kunnen zij alleen effectief toepassen in het contact met schuldenaren als zij in houding en gedrag zelf uitdragen wat 'de theorie' zegt.

Effectiviteit

Zolang het ons ontbreekt aan *evidence based know how* over de effectiviteit van interventies binnen de schuldhulpverlening, dienen we een beroep te doen op de second best oplossing: *practice based knowledge*. Ook in andere beleidsvelden (jeugdzorg, reclassering, welzijn) is deze weg bewandeld: vooruitlopend op en in afwachting van wetenschappelijk bewijs omtrent 'wat werkt in schuldhulpverlening' doen we een beroep op de kennis omtrent in de praktijk schijnbaar werkende

⁴ Dat betekent dat schuldhulpverleners wezenlijk moeten *willen* begrijpen waarom iemand zich gedraagt zoals die zich gedraagt en welke aangrijpingspunten er (al dan niet) zijn voor verandering.

⁵ Wesdorp, P. e.a. Het heft in eigen hand. Sturen op zelfsturing. Den Haag (RWI), 2010.

⁶ Idem.

⁷ Zie o.a. Folkerts, K & G. Duinkerken Gilde Re-integratie. Hogere effectiviteit start bij professional. In: PS Documenta, oktober 2009, pp. 1323-1325.

aanpakken. Wij duiden deze methodiek aan met de term 'kennisgerichte interview' ⁸. Hierin wordt *practice based knowledge* van professionals gecombineerd met inzichten uit de wetenschap (sociaal psychologie en gedragseconomie) en onderzoek op andere terreinen. Op basis van deze beide ingangen worden interventies beschreven. Door deze methode te volgen voorzien we in de beschrijving van de aannemelijke effectiviteit van interventies. Hiermee bedoelen we dat we ten aanzien van een interventie goede gronden hebben om te veronderstellen dat deze werkt met daarbij een beeld in welke situaties en bij welke groepen. Het resultaat is een afwegingskader voor de beslissing over het wel of niet inzetten van een instrument. Dit afwegingskader is van belang om te komen tot een uniforme en voor schuldenaren en ketenpartners transparante manier van werken. Het is een belangrijke stap op weg naar methodisch handelen.

Overtuiging

Inzet van het screeningsinstrument, toepassing van aannemelijk effectieve interventies en van de juiste communicatiemethodieken is echter nog geen garantie voor een effectieve uitvoeringsorganisatie. Daarvoor moet aan twee cruciale randvoorwaarden worden voldaan. De eerste is dat iedereen binnen de organisatie ervan overtuigd is dat de ingeslagen weg de juiste is en dat de inzichten die daaraan ten grondslag liggen 'kloppen'. Dat geldt dus niet alleen voor de schuldhulpverleners, maar ook voor het (midden)management. Iedereen moet de gedeelde overtuiging in houding en gedrag uitdragen (voorbeeldgedrag over en weer). De tweede randvoorwaarde is dat het (midden)management schuldhulpverleners op een andere manier gaat (aan)sturen. In plaats van op processtappen en ingevulde schermen zal er op resultaat gestuurd moeten gaan worden. Dat vergt ook op dat niveau een behoorlijke omslag.

Combinatie

In dit artikel hebben we toegelicht dat na de omslag in het beleidsdenken schuldhulpverlenende organisaties voor de opgave staan om over te gaan van proces- naar resultaatgericht werken. Om te voorkomen dat deze overgang leidt tot willekeur en het onzichtbaar worden van ineffectiviteit is het noodzakelijk dat we schuldhulpverleners voorzien van een kennisgestuurd methodisch kader. Belangrijke elementen daarin zijn het 'screeningsinstrument schuldhulpverlening' dat wordt ontwikkeld en kennis en competentieontwikkeling bij schuldhulpverleners. Daarnaast zijn inzicht in de effectiviteit van interventies en een vernieuwde vorm van aansturen, alsmede het borgen van de nieuwe werkwijze belangrijk.

De verleiding is groot om deze zaken in de uitvoering een voor een op te pakken of te kiezen welke worden ingezet. Met het voorgaande hopen we schuldhulpverlenende organisaties te motiveren de slag integraal te maken. Verbind de competentieontwikkeling van schuldhulpverleners met de inzet van het screeningsinstrument. Voorzie tegelijkertijd in een besluitvormingskader over in welke situaties welke instrumenten worden ingezet, door middel van kennisgerichte interview. Gedurende dit proces kunnen schuldhulpverleners (en hun leidinggevendenden) zich bovendien de onderliggende kennis en uitgangspunten omtrent de verklaring en duiding van gedrag eigen maken. Werken met klantprofielen zal naar onze overtuiging alleen de beoogde resultaten opleveren als het voorgaande in samenhang gebeurt. Wij voeren met diverse gemeenten dit soort samenhangende ontwikkeltrajecten uit. Door het bijbrengen van kennis aan schuldhulpverleners, het trainen van hun competenties en kennisgerichte interview te combineren, en op basis daarvan nieuwe werkprocessen uit te werken, leidt het klantprofielendenken tot waar het voor bedoeld is; namelijk een passend aanbod voor elke klant en een hogere effectiviteit en efficiency in de uitvoering.

⁸ © Gilde Re-integratie en Gilde Schuldhulpverlening.