

Schuldenvrij niet de enige optie?

Effectiviteit van de schuldhulpverlening in Amsterdam

Roeland van Geuns
Lector Armoede en
participatie, Hogeschool van Amsterdam

De schuldenproblematiek is een beklemmend aspect van de leefsituatie van veel mensen in armoede. In dit essay wordt betoogd dat de gemeentelijke hulpverlening effectiever kan zijn, als de focus wordt verlegd van schuldsanering naar gedragsbeïnvloeding. Het doel moet niet zijn om zoveel mogelijk schulden af te bouwen, maar om zoveel mogelijk schuldenaren ander financieel gedrag aan te leren. Het werken aan hun motivatie is daarbij het belangrijkste.

Het beroep op de schuldhulpverlening is sinds het begin van deze eeuw sterk toegenomen in Amsterdam. In 2000 maakten 4.000 huishoudens hiervan gebruik, in 2010 en daarna ging het om ongeveer 12.000 huishoudens. De vraag die ik mij in dit essay stel is in hoeverre de hoofdstedelijke schuldhulpverlening op dit moment een bijdrage levert aan het voorkomen en verminderen van de schuldenproblematiek.

Daarbij wil ik vooral aandacht besteden aan de vraag in hoeverre de manier waarop de schuldhulpverlening in Amsterdam is ingericht het aannemelijk maakt dat zij effectief is. Op voorhand kan namelijk al vastgesteld worden dat er geen empirische gegevens zijn die iets zeggen over de werkelijke effectiviteit van de schuldhulpverlening. Er is geen wetenschappelijk onderzoek naar uitgevoerd. Wat we wel kunnen doen, is bezien of de inrichting en inhoud van de Amsterdamse schuldhulpverlening rekening houden met de nieuwste inzichten in oorzaken van en oplossingen voor schuldenproblematiek van individuele burgers en huishoudens.

Landelijke cijfers laten zien dat zowel problematische schulden¹ in Nederland toenemen, als in het verlengde daarvan het beroep op schuldhulpverlening (NVVK, 2013; Panteia, 2013). Uit landelijke cijfers van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet² blijkt dat het aantal meldingen voor schuldhulpverlening tussen 2010 en 2012 gestegen is met zo'n 10% naar 84.250 in 2012.

Het is aannemelijk dat ook in Amsterdam problematische schulden onder de bevolking zijn toegenomen, maar wat betreft de schuldhulpverlening zien we een iets afwijkend beeld. Na een stijging in de voorgaande jaren blijft het aantal meldingen in Amsterdam sinds 2010 ongeveer stabiel rond de 12.000 per jaar (KWIZ, 2013). Gerelateerd aan het aantal huishoudens in Amsterdam ligt de behoefte aan ondersteuning bij schulden daarmee echter wel beduidend boven het landelijk niveau: 2,7% van de Amsterdamse huishoudens deed in 2012 een beroep op de schuldhulpverlening, tegenover 1,3% landelijk.

We constateren dus dat het beroep van Amsterdammers op de schuldhulpverlening niet noemenswaardig stijgt. Maar worden de Amsterdammers die hulp zoeken wel effectief ondersteund? Voordat ik op die vraag inga, geef ik eerst een beknopte schets van de schuldhulpverlening in Amsterdam.

Organisatie van Amsterdamse schuldhulpverlening

In Amsterdam wordt de schuldhulpverlening uitgevoerd door zes zogenaamde Madi's (instellingen voor Maatschappelijke Dienstverlening) en één commerciële dienstverlener. In elk stadsdeel is één organisatie verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening. Deze taak verrichten zij onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de stadsdelen en de Dienst Werk en Inkomen. De Madi's voeren activiteiten uit in het voortraject voor een eventuele minnelijke of wettelijke schuldregeling. De minnelijke schuldsaneringen worden uitgevoerd door de Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam.

Hoewel er centrale regie op de Amsterdamse schuldhulpverlening wordt uitgeoefend en er een gedeeld 'productenboek' is waarop de Madi's zich baseren, zijn er toch vrij grote verschillen in de toepassing hiervan tussen de uitvoeringsorganisaties. Dat hoeft geen probleem te zijn in termen van effectiviteit, maar het maakt het geven van een algemene beschrijving niet goed mogelijk. Ik beperk me hier dus tot enkele gezamenlijke kenmerken van de dienstverlening in 2013. Daarbij past de kanttekening dat de inrichting van de schuldhulpverlening vrijwel

constant in beweging is en iedere beschrijving niet meer dan een momentopname kan zijn.

De doelen van het curatieve deel van de Amsterdamse schuldhulpverlening zijn enerzijds het ondersteunen bij het oplossen van schulden, gericht op toeleiding naar een schuldregeling; en anderzijds het beheersbaar maken voor de betrokkenen van bedreigende schulden (stabilisatie: zeker stellen van bad, brood en bed). De gedachte achter deze laatste doelstelling is dat het niet realistisch is om voor iedereen die problematische schulden heeft, op korte of middellange termijn te streven naar een schuldenvrije toekomst. Sinds enkele jaren zijn steeds meer gemeenten tot die conclusie gekomen. De publicatie van het rapport *Klantprofielen in de schuldhulpverlening* (Van Geuns e.a., 2011) is daarin een belangrijke katalysator geweest. Dit onderzoek laat zien dat het structureel oplossen van schulden slechts in beperkte mate een technisch-juridisch-financieel vraagstuk is. De oplossing van schulden is eerder afhankelijk van de motivatie en houding van de betrokkenen enerzijds, en van hun administratieve en financiële vaardigheden anderzijds. Dit inzicht heeft voor een paradigmashift gezorgd in het denken over schulden en schuldhulpverlening, ook in Amsterdam. Althans, voor zover het om het beleidsdenken gaat. Ik zal hierna laten zien dat dat niet automatisch tot een andere uitvoering leidt.

Paradigmashift: schulden als gedragsfenomeen

De paradigmashift waar het hier om gaat, is dat het structureel *oplossen* van schulden vrijwel altijd onmogelijk blijkt wanneer het (financieel) gedrag van de betrokkenen niet verandert (Van Geuns, 2013). Dat neemt niet weg dat er systeemfactoren zijn die het ontstaan van schulden bevorderen en soms zelfs veroorzaken.

Wanneer het oplossen van schuldenproblematiek gedragsverandering vereist, stelt dat andere eisen aan de schuldhulpverlening. Daarbinnen staat dan niet langer het op orde brengen van het papieren dossier ten behoeve van de Gemeentelijke Kredietbank centraal. Veel belangrijker wordt dat mensen hun gedrag zo aanpassen dat zij geen nieuwe schulden meer maken en rondkomen met de inkomsten die ze hebben. Dat vergt dus een ander uitgavenpatroon en daarmee meestal een veranderd gedrag.

Een effectieve schuldhulpverlening is in deze visie niet een schuldhulpverlening die zoveel mogelijk mensen in zo kort mogelijke tijd naar een schuldregeling leidt. In de nieuwe kijk

Tabel 1

Kans op financiële problemen bij verschillende houding en vaardigheden

	Negatieve houding	Meer negatief	Meer positief	Positieve houding
Positieve vaardigheden	90%	75%	46%	21%
Meer positief	93%	80%	55%	27%
Meer negatief	95%	85%	63%	34%
Negatieve vaardigheden	96%	89%	71%	42%

Bron: Nibud, 2013.

op schuldenproblematiek is schuldhulpverlening effectief, wanneer deze zoveel mogelijk schuldenaren ondersteunt bij het realiseren van het voor iedere individuele schuldenaar hoogst haalbare doel. Het zijn de capaciteiten, de houding en de omgeving van schuldenaren die hierop van doorslaggevende invloed zijn. Onderzoek van het Nibud laat daarbij zien dat de houding ten opzichte van financiën en schulden van veel grotere invloed is dan de vaardigheden. Deze constatering is niet zonder betekenis in Amsterdam, gelet op de voorwaardelijke aard van de budgettrainingen binnen de schuldhulpverlening – lees: de eis dat mensen aan een budgettraining moeten hebben meegedaan, alvorens in aanmerking te komen voor de volgende stappen van de schuldhulpverlening. Ik kom hierop terug.

Effectieve schuldhulpverlening zou dus moeten inspelen op gedrag, dat gedrag moeten beïnvloeden en daarnaast – waar nodig – ontbrekende vaardigheden moeten proberen aan te leren en waar dat niet mogelijk is, deze te compenseren door de inzet van anderen (netwerk, vrijwilligers, professionals). Pas wanneer er sprake is van ‘gezond financieel gedrag’ of wanneer het ongezonde gedrag ‘buitenspel gezet is’ (door bijvoorbeeld bewindvoering), is het starten van een schuldregeling zinvol. In het voortraject zou schuldhulpverlening altijd minstens óók gericht moeten zijn op gedragsbeïnvloeding. Bij het beoordelen van de effectiviteit van de schuldhulpverlening in Amsterdam is dus de cruciale vraag in hoeverre dat het geval is.

In hoeverre heeft de schuldhulpverlening in Amsterdam de draai naar gedragsgerichtheid al kunnen maken? Op papier – in de formele werkprocessen en beschikbare ‘producten’ – lijkt de Amsterdamse schuldhulpverlening rekening te houden met

deze nieuwe inzichten. Alle uitvoeringsorganisaties kennen een werkproces bestaande uit drie fasen: de voorfase, het voortraject en het schuldhulpverleningstraject.

- Binnen de *voorfase* melden de schuldenaren zich aan en krijgen zij voorlichting en advies.
- In het *voortraject* vindt de aanmelding in groepen plaats (hoewel deze in enkele gevallen plaats heeft gemaakt voor een individuele intake), alsmede de zogenaamde voorwaardelijke budgettraining. Dit laatste is een budgettraining waaraan schuldenaren die willen instromen in de schuldhulpverlening, moeten deelnemen.
- Het beoogde resultaat van de *feitelijke schuldhulpverlening* is hetzij stabilisatie, hetzij instroom in de minnelijke dan wel wettelijke schuldregeling. De stabilisatie wordt daarbij omschreven als ‘schulden zijn stabiel, er worden geen nieuwe schulden meer gemaakt, de vaste lasten worden doorbetaald en de klant komt uit met zijn inkomsten’ (KWIZ, 2013, p. 8).³

In alle fasen zou rekening gehouden kunnen en moeten worden met de nieuwe inzichten omtrent een effectieve schuldhulpverlening. Het is – op basis van de beschikbare beschrijvingen van de eerste fase in de verschillende Madi’s – onduidelijk in hoeverre de eerste fase gericht is op gedragsbeïnvloeding. De tweede en derde fase lijken – op basis van de beschrijvingen – gericht op het aanleren van vaardigheden (de voorwaardelijke budgettraining) en op gedragsverandering (met name bij stabilisatie). De vraag is echter of dat ook in de praktijk het geval is en of de wijze waarop de nieuwe inzichten vertaald zijn in deze producten, ook wel echt aansluiten bij die nieuwe inzichten.

Alvorens in te gaan op de inhoud van de verschillende onderdelen van de Amsterdamse schuldhulpverlening en op de vraag in hoeverre die effectief zijn, laat ik iets zien van de aantallen mensen waar het hier om gaat.

Schuldhulpverlening in Amsterdam: de getallen

In Amsterdam klopten de afgelopen jaren zo’n 12.000 mensen per jaar aan bij een van de loketten van de schuldhulpverlening. De helft van deze mensen zet hun hulpvraag niet door – waarom is onduidelijk.

Verder blijkt dat in 2012 in de eerste twee fasen van de schuldhulpverlening 6.151 personen niet succesvol zijn uitgestroomd, oftewel ruim de helft van de oorspronkelijke hulpvragers. Ook in de vervolgstappen stroomt een aanzienlijk deel van de mensen zonder succes uit (zie *tabel 2*).

Tabel 2

Resultaten stabilisatie en toeleiding naar sanering, 2012

	Succesvolle uitstroom		Niet-succesvolle uitstroom		Totale uitstroom Aantal	In % van alle afgesloten dossiers (n=12.141)
	Aantal	%	Aantal	%		
Stabilisatiefase	496	48%	545	52%	1.041	9
Gem.Kredietbank	881	40%	1.336	60%	2.217	18
WSNP	681	57%	519	43%	1.200	10
Totaal SHV	2.023	45%	2.435	55%	4.458	37

Bron: kwiz, 2013.

Effectiviteit van Amsterdamse schuldhulpverlening

Er kunnen geen algemene uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van de Amsterdamse schuldhulpverlening. Daarvoor ontbreken de noodzakelijke gegevens. Op basis van de beschikbare openbare cijfers kunnen we niet vaststellen welk deel van de mensen die zich hebben aangemeld bij schuldhulpverlening, een bepaald eindresultaat heeft gehaald.

We kunnen al helemaal niets zeggen over het langetermijneffect van de schuldhulpverlening. Zijn er draaideurklanten? Zo ja, hoeveel – en wanneer en waarom komen zij terug? Hoeveel van de mensen van wie de schulden gestabiliseerd zijn, gaan op termijn alsnog een schuldregeling in? En met welk succes? Waarom stromen van alle mensen die zich aanmelden bij de schuldhulpverlening, uiteindelijk zo weinig mensen in een traject dat gericht is op stabilisatie of sanering? Wat gebeurt er met de schuldenproblematiek van alle anderen? Lossen zij die problemen zelf op samen met hun eigen netwerk, of modderen ze door? We weten het gewoon niet.

Wat weten we dan wel over de effectiviteit van de Amsterdamse schuldhulpverlening? Ik wil deze vraag beantwoorden door te kijken naar de huidige inrichting en uitvoering van de schuldhulpverlening. Ik probeer vast te stellen in welke mate deze – in de praktijk – rekening houdt met de nieuwe inzichten in de schuldhulpverlening, namelijk dat schuldenproblematiek vooral met gedrag te maken heeft en dat er bij de ondersteuning van de betrokkenen daarom gekeken moet worden naar hun gedrag en hoe dat beïnvloed kan worden.

Op papier houdt de Amsterdamse schuldhulpverlening gedeeltelijk rekening met de nieuwe inzichten. Er wordt niet meer alleen uitgegaan van sanering, maar ook en wellicht zelfs in de eerste plaats van stabilisatie. Tegelijkertijd wordt het beleid gekenmerkt door een vrij groot *one-size-fits-all*-gehalte.

Voorbeeld daarvan is – voor de meeste Amsterdammers die aankloppen bij schuldhulpverlening – de voorwaardelijke budgettraining. Weliswaar zijn er specifieke aanpakken voor mensen die een verstandelijke beperking hebben of die met ggz-problematiek kampen. Maar de meeste uitvoeringsorganisaties differentiëren in de training niet naar de uitgangspositie van de deelnemers. Deelname aan de budgettraining is verplicht voor wie een beroep wil doen op de schuldhulpverlening. De redenering hierachter is dat motivatie belangrijk is en dat mensen door deel te nemen aan deze trainingen hun motivatie laten blijken. Een op het eerste gezicht logische redenering. Ik wil hierbij echter twee belangrijke kanttekeningen plaatsen.

De eerste kanttekening is dat de meeste budgettrainingen voor het merendeel van de schuldenaren min of meer gelijk zijn, onafhankelijk van het niveau en de reeds aanwezige kennis. Dat heeft vrijwel automatisch tot gevolg dat voor een deel van de betrokkenen de training te moeilijk is en voor een ander deel te makkelijk. We weten namelijk dat veel mensen die een beroep doen op schuldhulpverlening een (zeer) laag opleidingsniveau hebben en dat een niet onaanzienlijk deel een verstandelijke beperking heeft (schattingen lopen uiteen van 10 tot 20%).⁴

Belangrijker nog, uit Canadees onderzoek weten we dat het bij groepsgerichte trainingen van belang is dat groepen enigszins homogeen zijn op het punt van de motivatie om het gedrag te veranderen, in dit geval dus het financiële gedrag (Opportunities for Employment, 2010). Juist op het element ‘motivatie’ zijn er echter grote verschillen – ook in Amsterdam. In Amsterdam-West is 14% erg gemotiveerd en in staat iets aan de schulden te (gaan) doen, terwijl 32% redelijk gemotiveerd is en in staat iets aan de schulden te doen. Daar staat een groep van 20% tegenover die helemaal niet gemotiveerd is en 30% die matig gemotiveerd is.⁵

Op basis van de uitkomsten van het Canadese onderzoek zou verondersteld kunnen worden dat het samenvoegen in een groepsproces (training, cursus of anderszins) van mensen die zo sterk van elkaar verschillen in de motivatie om iets aan hun problemen te doen, niet automatisch tot een positief resultaat

voor alle deelnemers zal leiden. Verdeling van schuldenaren over verschillende groepen met uiteenlopende programma's zou meer voor de hand liggen.

Een tweede kanttekening betreft het 'voorwaardelijke' karakter van de budgettrainingen. Het feit dat deze verplicht zijn zonder dat mensen – ook – zelf intrinsiek gemotiveerd zijn om deel te nemen, kán een contraproductief effect hebben op deelname, zowel in kwantitatieve zin (het schrikt mensen af), als in kwalitatieve zin (ze zitten er wel bij, maar zijn ongemotiveerd en steken dus minder of niets op). Of dit verschijnsel zich daadwerkelijk voordoet, weten we niet. Wat we wel weten is dat veel mensen in de allereerste fase van de schuldhulpverlening (de voorfase) afhaken. Het zou in ieder geval met de theorie stroken wanneer dat deels te maken heeft met het verplichte karakter van de trainingen. Daarnaast weten we dat op enkele plaatsen in Amsterdam de voorlichting aan schuldenaren een nogal streng karakter heeft: de nadruk wordt gelegd op de verplichtingen en op dat wat schuldhulpverlening *niet* kan betekenen. Het feit dat er een gedifferentieerd aanbod bestaat, lijkt daarbij niet of minder door te dringen tot de betrokken schuldenaren. Zij haken na een eerste voorlichting af.

Stabilisatiefase

De stabilisatiefase wordt binnen Amsterdam verschillend ingevuld. Weliswaar moet iedere schuldenaar die hieraan meedoet in ieder stadsdeel de voorwaardelijke budgettraining doorlopen hebben, maar inhoud en omvang van deze training lopen uiteen. Ook inhoud en intensiteit van het stabilisatieprogramma variëren vrij sterk. Dat betreft zowel de rol van de professionele uitvoerders en die van eventuele vrijwilligers, als de leerdoelen van de groepen en de feitelijke activiteiten die daarbinnen plaatsvinden. Stabilisatie lijkt vooral gericht te zijn op enerzijds het stabiliseren van de betaling van vaste lasten en anderzijds het niet meer maken van nieuwe schulden. In die situaties waarin beide gerealiseerd worden, is de schuldhulpverlening effectief en is de noodzakelijke (eerste) stap naar een sanering gezet.

Maar in die situaties waarin alleen het doorbetalen van vaste lasten wordt veiliggesteld en de vervolgstappen niet haalbaar blijken te zijn – en dat is in de meerderheid van de gevallen –, is de stabilisatiefase niet gericht op het structureel beïnvloeden van het gedrag van schuldenaren. De ondersteuning is tijdelijk en er zijn vrijwel geen mogelijkheden om deze groep schuldenaren gedurende langere tijd steun te bieden. Eigenlijk is de

enige manier om duurzame ondersteuning te geven gelegen in bewindvoering of langdurig budgetbeheer. Nadeel van deze vormen van ondersteuning is echter dat er een afhankelijkheid ontstaat die niet in alle gevallen bijdraagt aan een structurele oplossing van de problemen. We weten namelijk dat het overnemen van het oplossen van problemen door professionals, vrijwilligers of mensen uit het eigen netwerk vaak leidt tot wat wel wordt aangeduid als *learned helplessness*.

Houding van professionals

Ten slotte komen we in de uitvoeringspraktijk van de schuldhulpverlening (niet alleen in Amsterdam) nog regelmatig een specifieke houding van professionals tegen. Kenmerkend voor deze houding is de uitspraak van een schuldhulpverlener die mij recentelijk uitlegde dat iedereen ‘toch recht heeft op een schuldregeling, wanneer het schuldenpakket dat maar toelaat’. Dat gevoel wordt versterkt door het idee dat uitvoerders niet beschikken over de inzichten of instrumenten om voor zichzelf en tegenover de individuele schuldenaar onderbouwd tot een oordeel te komen wie wel en niet ‘toe is aan een schuldregeling’.

Nieuwe foto van Amsterdamse schuldenaren

Voor het eerst kunnen we iets meer laten zien van de voor het gedrag relevante aspecten van de mensen die de hulpvraag wel doorzetten. In Amsterdam-West (en in Centrum) moeten schuldenaren die dat doen, sinds afgelopen najaar het Methodisch Screeningsinstrument Schuldhulpverlening (Mesis) invullen. Daarin wordt gevraagd naar allerlei gedragsrelevante zaken, zodat de dienstverlening beter kan worden afgestemd op wie iemand is en wat hij/zij wil en kan. Het invullen van dit instrument levert een nieuw beeld op van de schuldenaren. In *tabel 3* staan enkele uitkomsten van een analyse van de eerste 125 ingevulde vragenlijsten.

De schuldenproblematiek en het oplossen daarvan blijken eerder met gedrag te maken te hebben dan met de omvang en aard van de schulden of de technische vaardigheden van de betrokkenen. Het begint met vragen over hoe mensen tegenover het hebben en oplossen van schulden staan en of zij bereid zijn daar andere zaken voor op te geven (overtuigingen en concessiebereidheid). Bovendien is het de vraag in hoeverre de betrokkenen het hebben van schulden als op z'n minst deels hún probleem zien, of dat zij van mening zijn dat vooral anderen hun probleem moeten oplossen (eigenaarschap en slachtofferschap).

Tabel 3

Houding en vaardigheden van cliënten schuldhulpverlening in Amsterdam-West, 2013

Gedrag en perceptie van eigen vaardigheden
50% zegt geldzaken en post niet goed te kunnen bijhouden
49% heeft niet in beeld hoeveel geld ze per maand kunnen besteden
40% beschikt over onvoldoende financiële vaardigheden
31% weet niet welke papieren ze moeten bewaren
19% overschat het eigen kunnen op ordenen en prioriteren
Eigenaarschap/slachtofferrol
38% vindt dat anderen hun schulden moeten oplossen
23% zegt: schulden zijn niet mijn schuld
Concessiebereidheid
44% is onvoldoende bereid het bestedingsgedrag aan te passen
Overtuigingen
23% vindt dat schulden niet opgelost hoeven te worden
12% zegt dat veranderen geen zin heeft
Visie op toekomst
60% zegt zelf de schulden te willen oplossen
49% zegt vanaf nu alle vaste lasten steeds weer te zullen betalen
Overige kenmerken
57% heeft ouders die ook schulden hadden
43% heeft een omgeving die ook schulden heeft
40% voelt zich geïsoleerd
63% heeft niemand die bij geldzaken en schulden kan helpen
40% schaamt zich
30% maakt gebruik van andere hulpverlening

Toelichting: dit is een voorlopige analyse van de eerste 125 ingevulde vragenlijsten.

Bron: Methodisch Screeningsinstrument Schuldhulpverlening (Mesis).

Uiteraard gaat het daarnaast om de vraag of zij het juiste, gezonde financiële gedrag willen en kunnen vertonen. Dat heeft ook met (de beleving van de eigen) vaardigheden te maken. Maar vaardigheden worden pas relevant wanneer mensen schulden als hún probleem zien en voor het oplossen daarvan bereid zijn ander (financieel) gedrag te gaan vertonen (zie ook hiervoor tabel 1). Pas wanneer betrokkenen erkennen welk probleem zij hebben en welke rol zij daarbinnen zelf kunnen en moeten spelen, heeft het toegevoegde waarde mensen de noodzakelijke vaardigheden te leren en – waar dat niet mogelijk is – deze te ‘compenseren’ door ze over te nemen. Dat zou kunnen betekenen dat voorafgaand aan de budgettrainingen of als onderdeel daarvan eerst binnen de groepen gewerkt moet worden aan de motivatie van de betrokkenen om hun gedrag te veranderen. Pas daarna zou het trainen van vaardigheden aan de orde moeten komen.

Initiatieven ter verbetering

De indruk zou kunnen ontstaan dat er niet veel goed gaat binnen de schuldhulpverlening in Amsterdam. Dat is niet het geval. We kunnen op basis van eigen waarnemingen en signalen uit het veld concluderen dat er binnen de uitvoering op allerlei manieren gezocht wordt naar verbeteringen.

In Amsterdam-West wil men een beter beeld krijgen van de schuldenaren die zich melden door van hen te vragen het screeningsinstrument Mesis in te vullen. Dat wordt gevolgd door een individuele intake om daarna pas in groepen aan de slag te gaan. In dit stadsdeel worden programma's van de groepen afgestemd op de gedifferentieerde samenstelling van die groepen; dat geldt zowel voor de budgettrainingen als voor de stabilisatieprogramma's. Ook in Amsterdam-Centrum wordt met Mesis gewerkt.

In stadsdeel Zuid is een laagdrempelige voorziening als het Financieel Café gestart, waar mensen met vragen over hun financiële administratie of over schulden binnen kunnen lopen. Ook zien we dat in vrijwel alle betrokken organisaties bezien wordt hoe professionals effectiever ondersteund kunnen worden door bijvoorbeeld vrijwilligers in te zetten bij het ondersteunen van schuldenaren. Dat gaat dan meestal om het op orde krijgen van de financiële administratie.

Er is dus sprake van een veelheid aan initiatieven om de uitvoering te verbeteren en zo de effectiviteit van de schuldhulpverlening te vergroten. Dat gebeurt grotendeels van onderop: *practice based*. Dat kan ook niet veel anders, want er is – zoals al

eerder opgemerkt – bitter weinig onderzoek beschikbaar waarop men zich kan baseren bij het streven naar grotere effectiviteit.

Conclusies

Amsterdam heeft met het herontwerp schuldhulpverlening een grote stap gezet om te kunnen komen tot meer effectiviteit. Op papier worden grotendeels de juiste uitgangspunten geformuleerd en dat is een noodzakelijke voorwaarde. Tegelijkertijd zien we dat de vertaling daarvan in de praktische uitvoering nog te wensen overlaat. De ingezette ‘producten’ lijken namelijk niet gedifferentieerd genoeg om in te kunnen spelen op de behoeften en mogelijkheden van de sterk van elkaar verschillende schuldenaren binnen de stad.

Het doel ‘leven met schulden’ blijkt in de uitvoeringspraktijk moeilijk wortel te kunnen schieten, omdat er eigenlijk geen producten zijn die het realiseren van dat doel structureel kunnen ondersteunen. Zo zijn stabilisatietrajecten en de ondersteuning van schuldenaren door vrijwilligers qua duur begrensd: zij mogen in beginsel niet langer dan een jaar duren en worden dan ook normaliter na een jaar niet meer vergoed aan de betrokken instellingen. Dat betekent dat ondersteuning bij het volhouden van een financieel stabiele situatie waarvan schulden een onderdeel zijn, feitelijk bijna niet mogelijk is, behalve wanneer een beroep wordt gedaan op budgetbeheer of beschermingsbewind. Zo wordt een contraproductief effect bereikt: schuldenaren worden doorgeleid naar een saneringstraject waar ze vermoedelijk niet klaar voor zijn, of ze worden naar een vorm van financieel beheer geleid die wellicht te duur is en bovendien tot afhankelijkheid leidt. De gemeente zou de mogelijkheden voor een aanpak moeten verkennen die gericht is op structurele ondersteuning bij stabilisatie, bij voorkeur door het te koppelen aan een goed omschreven resultaat. Zo’n resultaat zou kunnen zijn het gedurende een concreet te benoemen aantal jaren betalen van de vaste lasten, of het aantoonbaar kunnen bijhouden van een huishoudboekje.

In zijn algemeenheid zouden een minder strak omschreven lijst producten en een meer op resultaten gericht beleid en daarop inspelende uitvoering de ruimte vergroten voor het rekening houden met de gedifferentieerde populatie van schuldenaren. Dat betekent absoluut niet dat de gemeente terug moet naar het individuele maatwerk waarin de afzonderlijke schuldhulpverlener bepaalt wat er gebeurt. Het betekent wel dat er gezocht moet worden naar interventies die – bij voorkeur groepsgericht – inspelen op de groepen schuldenaren die we kunnen onderschei-

den op basis van hun gedrag en al wat daaraan ten grondslag ligt. Het betekent dat er ruimte moet zijn voor practice-based initiatieven zoals het Financieel Café. Het betekent echter ook dat er eindelijk – ook financieel – ruimte moet komen voor onderzoek naar de meest effectieve aanpak voor verschillende (groepen) schuldenaren.

Dat vergt een investering van alle betrokkenen. Zonder die investering ontbreekt het aan onderbouwd inzicht in de mechanismes die schuldhulpverlening effectief maken. Daarvoor echter is het maatschappelijk en persoonlijk probleem van schulden te groot en gaan er te veel publieke middelen om in de schuldhulpverlening. Alleen door te zoeken naar effectieve interventies en die toe te passen, kan voorkomen worden dat na de middelen voor reïntegratie straks ook de middelen voor de schuldhulpverlening zwaar gekort gaan worden.

Noten

- 1 Schulden worden als problematisch aangeduid wanneer deze niet binnen een periode van drie jaar kunnen worden afgelost zonder dat het desbetreffende huishouden onder de zogenaamde beslagvrije voet terechtkomt (ongeveer 90% van het geldende sociaal minimum oftewel de bijstandsnorm). Voor een alleenstaande in de bijstand komt dit neer op een afloscapaciteit van € 100 per maand. Schulden van meer dan € 3.600 zijn in dat geval dus problematisch.
- 2 De Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) is de brancheorganisatie voor professionele schuldhulpverlening en sociale kredietverlening in Nederland.
- 3 Deze definitie van stabilisatie is in zichzelf al problematisch, omdat schuldenaren die hieraan voldoen eigenlijk ook in staat geacht moeten worden de schuldregeling te doorlopen. Het zou realistischer zijn ervan uit te gaan dat stabilisatie bestaat uit verschillende stappen, waarbij sommige schuldenaren alle stappen kunnen doorlopen terwijl andere daar veel meer moeite mee hebben.

- Sommigen zullen nooit alle stappen kunnen zetten.
- 4 Deze gegevens komen enerzijds uit analyses van het databestand van Mesis en anderzijds uit de dagelijkse praktijkervaring van schuldhulpverleners in Amsterdam en elders.
- 5 De cijfers zijn afkomstig uit de database van de eerste 125 schuldenaren die in Amsterdam-West bij ABC-West/Combiwel het screeningsinstrument Mesis ingevuld hebben.

Literatuur

- Gemeente Amsterdam (2013), *Offensief tegen schulden. Het versterken van de financiële zelfredzaamheid in Amsterdam*. Beleidsplan Integrale Schuldhulpverlening 2013-2015. Amsterdam: Dienst Werk en Inkomen.
- Geuns, R. van (2013), *Every picture tells a story. Armoede een gedifferentieerd verschijnsel*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- Geuns, R. van, N. Jungmann en M. de Weerd (2011), *Klantprofielen in de schuldhulpverlening*. Amsterdam/Utrecht: Regioplan en Hogeschool Utrecht.
- KWIZ (2013), *Uitvoeringsmonitor schuldhulpverlening Amsterdam 2012*. Groningen: KWIZ.
- Nibud (2012), *Kans op financiële problemen*. Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- O+S (2013), *Amsterdamse armoedemonitor 2012*. Amsterdam: Bureau Onderzoek en Statistiek.
- Opportunities for Employment Inc. (2010), *The Stages of Change Research Study. An Employment Development Project*. Winnipeg (Canada): OFE.
- SCP/CBS (2013), *Armoedesignalement 2013*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek.