



Dr. T.E. (Tamara) Madern (links)

Lector Schuldpreventie en Vroegsignalering, Hogeschool Utrecht

Dr. M. (Mirre) Stallen (rechts)

Senior onderzoeker, lectoraat Armoede Interventies, Hogeschool van Amsterdam
Universitair docent, Instituut Psychologie, Universiteit Leiden

TIJD OM HET GAT TE DICHTEN

Wetenschappelijke kennis in de uitvoeringspraktijk

Het werkveld van de schuldhulpverlening is volop in ontwikkeling. In de afgelopen jaren zijn er steeds meer wetenschappelijke inzichten gekomen in wat goed werkt en die het succes van sommige interventies onderbouwen. Tegelijkertijd staat het systeem van schuldhulpverlening steeds meer ter discussie. Instanties zoals de Nationale Ombudsman¹, de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid² en de Algemene Rekenkamer³ zijn kritisch op de uitvoering en plaatsen kanttekeningen bij de effectiviteit van het systeem. Deze aandacht voor de uitvoering werpt de vraag op wat er eigenlijk bekend is over de theoretische onderbouwing van de werkwijze van de uitvoering. Het is onduidelijk op welke wijze en in hoeverre er in de uitvoeringspraktijk gebruik gemaakt wordt van wetenschappelijke kennis. Het hier beschreven onderzoek geeft inzicht in de mate en wijze waarop wetenschappelijke kennis over gedragsverandering wordt toegepast in de schuldhulpverlening. De resultaten laten zien dat er op dit gebied nog veel verbeterd kan worden.

Onderzoek in de re-integratiesector laat zien dat nieuwe wetenschappelijk onderbouwde theorieën en methoden niet vanzelfsprekend hun weg naar de praktijk vinden. Zo laat een onderzoek naar vakmanschap in de gemeentelijke re-integratiesector zien dat 42% van de 390 ondervraagde klantmanagers in hun werk gebruik maken van bewezen effectieve methoden. Echter, slechts de helft van hen (21%) kon daadwerkelijk een bewezen effectieve methode benoemen.⁴

Om meer zicht te krijgen op de mate waarin wetenschappelijke kennis wordt gebruikt door professionals in de schuldhulpverlening hebben het lectoraat Schulden en Incasso van de Hogeschool Utrecht, het lectoraat Armoede Interventies van de Hogeschool van Amsterdam en de leerstoel Psychologische determinanten van economisch keuzegedrag van de Universiteit Leiden⁵ samen onderzoek gedaan in opdracht van ZonMw. Het onderzoek is recent verschenen met als titel: Kennis in uitvoering. In het onderzoek is ook aandacht besteed aan het gebruik van praktijkkennis, waarmee handelingen en vaardigheden bedoeld worden die (nog) niet door wetenschappelijk onderzoek worden ondersteund. In dit artikel beschrijven wij de aanpak van het onderzoek en de belangrijkste resultaten. Wij besluiten met enkele aanbevelingen over hoe de doorstroom van kennis in de schuldhulpverlening en armoedebestrijding kan worden bevorderd.

Methoden

In het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Er is gestart met een literatuurverkenning van wetenschappelijke studies om inzicht te krijgen in de theorieën en methoden die relevant zijn voor het bevorderen van gedragsverandering op de werkvloer. We hebben ons daarbij beperkt tot kennis die van belang is voor het bevorderen van gedragsverandering bij mensen met financiële problemen.⁶ Vervolgens hebben 35 professionals uit de schuldhulpverlening en armoedebestrijding, met zowel uitvoerings- als beleidsfuncties, deelgenomen aan 'versnellingskamersessies'. Het doel van 'versnellingskamers' is om inzicht te krijgen in kennis die mensen bezitten en welke kennis ze van anderen herkennen. In een 'versnellingskamer' zitten deelnemers achter een computer en reageren zij op stellingen of vragen die op het scherm worden gepresenteerd. Zij kunnen op deze vragen en stellingen antwoord geven via de computer en hun antwoorden worden vervolgens anoniem zichtbaar gemaakt aan de andere deelnemers. Deelnemers kunnen reageren op de reacties van de anderen en ze kunnen eventueel ook gezamenlijk worden besproken. Aan de hand van de resultaten van de versnellingskamers zijn er vervolgens nog 26 beleids- en uitvoerende medewerkers geïnterviewd. In de interviews werden de deelnemers met name ondervraagd over welke factoren volgens hen belemmerend of juist bevorderend werken bij het opdoen en gebruiken van wetenschappelijke kennis. Het is belangrijk om te vermelden dat alle deelnemers

vrijwillig hebben deelgenomen aan ons onderzoek. Dit betekent dat de deelnemers geen dwarsdoorsnede vormen van de beroepsgroep. De meeste deelnemers van het onderzoek erkennen bijvoorbeeld het belang van de toepassing van wetenschappelijke kennis en hebben om die reden hun medewerking verleend.

Wetenschappelijke kennis bereikt werkvloer maar mondjesmaat

Uit het onderzoek blijkt dat de kennis van professionals over wetenschappelijk onderbouwde theorieën en methoden ter bevordering van gedragsverandering beperkt is. Op de vraag welke wetenschappelijke theorieën of methoden deelnemers in hun werk inspireren worden gesprekstechnieken, de theorie rondom schaarste en de interventie Mobility Monitoring het vaakst genoemd. Minder vaak genoemd worden kennis van ontwikkelings- en psychische stoornissen en inzichten die bekend zijn binnen de consumentenpsychologie en bijvoorbeeld de methode Krachtwerk. Daarnaast geven deelnemers aan gebruik te maken van kennis uit de gedragswetenschappen, zoals het opsplitsen van taken in kleine stappen. Kennis over gesprekstechnieken lijkt zich te concentreren op motiverende gespreksvoering en oplossingsgericht werken. Bijna iedereen in het onderzoek vermeldde gebruik te maken van deze technieken. Echter, de definitie van ‘motiverende gespreksvoering’ verschilde per deelnemer. Tijdens de versnellingskamers is gevraagd wat de deelnemers verstaan onder ‘motiverende gespreksvoering’. In enkele gevallen wordt aangegeven dat dit betekent dat ‘je vraagt naar de motivatie van de klant om aan de slag te gaan’. Anderen noemen elementen uit motiverende gespreksvoering, zoals reflecteren. Slechts een enkele professional benoemt meerdere technieken en geeft aan die structureel toe te passen. Professionals kennen gesprekstechnieken een belangrijke rol in hun vakmanschap toe: op de vraag welke eigenschappen kenmerkend zijn voor vakvolwassenheid kennen uitvoerende medewerkers ‘gesprekstechnieken’ de hoogste prioriteit toe naast vakinhoudelijke kennis van schuldregelingen. Tegelijkertijd bleek dat meerdere deelnemers de bekwaamheid om gesprekken te voeren voor een groot deel ook toeschreven aan de eigen sociale vaardigheden. Training in gesprekstechnieken werd soms zelfs als onnodig of niet zinvol gezien.

Concrete handvatten ontbreken

Naast de gesprekstechnieken wordt de theorie rondom schaarste of de interventie Mobility Mentoring vaak genoemd, echter het toepassen van de kennis is lastig. Kennis van de theorie rondom schaarste leidde bij professionals bijvoorbeeld tot meer begrip voor de klant, maar de

“het toepassen van de kennis is lastig.”

theorie biedt weinig concrete handvatten voor toepassing in de praktijk. Een soortgelijk probleem lijkt er te zijn met Mobility Mentoring. Hoewel deze interventie onder professionals grote naamsbekendheid had, weten de meesten niet hoe deze in elkaar zit of welke werkzame bestanddelen in deze interventie aanwezig zijn. Beleidsmedewerkers bleken evenveel kennis te hebben van wetenschappelijke theorieën en methoden als uitvoerende medewerkers. De beleidsmedewerkers leken zich echter meer te verdiepen in theoretische kennis en met name minder goed op de hoogte te zijn van de toepassing van kennis. Dit gold vooral voor beleidsmedewerkers die niet betrokken zijn (geweest) bij de uitvoering.

Manieren van kennisbevordering

Als we kijken naar de manieren waarop professionals kennis opdoen, valt op dat professionals in de uitvoering voornamelijk te rade gaan bij hun directe collega's. Zij gaven verder aan kennis vooral op te doen tijdens congressen, via internet en door deel te nemen aan casuïstiek-overleggen en intervisie. Daarnaast noemden uitvoerende en beleidsmedewerkers samen maar liefst 32 vakbladen en nieuwsbrieven op die ze regelmatig lezen. Voornamelijk beleidsmedewerkers gebruikten deze bronnen ook daadwerkelijk in de uitvoering van hun werkzaamheden. Overigens gaven de deelnemers aan dat zij dachten dat hun collega's vaak minder belangstelling hadden voor wetenschappelijke kennis en dat deze minder vakbladen lezen dan zichzelf. De deelnemers aan het onderzoek voelden onvoldoende tijd en de ruimte om literatuur te lezen of naar congressen te gaan. Daarnaast vonden beleidsmedewerkers, maar met name de uitvoerende medewerkers, de grote hoeveelheid nieuwsbrieven en vakbladen een probleem. Door de grote hoeveelheid publicaties en het toegenomen aantal nieuwsbrieven op het gebied van schuldhulpverlening is nieuwe kennis moeilijk bij te houden. Dit geldt ook voor het aantal relevante rapporten dat verschijnt. De resultaten laten zien dat structurele kennisbevordering over het algemeen geen prioriteit heeft. Binnen een organisatie ontbreken er vaak afspraken over wie er verantwoordelijk is voor het opdoen en verspreiden van kennis en individuele initiatieven bepalen in welke mate medewerkers in de uitvoering op de hoogte zijn van relevante inzichten. Bij beleidsmedewerkers lijkt er meer sprake te zijn van structurele mogelijkheden voor kennisbevordering, al is de mate waarin kennis wordt opge-

daan en toegepast afhankelijk van de grootte van de organisatie en de beleidsafdeling. Bij kleine gemeenten is schuldhulpverlening bijvoorbeeld vaak één van de vele thema's waar een beleidsmaker mee bezig is, waardoor aandacht voor nieuwe inzichten al snel veel gevraagd is. Grote gemeenten beschikken soms over meerdere beleidsmedewerkers die gespecialiseerd zijn op een bepaald deelgebied in de schuldhulpverlening waardoor er bij deze gemeenten meer tijd en mogelijkheden zijn om kennis op te doen en na te denken over de implementatie. De onderzoeksresultaten wijzen erop dat beleidsmedewerkers vooral via schriftelijke bronnen kunnen worden bereikt mits de hoeveelheid behapbaar blijft. Professionals in de uitvoering kunnen juist beter bereikt worden door trainingen en intercollegiale kennisuitwisseling. Hierbij is het van belang te beseffen dat aan het gebruik van wetenschappelijke kennis lang niet altijd evenveel waarde wordt gehecht: de onderlinge verschillen zijn groot.

“Naarmate het voor professionals helderder is hoe zij wetenschappelijke kennis kunnen toepassen, zijn ze meer geneigd om dat ook daadwerkelijk in de praktijk te doen.”

Toepassen van kennis

De professionals werd gevraagd om factoren te noemen in hun werk die bevorderend of belemmerend werken bij het opdoen en toepassen van nieuwe kennis. Een belangrijke factor die professionals helpt bij het opdoen en toepassen van kennis is de mate waarin kennis al is vertaald naar de praktijk voordat het bij de professional terecht komt. Naarmate het voor professionals helderder is hoe zij wetenschappelijke kennis kunnen toepassen, zijn ze meer geneigd om dat ook daadwerkelijk in de praktijk te doen. Kennis leidt immers niet altijd tot doen.²

Kennis wordt gemakkelijker en eerder toegepast als er vanuit het leidinggevend kader prioriteit wordt gegeven aan wetenschappelijke kennis over gedragsverandering. Voor de aanpak van financiële problemen is zowel juridisch-technische kennis als kennis over gedragsbeïnvloeding nodig. In de praktijk voelen professionals een grotere druk om de juridisch-technische kennis bij te houden dan om kennis over gedragsbeïnvloeding op te doen en bij te houden. De prioriteit aan technische kennis is wellicht te verklaren uit de risico's die een tekort of zelfs ge-

brek daaraan met zich meebrengt. Een verkeerde technische stap kan immers grote concrete consequenties hebben. Denk aan de gemeente die geen moratorium (tijdelijke pauze van incassobevogdheden) aanvraag en daarom later werd veroordeeld tot een schadevergoeding van 15.000,- euro.⁷ Een verkeerde toepassing van gedragskennis zal niet snel een vergelijkbare (financiële) impact hebben. Mogelijk komt het gebrek aan de implementatie van kennis ook doordat organisaties werknemers veel ruimte geven om intuïtief te handelen. Dit kan uiteraard soms effectief zijn, maar hierbij speelt het risico van willekeur: de hulp die de klant krijgt, verschilt per medewerker. Het zou uiteraard beter zijn als iedere klant, ongeacht door wie ze worden geholpen, altijd de hulp krijgt waarvan bekend is dat deze het meest effectief is in die situatie. Voor de invoering van wetenschappelijk onderbouwde methoden is niet alleen inspanning nodig van de professional, maar moet ook de leiding van een organisatie sturen op het belang hiervan.

Een derde bevorderende factor voor de toepassing van kennis ligt in het verlengde van de vorige: er dient expliciet tijd te worden gemaakt voor kennisbevordering vanuit de organisatie. Een grote tijdsdruk in de uitvoering leidt ertoe dat professionals nauwelijks aandacht hebben voor wetenschappelijke inzichten. In de interviews geven professionals ook aan dat het bijhouden van kennis niet wordt gevoeld als tijd die nuttig wordt besteed ten behoeve van de klant. De opstelling van het management is bepalend voor de mate waarin professionals het opdoen van kennis als hun taak zien en in hoeverre ze zich gelegitimeerd voelen om er tijd voor vrij te maken. Een vierde factor die bevorderend (of belemmerend) kan werken bij het toepassen van wetenschappelijke inzichten is persoonlijke affiniteit voor het opzoeken en toepassen van nieuwe kennis. Sommige professionals gaven aan uit interesse in hun vrije tijd rapporten over hun werkveld te lezen. Anderen gaven aan dat ze kennis alleen opzoeken wanneer ze in hun werk tegen een concreet vraagstuk aanlopen. Implementatie en kennisverspreidingsstrategieën moeten daarom rekening houden met verschillende voorkeuren en behoeftes van professionals.

Conclusie

De onderzoeksresultaten laten zien dat wetenschappelijke kennis nog weinig wordt toegepast in het werkveld van de schuldhulpverlening en armoedebestrijding. Professionals gebruiken momenteel vooral impliciete kennis, oftewel kennis die is gebaseerd op praktijkervaring, zoals de eigen ervaring hoe met lastige klanten om te gaan. Het is voor veel medewerkers geen vanzelfsprekendheid om wetenschappelijke inzichten actief te betrekken bij de inrichting van hun werkzaamheden en bij

“Het is voor veel medewerkers geen vanzelfsprekendheid om wetenschappelijke inzichten actief te betrekken bij de inrichting van hun werkzaamheden en bij klantcontact.”

klantcontact. Deze conclusie betekent echter niet dat professionals geen belang hechten aan de toepassing van wetenschappelijke kennis over gedragsverandering. Een mogelijke reden voor de beperkte toepassing van kennis, is te vinden in de ontwikkeling van het veld. Tot een jaar of tien geleden werd de aanpak van schulden vooral beschouwd als een juridisch-technisch vraagstuk. In de uitvoering lag de nadruk op het treffen van schuldregelingen en niet op het bevorderen van gezond financieel gedrag. Pas met het uitbreken van de economische crisis en de groei van de schuldenproblematiek ontstond er meer aandacht voor het belang van gedragsverandering als onderdeel van de begeleiding.⁸ Inmiddels wordt het belang van gedrag en het bevorderen van gedragsverandering echter wel breed erkend en onderschreven. Een andere verklaring voor de beperkte toepassing van wetenschappelijke kennis, is de moeilijkheid om wetenschappelijke inzichten te vertalen naar praktische handvatten. Daarnaast bereikt veel wetenschappelijke kennis de werkvloer (nog) niet. Het is van belang in beleidsplannen hier rekening mee te houden en actief te proberen om theorie met de praktijk te verbinden.

Aanbevelingen

Of wetenschappelijke kennis de weg weet te vinden naar de werkvloer is niet alleen afhankelijk van de professionals in de uitvoering. Ook de wijze waarop de kennis wordt gepresenteerd speelt een rol. We starten deze aanbevelingen dan ook met enkele aanbevelingen aan onderzoekers. Het is van belang om in praktijkgerichte rapporten uit te werken hoe theorieën concreet vertaald kunnen worden naar de dagelijkse praktijk. Hoe concreter des te eenvoudiger het uiteindelijk toe te passen is. Probeer overlap te vermijden, er is sprake van informatie-overload. Verwijs naar andere rapporten als je kennis gebruikt die al gratis beschikbaar is. Tot slot zou het winst zijn als meer duidelijkheid komt over wat werkt, voor wie en in welke situatie. Het is nu vaak onduidelijk wat bewezen effectief is.

Er is ook nog veel winst te behalen bij de uitvoeringsorganisaties. De toepassing van wetenschappelijke kennis

kan worden bevorderd door in beleidsplannen te beschrijven wat de theoretische basis is van het beleid samen met een concrete uitleg over hoe deze theoretische basis vertaald zal worden naar de uitvoering. Het advies is om daarbij een visie en stapsgewijs plan uit te werken waarin de wijze van interne kennisbevordering wordt beschreven. Geef in het kennisbevorderingsplan het structureel informeren van professionals over kennisontwikkelingen een vaste plek, zoals terugkerende bijeenkomsten waarin kennis kan worden uitgewisseld. Houd daarbij rekening met de voorkeur van medewerkers voor intercollegiale kennisuitwisseling. Het kan verstandig zijn om met verschillende vormen van kennisverspreiding te experimenteren. Denk hierbij aan het aanwijzen van iemand die verantwoordelijk is voor de kennisverspreiding, gericht intercollegiaal overleg, intervisie, interne lezingen, gezamenlijke evaluaties van nieuwe werkwijzen etc. Het is belangrijk om concreet aan te geven welke kennis er van wie verwacht wordt en op welke manier iemand de kennis geacht wordt bij te houden. Het bijhouden van kennis kan ook worden opgenomen in de beoordelingscyclus. Tot slot lijkt het belangrijk om het bijhouden van kennis op te nemen in de begroting. Door geld en uren te reserveren wordt het gemakkelijker om nieuwe inzichten te verwerven en wordt het opdoen van kennis ook aantrekkelijker gemaakt. Uiteindelijk wordt wetenschappelijk onderbouwd handelen dan de standaard.

1 Tuzgöl-Broekhoven, A., Atalikyayi, R., ten Berge, E., van den Berg, & W. Hanse, D. (2018) *Een open deur? Onderzoek naar de toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Tuzgöl-Broekhoven, van den Berg, W., & Hanse, D. (2016) *Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met schuldhulpverlening*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

3 Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak problematische schulden*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

4 Groenewoud, M., Slotboom, S. T., & van Geuns, R. (2014). *Vakkundig vervolg - Vervolgmeting vakmanschap gemeentelijke re-integratie*. Amsterdam: Regioplan.

5 Tonnon, e.a. (2018). *Kennis in uitvoering. Een verkenning van de kennis die professionals gebruiken in de uitvoering van de schuldhulpverlening en de mate waarin die kennis berust op wetenschappelijke bewijsvoering*. Utrecht/Amsterdam: Hogeschool Utrecht/Hogeschool van Amsterdam.

6 Het literatuurverslag is los verschenen. Zie schuldenenincasso.nl

7 Moerman, A. (2017). *Aansprakelijkheid voor niet aanvragen moratorium*. Schuldinfo. Geraadpleegd op 15.5.2018 via www.schuldinfo.nl.

8 Jungmann, N. (2012). *Schuldenproblematiek: een vraagstuk in transitie*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.