

# Rakker of stakker ? Een stempel met grote gevolgen

Een onderzoek naar de rol van stress van cliënten in de beeldvorming en besluitvorming van schuldhulpverleners

Research Master Public Administration and Organisational Science

Thesis Marije Huiting (4140982; [m.j.huiting@uu.nl](mailto:m.j.huiting@uu.nl))

Eerste lezer: Prof. Dr. Paul 't Hart

Tweede lezer: Dr. Merlijn van Hulst

Dit onderzoeksrapport is het resultaat van mijn afstudeeronderzoek voor de Research Master Public Administration and Organisational Science van de Universiteit Utrecht (in samenwerking met onder andere Universiteit Tilburg). Voor dit onderzoek is ook samengewerkt met het lectoraat Schulden en Incasso van Hogeschool Utrecht.

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	4
Stress door schulden: een inleiding .....	5
Een problematische schuldensituatie .....	5
Schuldhelpverlening, een opdracht voor gemeenten.....	6
Stress-sensitieve dienstverlening: een concept in ontwikkeling.....	7
Wat dit onderzoek ons kan leren .....	8
Leeswijzer .....	9
Context: Schuldenproblematiek en schuldenbeleid in Nederland .....	10
De schuldenaar.....	10
Stress .....	11
De doorwerking van stress .....	12
Stress in een problematische schuldensituatie.....	13
De crediteuren.....	14
Wet- en regelgeving .....	16
Theorie: schuldhelpverleners als frontlijnwerkers.....	18
De uitvoering van beleid .....	18
Coping mechanismen van publieke dienstverleners.....	20
Frontlijnwerkers en stress van cliënten, een nieuwe theoretische invalshoek .....	23
Design: Onderzoek naar stress en coping in schuldhelpverlening.....	24
Dataverzameling.....	24
Literatuurstudies .....	24
Interviews: samenstelling set geïnterviewden.....	25
Structuur interviews.....	26
Data-analyse.....	27
Methodische kanttekeningen .....	27
Validiteit en betrouwbaarheid onderzoek .....	28
Resultaten: aan de frontlinie van schuldhelpverlening.....	29
De kaders: beleid en regelgeving .....	29
De discretionaire ruimte: eigen afwegingen en keuzes .....	30
Gedrevenheid.....	30
Omgaan met belemmerend gedrag in een schuldhelpverleningstraject .....	31
Stress in een problematische schuldensituatie.....	33
Omgaan met stress in een schuldhelpverleningstraject.....	34

Reacties op stressgedrag van cliënten .....	35
Kwantificering gedragsinspanningen schuldhulpverleners.....	36
Discussie en conclusie: stress en stress-sensitiviteit in het verhaal van de schuldhulpverlener .....	39
Deelvraag 1: Hoe vindt besluitvorming plaats op het uitvoerend niveau van schuldhulpverlening? .....	39
Gedragsinspanningen schuldhulpverleners .....	40
Deelvraag 2. Hoe speelt het beeld dat schuldhulpverleners hebben van hun cliënt en diens gedrag door in de keuzes die ze maken? .....	40
Deelvraag 3. Maakt dat stress en het herkennen van stress dat dit beeld anders is?.....	41
Terug naar de hoofdvraag .....	42
Implicaties van dit onderzoek .....	44
Beleidsmatige en operationele aanbevelingen.....	44
Wetenschappelijke aanbevelingen .....	45
Literatuurlijst .....	46
Bijlage 1. Stress in het brein .....	50
Bijlage 2. Topic lijsten voor interviews .....	53
Bijlage 3. Codeboom.....	56

# Voorwoord

Het is me gedurende mijn onderzoek alleen nog maar meer op gaan vallen: elke week is er wel nieuws over armoede of schulden in Nederland. Er wordt geschreven over nieuwe projecten in het kader van schuldhulpverlening (NU.nl, 2019), over nieuwe cijfers die worden gepubliceerd (Van Leeuwen, 2019) en regelmatig verschijnen er opinieartikelen over ontwikkelen rondom het thema armoede en schulden (Gargard, 2019). Voor mij waren deze berichten een constante bevestiging van iets waar ik gedurende mijn studie al een vermoeden van had gekregen, namelijk dat de schuldenproblematiek in Nederland complex is en vraagt om de inzet van onderzoekers, politici, vrijwilligers(organisaties), beleidsmakers én de professionals die op het uitvoerend niveau te maken krijgen met allerlei ingewikkelde casussen. In dit onderzoek heb ik dan ook geprobeerd om een bijdrage te leveren aan de prangende vraag: hoe kunnen we mensen in vaak zeer complexe en uitzichtloze schuldensituaties het beste helpen? Dat stress in zo'n situatie vaak een rol speelt, heb ik gedurende mijn onderzoek vanuit allerlei hoeken te horen gekregen en gelezen.

Ik heb veel gelezen over de doorwerking van stress in onderzoeken die de afgelopen jaren in Nederland zijn gedaan naar schulden en in wetenschappelijke literatuur uit de hersen- en gedragswetenschappen. Maar al die onderzoeken en artikelen bij elkaar maakten niet zoveel indruk als de gesprekken die ik had met twee mensen die stress als gevolg van een problematische schuldensituatie aan den lijve hebben ondervonden. Die gesprekken gaven me extra motivatie om te kijken hoe rekening gewonnen kan houden met deze stress binnen schuldhulpverlening, iets wat voor mensen vaak de laatste hoop is om schuldenvrij te worden. Dat schuldhulpverlening geen gemakkelijke opgave is, is me uit de gesprekken met schuldhulpverleners en sociaal werkers duidelijk geworden. Ik heb enorme bewondering voor de gedrevenheid en de inzet waar mee zij hun werk doen.

Dit onderzoeksrapport biedt handvatten voor eenieder die zich bezighoudt met thema's als schulden en armoede. Maar dit onderzoek is ook een aanmoediging verder onderzoek naar andere domeinen waar sprake kan zijn van gestreste hulpvragers, zoals binnen Jeugdzorg of bij aanvragers van een uitkering. Stress maakt dat je 'niet op je best bent', zoals een van mijn geïnterviewden het verwoordde. Nadenken over hoe hier mee om kan worden gegaan, kan bijdragen aan het verbeteren van publieke dienstverlening. Zo kan worden voorkomen dat hulpvragers de dupe worden van hun eigen stress en in een vicieuze cirkel belanden.

Met veel plezier heb ik dit onderzoek gedaan. Dat ik in dit onderzoek ook vanuit het lectoraat Schulden in Incasso van Hogeschool Utrecht (door Nadja Jungmann en Suzanne Tonnon) werd ondersteund, was enorm waardevol en leerzaam. Ook heb ik veel gehad aan de begeleiding en feedback van Paul 't Hart en later ook van Merlijn van Hulst. Allen wil ik op deze plek bedanken voor de zeer nuttige feedback en ondersteuning! Mijn dank gaat ook uit naar iedereen met wie ik voor mijn onderzoek heb mogen spreken en die tijd wilden vrijmaken om met mij in gesprek te gaan. Dank voor alle onmisbare bijdragen!

# Stress door schulden: een inleiding

## Een problematische schuldensituatie

Het hebben van schulden is in Nederland niet ongewoon. Zo hebben vier miljoen huishoudens een hypotheek en gaan jaarlijks duizenden studenten een lening aan bij de overheid om hun studie te bekostigen (Zuithof & Mateman, 2015). Maar wat als schulden je leven gaan beheersen en het daardoor moeilijk wordt om rond te komen? In Nederland hebben ongeveer 1,4 miljoen huishoudens schulden of het risico op schulden die als problematisch kunnen worden beschouwd (De Nationale ombudsman, 2019). Schulden worden als problematisch bestempeld als het niet mogelijk is om deze schulden binnen 36 maanden af te lossen en als huishoudens structureel meer moeten aflossen dan ze kunnen betalen (Jongerus & Wesdorp, 2012; Zuithof & Mateman, 2015). Onderzoeken naar problematische schuldensituaties schetsen bovendien een weinig optimistisch beeld: bij een problematische financiële situatie komen complexe wet- en regelgevingen samen en verdringen schuldeisers elkaar om openstaande rekeningen betaald te krijgen (indien nodig met forse dwangmiddelen), terwijl de schuldenaar door stress en vaak ook door een combinatie van problemen geen overzicht heeft en niet goed nadenkt over de consequenties van keuzes (Jungmann, Lems, Vogelpoel, Van Beek, & Wesdorp, 2014).

Voor deze stress van schuldenaren is de afgelopen jaren meer aandacht gekomen. Inzichten uit de hersen- en gedragswetenschappen laten zien dat stress kan leiden tot: een focus op de korte termijn, een tunnelvisie, het minder goed kunnen bedwingen van impulsen, vergeetachtigheid, een lagere productiviteit en concentratie en een verminderd vermogen om informatie te verwerken (Babcock, 2014; Diamond, 2013; Hackman, Gallop, Evans, & Farah, 2015; Madern et al., 2018; Mullainathan & Shafir, 2013; Van Dam, 2018). 'Dus juist op het moment dat het extra belangrijk is geen domme dingen te doen, gaan psychologische mechanismen spelen die het moeilijk maken verstandige financiële besluiten te nemen en de lange termijn voor ogen te houden. Zo kan een neerwaartse spiraal ontstaan' (Tiemeijer, 2016, p.7). Het voortbestaan van schulden draagt er ook aan bij dat er voornamelijk geen einde komt aan stress en bestaansonzekerheid, die op hun beurt het algemene functioneren van een schuldenaar negatief beïnvloeden (Jungmann et al., 2014). In onderzoek wordt dan ook aangekaart dat bij het zoeken naar een oplossing voor een problematische schuldensituatie er niet alleen juridische belemmeringen kunnen zijn, maar dat het gedrag van een schuldenaar ook belemmerend kan werken, als gevolg van hun fysieke of psychologische gesteldheid. Mensen met problematische schulden kunnen in een dynamiek terecht komen waarin ze vooral bezig zijn met het overleven en niet (meer) werken aan een structurele oplossing (Jungmann et al., 2014).

Een financieel-technische benadering van schuldenproblematiek, waarbij schulden worden gezien als een financieel probleem is dan ook niet voldoende: schulden hebben ook gevolgen voor andere maatschappelijke terreinen en levensdomeinen én voor de iemands mentale gesteldheid en gedrag (Madern, 2015; Mullainathan & Shafir, 2013). Hier moet in onderzoek en in schuldhulpverlening dan ook aandacht voor zijn, door de individuele situatie van de hulpvrager als uitgangspunt te nemen (De Nationale ombudsman, 2016). De NVVK (Vereniging voor schuldhulpverlening en Sociaal Bankieren) verzamelt al jaren cijfers over schuldhulpverlening.

In 2003 werden er bij de NVVK (Vereniging voor schuldhulpverlening en Sociaal Bankieren) 34.500 aanvragen gedaan voor schuldhulpverlening. In 2018 was dit fors gestegen tot ruim 86.000 aanvragen (NVVK, 2019; Jongerus & Wesdorp, 2012). Door deze 86.000 aanvragen zijn in 2018 ongeveer 250.000 mensen geholpen (NVVK, 2019). Het aantal huishoudens in financiële nood is echter aanzienlijk hoger, wat dus betekent dat slechts een deel van deze groep bereikt wordt met

schuldhulpverlening (NVVK, 2019). Dit constateert ook het Nibud (2019): 34% van de mensen met ernstige betalingsproblemen heeft geen enkele vorm van hulpverlening en bij meer dan de helft van hen ontbreekt professionele hulp. De NVVK (2019) en het Nibud (2019) delen de zorg dat er veel mensen met financiële problemen geen hulp zoeken en krijgen. Dit steekt te meer omdat in een problematische schuldensituatie het vaak zo is dat een schuldhulpverleningstraject met kwijtschelding de enige manier is om uit de schulden te komen, omdat de situatie zo complex is (Jungmann & Kruis, 2014). Een schuldhulpverleningstraject met kwijtschelding duurt doorgaans drie jaar en uitgangspunt is om te eindigen met een schone lei (Tiemeijer, 2016). Om gebruik te maken van een dergelijke regeling, moeten mensen bij hun gemeente aankloppen voor hulp.

## Schuldhulpverlening, een opdracht voor gemeenten

Sinds 1 juli 2012 speelt de gemeente een wettelijk gereguleerde rol in de schuldhulpverlening, door de invoering van de wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Tegelijkertijd hebben gemeenten te maken gekregen met noodzakelijke bezuinigingen. Hierdoor zijn gemeenten selectiever geworden in hun schuldhulpverlening. Zodoende zijn er groepen die geen toegang (meer) hebben tot de mogelijkheid een schuldregeling te treffen (Jungmann, Moerman, Schruer, & Van den Berg, 2012). Het werkveld ziet dan ook een toename aan schuldenaren die zich in een uitzichtloze situatie bevinden, waarbij er niet altijd een oplossing lijkt te zijn om de situatie te stabiliseren (Jungmann & Kruis, 2014). Want diegenen die uiteindelijk wel bij de gemeente terecht komen, hebben ook niet altijd zicht op een schuldhulpverleningstraject met kwijtschelding.

In 2010 kwam er slechts bij 40% van de aanvragen voor een schuldhulpverleningstraject een regeling tot stand. Dit percentage is fors gestegen: in 2018 was dit 87%. Het aantal regelingen dat ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd, is echter redelijk gelijk gebleven: van de toegekende regelingen, wordt er in zo'n 60% van de gevallen een regeling gerealiseerd (Berkhout, Baan, Broeks, Jungmann, & Wierenga, 2019). Onderzoek in 2012 wees uit dat voor regelingen die wel tot stand kwamen, geldt dat ongeveer 70% procent met een schuldenvrije toekomst is afgerond (Jungmann et al., 2012). Hoewel er geen recentere cijfers zijn over het aantal succesvol afgeronde schuldregelingen laten de cijfers gezamenlijk wel zien dat er situaties zijn waarin een schuldregeling een mogelijk uitweg is uit de schulden, maar dat dit niet altijd ook wordt gerealiseerd. Dit terwijl het (vroegtijdig) beëindigen van een schuldregeling vaak als consequentie heeft dat er in de komende vijf jaar niet opnieuw aanspraak gemaakt mag worden op schuldhulpverlening (gemeenten verschillen in aantal jaren, maar de meeste gemeenten hanteren vijf jaar). Dit betekent dus dat er bij uitval in ieder geval de komende jaren geen oplossing geboden kan worden voor een problematische schuldensituatie. Beëindiging van schuldhulpverlening heeft in veel gevallen ernstige financiële gevolgen (Raad van State, 2016), omdat schuldeisers weer komen aankloppen bij de schuldenaar voor vorderingen, inclusief bijkomende kosten (De Nationale ombudsman, 2016). Uitval (of het niet melden voor een schuldhulpverleningstraject) wordt bovendien als belangrijke risico voor het gehele systeem gezien (Berkhout et al., 2019). Gemeenten zijn voornamelijk zoekende naar een passende oplossing om uitval te voorkomen (Jungmann et al., 2014).

Uiteindelijk zijn het de uitvoerende professionals die in een schuldhulpverleningstraject het besluit moeten maken om een traject al dan niet te beëindigen. Cijfers over trajecten die wel of niet tot stand komen uiten zich op het uitvoerend niveau in reële situaties waar schuldhulpverleners mee te maken krijgen. Het zijn ook deze uitvoerende professionals, die te maken krijgen met de complexe wet- en regelgeving, de schuldeisers en een gestreste cliënt.

## Stress-sensitieve dienstverlening: een concept in ontwikkeling

Wie inzoomt op het uitvoerend niveau, komt als snel uit bij concepten als 'Street-Level Workers' en 'Street-Level Bureaucrats': in de afgelopen jaren is aandacht geweest voor onderzoek naar en vanuit het perspectief van de uitvoerende professionals. Bekend is het werk van Lipsky (1980), die in zijn boek *'Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services'* beschrijft wat er bij het werk van de uitvoerende professional komt kijken en hoe deze professionals manieren zoeken om met de dilemma's waar ze mee worden geconfronteerd om te gaan. Ook een belangrijk boek binnen dit thema is het boek *'Cops, Teachers, Counselor: Stories from the Front Lines of Public Service'* van de auteurs Musheno en Maynard-Moody (2003). Voor hun boek spraken de auteurs met bijna vijftig 'Street-Level Workers' over hun ervaringen met cliënten. De auteurs spreken over het verhaal van de 'Street-Level Worker' en gaan in op elementen die een rol spelen in dit verhaal, met name op de manier waarop deze uitvoerend professionals besluiten maken en cliënten beoordelen. Over de mogelijke spanningen die ontstaan doordat er in deze besluitvorming veel eisen en verwachtingen meespelen en frontlijnwerkers keuzes moeten maken, is ook veelvuldig onderzoek gedaan de afgelopen jaren. Een deel van deze onderzoeken zijn samengebracht in de systematische literatuurstudie van Tummers, Bekkers, Vink en Musheno (2015), waarin is gekeken naar onderzoeken over coping mechanismen van frontlijnwerkers. Ook in de studie van Tummers et al. (2015) is veel aandacht voor de interactie tussen frontlijnwerker en cliënt. Deze theorieën kunnen helpen om de interactie tussen schuldhulpverleners en cliënten te duiden.

De vraag die echter opdoemt, is hoe de stress van cliënt doorwerkt in deze interactie. Eerdere onderzoeken roepen op om de individuele situatie van de cliënt als uitgangspunt te nemen en om verdere te kijken dan de financiële gevolgen van schulden, omdat een cliënt ook stress kan ervaren door schulden.

Met de toename van inzichten over stress is ook het concept stress-sensitieve dienstverlening opgekomen. Stress-sensitieve dienstverlening is als concept echter nog volop in ontwikkeling en voornamelijk is het aantal bewezen effectieve interventies gering (Madern et al., 2018). Stress-sensitieve dienstverlening klinkt echter wel veelbelovend voor schuldhulpverlening, omdat bij problematische schuldensituaties men veelal aangeeft stress te ervaren (De Nationale ombudsman, 2016). Om te kijken hoe schuldhulpverlening verbeterd kan worden en 'stress-sensitief' kan worden ingericht, is kennis nodig over hoe stress doorwerkt in een schuldhulpverleningstraject en hoe op uitvoerend niveau wordt omgegaan met deze stress. Daarbij komt de vraag, hoe stress en stress-sensitiviteit aansluit bij andere factoren die op het uitvoerend niveau samenkomen, zoals de complexe wet- en regelgeving, bezuinigingen en veeleisende schuldeisers.

De theoretische invalshoek over de verhalen en ervaringen van uitvoerend professionals vormt samen met concrete uitdagingen binnen schuldhulpverlening een relevante vraagstelling: wat is het verhaal van de schuldhulpverlener en in hoeverre spelen stress-sensitiviteit en stress hier een rol in? Hoe kunnen schuldhulpverleners rekening houden met de individuele situatie van een cliënt en verder kijken dan financieel-technische aspecten van een problematische schuldensituatie? De inzichten uit de literatuur vertellen ons meer over de interactie tussen frontlijnwerkers en cliënten en de keuzes en beoordelingen die frontlijnwerkers maken. Deze inzichten geven echter geen antwoord op de vraag wat van schuldhulpverlening is en in hoeverre rekening wordt gehouden met de individuele situatie van cliënten. Dit antwoord is wel nodig, omdat het omgaan met stress van cliënten vermoedelijk een rol speelt binnen schuldhulpverlening, gezien eerdere uitspraken hierover in onderzoeken, zoals die van de Nationale ombudsman (2016). Wie stress-sensitiviteit beter wil begrijpen, zal moeten kijken naar het uitvoerend niveau. Het is immers de uitvoerend professional die interacteert met cliënten die aankloppen voor hulp en mogelijk stress ervaren. Hoe werkt dit



door in een schuldhulpverleningstraject? In hoeverre kan een schuldhulpverlener, gezien de werkzaamheden die de hij of zij moet verrichten, stress-sensitief zijn? En hoe speelt stress-sensitiviteit een rol in de keuzes en beoordelingen die schuldhulpverleners maken?

Om meer inzicht te vergaren over het concept stress-sensitieve dienstverlening en de dynamiek van een schuldhulpverleningstraject, zal ik in dit onderzoek antwoorden zoeken op de volgende vraag:

In hoeverre speelt stress van cliënten een rol in de beeld- en besluitvorming van schuldhulpverleners?

In de literatuur is veel aandacht voor de manier waarop besluiten worden gemaakt en hoe uitvoerend professionals hun cliënt beoordelen en het beeld van cliënten dat ze hebben (Maynard-Moody & Musheno, 2003). In dit onderzoek zal hier dan ook bijzondere aandacht voor zijn. Daarbij zal de nadruk liggen op het beoordelen van het gedrag van cliënten, omdat stress kan doorwerken in gedrag en dit de vraag oproept, in hoeverre schuldhulpverleners stress-sensitief zijn bij het beoordelen van gedrag van cliënten. De deelvragen zijn dan ook als volgt:

1. Hoe vindt besluitvorming plaats op het uitvoerend niveau van schuldhulpverlening?
2. Hoe speelt het beeld dat schuldhulpverleners hebben van hun cliënt en diens gedrag door in de keuzes die ze maken?
3. Maakt dat stress en het herkennen van stress dat dit beeld anders is?

## Wat dit onderzoek ons kan leren

Dit onderzoek is gericht op gemeentelijke schuldhulpverleningstrajecten en dus op schuldenaren die bij de gemeente aankloppen voor schuldhulpverlening. Schuldenaren die niet in een schuldhulpverleningstraject zitten, worden dus buiten beschouwing gelaten. Toch kan dit onderzoek ook waardevol zijn voor deze groep. Als schuldhulpverlening verbeterd kan worden en er meer aandacht komt voor (de gevolgen van) stress, kan het imago van schuldhulpverlening richting schuldenaren verbeterd worden, waardoor de drempel om aan te kloppen voor hulp wellicht lager wordt.

Stress-sensitiviteit is een concept dat aansluit bij de toegenomen aandacht voor de mogelijke stress van cliënten. Dit onderzoek staat toe om te kijken in hoeverre en hoe dit aansluit bij het werk en daarmee het verhaal van schuldhulpverleners. Dit kan relevante inzichten opleveren voor beleidsmakers, politici, professionals en eenieder die zich buigt over de vraag hoe stress-sensitieve dienstverlening vorm kan worden gegeven.

Bovendien kan dit onderzoek relevante inzichten opleveren voor het bredere publieke domein. In het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen' onderstreept de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het belang van het gebruiken van gedragswetenschappelijke inzichten bij het maken en uitvoeren van beleid (WRR, 2017). De doorwerking van stress is zo'n inzicht, dat niet alleen van toepassing is in financieel stressvolle situaties. Ook in andere situaties waarin hulp gezocht wordt bij de overheid, kan stress een rol spelen, zoals bijvoorbeeld bij gezinnen die onder toezicht staan van de Kinderbescherming. Hoe schuldhulpverleners hier mee omgaan, kan zodoende ook lessen opleveren voor andere domeinen. Ik claim daarbij niet dat inzichten uit deze studie direct toepasbaar zijn op situaties anders dan het schuldhulpverleningstraject. Wel hoop ik dat dit onderzoek inspiratie biedt voor vervolgonderzoek naar de rol van stress en stress-sensitiviteit binnen andere beleidsterreinen.

Dit onderzoek levert ook theoretische inzichten op. Het staat toe te kijken of en hoe stress wordt toegekend als eigenschap van cliënten én hoe stress-sensitiviteit als eigenschap van frontlijnwerkers

en rol kan spelen binnen publieke dienstverlening. In de literatuur is hier nog weinig aandacht voor. Bovendien ben ik in alle onderzoeken naar frontlijnmedewerkers geen onderzoeken tegengekomen waar het ging over de schuldhulpverlener. De focus op schuldhulpverleners van mijn onderzoek is in die zin dan ook een aanvulling op de bestaande theorie, maar bovenal is het een aanvulling omdat het speciale aandacht geeft aan de stress die cliënten mogelijk meebrengen in hun interactie met frontlijnwerkers.

Daarnaast heeft dit onderzoek ook nog een bredere theoretische relevantie, door te laten zien hoe gedragswetenschappelijke inzichten kunnen worden gebruikt voor bestuurskundig onderzoek. Het gebruik van deze inzichten uit de psychologie kunnen bijdragen aan ons begrip van belangrijke fenomenen in bestuurskundig onderzoek en de bestuurskundige praktijk. Op deze manier kunnen (psychologische) processen tussen burgers en politieke en publieke actoren blootgelegd worden (Grimmelikhuijsen, Jilke, Olsen, & Tummers, 2017).

## Leeswijzer

Ik vervolg dit onderzoeksrapport met een context hoofdstuk om te verkennen welke (f)actoren een rol spelen in het werk van schuldhulpverleners: de schuldenaar (met speciale aandacht voor diens stress), de crediteuren en ten slotte beleid en wetgeving op dit beleidsterrein. Daarna volgt een theoretische uitweiding over frontlijnwerkers en hun gebruik van coping mechanismen. Voordat ik daarna de resultaten van de dataverzameling presenteer, leg ik uit hoe de verschillende componenten van dit onderzoek samenhangen en welke keuzes ik heb gemaakt voor het onderzoeksdesign. In het daaropvolgende hoofdstuk presenteer ik de resultaten, waarna ik in het laatste hoofdstuk de resultaten analyseer, de hoofd- en deelvragen beantwoordt en aanbevelingen doe.

Om de leesbaarheid van dit rapport te vergroten, zijn enkele keuzes gemaakt. Zo spreek ik over de term schuldhulpverleners, om te verwijzen naar de geïnterviewden die ik heb gesproken. Voor dit onderzoek heb ik echter niet enkel gesproken met schuldhulpverleners, als in diegenen die uiteindelijk besluiten maken over het al dan niet voortzetten van een schuldregeling of inschatten of een schuldregeling mogelijk is. Ik heb ook gesproken met sociaal werkers, die het ondersteunen van mensen met schulden als onderdeel van hun werkzaamheden hebben. Voor de leesbaarheid van dit document zal ik echter in het vervolg van dit document de term schuldhulpverleners gebruiken, erop doelend dat alle geïnterviewden, zij het op verschillende manieren, hulp verlenen aan mensen met schulden. Voor de leesbaarheid is ook gekozen om altijd te spreken over cliënten, bij het verwijzen naar mensen met schulden die aankloppen bij de gemeente voor hulp (hoewel sommige geïnterviewden spraken over klanten of inwoners, in plaats van over cliënten).

Tot slot: voor dit onderzoek is ook gesproken met twee ervaringsdeskundigen die zelf vanuit een problematische schuldensituatie in een schuldhulpverleningstraject terecht zijn gekomen. Hun verhaal is een waardevol perspectief dat aan de hand van tekstboxen wordt gepresenteerd. Deze verhalen zijn dus niet zozeer onderdeel geweest van de analyse, omdat de analyse zich met name richt op de kant van de professional, maar de verhalen van de kant van de cliënt laten wel zien hoe een problematische schuldensituatie en de stress die daarbij komt kijken, wordt ervaren.

# Context: Schuldenproblematiek en schuldenbeleid in Nederland

In dit contexthoofdstuk zal verder worden ingegaan op de schuldensituatie in Nederland. Zoals reeds benoemd komen in een problematische schuldensituatie meerdere factoren samen, die vaak resulteren in een complexe situatie, die zich maar moeilijk laat oplossen. Deze factoren zullen in dit hoofdstuk nader worden toegelicht. Het gaat dan ten eerste over de schuldenaar. Besproken zal worden wat de gevolgen zijn van problematische schulden voor zowel de schuldenaar als de samenleving. Daarnaast zal uitvoerig worden ingegaan op de mogelijke stress die schuldenaars kunnen ervaren, omdat dit speciale aandacht heeft in dit onderzoek. Ten tweede zal nader worden ingegaan op de crediteuren en de bevoegdheden die zij hebben. Het gaat ten derde om de wet- en regelgeving die van toepassing is. Nadruk ligt hier op de rol van de gemeente.

## De schuldenaar

Wat weten we over diegenen, die zich in een problematische schuldensituatie bevinden? De NVVK publiceert elk jaar cijfers over schuldhulpverlening en schuldenaren. Deze cijfers laten zien dat schuldenaren die een verzoek om schuldhulpverlening hebben ingediend gemiddeld een schuld van €43.300 hadden openstaan bij 14 schuldeisers (NVVK, 2019). In 2011 was de gemiddelde schuld met €30.000 een stuk lager (Jungmann et al., 2012). Schulden zijn de afgelopen jaren dus hoger geworden en het aantal schuldeisers per schuldenaar is ook gestegen (Aarts, Douma, Frierson, Schrijvershof, & Schut, 2011). Aangezien meer dan 20 procent van de schuldenaren ouders met kinderen zijn, is ook de kans op sociale uitsluiting van kinderen groter geworden (Jongerus & Wesdorp, 2012). Waar voorheen de groep schuldenaren bovendien werd gekenmerkt door mensen met een uitkering of een laag inkomen, is deze groep de afgelopen jaren meer divers geworden en bevinden zich in deze groep ook mensen met een (boven) modaal inkomen (Madern, 2014; Zuithof & Mateman, 2015). Er is dan bijvoorbeeld sprake van een scheiding waardoor schulden worden gemaakt. Desalniettemin hebben uitkeringsgerechtigden vaker schulden dan niet-uitkeringsgerechtigden (UWV, 2015). Groepen die meer kans hebben op schulden zijn mensen met een migratie-achtergrond en eenoudergezinnen (UWV, 2015). Daarnaast neemt het aandeel jongeren (tot 26 jaar) in de groep aanvragers toe (Madern, 2014).

Het blijven bestaan van een problematische schuldensituatie heeft allerlei (maatschappelijke) gevolgen (Jungmann et al., 2014). Het Nibud heeft berekend dat een schuldsituatie die niet wordt opgelost de maatschappij ruim €100.000 kost (Madern, 2014). Maar het hebben van financiële problemen zorgt er ook voor dat mensen vaker afwezig zijn op hun werk, niet optimaal presteren op hun werk, gemiddeld langer gebruik maken van een uitkering en meer moeite hebben met het vinden van een baan (Jongerus & Wesdorp, 2012; Madern, 2014; UWV, 2015; Van Geuns, Jungmann, Kruis, Calkoen, & Anderson, 2011). Bovendien vergroten schulden de kans op niet-nalevend gedrag bij uitkeringsgerechtigden, wat als mogelijk gevolg heeft dat er een boete wordt opgelegd of een maatregel wordt getroffen (UWV, 2015). Ook brokkelen sociale netwerken af en worden huishoudens afhankelijk van hulp van familie, vrienden en hulpverlening en hebben vaak geen geld om mee te doen met sociale activiteiten (Madern, 2014; Zuithof & Mateman, 2015). Mensen komen steeds meer aan de rand van de maatschappij te staan en de sociale omgeving wordt steeds kleiner (Madern, 2014). Zij zullen minder in staat zijn om een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving. Voor de overheid is dit dan ook een motivatie om schuldhulpverlening aan te bieden: productieve

mensen dragen bij aan welvaart en belastingen, dus schuldhulpverlening maakt het mogelijk dat burgers weer een bijdrage kunnen leveren aan de (werkende) samenleving (Wessels, 2011).

Naast maatschappelijke gevolgen werken schulden ook door in iemands fysieke en psychische gezondheid. 'Van de mensen met problematische schulden heeft 53 procent last van gezondheidsproblemen, stress, slapeloosheid en/of bevindt zich in een depressie' (Landelijke Platform Schuldhulpverlening (2004) in Madern, 2014, p.23). Het voortbestaan van schulden draagt er ook aan bij dat er vooralsnog geen einde komt aan stress en bestaansonzekerheid, die op hun beurt het algemene functioneren van een schuldenaar negatief beïnvloeden (Jungmann et al., 2014). Met deze inzichten is het dan ook niet geheel verrassend dat onderzoek uitwijst dat bij een het zoeken naar oplossing voor een problematische schuldensituatie er niet alleen juridische belemmeringen kunnen zijn, maar dat het gedrag van een schuldenaar ook belemmerend kan werken, als gevolg van hun fysieke of psychologische gesteldheid.

Mensen met problematische schulden kunnen in een dynamiek terecht komen waarin ze vooral bezig zijn met het overleven en niet (meer) werken aan een structurele oplossing (Jungmann et al., 2014). Sinds de publicatie van het boek 'Schaarste'(Mullainathan & Shafir, 2013) is er een sterke toename van aandacht voor de rol van stress in een situatie met problematische schulden. Door stress kan een neerwaartse spiraal ontstaan: juist op het moment dat het extra belangrijk is om geen domme dingen te doen, gaan psychologische mechanismen spelen die het moeilijker maken verstandige financiële keuzes te maken en om de lange termijn voor ogen te houden. 'Niet zelden zijn financiële paniekoetbal, contraproductieve beslissingen of algehele passiviteit het resultaat van stress' (Tiemeijer, 2016, p.13). Om te begrijpen wat stress kan doen in een schuldhulpverleningstraject en waarom het kan leiden tot gedrag dat belemmerend werkt, is het goed om meer te weten over wat stress met je doet. Deze inzichten zijn ook nodig om op een later moment te kunnen duiden wat ervaringen van schuldhulpverleners zijn met de stress van cliënten. Daarom zal ik nu wat uitvoeriger ingaan op wat stress met iemand kan doen.

### Ervaringsdeskundige aan het woord

'Schulden houden je altijd heel erg bezig. Daar sta je mee op en daar ga je mee naar bed, dat is verschrikkelijk. En dan heb ik het niet over schulden die beheersbaar zijn, de schulden waarvan je weet, die kan ik betalen. Daar heb ik nooit moeite mee gehad. Want daar heb ik altijd mee om moeten gaan. Het wordt pas een 'stressding' als je schulden hebt die je niet meer kan aflossen, als je rekeningen moet laten liggen waar je niks mee kan. Maar op het moment dat als je weet dat wat je ook doet, het niet opgelost wordt, dan is het hel. Ik kan het niet anders zeggen.'

### Stress

Om stress te begrijpen, zijn inzichten uit zowel hersen- als gedragswetenschappelijke hoek relevant. Vanuit de hersenwetenschappen kan namelijk uitgelegd worden wat stresshormonen in ons lichaam doen (McEwen, 2016). Anderzijds vertellen gedragswetenschappelijke inzichten wat stress met ons gedrag doet. Het boek Schaarste (Mullainathan & Shafir, 2013) is hier een voorbeeld van. In dit boek wordt gesteld dat als we schaarste ervaren (bijvoorbeeld gebrek aan geld), dit onze bandbreedte vermindert, ofwel ons cognitieve vermogen om onder andere aandacht op te brengen, goede beslissingen te maken en verleidingen te weerstaan (Mullainathan & Shafir, 2013).

De hersenwetenschappelijke en gedragswetenschappelijke inzichten worden vaak door elkaar gebruikt, maar bieden beide relevante inzichten die ons wat kunnen vertellen over wat de constante druk van financiële problemen met je kunnen doen. Daarbij moet gezegd worden dat een verhoogd niveau aan stresshormonen of een (tijdelijk) gevoel van schaarste, niet in zichzelf een negatieve

uitwerking op ons hoeft te hebben. De focus die we kunnen ervaren door stress kan ons helpen om toe te werken naar een deadline. En de reactie van ons lichaam in een stressvolle situatie, is een oerinstinct die ons in staat stelt snel te reageren als de situatie dat van ons vraagt, bijvoorbeeld als je snel opzij moet springen om een slingerende auto te ontwijken.

Waar het in het kader van dit onderzoek om gaat, is wat er met je gebeurt of kan gebeuren in een situatie waarin je constant onder druk staat. Hiermee wordt bedoeld dat het niveau van stresshormonen hoog blijft en dat door een constant gevoel van schaarste je bandbreedte op begint te raken. Dit is het beeld dat wordt geschetst van een problematische schuldensituatie, zowel in eerdere onderzoeken als door de ervaringsdeskundigen en schuldhulpverleners die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd zijn. De dreiging die uitgaat van schuldeisers is een stressor (De Nationale ombudsman, 2016), evenals de mogelijkheid dat elke brief die op de mat valt een nieuwe aanmaning kan zijn. Bovendien vraagt een gebrek aan geld constant je aandacht (Mullainathan & Shafir, 2013): bij het doen van boodschappen, bij het zien van de schoenen van je kind die te klein worden of wanneer de wasmachine begint te haperen.

### *De doorwerking van stress*

In onderstaande tekst zal gesproken worden over gedrag als gevolg van stress. Dit is niet geheel hetzelfde als het concept van schaarste dat Mullainathan en Shafir (2013) hebben geïntroduceerd, maar gedrag als gevolg van aanhoudende schaarste is nagenoeg hetzelfde als gedrag dat vanuit de hersenwetenschap wordt gezien als de gevolgen van aanhoudende stress: tunnelvisie, het minder goed kunnen bedwingen van impulsen, vergeetachtigheid, korte termijn denken in plaats van ook kijken naar lange termijn gevolgen van keuzes, een lagere productiviteit en concentratie en een verminderd vermogen om informatie te verwerken (Babcock, 2014; Diamond, 2013; Hackman et al., 2015; Madern et al., 2018; Mullainathan & Shafir, 2013; Van Dam, 2018).

Vanuit de hersenwetenschappelijke inzichten over stress wordt dit gedrag veelal verklaard door de verminderde werking van de prefrontale cortex, als gevolg van het omhoogschieten van het niveau van onze stresshormonen. In een stresssituatie bereidt ons lichaam zich voor om snel te kunnen reageren op datgene wat stress veroorzaakt (Babcock, 2014). Een uitgebreidere beschrijving van hoe onze hersenen reageren, is te vinden in bijlage 2. In het kort komt het op het volgende neer. Om snel te kunnen reageren, zet ons brein bepaalde functies buiten spel, die de snelheid van onze reactie kunnen vertragen. Dit zijn de zogeheten executieve functies, die zich bevinden in de prefrontale cortex in ons brein (Van Dam, 2018). Executieve functies zijn onmisbaar om te functioneren, omdat deze functies betrokken zijn bij doelgericht gedrag, het onderdrukken van onwenselijke emoties of gedachten, nadenken, besluiten maken, plannen of plannen bijstellen als de situatie er om vraagt, onthouden waar we mee bezig zijn, concentreren, impulsen beheersen en verleidingen weerstaan, iets vanuit een ander perspectief bekijken, informatie verwerken en bij zelfreflectie (Babcock, 2014; Diamond, 2013; Hackman et al., 2015; Madern et al., 2018; Van Dam, 2018).

Wat het verminderd beschikbaar zijn van de prefrontale cortex betekent voor onze mentale prestaties, hangt af van de duur van het stressmoment en de mate waarin er tussen stressmomenten in een stressvrije periode zit. Een kortdurend stressmoment, en dus een tijdelijke verhoging van het niveau van stresshormonen, kan een positieve uitwerking hebben op onze mentale prestaties (Dhabhar, 2018). De tunnelvisie die al genoemd werd, stelt ons in staat om ons alleen te richten op datgene wat op dat moment onze aandacht opeist. Deze focus kan bijvoorbeeld in de aanloop naar een deadline in ons voordeel werken. Het verband tussen mentale prestaties en stress verandert echter als ons lichaam niet de kans krijgt om het niveau aan stresshormonen terug te brengen naar

het normale niveau. Dit kan gebeuren als stress aanhoudt, of als er te weinig of te korte herstelmomenten tussen stressmomenten in zitten.

We spreken van kortdurende stress als stress minuten of enkele uren duurt. Als stress meerdere uren per dag, wekenlang of maandenlang duurt, spreken we van chronische stress (Dhabhar, 2018). Dan gaat stress op een andere manier doorwerken in onze mentale prestaties en gedrag. De belangrijkste dynamiek die hierin een rol speelt, is de verminderde werking van de prefrontale cortex en daarmee ook onze executieve functies. Bovendien betekent een tunnelvisie dat alles wat buiten de tunnel valt, te weinig aandacht krijgt en op een later moment mogelijk een probleem wordt.

Mullainathan en Shafir (2013) geven het voorbeeld van het aangaan van een lening om de huur te kunnen betalen (een probleem dat zich nu voordoet en acuut om een oplossing vraagt). Door een korte termijn focus lijkt de lening voor nu het probleem op te lossen, maar de lange termijn gevolgen van de keuze om een lening aan te gaan, blijven onderbelicht, terwijl de lening een snel oplopende rente met zich mee brengt en er in de toekomst weinig perspectief is op het kunnen terugbetalen van de lening. Een ander bekend voorbeeld is het ordenen van de administratie bij aanmelding bij schuldhulpverlening: als de administratie niet op orde is, kan het door stress erg moeilijk zijn om dit voor elkaar te krijgen, omdat we door stress minder in staat zijn om ons te concentreren, te onthouden waar we mee bezig zijn, te plannen, etc. Stress kan dan de noodzakelijke handeling in de weg staan en zodoende een belemmering zijn om toegelaten te kunnen worden tot schuldhulpverlening.

### Ervaringsdeskundige aan het woord

‘Kijk, als je een afspraak maakt en je kan een afspraak nakomen, dan is dat geen stress. En als dat goed is en je kan het nakomen, is er geen stress. Er komt pas stress op het moment dat je in een situatie gaat komen dat je denkt ‘ik hoef niet eens meer te bellen, want ik kan niets afspreken, ik heb het gewoon niet’. Dat is pas stressen. [...] En dan word je dus na jaren een goede betalende schuldflosser in een keer iemand met code rood. En dat is vervelend, dan ga je in een situatie komen dat je je brievenbus niet meer open durft te doen.’

### *Stress in een problematische schuldensituatie*

Vertaald naar een problematische schuldensituatie kan gedrag als gevolg van stress betekenen dat brieven niet meer worden open gemaakt (niet nadenken over gevolgen lange termijn), het niet lukt de benodigde documenten aan te leveren voor een schuldregeling (vergeetachtigheid, niet kunnen concentreren) of dat er nieuwe schulden worden gemaakt (moeite met het bedwingen van impulsen) (Jungmann & Wesdorp, 2017). Zo zag de Nationale ombudsman dat het niet kunnen aanleveren van de benodigde documenten om schuldhulpverlening op te starten aanleiding voor de gemeente kan zijn om een aanvraag af te wijzen (De Nationale ombudsman, 2016). Gedrag als gevolg van stress kan dus belemmerend werken en zelfs resulteren in het (vroegtijdig) beëindigen van een schuldhulpverleningstraject.

Bovenstaande tekst illustreer wat aanhoudende stress kan doen en voor gevolgen kan hebben in een problematische schuldensituatie. In meerdere onderzoeken, maar ook door de ervaringsdeskundigen die in het kader van dit onderzoek gesproken zijn, wordt benoemd dat een problematische schuldensituatie gepaard gaat met stress (Madern, 2015; Van Dam, 2018). Daarom is het van belang hier aandacht aan te besteden. Maar deze wetenschappelijke inzichten geven geen uitsluiting over wanneer gedrag gestuurd is door stress en wanneer niet. Dit is simpelweg niet zichtbaar, in dit geval niet voor de schuldhulpverlener die met het gedrag van zijn cliënten te maken krijgt. Dit roept de vraag op hoe schuldhulpverleners omgaan met dit gedrag. In hoeverre schrijven ze het toe aan stress? En in hoeverre reageren ze anders op dit gedrag, als ze het toeschrijven aan stress? Stress lijkt

te vragen om een reactie van een schuldhulpverlener, maar hoe dit gebeurd, kan alleen duidelijk worden als met schuldhulpverleners wordt gesproken over hun werk de rol van de stress van de cliënt hierin. Maar voordat we ons gaan verdiepen in dit perspectief van de schuldhulpverleners, moeten we ook wat weten over andere (f)actoren die een rol spelen binnen schuldhulpverlening, te beginnen met de crediteuren.

### Ervaringsdeskundige aan het woord

‘Je zit gewoon in een overlevingsstand. Dus je bent bezig om de dag door te komen en te zorgen dat je de volgende rekening kan betalen. En je bent echt niet bezig met ‘wat zal ik morgen eens gaan doen met mijn kinderen’ of ‘zal ik in de vakantie een dagje weggaan of een weekendje wegplannen’, want dat zit er gewoon niet in. En het onvoorspelbare, dat levert de meeste stress op. Dus als je nog niet in een traject zit, maar wel de dreiging hebt van beslaglegging. En iedere dag kan er weer een brief op de mat vallen. Iedere brief die je krijgt, of ieder telefoontje, is een stresspiek. En dat dat onvoorspelbaar is, dat is het zwaarste. En dat is echt moeilijk. [...] Dus voordat je het traject in gaat heb je de druk van het onzekere, dat onstabiele, bijvoorbeeld ineens een deurwaarder aan de deur. En dat is heel fijn op het moment dat je zo’n schuldhulpverleningstraject in gaat. Maar dan ga je wel, als dat eenmaal gewend is, een andere druk ervaren, namelijk die van ‘ik lig continu onder toezicht van iemand’ en ‘ik moet mijzelf ieder jaar of iedere maand, afhankelijk van het traject dat je hebt, verantwoorden en uitleggen wat ik wel en niet heb gedaan’. Dat is ook weer druk.’

### De crediteuren

In een problematische schuldensituatie zijn er gemiddeld zo’n 14 crediteuren in beeld (NVVK, 2019). De afgelopen jaren zijn de bevoegdheden van crediteuren uitgebreid, met een toenemende complexiteit als gevolg. Hierbij speelt ook een rol dat er sprake is van een steeds verdergaande economische gerichtheid en professionalisering van het creditmanagement, waardoor crediteurs geprikkeld worden om bij de incasso van hun vordering tot het uiterste te gaan (Jungmann et al., 2012). Vaker dan in het verleden worden door crediteuren grote aantallen vorderingen verkocht en als deze verkocht zijn, heeft de nieuwe eigenaar als regel geen belang meer bij een goede relatie met de schuldenaar, maar een belang bij maximalisering van de opbrengst (Jungmann et al., 2012). De relatie met de schuldenaar is ook verwaterd door de verandering van werkwijze van deurwaarders. De in 2001 ingevoerde landelijke bevoegdheid heeft eraan bijgedragen dat gerechtsdeurwaarders door het hele land werken (Jungmann et al., 2012). Waar voorheen huishoudens met een beperkt aantal lokaal werkende gerechtsdeurwaarders te maken hadden, die daardoor een breder beeld van de situatie hadden, is er nu meer afstand ontstaan tussen deurwaarders en schuldenaren (Jungmann et al., 2012). Daardoor weten gerechtsdeurwaarders vaak niet of en zo ja hoeveel collega’s bij dezelfde schuldenaar bezig zijn om vorderingen te innen en beslag te leggen, door gebrek aan centrale informatie (Jungmann et al., 2012). ‘Er kan een ware *run* op de schuldenaar ontstaan, waarbij elke schuldeiser voor zich probeert zoveel mogelijk geld terug te halen, daarbij soms ontoelaatbare druk uitoefent en niet zelden de incasso-activiteiten van de ander doorkruist’ (Tiemeijer, 2016, p. 7). Dat hierin ook verschillende takken van de overheid optreden als crediteur, komt de complexiteit zeker niet ten goede.

De overheid is een van de grootste crediteuren in Nederland (De Nationale ombudsman, 2019), mede door de grote invloed van de overheid op het huishoudbudget (De Nationale ombudsman, 2013). Meerdere overheidsinstanties staan in de top vijf van meest voorkomende crediteuren: de Belastingdienst, gemeenten, en de CJIB (NVVK, 2019). Dat de overheid ook een elementaire zorgplicht heeft richting haar burgers, lijkt zich soms moeilijk samen te voegen met de rol van de

overheid als crediteur. Volgens De Nationale ombudsman is er dan ook reden tot bezorgdheid, gezien de effecten van invorderingsmaatregelen en van verrekeningen in concrete situaties (De Nationale ombudsman, 2013).

### *Beslaglegging en de beslagvrije voet*

In een schuldensituatie kan beslag worden gelegd op je inkomen (ook op je uitkering) en op je goederen. Gerechtsdeurwaarders kunnen eigenlijk op bijna alle goederen beslag leggen, behalve op onder meer bed en beddengoed, voedsel voor een maand en 'gereedschap van ambachtlieden' (Jungmann et al., 2012). Om te voorkomen dat schuldenaars door beslaglegging op hun inkomen zo weinig geld hebben dat ze niet meer kunnen rondkomen, is er een wettelijk minimum vastgelegd, waar geen beslag op mag worden gelegd: de beslagvrije voet (Tiemeijer, 2016). De berekening van de beslagvrije voet is echter complex. Als een deurwaarder niet alle benodigde informatie heeft van een schuldenaar om de beslagvrije voet in diens specifieke situatie te berekenen, wordt de beslagvrije voet vastgesteld op basis van een schatting. Uitgangspunt hierbij is een beslagvrije voet ter hoogte van 90% van de bijstand (Jungmann et al., 2012). 'Het idee is dat de schuldenaar bij een te diep gelegd beslag wel reageert en om correctie verzoekt. In de praktijk verloopt dit echter moeizaam' (Jungmann et al., 2012, p. 60). Bovendien valt een beslagvrije voet op basis van een schatting bijna altijd te laag uit. Daarnaast kan het gebeuren dat verschillende crediteuren verhaal zoeken, wat ertoe leidt dat er te veel beslag wordt gelegd, omdat crediteuren niet op de hoogte zijn van beslaglegging door anderen (Jungmann et al., 2012). Als gevolg blijft er te weinig geld over om rond te komen en moeten er nieuwe schulden worden gemaakt (Tiemeijer, 2016).

Ook gaan overheidsdiensten ieder hun eigen weg als het gaat om invorderen, met ieder eigen regels en procedures (Tiemeijer, 2016). Zij beschikken hierbij over een groot arsenaal aan incasso-instrumenten en er is niet altijd een rechterlijk vonnis nodig om over te gaan tot dwanginvordering, waardoor verschillende takken van de overheid relatief makkelijk vorderingen te kunnen innen (De Nationale ombudsman, 2019). Zo kan de Belastingdienst openstaande vorderingen verrekenen met toeslagen die worden uitgekeerd (Tiemeijer, 2016). Vorderingen ontstaan vaak, omdat toeslagen als voorschot worden verstrekt, maar in 27% van de gevallen (deels) niet worden toegekend (De Nationale ombudsman, 2019). Zo kunnen onverwachts schulden ontstaan als een terugvordering van toeslagen niet betaald kan worden. Want twee jaar lang huurtoeslag terugbetalen, kan zomaar in de duizenden euro's lopen.

De Nationale ombudsman constateerde in 2013 al dat de overheid steeds verdergaande bevoegdheden heeft om te incasseren, waarvan de burger steeds ingrijpendere gevolgen ondervindt (De Nationale ombudsman, 2013). Als terugvorderingen niet tijdig worden betaald, mag de Belastingdienst tot maximaal €1.000 direct van de rekening van de schuldenaar incasseren. Ook de CJIB en gemeenten mogen dit (De Nationale ombudsman, 2013). Bij het verrekenen van vorderingen met toeslagen of de overheidsvordering tot maximaal €1000 hoeft bovendien niet vooraf rekening gehouden te worden met de beslagvrije voet (Tiemeijer, 2016; Jungmann et al., 2012).

Daarnaast zijn aanmaningskosten nergens zo hoog als bij verkeersovertredingen (De Nationale ombudsman, 2019). Wie een boete niet op tijd betaalt, krijgt een aanmaning met daarbij direct een verhoging van vijftig procent en bij het uitblijven van betaling is het openstaande bedrag bij een tweede aanmaning al drie keer zo hoog als het oorspronkelijke bedrag (Tiemeijer, 2016). Bij CJIB-vorderingen is het bovendien niet mogelijk om een betalingsregeling te treffen, wat betekent dat als iemand niet in staat is het hele bedrag op tijd te betalen, de vordering wordt verhoogd met een boete (Jungmann et al., 2014).



De Nationale ombudsman heeft in de afgelopen jaren de overheid meerdere malen opgeroepen om zich beter op te stellen in haar rol als schuldeiser (De Nationale ombudsman 2013; De Nationale ombudsman, 2019). Desalniettemin is het juist de overheid die niet altijd meewerkt aan een schuldhulpverleningstraject of traag reageert op een informatieverzoek (De Nationale ombudsman, 2019). Dit maakt het er niet makkelijker op om in een problematische schuldensituatie een oplossing te vinden. In een eerste reactie heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid overigens te kennen gegeven dat het kabinet en de uitvoeringsorganisaties zich onverminderd blijven inzetten voor een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso (Van Ark, 2019).

## Wet- en regelgeving

### *Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Kamerstukken II, 32291, nr.3)*

De nationale overheid ziet het oplossen van problematische schulden als noodzakelijk, omdat deze schulden een belemmerende factor zijn voor het volwaardig participeren in de samenleving. Bij het realiseren van effectieve schuldhulpverlening om problematische schulden aan te pakken, zag de nationale overheid een belangrijke rol weggelegd voor gemeenten. Met de invoering van de Wgs is dan ook een 'bodem' gelegd onder schuldhulpverlening, waaraan alle gemeenten moeten voldoen. De nationale overheid is systeemverantwoordelijke, maar gemeenten moeten de kwaliteit en toegankelijkheid van schuldhulpverlening waarborgen.

Van de schuldenaar wordt medewerking verwacht aan de uitvoering van de afgesproken schuldregeling. Ook mogen geen nieuwe schulden worden gemaakt. Om schuldenaars bovendien te prikkelen om mee te (blijven) werken aan een schuldhulpverleningstraject, is er een blijvende dreiging dat bij beëindiging van de schuldhulpverlening de schuldenaar opnieuw wordt geconfronteerd met schuldeisers en alle daaraan verbonden gevolgen. Andere partijen zijn echter ook verantwoordelijk. Van crediteuren wordt verwacht dat ze bereid zijn mee te werken aan de schuldhulpverlening en van schuldhulpverleners wordt gestandaardiseerd maatwerk verwacht. Aangezien gemeenten de kwaliteit en toegankelijkheid moeten waarborgen, mogen gemeenten geen groepen op voorhand uitsluiten van schuldhulpverlening. Op individuele gronden kan dit wel, maar dit moet wel duidelijk in beleidsregels worden opgeschreven. Gemeenten moeten indien mogelijk sancties opleggen als een cliënt niet of onvoldoende meewerkt aan een schuldhulpverleningstraject.

De Wgs, die sinds 1 juli 2012 van kracht is, is een kaderwet die gemeenten verplicht om te voorzien in schuldhulpverlening met beperkte wacht- en doorlooptijden en brede toegankelijkheid (Berkhout et al., 2019). In combinatie met bezuinigingen is dit voor gemeenten geen gemakkelijke opgave. Gemeenten zijn onder druk van bezuinigingen restrictiever geworden (De Nationale ombudsman, 2016), waardoor er een groep is voor wie geldt dat zij geen toegang (meer) hebben tot een poging om een schuldregeling te treffen, bijvoorbeeld als zij in de afgelopen vijf jaar al eerder schuldhulpverlening hebben gehad of hiertoe een poging hebben gedaan (Jungmann et al., 2012). Er zijn nog allerlei ge- en verboden die gemeenten hanteren, zoals het moeten nakomen van afspraken, het wegdoen van een auto (als deze niet noodzakelijk is voor woon- en werkverkeer) en het niet mogen aangaan van nieuwe schulden (Jungmann et al., 2014). Bovendien wordt er – in toenemende mate – gekeken naar de motivatie van een hulpvrager om te kijken of iemand een schuldregeling met een goed gevolg kan en wil doorlopen (Jungmann & Kruis, 2014). Positief in deze is dat wordt signaleerd dat de schuldhulpverlening zich ontwikkelt van 'sterk technisch en juridisch georiënteerd naar een vakgebied met meer aandacht voor gedrag en voor de groep die niet in de schuldregeling kan' (Zuithof & Mateman, 2015, p.24). Desalniettemin zijn er weinig producten binnen schuldhulpverlening die gericht zijn op het motiveren van de cliënt.

Gemeenten worden ook geconfronteerd met een toenemende vraag om schuldhulpverlening, waarbij de situaties van de hulpvragers steeds complexer worden (De Nationale ombudsman, 2016; Van Geuns et al., 2011). Het werkveld ziet daarbij een toename aan schuldenaren die zich in een uitzichtloze situatie bevinden, waarbij er niet altijd een oplossing lijkt te zijn om de situatie te stabiliseren (Jungmann & Kruis, 2014). Bij een problematische schuldensituatie is een schuldregeling met kwijtschelding vaak de enige manier waarop de problematische situatie kan worden aangepakt (Jungmann & Kruis, 2014). Deze regeling duurt doorgaans drie jaar en uitgangspunt is om te eindigen met een schone lei (Tiemeijer, 2016). De praktijk is echter weerbarstig. In 2010 kwam er slechts bij 40% van de aanvragen een regeling tot stand. Voor deze regelingen geldt dat ongeveer 70% procent met een schuldenvrije toekomst wordt afgerond (Jungmann et al., 2012, p.38). Een (gedeeltelijke) verklaring voor deze uitval is de groeiende nadruk op zelfredzaamheid en de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Onderzoek toont namelijk aan dat schuldhulpverleners meer van schuldenaren zijn gaan vragen: zij moeten meer zelf doen, zoals bijvoorbeeld het zelf corrigeren van verkeerd aangevraagd toeslagen. Er is een groep die dit niet goed zelf voor elkaar krijgt en een deel valt zodoende dan ook uit (Jungmann & Kruis, 2014). 'Financiële zelfredzaamheid komt niet vanzelf, we moeten de consument daarbij steunen, bijvoorbeeld door beleid, regels, voorzieningen, communicatie en directe ondersteuning' (Madern, 2014, p.34). De samenleving is te complex voor een grote groep mensen, en juist deze groep, vaak mensen met een laag inkomen, heeft ook (risico op) problematische schulden. Voor hen is wet- en regelgeving vaak moeilijk te overzien en te begrijpen en zodoende leiden bestaande wetten en regels in de uitvoeringspraktijk tot ongewenste, onbedoelde of onredelijke effecten (De Nationale ombudsman, 2019). Een deel van het ontstaan van schulden wordt dan ook toegeschreven aan deze complexiteit (De Nationale ombudsman, 2013).

Een voorbeeld van een complexe regeling waar de afgelopen jaren veel om te doen is geweest, is de beslagvrije voet. De in juli 2017 aangenomen Wet vereenvoudiging beslagvrije voet laat vooralsnog op zich wachten: deze is uitgesteld tot ten minste 2021 (De Nationale ombudsman, 2019). Er zijn dus wel plannen voor maatregelen en oplossingen voor problemen waar men nu tegen aan loopt, maar 'toch is het grootste deel van de voorgenomen maatregelen en bedachte oplossingen nog lang niet gerealiseerd' (De Nationale ombudsman, 2019, p.10).

Al met al komt er in een problematische schuldensituatie veel samen: complexe wet- en regelgeving en meerder schuldeisers die op allerlei wijzen hun vorderingen proberen te innen. Dit heeft zijn weerslag op de schuldenaar: problematische schulden brengen dan vaak ook veel stress met zich mee. En deze stress heeft vervolgens ook weer een weerslag op de schuldenaar. Deze doorwerking van stress zal in het volgende hoofdstuk besproken worden.

# Theorie: schuldhulpverleners als frontlijnwerkers

In het inleidende hoofdstuk werd al verwezen naar onderzoeken die hebben gefocust op het uitvoerend niveau en de dynamiek die daarbij komt kijken. In dit hoofdstuk zullen deze onderzoeken worden besproken en geanalyseerd, om te kijken welke inzichten kunnen worden meegenomen om de resultaten van dit onderzoek op een later punt te kunnen duiden.

## De uitvoering van beleid

De doorwerking van beleid kan een grote impact hebben op de levens van burgers. Zo kan het gemeentelijk beleid om schuldhulpverlening te beëindigen als er nieuwe schulden zijn gemaakt, een grote impact hebben op het leven van mensen met financiële problemen. Het besluit om een schuldhulpverleningstraject te beëindigen, wordt uiteindelijk gemaakt door een schuldhulpverlener, op het uitvoerend niveau. Deze schuldhulpverlener moet de vertaalslag maken van beleid naar de concrete situatie waarin het beleid moet worden toegepast. Op deze manier is een schuldhulpverlener een cruciaal persoon in het beleid en, zo wordt in de literatuur gesteld, is deze medewerker op het uitvoerend niveau feitelijk de 'beleidsmaker' voor de individuele cliënt (Lipsky, 1980).

Ook politieagenten, docenten en verpleegkundigen zijn stuk voor stuk publieke dienstverleners die met hun werkzaamheden in directe interactie met burgers staan en zodoende beleid uitvoeren (Lipsky, 1980). In 1980 kwam Lipsky met het opzienbarende boek *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, waarin hij het concept van de 'Street-Level Bureaucrat' introduceerde. Lipsky trachtte met zijn boek het werk van publieke dienstverleners op het uitvoerende niveau van binnenuit te begrijpen. Zijn boek ging niet over wat anderen, zoals managers of beleidsmakers, wilden van de frontlijnwerkers, maar juist over de dagelijkse realiteiten van het werk van deze medewerkers (Brodkin, 2012). Een ander boek dat het uitvoerend niveau in het middelpunt heeft gezet, is het in 2003 verschenen boek *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service* van (Maynard-Moody & Musheno, 2003). In dit boek staan de verhalen van bijna vijftig 'street-level workers' centraal. Beide boeken sluiten goed aan bij de invalshoek van dit onderzoek, omdat gekeken wordt naar de ervaringen van schuldhulpverleners zelf, niet gezien vanuit beleidsmakers, managers of politici, maar vanuit het perspectief van de schuldhulpverlener. Net als de politieagent, docent en verpleegkundige, is ook de schuldhulpverlener voor burgers een aanspreekpunt van de overheid (Lipsky, 1980). En ondanks grote verschillen tussen bijvoorbeeld een politieagent en een schuldhulpverlener, zijn er enkele overeenkomsten tussen frontlijnwerkers, die het mogelijk maken om een grote groep zeer diverse dienstverleners onder te brengen onder één overkoepelend concept.

Ten eerste kenmerkt de doelgroep van frontlijnwerkers zich veelal door onvrijwillige deelname of afname: burgers zijn in de meeste gevallen afhankelijk van de diensten die de frontlijnwerker aanbiedt en deze diensten kunnen niet op een andere plek verkregen worden (Lipsky, 1980). Dit is ook het geval bij schuldhulpverlening: bij problematische schuldensituaties is schuldhulpverlening vaak de enige uitweg (Jungmann & Kruis, 2014). Daarnaast is er volgens Lipsky vrijwel altijd sprake van een chronisch gebrek aan middelen om te voldoen aan alle eisen en verwachtingen vanuit wet- en regelgeving, cliënten en managers (Baviskar & Winter, 2016), waardoor frontlijnwerkers worden gehinderd in de uitvoering van hun werkzaamheden. Maynard-Moody en Musheno (2003) zagen in de verhalen ook dat regels en procedures altijd onderdeel zijn van het verhaal.

Voorts vereist het werk van frontlijnwerkers dat er een zekere mate van autonomie is en dat frontlijnwerkers discretionaire ruimte krijgen om hun werk te doen (Lipsky, 1980). Dit omdat frontlijnwerkers vaak werken in situaties die complex zijn en vragen om een reactie op humanitaire dimensies (Lipsky, 1980). Frontlijnwerkers moeten een inschatting van de situatie kunnen maken en op basis daarvan beleid toepassen. Dat er bij schuldhulpverlening ook gekeken moet worden naar de individuele situatie van een cliënt, sluit aan bij wat van frontlijnwerkers wordt gevraagd. Wat hier ook meespeelt is dat de – vaak moeilijk meetbare - doelstellingen van beleid veelal ambigu, vaag of tegenstrijdig zijn (Lipsky, 1980). Deze discretionaire ruimte maakt ook dat Lipsky (1980) stelt dat frontlijnwerkers beleidsmakers zijn. Maynard-Moody en Musheno (2003) herkennen zich deels in deze benaming, omdat frontlijnwerkers uiteindelijk diegenen zijn die publieke diensten verlenen en daarmee beleid realiseren. Ze vinden echter ook dat hiermee een te sterke nadruk ligt op wettelijke eigenschappen en voorspelbaarheid en consistentie. In de verhalen die de auteurs optekenden kwam namelijk geen consistent of voorspelbaarheid naar voren. Er kwam juist naar voren dat vanuit de discretionaire ruimte frontlijnwerkers gelijke casussen op verschillende manieren behandelen én dat frontlijnwerkers binnen eenzelfde organisatie casussen verschillend kunnen beoordelen. Hierin focussen frontlijnwerkers zich vooral op wie hun cliënt is en wat de cliënt doet en gebruiken dus hun eigen beeld van een cliënt om keuzes te maken (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

In beide boeken is discretionaire ruimte dus een belangrijk kenmerk van het werk van de uitvoerend professional, maar er zit verschil in waar deze discretionaire ruimte volgens de auteurs toe leidt. Bovendien vinden Maynard-Moody en Musheno (2012) dat er bij veel onderzoeken naar discretionaire ruimte de focus ligt op wat strategieën zijn om oordelen van frontlijnwerkers te beteugelen, zodat deze beoordelingen conform de regels zijn. Maynard-Moody en Musheno (2003) pleiten er echter voor om ook anders te kijken: er moet ook gekeken worden hoe frontlijnwerkers beoordelingen maken op basis van wie cliënten volgens hen zijn en wat ze doen in de interactie met frontlijnwerkers. Maynard-Moody en Musheno (2003) noemen dit de *'citizen-agent narrative'*. Het gaat dan niet enkel meer over het volgen van regels, maar ook over een meer normatieve inschatting die frontlijnwerkers maken waarmee ze bepalen welke cliënten verdere hulp verdienen. Maynard-Moody en Musheno (2012) spreken in dit kader van pragmatisch improviseren: door een mismatch tussen regels en de problemen van cliënten wordt de frontlijnwerker aangemoedigd om te improviseren en innoveren. Er is dan niet langer sprake van discretionaire besluitvorming, maar van pragmatisch improviseren, wat betekent dat keuzes worden gebaseerd op de praktische kennis en beoordelingen van cliënten en dat keuzes geïmproviseerd zijn gezien de onvoorspelbaarheid van de problematiek (Maynard-Moody & Musheno, 2012, p.19).

Hoewel Maynard-Moody en Musheno de eigen keuzes van frontlijnwerkers dus op een andere manier duiden dan Lipsky (1980), wordt in beide benaderingen erkent dat het voor frontlijnwerkers niet gemakkelijk is om zijn of haar werk te doen. Lipsky vraagt zich dan ook af: hoe kan een frontlijnwerker zijn taken volbrengen, met een gebrek aan middelen, onduidelijke doelstellingen en vaak ontmoedigende omstandigheden (Lipsky, 1980)? Lipsky geeft de aanzet voor een antwoord in zijn boek: Frontlijnwerkers ontwikkelen zogeheten *'coping mechanismen'* om hun werk te kunnen doen. Coping is een concept dat geleend is uit de psychologie en wordt gedefinieerd als *'de cognitieve en gedragsmatige inspanningen om externe en interne eisen en de conflicten hiertussen te beheersen, tolereren of te verminderen'* (Folkman & Lazarus, 1980, p.223).

In de context van het werk van frontlijnwerkers wordt coping gezien als een reactie van frontlijnwerkers op de werkdruk die ze ervaren. De omgang met cliënten is onderdeel van de eisen en verwachtingen waar frontlijnwerkers in hun werk mee te maken krijgen, naast beleidsregels en professionele en persoonlijke normen en waarden (Tummers et al., 2015). Frontlijnwerkers

gebruiken coping mechanismen om met de druk om te gaan die dit met zich meebrengt (Markwardt & Weatherall, 2010). Maynard-Moody en Musheno (2003) gebruiken niet zozeer het concept coping, maar benoemen wel dat in het verhaal van frontlijnwerkers er allerlei factoren samenkomen, zoals regels en procedures, cliënten met hun eigen doen en laten, collega's en de eigen identiteit van de frontlijnwerker. Voor dit onderzoek is het relevant om te kijken naar coping, omdat het iets zegt over de afwegingen die schuldhelpverleners maken in de keuzes die ze maken. Ook laten onderzoek over coping mechanismen zien hoe frontlijnwerker keuzes maken en hoe hun beeld van cliënten hierin doorspeelt.

## Coping mechanismen van publieke dienstverleners

Coping van frontlijnwerkers wordt gezien als datgene wat volgt op externe en interne eisen en conflicten waar frontlijnwerkers in hun dagelijkse werk mee te maken krijgen (Tummers et al., 2015). In interactie met cliënten tijdens publieke dienstverlening wordt coping dan ook gedefinieerd als 'de gedragsinspanningen die frontlijnwerkers gebruiken als ze interacteren met cliënten, om externe en interne eisen en conflicten waarmee zij dagelijks geconfronteerd worden te beheersen, te tolereren of te verminderen (Tummers et al., 2015, p.1100). Op basis van een systematische literatuurstudie introduceren Tummers et al. (2015) drie 'families' van coping mechanismen waarbinnen verschillende coping manieren van frontlijnwerkers vallen (zie tabel 1): 'richting de cliënt bewegen', 'weg van de cliënt bewegen' en 'tegen de cliënt in gaan'. Eerstgenoemde coping familie pakt gunstig uit voor de cliënt, laatstgenoemde twee zijn meer op 'lijfsbehoud' van de frontlijnwerker gericht. Een van de coping mechanismen, instrumenteel handelen, heb ik anders gedefinieerd dan Tummers et al. (2015) doen. Tummers et al. (2015) zien instrumenteel handelen als 'het toepassen van een lange termijn oplossing om stressvolle situaties op te lossen en tegemoet te komen aan eisen van cliënten'. Deze verwijzing naar stressvolle situaties was interessant om verder te verkennen, gezien de thema's van mijn onderzoek, maar in de nadere uitleg die Tummers et al. (2015) geven, lijkt met stressvolle situatie vooral bedoeld te worden dat er zich acute problemen voordoen waar een frontlijnwerker op moet reageren. De term '*instrumental action*' is bovendien geleend uit de psychologie, waar het gedefinieerd wordt als 'inspanningen voor het oplossen van een probleem' (Aldwin & Revenson, 1987). Voor dit onderzoek is deze definitie gevolgd, om dichter bij de oorspronkelijke betekenis te blijven.

Coping familie	Coping mechanismen	Verschijningsvormen
Richting de cliënt bewegen	De regels buigen	De regels iets aanpassen om aan de eisen van de cliënt tegemoet te komen
	De regels breken	Negeren of bewust de regels belemmeren om aan de eisen van de cliënt tegemoet te komen
	Instrumenteel handelen	Inspanningen gericht op het oplossen van een probleem om cliënt tegemoet te komen (Aldwin & Revenson, 1987)
	Prioriteren tussen cliënten	Meer tijd, middelen, of energie besteden aan bepaalde cliënten
	Persoonlijke middelen aanwenden	Eigen tijd, geld, of energie gebruiken ten gunste van de cliënt

Weg van de cliënt bewegen	Nadruk op routine leggen	Omgaan met burgers in een gestandaardiseerde manier, het een kwestie van routine maken
	Inperken	Het laten afnemen van de beschikbaarheid en aantrekkelijkheid van dienstverlening evenals verwachtingen temperen over dienstverlening
Tegen de cliënt in gaan	Star vasthouden aan de regels	Star vasthouden aan de regels, op een zeer inflexibele manier, daarmee mogelijk ingaand tegen de eisen van de cliënt
	Agressie	De cliënt confronteren op een vijandige manier

Tabel 1. Coping families en coping manieren (Tummers et al., 2015).

Het overzicht van Tummers et al. (2015) laat zien dat er allerlei soorten coping mechanismen zijn, maar wat maakt nou dat een frontlijnwerker de regels buigt of juist star vasthoudt aan de regels? Wat uit onderzoek hierover naar voren komt, is dat factoren op individueel niveau een rol spelen in de keuze voor een coping mechanisme (Winter, 2002). Zo zit er verschil in de mate waarin frontlijnwerkers vasthouden aan de regels (Markwardt & Weatherall, 2010). De ene frontlijnwerker gaat flexibeler met de regels om dan de ander, wat dus kan resulteren in het gebruik van andere coping manieren (zoals star vasthouden aan de regels of juist regels buigen of breken). Deze onderzoeken zijn ook in lijn met de meer algemene bevinding van Maynard-Moody en Musheno (2003), namelijk dat frontlijnwerkers altijd een eigen identiteit meenemen naar hun werk. Dit maakt dat er ook verschil zit in coping manieren die worden gebruikt.

Een onderzoek naar individuele factoren en structurele omstandigheden leert ons dat de individuele houding van frontlijnwerkers tegenover hun doelgroep een beslissende differentiërende factor is in het gebruik van coping (Baviskar & Winter, 2016). Dit bevestigt de stelling van Lipsky (1980) dat frontlijnwerkers het concept cliënt veranderen als manier van coping: bij cliënten die het in de ogen van de frontlijnwerker minder zou verdienen om geholpen te worden, werd coping als bestraffend instrument vaker ingezet (Baviskar & Winter, 2016). Hoe frontlijnwerkers de houding en het gedrag van hun doelgroep beoordelen, is hierin bepalend: frontlijnwerkers die aversie voelen tegenover hun doelgroep, zijn meer geneigd om coping in te zetten (Baviskar & Winter, 2016). Aversie wordt hierbij gezien als de mate waarin frontlijnwerkers een negatieve staan tegenover het gedrag en de motivatie van hun doelgroep. Hierbij moet wel vermeld worden welke definitie Baviskar en Winter (2016) hanteren van coping: coping wordt als bestraffend instrument gezien, dat tegen cliënten gebruikt kan worden. In een eerder onderzoek bestempeld Winter (2002) coping bovendien als dysfunctioneel gedrag, dat niet bevorderlijk is voor het behalen van beleidsdoelstellingen en een verstoring is van de implementatie van sociaal beleid.

Ondanks de beperkte definitie die Baviskar en Winter (2016) hanteren, heeft hun onderzoek relevante bevindingen. Het impliceert namelijk dat de manier waarop een frontlijnwerker het gedrag en de motivatie van zijn doelgroep beoordeelt, doorwerkt in de coping reactie die gegeven wordt. Dit sluit ook aan bij de bevinding van het onderzoek van Soss, Fording, en Schram (2011), waarin sociaal werkers te kennen gaven soms te dreigen met sanctioneren uit frustratie over het gedrag van de cliënt. Gedrag kan dus aversie of frustratie oproepen en kan zodoende doorwerken in de reactie van

een frontlijnwerker. In een ander onderzoek werd gevonden dat frontlijnwerkers verschillen in de mate waarin ze sceptisch zijn tegenover de motivatie en bedoelingen van cliënten (Markwardt & Weatherall, 2010). Deze onderzoeken laten een wisselwerking zien tussen gedrag van cliënten en de manier van coping die frontlijnwerkers vervolgens gebruiken. Maynard-Moody en Musheno (2003) zagen ook dat bij de keuzes die frontlijnwerkers maken, het beeld dat ze hebben van hun cliënt altijd een rol speelt. Zo vertelden sommige frontlijnwerkers dat ze soms regels buigen of breken om cliënten te helpen óf om diegenen die het volgens hen verdient hebben te straffen (Maynard-Moody & Musheno, 2003). Beeldvorming van gedrag van cliënten lijkt dus door te werken in de besluitvorming van frontlijnwerkers. Ze kiezen ervoor om een bepaald coping mechanisme te gebruiken. Deze inzichten roepen de vraag op hoe dit zit bij schuldhelpverleners, hoe zij zich een beeld vormen van cliënten en op welke manier ze dit meenemen in de keuzes die ze maken. Ook roept dit de vraag op, in hoeverre stress van cliënten wordt meegenomen in de beeldvorming.

De literatuur geeft de suggestie dat aversie of frustratie (over het gedrag van cliënten) kan doorwerken in de reactie van schuldhelpverleners. Dit is echter wel een te beperkte blik op coping, omdat dit niet altijd gedreven wordt door aversie of frustratie. Coping kan immers ook de vorm aannemen van het 'richting de cliënt' bewegen (Tummers et al., 2015). De onderzoeken laten wel zien dat er dus individuele kenmerken kunnen doorwerken in de keuze voor coping manieren, zoals de mate waarin een frontlijnwerker geneigd is om vast te houden aan regels, of de mate waarin een frontlijnwerker sceptisch is tegenover de motivatie van cliënten (Markwardt & Weatherall, 2010). Bovendien wordt duidelijk, dat coping manieren volgen op het beeld dat een frontlijnwerker heeft van een cliënt en het gedrag van een cliënt.

Uiteindelijk vinden Tummers et al. (2015) op basis van hun systematische literatuurstudie dat de meeste coping mechanismen vallen onder de coping familie 'naar de cliënt toe bewegen'. Dit komt voort uit de gedrevenheid van frontlijnwerkers om hun cliënten te helpen. Dit blijkt onder andere uit het onderzoek van Dias en Maynard-Moody (2007). Hierin onderzochten de onderzoekers hoe sociaal werkers omgaan met de doorwerking van contractuele verplichtingen in het welzijnswerk. Het onderzoek liet zien wat hierin het verhaal van de sociaal werkers is (Dias & Maynard-Moody, 2007). In verhaal van de sociaal werker staat het helpen van cliënten om langdurig succes te behalen centraal. De persoonlijke motivatie van een frontlijnwerker lijkt dus ook een rol te spelen in diens coping reactie. Deze persoonlijke motivatie kan echter op gespannen voet staan met andere eisen en verwachtingen waar frontlijnwerkers mee te maken krijgen. Hoewel Dias en Maynard-Moody (2007) vrij ongenueanceerd zijn door de perspectieven en ervaringen van sociaal werkers te reduceren tot één algemeen verhaal laten ze wel een spanning zien die ook in andere onderzoeken wordt benoemd: enerzijds zijn er de drijfveren van sociaal werkers om mensen te helpen, anderzijds zijn er beleidsregels en vereisten om (numerieke) doelstellingen te behalen (Dias & Maynard-Moody, 2007; Tummers, Vermeeren, Steijn, & Bekkers, 2012).

Lipsky onderkende al dat het werk van frontlijnwerkers hevige tegenstrijdigheden bevat, die moeilijke dilemma's voor individuen in de publieke dienstverlening met zich meebrengen (Brodkin, 2012). In het onderzoek naar sanctioneren vanuit frustratie (Soss et al., 2011) kwam deze spanning ook naar voren: verwacht werd dat onder druk van een systeem met de nadruk op meetbare resultaten sanctionering als middel werd gezien om van slecht presterende cliënten af te komen, zodat alleen cliënten met hoge potentie over zouden blijven (wat de meetbare resultaten ten goede zou komen). Er werd echter juist gevonden dat veel medewerkers moeite hadden met sanctioneren vanuit hun toewijding aan de idealen van sociale dienstverlening (Soss et al., 2011). Vanuit deze spanning moesten medewerkers dus een manier zien te vinden om met sanctionering om te gaan. Daarbij gaven medewerkers te kennen dat, door een gebrek aan andere instrumenten (om

bijvoorbeeld te werken aan de motivatie van de cliënt), ze vaak dreigden met sancties in de hoop de cliënt zo in beweging te brengen en om zo te voorkomen dat een sanctie daadwerkelijk moest worden uitgevoerd. Als beweging bij de cliënt uitbleef, moest er echter wel over worden gegaan op sanctionering. Dit kwam soms ook voort uit de frustratie van de medewerker tegenover de cliënt (Soss et al., 2011).

Een dergelijke spanning is ook terug te vinden in schuldhulpverlening: schuldhulpverlening is enerzijds op uit om burgers in problematische financiële situatie te helpen, maar anderzijds kent het ook veel verplichtingen en regels, waarbinnen schuldhulpverlening moet worden vormgegeven. Dit roept bovendien de vraag op in hoeverre er ruimte is om rekening te houden met het beperkte cognitieve vermogen van schuldhulpvragers. Mogelijk bestaat er een spanning tussen enerzijds wel rekening willen houden met schuldhulpvragers (en hun stress), maar hier geen rekening mee kunnen houden door verplichtingen en regels. Hierbij is de vraag wat schuldhulpverleners doen met hun discretionaire ruimte.

## Frontlijnwerkers en stress van cliënten, een nieuwe theoretische invalshoek

Vanuit de literatuur ontstaat een beeld van hoe publieke dienstverlening er op het uitvoerend niveau aan toe gaat. Vanuit hun discretionaire ruimte maken frontlijnwerkers beleid en regelgeving concreet voor de specifieke situatie van een cliënt. Dit maakt frontlijnwerkers als het ware beleidsmakers, maar de verhalen van deze uitvoerende professionals leren ons ook dat er verschillen bestaan tussen hoe frontlijnwerkers beoordelingen maken.

Vanuit literatuur over coping vinden we een verklaring voor deze verschillen: frontlijnwerkers brengen hun eigen identiteit met zich mee naar de werkvloer en er kunnen dus individuele kenmerken zijn die doorwerken in de keuzes die frontlijnwerkers maken, zoals het al dan niet flexibel omgaan met de regels en het beoordelen van gedrag van cliënten. Daarbij blijkt uit de verhalen die Maynard-Moody en Musheno (2003) verzamelden, dat het beeld dat frontlijnwerkers hebben van hun cliënt ook een rol speelt in de keuzes die ze maken.

Welke rol stress in dit beeld speelt, is niet duidelijk. In de literatuur is geen aandacht voor de doorwerking als stress als kenmerk van de cliënt die doorspeelt in de beeldvorming over deze cliënt. Ook is niet duidelijk wat deze stress betekend voor de interactie tussen frontlijnwerkers en hun cliënt, waarin frontlijnwerkers coping mechanismen gebruiken. Of stress van cliënten invloed kan hebben op de keuze voor coping mechanismen is niet bekend, maar dit is wel relevant om te weten, omdat de keuze voor een coping mechanisme

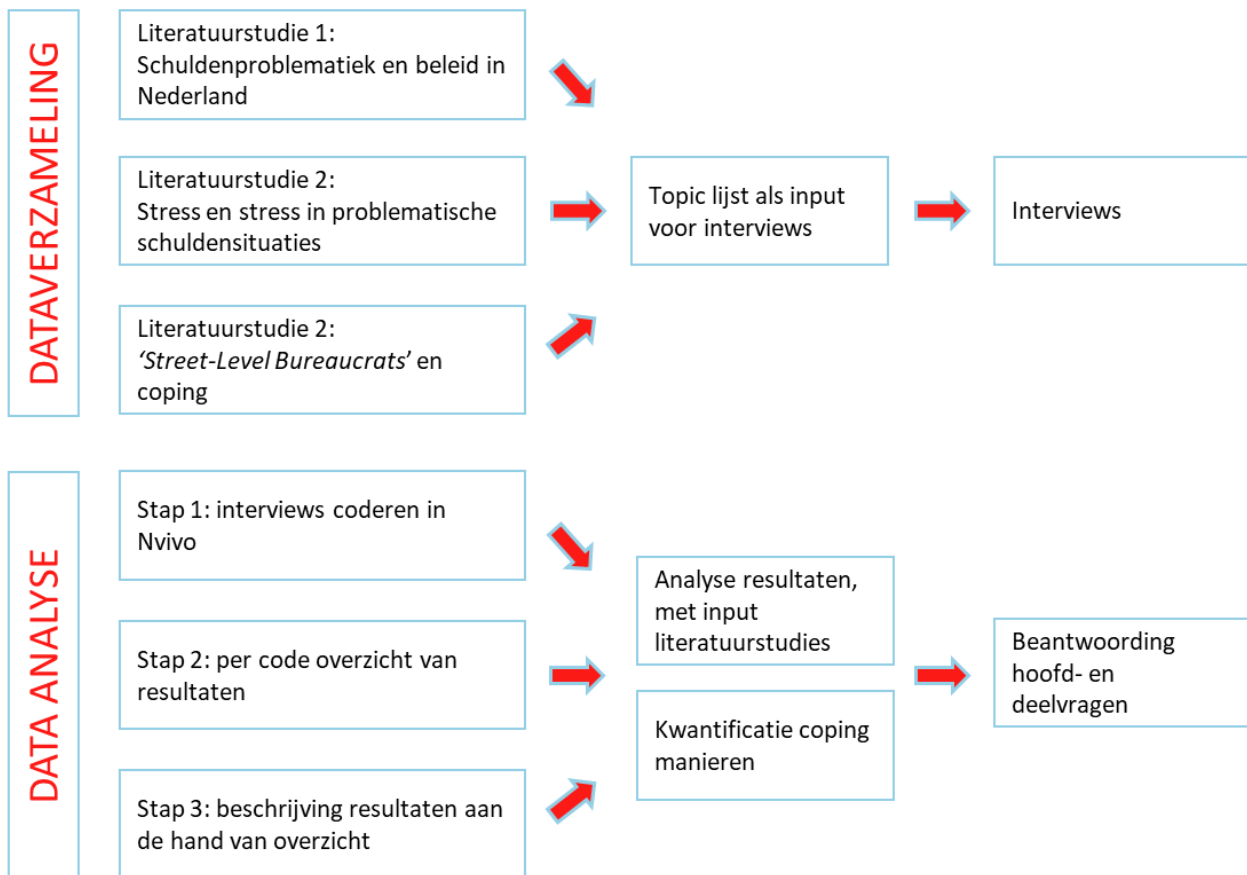
Dit terwijl stress een kenmerk is die voorkomt bij cliënten waar schuldhulpverleners mee te maken krijgen. Het is dus van belang om te kijken hoe de stress van cliënten wordt meegenomen in het beeld dat schuldhulpverleners hebben van hun cliënt én om te kijken tot welke keuzes (voor coping mechanismen) dit leidt. Daarnaast kan gekeken worden of stress-sensitiviteit ook een individueel kenmerk is van schuldhulpverleners die doorwerkt in hun keuze voor coping mechanismen. Uit de literatuur is immers gebleken dat er individuele kenmerken zijn, die meespelen in de keuze voor coping-mechanismen.

Tummers et al. (2015) concluderen echter dat er ook meer onderzoek moet komen naar de antecedenten van coping mechanismen. Individuele kenmerken van frontlijnwerkers zagen zijn ook als belangrijke elementen waar meer onderzoek naar moet komen. Dit maakt dit onderzoek ook theoretisch relevant, omdat het inzoomt op de manier waarop keuzes, ook voor coping mechanismen, worden gemaakt en wat leidt tot het maken van deze keuzes.



# Design: Onderzoek naar stress en coping in schuldhulpverlening

Het doel van dit onderzoek is om meer te weten te komen over de beeld- en besluitvorming van schuldhulpverleners en de rol van stress van cliënten hierin. Dit onderzoek bestaat uit meerdere componenten, die het samen mogelijk maken om antwoorden te vinden op de gestelde hoofd- en deelvragen. De samenhang van de verschillende componenten is in onderstaand figuur gevisualiseerd. Het onderzoeksdesign valt uiteen in twee delen: dataverzameling en data analyse.



Figuur 1. Visualisatie onderzoeksdesign

## Dataverzameling

### Literatuurstudies

Er is ten eerste een literatuurstudie verricht om een beeld te krijgen van de schuldenproblematiek en beleid en regelgeving rondom dit thema. Gezocht is naar onderzoeksrapporten aan de hand van de zoektermen 'schuldenproblematiek Nederland' en 'schuldhulpverlening Nederland'. Deze zoektocht leverde onderzoeksrapporten op van waaruit ook andere onderzoeksrapporten zijn gevonden (middels de bronverwijzingen). Enkele rapporten, zoals het rapport van De Nationale ombudsman uit 2019 zijn gevonden door nieuwsberichten.

De tweede literatuurstudie was erop gericht inzichten te vergaren over wat stress met je doet en hoe stress een rol kan spelen in een problematische schuldensituatie, om zo dieper in te kunnen gaan op stress van schuldenaren. Hiervoor is het boek 'Schaarste' gelezen (Mullainathan & Shafir, 2013).

Verder is de publicatie 'Mobility Mentoring' (Jongerius & Wesdorp, 2012) gelezen, als vertrekpunt voor de literatuurstudie. In deze publicatie zijn veel bronnen gevonden. Verder is gezocht naar de belangrijkste inzichten uit de hersen- en gedragswetenschappen, door in Google Scholar te zoeken op 'stress in brain', 'stress and poverty', en 'stress and finance'. De artikelen die werden gevonden, hebben vervolgens ook gediend als vertrekpunt om de daarin geciteerde bronnen ook te lezen. Op deze manier is de tekst over stress in dit onderzoeksrapport tot stand gekomen.

Voor de derde literatuurstudie, over 'Street-Level Bureaucrats' en coping, is ten eerste het boek van Lipsky (1980) gelezen. Daarnaast diende het artikel van Tummers et al. (2015) als vertrekpunt voor inzichten over coping. Bronnen van dit artikelen zijn gelezen, van waaruit weer nieuwe artikelen zijn gevonden.

### *Interviews: samenstelling set geïnterviewden*

Voor de interviews is getracht een diverse groep schuldhulpverleners te interviewen, zodat gekeken worden naar de doorwerking van stress in beeld- en besluitvorming binnen verschillende contexten. Zodoende is gesproken met schuldhulpverleners en sociaal werkers in verschillende gemeenten, variërend in omvang en in aanpak. Sommige gemeenten besteden schuldhulpverlening uit, anderen doen dit (deels zelf).

Er is gesproken met 17 schuldhulpverleners en sociaal werkers. De geïnterviewden die gesproken zijn, weerspiegelen de diversiteit in aanpak die gemeenten hanteren. Enkele geïnterviewden houden zich bezig met een breder scala aan werkzaamheden gerelateerd aan het sociaal domein, vanwege de kleine omvang van de gemeente. Er is gesproken met schuldhulpverleners die voor hun gemeente schuldhulpverleningsconsulent zijn en die gedurende het hele schuldentraject betrokken blijven bij een cliënt (4 geïnterviewden). Er zijn ook interviews geweest met schuldhulpverleners die tijdelijk bij een gemeente werken via detachering ter aanvulling op de vaste groep schuldhulpverleners (2 geïnterviewden). Er is verder nog gesproken met sociaal werkers, die het ondersteunen van cliënten als onderdeel van hun bredere takenpakket hebben (6 geïnterviewden). Er is ook gesproken met een geïnterviewde die werkzaam was bij een organisatie, die voor gemeenten schuldhulpverlening uitvoert (de geïnterviewde was zelf binnen een gemeente werkzaam). Verder zijn schuldhulpverleners geïnterviewd die die met name betrokken waren bij het voortraject van de schuldhulpverlening, binnen een buurtteam (2 geïnterviewden). En er is gesproken met een budgetcoach die werkzaam was voor een gemeente. Daarnaast is nog gesproken met een geïnterviewde die niet zozeer werkzaam was voor een gemeente, maar door werkgevers kon worden ingezet om werknemers met financiële problemen te helpen. Met laatstgenoemde vond het interview al begin april plaats en hoewel niet gesproken kon worden over de dynamiek van werkzaamheden bij een gemeente, kon wel gesproken worden over wat stress kan doen in financieel problematische situaties en zodoende kon het thema worden verkend. In tabel 2 staat een overzicht van de geïnterviewden.

	Functie	Werkwijze
R1	Consulent schuldhulpverlening	Schuldhulpverlening binnen gemeente.
R2	Consulent schuldhulpverlening	Werkzaam bij organisatie die schuldhulpverlening uitvoert voor gemeenten
R3	Medewerker dorpenteam	Dorpenteam blijft betrokken tijdens schuldhulpverleningstraject. Kredietbank voert traject uit
R4	Medewerker dorpenteam, specialist schuldhulpverlening	Dorpenteam blijft betrokken tijdens schuldhulpverleningstraject. Kredietbank voert traject uit

R5	Consulent schuldhulpverlening	Schuldhulpverlening binnen gemeente, tijdelijk werkzaam via bij deze gemeente via detachering
R6	Consulent schuldhulpverlening	Schuldhulpverlening binnen gemeente, tijdelijk werkzaam via bij deze gemeente via detachering
R7	Schuldhulpverlener voortraject	Schuldhulpverlening binnen gemeente, met name betrokken bij voortraject
R8	Schuldhulpverlener voortraject	Schuldhulpverlening binnen gemeente
R9	Budgetcoach	Schuldhulpverlening binnen gemeente, ook eigen budgetcoach, met name betrokken bij voortraject
R10	Financieel coach voor werknemers (via werkgevers)	Ingehuurd door werkgevers om werknemers financieel te coachen
R11	Consulent schuldhulpverlening	Schuldhulpverlening binnen gemeente
R12	Coördinator armoedepreventie en integraal consulent	Blijft betrokken tijdens schuldhulpverleningstraject. Kredietbank voert traject uit
R13	Coördinator armoedepreventie en sociaal werker	Blijft betrokken tijdens schuldhulpverleningstraject. Kredietbank voert traject uit
R14	Coördinator armoedepreventie	Blijft betrokken tijdens schuldhulpverleningstraject. Kredietbank voert traject uit
R15	Coördinator armoedepreventie	Blijft betrokken tijdens schuldhulpverleningstraject. Kredietbank voert traject uit
R16	Integraal schuldhulpverlener	Schuldhulpverlening binnen gemeente
R17	Consulent schuldhulpverlening	Schuldhulpverlening binnen gemeente

Tabel 2. Overzicht kenmerken geïnterviewden

De groep geïnterviewden is op strategische wijze samengesteld: getracht is om een diverse groep samen te stellen, zodat op veelzijdige wijze data verzameld kon worden over het centrale thema in dit onderzoek, namelijk keuzes die schuldhulpverleners maken en hun beeldvorming van cliënten (Boeijs, 2010; Bryman, 2012). De diversiteit aan functies van geïnterviewden laat zien dat er inderdaad sprake is van een gevarieerde sample. Geïnterviewden zijn benaderd op verschillende manieren. Dit is deels gedaan via een oproep op Twitter via Nadja Jungmann en deels heb ik mensen benaderd op LinkedIn.

Er is ter aanvulling op het perspectief van de kant van de (schuld)hulpverleners ook gesproken met twee cliënten. Een van de geïnterviewden was net uit de schuldregeling en de andere geïnterviewde zat hier al geruime tijd in. De verhalen van deze twee ervaringsdeskundigen lopen als een rode draad door het onderzoeksrapport, om een levendiger beeld te geven van wat schulden en de daarbij komende stress met je doen.

### *Structuur interviews*

In totaal zijn 19 interviews gehouden, in een tijdsbestek van twee maanden (april en mei 2019). De meeste interviews waren 1 op 1. Het interview met geïnterviewden 7 en 8 vond gezamenlijk plaats, evenals het interview met de geïnterviewden 12, 13, 14 en 15. Alle geïnterviewden hebben expliciet toestemming gegeven voor deelname aan het onderzoek, door het ondertekenen van een formulier. Hierbij is hen in een begeleidende brief het doel en de insteek van het onderzoek te kennen gegeven, evenals de garantie dat alle verzamelde data volledig zou worden geanonimiseerd. Alle interviews

zijn opgenomen en getranscribeerd, met toestemming van de geïnterviewden. Daarnaast zijn direct na elk interview notities gemaakt. Interviews vonden veelal plaats op de werkplek van geïnterviewden. Een gesprek vond telefonisch plaats.

Interviews waren semigestructureerd: er was een vooraf opgestelde topic lijst met enkele te bespreken thema's. De topic lijsten (voor schuldhulpverleners en voor de cliënten) zijn te vinden in bijlage 2. Er was in de interviews ook ruimte voor flexibiliteit en het verder ingaan op antwoorden van geïnterviewden, omdat ze semigestructureerd waren (Qu & Dumay, 2011). Tijdens de interviews werd zoveel mogelijk gevraagd naar concrete situaties, om op deze manier achter de ervaringen en opvattingen van de geïnterviewde te komen (Weiss, 1995). Voorafgaand aan elk interview is ook nog het beleid van de betreffende gemeente bekeken, om bekend te raken met de setting waarbinnen de geïnterviewde werkzaam is en om hier in het interview verder op door te kunnen gaan (Bryman, 2012).

## Data-analyse

Voor het analyseren van de verzamelde data (transcripten, notities) is een interpretatieve benadering gebruikt, waarmee gezocht is naar het begrijpen van de betekenisgeving en ervaring van geïnterviewden (Hay, 2011). De analytische benadering was zowel deductief – ondersteund door inzichten uit het context hoofdstuk en theorie over frontlijnwerkers en coping mechanismen – als inductief – ruimte gevend aan concepten die in de interviews naar boven kwamen (Haverland & Yanow, 2012). Alle transcripten en notities van de interviews zijn geanalyseerd met behulp van Nvivo. Ten eerste zijn alle transcripten grondig doorgelezen, waarna een eerste, open codeerronde volgde. Twee interviews werden open gecodeerd, waardoor een codeboom gemaakt kon worden. Vervolgens zijn alle interviews aan de hand van de codeboom gecodeerd (zie bijlage 3).

Voor een kritische reflectie op het coderen en interpreteren van de data is peer feedback gevraagd. Hierin is een 'peer onderzoeker' (een medestudent die verder geheel los stond van dit onderzoek) gevraagd om kritisch te kijken naar codes die zijn toegepast en interpretaties die op basis daarvan zijn gemaakt. Deze medestudent heeft enkele interviews bekeken en kritisch gekeken naar mijn coderingen. In de literatuur wordt dit als vorm van triangulatie gezien, omdat peer onderzoekers wordt gevraagd kritisch naar de interpretatie te kijken en mogelijk alternatieve interpretaties te suggereren (Barbour, 2001; Stake, 1995). Naar aanleiding van het gesprek zijn enkele codes toegevoegd, zoals 'discretionaire ruimte' en 'signalen stress'. Er kwam niet zozeer uit het gesprek dat bepaalde codes niet bruikbaar waren, maar er was meer sprake van het aanscherpen van het coderen en daarmee het analyseren van de data.

Aan de hand van de codeboom is alle data geanalyseerd, waarna een overzicht kon worden gemaakt van de gevonden data, met inachtneming van de hoofd- en deelvragen, om deze uiteindelijk te kunnen beantwoorden. Ter aanvulling zijn de interview transcripten nogmaals doorgenomen, om te kijken hoeveel welke coping mechanismen werden benoemd door geïnterviewden.

## Methodische kanttekeningen

Dit onderzoek levert inzichten op over de rol van stress van cliënten binnen het werk van schuldhulpverleners. Bij dit onderzoek moeten echter enkele kanttekeningen worden geplaatst, die moeten worden meegenomen bij het lezen van de bevindingen.

Ten eerste een kanttekening bij de manier waarop geïnterviewden benaderd zijn (via Nadja Jungmann en door mijzelf via LinkedIn). Dit vergroot de kans dat vooral diegenen ja hebben gezegd, die zich betrokken voelen bij het thema. Dit kan betekenen de verzamelde data een optimistischer beeld geeft dan de werkelijkheid. Daarnaast is met de interviews dus gekeken naar het perspectief

van schuldhulpverleners. Hiermee is het geschetste beeld geen objectieve beschrijving, maar een weergave van de eigen ervaringen van schuldhulpverleners.

Het kan zijn dat cliënten anders aan kijken tegen gebeurtenissen in een schuldhulpverleningstraject en de interactie met hun schuldhulpverlener. Markwardt en Weatherall (2010) stippen dit bij hun eigen onderzoek ook aan, met de aanbeveling om ook te spreken met cliënten om perspectieven te kunnen vergelijken. Voor dit onderzoek zijn de ervaringen van twee cliënten ter illustratie gebruikt, maar in vervolgonderzoeken zou het interessant zijn om meer cliënten te spreken om zo ook een vergelijking van perspectieven te kunnen doen. Desalniettemin kunnen uit de bevindingen van dit onderzoek wel lessen worden getrokken over het beeld dat schuldhulpverleners hebben van de cliënten en de stress bij cliënten en de keuzes die ze maken. Deze bevindingen kunnen ook dienen als vertrekpunt voor vervolgonderzoek.

Een tweede kanttekening is dat niet alle geïnterviewden schuldhulpverlener zijn, in de zin van de professional op uitvoerend niveau die uiteindelijk het besluit maakt om een schuldregeling al dan niet te beëindigen. Met niet alle geïnterviewden kon dus gesproken worden over de keuzes die ze maken in een schuldhulpverleningstraject op het moment dat een cliënt belemmerend gedrag vertoont. Wel kon met alle geïnterviewden worden gesproken over wat ze signaleren van stress en hoe ze kennis vergaren over dit thema en dit in hun werkzaamheden zien terugkomen, waardoor alsnog zeer uitgebreide data kon worden verzameld voor alle thema's die in de interviews besproken zijn en die relevant waren voor het beantwoorden van de hoofdvraag. Daardoor geven de data een rijk beeld van hoe schuldhulpverleners en sociaal werkers stress zien terugkomen bij cliënten.

Tot slot laat het aantal geïnterviewden (17 in totaal) niet toe om gegeneraliseerde uitspraken te doen of claims te maken over hoe stress van cliënten doorwerkt in de beeld- en besluitvorming van frontlijnwerkers. Dit onderzoek is echter wel een eerste stap in het verzamelen van kennis hierover. Zodoende levert dit onderzoek een waardevolle bijdrage en een mogelijke aanzet tot verder onderzoek, waarbij ook in gesprek wordt gegaan met andere frontlijnwerkers.

## Validiteit en betrouwbaarheid onderzoek

Al de verschillende componenten van dit onderzoek zijn onmisbaar om dit onderzoek tot een geheel te maken. Tijdens het construeren van al deze componenten heb ik altijd gekeken naar hoe mijn keuzes konden bijdragen aan de betrouwbaarheid en validiteit van mijn onderzoeksdesign.

Door goed inzichtelijk te maken hoe het onderzoeksproces is het verlopen, wil ik laten zien dat het onderzoek weloverwogen, transparant, betrouwbaar en ethisch verantwoord gedaan is (Schwartz-Shea, 2015). Door ook een diepgaande en uitgebreide beschrijving van de resultaten van dit onderzoek te geven, wil ik laten zien wat de onderbouwing is van mijn uiteindelijke conclusie. Dit om de geloofwaardigheid van het onderzoek te versterken door de lezer zelf te laten zien vanuit welke resultaten is overgaan tot analyse en conclusie (Tracy, 2010). Zo vormen alle componenten van dit onderzoek niet alleen de bouwstenen voor mijn onderzoek, maar hoop ik de lezer er ook mee te laten zien dat ik door het hele onderzoek zo betrouwbaar en geloofwaardig mogelijk heb gehandeld.

## Resultaten: aan de frontlinie van schuldhulpverlening

De geïnterviewden gaven veel voorbeelden van hoe ze proberen om schuldhulpverlening te realiseren voor de specifieke hulpvragen van cliënten waar ze in hun werk mee te maken krijgen. Zo wordt duidelijk hoe de geïnterviewden naar hun cliënten kijken. In de interviews hebben we uitvoerig gesproken over wat geïnterviewden doen als cliënten belemmerend gedrag vertonen, waardoor geïnterviewden soms voor de keuze staan of ze een schuldhulpverleningstraject doorzetten of beëindigen. Zo heb ik ook kunnen achterhalen wat meespeelt in de afwegingen die de geïnterviewden maken. Daarnaast heb ik het met de geïnterviewden uitgebreid gehad over wat zij zien aan stress bij cliënten en hoe dat voor hen doorwerkt in de afwegingen die ze maken. Geïnterviewden vertelden me hoe ze stress bij cliënten in hun werk tegenkomen en hoe ze hier mee omgaan, bijvoorbeeld op die momenten, dat ze moeten inschatten waar het belemmerende gedrag van een cliënt vandaan komt. Naast mijn eigen beschrijving van de uitkomsten van de interviews, illustreer ik mijn bevindingen met citaten uit de interviews. Dit laat zien met welke woorden en voorbeelden geïnterviewden zelf kwamen.

### De kaders: beleid en regelgeving

Veel geïnterviewden geven aan binnen hun gemeente te werken volgens de richtlijnen van de NVVK, van waaruit bijvoorbeeld termijnen worden gesteld voor de verschillende fasen in een schuldhulpverleningstraject. Een traject begint vaak met een oriënterend, vrijblijvend gesprek. Als de cliënt aangeeft verdere hulp te willen, volgt een stabilisatieperiode waarin onder andere gekeken wordt naar in- en uitgaven, de schuldenlast en de afloscapaciteit. De situatie van de cliënt moet zijn gestabiliseerd, voordat een schuldregeling kan worden opgestart. Een geïnterviewde geeft echter aan hier soepel mee om te gaan en niet te wachten tot een situatie stabiel is, maar een schuldregeling al op te starten als het minimale geregeld is.

Indien een schuldregeling mogelijk is en gewenst is, worden vervolgens schuldeisers aangeschreven, om tot een afspraak te komen over het bedrag dat kan worden afgelost. Hiervoor is wel een overzicht van de openstaande schulden nodig. Het verschilt vervolgens wel of cliënten verplicht onder budgetbeheer moeten of zelfstandig geld opzij leggen voor de aflossing. Ook verschilt het per gemeenten of sanering mogelijk is. In sommige gemeenten is sanering alleen mogelijk voor bijvoorbeeld situaties waarin sprake is van een minimale afloscapaciteit zonder zicht op vergroting van deze capaciteit. In andere gemeenten wordt juist vaker voor sanering gekozen.

Alle geïnterviewden geven aan niet aan geen vast urenjasje te hebben per dossier, maar zelf hun tijd te kunnen indelen. Enerzijds wordt door geen enkele geïnterviewde gezegd dat er te weinig tijd is om al het werk gedaan te krijgen, maar anderzijds worden er ook voorbeelden genoemd van dingen die geïnterviewden gezien de tijd niet kunnen doen, zoals bijvoorbeeld regelmatig contact hebben cliënten die in een lopende schuldregeling zitten of het helpen bij het op orde brengen van de administratie. Geïnterviewden geven wel bijna allemaal aan dat ze vaak vrijwilligers of andere hulporganisaties inschakelen op het moment dat cliënten extra ondersteuning nodig hebben die de geïnterviewde zelf niet kan bieden.

## De discretionaire ruimte: eigen afwegingen en keuzes

Uit de interviews blijkt ook dat er veel discretionaire ruimte is om een inschatting te maken wat de best passende hulp is voor een cliënt en om te kijken wat er in de specifieke situatie van de cliënt nodig is. Geïnterviewden geven aan deze ruimte ook te hebben om in te schatten of een schuldregeling moet worden beëindigd of niet op het moment dat een cliënt bijvoorbeeld nieuwe schulden maakt. Zes schuldhulpverleners geven hierbij expliciet aan dat deze ruimte voor eigen invulling leidt tot verschillen tussen collega's.

G6: *'De Wgs is ontiegelijk ruim opgezet. Mijn collega zegt dan: 'Kaderwet, zie maar hoe je hem invult'. En beleidsregels zijn vaak ook niet heel erg expliciet, dus als je een beetje je best doet kun je daar altijd wel je eigen invulling aangeven. Bijvoorbeeld bij de vorige gemeente waar ik werkte was het vaak 'Dit kan leiden tot een beëindiging' en 'Als u dit doet dan kunnen wij uw regeling beëindigen'. Maar nadruk op kunnen, je bent niet verplicht, je kunt ervan afwijken. En mijn huidige opdrachtgever die vindt het alleen maar goed als je verder kijkt en niet gelijk tot een beëindiging over gaat. En ik weet inderdaad dat er medewerkers zijn die gewoon iets meer vanuit de kaders werken in de zin van 'Dit zijn de regels, dus dit gaan we doen'. En minder daar vanaf wijken. En ik ben meer iemand die zelf denkt en meer tegen de regels aantrapt.'*

G11: *'Als ik me aan de regels zou houden, kun je van mijn 30 dossiers, kan ik er 80 % afsluiten. Omdat ze zich niet aan regels houden, te laat reageren, dit of dat niet hebben gedaan. Maar aan de andere kant: je bent gescheiden, je ouders hebben je geslagen, je hebt een alcoholprobleem en nog vijf dingen. Wat is dan de kans, je komt hier, omdat je uit je huis bent gezet of wat dan ook, dat iedere opdrachten die ik van je vraagt, dat je dan gemotiveerd bent, of iets vergeten bent. Je hebt al geen internet meer en nog zo'n tien dingen. Dat soort dingen, het is niet dat iemand niet gemotiveerd is, maar het lukt op dat moment gewoon niet, dat kan gewoon. Dus op die manier, ik ben er heel coulant mee. En dan met heel coulant bedoel ik, ik wil niet zeggen dat ik er laks in ben, maar mensen hebben gewoon tijd nodig.'*

Eenzijds geven geïnterviewden aan dat ze de ruimte hebben om te kijken wat het beste past bij de situatie van de cliënt, maar anderzijds zijn er wel regels en verplichtingen voor cliënten op het moment dat ze een schuldregeling ingaan. Cliënten kiezen er dan wel vrijwillig voor om een regeling in te gaan, maar een regeling is niet vrijblijvend. Vaak wordt een overeenkomst getekend door zowel de schuldhulpverlener als de cliënt, waarin bepaalde afspraken staan, zoals het niet mogen maken van nieuwe schulden en het aanleveren van benodigde informatie. Het niet nakomen van afspraken, betekent dus dat de cliënt zich niet houdt aan de overeenkomst.

## Gedrevenheid

Uit de interviews blijkt echter, dat het in de interactie tussen cliënt en schuldhulpverlener niet zozeer draait om de overeenkomst, maar meer ook om de verhouding tussen cliënt en schuldhulpverlener. Hierin speelt de gedrevenheid van de geïnterviewden een rol. Uit de interviews komt een sterke gedrevenheid naar voren bij de geïnterviewden om hun cliënten te helpen. Geïnterviewden zien wat voor verlichting gebracht kan worden bij cliënten als deze geholpen worden met hun financiële problemen. Dat financiële problemen doorwerken op andere levensdomeinen, iets wat door veel geïnterviewden aangegeven, wordt door sommige cliënten ook als drijfveer genoemd: hulp bieden bij financiële problemen heeft een sterke impact op de levens van cliënten. Ook zijn geïnterviewden gedreven vanuit het idee dat het oplossen van financiële problemen ook stress en de doorwerking van stress kan wegnemen.

G3: *Wat is mijn drijfveer? Ja, het klinkt heel makkelijk, of heel makkelijk.... Om gewoon mensen te helpen. Als mensen in de schulden zitten dan weet je wat dat inderdaad met de hersenen, wat stress*

*brengt, wat voor invloed dat op mensen heeft en ook op andere levensgebieden waar ze dan niet aan toekomen. [...] Dus dat vind ik gewoon heel fijn dat je daaraan mee kan helpen zodat mensen weer gewoon stabiel in hun leven komen te staan. En weer aan het werk kunnen gaan. Of hun huishouden wel weer op orde kunnen krijgen. Een stukje zelfstandigheid, daar kun je eigenlijk aan meewerken.*

*G12: En ook gewoon puur alleen hoe mooi is het als je iemand kunt helpen die een hulpvraag heeft en op eigen benen wil. En dat je ziet dat het goed gaat en ook met de kinderen weer goed gaat. Mooier kan het toch niet. En ook degenen waar het niet gaat lukken en continu probleem is, dat je kunt zorgen dat die toch een leefbaar leven heeft.*

Om cliënten te kunnen helpen, benoemen geïnterviewden de waarde van een goede relatie en goed communiceren met cliënten. Cliënten moeten je kunnen vertrouwen en daarin is het belangrijk dat je als schuldhulpverlener niet veroordelend bent. Vertrouwen winnen kan lastig zijn, maar door te laten zien wat je voor die cliënt doet, kun je vertrouwen winnen. Cliënten zien dan ook dat je oprecht geïnteresseerd bent en voelen zich daardoor gezien. Sommige geïnterviewden benoemen dat cliënten daardoor ook makkelijker een hulpvraag bij je neerleggen.

## Omgaan met belemmerend gedrag in een schuldhulpverleningstraject

In de interviews is ook gesproken over de afweging die geïnterviewden moeten maken op het moment dat er redenen zijn die kunnen leiden tot stopzetten van het traject, bijvoorbeeld als blijkt dat er toch nieuwe schulden zijn gemaakt. Frauderen is voor geïnterviewden zonder twijfel een grens te ver, maar er zijn vaker gevallen waarin niet zozeer sprake is van fraude, maar van fouten waarvan geïnterviewden vervolgens proberen te achterhalen of dit willens of wetens was, of dat cliënten dit niet met opzet hebben gedaan. Hoe zie je of iemand moedwillig fouten maakt, of dat er onbewust, mogelijk door stress, fouten worden gemaakt? Schuldhulpverleners maken zich een beeld van de cliënt om te kiezen of ze een traject wel of niet stopzetten. Ze kijken hierbij naar de volgende factoren.

Ten eerste wordt gekeken of het überhaupt nog mogelijk is om een probleem op te lossen op zo'n manier dat het uit te leggen is aan schuldeisers. Bijvoorbeeld door te kijken of een nieuwe schuld nog mee kan in een regeling. Dit moet dus nog wel mogelijk zijn, omdat ook richting schuldeisers moet kunnen worden uitgelegd welke keuzes worden gemaakt.

*G8: 'Daar hebben we ook mee te maken, met die schuldeisers. Als er net een nieuwe schuld van een thuisbioscoop van €2.500 van een week oud is, dan hebben die mensen nog niet eens geprobeerd om het af te betalen. Dus 100% dat de schuldeiser nee gaat zeggen tegen een betalingsvoorstel van 20€ in drie jaar. Dan klapt die regeling sowieso wel. En dan kunnen we ook niet dwang bij een rechter, want die rechter geeft die schuldeiser dan sowieso gelijk.'*

Ten tweede wordt gekeken naar de houding van de cliënt: als deze fout op fout maakt en niet wil meewerken aan een oplossing geven geïnterviewden aan dat het dan wel echt ophoudt. Maar als cliënten mee willen werken aan de oplossing en hier afspraken over maken, dan wordt voorkomen dat het traject wordt stopgezet. Al met al moet de cliënt een gemotiveerde houding hebben.

*G2: 'Ja, het ligt eraan. Bij sommige mensen komen schulden naar boven die heel oud zijn en dan weten ze echt niet dat ze er waren en die komen dan opeens naar boven. Ja, daar kun je dan niet zoveel aan doen. Of schuldeisers die niet goed bij elkaar melden dat er een schuldregeling is en daardoor dubbel gaan incasseren zeg maar. Maar soms zijn er wel mensen die gewoon echt bewust schulden maken weer opnieuw. En ja, dan is het wel klaar [...] en of iemand zelf aan de bel trekt, of dat ik erachter moet komen, dat is natuurlijk ook al een verschil. Dat iemand het gewoon verzwijgt of*



*ja, zulk soort dingetjes waar je wel aan merkt van hé, dit is wel een persoon die het graag wil en dit is een persoon die het gewoon willens en wetens loopt te verknallen.'*

Geïnterviewden proberen ten derde ook altijd te kijken wat het verhaal is achter fouten die worden gemaakt. Is een fout willens of wetens gemaakt of per ongeluk? Was het bewust of onbewust? Een geïnterviewde benoemde in dit kader dat er rakkers en stakkers zijn: cliënten die dingen blijven doen die niet mogen en cliënten die uit onwetendheid of onkunde bepaald gedrag laat zien. De geïnterviewde gaf aan altijd te kijken waar sprake van is. Andere geïnterviewden gaven ook aan te kijken naar waarom bepaalde fouten worden gemaakt en geïnterviewden zien ook dat fouten soms ontstaan omdat iemand gespannen is of dingen vergeet.

*G6: 'Ik vind ook het type fout dat gemaakt wordt heel verschillend. Als ik echt denk dat iemand aan het frauderen is, dan ga ik daar anders mee om dan als ik merk dat iemand dik overspannen is en daarom dingen vergeet. Dan kan ik boos worden, maar dan raakt iemand alleen maar meer gestrest, dat heeft totaal geen nut. En dan ga ik niet in sancties denken, dan ga ik denken van wat heeft iemand nodig, hoe gaan we dit oplossen.'*

Uit de meeste interviews komt vooral naar voren dat schuldhulpverleners oplossingsgericht zijn en bereid zijn te kijken of een ontstaan probleem nog opgelost kan worden, in plaats van de regeling direct stop te zetten. Er lijkt wel verschil te zitten in de striktheid van de geïnterviewden: zo is er enerzijds een geïnterviewde die niet eens het verhaal achter een fout hoeft te weten, maar altijd te kijken naar de meest constructieve oplossing. Anderzijds is er een geïnterviewde die aangeeft dat het schenden van afspraken betekent dat het dan klaar is, tenzij bijvoorbeeld onverwachts een oude schuld opduikt. Desalniettemin laten de meeste interviews een oplossingsgerichtheid zien, waar wel grenzen aan zitten. De afweging om een traject al dan niet moet worden stopgezet wordt dan gedaan aan de hand van de zojuist besproken factoren.

Uit de oplossingsgerichtheid van geïnterviewden blijkt bovendien dat geïnterviewden bij het reageren op fouten veelal empathie hebben voor hun cliënten. Ze snappen en zien dat cliënten door de omstandigheden belemmerend gedrag laten zien, maar zien ook dat dit begrip er niet altijd is bij andere schuldhulpverleners. Een geïnterviewde vertelde dat ze een tijdje van het weekgeld had geleefd, waar veel van haar cliënten ook van moesten rondkomen. Door ook een paar weken van dit bedrag te leven, kon ze zich beter inbeelden hoe het voor haar cliënten moest zijn. Geïnterviewden begrijpen dat het wel eens mis kan gaan, vooral als er sprake is van een onrustige situatie. Ze hebben vaak ook al een band opgebouwd met hun cliënt en van daaruit willen ze ook voorkomen dat een traject wordt stopgezet en een cliënt in een lastige situatie terechtkomt.

*G17: 'Hoe hopeloos ben je dan, als je denkt ik los dit nooit meer op. Dan ben je toch ook hopeloos. En dan krijg je dus ook dat mensen denken, acht wat kan mij het verrotten, want ik los het toch nooit meer op, dus ik koop gewoon die Tv of kleren voor mijn kind. Dan gaan mensen onverantwoorde dingen doen. Niet omdat ze zo ontzettend stom zijn, of eigenwijs, maar omdat ze gewoon hopeloos zijn, geen perspectief meer zien. Ja dan maakt het ook geen klap meer uit. En ik denk, ik kan het me altijd wel ergens voorstellen dat het zo werkt. Ik denk dat als je daar een klein beetje begrip in hebt, dan kan je uiteindelijk ook meer bereiken met mensen.'*

Sommige geïnterviewden geven aan altijd te overleggen met collega's voor een traject al dan niet wordt beëindigd, om willekeur te voorkomen. Anderen geven aan dat er wel casusoverleg is, maar de daadwerkelijke keuze voor het beëindigen lijkt dat meer bij de geïnterviewde zelf te liggen. Hierin geven enkele respondent ook expliciet te kennen dat de aanpak van schuldhulpverleners kan verschillen, ook binnen de organisatie.

G2: *'Ja, dat is ook gewoon persoonlijk denk ik. Het is misschien bij de ene schuldhulpverlener heb je geluk en bij de ander niet. Dat is misschien ook stiekem wel een beetje wat je band is met die cliënt is en of er in het verleden al dingen zijn geweest waar je achteraan moest en moest oplossen.'*

## Stress in een problematische schuldensituatie

Tijdens de interviews spraken we ook over stress bij cliënten. Bijna altijd kwamen de geïnterviewden hier zelf mee. Ze gaven aan dat ze vaak zien, dat stress een rol speelt bij cliënten. Zodoende konden we hier tijdens de interviews verder op ingaan. Veel geïnterviewden geven aan dat ze zien dat veel cliënten pas aankloppen voor hulp als financiële problemen al langere tijd spelen. Er wordt gewacht met hulp zoeken, omdat veel cliënten eerst hebben geprobeerd het zelf op te lossen. Dat schaamte hierin ook een rol speelt, is expliciet benoemd in zeven interviews. Dit maakt dat schulden vaak al langere tijd spelen en dat de problematiek complex is. Op het moment dat mensen aankloppen voor hulp zijn ze vaak 'moegestreden' en hebben niet meer de hoop dat er een oplossing mogelijk is. Bovendien zien veel geïnterviewden ook dat financiële problemen vaak samengaan met andere problemen. Schulden zijn hierin vaak dominerend, omdat die om veel tijd en ruimte vragen.

G17: *'Je kunt van alles uit de kast trekken en hulp bieden, maar als financiën niet tot rust zijn, gooi je al je hulp en inzet in bodemloze put. Financiën is gewoon zo'n primair bestaans-iets. Daar moet je eigenlijk eerst je focus op leggen, voordat je het gaat hebben over opvoeding of relatieproblemen of wat dan ook.'*

Geïnterviewden zien ook wat de schulden verder doen met cliënten: het brengt veel stress met zich mee. Alle geïnterviewden zijn bekend met inzichten over stress en zien dit terug bij hun cliënten. Ze benoemen allerlei signalen van stress. Vooral de focus op de korte termijn wordt vaak genoemd, waardoor dus minder aandacht is voor het maken van plannen op de lange termijn. Ook vergeetachtigheid wordt genoemd, met als gevolg dat afspraken worden vergeten. Andere kenmerken die worden genoemd zijn: het hebben van een tunnelvisie, een verminderde zelfregulatie, niet meer in staat zijn dingen te doen omdat je hoofd zo vol zit, slecht slapen en een kort lontje hebben (wat in gezinnen doorwerkt in de verhouding tussen ouders en kinderen).

G7: *'Alleen maar in het moment van nu leven, van dat ze echt niet meer kunnen overzien wat op langere termijn belangrijk is, dat zie je toch wel vaak. Ja en dat ze het wegstoppen, van nou ja, als ik het niet op de tafel zie, en de post heb ik in de vuilnisbak gedumpt, dan is het er niet.'*

G12: *'We hebben een bijeenkomst georganiseerd [...] samen met een ervaringsdeskundige en tijdens een van die sessies heb ik gevraagd of een psycholoog eens wou komen praten over stress. En hij legde in een halfuur zo ongeveer uit wat het met je deed. Maar niemand had vragen. Totdat hij weg was, want ik vond het zo bijzonder dat niemand wat vroeg. En toen vroegen we: herken je wat? En stuk voor stuk, ook de ervaringsdeskundige, allemaal huilen. Huilen, waarom? De ballen hooghouden, continu. Wat als ik vertel dat ik het zwaar heb? En een baan zoek? De kinderen vragen naar een feestje, mijn moeder vraagt om hulp. Dat. De ballen hooghouden, zo in de stress.'*

Hoewel alle geïnterviewden dus signalen van stress herkennen, zit er wel verschil in de manier waarop ze deze signalen opvangen. Voor enkele geïnterviewden zijn er concrete momenten waarop ze zien dat cliënten stress hebben. Dit is bijvoorbeeld als cliënten moeite hebben met stukken aanleveren of niet op afspraken komen. Voor de meeste geïnterviewden zit stress echter niet alleen in concrete momenten, maar zit het dieper ingebakken in de cliënt.

G17: *Mensen zijn het vaak jarenlang gewend. Het was ook heel mooi, een cliënt van mij, dat vond ik heel aandoenlijk, die is inmiddels uit de regeling, dat is helemaal klaar. Die zag je steeds meer opknappen en rustiger worden. Maar die zei dat die eraan moest wennen dat hij gewoon de deur*

*open kon doen als de bel ging. Of de telefoon opnemen. Die schrikreactie was zo eigen geworden. Als de bel ging of zijn telefoon ging: paniek. Dat heeft jaren geduurd voordat hij, dat was een automatische reactie geworden. Op een gegeven moment hoeft het niet meer, maar dat zit zo ingebakken. Dat heeft jaren geduurd voordat hij er een beetje vanaf was. Dat vind ik gewoon kenmerkend voor wat wij zien dat het met mensen doet. Ik vind het soms bijna vergelijkbaar met, het is gewoon eigenlijk gewoon wel een trauma reactie. En wat je ziet bij mensen met PTSS, het gevaar is allang voorbij, maar dat zit gewoon ingebakken. Dat merk ik bij cliënten ook, die spanning laat heel lang sporen na.*

Hoewel signalen van stress dus niet door iedereen op dezelfde manier worden gezien, hebben ze wel allemaal kennis over stress. Dit gaat bij iedereen in ieder geval via hun werkgever: er worden trainingen en bijscholingsdagen georganiseerd en er is ruimte om conferenties te bezoeken. In zeven interviews geven geïnterviewden aan ook op eigen initiatief kennis te vergaren, bijvoorbeeld door het lezen van nieuwsberichten of berichten die voorbijkomen op *sociale media*, zoals Twitter en LinkedIn, om zo op de hoogte te blijven van de nieuwste ontwikkelingen. Een van de geïnterviewden heeft ook de functie van specialist schuldhulpverlening binnen haar team en vanuit die rol maakte ze haar collega's ook bekend met wetenschappelijke inzichten over stress en schulden. Een andere geïnterviewde geeft aan dat kennis soms moeilijk toe te passen is, zoals het concept stress-sensitieve dienstverlening. Daarom deed deze geïnterviewde vooral wat voor haarzelf goed voelde, omdat de theorie niet altijd werkt in de praktijk.

## Omgaan met stress in een schuldhulpverleningstraject

Geïnterviewden zien dat er cliënten zijn die door hun situatie stress ervaren en zodoende is deze stress ook zichtbaar in de interactie tussen de cliënt en schuldhulpverlener. Bij de verschillende doorwerkingen van stress noemen geïnterviewden verschillende manieren waarop ze rekening houden met de stress van cliënten. Zo wordt bij een focus op de korte termijn gekeken hoe de lange termijn weer in beeld kan worden gebracht, bij vergeetachtigheid worden herinneringen aan een afspraak of het opsturen van documenten gestuurd en bij mensen die moeite hebben om dingen gedaan te krijgen, wordt aan de hand van kleinere stappen geprobeerd het traject voort te zetten, bijvoorbeeld door benodigde informatie of documentatie niet allemaal tegelijk op te vragen, maar steeds een paar tegelijk.

Er zijn ook (vijf) geïnterviewden die uitleg geven over stress aan de cliënt. Enerzijds om te normaliseren: uitleggen dat de situatie hen parten speelt en dat het bij veel meer mensen gebeurt. Anderzijds om vervolgens te kijken hoe om te gaan met de stress. Een geïnterviewde legt het als volgt uit:

*G9: 'Eigenlijk probeer ik dus mensen van korte termijn keuzes meer op lange termijn te leren focussen. En ook dat voor zichzelf leren ontdekken van 'oké, waar zitten voor mij de verleidingen in, wat zijn voor mij de moeilijke dingen'. [...] Dus daar probeer ik dan naar te kijken van waar zit dan voor die persoon de valkuil en wat kunnen we bedenken samen om daar wat drempeltjes tussen te zetten.'*

*G1: 'Je probeert om dingen te normaliseren. Dus mensen voelen zich altijd heel erg persoonlijk falen omdat ze schulden hebben, maar ook dat ze de afspraken niet goed nakomen, of niet alles aangeleverd hebben of weet ik veel wat, of iets vergeten zijn. En ik denk als je normaliseert, dus je maakt duidelijk van 'dit heeft met de situatie te maken' of 'het is juist lastig te plannen als je zoveel aan je hoofd hebt, dus hoe kunnen we dat zo goed mogelijk regelen, wat heb je daarbij nodig'. Nou, dat helpt denk ik.'*

Geïnterviewden zien dat er ook rust komt als een schuldregeling eenmaal is opgestart, met name omdat de druk en stress als gevolg van schuldeisers wegvalt. Er zit wel verschil in wat geïnterviewden zien als momenten waarop de stress wegvalt en wanneer deze toeneemt. Een onverwachtste brief van een schuldeiser zien veel geïnterviewden als mogelijke stressor, maar de jaarlijkse hercontrole bij een schuldregeling wordt niet door alle geïnterviewden als stressor gezien. Sommige geïnterviewden zien dat cliënten stress en spanning ervaren rondom een hercontrole, omdat ze bang zijn dat er misschien iets mis is gegaan. Andere geïnterviewden geven juist aan dat ze geen stress zien rondom de hercontrole, omdat ze altijd aan kunnen vragen voor hulp of als ze nog vragen hebben. De twee cliënten die gesproken zijn, geven overigens wel beide aan de hercontrole een spannend moment te vinden, vanuit de angst dat er misschien toch iets verkeerd is gegaan in het afgelopen jaar. Wat daarbij helpend was, is dat schuldhulpverleners wel geruststelden.

### Ervaringsdeskundige aan het woord

‘Ik vind dat [de hercontrole] wel altijd een spannend moment. Omdat ik dan toch altijd weer denk van ‘heb ik het wel allemaal goed gedaan’. En je moet echt je privé privé aan hun geven hè. Dus al je bankafschriften, iedere euro die jij uitgeeft, kunnen ze zien. En dat is gewoon geen lekker moment, dus dat vind ik altijd weer een spannend moment. [...] Dat vind ik wel het zwaarste aan het hele verhaal, dat je zo onder een vergrootglas ligt. Dat als jij in de supermarkt staat dat je weet dat op een bepaald moment iemand kan zien waar jij wat uitgeeft. Als ik een weekendje wegga, met mijn ouders bijvoorbeeld, en ik ben ergens en ik koop daar een paar schoenen, dan kan iemand anders dat dan gewoon zien.’

In het kader van stress benoemden zes geïnterviewden een meerwaarde te zien in een schuldsanering ten opzichte van een schuldbemiddeling. Bij sanering wordt de gemeente de enige schuldeiser en zijn de schuldeisers helemaal buiten beeld, omdat de schuld is afbetaald door de gemeente (en de cliënt dus alleen maandelijks een bedrag aan de gemeente betaald, meestal voor de duur van drie jaar). Mocht het dan moeizaam lopen in het traject, is er in ieder geval geen risico meer dat als de regeling stopt de schuldeisers allemaal weer terugkomen bij de cliënt in kwestie. Bovendien is er geen jaarlijkse hercontrole, omdat het af te lossen bedrag al vanaf het begin vaststaat en maandelijks moet worden afgelost.

*G7: ‘We doen wel steeds vaker, of we doen eigenlijk standaard saneringskredieten. Dat komt eigenlijk in die zin niet helemaal op hetzelfde neer, want we kopen natuurlijk met afloscapaciteit de schulden af, maar dat bedrag doen we dan in onze saneringskrediet verstrekken aan de cliënt, of aan de schuldeisers betalen we dat dan, zodat ze nog 1 schuldeiser over hebben. Dat doet denk ik met de stress ook heel erg veel, want met de schuldbemiddeling wordt iemand jaarlijks gecontroleerd, drie keer.’*

### Reacties op stressgedrag van cliënten

Nadat alle geïnterviewden aangaven stress te zien bij hun cliënten, heb ik ook met hen gesproken over hoe ze hier mee omgaan. Geïnterviewden geven aan te proberen rust te brengen bij hun cliënt en dus te kijken hoe stress kan worden verminderd. Betrokkenheid en begrip tonen worden hierbij als belangrijke factoren gezien. Sommige geïnterviewden zien wel, dat er niet altijd sprake is van empathie richting de cliënt en dat niet iedereen echt luistert naar wat een cliënt nodig heeft. Ze zien dit dan bij collega's of bij andere organisaties en gemeenten. Ook zien sommige geïnterviewden dat de achtergrond van iemand doorspeelt in de manier waarop ze met cliënten (en hun stress) omgaan. Zo geeft een geïnterviewde aan dat collega's met een juridisch perspectief veel meer kijken naar de regels en de consequenties van het overtreden van regels. Een andere geïnterviewde geeft aan dat

ze door haar achtergrond als maatschappelijk werker beter in staat is om breder te kijken dan alleen de financiële problemen.

Als geïnterviewden het hebben over hun eigen rol en houding ten opzichte van cliënten, geven ze vooral aan het belangrijk te vinden om naast de cliënt te staan, zonder veroordelend te zijn. Uit de interviews blijkt dan ook dat er veel empathie bij geïnterviewden is richting hun cliënten: geïnterviewden geven aan dat ze zich wel kunnen voorstellen dat de situatie waarin cliënten zich bevinden stressvol is. Dit begrip brengen ze ook over in gesprek met de cliënt.

*G4: '... want ze vergeten niet de opdracht met opzet en het betekent niet dat als ze vergeten te komen, dat ze niet gemotiveerd zijn. En dat is natuurlijk een beeld dat in het verleden heel erg heerste, van 'Nou als ze niet gemotiveerd zijn, dan worden ze niet toegelaten'. [...] het is voor mij ook een soort vrijbrief om dingen te doen voor bewoners en niet alles maar bij die bewoner neer te leggen. Omdat het gewoon ook logisch is dat het ze niet allemaal lukt en mij nu even wel.'*

Het rekening houden met stress, maakt dat geïnterviewden soms anders kijken naar cliënten die niet de benodigde acties ondernemen om een schuldregeling op te starten. Stress speelt hier namelijk een rol: het kan voor mensen lastig zijn om de nodige acties te ondernemen. Als cliënten geen stappen zetten, komt het vaak aan op wat de cliënt zelf wil. Een schuldregeling ingaan blijft immers een vrijwillige keuze. De meeste geïnterviewden geven aan mensen meer tijd te geven, maar ook begrip te hebben en te tonen aan de cliënt. Een geïnterviewde geeft aan dat je echter niet bezig kunt blijven en dat als iemand steeds niet op afspraken komt, het misschien ook niet het goede moment is. Er kan eventueel extra hulp worden ingezet, zoals budgetbeheer of een vrijwilliger, maar een cliënt moet uiteindelijk wel altijd zelf de motivatie hebben. Sommige geïnterviewden confronteren hun cliënt ook met het uitblijven van stappen. Zo kan ook worden uitgevraagd wat er speelt, zodat gekeken kan worden hoe het nu verder kan gaan. Niet alle geïnterviewden zien hier de meerwaarde van in, zo geeft een geïnterviewde aan per cliënt af te wegen of het nodig is te wijzen op consequenties of niet. Binnen een lopende schuldregeling, dus als er een overeenkomst is getekend, is de dynamiek anders. Dan staan er afspraken op papier en dan kunnen er redenen zijn om als schuldhelpverlener te besluiten een regeling stop te zetten. Maar ook dan geven geïnterviewden aan rekening te houden met stress. In het oplossingsgerichte, speelt namelijk door dat de geïnterviewden begrip hebben voor de cliënt, die door stress soms niet datgene gedaan krijgt, wat verwacht wordt. De geïnterviewden vertelden dat ze soms regels buigen, als ze zien dat iemand niet expres fouten aan het maken is of afspraken niet nakomt, maar als het gewoon even niet lukt.

### Kwantificering gedragsinspanningen schuldhelpverleners.

De keuzes die schuldhelpverleners maken kunnen leiden tot verschillende reacties. Om deze reacties beter te analyseren, is het schema van Tummers et al. (2015) relevant, omdat dit toestaat om te zien hoe vaak welke reacties worden gebruikt. Waar Tummers et al. (2015) strikt spreken van coping mechanismen, heb ik voor dit onderzoek systematiek van Tummers et al. (2015) breder toegepast, omdat reacties van schuldhelpverleners zich niet altijd laten definiëren als daadwerkelijke coping, in de zin van 'het beheersen, tolereren of verminderen van interne eisen en conflicten' (Tummers et al., 2015, p.1100). Wel kunnen de reacties gezien worden als gedragsinspanningen van schuldhelpverleners in hun interactie met cliënten. Bovendien geeft het ook een goed beeld van de mate waarin schuldhelpverleners richting hun cliënt bewegen of juist tegen de cliënt ingaan.

Ter aanvulling op de analyse aan de hand van de gecodeerde interviews, zijn alle interviews namelijk nagelopen om specifiek te kijken welke coping mechanismen geïnterviewden noemen in reactie op cliënten die belemmerend gedrag vertonen. Er is gekeken naar belemmerend gedrag en niet specifiek naar gedrag als gevolg van stress, omdat dit niet altijd duidelijk is voor schuldhelpverleners.

Het inschatten van gedrag (komt dit door stress of zit er iets anders achter?) speelt een rol in de beeldvorming van cliënten die schuldhulpverleners maken in hun afwegingen. Hierover later meer.

De gedragsinspanningen zijn als volgt geteld: als de geïnterviewde een van de 'coping mechanismen' (vanaf nu aangeduid als gedragsinspanning) benoemde, zij het een keer of meerdere keren tijdens het interview, dan werd hier een keer voor geturfd (omdat in interviews soms ook werd teruggekomen op een eerdergenoemde gedragsinspanning).

Overkoepelende familie van de gedragsinspanningen	Gedragsinspanning	Hoe vaak gevonden in empirie	Voorbeeld(en) empirie
Richting de cliënt bewegen	De regels buigen	10	Uitzondering maken op verplichte budgetbeheer Nieuwe schulden toch meenemen in schuldregeling
	De regels breken	2	Schuldregeling niet stopzetten, terwijl cliënt geld heeft achtergehouden
	Instrumenteel handelen	14	Acties uitvoeren die cliënt eigenlijk zou moeten doen Samen post openmaken
	Prioriteren tussen cliënten	2	Langst wachtende cliënt eerst helpen Crisissituaties eerst
	Persoonlijke middelen aanwenden	1	In eigen tijd naar conferentie om kennis over stress te vergaren
	<i>Bespreken stress (normaliseren)</i>	5	Drempels opleggen om impulsen tegen te gaan Samen bedenken hoe om te gaan met de stress
Weg van de cliënt bewegen	Nadruk op routine leggen	0	
	Inperken	7	Extra voorwaarden als cliënt niet spaart voor aflossing of als cliënt een tweede poging doet om schuldregeling in te gaan
Tegen cliënt ingaan	Star vasthouden aan de regels	4	Traject stopzetten
	Agressie	0	

Tabel 3. Kwantificatie gedragsinspanningen in interviews

De tabel laat zien dat veel gedragsinspanningen ten bate zijn van de cliënt. Gedragsinspanningen die richting de cliënt bewegen worden vaker genoemd dan gedragsinspanningen die weg van de cliënt bewegen of tegen de cliënt ingaan. Zo noemt een geïnterviewde dat ze nieuwe schulden toch meenam in de regeling, omdat de schulden waren ontstaan op een moment dat haar cliënt in een moeilijke en stressvolle situatie zat. Een andere geïnterviewde gaf aan een cliënt aan te sporen om

alle post mee te nemen die nog geopend moest worden, terwijl ze ook van de cliënt had kunnen vragen om zelf post te openen en een overzicht te maken van openstaande schulden.

Er zijn ook voorbeelden van gedragsinspanningen die weg van de cliënt bewegen of echt tegen de cliënt ingaan. Zo gaven enkele geïnterviewden aan dat ze cliënten voorwaarden stellen als ze voor een tweede keer wilden proberen een schuldregeling te starten. Ook gaven geïnterviewden voorbeelden van het star vasthouden aan regels. Zo gaf een geïnterviewde aan dat ze niet bereid was om nieuwe schulden mee te nemen in een schuldregeling als een cliënt hier niet zelf over aan de bel had getrokken.

Over de dynamiek die ontstaat op het moment dat schuldhulpverleners keuzes en afwegingen moeten maken in reactie op wat cliënten doen en laten, kan meer gezegd worden door dit in het licht van de literatuur te plaatsen.

# Discussie en conclusie: stress en stress-sensitiviteit in het verhaal van de schuldhulpverlener

## Deelvraag 1: Hoe vindt besluitvorming plaats op het uitvoerend niveau van schuldhulpverlening?

Om te begrijpen wat er in de frontlijn van publieke dienstverlening gebeurt, moeten we kijken naar de (normatieve) keuzes die worden gemaakt. Hiervoor pleiten Maynard-Moody en Musheno (2003) en deze focus op het maken van keuzes helpt ons om ook meer te begrijpen van wat er gebeurt in de interactie tussen schuldhulpverlener en cliënt.

Er zijn parallellen tussen de verhalen die Maynard-Moody en Musheno (2003) optekenden en het verhaal van schuldhulpverleners dat uit de interviews naar voren komt. Zo spelen procedures en regels een rol in het verhaal van schuldhulpverleners, maar is er ook discretionaire ruimte, waardoor schuldhulpverleners in kunnen spelen op de situatie van de cliënt. De geïnterviewden ervaren de procedures en regels niet zozeer als belemmerend of op gespannen voet staand met hun gedrevenheid om mensen te helpen, iets wat in eerdere onderzoeken wel naar voren kwam (Dias & Maynard-Moody, 2007; Tummers et al., 2012). Wat uit de interviews vooral blijkt, is dat door de discretionaire ruimte schuldhulpverleners ook in staat zijn om regels te buigen of te breken als de situatie daar volgens hen om vraagt. Dit vraagt van schuldhulpverleners om de afweging te maken of ze bereid zijn regels te buigen of niet. Er ontstaat hierdoor een besluitvormingsdynamiek, waarin schuldhulpverleners per situatie inschatten hoe ze hierop kunnen of moeten reageren.

De discretionaire ruimte die toestaat om deze inschatting te maken kan echter betekenen dat er verschillen kunnen bestaan tussen reacties van schuldhulpverleners op een soortgelijke situatie. In zes interviews is dit expliciet genoemd. Maynard-Moody en Musheno (2003) zagen dit in de door hen verzamelende verhalen ook gebeuren. Binnen schuldhulpverlening kan dit betekenen dat de ene schuldhulpverlener meer bereid is om regels te buigen dan de anderen, wat tot gevolg kan hebben dat de ene schuldhulpverlener bij eenzelfde situatie geneigd zou zijn om een traject te beëindigen, terwijl een andere ervoor zou kiezen om het traject door te zetten. Enerzijds kan gezegd worden dat een dergelijk verschil onvermijdelijk is, omdat het uitvoerend niveau de beleidswerkelijkheid moet verbinden aan de realiteit van de situatie waarin cliënten zich bevinden (Maynard-Moody & Musheno, 2012). Maynard-Moody & Musheno (2012) bestempelen de besluitvormingsdynamiek die hierdoor ontstaat als 'pragmatische improvisatie'.

Anderzijds kan gezegd worden dat in deze inschattingen een risico van willekeur zit (Lipsky, 1980). Maynard-Moody & Musheno (2012) zagen verschil in hoe werd omgegaan met deze improvisaties. In sommige organisaties werd veel gesproken over mogelijke dilemma's die frontlijnwerkers tegenkwamen in hun werk, in andere organisaties werd de nadruk juist sterk gelegd op een strikte uitvoering van wetten en regels en was weinig ruimte voor de dilemma's en ervaringen van frontlijnwerkers. Dit heeft als risico dat frontlijnwerkers focussen op hun eigen interpretatie van wat de situatie nodig heeft, terwijl door overleg dilemma's gespiegeld kunnen worden aan ervaringen van andere en grotere thema's als 'sociale gelijkheid in publieke dienstverlening' (Maynard-Moody & Musheno, 2012). Dit onderscheid lijkt er ook te zijn in de data. Hoewel niet bekend is in hoeverre er openheid bestaat binnen de organisaties, blijkt uit de interviews wel dat sommige geïnterviewde te rade gaan bij collega's als het gaat over het al dan niet beëindigen van een schuldregeling, terwijl dit



bij anderen een meer individuele afweging lijkt te zijn. Wel is in veel organisaties al enige vorm van casusoverleg.

### *Gedragsinspanningen schuldhulpverleners*

We zien dus uit de data dat schuldhulpverleners eigen inschattingen maken om te reageren op een situatie. We kunnen uit de data ook halen tot welke reacties dit dan leidt. Tabel drie geeft een overzicht van de gedragsinspanningen van schuldhulpverleners. Twee door Tummers et al. (2015) gedefinieerde gedragsinspanningen worden niet teruggevonden in de data (de nadruk op routine en agressie richting de cliënt). Ook kan uit de data een nog niet gedefinieerde gedragsinspanning worden herleid. Dit is het concreet bespreken van stress van cliënten en daarmee actief aandacht geven aan hoe het op dat moment met een cliënt gaat.

Als we verder kijken naar tabel drie zien we ook dat een groot deel van de gedragsinspanningen, zoals het buigen van regels of instrumenteel handelen, kan worden geschaard onder de familie 'richting de cliënt bewegen'. Hieruit blijkt de oplossingsgerichtheid van schuldhulpverleners: in plaats van het direct beëindigen van een schuldhulpverleningstraject als dit mogelijk is, kijken ze naar mogelijkheden om het traject alsnog door te zetten en wat ze voor een cliënt kunnen doen. Deze bereidheid om ervoor te kiezen om de regels te breken sluit aan bij de opgetekende verhalen van Maynard-Moody en Musheno (2003).

Er worden wel verschillen gevonden in de bereidheid om te kijken naar een oplossing en daarmee de regels te breken. Sommige geïnterviewden houden strikter vast aan de regels dan anderen. In het licht van de literatuur is dit niet verwonderlijk, omdat daar al uit bleek dat individuele kenmerken van een frontlijnwerker doorspelen in diens gebruik van coping mechanismen (Baviskar & Winter, 2016; Markwardt & Weatherall, 2010). In bredere zin kun je zeggen dat schuldhulpverleners, net als de frontlijnwerkers die Maynard-Moody en Musheno (2003) spraken, een eigen identiteit meenemen naar hun werk en daarmee in keuzes die ze maken. Aan de hand van de data kunnen hier geen hele stellige uitspraken over gedaan, maar er zijn wel aanwijzingen te vinden die laten zien welke mogelijke individuele factoren meespelen in de keuzes die schuldhulpverleners maken. Dit gaat dan om hun striktheid wat betreft regels, zoals net al genoemd, maar empathisch vermogen lijkt ook mee te spelen.

De data geeft ons ook inzicht in iets anders dat mee lijkt te spelen in de besluitvorming van schuldhulpverleners. Dit is het beeld dat schuldhulpverleners hebben van hun cliënt. De data staat dan ook toe om antwoord te geven op deelvraag 2.

### *Deelvraag 2. Hoe speelt het beeld dat schuldhulpverleners hebben van hun cliënt en diens gedrag door in de keuzes die ze maken?*

Wat uit de data blijkt, is dat het beeld dat een schuldhulpverlener heeft van een cliënt meeweegt in de keuzes die schuldhulpverleners maken. Dit sluit aan bij de literatuur (Baviskar & Winter, 2016; Maynard-Moody & Musheno, 2003). In hun afweging om al dan niet de regels te buigen voor een cliënt, kijken schuldhulpverleners naar de houding van de cliënt. De cliënt moet laten zien dat hij of zij gemotiveerd is om een schuldhulpverleningstraject door te komen. Enerzijds is dit in lijn met het onderzoeken van Baviskar en Winter (2016) waaruit bleek dat het voor een coping reactie uitmaakt hoe de frontlijnwerker denkt over de houding en het gedrag van cliënten. Anderzijds is het niet geheel in lijn met dit onderzoek, omdat Baviskar en Winter (2016) spreken over aversie tegenover cliënten en coping als bestraffend instrument. Deze toon gebruiken geïnterviewden veel minder. Je ziet ook dat het star vasthouden aan regels minder vaak door geïnterviewden wordt genoemd als gedragsinspanning die ze gebruiken (zie tabel drie: star vasthouden aan de regels is vier keer

teruggekomen in de interviews). Wel zie je dat het gedrag van cliënten een belangrijke rol speelt in de beeldvorming van schuldhulpverleners. Schuldhulpverleners proberen dan te achterhalen wat er achter gedrag schuilgaat. Dit is waar de rol van stress zijn intrede doet. Dit speelt mee in de manier waarop schuldhulpverleners hun cliënt en diens gedrag beoordelen en een beeld van hen vormen.

### Deelvraag 3. Maakt dat stress en het herkennen van stress dat dit beeld anders is?

Het gedrag van cliënten speelt een belangrijke rol in de interactie tussen cliënt en schuldhulpverlener. Een schuldhulpverleningstraject loopt niet altijd zoals het idealiter zou moeten lopen. Cliënten laten namelijk soms belemmerend gedrag zien, dat een schuldhulpverleningstraject kan vertragen of blokkeren. Schuldhulpverleners worden hiermee geconfronteerd en moeten hier op een bepaalde manier op reageren. Wat je uit de data ziet, is dat ze bij het reageren op belemmerend gedrag vaak kijken wat er achter het gedrag schuilgaat, voordat ze er echt op reageren.

Schuldhulpverleners vormen dus eerst een beeld van de cliënt en diens gedrag, alvorens ze hierop reageren. Stress kan hierin worden meegenomen, omdat alle schuldhulpverleners die ik gesproken heb bekend zijn met de doorwerking van stress in gedrag. Ze herkennen signalen van stress, zoals de focus op de korte termijn en vergeetachtigheid. Wel zit er verschil in de manier waarop ze stress zien: enkel in concrete acties (of het uitblijven van acties) van cliënten of ook dieper ingebed in hoe het met de cliënt gaat. Dit is niet verwonderlijk, aangezien er individuele verschillen kunnen bestaan tussen frontlijnwerkers en ze stress dus op verschillende manieren kunnen duiden. Maar je ziet ook dat stress soms heel concreet zichtbaar is bij cliënten en soms een mogelijke verklaring is van gedrag en daarmee minder zichtbaar.

Als stress concreet zichtbaar is, zien schuldhulpverleners bijvoorbeeld dat hun cliënt post niet meer durft te openen of vergeetachtig is. Hier reageren schuldhulpverleners vaak concreet op: ze helpen met het openen van de post of ze herinneren hun cliënt aan een afspraak. Als stress dus duidelijk zichtbaar is bij cliënten, nemen schuldhulpverleners dit beeld mee in de keuzes die ze maken. Ze kiezen er dan voor om rekening te houden met de stress van hun cliënt.

Stress is echter niet altijd zichtbaar in concrete dingen die een cliënt doet. Soms kan het een mogelijke verklaring zijn van belemmerend gedrag. Het is dan aan de schuldhulpverlener om het gedrag al dan niet te bestempelen als de doorwerking van stress. Dit is waar meer pragmatisch improviseren nodig is, omdat het gedrag niet altijd makkelijk in te schatten is. Keuzes van schuldhulpverleners lijken dan meer gebaseerd op hun eigen inschatting en dus hun eigen ervaringen en vragen een beoordeling van het gedrag van de cliënt. Dit is sterk in lijn met wat Maynard-Moody en Musheno (2012) zien als pragmatisch improviseren. Daarbij stellen Maynard-Moody en Musheno (2012) dat ook het volgen van de regels een normatieve keuze is. Als je dit meeneemt om te kijken naar het rakker of stakker verhaal, zie je dat hier ook sprake van is bij schuldhulpverleners. Hun keuze is altijd op basis van hun eigen inschatting van het gedrag van cliënten. Daarbij zoeken ze naar verklaringen van het gedrag. Uit de data zie je dat als gedrag wordt toegekend aan stress, geïnterviewden meer bereid lijken om een schuldhulpverleningstraject door te zetten. Ze kijken namelijk ook naar wat er achter een fout zit die cliënten maken. Zien ze dat iets fout gaat, omdat cliënten, mogelijk door stress, het allemaal even niet lukt, nemen ze dit op een andere manier mee in hun beeldvorming dan wanneer ze een fout bijvoorbeeld zien als fraude of het moedwillig belemmeren van een schuldhulpverleningstraject. Zo werkt stress door in de beeldvorming, maar uiteindelijk ook in de besluitvorming van schuldhulpverleners. Het beeld dat schuldhulpverleners vormen wordt namelijk meegenomen in de keuzes die ze maken. Dit brengt ons terug naar de hoofdvraag.

## Terug naar de hoofdvraag

Wie problematische schulden heeft, bevindt zich vaak in een complexe situatie: crediteuren verdringen zich om openstaande vorderingen betaald te krijgen, waarbij het voor schuldenaars lastig is om te weten wat daarbij wel en niet mag gezien de complexiteit van wet- en regelgeving. Er kan bovendien elk moment een telefoontje komen of post binnenkomen met betaalherinneringen, al dan niet met een verhoging door het niet betalen. Dit geeft veel stress, concluderen eerdere onderzoeken (zoals De Nationale ombudsman, 2016 en Jungmann et al., 2014) en bevestigen de geïnterviewden voor dit onderzoek.

Wat stress met ons kan doen, is in dit onderzoek beschreven aan de hand van een uitgebreide literatuurstudie naar zowel hersenwetenschappelijke als gedragswetenschappelijke inzichten over stress. Signalen van stress die in de literatuur werden gevonden, werden ook door geïnterviewden genoemd: vergeetachtigheid, focus op korte termijn en moeite hebben om dingen gedaan te krijgen. Het laat ons zien dat financiële problemen ook gevolgen hebben voor iemands mentale gesteldheid (Mullainathan & Shafir, 2013).

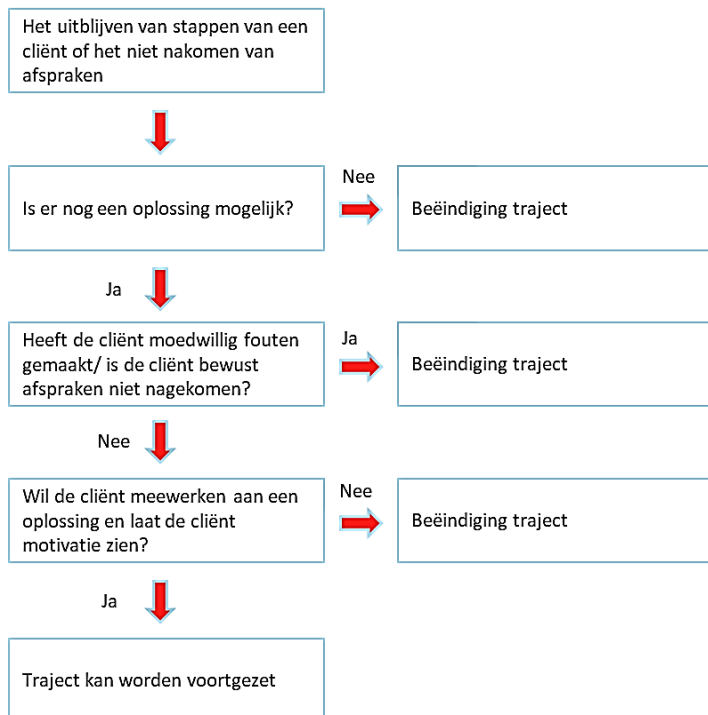
In Nederland kunnen mensen met problematische schulden terecht bij hun gemeente, om een uitweg te vinden uit hun soms uitzichtloze situatie. Helaas leiden niet alle schuldhulpverleningstrajecten tot het gewenste resultaat (lees: het oplossen van de problematische schuldensituatie). Exacte cijfers zijn niet bekend, maar eerdere onderzoeken leren ons dat er nog steeds een groep is voor wie een schuldhulpverleningstraject niet succesvol wordt afgerond (Berkhout et al., 2019).

Een schuldhulpverleningstraject komt uiteindelijk tot stand in de interactie tussen een schuldhulpverlener en een cliënt. Op dit uitvoerend niveau komen crediteuren, de complexe wet- en regelgeving en de schuldenaar samen in vaak een al langere tijd spelende situatie. Hierbij zien de geïnterviewde schuldhulpverleners dat de situatie kan leiden tot stress bij hun cliënten. In dit onderzoek is gekeken hoe deze stress een rol speelt in het werk van schuldhulpverleners. Zo kan ook worden gekeken of en hoe schuldhulpverlening stress-sensitief kan worden ingericht. De hoofdvraag van dit onderzoek was als volgt:

In hoeverre speelt stress van cliënten een rol in de beeld- en besluitvorming van schuldhulpverleners?

Om de hoofdvraag te beantwoorden is gekeken naar de besluitvormingsdynamiek op het uitvoerend niveau van schuldhulpverlening. Uit de interviews blijkt dat veel schuldhulpverleners bereid zijn om oplossingsgericht te kijken naar mogelijke problemen die zich voordoen in een schuldhulpverleningstraject. Hoewel geen situatie hetzelfde lijkt en schuldhulpverleners ook eigen individuele eigenschappen mee lijken te nemen in hun besluitvorming, ontstaat er uit de data ook een beeld van wat de besluitvormingsdynamiek lijkt te zijn, op basis van wat veel geïnterviewden hierover vertellen. Schuldhulpverleners krijgen te maken met complexe situaties die vragen om een eigen inschatting van de schuldhulpverlener.

Figuur 2 visualiseert de besluitvormingsdynamiek.



Figuur 2. Besluitvormingsdynamiek in schuldhulpverlening

Er zijn dus meerdere elementen die meespelen in de besluitvorming. Ten eerste lijken de meeste schuldhulpverleners oplossingsgericht. Ze zijn veelal bereid om eventueel de regels te buigen of te breken als dit nog tot een oplossing kan leiden. Er zit wel verschil in de bereidheid om regels te buigen en er zullen dus verschillen kunnen ontstaan tussen schuldhulpverleners, omdat ze verschillen in hun bereidheid om regels te buigen. Wel spreekt uit alle interviews een sterke gedrevenheid. Er zitten misschien verschillen tussen schuldhulpverleners, maar ze zijn allen gedreven om hun cliënten te helpen. Daarin lijkt ook de uitspraak van Brodtkin (1994) op hen van toepassing: *'street-level bureaucrats don't do what they want, they do what they can'* (Brodtkin, 1994, in Maynard-Moody & Musheno, 2003). Deze gedrevenheid uit zich in gedragsinspanningen die richting de cliënt bewegen, ook al betekent dit dat regels moeten worden gebroken of gebogen. In deze gedrevenheid past het ook dat schuldhulpverleners rekening willen houden met hun cliënt en daarmee met de stress van hun cliënt. Stress-sensitieve dienstverlening lijkt zodoende ook goed te passen in het verhaal van de frontlijnwerker, omdat rekening houden met stress cliënten kan helpen om tot een oplossing van hun problemen te komen (Maynard-Moody & Musheno, 2003). Dit maakt het concept veelbelovend, omdat het aansluit bij de drijfveren van schuldhulpverleners.

Stress-sensitiviteit kan ook meespelen in de beeldvorming over cliënten en hun gedrag.

Schuldhulpverleners kunnen stress immers alleen meenemen in hun beeldvorming, als ze signalen van stress herkennen en meenemen in hun beeld. Dit beeld speelt vervolgens een cruciale rol in de besluitvormingsdynamiek binnen schuldhulpverlening. Een schuldhulpverlener kan een cliënt bestempelen als rakker of stakker en op basis daarvan tot andere keuzes komen. Het herkennen van stress kan resulteren in het bestempeld worden als stakker. Stress is echter niet altijd makkelijk te herkennen.

Soms is stress heel concreet zichtbaar en ziet een schuldhulpverlener dat de cliënt niet bewust afspraken niet nakomt, maar bijvoorbeeld door stress het vergeet. Maar stress is soms ook lastiger in

te schatten. Op het moment dat een schuldhulpverlener moet afwegen wat er schuilgaat achter belemmerend gedrag van cliënten, kan stress mogelijk een rol spelen, maar dit vraagt om een inschatting van de schuldhulpverlener. Deze inschatting lijkt ook deels gestuurd door individuele eigenschappen van een schuldhulpverlener, zoals diens kennis over stress (waardoor stress signalen meer worden opgepikt) en dienst empathisch vermogen. Op het moment dat schuldhulpverleners belemmerend gedrag moeten beoordelen, moeten ze improviseren. Het is immers aan de schuldhulpverlener zelf om de beoordeling te doen en keuzes hierop te baseren. Het concept dat Maynard-Moody en Musheno (2012) introduceren, helpt om de dynamiek van de besluitvorming te begrijpen. Pragmatisch improviseren staat schuldhulpverleners toe om onderscheid te maken tussen rakkers en stakkers en ervoor te kiezen voor sommige cliënten regels te buigen en voor anderen niet. Pragmatisch improviseren binnen een schuldhulpverleningstraject houdt in dat een schuldhulpverlener naar eigen inzicht een inschatting van een situatie maakt en zelf kiest hoe hierop te reageren. In dit besluitvormingsproces neemt een schuldhulpverlener het beeld dat hij of zij heeft van een cliënt mee. En het meewegen van de stress van de cliënt in deze situatie kan doorwerken in de keuzes van schuldhulpverleners en daarmee grote gevolgen hebben voor de uitkomst van een schuldhulpverleningstraject. Bestempeld worden als rakker of als stakker kan zodoende vergaande gevolgen hebben.

## Implicaties van dit onderzoek

Stress-sensitieve dienstverlening is een concept dat nog volop in ontwikkeling is (Madern et al., 2018). Dit onderzoek kan bijdragen aan de ontwikkeling van dit concept, door aanbevelingen te doen voor de doorontwikkeling van het concept op basis van de uitkomst van dit onderzoek.

### *Beleidsmatige en operationele aanbevelingen*

Dit onderzoek laat zien dat bij de zoektocht naar hoe stress-sensitieve dienstverlening kan worden vormgegeven een belangrijke rol is weggelegd voor de frontlijnwerkers. Hier moet kennis zijn om signalen van stress te herkennen om vervolgens begrip te hebben voor cliënten die door hun stress soms minder goed in staat zijn de benodigde stappen te zetten om een schuldhulpverleningstraject te doorlopen. Dit begrip en herkennen van signalen kan invloed hebben op het beeld dat schuldhulpverleners vormen van een cliënt en daarmee doorwerken in de keuzes die schuldhulpverleners maken. Of iemand als rakker of als stakker wordt bestempeld, kan afhangen van de mate waarin een schuldhulpverlener dienst belemmerende gedrag toeschrijft aan stress. En dit kan er ook toe leiden dat een schuldhulpverlener bereid is de regels te buigen en een schuldhulpverleningstraject toch niet stop te zetten. En het voorkomen van stopzetten voorkomt ook dat cliënten weer terugvallen in een financieel problematische situatie, alleen dit keer zonder de mogelijkheid om binnen afzienbare tijd aan te kloppen voor hulp en dus zonder uitzicht op een oplossing.

Beleidsmakers kunnen dus inzetten op meer kennis over stress bij frontlijnwerkers, zodat ze dit kunnen gebruiken als ze pragmatisch improviseren in reactie op situaties die zich voordoen in een schuldhulpverleningstraject. Door het vergroten van kennis bij schuldhulpverleners over stress zijn ze meer in staat signalen van stress te herkennen en mee te nemen in hun beeldvorming. Zodoende zijn ze in staat rekening te houden met stress van cliënten en de problematische schuldensituatie niet enkel financieel technisch te beoordelen, maar ook te kijken naar wat er in de specifieke situatie van de cliënt nodig is. In het kader van pragmatisch improviseren kunnen beleidsmakers ook inzetten op het bespreekbaar maken van casuïstiek en keuzes die schuldhulpverleners moeten maken. Dit zodat schuldhulpverleners hun afwegingen rondom belemmerend gedrag, dus het moment dat ze pragmatisch improviseren, ook spiegelen aan ervaringen en opvattingen van collega's en leidinggevenden.

Voor de concrete uitingen van stress, zoals vergeetachtigheid of het moeite hebben met het aanleveren van stukken, kunnen ook concrete werkwijzen worden ontwikkeld. Er kan worden gestimuleerd of zelfs als beleid worden opgesteld dat schuldhulpverleners cliënten herinneren aan afspraken en documenten in kleine stappen opvragen bij cliënten. Frontlijnwerkers kunnen deze werkwijzen ook zelf meenemen uit dit onderzoek en toepassen in hun interactie met gestreste cliënten.

Frontlijnwerkers kunnen dit onderzoek ook gebruiken om inzicht te krijgen in wat stress met cliënten kan doen. Daarnaast kan mijn onderzoek hen ook bewust maken over de besluitvormingsdynamiek en beeldvorming rondom cliënten. Het kan ook een aanleiding zijn om hier met collega's en leidinggevenden over in gesprek te gaan. Dit gesprek aangaan met collega's kan ook breder worden ingezet om casuïstiek en dan met name keuzes die moeten worden gemaakt te bespreken. Door hier zelf open over te zijn, kan aangemoedigd worden dat andere collega's ook de ruimte voelen om hun te maken keuzes voorleggen.

### *Wetenschappelijke aanbevelingen*

Dit onderzoek heeft niet alleen beleidsmatige en operationele aanbevelingen. Dit onderzoek laat ook zien dat stress-sensitieve dienstverlening een concept is dat meer wetenschappelijke aandacht verdient. Stress is niet alleen aanwezig in financieel problematische situaties, maar er zijn ook andere situaties denkbaar waarin stress een rol speelt, zoals binnen gezinnen die in beeld zijn bij Jeugdzorg of mensen met een uitkering die daarvoor moeten solliciteren voor werk. Stress kan zodoende een rol spelen in de interactie tussen frontlijnwerkers en cliënten binnen de publieke dienstverlening. Met meer kennis hierover kan breder worden nagedacht over hoe stress-sensitieve dienstverlening kan bijdragen aan het verbeteren van publieke dienstverlening. Deze kennis kan worden verzameld door ook onderzoek te doen naar de doorwerking van stress van cliënten in de beeld- en besluitvorming van andere frontlijnwerkers. Zo kan kennis over hoe wordt omgegaan met gestreste cliënten worden verbreed en verdiept.

Breder onderzoek naar de doorwerking van stress bij cliënten van andere frontlijnwerkers is daarnaast ook een aanvulling op literatuur over 'Street-Level Bureaucrats' (Lipsky, 1980) en 'Street-Level Workers' (Maynard-Moody & Musheno, 2003). Deze literatuur kijkt naar het uitvoerend niveau, waar in interactie tussen cliënt en frontlijnwerker publieke dienstverlening tot stand komt. Er is binnen deze literatuur nog weinig aandacht voor hoe stress van cliënten doorwerkt in beeld- en besluitvorming en daarmee het verhaal van de frontlijnwerker, noch voor hoe stress van cliënten doorwerkt in de inzet van coping mechanismen. Hierin moet ook aandacht zijn voor individuele kenmerken van frontlijnwerkers. Tummers et al. (2015) concludeerden al dat er meer onderzoek moet komen naar (persoonlijke) antecedenten van coping. Kenmerken als empathisch vermogen en de mate waarin strikt wordt omgegaan met de regels, twee kenmerken die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen, kunnen in vervolgonderzoek verder bestudeerd worden. Gekeken kan worden hoe deze kenmerken doorwerken in de coping mechanismen die frontlijnwerkers gebruiken, om zo onze kennis over de dynamiek van het uitvoerend niveau van publieke dienstverlening te vergroten. Deze inzichten kunnen ons helpen om te kijken wat zich afspeelt op dit uitvoerend niveau en hieruit kunnen we lessen trekken over het zo goed mogelijk vormgeven van de publieke dienstverlening. Dit is belangrijk, omdat burgers, zoals schuldenaren in een problematische schuldensituatie, de publieke dienstverlening soms als enige uitweg uit hun problemen hebben.

## Literatuurlijst

- Aarts, L., Douma, K., Frierson, R., Schrijvershof, C., Schut, M. (2011). *Op weg naar effectieve schuldhulp. Kosten en baten van schuldhulpverlening*. Geraadpleegd op 28 maart 2019, van <https://www.kennisplatformwerkeninkomen.nl/binaries/kwi/documenten/rapporten/2011/09/01/kosten-en-baten-van-schuldhulpverlening/kosten-en-baten-van-schuldhulpverlening.pdf>
- Aldwin, C. M., & Revenson, T. A. (1987). Does Coping Help? A Reexamination of the Relation Between Coping and Mental Health. *Journal of Personality and Social Psychology*, 53(2), 337–348. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.53.2.337>
- Babcock, E. D. (2014). *Using brain science to design new pathways out of poverty*. Geraadpleegd op 20 maart 2019, van <https://developingchild.harvard.edu/resources/using-brain-science-to-create-new-pathways-out-of-poverty/>
- Barbour, R. S. (2001). Checklists for improving rigour in qualitative research: a case of the tail wagging the dog? *BMJ (Clinical Research Ed.)*, 322(7294), 1115–1117.
- Baviskar, S., & Winter, S. C. (2016). Street-Level Bureaucrats as Individual Policymakers: The Relationship between Attitudes and Coping Behavior toward Vulnerable Children and Youth. *International Public Management Journal*, 20(2), 316–353.
- Berkhout, B., Baan, A., Broeks, L., Jungmann, N., & Wierenga, W. (2019). *Aansluiting gezocht!* Geraadpleegd op 28 juni 2019, van [https://www.berenschot.nl/publish/pages/7495/eindrapport\\_verkenning\\_aansluiting\\_minnelijke\\_schuldhulpverlening\\_en\\_wettelijke\\_schuldsanering.pdf](https://www.berenschot.nl/publish/pages/7495/eindrapport_verkenning_aansluiting_minnelijke_schuldhulpverlening_en_wettelijke_schuldsanering.pdf)
- Boeije, H. (2010). *Analysis in Qualitative Research*. SAGE Publications.
- Brodin, E. Z. (2012). Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future. *Public Administration Review*, 72(6), 940–949.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- De Nationale ombudsman. (2013). *In het krijt bij de overheid verstandig invorderen met oog*. Geraadpleegd op 3 april 2019, van [https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/2013-003\\_in\\_het\\_krijt\\_bij\\_de\\_overheid.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/2013-003_in_het_krijt_bij_de_overheid.pdf)
- Nationale ombudsman (2016). *Burgerperspectief schuldhulpverlening*. Geraadpleegd op 3 april 2019, van [https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/Rapport%202016-050%20Burgerperspectief%20op%20Schuldhulpverlening\\_0.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/Rapport%202016-050%20Burgerperspectief%20op%20Schuldhulpverlening_0.pdf)
- Nationale ombudsman (2019). *Behoorlijk invorderen vanuit het burgerperspectief*. Geraadpleegd op 7 april 2019, van [https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Rapport%20Invorderen%20vanuit%20het%20burgerspectief%20%28003%29\\_0.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Rapport%20Invorderen%20vanuit%20het%20burgerspectief%20%28003%29_0.pdf)
- Dhabhar, F. S. (2018). The short-term stress response – Mother nature’s mechanism for enhancing protection and performance under conditions of threat, challenge, and opportunity. *Frontiers in Neuroendocrinology*, 49(2018), 175–192.
- Diamond, A. (2013). Executive Function. *Annual Review Psychology*, 64, 135–168.
- Dias, J. J., & Maynard-Moody, S. (2007). For-profit welfare: Contracts, conflicts, and the performance paradox. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 189–211.

- Folkman, S., & Lazarus, R. S. (1980). An Analysis of Coping in a Middle-Aged Community Sample. *Journal of Health and Social Behaviour*, 21(3), 219–239.
- Gargard, C. (2019, 30 mei). *De overheid steekt u graag in de schulden*. Geraadpleegd op 27 juni 2019, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/05/30/de-overheid-steekt-u-graag-in-de-schulden-a3962110>
- Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A. L., & Tummers, L. (2017). Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology. *Public Administration Review*, 77(1), 45–56.
- Hackman, D. A., Gallop, R., Evans, G. W., & Farah, M. J. (2015). Socioeconomic status and executive function: Developmental trajectories and mediation. *Developmental Science*, 18(5), 686–702.
- Haverland, M., & Yanow, D. (2012). A Hitchhiker's Guide to the Public Administration Research Universe: Surviving Conversations on Methodologies and Methods. *Public Administration Review*, 72(3), 401–408.
- Hay, C. (2011). Interpreting interpretivism interpreting interpretations: The new hermeneutics of public administration. *Public Administration*, 89(1), 167–182.
- Jongerius, M., & Wesdorp, P. (2012). *Schuldhelpverlening in Bedrijf*. Geraadpleegd op 15 maart 2019, van [https://www.divosa.nl/sites/default/files/publicatie\\_bestanden/schuldhelpverlening\\_in\\_bedrijf\\_han\\_dreiking\\_201211.pdf](https://www.divosa.nl/sites/default/files/publicatie_bestanden/schuldhelpverlening_in_bedrijf_han_dreiking_201211.pdf)
- Jungmann, N., & Kruis, G. (2014). *Het verhaal achter de cijfers. De doorstroming van de minnelijke schuldhelpverlening naar de wettelijke schuldhelpverlening*. Geraadpleegd op 27 maart 2019, van [https://www.nvvk.eu/l/library/download/urn:uuid:3378a54d-319a-4db2-b6b1-bc37b65a8e10/201412+eindrapport+nvvk+regioplan+hu+het+verhaal+achter+de+cijfers.pdf?format=save\\_to\\_disk&ext=.pdf](https://www.nvvk.eu/l/library/download/urn:uuid:3378a54d-319a-4db2-b6b1-bc37b65a8e10/201412+eindrapport+nvvk+regioplan+hu+het+verhaal+achter+de+cijfers.pdf?format=save_to_disk&ext=.pdf)
- Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Van Beek, G., & Wesdorp, P. (2014). *Onoplosbare schuldsituaties*. Geraadpleegd op 6 april 2019, van [https://www.nvvk.eu/l/library/download/urn:uuid:b8766019-8116-403a-a634-81cafb6e8103/2014+hu+onoplosbare+schuldsituaties+def.pdf?format=save\\_to\\_disk&ext=.pdf](https://www.nvvk.eu/l/library/download/urn:uuid:b8766019-8116-403a-a634-81cafb6e8103/2014+hu+onoplosbare+schuldsituaties+def.pdf?format=save_to_disk&ext=.pdf)
- Jungmann, N., Moerman, A. J., Schruer, H. D. L. M., & Van den Berg, I. (2012). *Paritas passé*. Geraadpleegd op 3 april 2019, van [https://www.schuldinfo.nl/fileadmin/Publicaties/PARITAS\\_PASSE\\_Debiteuren\\_en\\_crediteuren\\_in\\_de\\_knel\\_door\\_ongelijke\\_incassobevoegdheden.pdf](https://www.schuldinfo.nl/fileadmin/Publicaties/PARITAS_PASSE_Debiteuren_en_crediteuren_in_de_knel_door_ongelijke_incassobevoegdheden.pdf)
- Jungmann, N., & Wesdorp, P. (2017). *Mobility Mentoring®. Hoe betere inzichten uit de hersenwetenschap leiden tot een beter aanpak van armoede*. Geraadpleegd op 27 februari 2019, van <https://schuldenenincasso.nl/mobility-mentoring/>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Madern, T. (2014). *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland*. Geraadpleegd op 17 april 2019, van <https://www.nibud.nl/wp-content/uploads/Rapport-2014-Overkoepelende-blik-op-de-omvang-en-preventie-van-schulden-in-Nederland.pdf>
- Madern, T. E. (2015). *Op weg naar een schuldenvrij leven*. Geraadpleegd op 3 april 2019, van <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/op-weg-naar-een-schuldenvrij-leven-2015/>



- Madern, T., Laan, J. Van Der, Tonnon, S., Jungmann, N., Stallen, M., Kruithof, M., (2018). *Kennis in uitvoering*. Geraadpleegd op 23 maart 2019, van <https://schuldenenincasso.nl/wp-content/uploads/2018/02/Kennisinuitvoering.literatuurverkenning.pdf?x25913>
- Weatherall, C. D., & Markwardt, K. S. (2010). Caseworker behavior and clients' employability. *Social Policy and Welfare Services Working Paper 04: 2010*.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2012). Social equities and inequities in practice: Street-level workers as agents and pragmatists. *Public Administration Review*, 72(s1), 16–23.
- Maynard-Moody, S. W., & Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. University of Michigan Press.
- McEwen, B. S. (2016). In pursuit of resilience: stress, epigenetics, and brain plasticity. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1373(1), 56–64.
- Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013). *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam: Maven Publishing B.V.
- Nibud. (2019). *Financiële problemen 2018. Geldzaken in de praktijk 2018-2019 deel 1*. Geraadpleegd op 30 juni 2019, van <https://www.nibud.nl/wp-content/uploads/Nibud-Geldzaken-in-de-praktijk-2018-2019.pdf>
- NU.nl. (2019, 5 juli). Amsterdammers met schulden in de toekomst sneller geholpen. Geraadpleegd op 27 juni 2019, van <https://www.nu.nl/amsterdam/5946525/amsterdammers-met-schulden-in-de-toekomst-sneller-geholpen.html>
- NVVK. (2019). *Jaarverslag 2018*. Geraadpleegd op 20 juni 2019, van <http://jaarverslag.nvvk.eu/2018/index.html>
- Qu, S. Q., & Dumay, J. (2011). The qualitative research interview. *Qualitative Research in Accounting and Management*, 8(3), 238–264.
- Raad van State (2016). *ECLI:NL:RVS:2016:12*. Geraadpleegd op 5 april 2019, van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2016:12>
- Schwartz-Shea, P. (2015). Judging Quality. In *Interpretation and Method* (pp. 152-178). Routledge.
- Soss, J., Fording, R., & Schram, S. F. (2011). The organization of discipline: From performance management to perversity and punishment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 203–232.
- Stake, R. (1995). *The art of case study research*. London: SAGE Publications.
- Tiemeijer, W. (2016). *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. Geraadpleegd op 11 maart 2019, van [https://www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/V33\\_Eigen\\_schuld.pdf](https://www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/V33_Eigen_schuld.pdf)
- Tracy, S. J. (2010). Qualitative quality: Eight a"big-tent" criteria for excellent qualitative research. *Qualitative Inquiry*, 16(10), 837–851.
- Tummers, L. L. G., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping during Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099–1126.

Tummers, L., Vermeeren, B., Steijn, B., & Bekkers, V. (2012). Public Professionals and Policy implementation: Conceptualizing and measuring three types of role conflicts. *Public Management Review*, 14(8), 1041–1059.

UWV. (2015). *Wie heeft schuld?* Geraadpleegd op 28 maart 2019, van [https://www.uwv.nl/overuwv/Images/UWV\\_Schulden\\_Kwantitatief%20eindrapport.pdf](https://www.uwv.nl/overuwv/Images/UWV_Schulden_Kwantitatief%20eindrapport.pdf)

Van Ark. (2019). *Brief inzake Nationale Ombudsman inzake rapport*. Geraadpleegd op 28 juni 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/05/27/brief-nationale-ombudsman-inzake-rapport-invorderen-vanuit-het-burgerperspectief/brief-nationale-ombudsman-inzake-rapport-invorderen-vanuit-het-burgerperspectief.pdf>

Van Dam, A. (2018). *Armoede, stress & gezondheid*. Geraadpleegd op 29 februari 2019, van <https://www.windesheim.nl/-/media/files/windesheim/research-publications/armoedestressgezondheidjtendam2018.pdf>

Van Geuns, R., Jungmann, N., Kruis, G., Calkoen, P., & Anderson, M. (2011). *Schuldhelpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhelpverlening*. Geraadpleegd op 20 maart 2019, van [https://www.divosa.nl/sites/default/files/onderwerp\\_bestanden/schuldhelp\\_loont.pdf](https://www.divosa.nl/sites/default/files/onderwerp_bestanden/schuldhelp_loont.pdf)

Van Leeuwen, M. (2019, 31 mei). *Fors minder mensen bij schuldhelpverlening, maar aantal mensen met schulden neemt niet af*. Geraadpleegd op 27 juni 2019, van <https://www.ad.nl/binnenland/fors-minder-mensen-bij-schuldhelpverlening-maar-aantal-mensen-met-schulden-neemt-niet-af~a4fb23c9/>

Weiss, R. S. (1995). Interviewing. In *Learning from strangers: the art and method of qualitative interview studies* (pp. 61–119). New York: Free Press.

Wessels, B. (2011). *Waarom vergeven wij onze schuldenaren?* Geraadpleegd op 4 maart 2019, van [https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/vermogensrechtelijkeanalyse/2011/1/VrA\\_1574-0269\\_2011\\_008\\_001\\_001](https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/vermogensrechtelijkeanalyse/2011/1/VrA_1574-0269_2011_008_001_001)

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Geraadpleegd op 17 april 2019, van <https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen/R097-Weten-is-nog-geen-doen.pdf>

Winter, S. C. (2002). *Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies*. Paper prepared for the 2002 Annual Meeting of the American Political Science.

Zuithof, M., & Mateman, H. (2015). *Wat werkt bij schuldhelpverlening*. Geraadpleegd op 11 maart 2019, van <https://gemeenten.movisie.nl/sites/default/files/2017-02/Wat-werkt-bij-schuldhelpverlening.pdf>

## Bijlage 1. Stress in het brein

Voor dit onderzoek heb ik me ook verdiept in hersenwetenschappelijke inzichten over wat er met je gebeurt, op het moment dat er een 'stressor' binnenkomt. In deze bijlage staat een overzicht van deze verdieping, door te beschrijven welke delen van onze hersenen op welke manier betrokken zijn bij stress.

### De prefrontale cortex.

De prefrontale cortex is het gebied in onze hersenen waarin de zogeheten executieve functies zich bevinden (Hackman et al., 2015). Executieve functies zijn onmisbaar om te functioneren, omdat deze functies betrokken zijn bij doelgericht gedrag, het onderdrukken van onwenselijke emoties of gedachten, nadenken, besluiten maken, plannen of plannen bijstellen als de situatie er om vraagt, onthouden waar we mee bezig zijn, concentreren en focussen, impulsen beheersen en verleidingen weerstaan, iets vanuit een ander perspectief bekijken, informatie verwerken en bij zelfreflectie (Babcock, 2014; Diamon, 2013; Hackman et al., 2015; Madern et al., 2018; Van Dam, 2018). Vertaald naar schuldensituaties zijn executieve functies bijvoorbeeld nodig om: een huishoudbudget op te stellen en je hieraan te houden, af te wegen of het afsluiten van een tijdelijke lening nu, ook een verstandige keuze is voor de lange termijn en om schuldeisers te bellen om proberen afspraken te maken en om niet te vergeten welke betalingsregelingen je getroffen hebt. Als er wordt aangeklopt bij schuldhulpverlening zijn executieve functies nodig om afspraken te onthouden, de vereiste documenten op tijd aan te leveren, je impulsen te beheersen om te voorkomen dat je nieuwe schulden maakt, de informatie die op je afkomt om te zetten in de gewenste acties en gedragingen en je aan te passen aan de situatie waarin je van een vaststaand bedrag rond moet zien te komen (op het moment dat er een schuldregeling tot stand komt).

### De amygdala

De amygdala is het gedeelte in ons brein die signalen verwerkt die vanuit gebeurtenissen in onze hersenen binnenkomen, om hier vervolgens emoties aan te koppelen. Ook reguleert het fysiologische en gedragsmatige reacties op signalen (McEwen & Gianaros, 2011). De amygdala is onderdeel van ons limbisch brein. Normaal gesproken werken ons limbisch brein en de prefrontale cortex samen. Het limbisch brein verwerkt en activeert emotionele reacties op omgevingsstimuli. Als ons limbisch brein een sterk verlangen registreert, wordt er een signaal afgegeven naar de prefrontale cortex, die reageert door het beoogde doel te behalen of het probleem op te lossen (Babcock, 2014). De hippocampus, amygdala en prefrontale cortex coördineren zo gezamenlijk ons gedrag (McEwen & Gianaros, 2011).

### Hippocampus

De hippocampus, die zich ook in het limbisch brein bevindt, is nodig om informatie goed te kunnen verwerken, wat nodig is voor leren en het goed opslaan van informatie in ons geheugen (Ortiz & Conrad, 2018). En in interactie met de amygdala kunnen emotionele herinneringen samen met contextuele informatie over deze herinnering verwerkt worden (McEwen & Morrison, 2013). De hippocampus is echter ook nodig om de productie van cortisol, een stresshormoon, stop te zetten (Van Dam, 2018).

### Stress

In een niet stressvolle situatie is de prefrontale cortex als het ware de kapitein van het schip: de prefrontale cortex zorgt ervoor dat onze gedragingen, emoties en gedachten worden gereguleerd

(Arnsten, 2009). We kunnen dus gebruik maken van de executieve functies, die onmisbaar zijn voor 'zo'n beetje alle aspecten van ons leven' (Diamond, 2013). Als het limbisch brein echter te veel en te sterke signalen van verlangen, stress, of angst afgeeft, dan raakt de prefrontale cortex als het ware overspoeld door deze golf van emoties, waardoor een heldere focus en het maken van afwegingen overstemd worden (Babcock, 2014). Dit wordt ook wel het 'kapen' van de prefrontale cortex genoemd: de prefrontale cortex is niet meer in staat om gedrag en handelingen te reguleren en we kunnen ook geen gebruik meer maken van onze executieve functies (Casey et al., 2011; McEwen & Morrison, 2013). In plaats van de prefrontale cortex wordt de amygdala nu kapitein. Daardoor komt de nadruk te liggen op emotie gedreven en snel handelen (Arnsten, 2009; Casey et al., 2011). De amygdala zorgt er echter ook voor dat we gevoelens van angst en paniek ervaren en koppelen aan de situatie (Vyas et al., 2002) en dat aan een ander deel van ons brein, de hypothalamus, een signaal wordt afgegeven om stresshormonen aan te maken (Arnsten, 2009).

Bij stress schieten onze hersenen in een 'fight-or-flight' modus: we moeten snel reageren, in plaats van keuzes afwegen, nadenken en de situatie vanuit verschillende perspectieven bekijken (Babcock, 2014). De stressreactie in de hersenen vertaalt zich ook door naar ons lichaam: onze hartslag en bloeddruk gaan omhoog. Het lichaam wordt als het ware gewaarschuwd voor gevaar en voorbereid op impact (Dhabhar, 2018). Deze reactie is gunstig als je in een gevaarlijke situatie verkeert. Bovendien stelt dit je hersenen in staat om de situatie te onthouden zodat je in de toekomst uit zo'n situatie kan blijven of weet hoe je moet reageren (McEwan, 2004). Deze staat van je hersenen kan echter nadelig zijn als we keuzes moeten maken die vragen om een gedegen afweging (Arnsten, 2009). Hiervoor moet de prefrontale cortex weer aan het roer staan. Dit gebeurt als er geen nieuwe stress prikkels meer binnen komen (en dus ook geen signalen meer worden afgegeven om stresshormonen aan te maken): dan schroeft de hippocampus de stresshormoonniveau's weer terug (Korteweg, 2018). De hippocampus speelt dus een cruciale rol bij beëindigen van een stressreactie.

## Chronische stress

We spreken van kortdurende stress als stress minuten of enkele uren duurt. Als stress meerdere uren per dag, wekenlang of maandenlang duurt, spreken we van chronische stress (Dhabhar, 2018, p.176). Een langdurige stress periode betekent niet alleen dat de amygdala voor langere tijd de overhand heeft en de prefrontale cortex buiten spel staat. Chronische stress kan ook de architectuur van onze hersenen aantasten. Chronische stress verzwakt de structuren die nodig zijn om een stressperiode te beëindigen, terwijl het juist de structuren versterkt die een stressreactie afgeven (Arnsten, 2009). Ten eerste zorgt chronische stress ervoor, dat de amygdala hyperactief en overgevoelig wordt (McEwen, 2004). Als gevolg worden meer dingen als bedreiging of als beangstigend gezien, waardoor sneller een stressreactie wordt opgeroepen (Van Dam, 2018). Ten tweede wordt de prefrontale cortex aangetast, waardoor de prefrontale cortex minder makkelijk signalen kan ontvangen en kan interacteren met andere hersendelen (McEwen & Morrison, 2013). Ten derde krimpt de hippocampus, wat ons leervermogen belemmert het moeilijker maakt dingen in je geheugen op te slaan (Ortiz & Conrad, 2018). Dit zorgt er ook voor dat de hippocampus minder goed een stressreactie kan beëindigen (McEwen & Gianaros, 2011), waardoor stresshormoonniveau's hoog blijven. Bij chronische stress wordt het voor ons lichaam dus ook moeilijker om de stressreactie stop te zetten. Zodoende is het makkelijk om in een spiraal terecht te komen: je lichaam gaat sneller een stressreactie geven, omdat meer dingen als bedreigend worden gezien en deze stressreactie kan minder goed worden beëindigd. Bovendien zijn we wij minder goed in staat om in ons geheugen op te slaan hoe we moeten voorkomen opnieuw in de stresssituatie terecht te komen.

## Literatuurlijst bijlage 1. Stress in het brein

- Arnsten, A. F. T. (2009). Stress signalling pathways and PFC. *Nature Reviews Neuroscience*, 10(6), 410–422.
- Babcock, E. D. (2014). *Using brain science to design new pathways out of poverty*. Geraadpleegd op 20 maart 2019, van <https://developingchild.harvard.edu/resources/using-brain-science-to-create-new-pathways-out-of-poverty/>
- Casey, B. J., Somerville, L. H., Gotlib, I. H., Ayduk, O., Franklin, N. T., Askren, M. K., Shoda, Y. (2011). Behavioral and neural correlates of delay of gratification 40 years later. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(36), 14998–15003.
- Dhabhar, F. S. (2018). The short-term stress response – Mother nature’s mechanism for enhancing protection and performance under conditions of threat, challenge, and opportunity. *Frontiers in Neuroendocrinology*, 49(2018), 175–192.
- Diamond, A. (2013). Executive Function. *Annual Review Psychology*, 64, 135–168.
- Hackman, D. A., Gallop, R., Evans, G. W., & Farah, M. J. (2015). Socioeconomic status and executive function: Developmental trajectories and mediation. *Developmental Science*, 18(5), 686–702.
- Madern, T., Laan, J. Van Der, Tonnon, S., Jungmann, N., Stallen, M., Kruithof, M. (2018). *Kennis in uitvoering*. Geraadpleegd op 23 maart 2019, van <https://schuldenenincasso.nl/wp-content/uploads/2018/02/Kennisinuitvoering.literatuurverkenning.pdf?x25913>
- McEwen, B. S. (2004). Protection and damage from acute and chronic stress: allostasis and allostatic overload and relevance to the pathophysiology of psychiatric disorders. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1032(1), 1–7.
- McEwen, B. S., & Gianaros, P. J. (2011). Stress- and Allostasis-Induced Brain Plasticity. *Annual Review of Medicine*, 62(1), 431–445.
- McEwen, B. S., & Morrison, J. H. (2013). The Brain on Stress: Vulnerability and Plasticity of the Prefrontal Cortex over the Life Course. *Neuron*, 79(1), 16–29.
- Ortiz, J. B., & Conrad, C. D. (2018). The impact from the aftermath of chronic stress on hippocampal structure and function: Is there a recovery? *Frontiers in Neuroendocrinology*, 49(2018), 114–123. =
- Van Dam, A. (2018). *Armoede, stress & gezondheid*. Geraadpleegd op 27 maart 2019, van <https://www.windesheim.nl/-/media/files/windesheim/research-publications/armoedestressgezondheidjtendam2018.pdf>
- Vyas, A., Mitra, R., Shankaranarayana Rao, B. S., & Chattarji, S. (2002). Chronic stress induces contrasting patterns of dendritic remodeling in hippocampal and amygdaloid neurons. *The Journal of Neuroscience* 22(15), 6810–6818.

## Bijlage 2. Topic lijsten voor interviews

### Topic lijst voor schuldhulpverleners

#### *Werkzaamheden*

- Wat houdt schuldhulpverlening binnen deze gemeente in?
- Werkzaamheden, voorbeeld casus
- Beschikbare tijd en middelen
- Drijfveren
- Wettelijke kaders.
  - o Hulp
  - o Hinder
  - o Mogelijke knelpunten of grijze zones

#### *Mensen met financiële problemen*

- Hulpvragers bij binnenkomst
  - o Wat voor mensen
  - o Wat voor houding en gedrag
  - o Wat voor situaties
  - o Heb je begrip
  - o Kunnen ze geholpen worden?
  - o Problemen al voor langere tijd? (komt in onderzoeken naar voren)
    - Wat doet dit met mensen
  - o Hoe reageren ze op opties voor hulp
  - o Zijn ze gemotiveerd
- Herkenning beeld 'onder grote druk' 'alle aandacht'
  - o Vind je het goed dat hier meer aandacht voor is
  - o Zie je dit terug in gedrag. Voorbeeld?
  - o Heb je genoeg kennis om het te duiden?
- Schuldhulpverlening
  - o Wat is nodig voor succes
  - o Wat belemmert een traject
    - Wat doe je als het de verkeerde kant op gaat
  - o Kun je alle hulp bieden die je zou willen bieden
- Wat als iemand benodigde informatie/ documenten niet aanlevert?
- Verplichtingen voor cliënten
  - o Komen ze dit goed na?
  - o Voorbeeld wel: Waarom soms wel
  - o Voorbeeld niet: Waarom soms niet
  - o Wat als iemand per ongeluk een fout maakt
    - Is er ruimte om dit door te vingers te zien
  - o Wat als iemand moedwillig fouten maakt
  - o Aangaan van nieuwe schulden: komt dat voor.
  - o Voorbeeld stopzetten traject
- In jullie beleid las ik dat het gedrag van een cliënt ook een rol speelt. Hoe speelt dit een rol?
  - o Wat wordt hier mee bedoeld?
  - o Hoe bestempel je gedrag? Hoe beoordeel je dit?

- Kun je een voorbeeld geven van gedrag dat jullie verwachten?
- Kun je een voorbeeld geven van gedrag dat belemmerend werkt?
- Kun je een voorbeeld geven van een situatie waarin je te maken had met iemand die niet mee wilde werken? Hoe kwam dit, denk je?
- Ik heb veel gelezen over stress en hoe dit een rol kan spelen.
  - Herken je dit?
  - Wat weet je hiervan?
  - Hoe verwerk je dit in je werk?
  - Kun je er rekening mee houden?
  - Denk je dat schuldhulpverlening ook stress kan opleveren? Kun je voorbeelden noemen?
- Andere verklaringen voor het gedrag van hulpvragers?

### *Eigen werkzaamheden*

- Tijdsverdeling tussen cliënten? Sommige cliënten meer tijd?  
Werk je gestandaardiseerd? Indelen in groepen?
  - Voorbeeld: asielaanvragen indelen in kansrijk en kansloos en meer tijd besteden aan kansrijke gevallen.
- Teruggaan naar het laatste moment waarop je contact met een cliënt erg moeizaam was.  
Wat gebeurde er toen? Hoe reageerde je?
  - Wat doe je als je niet verder komt met een cliënt?
  - Confronteer je de cliënt met de problemen? Hoe gaat dat? Wat vind je hiervan?
- Ook wel eens gehandeld uit frustratie?
  - Om gedrag cliënt
  - Om beperkte middelen
- Wat zou er moeten veranderen, waardoor het wel mogelijk wordt om rekening te houden met de cliënt/ de stress van de cliënt?
  - Qua beleidskaders
  - Qua tijd die je kunt besteden aan hulpvragers
  - Qua middelen en tools die je tot je beschikking hebt om een cliënt te helpen.

## Topic lijst voor cliënten/ervaringsdeskundigen

### *Basisvragen*

- Korte intro door persoon zelf

### *Voorafgaand aan aankloppen schuldhulpverlening*

- Kun je vertellen hoe je in de financiële problemen bent gekomen?
- Wat heb je geprobeerd om weer uit de schulden te komen?
  - o Wat lukte wel
  - o Wat lukte niet
- Wat deed het met je, dat je schulden had?
- Hoe was het contact met schuldeisers?
- Waardoor kreeg je het gevoel dat je niet meer zonder schuldhulpverlening uit de problemen zou komen?
- Heb je getwijfeld om aan te kloppen voor hulp? Waarom wel/ niet?

### *Aankloppen bij schuldhulpverlening*

- Kun je teruggaan naar het moment dat je aanklopte voor hulp. Hoe ging dat?
- Hoe was de eerste reactie?
- Voelde je je gehoord?
- Nam het aankloppen bij schuldhulpverlening druk van de ketel?

### *Schuldhulpverlening nu*

- Was er duidelijk wat er van je werd verwacht?
- Hoe is het contact nu?
  - o Wat waardeer je aan het contact
  - o Zijn er ook dingen die je minder waardeert
  - o Zijn er dingen die volgens jou anders zouden kunnen of moeten?
- Zijn er regels of afspraken waar je je aan moet houden?
  - o Zijn deze duidelijk?
  - o Weet je wat de gevolgen zijn als je regels of afspraken niet nakomt?
  - o Snap je dat deze regels er zijn?
  - o Houden de afspraken en regels je nog veel bezig?
- Zijn er dingen in het schuldhulpverleningstraject die spanning bij je oproepen?
  - o Zo ja, wat?
  - o Zo ja, bespreek je dit ook met de schuldhulpverlener?
  - o Voel je je gehoord als je vragen hebt of zorgen uit?
- Ben je bang om fouten te maken en uit het traject gezet te worden?

### *Stress*

Stress: voor mijn onderzoek heb ik onderzoeken gelezen waarin wordt gezegd dat schulden ook stress met zich mee kunnen brengen. Herken je dit beeld?

Zo ja, kun je wat meer vertellen over hoe schulden je stress opleverden.

Zo niet, denk je dat dit wel door schulden kan gebeuren? Ken je mensen waarbij je dat hebt gezien?



## Bijlage 3. Codeboom

Categorie	Codes	Sub-codes	
Werkwijze	Rol geïnterviewde		
	Drijfveren geïnterviewde		
	Procedure en kaders		
	Contact met cliënten		
	Verandering in werkwijze		
	Tijd/ middelen per cliënt		Algemeen
			Huisbezoek
	Regels en verplichtingen cliënt		
	Samenwerkingen		
	Eigen aanpak t.o.v. anderen		
	Spoed en vroegsignalering		
	Discretionaire ruimte		
	Schuldeisers		
Producten	Algemeen		
	Wsnp		
	Bewindvoering		
	Informatie en Advies		
	Schuldregeling		Stopzetten
			Nodig voor succes
			Afweging wel/niet doorzetten
			Belemmeringen
Schuldenproblematiek	Budgetcoaching		
	Budgetbeheer		
	Sanering vs. Bemiddeling		
	Samenhang andere problemen		
	Ontwikkelingen binnen domein		
	Cliënten		(Financiële) situatie
			Houding
	Kenmerken doelgroep		
	Houding		
Stress	Rekening houden met stress		
	Signalen stress		
	Stress binnen traject		
Coping	Reactie op gestreste cliënt		
	Frustratie		
	Reactie op fouten		
	Reactie op uitblijven stappen		
	Overleg met collega's		
Kenniss	Vergaren kennis (over stress)		
	Gebruik inzichten in werk		
	Herkenning inzichten stress		