

‘Met wie spreek ik?’

Kwalitatief onderzoek naar of het uitmaakt welke schuldhulpverlener de cliënt spreekt, uitgevoerd bij 1Stroom.

J. Deurwaarder (8071969)

Masterthesis Bestuur & Beleid (USG6041)

Afstudeerbegeleider: prof. dr. Margo Trappenburg

Tweede beoordelaar: Olaf van der Veen, MSc

*Aantal woorden (excl. voorwoord,
literatuurlijst en bijlagen): 21.900*

27-06-2024

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek voor de masteropleiding Bestuur & Beleid aan de Universiteit van Utrecht. De afgelopen maanden heb ik mij verdiept in de gemeentelijke schuldhulpverlening en een onderzoek uitgevoerd bij de afdeling Schuldhulpverlening van 1Stroom, een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Duiven en Westervoort. In de komende bladzijden leest u het resultaat.

Een woord van dank gaat uit naar de consultants en de manager van de afdeling Schuldhulpverlening van 1Stroom, die tijd vrijmaakten voor dit onderzoek en mij met enthousiasme inzicht gaven in hun werkplek. Dat heeft geleid tot inzichtvolle en goede gesprekken. Daarnaast wil ik Sil Brockötter bedanken voor het bieden van de kans om het onderzoek bij 1Stroom uit te voeren.

Graag bedank ik Margo Trappenburg voor de begeleiding. Ik heb veel gehad aan de tijd en aandacht die u heeft besteed aan mijn hele afstudeerproces en aan uw kennis van zaken. Ook bedank ik graag Olaf van der Veen voor zijn feedback op de onderzoeksopzet.

Als laatste moeten natuurlijk ook vrienden, familie en mijn vriendin bedankt worden voor de aanmoediging en de steun die ze me boden tijdens het schrijven van deze scriptie.

Ik wens u veel leesplezier.

Jelte Deurwaarder

Samenvatting

Door kwalitatief onderzoek te doen naar de schuldhulpverleners van 1Stroom, wordt de onderzoeksvraag beantwoord: 'In hoeverre maakt het uit welke consulent een cliënt spreekt?'. Daarvoor zijn de opvattingen van de consulenten uitgevraagd door middel van interviews, om zo een uitspraak te kunnen doen over de morele disposities van de consulenten. Daarnaast is er onderzoek gedaan naar de invloed van collega's en de organisatie op de opvattingen van de schuldhulpverleners, waarvoor er observaties zijn verricht van de dagelijkse werkzaamheden van de consulenten. Door middel van een documentanalyse is het beleid van 1Stroom, een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Duiven en Westervoort, vergeleken met dat van andere gemeenten.

Morele disposities beschrijven een manier waarop street-level bureaucraten cliënten waarnemen, de acties van de cliënt interpreteren en welke opvattingen hieraan ten grondslag liggen. Zacka (2017) observeerde dat street-level bureaucraten zich door stress en emotioneel belastende situaties opstelden als onverschillig, een handhaver of een verzorger van de cliënt. Respectievelijk behandelden ze cliënten routinematig, werkten de cliënt tegen of braken regels om aan de wensen van de cliënt te voldoen. De dienstverlening was zo onvoldoende responsief op de persoonlijke situatie van de burger, onvoldoende gelijk of onvoldoende efficiënt. Om dit te voorkomen moeten street-level bureaucraten hun eigen opvattingen observeren en zo nodig bijstellen. Dat kan onder andere door in aanraking te komen met de opvattingen van collega's die anders over het werk en de cliënten denken. Dit onderzoek gebruikt het concept van de morele disposities door de consulenten van 1Stroom aan de hand van hun opvattingen te beschrijven als onverschillig, de handhaver of verzorger.

De aanleiding voor het onderzoek is dat het aantal huishoudens met problematische schulden toeneemt: een grote groep Nederlanders heeft structureel grote geldproblemen (Fink-Jensen et al., 2022, p. 23). De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) stelt gemeenten verantwoordelijk om burgers met financiële problemen te ondersteunen. Schuldhulpverlening is er in verschillende vormen. Een schuldenaar wordt geholpen bij het krijgen van inzicht in de eigen financiën, er wordt contact gelegd met schuldeisers voor een schuldregeling of, wanneer dit niet voldoende is, kunnen de schulden van de cliënt overgenomen worden. Een schuldhulpverlener is verantwoordelijk voor het schuldenvrij maken van de cliënt, of ten minste om de schulden van de cliënt beheersbaar te maken. Een deel van de cliënten van schuldhulpverlening heeft de motivatie niet om mee te werken aan een

traject voor schuldhulpverlening, of heeft de vaardigheden niet (Van Geuns et al., 2011a). Cliënten willen af van de stress van schulden, maar willen geen afstand nemen van hun financiële autonomie (Theunissen, 2015; Jungmann et al., 2014). Bij sommige cliënten is het nodig een gedragsverandering teweeg te brengen en dat kost veel tijd (Van Middendorp et al., 2019).

De consulenten van 1Stroom slagen er desondanks in om geen pathologische morele disposities te vertonen. De consulenten van 1Stroom hebben verschillende opvattingen van hun cliënten en van hun werkzaamheden, maar ze hebben morele disposities die aandacht hebben voor de verwachtingen van publieke dienstverlening. Ze hebben wel ieder hun prioriteiten in die verwachtingen en dat resulteert in verschillende werkwijzen. De ene consulent geeft de cliënt meer tijd dan de andere.

De verschillen tussen de consulenten worden beperkt door het team. Door middel van vergelijking van hun eigen werkwijze met die van collega's en informeel overleg tussen de consulenten komen consulenten in aanraking met andere opvattingen. Daarnaast hebben ze gezamenlijke ongeschreven regels ontwikkeld die ervoor zorgen dat verschillen worden beperkt, bijvoorbeeld bij de sanctionering van cliënten. Omdat de werkwijze en omgang per consulent verschilt, worden cliënten soms toegewezen aan een consulent die aansluit op de ondersteuningsbehoefte van de cliënt. De organisatie beïnvloedt de opvattingen van de consulenten doordat er bij schuldhulpverlening zoals georganiseerd door 1Stroom veel ruimte is voor het geven van tijd en persoonlijke aandacht aan de cliënt. De consulent en de afdeling worden door het management niet beoordeeld op de resultaten en de consulenten krijgen ruimte om hun werk uit te voeren.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	2
I. Inleiding	6
Probleemstelling	6
Doel- en vraagstelling	7
Maatschappelijke relevantie	8
Wetenschappelijke relevantie	9
Leeswijzer	11
II. Contextueel kader	12
Schuldhelpverlening	12
Schuldhelpverlening bij 1Stroom	14
De cliënt van schuldhelpverlening	19
III. Theoretisch kader	22
De street-level bureaucraat	22
Verschillen in de behandeling door street-level bureaucraten	23
Onverschilligheid, verzorger en handhaver	25
Het voorkomen van de pathologieën	30
Concluderend	32
IV. Methodologisch kader	35
Interviews	35
Observaties	38
Documentanalyse	38
Validiteit en betrouwbaarheid	39
V. Resultaten	42
De opvattingen van de consulenten	42
Vignetonderzoek	48
Morele disposities van de consulenten	50
Collega's	53
Management en organisatie	57
In hoeverre wijkt het beleid van 1Stroom af van andere gemeenten?	60

VI. Conclusie	61
VII. Aanbevelingen	64
VIII. Literatuurlijst	65
IX. Bijlagen	72
Bijlage 1: Interviewguide consulenten	72
Bijlage 2: Interviewguide manager	74
Bijlage 3: Klantprofielen	75
Bijlage 4: Operationalisatie	76

I. Inleiding

Probleemstelling

Het aantal huishoudens met problematische schulden is in twee jaar tijd toegenomen van 618.000 in 2021 tot 726.000 in 2023 (CBS, 2023b). Een grote groep Nederlanders heeft structureel grote geldproblemen: stijgende zorgkosten en een minder toegankelijke woningmarkt zorgen voor toenemende lasten (Fink-Jensen et al., 2022, p. 23). Daarnaast zijn steeds meer mensen afhankelijk van voedselbanken, is er een groeiende groep daklozen en maken er meer Nederlanders gebruik van de bijstand (ibid.). Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de coronacrisis, inflatie, energieprijzen en de oorlog in Oekraïne versterken deze ontwikkelingen (ibid.)

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) stelt gemeenten verantwoordelijk om burgers met financiële problemen te ondersteunen (Jungmann, 2020, p. 14). Deze wet trad in 2012 in werking, in een context van de decentralisatie van het sociaal domein (ibid.). Gemeenten kunnen op verschillende wijzen burgers met financiële problemen hulp bieden. Een schuldenaar wordt geholpen bij het krijgen van inzicht in de eigen financiën, er wordt contact gelegd met schuldeisers voor een schuldregeling of, wanneer dit niet voldoende is, kunnen de schulden van de cliënt overgenomen worden (Nationale Ombudsman, 2016). Niet alleen gemeenten, maar ook commerciële organisaties, gemeentelijke kredietbanken en instellingen voor maatschappelijk werk bieden schuldhulpverlening aan (Theunissen, 2015, p. 19-20).

Een schuldhulpverlener is verantwoordelijk voor het schuldenvrij maken van de cliënt, of ten minste om de schulden van de cliënt beheersbaar te maken. Tussen de cliënten van schuldhulpverlening verschillen de aard van de financiële problemen, de capaciteiten en motivatie om uit de schulden te komen (Van Geuns et al., 2011a). Hierdoor zijn cliënten gebaat bij uiteenlopende oplossingen voor hun financiële problemen. Dat vraagt om een veeleisende inschatting door de schuldhulpverlener van de situatie van de cliënt (Van Geuns et al., 2011a; Theunissen, 2015, p. 174). Onderzoek toont aan dat frontlijn uitvoerders in de publieke sector – of street-level bureaucraten (Lipsky, 2010), op een verschillende manier invulling geven aan de keuzes waarin ze vrij zijn, de discretionaire ruimte (Lipsky, 2010). Met name stressvolle werksituaties leiden tot verschillende invullingen. In stressvolle werksituaties verminderen street-level bureaucraten stress door verscheidene strategieën toe te passen, zoals het rigide volgen van de regels of juist het buigen van regels om aan de wensen van de cliënt te voldoen (Tummers et al., 2015, p. 1108).

Dit onderzoek richt zich op de vraag of het uitmaakt welke individuele schuldhulpverlener de cliënt helpt met zijn schuldenproblematiek. Het onderzoek richt zich op de schuldhulpverlening bij gemeenten. Er wordt gefocust op de opvattingen die schuldhulpverleners hebben van hun cliënten en hun eigen werkzaamheden, om verschillen tussen de schuldhulpverleners te bestuderen. Daarnaast wordt onderzocht hoe collega's en het management de opvattingen van de schuldhulpverleners beïnvloeden. Het onderzoek is uitgevoerd bij de consulenten voor schuldhulpverlening van de gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Duiven en Westervoort, 1Stroom.

Doel- en vraagstelling

Dit onderzoek formuleert een antwoord op de vraag of het uitmaakt welke schuldhulpverlener de cliënt spreekt. Het stelt zich ten doel om bij te dragen aan het inzicht in de opvattingen die schuldhulpverleners hebben van hun cliënten en van hun werkzaamheden. Daarnaast wordt er onderzocht hoe deze opvattingen beïnvloed worden door collega's en de organisatie. Aan de hand van de conclusies van dit onderzoek kunnen er aanbevelingen voor gemeenten opgesteld worden voor het inrichten van de gemeentelijke organisatie van schuldhulpverlening. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van interviews en observaties bij 1Stroom. Daarnaast is er een documentanalyse gedaan van het beleid voor schuldhulpverlening van 1Stroom en dat van andere gemeenten.

De geoperationaliseerde onderzoeksvraag luidt: *'in hoeverre zijn er verschillen in de opvattingen die de consulenten van 1Stroom hebben van hun werk en de cliënt en hoe worden deze opvattingen beïnvloed door collega's en de organisatie?',* met de volgende deelvragen:

- i. Hoe verloopt het proces van schuldhulpverlening bij 1Stroom?
- ii. Wat is er bekend over cliënten van schuldhulpverlening?
- iii. Welke rol spelen street-level bureaucraten in de schuldhulpverlening?
- iv. Wat is er in de wetenschappelijke literatuur bekend over het ontstaan van verschillen in behandeling door street-level bureaucraten?
- v. Welke opvatting van werkzaamheden en de cliënt hebben de consulenten van 1Stroom?
- vi. Welke invloed hebben collega's en de organisatie op de opvattingen van de consulenten?
- vii. In hoeverre wijken de beleidsregels voor schuldhulpverlening van 1Stroom af van die van andere gemeenten?

De eerste deelvraag zal beantwoord worden door middel van deskresearch. De bevindingen worden besproken in het contextueel kader. De tweede deelvraag wordt beantwoord door literatuurstudie. De bevindingen worden eveneens besproken in het contextueel kader. De derde en vierde deelvraag zullen ook beantwoord worden door literatuurstudie en de bevindingen worden besproken in het theoretisch kader. In het daaropvolgende methodologisch kader wordt er verantwoord hoe het onderzoek is verricht. De vijfde en zesde deelvragen zullen beantwoord worden door empirisch onderzoek en de zevende deelvraag middels documentanalyse van de beleidsregels van verschillende Nederlandse gemeenten. De resultaten van de laatste drie deelvragen worden besproken in het vijfde hoofdstuk. In het zesde hoofdstuk volgt de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Maatschappelijke relevantie

Legitieme publieke dienstverlening voldoet aan drie waarden: het is efficiënt, het is eerlijk en het kijkt naar de persoonlijke situatie van de burger (Zacka, 2017, p. 21). Wanneer het uitmaakt welke consulent de cliënt spreekt, impliceert dat dat cliënten niet gelijk behandeld worden. Wanneer er geen sprake is van gelijke behandeling, heeft dat invloed op de efficiëntie van de dienstverlening en de aandacht die er is voor de persoonlijke situatie van de burger (ibid.). Door de opvattingen van de consulenten van 1Stroom te onderzoeken, ontstaat er meer inzicht in de behandeling door de consulenten. De bevindingen van dit onderzoek dragen zo bij aan inzicht in hoe de gemeentelijke schuldhulpverlening voldoet aan de voorwaarden voor legitimiteit.

Mensen met schulden zijn een kwetsbare groep. Financiële problemen leiden tot stress en negatieve gevolgen voor mentale en fysieke gezondheid (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017; Theunissen, 2015). Daarnaast kan het niet voldoen aan betalingsverplichtingen resulteren in afsluiting van gas en elektra, alsmede tot huisuitzetting met dakloosheid tot gevolg (Theunissen, 2015, p. 19). Een problematische schuldensituatie kan het leven van de burger ontwrichten, waardoor participatie in de samenleving ernstig belemmerd wordt (Theunissen, 2015, p. 19). Problematische schulden zorgen voor, of dragen bij aan, psychosociale problematiek en GGZ problematiek (Van Geuns et al., 2011a, p. 11). Dit brengt grote maatschappelijke kosten met zich mee (ibid.). Bovendien leiden niet-betaalde rekeningen tot veel extra economische kosten, zoals liquiditeitsproblemen bij schuldeisers, aanmaningen en incasso's (ibid.). Een efficiënte en toegankelijke schuldhulpverlening is daarom van belang om participatie in de samenleving te bevorderen en maatschappelijke kosten te beperken.

Het is een bekende claim dat elke euro die geïnvesteerd wordt in schuldhulpverlening, de maatschappij tussen de anderhalve en twee euro oplevert (Fink-Jensen et al., 2022, p. 64; NVVK, 2019; Van Geuns et al., 2011b).

Wetenschappelijke relevantie

In dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van literatuur over frontlijn uitvoerders in de publieke sector, de street-level bureaucraten (Lipsky, 2010). Om te bestuderen hoe de street-level bureaucraten in de schuldhulpverlening zich verhouden tot de cliënt en hun werkzaamheden, wordt het concept van de morele disposities van Zacka (2017) gebruikt. Een morele dispositie is een normatieve opvatting. Deze morele dispositie beïnvloedt hoe de street-level bureaucraat de acties van een cliënt waarneemt en interpreteert. Zacka (2017) observeerde dat street-level bureaucraten door hoge werklast en de emotionele aard van hun werk onverschillig werden of zich opstelden als verzorger of handhaver van de cliënt. Door te onderzoeken hoe de consulenten zich verhouden tot de drie morele disposities, wordt onderzocht of het uitmaakt welke consulent de cliënt spreekt.

Er is niet eerder onderzoek verricht dat de morele disposities van Zacka (2017) toepast op schuldhulpverlening. Voor eerdere bevindingen uit onderzoek dat gebruikgemaakt van de morele disposities, kan er gekeken worden naar andere street-level bureaucratieën. De morele disposities werden toegepast op arbeidsintegratie in verschillende Noordwest Europese contexten (Senghaas, 2020; Kaufman, 2019; Gjersoe et al., 2019; Gjersoe et al., 2023; Nielsen & Monrad, 2023; Van Buren-Bense & van der Aa, 2024). Onderzoeker Senghaas (2020) toonde aan dat de adviseur bij arbeidsintegratie minder eist van de cliënt als hij oordeelt dat een cliënt 'het waard is'. Een cliënt is volgens de adviseur 'het waard' wanneer hij zich inspant om werk te vinden en afspraken nakomt (Senghaas, 2020, p. 395). Dit resulteert in lagere eisen van de adviseur aan de cliënt.

Trochymiak (2022) past de morele disposities toe op sanctionering van uitkeringsgerechtigden door street-level bureaucraten. Volgens de wet moette uitkeringsgerechtigde gesanctioneerd worden wanneer de street-level bureaucraat vaststelt dat de uitkeringsgerechtigde onrechtmatige uitgaven doet. Het onderzoek van Trochymiak (2022) concludeert, dat afhankelijk van welke opvatting de street-level bureaucraat heeft van onrechtmatige uitgaven, hij de sancties wel of niet toepast. Door de grote administratieve last die sanctionering voor de street-level bureaucraat meebrengt, legt een deel van de street-level bureaucraten informele sancties op, in plaats van de regel te volgen (ibid.). Zo buigen ze de regels voor de cliënt (Trochymiak, 2022, p. 1050).

Beide onderzoeken laten zien street-level bureaucraten niet zo maar de regels toepassen, maar dat ze de cliënt beoordelen en daar hun aanpak van de cliënt op aanpassen. Deze scriptie streeft ernaar bij te dragen aan onderzoek dat gebruikmaakt van het concept van Zacka's morele disposities door het concept toe te passen in een nieuwe context, de schuldhulpverlening.

Onderzoek naar de street-level bureaucraten in de schuldhulpverlening richtte zich onder andere op de rol van het geslacht van de cliënt in het bepalen van de financiële bekwaamheid door de street-level bureaucraat (Callegari et al., 2020). De schuldhulpverlener heeft de opvatting dat cliënten voornamelijk in de schulden geraken door een gebrek aan kennis (ibid., 131). De schuldhulpverlener dicht zijn mannelijke en vrouwelijke cliënten echter verschillende vaardigheden en eigenschappen toe, die ten grondslag liggen aan dat gebrek aan kennis. De mannelijke cliënt wordt door de schuldhulpverlener als competent en autonoom gezien, hij is buiten zijn schuld om in de financiële problemen gekomen, bijvoorbeeld door een gebrek aan kennis van wet- en regelgeving (p. 132). De mannelijke cliënt zou daarnaast een kleine ondersteuningsbehoefte hebben, doordat hij minder om hulp durft te vragen en omdat hij zelfverzekerd is over zijn eigen capaciteiten om het probleem op te lossen. De vrouwelijke cliënt wordt daarentegen door de schuldhulpverlener als onwetend en verzorgend gezien, haar schulden zijn ontstaan door een gebrek aan kennis van budgettering of het prioriteren van de belangen van anderen boven die van zichzelf (ibid., p. 131). De vrouwelijke cliënt zou een grote ondersteuningsbehoefte hebben, door emotionaliteit en doordat ze zichzelf vaak de schuld geeft van haar financiële problemen (ibid. p. 133). De schuldhulpverlener stelt zich bij de vrouwelijke cliënt op als onderwijzer om het gedrag van de cliënt te veranderen of als begeleider om de cliënt tegemoet te komen in haar emotionele behoeften. Bij de mannelijke cliënt stellen ze zich op als expert. De schuldhulpverlener past zijn behandeling aan op de wensen van de mannelijke cliënt en focust zich op efficiëntie (ibid., p. 135). Deze scriptie draagt bij aan het inzicht in de opvattingen van schuldhulpverleners en de verschillende rollen die ze aannemen. Er is daarbij ook aandacht voor de invloed die collega's en de organisatie op de opvattingen uitoefenen.

Theunissen (2015) deed onderzoek naar de ervaring van de cliënt en van de schuldhulpverlener in de beginfase van het minnelijke traject bij een gemeentelijke kredietbank. De onderzoeker concludeert dat de cliënt en schuldhulpverlener in twee verschillende werkelijkheden zitten. De gemoedstoestand van een groot deel van de cliënten is negatief; ze zien weinig mogelijkheden voor de toekomst (ibid., p. 322). Wel heeft de cliënt behoefte aan zelfbeschikking (Theunissen, 2015, p. 335).

De schuldhulpverleners zijn vooral bezig met het behouden van grip op hun dagelijkse werkzaamheden met de middelen die ze hebben (ibid.). Dit onderzoek vult het onderzoek van Theunissen (2015) aan door te kijken naar de verschillen in opvattingen tussen schuldhulpverleners. De context van het onderzoek van Theunissen (2015) verschilt met deze scriptie. In Rotterdam, waar Theunissen onderzoek deed, is het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening hoger en ligt de werkdruk daarom hoger dan bij 1Stroom. Daarnaast vond het onderzoek plaats in 2012, meer dan tien jaar geleden (Theunissen, 2015, p. 27). In die tijd zijn er dingen veranderd in de schuldhulpverlening. Er is meer aandacht gekomen voor de stress en schaamte die mensen met schulden ervaren (Jungmann, 2020; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017). Dit leidde tot een aantal wijzigingen in beleid. Er wordt meer gedaan om burgers met schulden op een vroeg stadium een hulpaanbod te doen door achterstanden in vaste lasten te signaleren (Jungmann, 2020; Nationale Ombudsman, 2024). In 2021 werd de berekening van de beslagvrije voet vereenvoudigd: de schuldenaar hoeft minder documenten aan te leveren en is verzekerd van een minimum bedrag om van te leven (Jungmann, 2020, p. 20). In 2023 werd het traject dat de schuldenaar moet doorlopen om schuldenvrij te worden verkort van drie naar anderhalf jaar (VNG, 2023). Dat zorgt voor een nieuwe context van schuldhulpverlening.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt de context van schuldhulpverlening, het specifieke traject voor schuldhulpverlening van 1Stroom en de cliënten van schuldhulpverlening besproken. Vervolgens wordt in het derde hoofdstuk de relevante wetenschappelijke literatuur besproken. Uit dit hoofdstuk volgt de theoretische lens voor het onderzoek. In het vierde hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode toegelicht en verantwoord. In het vijfde hoofdstuk volgen de resultaten uit het empirische onderzoek bij 1Stroom en de resultaten van de documentanalyse van verschillende gemeenten. In het zesde hoofdstuk volgt de conclusie van deze scriptie. De onderzoeksvraag wordt beantwoord en er wordt gereflecteerd op de beperkingen van dit onderzoek. In het zevende hoofdstuk volgen aanbevelingen voor de organisatie van de gemeentelijke schuldhulpverlening.

II. Contextueel kader

In dit hoofdstuk zal de context van het onderzoek besproken worden. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de wettelijke taak van schuldhulpverlening en welk doel het beoogt. Daarna volgt een beschrijving van het specifieke proces van schuldhulpverlening bij de onderzochte organisatie, 1Stroom. Voor een onderzoek naar schuldhulpverlening is het van belang dat er een duidelijk beeld is van de cliënten. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt er besproken wat in de literatuur bekend is over de cliënten van schuldhulpverlening.

Schuldhulpverlening

Gemeenten zijn sinds 1 juli 2012 met de Wet gemeentelijke Schuldhulpverlening (Wgs) verantwoordelijk voor schuldhulpverlening. Binnen de Wgs blijft ruimte voor gemeenten om eigen invulling te geven aan het hoe van schuldhulpverlening (Nationale Ombudsman, 2012, p. 3). Wel werd vastgelegd dat gemeenten de verantwoordelijkheid hebben om integrale en breed toegankelijke schuldhulpverlening te organiseren (Nationale Ombudsman, 2016, p. 8). Onder breed toegankelijk wordt verstaan dat gemeenten niet op voorhand burgers mogen uitsluiten. Het staat gemeenten wel vrij eigen voorwaarden voor toelating op te stellen. Onder integraal wordt verstaan dat naast de aanpak van schuldenproblematiek, ook (mede-)oorzaken van de schuldenproblematiek aangepakt dienen te worden, of de problematiek die een oplossing in de weg staat (ibid., p. 8). Preventie en nazorg vormen een derde takenpakket voor gemeenten: er moet zo snel mogelijk worden ingegrepen om de opeenstapeling van schulden te voorkomen en wanneer de burger de schuldhulpverlening verlaat, moet er een duurzame oplossing gevonden zijn. De Wgs beperkt zich tot het 'minnelijke traject' (Nationale Ombudsman, 2016, p. 8), waarbij er met schuldeisers op vrijwillige basis een overeenkomst ontstaat over het inlossen van de schulden (Theunissen, 2015, p. 19).

Om mensen met schulden hulp te bieden voordat de problemen te groot zijn, werd in 2021 de Wgs aangepast, zodat het nutsbedrijven, woningbouwverenigingen en verzekeraars verplicht werd om beginnende achterstanden in de vaste lasten te melden aan de gemeente (Van Geuns & Stallen, 2021). Hierdoor zijn gemeenten beter in staat preventieve schuldhulpverlening, 'vroegsignalering', uit te voeren. Gemeenten ontvangen signalen van betalingsachterstanden door signaalpartners, zoals zorgverzekeraars, woningcorporaties en waterbedrijven. Aan de hand van deze signalen kan de gemeente op huisbezoek gaan, een brief sturen of bellen om de burger een hulpaanbod te doen (Nationale Ombudsman, 2024).

Vroegsignalering ontstond voornamelijk als manier om huisuitzetting te voorkomen (Nationale Ombudsman, 2024, p. 11). Huisuitzettingen - of 'ontruiming' - worden aangezegd door woningcorporaties al vanaf drie maanden huurachterstand.

De gemeente is niet de enige organisatie die bemiddelt in het minnelijke traject. Ook commerciële organisaties, gemeentelijke kredietbanken en instellingen voor maatschappelijk werk bieden het traject aan (Theunissen, 2015, p. 19-20). Omdat schuldeisers vaak niet bereidwillig waren mee te werken aan de totstandkoming van een schuldregeling, is sinds 1998 de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wsnp) van kracht die schuldeisers verplicht om mee te werken (Theunissen, 2015, p. 20). Dit wordt het wettelijk traject genoemd (ibid., p. 20).

Het doel van schuldhulpverlening

Wil schuldhulpverlening effectief zijn, dan moet er niet alleen een regeling getroffen worden met schuldeisers. Er moet ook gewerkt worden aan de kennis en vaardigheden van de cliënt (Van Middendorp et al., 2019). Daarnaast moet er veelal een gedragsverandering ten stand worden gebracht, om te zorgen dat de cliënt uit de financiële problemen blijft (ibid., p. 324). Ook als er geen schuldregeling wordt getroffen, worden huisuitzettingen voorkomen, leren de schuldenaren budgetvaardigheden aan of worden ze meer gemotiveerd om hun situatie onder controle te krijgen (Van Geuns et al., 2011a, p. 10).

Naast dat het niet uitsluitend het doel is om een schuldregeling te treffen, is het voor schuldhulpverleners niet uitvoerbaar om al hun cliënten schuldenvrij te maken en te houden (Van Geuns et al., 2011a). Schuldhulpverleners komen in aanraking met cliënten die variëren in de aard van hun schulden, hun vaardigheden en hun motivatie om uit de schulden te komen (Van Geuns et al., 2011a). Zo maken schuldhulpverleners onderscheid in regelbare cliënten en niet-regelbare cliënten en regelbare schulden en niet-regelbare schulden (ibid.).

Sommige schulden zijn niet-regelbaar door juridische grenzen. De mogelijkheden van schuldhulpverleners om schuldregelingen tot stand te brengen worden beperkt door deze juridische grenzen (Jungmann et al., 2014, p. 10). Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om een schuldregeling te treffen voor vorderingen van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en fraudeschulden (Jungmann et al., 2014, p. 12). Niet-regelbare schulden zorgen dat de gemeente geen schuldregeling kan treffen, maar het staat de gemeente wel vrij om financiële begeleiding te bieden. In het geval van niet-regelbare schulden kan het doel van een gemeente zijn om met financiële begeleiding te zorgen dat de financiële problemen van de cliënt niet toenemen.

Gemeenten hebben binnen de Wgs beleidsvrijheid om keuzes te maken in wie ze welke schuldhulpverlening bieden (Nationale Ombudsman, 2012, p. 3). In de beleidsregels van gemeenten staan gronden om bepaalde cliënten te weigeren en trajecten te beëindigen. Gemeenten mogen geen groepen categorisch uitsluiten (Nationale Ombudsman, 2016, p. 40). Veel gemeenten nemen als weigeringsgrond op dat de cliënt geweigerd mag worden als de cliënt (zelfstandig) ondernemer is, eerder een beroep heeft gedaan op schuldhulpverlening of de cliënt in het bezit is van een woonhuis (Jungmann et al., 2014). Daarnaast hebben veel gemeenten de regel dat de cliënt moet beschikken over een inkomen en de schuldenlast bekend moet zijn aan het begin van het traject (Jungmann et al., 2014). In het geval van een lopende scheiding of een betwiste vordering, kan de schuldlast soms niet vastgesteld worden. Dat betekent dat er geen schuldregeling getroffen kan worden. Wie er wordt bereikt met schuldhulpverlening kan dus per gemeente verschillen.

Het gedrag van de cliënt, juridische redenen en de weigeringsgronden van de gemeente kunnen ertoe leiden dat er voor een cliënt geen schuldregeling getroffen kan worden. Om de cliënt naar een passende oplossing te verwijzen is het daarom van belang dat er zo snel mogelijk inzicht is in drie zaken (1) wat is de aard van het schuldenpakket, (2) hoe gemotiveerd is de schuldenaar, (3) over welke vaardigheden beschikt de schuldenaar? (Van Geuns et al., 2011a, p. 38).

Schuldhulpverlening bij 1Stroom

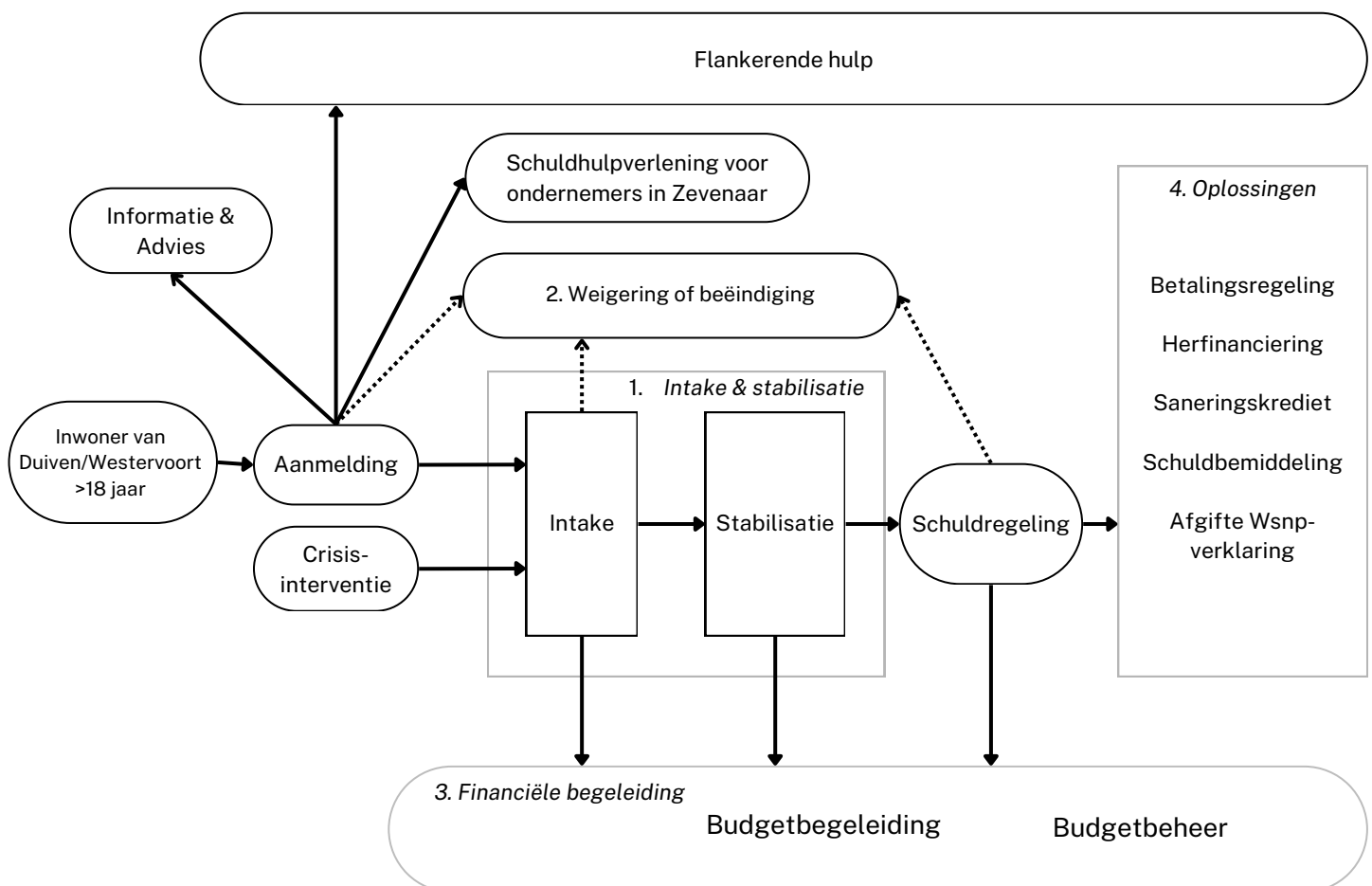
De specifieke context van schuldhulpverlening bij 1Stroom is vergelijkbaar met andere organisaties voor schuldhulpverlening, omdat 1Stroom is aangesloten bij de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK). Dat houdt in dat de organisatie zich houdt aan een aanpak en gedragscode die wordt aangehouden door alle lidorganisaties. Hieronder is een vereenvoudigd processchema opgesteld, dat is gebaseerd op het processchema van de NVVK (2021) en het specifieke proces van 1Stroom (Gemeente Duiven, 2021; Gemeente Westervoort, 2021). Het proces van 1Stroom zal aan de hand van de vier onderdelen in dit schema uiteengezet worden.

1. Intake & stabilisatie

Nadat een cliënt zich aanmeldt bij de schuldhulpverlening ontvangen de consultants een e-mail. Vervolgens wordt er binnen vijf werkdagen in een oriënterend gesprek de hulpvraag van de burger besproken (Gemeente Duiven, 2021; Gemeente Westervoort, 2021). Bij dit gesprek wordt er nog geen formele aanvraag voor schuldhulpverlening gedaan, omdat voor sommigen minder zware ondersteuning toereikend is (ibid.).

Lichte ondersteuning kan in de vorm van informatie en advies geboden worden door sociale raadslieden, of de vrijwilligers van Schuldhulpmaatje of Thuisadministratie (IStroom, 2019, p. 4). Cliënten die bij zwaardere ondersteuning gebaat zijn, dienen een formele aanvraag in. Binnen vier weken vindt een intakegesprek plaats. Binnen acht weken na het intakegesprek wordt de beschikking tot schuldhulpverlening afgegeven met een plan van aanpak, of wordt de cliënt afgewezen op basis van de weigeringsgronden (Gemeente Duiven, 2021; Gemeente Westervoort, 2021). Het kan ook zo zijn dat een cliënt pas in zicht komt wanneer er al sprake is van een aanzegging tot ontruiming vanuit de woningcorporatie. In dat geval past de gemeente crisisinterventie toe om te pogen de ontruiming te voorkomen.

Bij de intake wordt er van de cliënt verwacht dat deze stabiel is: er mag geen sprake zijn van de ontwikkeling van nieuwe schulden en de cliënt mag niet verslaafd zijn. Dit is de periode van stabilisatie. Zolang de schuldhulpverlener oordeelt dat de cliënt niet stabiel is, kan de cliënt niet verder met het traject.



Figuur 1: processchema schuldhulpverlening. Gebaseerd op: NVVK (2021); Gemeente Duiven (2021); Gemeente Westervoort (2021).

2. Beëindiging en afwijzing

Afwijzing voor, of beëindiging van, het minnelijk traject kan bij 1Stroom geschieden op grond van onder andere de volgende redenen: de totale schuldsituatie is niet vast te stellen, de cliënt misdraagt zich ten opzichte van de consultants of spant zich niet voldoende in, de cliënt is nieuwe schulden aangegaan, er is sprake geweest van fraude of de gemeente vindt dat de cliënt zijn schulden zelf kan regelen (Gemeente Duiven, 2021, p. 3-4; Gemeente Westervoort 2021). Daarnaast is er expliciet opgenomen dat een cliënt geweigerd kan worden indien er sprake is van een niet-regelbaar schuldenpakket of een niet-regelbare schuldenaar (Gemeente Duiven, 2021, p. 4). Ook in het geval van recidive – wanneer de cliënt eerder een formele aanvraag heeft ingediend – kan zijn aanvraag geweigerd worden (Gemeente Duiven, 2021, p. 4). De cliënt kan voor vijf jaar lang geweigerd worden indien zijn vorige traject is beëindigd door verwijtbaar gedrag van de cliënt of als hij te kwader trouw is geweest. Hij kan voor twee jaar worden geweigerd indien hij eerder succesvol een traject heeft doorlopen of zijn schuldregeling niet succesvol is voltooid wegens weigerende schuldeisers en er geen Wsnp is aangevraagd (Gemeente Duiven, 2021, p. 4). 1Stroom heeft een inherente afwijkingsbevoegdheid opgenomen in de beleidsregels, waardoor ze met motivatie van deze beleidsregels kunnen afwijken (Gemeente Duiven, 2021).

3. Financiële begeleiding

Een oplossing voor het schuldenpakket kan aangevuld worden door een vorm van financiële begeleiding. Voor sommige cliënten is financiële begeleiding an sich al voldoende. Een deel van de cliënten van 1Stroom is gediend bij budgetbegeleiding, eventueel aangevuld door een betalingsregeling (1Stroom, 2019). Met budgetbegeleiding leert de cliënt op een verantwoorde manier met zijn geld om te gaan. Het heeft ten doel het verkrijgen van inzicht in de inkomsten en uitgaven, het voeren van een overzichtelijke administratie en het afstemmen van de uitgaven op het beschikbare budget (1Stroom, 2019). Er wordt met budgetbegeleiding ook gewerkt aan gedragsverandering. Budgetbegeleiding wordt veelal geboden door inzet van de vrijwilligers van Schuldhulpmaatje die samen met de cliënt de financiële problemen in kaart brengen (1Stroom, 2019).

Een intensievere vorm van financiële begeleiding is budgetbeheer. Bij budgetbeheer worden inkomsten en uitgaven beheerd door de consultant van 1Stroom (1Stroom, 2019). De schuldhulpverlener betaalt voor de cliënt zijn vaste lasten. De cliënt krijgt van de gemeente leefgeld, maar is nog wel zelf verantwoordelijk voor het aanleveren van zijn post bij de gemeente.

Een nog intensievere vorm van financiële begeleiding is het beschermingsbewind. Beschermingsbewind wordt niet aangeboden door 1Stroom. Evenals bij budgetbeheer worden de inkomsten en uitgaven beheerd. Maar, de bewindvoerder heeft meer bevoegdheden dan de consulent van de gemeente. De bewindvoerder doet beroep op alle regelingen waar recht op is (1Stroom, 2019). Er is ook beperkt bewind, waarbij de bewindvoerder alleen een deel van de bezittingen van de cliënt beheert. Beschermingsbewind en budgetbeheer worden ingezet voor de meest kwetsbare groepen, de groepen met problematiek met verslaving, criminaliteit en geestelijke gezondheid (Fink-Jensen et al., 2022).

4. Oplossingen

Na de intake stelt de consulent een plan van aanpak op met de cliënt om een oplossing te zoeken voor zijn schuldenpakket. Die oplossing varieert aan de hand van de aard van de schulden van de cliënt. Sommige cliënten zijn al geholpen met een betalingsregeling. Door een betalingsregeling te treffen wordt er contact opgenomen met de schuldeisers over de betalingsachterstanden, voordat er problematische schulden ontstaan (1Stroom, 2019).

Een andere vorm is schuldbemiddeling, waarbij de cliënt maandelijks geld spaart voor de schuldeisers en periodiek het gespaarde geld overmaakt naar de schuldeisers (1Stroom, 2019). De consulent kan ook kiezen voor herfinanciering, waarbij de Gemeentelijke Kredietbank de schulden van de cliënt overneemt. De Kredietbank is nog de enige schuldeiser (Kredietbank Nederland, z.d.). Daarnaast is er schuldsanering, wat hetzelfde werkt als een herfinanciering. Bij deze oplossing is er een eis van inkomensbeheer (budgetbeheer, bewind). Bij een deel van de aanmelders is de problematiek zo groot dat onderhandeling met schuldeisers weinig zin heeft. Deze cliënten worden doorgestuurd naar het wettelijke traject. Alvorens aanmelding voor het wettelijke traject kan plaatsvinden, dient eerst het minnelijke traject doorlopen te zijn (1Stroom, 2019).

Ook bij het wettelijke traject biedt 1Stroom hulp, bijvoorbeeld in de vorm van aanmelding en verwijzing naar beschermingsbewind, budgetbeheer, of het bewaken dat de beslagvrije voet door schuldeisers goed wordt berekend (1Stroom, 2019). Het beleidsplan van 1Stroom (2019) vermeldt dat een schuldhulpverlener een moratorium en dwangakkoord kan aanvragen. Met een moratorium verzoekt de consulent de rechter om bij schuldeisers af te dwingen dat gedurende zes maanden de huur niet wordt opgezegd, de levering van gas, water en elektra niet wordt beëindigd of de zorgverzekering niet wordt opgezegd. Bij een dwangakkoord kan de rechter de schuldeiser dwingen tot medewerking, wanneer een enkele schuldeiser niet wil meewerken aan een minnelijke

schuldregeling met als doel het minnelijke traject te laten slagen (1Stroom, 2019). Per juli 2023 is de termijn waarin de schuldenaar weer schuldenvrij is, verkort van drie jaar naar anderhalf jaar (VNG, 2023). In het geval van een minnelijk traject betekent dit dat de gemeente de schuld (deels) afkoopt en dat de cliënt voor anderhalf jaar is gebonden aan de gemaakte afspraken. Na anderhalf jaar is de cliënt schuldenvrij.

Wat 1Stroom bijzonder maakt

Waar andere gemeenten meerdere consultants voor één dossier hebben (zie: Theunissen, 2015), heeft 1Stroom 'A tot Z begeleiding'. Eén consultant is van begin tot eind van het traject verantwoordelijk voor de cliënt. Hierdoor zijn cliënt en consultant voor lange tijd met elkaar in contact. Er is gekozen voor deze aanpak, omdat het de gemeente in staat stelt een persoonlijke en integrale aanpak te hanteren. De consultant raakt in de loop van het traject bekend met het gedrag van de cliënt en de achtergrond daarvan. Voor een integrale aanpak werkt 1Stroom samen met het RIBW (Regionale Instelling Beschermd Wonen) Arnhem & Veluwe Vallei, voor de begeleiding van cliënten met een psychiatrische aandoening of (ernstige) psychosociale problematiek (RIBWAVV, z.d.). Daarnaast kan het Expertiseteam, verslavingszorg of maatschappelijke opvang worden betrokken. Dat 1Stroom geen beschermingsbewind aanbiedt, heeft invloed op de clientèle. Mensen met de grootste problematiek en kleinste zelfstandigheid gaan over naar het beschermingsbewind. Bij budgetbeheer, wat 1Stroom wel aanbiedt, ligt er nog verantwoordelijkheid bij de cliënt, bijvoorbeeld om poststukken aan te leveren bij de gemeente.

Het team schuldhulpverlening van 1Stroom bestaat uit zes consultants, waarvan er één zich alleen bezighoudt met budgetbeheer. Deze consultant neemt alle cliënten aan die het budgetbeheer instromen. Alle consultants, met uitzondering van de consultant Budgetbeheer, hebben meer dan tien jaar ervaring in de schuldhulpverlening.

In de gemeente Westervoort hebben 8,7 procent van de huishoudens problematische schulden en in de gemeente Duiven 7,2 procent (CBS, 2023b). Het landelijke gemiddelde is 8,8 procent (CBS, 2023b). Westervoort is relatief gezien een gemeente met meer personen met financiële problemen. Absoluut gezien, heeft Westervoort een hoger aantal afgegeven verklaringen en toelatingen tot de Wsnp dan Duiven (1Stroom, 2019). Westervoort had in 2021 24 aanmeldingen voor schuldhulpverlening en Duiven 34 (1Stroom, 2023). Dit is opvallend, gezien het inwoneraantal van Duiven bijna tweemaal zo hoog is (CBS, 2023a).

De cliënt van schuldhulpverlening

In dit hoofdstuk is de context van schuldhulpverlening en het proces van schuldhulpverlening van 1Stroom beschreven. In deze paragraaf wordt besproken wat er in de literatuur bekend is over de cliënten van schuldhulpverlening.

Cliënten van schuldhulpverlening zijn divers in de aard van hun financiële problemen en hun gedrag (Van Geuns et al., 2011a, p. 7). Voor mensen met schulden geldt dat ze vaak lang wachten met hulp zoeken door een gevoel van schaamte (Plantinga, 2019). De cliënten van schuldhulpverlening in het onderzoek van Theunissen (2015) hebben het gevoel geen controle en grip meer te hebben op hun leven en op hun financiën (Theunissen, 2015, p. 323). Ze verkeren in een staat van moedeloosheid; eigen opties om tot een oplossing te komen zijn uitgeput (ibid.). Ze vestigen hun hoop op de kredietbank om hun situatie te beteren. Daarentegen willen cliënten controle bewaren en hun financiële autonomie behouden (Theunissen, 2015, p. 325).

De cliënten uit onderzoek van Jungmann et al. (2014) beginnen een traject met moed en hoop, er komt weer perspectief op wat een uitzichtloze situatie leek (p. 28). Ze willen snel af van de stress van deurwaarders en willen snel meer geld beschikbaar hebben voor hun dagelijkse bestaan (Jungmann et al., 2014, p. 5). De verwachtingen liggen hoog. In de loop van het traject komt hun motivatie echter onder druk te staan. Het proces loopt trager dan gehoopt, er zijn ingewikkelde procedures en er wordt veel geëist. De schuldenaar moet bijvoorbeeld afstand doen van een auto of zijn gedrag aanpassen (Jungmann et al., 2014, p. 29). Sommige cliënten gaan, naarmate de motivatie afneemt, meer druk zetten op de schuldhulpverlening dat zij het probleem voor de schuldenaar moet oplossen (ibid.). De consequenties van een schuldregeling kunnen weerstand oproepen bij de cliënt en leiden tot uitval (Jungmann et al., 2014, p. 13). Dat maakt de motivatie van de cliënt paradoxaal: de cliënt zoekt een oplossing, maar wil zich beperkt inspannen en geen afstand doen van zijn bezittingen of autonomie.

De oorzaken van het ontstaan van schulden lopen uiteen: de ene cliënt is de andere niet (Van Geuns et al., 2011a). Kennis en intelligentie alleen zijn niet voldoende om uit de financiële problemen te komen of blijven (Van Middendorp et al., 2019; Bovens et al., 2017). Mensen kunnen in de schulden geraken door een terugval in inkomsten, bijvoorbeeld door ontslag. Of door *life-events*, zoals een overlijden in de familie of een scheiding (Bovens et al., 2017). Hierdoor ontstaat stress, waardoor iemand het overzicht op de financiën verliest. Onderzoek van de NVVK, uitgevoerd door Fink-Jensen en collega's (2022), laat zien dat bij de meerderheid van mensen met schulden ook

psychische problematiek en problematiek rond werken speelt. Het merendeel (60%) van de cliënten van schuldhulpverlening verkrijgt inkomen uit een uitkering (ibid.). Bij kleinere groepen speelt er daarnaast problematiek in het sociale netwerk, fysieke gezondheid, verslaving, wonen of justitie (ibid.). Er kan ook sprake zijn van een combinatie van voornoemde problemen, de zogenaamde ‘multi-problematiek’, wat zorgt voor complexe schuldsituaties (Van Geuns et al., 2011a).

De rol van de consumptiemaatschappij in het ontstaan van schulden is groot (Theunissen, 2015, p. 340). Als je mee wilt tellen in de consumptiemaatschappij, dan moet je meedoen met consumeren (ibid., p. 45). Dat de samenleving is gebaseerd op consumptie, maakt mensen kwetsbaar voor het ontstaan van schulden (ibid.). De mensen die niet het inkomen hebben om mee te consumeren, worden wel blootgesteld aan de verleidingen (ibid.) Om toch mee te doen sluiten mensen leningen af, waardoor er financiële problemen ontstaan (ibid., p. 171). Er zijn bepaalde groepen die gevoeliger zijn dan andere voor deze verleidingen, zoals jongeren (NVVK, 2022). Jongeren hebben over het algemeen minder achterliggende problematiek dan ouderen, wat zorgt voor minder complexe schuldsituaties. Jongeren vallen echter vaker uit tijdens het traject van schuldhulpverlening (NVVK, 2022; Fink-Jensen et al., 2022, p. 46).

Klantprofielen

Naar aanleiding van de diversiteit van de cliënten van schuldhulpverlening zijn er door Van Geuns en collega’s (2011a) klantprofielen voor schuldhulpverlening opgesteld. De profielen bieden schuldhulpverleners handvatten om cliënten in te delen en ze passende hulp te bieden. Daarnaast zorgen ze voor uniformiteit: collega’s kunnen met elkaar bespreken tot welk specifiek profiel ze zijn gekomen (p. 12). De profielen zijn als het ware bouwblokken: een cliënt kan in meerdere profielen passen. Een cliënt kan tegelijk onzeker, vaardig en niet-weerbaar zijn (Van Geuns et al., 2011a). Voor deze scriptie zijn de klantprofielen nuttig om een beeld te krijgen van de cliënten van schuldhulpverlening en om te kunnen bestuderen hoe de consulenten van 1Stroom zich verhouden tot de verschillende profielen.

De profielen zijn tot stand gekomen door uit te gaan van het gedrag van de cliënt. Om uit de schulden te komen of te zorgen dat iemand uit de schulden komt, zijn er volgens Van Geuns et al. (2011a) in het gedrag twee dingen van belang: of iemand het wil en of iemand het kan. Een schuldhulpverlener beoordeelt of een cliënt wil, en dus motivatie heeft, doordat hij afspraken nakomt, geen nieuwe schulden maakt en op verzoek (administratieve) handelingen verricht (Jungmann et al., 2014, p. 22).

Een oordeel of een cliënt het kan, hangt af van zijn vaardigheden en zijn profiel. De profielen zijn weergegeven in een tabel die is opgenomen in de bijlagen van deze scriptie (zie Bijlage 3).

De schuldhulpverleners die Theunissen (2015) onderzocht maakten onderscheid tussen vijf groepen van cliënten van schuldhulpverlening. Daarin zijn de profielen van Van Geuns et al. (2011a) terug te zien. Dat zijn de achterblijvers, de onfortuinlijken, de financieel gebrekkigen, de calculerenden en de verslaafden (Theunissen, 2015, p. 253). In het onderzoek van Theunissen (2015) vormen de achterblijvers het grootste aandeel van de cliënten van de Kredietbank.

Achterblijvers zijn niet-kunners die niet zelfstandig in staat zijn om bijvoorbeeld een uitkering aan te vragen. Ze hebben vaak geen langetermijnvisie, mede als gevolg van laaggeletterdheid. De communicatieve en organisatorische vaardigheden zijn beperkt. Deze cliënten zullen nooit zelfstandig worden, het hoogst mogelijke doel is daarom het stabiliseren van de schuldsituatie. Naast achterblijvers zijn er *onfortuinlijken*. Niet het gedrag en capaciteiten zijn de oorzaak van de schulden van de cliënt, maar specifieke gebeurtenissen in zijn of haar leven. Dit is de groep van de 'kunners', die door omstandigheden in de financiële problemen zijn geraakt. Tussen de twee voornoemde groepen zitten de *financieel gebrekkigen*. Ze zijn intelligenter dan de achterblijvers, maar door hun onzorgvuldigheid ontstaan financiële problemen. Het begeleiden van deze groep is lastig, omdat het onduidelijk is wat precies de oorzaak is van hun problematiek. De groep van *calculerenden* is de groep van 'niet-willers'. Als ze over de capaciteiten beschikken, gebruiken ze deze niet. Ze willen wel geholpen worden, maar vertonen ongemotiveerd gedrag: ze willen niet werken, leveren informatie niet aan en komen eisend en dwingend over. Als laatste groep is er de groep van *verslaafden*. Deze groep kan volgens de schuldhulpverleners in het onderzoek van Theunissen (2015) niet geholpen worden met hun schuldenproblematiek.

Het maken van deze categorisering door de schuldhulpverleners gebeurt in korte tijd gedurende het onzekere, soms angstige begin van een traject van schuldhulpverlening. Die categorisering is daarom niet altijd gerechtvaardigd. De categorisering geeft ruimte voor beïnvloeding door vooroordelen, maar helpt consulenten om grip te houden op de dagelijkse werkzaamheden (Theunissen, 2015, p. 255).

III. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de wetenschappelijke literatuur besproken die nodig is om de afdeling Schuldhulpverlening van 1Stroom te bestuderen. Eerst wordt de literatuur over street-level bureaucraten besproken, gevolgd door een bespreking van hoe er in de street-level bureaucratie verschillen ontstaan in de behandeling van cliënten. Om de verschillen tussen de consulenten van 1Stroom te onderzoeken, maakt deze scriptie gebruik van de bevindingen van Zacka (2017). Deze bevindingen worden besproken: waarom street-level bureaucraten soms onverschillig, een handhaver of een verzorger zijn en hoe dit voorkomen kan worden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een diagram dat voortkomt uit de besproken literatuur, die gebruikt kan worden om de verschillen tussen de consulenten te bestuderen. Daarnaast worden er twee hypothesen opgesteld.

De street-level bureaucraat

In de context van de Amerikaanse publieke sector deed Lipsky (2010) onderzoek naar de ambtenaren die dagelijks het gezicht van de overheid vormen. Het boek *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, voor het eerst gepubliceerd in 1980, zette de ambtenaar onderaan de hiërarchische keten - de street-level bureaucraat - op de academische agenda (Hupe, 2019, p. 32). De besluiten van street-level bureaucraten bepalen of een burger recht heeft op tegemoetkomingen, dienstverlening of dat er een sanctie opgelegd wordt (Lipsky, 2010, p. 4). De impact van de street-level bureaucraat op het leven van de burger is derhalve groot.

De street-level bureaucraat wordt getypeerd door een hoge mate van discretionaire ruimte en regelmatige interacties met burgers (Lipsky, 2010, p. 27). Discretionaire ruimte is de ruimte die street-level bureaucraten hebben om door middel van eigen expertise, normen en capaciteit eigen keuzes te maken om een overheidsproduct of dienst wel of niet te verlenen (Lipsky, 2010; Van Steden et al., 2012). In tegenstelling tot werknemers onderaan in de hiërarchie in veel andere organisaties, heeft de street-level bureaucraat een hoge mate van discretionaire ruimte (Lipsky, 2010, p. 13). Zo lang taken complex blijven en menselijk inzicht nodig is, blijft discretionaire ruimte één van de kenmerken van de publieke dienstverlening (Lipsky, 2010, p. 16).

Lipsky (2010) stelt dat discretionaire ruimte noodzakelijk is omdat sommige taken te complex zijn voor richtlijnen, regels en procedures. Ten eerste omdat standaard regelgeving niet kan voorzien in een keuze die aansluit op de situatie van elke burger (Lipsky, 2010, p. 15).

Ten tweede omdat de menselijke dimensie in de besluitvorming van belang is. De maatschappij verwacht niet alleen rechtsgelijkheid, maar ook begrip voor speciale omstandigheden en flexibiliteit om daarmee om te gaan (Lipsky, 2010, p. 15). Voor zowel cliënt als street-level bureaucraat vergroot discretionaire ruimte in de street-level bureaucratie de legitimiteit van de verzorgingsstaat (ibid., p. 15).

De street-level bureaucraten in dit onderzoek zijn schuldhulpverleners. Zij staan in dagelijks contact met de burger en hebben onder andere discretionaire ruimte in het toelaten van burgers tot de schuldhulpverlening en het opstellen van een plan van aanpak dat specifiek is voor de situatie van de cliënt. Daarnaast hebben ze de bevoegdheid om een traject van een cliënt te beëindigen.

Verschillen in de behandeling door street-level bureaucraten

Street-level bureaucraten ervaren een grote werklast en stress (Lipsky, 2010). In de literatuur is veelvuldig beschreven hoe er met die werklast en stress wordt omgegaan. Street-level bureaucraten kunnen bijvoorbeeld de werklast verlagen door te 'rantsoeneren': door minder informatie te verstrekken aan de cliënt ontstaat er minder vraag naar een product of dienst (Baviskar & Winter, 2017, p. 319; Tummers et al., 2015). De discretionaire ruimte van street-level bureaucraten geeft ook ruimte voor persoonlijke overtuigingen en voorkeuren om te beïnvloeden op welke wijze publieke dienstverlening bij de cliënt terechtkomt (Keulemans & van de Walle, 2020, p. 336). Cliënten worden gecategoriseerd op basis van routines en stereotypen (Keulemans & Groeneveld, 2020, p. 308; Keulemans & van de Walle, 2017; Lipsky, 2010). Cliënten die als 'minder gewenst' worden gezien, of 'het minder verdienen' om geholpen te worden (Jilke & Tummers, 2018; Senghaas, 2020), worden gediscrimineerd in de omgang en in hoeveel hulp ze krijgen van de street-level bureaucraat (Keulemans & Van de Walle, 2017). Doordat street-level bureaucraten verschillende manieren van omgaan met stress ontwikkelen, ontstaat er ook ongelijkheid in de behandeling van cliënten.

Hoe street-level bureaucraten omgaan met hun werklast en stress, heeft invloed op cliënten. De omgang met cliënten is een manier van *coping* met de werklast en stress (Keulemans & van de Walle, 2020; Baviskar & Winter, 2017; Lipsky, 2010). Tummers en collega's (2015) analyseren in een systematische review de verschillende copingstrategieën van street-level bureaucraten en classificeren deze. De systematische review focust zich op de copingstrategieën die street-level bureaucraten laten zien tijdens de interactie met de cliënt. Uit de analyse van de voorgaande wetenschappelijke literatuur, komen drie families van coping naar voren:

de cliënt helpen, afstand nemen van de cliënt en de cliënt tegenwerken (Tummers et al., 2015, p. 1100). In de eerste categorie hoort het buigen of breken van regels om aan de wensen van de cliënt te voldoen. In de tweede categorie het routinematig omgaan met cliënten en het beperken van de mate waarin cliënten gebruik kunnen maken van de dienstverlening die de street-level bureaucraat biedt. In de laatste categorie, de cliënt tegenwerken, valt het tegenwerken van de belangen van de cliënt en het vijandig bejegenen van de cliënt (Tummers et al., 2015, p. 1108). Het gebruik van elk van de drie families van coping komt bij beroepen in de street-level bureaucratie voor, zoals bij sociaal werkers, politieagenten en leerkrachten. Wel verschilt per beroep de mate waarin de street-level bureaucraten gebruikmaken van de drie copingstrategieën (Tummers et al., 2015, p. 1112).

Door Schonewille (2015) werd ook geconstateerd dat er verschillen zijn in hoe street-level bureaucraten de cliënt behandelen, maar deze onderzoeker observeerde dat verschillen beperkt worden door het collectief. Schonewille (2015) deed observaties bij werknemers van het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV), in het bijzonder de werknemers die zich bezig houden met ‘activering’ van werklozen die een uitkering ontvangen. In de praktijk blijkt het voor de activeerders onduidelijk wat activering precies inhoudt, waardoor ze verschillend om kunnen gaan met de uitvoering. De discretionaire ruimte is groot. Tijdens de uitvoering doen de activeerders twee dingen: (1) *het eerste doen*: het bewerkstelligen van de taak van activatie en (2) *het tweede doen*: het bewerkstelligen van geordendheid van hun werk. Het tweede doen beperkt de verschillen die er bestaan tussen de uitvoering door de activeerders.

Het eerste doen verrichten de activeerders met een eigen hoofdaanpak, de aanpak van de cliënt die ze het meest frequent hanteren. De hoofdaanpak varieert tussen de activeerders in gedrag, taalgebruik, welk doel ze aan de interactie stellen en hoeveel tijd ze uittrekken voor hun cliënt (Schonewille, 2015, p. 90). De ene activeerder is strikt, waar de ander mild is (Schonewille, 2015, p. 112). Wanneer de hoofdaanpak van een activeerder niet slaagt in het bewerkstelligen van het gewenste resultaat, gebruiken ze een plaatsvervangende aanpak. Een aanleiding voor het aanwenden van de plaatsvervangende aanpak is bijvoorbeeld de persoonlijke omstandigheden van een cliënt (Schonewille, 2015, p. 95).

Het tweede doen verrichten de activeerders door gezamenlijk orde aan te brengen in hun werkzaamheden. Orde aanbrengen doen ze door met elkaar te overleggen, elkaar te observeren, te documenteren en door cliënten naar een bepaalde activeerder over te dragen wanneer zijn of haar aanpak beter aansluit op de cliënt. Zo ontstaat er

gemeenschappelijke kennis binnen de groep. De gemeenschappelijke kennis van de activeerders bestaat onder andere uit opvattingen over wanneer een cliënt gecontroleerd moet worden en in hoeverre een cliënt gedwongen mag worden door de activeerder (Schonewille, 2015, p. 130). Deze gedeelde opvattingen uiten zich in het gedrag van de activeerders en in hun taalgebruik. Activeerders gebruiken dezelfde terminologie om bepaalde situaties van de cliënt aan te duiden. Daarnaast spreken ze elkaar aan op gedrag wat niet past bij de groep (Schonewille, 2015, p. 127).

Variatie, dat activeerders verschillende aanpakken hebben en dynamiek, het bestaan van twee aanpakken bij één activeerder, zorgt voor chaos. Volgens Schonewille (2015) wordt die chaos beperkt door het tweede doen: gezamenlijk bewerkstelligen de activeerders de normaliteit en geordendheid van hun werk. Hierdoor kan de activering van burgers 'niet zo maar wat zijn'; er zijn impliciete richtlijnen binnen de groep. Schonewille (2015) observeert dus dat er verschillen zijn in behandeling en dat die verschillen beperkt worden door het collectief. Het is niet per definitie de stressvolle en zware werksituatie van street-level bureaucraten die ertoe leidt dat er verschillen ontstaan, zoals in de literatuur over coping wordt besproken (Tummers et al., 2015).

Onverschilligheid, verzorger en handhaver

Uit de literatuur komt naar voren dat street-level bureaucraten verschillend omgaan met hun cliënten. Zacka (2017) onderzocht street-level bureaucraten bij een Amerikaanse organisatie voor maatschappelijk werk en observeerde dat street-level bureaucraten door de stressvolle en emotioneel belastende aard van werk zich ten opzichte van de cliënt opstellen als onverschillig, handhaver of verzorger. De uitersten van deze houdingen ten opzichte van de cliënt, die hieronder beschreven zullen worden als 'morele disposities', komen overeen met de drie families van Tummers en collega's (2015): het distantieëren van de cliënt, het tegenwerken van de cliënt en het helpen van de cliënt. Zacka (2017) beschrijft in het boek *When the state meets the street* de empirische bevindingen van zijn observaties. Deze scriptie maakt gebruik van de indeling van onverschilligheid, verzorger en handhaver om de verschillen tussen de bestudeerde consulenten van 1Stroom te beschrijven.

Het gebruik van de theoretische invalshoek van Zacka (2017) maakt het voor deze scriptie mogelijk om per consulent te oordelen hoe deze zich verhoudt tot de drie morele disposities (onverschillig, handhaver, verzorgend). Daarnaast beschrijft Zacka (2017) hoe de morele disposities van street-level bureaucraten worden beïnvloed door hun collega's en de organisatie. Om het team van consulenten bij 1Stroom te bestuderen als geheel,

kunnen deze bevindingen gebruikt worden. Hieronder zullen de morele disposities verder toegelicht worden: hoe ze tot stand komen en wanneer ze kwalijk zijn.

De morele dispositie en waarden van publieke dienstverlening

Als er wordt gesproken over een morele dispositie, wordt daarmee een manier om een situatie waar te nemen bedoeld. Daarnaast gaat het erom hoe een street-level bureaucraat deze waarneming interpreteert en welke afweging daar aan ten grondslag ligt (Zacka, 2017, p. 85). In andere woorden: de street-level bureaucraat ziet een cliënt een actie ondernemen of hij hoort de cliënt wat zeggen. De street-level bureaucraat maakt daarvan een interpretatie en wordt beïnvloed door zijn opvattingen wanneer hij deze interpretatie maakt. De street-level bureaucraat verzamelt vaak in korte tijd informatie over de behoeften, emoties en beweegredenen van de cliënt en maakt op basis van deze informatie een keuze (Zacka, 2017, p. 86). Hierdoor zijn de opvattingen die de street-level bureaucraat heeft van de cliënt van belang.

Door werklast, stress, maar ook de emotionele aard van het werk ontwikkelen street-level bureaucraten opvattingen die Zacka beschrijft als *reductieve* morele disposities (Zacka, 2017, p. 243; Senghaas, 2020). Dat houdt in dat de street-level bureaucraat zich te veel opstelt als onverschillig, de verzorger of de handhaver. Er is sprake van ‘te veel’, en dus een reductieve morele dispositie, wanneer de opvatting ervoor zorgt dat de street-level bureaucraat geen aandacht heeft voor alle verwachtingen van publieke dienstverlening (Zacka, 2017, p. 98). De verwachtingen van publieke dienstverlening zijn tijdige dienstlevering (efficiëntie), individuele en aandachtige dienstlevering (responsiviteit), eerlijke en onafhankelijke behandeling (eerlijkheid), op een respectvolle manier (Zacka, 2017, p. 11). Onverschilligheid leidt bijvoorbeeld tot een grotere efficiëntie: elke cliënt kan met dezelfde inspanning behandeld worden. Daarmee wordt echter verwaarloosd dat er aandacht dient te zijn voor de persoonlijke situatie van de burger.

Deze waarden van publieke dienstverlening zijn strijdig met elkaar, door de hoge werklast is het niet mogelijk deze te combineren (Zacka, 2017, p. 64). Op die manier zijn ze een manier van coping, zoals in de vorige paragraaf besproken werd. Iedere street-level bureaucraat heeft een morele dispositie – een bepaalde manier om werk gerelateerde zaken waar te nemen en te interpreteren – maar moet er voor waken dat deze niet *reductief* wordt. Om dit onderscheid te verduidelijken zal er in het vervolg gesproken worden over een **pathologie** wanneer een morele dispositie reductief is.

De morele dispositie is een duurzame werkwijze die de street-level bureaucraat vertoont over meerdere cases (ibid., p. 79). Want, “hoewel we in verschillende situaties een andere versie van onszelf kunnen aannemen, vertonen we ook duurzame patronen over langere tijd” (ibid., p. 90). Morele disposities zijn een filter waardoor de street-level bureaucraat de acties van de cliënt waarneemt en interpreteert. Die interpretatie wordt beïnvloed door hoe de street-level bureaucraat zijn rol en verantwoordelijkheden ziet (Zacka, 2017, p. 12). De rolopvatting bevat de kern van wat het voor de street-level bureaucraat betekent om zijn of haar werk goed te doen (ibid., p. 90). De rolopvatting verankert de morele dispositie (ibid., p. 91) en geeft de werknemer een verhaal dat verbindt wat ze doen van dag op dag. De rolopvatting zorgt ervoor dat street-level bureaucraten keuzes kunnen rechtvaardigen en rationaliseren (ibid., p. 91). De morele dispositie en rolopvatting bepalen echter niet hoe een street-level bureaucraat handelt in een gesprek, maar dicteren eerder een neiging om een dispositie te vertonen. Hieronder volgt een voorbeeld om het concept van de morele disposities te verduidelijken.

Voorbeeld van morele dispositie in context van schuldhulpverlening

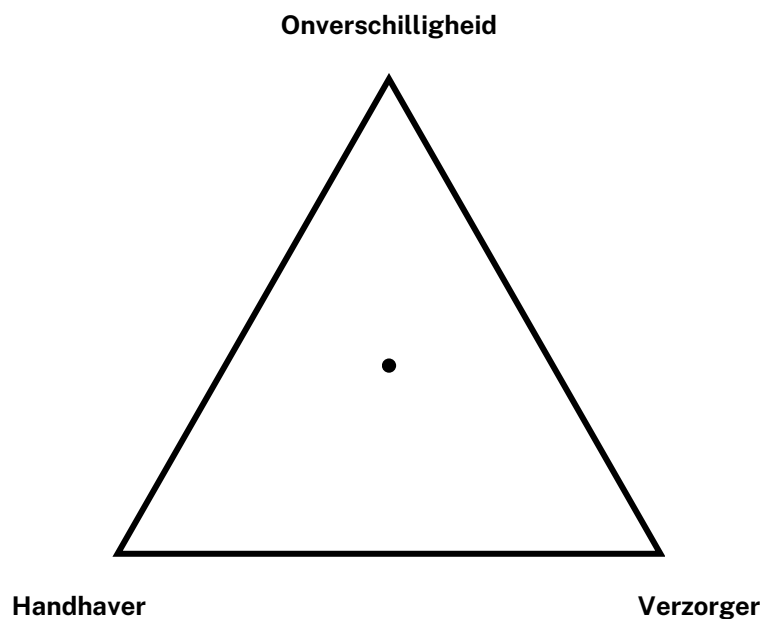
Samen met het wijkteam heeft Maria besloten contact op te nemen met schuldhulpverlening. Ze heeft de afgelopen tijd problemen met de gemeente gehad. De gemeente heeft namelijk haar uitkering gekort, nadat ze geen afstand wilde doen van haar auto. Een ontruiming dreigt nu: ze heeft bijna drie maanden huurachterstand opgebouwd. De verwachting van Maria is dat ze direct doorgeleid zal worden naar de Wsnp: ze wil zich geen zorgen meer hoeven te maken en binnen anderhalf jaar schuldenvrij zijn.

Morele dispositie: Consulente Anna is van mening dat elke cliënt evenveel tijd verdient. Anna ziet het als haar rol om de beleidsregels toe te passen en raakt zo min mogelijk persoonlijk betrokken bij de cliënt. Ze sluit een gesprek af zodra de volgende cliënt ingepland is. Anna is van mening dat als een cliënt zich inspant, elke cliënt schuldenvrij kan worden.

De pathologieën nader toegelicht

Zacka (2017) beschrijft dat er drie kenmerken aan de kern staan van het werk van de street-level bureaucraat: het moeten verwerken van veel dossiers, het geven van persoonlijke aandacht aan cliënten en het voldoen aan wet- en regelgeving (ibid., p. 89). Door de werkdruk en emotionele belasting hebben street-level bureaucraten de neiging om één van deze kenmerken te veel prioriteit te geven. Hieruit ontstaan drie ‘ideaaltypen’ van de morele disposities: onverschilligheid, de verzorger en de handhaver.

Onverschilligheid sluit aan bij het snel moeten verwerken van dossiers, de verzorger bij de persoonlijke aandacht die cases vereisen en de handhaver bij het voldoen aan regelgeving (ibid., p. 89). Er is sprake van een pathologie wanneer de street-level bureaucraat zich nog maar richt op één van deze kernmerken. Hij 'specialiseert' zich voor een van de verwachtingen van street-level bureaucratie: eerlijkheid, responsiviteit of efficiëntie. Het werk van de street-level bureaucraat vraagt daarom om gematigdheid: de street-level bureaucraat moet voorkomen om te veel een van de drie prioriteit te geven. De street-level bureaucraat kan ervoor kiezen om in een gesprek gelijkheid prioriteit te geven, maar over meerdere cases heen moet de street-level bureaucraat voor alle drie de waarden aandacht hebben (Zacka, 2017, p. 96). Hieronder zijn de drie pathologieën weergegeven in een diagram. De street-level bureaucraat dient een morele dispositie te hebben die past in het midden van het diagram en niet in één van de punten.



Figuur 2: de drie pathologieën, ontleend uit Zacka (2017)

De drie families van Tummers et al. (2015) zijn terug te zien in de pathologieën van Zacka (2017) maar op een andere manier (Trappenburg et al., 2022, p. 2025). Voor onderstaande beschrijving is gebruikgemaakt van de vergelijking die Trappenburg en collega's (2022) trekken tussen beide.

Onverschilligheid

Een eerste manier van de street-level bureaucraat om met de strijdige verwachtingen van street-level bureaucratie om te gaan is het focussen op regels, ten einde de gelijkheid te behouden (Zacka, 2017, p. 102). Onverschilligheid leidt tot het toepassen van de regels, maar er wordt geen waarde gehecht aan de regels an sich, zoals de handhaver dat doet. Tummers en collega's (2015) beschreven onverschilligheid als het 'zich distantiëren van de cliënt'. Onverschilligheid levert een uitweg uit de emotioneel uitputtende situaties (Zacka, 2017, p. 102). Een onverschillige interacteert niet met de cliënt als individu, maar als een ambtenaar en handelt zonder aanzien des persoons (Zacka, 2017 p. 101). Voorbeelden van onverschilligheid zijn het beperken van tijd voor een casus of standaardisering van dienstverlening (Trappenburg et al., 2022, p. 2025). Bureaucraten die onverschillig zijn in hun werk verwerken sneller dossiers dan hun collega's (Zacka, 2017, p. 102). De deugdzaamheid van onverschilligheid zit in de rechtsgelijkheid die het bewerkstelligt (Zacka, 2017, p. 101). Echter, wanneer een street-level bureaucraat te onverschillig wordt, wordt de waarde van responsiviteit verwaarloosd (ibid.). Als de street-level bureaucraat elke casus hetzelfde behandelt, is er geen sprake van responsiviteit op de persoonlijke situatie van de burger.

De verzorger

Een tweede strategie is tegengesteld aan de eerstgenoemde. Street-level bureaucraten focussen zich op het vervullen van de wensen van de cliënt, ondanks de externe druk die dit moeilijk maakt (Trappenburg et al., 2022, p. 2025). Tummers en collega's (2015) noemen deze strategie 'bewegen naar de klant toe'. Dit is de meest frequente copingstrategie die Tummers en collega's vonden (Tummers et al., 2015, p. 1108). Voor de verzorger is het zijn missie om de belangen van de cliënt te dienen (Zacka, 2017, p. 106). De verzorger geeft een menselijk gezicht aan een onpersoonlijke bureaucratie. Voorbeelden van verzorgende strategieën zijn het breken of buigen van regels voor cliënten of het aanwenden van persoonlijke middelen voor de cliënt (Trappenburg et al., 2022, p. 2025). De verzorger geeft de cliënt de kans om het systeem uit te buiten (Zacka, 2017, p. 105). Daarnaast is de verzorger door de tijd die hij voor de cliënt neemt trager dan collega's. De verzorger ziet het niet kunnen voldoen aan de behoeften van cliënten als persoonlijk falen. Deze bureaucraat heeft daardoor meer kans op stress en een burn-out (Zacka, 2017, p. 105).

De handhaver

Een laatste strategie gaat om het verbeteren en controleren van de cliënt (Trappenburg et al., 2022, p. 2026), door Tummers et al. (2015) beschreven als ‘de klant tegenwerken’. Deze strategie werd het minst aangetroffen in de literatuur (Tummers et al., 2015, p. 1108). De rol van de street-level bureaucraat wordt bemoeilijkt doordat ze de cliënten soms op persoonlijk vlak leren kennen (Zacka, 2017, p. 107). Door de rol van een handhaver aan te nemen, sluiten ze zich af van deze persoonlijke betrokkenheid. Een handhaver plaatst sociale en legale normen als zeer belangrijk in de rolopvatting, ze zien het als hun taak om de (geest van de) wet hoog te houden (Zacka, 2017, p. 107). Daar hoort het sanctioneren van de cliënten die het niet waard zijn bij (ibid., p. 107). De keerzijde van de rol van de handhaver zit in de blindheid die ontstaat voor behoeften van de cliënt en de hoge kosten van handhaving (ibid., 108).

Het voorkomen van de pathologieën

Het probleem van de pathologieën is een systematische bias: street-level bureaucraten behandelen hun cliënten meer onverschillig, verzorgend of handhavend dan nodig is (Zacka, 2017, p. 99). Daarbij geven ze prioriteit aan efficiëntie, gelijkheid of responsiviteit. De street-level bureaucraat kan zijn morele dispositie matigen door een constante beoefening van wat Zacka (2017) beschrijft als ‘*gymnastics of the self*’, of zelfgymnastiek. De street-level bureaucraat moet zijn morele dispositie observeren en bijstellen. Dat kan door te reflecteren op de behandeling van cliënten, de eigen opvattingen en werkwijze te bestuderen en die te vergelijken met die van collega’s (Zacka, 2017, p. 150).

Collega’s

Collega’s oefenen invloed uit op de individuele morele disposities, waardoor het individu de morele disposities aanpast (Zacka, 2017, p. 150). Dat gebeurt door middel van onderling overleg en spiegeling aan anderen (Zacka, 2017, p. 196). Zacka (2017) beschrijft daarom dat er sprake moet zijn van een team met heterogene morele disposities, om de pathologieën te voorkomen (ibid., p. 196). Heterogeniteit in het team zorgt ervoor dat (1) individuen de eigen morele disposities waarnemen en deze moeten beargumenteren tegenover collega’s, (2) collega’s elkaar controleren op het vertonen van de pathologieën en (3) dat er een stelsel van informele verantwoording ontstaat (Zacka, 2017, p. 196). Door informele verantwoording houden collega’s elkaar verantwoordelijk voor hoe ze cliënten categoriseren en wanneer ze dit toepassen (Zacka, 2017, p. 178). Hiërarchische controle, vanuit het management, is minder geschikt voor het afroepen van verantwoording dan

horizontale controle vanuit collega's, omdat leidinggevenden in street-level bureaucratieën te ver van de uitvoering staan (ibid., p. 180).

Zacka (2017) beschrijft de categorisering van cliënten als morele informele taxonomieën: cliënten worden door het team ingedeeld door ze te categoriseren op een beoordeling van de urgentie en omvang van hun problemen. Cliënten met urgente problematiek worden sneller geholpen, cliënten met grote problemen worden therapeutisch behandeld (ibid., p. 165). Cliënten die zich op een manier opstellen die door het team wordt gezien als ongewenst, worden meer afstandelijk benaderd (ibid., p. 163). Deze indeling door het team is niet zo zeer kwalijk, maar om onrechtvaardige categorisering te voorkomen moet er verantwoording over afgelegd worden (ibid., p. 183). Deze verantwoording gebeurt op het niveau van peers door verschillende morele disposities in het team te hebben. Street-level bureaucraten houden elkaar verantwoordelijk voor de gemaakte keuzes.

Uit onderzoek van Trochymiak (2022) komt deze verantwoording tussen peers en management naar voren: leidinggevenden en peers communiceren welk gedrag sanctionering verdient (p. 1051). Beide zijn daarom van belang in het tot stand komen van de individuele morele disposities (ibid.). In het bijzonder bij sanctionering lijken disposities van street-level bureaucraten uiteen te lopen (Kaufman, 2019, p. 212). Senghaas (2020) – die eveneens de street-level bureaucratie bekijkt vanuit Zacka's morele disposities – draagt bij aan het inzicht van de totstandkoming van deze categorisering. Bij street-level bureaucraten die burgers aan het werk moeten helpen is 'deservingness' een onderliggende heuristiek om cliënten te categoriseren (Senghaas, 2020, p. 396). De geobserveerde street-level bureaucraten eisen meer van de cliënt en behandelen de cliënt strenger als deze niet doet wat er verwacht wordt, zich niet inspant om werk te vinden of bewust werkloos is (ibid., p. 396).

Management en organisatie

Naast collega's, oefent ook het management invloed uit op de opvattingen van street-level bureaucraten. Lipsky (2010) beschrijft hoe managers van de street-level bureaucratie als doel hebben om te zorgen dat er zo veel mogelijk dossiers worden verwerkt (p. 18). Het is de taak van managers om te zorgen dat de beleidsdoelen van de organisatie worden behaald (ibid.). Evans (2010) concludeerde daarentegen dat managers in de street-level bureaucratie zich identificeren met street-level bureaucraten en dat zij door street-level bureaucraten gezien worden als bron van ondersteuning en leiding (p. 382). De manager is er niet alleen voor het uitoefenen van hiërarchische controle en kan kritisch zijn op de doelen van de organisatie (ibid.).

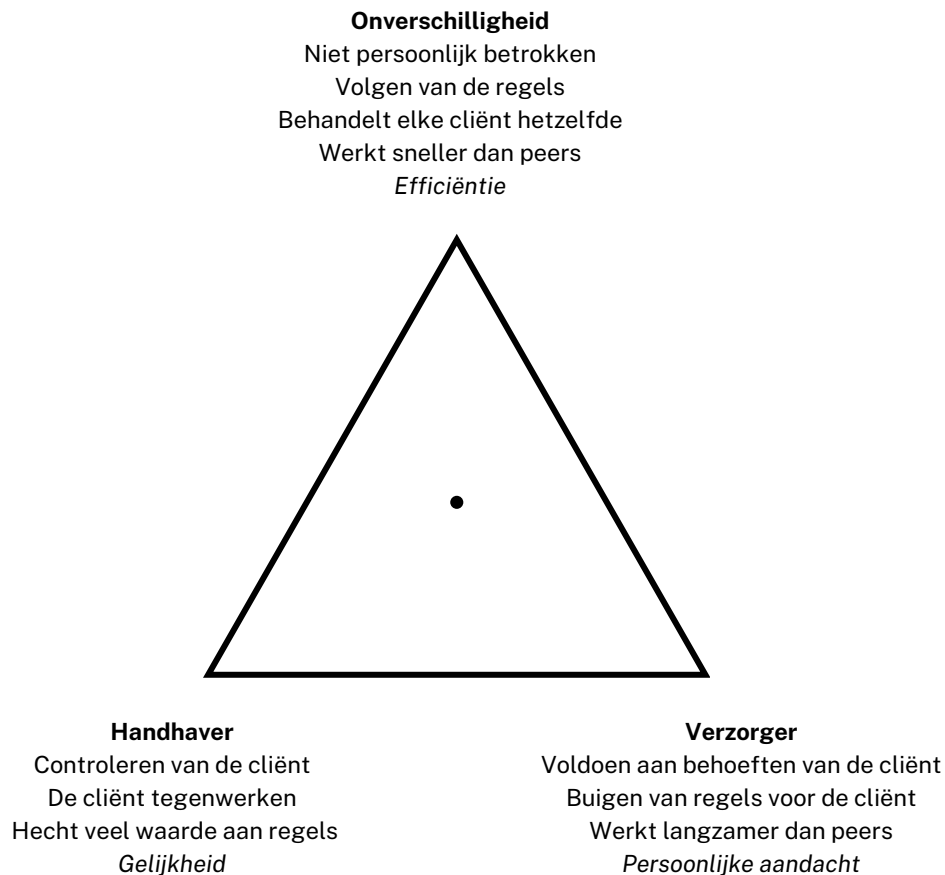
Uit onderzoek naar leiderschap binnen street-level bureaucratie komt naar voren dat de houding van de manager ten opzichte van cliënten van belang is, omdat de manager een rolmodel is voor de street-level bureaucraat (Keulemans & Groeneveld, 2020, p. 321). Door ondersteunend leiderschap te vertonen kan een manager voorkomen dat werknemers een negatieve houding ten opzichte van de cliënt ontwikkelen (ibid.).

Volgens Zacka (2017) is het aan managers om heterogeniteit te organiseren om de pathologieën op individueel niveau te vermijden (Zacka, 2017, p. 197). Heterogeniteit in morele disposities is van belang voor de informele verantwoording, omdat afwijkende disposities binnen het team een check tegen conformiteit, *groupthink* en bias zijn (p. 190). Een bedreiging voor die heterogeniteit is een organisatiecultuur of beleid dat aansluit op één morele dispositie en geen ruimte laat voor de andere (ibid., p. 197). Om street-level bureaucraten voldoende ruimte te geven hun werk uit te voeren, is het van belang dat het management de output van de street-level bureaucraat niet leidend laat zijn (p. 204). Een veelvoorkomend resultaat van een te grote focus op cijfermatige benadering van street-level bureaucratieën, is het voortrekken van cliënten die eerder de targets van de street-level bureaucraat bewerkstelligen en het achterstellen van de cliënten waarbij de behandeling langer duurt (Kaufman, 2019).

Concluderend

In dit hoofdstuk is de wetenschappelijke literatuur besproken om de schuldhulpverleners van 1Stroom te kunnen bestuderen, ten einde een antwoord te krijgen op de vraag of het uitmaakt welke consulent de cliënt spreekt.

De wetenschappelijke literatuur toont aan dat street-level bureaucraten op verschillende manieren omgaan met hun cliënten. In stressvolle werksituaties helpen ze de cliënt, nemen ze afstand van de cliënt of werken ze de cliënt tegen (Tummers et al., 2015). In lijn met deze copingstrategieën observeerde Zacka (2017) dat street-level bureaucraten door stress en een hoge werklast ten opzichte van de cliënt onverschillig waren, een handhaver of een verzorger. Ze gaven prioriteit aan efficiëntie, eerlijkheid of responsiviteit. Street-level bureaucraten moeten hun morele dispositie matigen om dit te voorkomen. De schuldhulpverleners van 1Stroom kunnen worden ingedeeld in het diagram op basis hun opvattingen, om zo de verschillen tussen de consulenten te bestuderen. In het diagram zijn de drie pathologieën verduidelijkt door een deel van de kenmerken toe te voegen.



Figuur 3: de pathologieën en de kenmerken. Ontleend aan Zacka (2017).

Street-level bureaucraten hebben een verschillende aanpak, maar verschillen tussen hoe street-level bureaucraten interacteren met cliënten worden beperkt door de gemeenschappelijke kennis van het team (Schonewille, 2015). Zacka's (2017) observaties van de invloed van peers op de individuele morele disposities sluiten aan bij de bevinding van Schonewille (2015) dat verschillen worden beperkt door het team. Collega's beïnvloeden elkaars opvattingen door het moeten beargumenteren van hun opvattingen door het houden van formeel en informeel overleg (Zacka, 2017). Het management kan dit faciliteren: om informele verantwoordelijkheid te bevorderen, conformiteit en groupthink te voorkomen moeten er street-level bureaucraten met verschillende morele disposities in een team zitten (Zacka, 2017, p. 190). Op deze manieren worden pathologieën voorkomen.

Twee verwachtingen

De besproken literatuur behandelde street-level bureaucratie, maar niet specifiek schuldhulpverlening. De werkzaamheden van schuldhulpverleners en de cliënten van schuldhulpverlening zorgen voor een specifieke context. Aan de hand van deze context kunnen er verwachtingen worden opgesteld in relatie tot het vertonen van de pathologieën. Wanneer de consulenten pathologieën vertonen, maakt het uit welke

consulent de cliënt spreekt omdat de consulenten systematisch hun cliënten als onverschillig, de handhaver of verzorger behandelen.

De street-level bureaucraten in schuldhulpverlening, de schuldhulpverleners, hebben de taak om hun cliënten schuldenvrij te maken of tenminste zijn schulden beheersbaar te maken. Zij bepalen de loop van het traject van de cliënt. De discretionaire ruimte bevindt zich in het opstellen van een plan van aanpak met de cliënt en de mogelijkheid een traject te beëindigen. Er moet echter niet alleen een regeling worden getroffen, vaak moet er ook worden gewerkt aan de kennis en vaardigheden van de cliënten en moet er een gedragsverandering plaatsvinden (Van Middendorp et al., 2019). Daarvoor is de medewerking van de cliënt nodig. Voor sommige cliënten is het lastig om medewerking te verlenen, omdat ze moeite hebben om hun financiën te organiseren en de lange termijn te overzien (Van Geuns et al., 2011a; Theunissen, 2015, p. 253). Cliënten melden zich in principe vrijwillig aan voor het minnelijke traject, maar vaak is er sprake van acute noodzaak: er is geen andere oplossing meer voor handen (Theunissen, 2015, p. 325). Cliënten willen snel een oplossing voor de stress die schulden met zich meebrengen en willen meer te besteden hebben; de verwachtingen liggen hoog (Jungmann, 2014, p. 5). Zoals in het contextueel kader benoemd is de motivatie van sommige cliënten paradoxaal: de cliënt zoekt een oplossing, maar wil zich beperkt inspannen en geen afstand doen van wat hem dierbaar is.

De consulenten moeten hulpverlening bieden aan cliënten die niet mee willen werken, cliënten die veeleisend zijn en cliënten die uitvoerige begeleiding nodig hebben, terwijl de consulenten in beperkte tijd hun dossiers moeten verwerken. Uit onderzoek van Theunissen (2015) blijkt dat schuldhulpverleners voornamelijk druk zijn met het bewaren van grip op hun eigen werkzaamheden en daardoor weinig met de cliënt bezig zijn (p. 334). De cliënt en consulent zijn tevens lang met elkaar in contact bij schuldhulpverlening, een traject duurt meer dan anderhalf jaar. Zeker in het geval van 1Stroom, waar één consulent van 'A tot Z' de cliënt begeleidt, is de kans groot dat er een persoonlijke band tussen cliënt en consulent ontstaat. Er zijn dus redenen om aan te nemen dat er sprake is van stressvolle en emotioneel belastende werkzaamheden, die ervoor zorgen dat de consulenten de pathologieën vertonen. Het is echter ook mogelijk dat door het beoefenen van zelfgymnastiek en de invloed van collega's en de organisatie de consulenten er in slagen om pathologieën te voorkomen. Dat leidt tot twee verwachtingen:

Hypothese 1: schuldhulpverleners slagen erin om de pathologieën te voorkomen.

Hypothese 2: schuldhulpverleners vertonen de pathologieën.

IV. Methodologisch kader

Er is onderzoek gedaan naar de opvattingen van de consultants van 1Stroom om een uitspraak te doen over de morele disposities. Daarnaast is er bestudeerd hoe de opvattingen van de consultants beïnvloed worden door collega's en de organisatie. Door de concepten uit het theoretisch kader te operationaliseren, zijn de concepten meetbaar gemaakt. De operationalisatie is verwerkt tot een boomstructuur en is opgenomen in de bijlagen (zie Bijlage 4). Het onderzoek is verricht door gebruik te maken van drie verschillende werkwijzen: (1) interviews, (2) observaties en (3) documentanalyse. Door het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden is er sprake van triangulatie (Vennix, 2016, p. 284). Hieronder worden de drie werkwijzen besproken. Daarna wordt de kwaliteit van het onderzoek besproken aan de hand van de validiteit en betrouwbaarheid.

Interviews

Er zijn interviews uitgevoerd met de totale populatie aan consultants voor schuldhulpverlening bij 1Stroom. Er zijn zeven interviews uitgevoerd: zes interviews met consultants en één met de manager die verantwoordelijk is voor de aansturing van de consultants. De interviews met de consultants bevatten vragen over de consultant, de relatie tot collega's, het beeld van manager en organisatie, situatieonafhankelijke vragen (e.g. werklast, vergelijking met collega's) en situatieafhankelijke vragen (e.g. houding ten opzichte van bepaalde cliënten). De interviewguides zijn opgenomen in de bijlagen. Een van de consultants houdt zich uitsluitend bezig met budgetbeheer. De interviewvragen aan deze consultant zijn aangepast, zodat ze passend waren voor de taken en verantwoordelijkheden van deze consultant.

Respondent	Datum	Locatie/Teams
Consulent A	02-05-2024	Duiven
Consulent B	30-04-2024	Westervoort
Consulent C	02-05-2024	Duiven
Consulent D	02-05-2024	Duiven
Consulent E	04-06-2024	Teams
Consulent F	24-05-2024	Teams
Manager Sociaal Domein	08-05-2024	Teams

Tabel 1: afgenomen interviews

Om uitspraken te kunnen doen over de invloed van de organisatie op de opvattingen van de consulenten, is er een interview gehouden met de manager van de afdeling. De manager reflecteert vanuit een organisatieperspectief op de afdeling voor schuldhulpverlening, de werkwijzen van de consulenten en het beleid rond schuldhulpverlening.

In alle gevallen was er sprake van één-op-één interviews. Er zijn semigestructureerde interviews afgenomen, zodat er flexibiliteit was om door te vragen en er verder ingegaan kon worden op antwoorden van respondenten (Qu & Dumay, 2011). Het interview met de manager en twee interviews met consulenten zijn afgenomen via Teams. De overige interviews zijn fysiek afgenomen op de kantoren van de gemeente Duiven en de gemeente Westervoort. Voorafgaand aan het interview hebben de respondenten een informed consent formulier getekend. De interviews zijn verwerkt door ze op te nemen, te transcriberen en te verwerken aan de hand van de operationalisatie.

Tijdens de interviews zijn er twee vignetten aan de consulenten voorgelegd. Deze vignetten beschrijven een fictieve cliënt van schuldhulpverlening. Aan de consulenten werd gevraagd wat ze van deze cliënt vonden en wat ze voor de cliënt zouden doen, als dit hun cliënt was. De beide vignetten zijn opgesteld aan de hand van verhalen van daadwerkelijke cliënten van schuldhulpverlening uit het rapport *Burgerperspectief op schuldhulpverlening* van de Nationale Ombudsman (2016). De vignetten zijn aangevuld met situaties die betrekking hebben op specifieke beleidsregels van de twee gemeenten (Gemeente Duiven, 2021; Gemeente Westervoort, 2021). Zo is er getoetst wanneer een consulent een beleidsregel wel of niet toepast. De vignetten stellen het onderzoek in staat te bekijken hoe de consulenten zich verhouden tot eenzelfde casus. Daarmee wordt er meer inzicht verkregen in of het ook uitmaakt welke consulent de cliënt spreekt voor de acties die de consulenten nemen.

Vignet 1

In 2020 raakte Kees in de financiële problemen door 'slechte keuzes'. Kees klopt aan bij de gemeente wordt toegelaten tot de schuldhulpverlening en ontvangt een saneringskrediet. Hij is de gemeente erg dankbaar. Hij lost 400 euro per maand af. In 2023 verliest Kees zijn baan en hij wordt ziek: hij krijgt hartklachten. Waarschijnlijk speelt stress door zijn schulden een grote rol. Hij krijgt een burn-out. Kees stopt met aflossen en opent zijn post niet meer.

Kees komt later toch weer in contact met de gemeente. Hij wil graag aan de slag met zijn problematiek.

Vignet 2

Samen met het wijkteam heeft Maria besloten contact op te nemen met schuldhulpverlening. Ze heeft de afgelopen tijd problemen met de gemeente. De gemeente heeft namelijk haar uitkering gekort, omdat ze geen afstand wil doen van haar eigen auto. Uithuiszetting dreigt nu: ze heeft bijna drie maanden huurachterstand opgebouwd.

De verwachting van Maria is dat ze direct doorgeleid zal worden naar de Wsnp: ze wil zich geen zorgen meer hoeven maken en binnen drie jaar schuldenvrij zijn.

Observaties

Als tweede werkwijze zijn er observaties uitgevoerd van de dagelijkse werkzaamheden van de consulenten. Er zijn observaties uitgevoerd van telefoongesprekken met cliënten, informele overleggen tussen de consulenten en huisbezoeken bij cliënten. De in de interviews uitgevraagde morele disposities worden op deze manier geobserveerd in een natuurlijke omgeving. Bij de observaties is er met name gelet hoe het informele overleg verloopt, of de consulenten de eigen opvattingen bijstellen of dat ze anderen overtuigen een opvatting bij te stellen. Na afloop van een telefoongesprek met een cliënt is de consulent bevraagd om een opvatting uit te vragen en om verdere toelichting te vragen op de interactie. Wat een niet-participerende observatie was, werd zo deels participierend omdat de onderzoeker meer deel uit ging maken van de groep (Vennix, 2016, p. 202).

De observaties vonden plaats in een periode van zeven uur en zijn uitgevoerd op één dag: 13 juni 2024. De onderzoeker nam plaats in de kantoorruimte van de gemeente Duiven waar de consulenten aan het werk waren. De consulenten werken op flexplekken, maar met regelmaat zitten de consulenten in de ruimte waar de observatie gedaan is. Op het moment van onderzoek, zaten er ook werknemers van Jeugd en Inburgering in de ruimte. Het is gebruikelijk dat er collega's uit het sociaal domein met elkaar in een kantoorruimte zitten. Daardoor ontstaat er overleg tussen de afdelingen over bepaalde cliënten. Niet alle consulenten zaten samen in één ruimte, een deel van de consulenten werkte in een andere kantoorruimte. Van deze consulenten is dus geen observatie gedaan. De observaties zijn verwerkt door notities te maken van de acties en uitspraken van de consulenten en deze notities te verwerken tot een verslag.

Documentanalyse

Als derde werkwijze is er een documentanalyse uitgevoerd. De beleidsplannen voor schuldhulpverlening van 1Stroom en de beleidsregels voor schuldhulpverlening van de gemeenten Duiven en Westervoort zijn geanalyseerd. De beleidsregels van de twee gemeenten zijn identiek. Uit de documentanalyse is de procesbeschrijving van het proces van schuldhulpverlening bij 1Stroom in het contextuele kader voortgekomen. Daarnaast zijn deze documenten bestudeerd om voorafgaand aan de interviews familiariteit met het werkproces van de consultants te krijgen, om de context van de werkzaamheden van de consultants beter te begrijpen.

Om te onderzoeken in hoeverre het beleid van 1Stroom afwijkt van dat van andere gemeenten, is er een documentanalyse gedaan van de beleidsregels van acht gemeenten die in inwoneraantal vergelijkbaar zijn aan 1Stroom. Voor de inwoneraantallen van de gemeenten is gebruikgemaakt van de cijfers van het Centraal Bureau voor Statistiek (2024).

Beleidsregels voor schuldhulpverlening beschrijven de doelgroep, hoe het aanbod van schuldhulpverlening eruit ziet, de beslistermijnen, de weigerings- en beëindigingsgronden en de verplichtingen van de cliënt. De analyse richt zich op de beëindigings- en weigeringsgronden van gemeenten met een vergelijkbaar inwoneraantal. Welke regels er zijn voor weigering en beëindiging van een traject en de verplichtingen die een cliënt heeft, beïnvloeden hoeveel discretionaire ruimte de schuldhulpverlener heeft. Door de beëindigings- en weigeringsgronden te analyseren, ontstaat er een beeld van welke personen de gemeente toelaat tot de schuldhulpverlening en wanneer de schuldhulpverlener volgens het beleid een traject moet of kan beëindigen. De beleidsregels zijn systematisch geanalyseerd en de bevindingen zijn opgenomen in het hoofdstuk met de resultaten.

Een aantal gemeenten van vergelijkbare grootte hebben schuldhulpverlening georganiseerd in een gemeenschappelijke regeling, waardoor ze de dienstverlening voor een groter inwoneraantal verzorgen. De volgende gemeenten daarom zijn in de analyse uitgesloten: Gorinchem, Berkelland, Zwijndrecht en Goes. Verder zijn de volgende beleidsregels niet meegenomen in de analyse, omdat ze voor zich spreken: wanneer een schuldhulpverleningstraject succesvol is afgerond of gestelde doelen zijn behaald, schuldenaar is komen te overlijden, er is een Wsnp verklaring afgegeven, de schuldenaar kan zijn schulden zelf regelen, schuldhulpverlening is niet langer noodzakelijk of passend.

Validiteit en betrouwbaarheid

In deze paragraaf zal de kwaliteit van het onderzoek besproken worden aan de hand van de interne validiteit, de externe validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek.

Interne validiteit

De interne validiteit van een onderzoek gaat over of men meet wat men heeft willen meten (Plochg & van Zwieten, 2007). Dit onderzoek heeft de opvattingen van consulenten van cliënten en werkzaamheden willen meten, ten einde een uitspraak te kunnen doen over hoe de consulent zich verhoudt tot de drie pathologieën van Zacka (2017). Om deze opvattingen uit te kunnen vragen aan de consulent is er gebruikgemaakt van de beschrijving van de pathologieën in het boek *When the state meets the street* van Zacka (2017).

De opvattingen van de consulenten zijn uitgevraagd door middel van interviews. Het gebruik van interviews als werkwijze heeft nadelen. Door respondenten te ondervragen als onderzoeker, passen zij mogelijk hun antwoorden aan (Vennix, 2016, p. 146). Het verschil tussen feitelijk gedrag en het gedrag wat mensen zeggen te vertonen kan groot zijn (ibid., p. 146). Daarnaast is het aan de consulent welke cases deze aanhaalt om zijn opvattingen te beschrijven en hoeveel deze deelt. Niet elke consulent deelde tijdens de interviews evenveel ervaringen met cliënten. Door middel van het vignetonderzoek is er geprobeerd om deze verschillen te verkleinen. Elke consulent is gevraagd een cliënt te beoordelen waarvan ze allen geen voorkennis hadden.

De opvattingen van de consulenten zijn door een tweede onderzoeksmethode te gebruiken, in de vorm van observaties, geobserveerd in de natuurlijke werkomgeving van de consulent. Het gebruik van een extra werkwijze en het vignetonderzoek versterkt de interne validiteit van dit onderzoek. De interviews en de observaties blijven echter tot op zekere hoogte momentopnamen.

Voor de interne validiteit is het tevens van belang om aandacht te hebben voor de eigen rol in het onderzoek, omdat deze de bevindingen kan vertekenen (Plochg & van Zwieten, 2007). Na een (telefoon)gesprek met een cliënt is de consulent bevraagd door de onderzoeker. Hierdoor is de rol van de onderzoeker in de ruimte groter geworden en kunnen de consulenten hun gedrag hebben aangepast. Er is toch voor deze benadering gekozen, omdat alleen het observeren van de telefoongesprekken te weinig inhoud en context gaf van het gesprek. De reactie van cliënten was voor de onderzoeker niet hoorbaar. Om de interne validiteit en transparantie van getrokken conclusies te

waarborgen, zijn in het hoofdstuk met de resultaten citaten van de consultants opgenomen, om te laten zien welke interpretaties hiervan zijn gemaakt (Bakker & de Boer, 2021; Plochg & van Zwieten, 2007).

Externe validiteit

Externe validiteit is de mate waarin bevindingen kunnen worden gegeneraliseerd naar de bredere populatie (Bleijenbergh, 2021; Smaling, 2009). Er is gekozen voor een onderzoeksdesign dat Vennix (2016) beschrijft als een enkelvoudige gevalsstudie: een enkelvoudige gevalsstudie is een empirische studie die een fenomeen bestudeert in de context van de werkelijkheid, waarvan het niet duidelijk is waar de context eindigt en waar het fenomeen begint en waar meerdere bronnen van bewijs worden gebruikt (p. 191). De keuze voor een enkelvoudige gevalsstudie beperkt het aantal onderzoekseenheden, waardoor de uitspraken in een mindere mate te generaliseren zijn. Wel vergroot dit het aantal kenmerken waar onderzoek naar gedaan kan worden.

Door de decentralisaties hebben gemeenten binnen de Wgs beleidsvrijheid in het organiseren van hun schuldhelpverlening en hierdoor kan de uitvoering van schuldhelpverlening uiteen lopen tussen gemeenten. 1Stroom is aangesloten bij de NVVK, wat betekent dat de organisatie aansluit bij een uniforme aanpak en dat de gemeente gedragsregels moet volgen. Dit maakt 1Stroom meer vergelijkbaar met andere organisaties en dit draagt bij aan de generaliseerbaarheid. Tussen gemeenten zijn er wel verschillen in welke weigerings- en beëindigingsgronden ze hanteren (Jungmann et al., 2014, p. 21-22). Door middel van documentanalyse van de beleidsregels van Nederlandse gemeenten is onderzocht in hoeverre het beleid van 1Stroom afwijkt van dat van andere gemeenten. Uit de systematische analyse komt naar voren dat 1Stroom niet uitzonderlijk is in de weigerings- en beëindigingsgronden die zijn opgenomen in de beleidsregels. Hierdoor kan gesteld worden dat de uitspraken te generaliseren zijn naar gemeenten van een vergelijkbaar inwoneraantal.

Betrouwbaarheid

Een onderzoek is volgens Vennix (2016) betrouwbaar wanneer bij herhaalde metingen dezelfde resultaten zouden worden vastgesteld (p. 117). Het onderzoek moet daarbij zo min mogelijk toevallige vertekeningen bevatten en het onderzoek moet deugdelijk zijn uitgevoerd (Plochg & van Zwieten, 2007). Er is gepoogd om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te versterken door de interviewguides bij te voegen, om te laten zien hoe het onderzoek is uitgevoerd.

De opvattingen van de consultants zijn uitgevraagd door middel van een enkel interview per consultant. Het is mogelijk dat de consultant tijdens het interview antwoorden gaf die specifiek voor dat moment zo waren. Daarom zijn de opvattingen van een consultant besproken met zijn of haar collega's. Consultants reflecteerden op deze manier op elkaars werkwijzen. Daarnaast zijn er observaties uitgevoerd, zodat de opvattingen en de werkwijzen van de consultants in de natuurlijke omgeving zijn bestudeerd.

Een nadeel van de observaties en ten dele ook de interviews is dat de controleerbaarheid laag ligt. Van de observaties zijn notities gemaakt, die zijn verwerkt tot een observatieverslag. De interviews zijn opgenomen en verwerkt tot transcripten. Van zowel de resultaten van de interviews als de observaties zijn citaten opgenomen in het hoofdstuk met de resultaten, om te laten zien welke conclusies er zijn getrokken en zo de controleerbaarheid te vergroten. Het meest controleerbaar is de documentanalyse. De geanalyseerde documenten zijn vrij beschikbaar, waardoor deze bevindingen door iedereen gecontroleerd kunnen worden.

V. Resultaten

In de paragraaf die volgt zullen de opvattingen van de consultants van cliënten en werkzaamheden besproken worden. Op basis hiervan worden de consultants getypeerd als onverschillig, een handhaver of verzorger, en ingedeeld volgens het diagram van Zacka (2017). In het tweede deel volgt een bespreking van hoe het team met elkaar overlegt en hoe dit de individuele opvattingen beïnvloedt. Daarna wordt de invloed van het management en de organisatie besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten door een systematische analyse van de beleidsregels van acht vergelijkbare gemeenten, om antwoord te geven op de vraag in hoeverre het beleid van 1Stroom afwijkt van dat van andere gemeenten.

De opvattingen van de consultants

Ervaring van de werklust

De consultants geven aan voldoende tijd te hebben voor alle cliënten. Wel zijn er bepaalde dossiers die veel tijd vragen van de consultant en zorgen voor een toename in de werklust. Er is geen sprake van een werklust die constant hoog is en druk uitoefent op de consultants. De werklust wordt door de meerderheid van de consultants als wisselend ervaren. Consultant F spreekt over de waan van de dag die een anders stabiele werklust kan verstoren. Bijvoorbeeld een ontruiming kan de gehele planning van een consultant overhoop gooien. Verder zijn er drukke perioden, zoals wanneer er meer aanmeldingen binnenkomen of in de maanden waarin cliënten minder buffers hebben.

Administratie en registratie spelen voor alle consultants een kleine rol in de ervaring van de werklust. Registratie van voortgang met een cliënt in het digitale systeem is geen tijdrovende bezigheid, want er is geen sprake van uitgebreide gespreksverslagen. Registratie beperkt zich tot opmerkingen van de consultant in het dossier en registratie van de voortgang. Maar, doordat de consultants net een nieuw systeem zijn gaan gebruiken, moeten ze zich er nog in bekwamen en dit kost tijd.

Welke cliënt het meeste tijd vraagt

Sommige cliënten vragen meer tijd dan anderen. De consultants verschillen in opvatting van welke cliënten dat zijn en waarom. Consultant B geeft aan meer tijd aan een cliënt te besteden wanneer het dossier veel overleg behoeft met het sociaal domein of politie. Dit zijn de cliënten met 'multi-problematiek', een verslaving, psychische aandoening of een licht verstandelijke beperking. De groepen die door Theunissen (2015) beschreven worden

	Ervaring van de werklust	Hebben het meeste hulp nodig. De cliënten die...	Persoonlijke betrokkenheid bij cliënten	Storen aan gedrag/keuzes	Schulden ontstaan voornamelijk door	Einddoel van rol in schuldhulpverlening	Sanctionering
Consulent A	Wisselend	Gebrek aan capaciteiten	Nee	Gedrag (drammen)	Overbesteding	Stabiliteit	Nooit
Consulent B	Wisselend	Meervoudige problematiek	Nee	Keuzes (onverstandig)	Overbesteding	Zelfredzaamheid, integrale hulp, stabiliteit	Zelden
Consulent C	Wisselend	Gebrek aan capaciteiten, beheer plus regeling	Soms	Gedrag (liegen)	Achterstand in vaste lasten	Passende schuldregeling, duidelijkheid,	Nooit
Consulent D	Stabiel	Meervoudige problematiek	Soms	Houding (verwijtend)	Life-events, verslaving	Structurele oplossing, passende regeling, stabiliteit	Zelden
Consulent E	Stabiel	Meervoudige problematiek, gebrek aan capaciteiten	Nee	Gedrag (afspraken niet nakomen)	Life-events, verslaving	Gedragverandering, leren	Nooit
Consulent F	Wisselend	Gebrek aan capaciteiten, meervoudige problematiek, alleenstaanden	Nee	Houding (verwijtend)	Overbesteding, life-events, verslaving, vaste lasten	Passende regeling, integrale hulp	Zelden

Tabel 2: de opvattingen van de consulenten van 1Stroom

als achterblijvers en verslaafden. Consulent E, die verantwoordelijk is voor het budgetbeheer, noemt als groep die de meeste tijd vraagt de ouderen en kwetsbare mensen die er niet in slagen zelfstandig hun financiën te regelen. De groep van 'niet-kunners' (Van Geuns et al., 2011a). Deze groep wordt ook door consulenten A en D genoemd, als de cliënten met 'beperkte capaciteiten'.

Consulent B voegt toe dat er cliënten zijn die letterlijk meer tijd vragen van de consulenten, door te mailen of te bellen. Consulenten A, C, E en F sluiten erbij aan dat deze groep zorgt voor een groot deel van de werklast. Consulent F benoemt dat 10% van het aantal cliënten in zijn caseload ongeveer 90% van zijn tijd vraagt. Een klein aantal cliënten vraagt erg veel tijd. Dit zijn met name de cliënten in budgetbeheer.

De consulenten variëren in de mate waarin ze tijd blijven geven aan een cliënt wanneer deze tijd blijft vragen. Zo verhouden ze zich verschillend tot efficiëntie en persoonlijke aandacht. Consulenten A en C geven aan grenzen te hebben in hoeveel tijd de cliënt van hen krijgt. Consulent A vult aan dat wanneer er veel tijd wordt besteed aan een casus, dat ten koste gaat van andere werkzaamheden. Andere consulenten leggen meer de nadruk op het geven van hun tijd aan de cliënt zolang hun werklast dit toestaat. Consulent F benoemt bijvoorbeeld dat cliënten van hem weten dat hij altijd tijd voor ze maakt, wanneer zijn agenda dit toelaat.

Persoonlijke betrokkenheid

De manier van omgang met de cliënt verschilt tussen de consulenten. De ene consulent is informeler dan de ander. De consulenten raken persoonlijk betrokken in de zin dat ze aandachtig zijn voor de situatie van de cliënt, maar ze breken geen regels voor de cliënt. De consulenten slagen erin de resultaten van een mislukte schuldregeling of mislukte crisisinterventie niet op zichzelf te betrekken.

Alle consulenten geven aan dat er met de ene cliënt een betere 'klik' is dan met de andere. Consulent B geeft aan de behoefte om een persoonlijke benadering bij de cliënt aan te voelen. Als de cliënt hier geen behoefte aan heeft, is de consulent terughoudend.

Consulent A, over persoonlijke band met cliënten: *“Ik zit zelf wel heel zakelijk in dossiers. Ik probeer ook echt wel naar de mensen te kijken, maar als er flankerende hulp is, probeer ik me er niet mee te bemoeien en ook geen tijd aan te spenderen. En dan probeer ik echt zakelijk naar de stappen te kijken die ik moet doorlopen, want als je dat niet doet, dan ben je eigenlijk te veel tijd kwijt aan een dossier en dat gaat dan weer ten koste van zo'n traject. ... Ik denk juist, als je een cliënt heel lang in beheer hebt dat dat misschien een beetje vertroebelt in wat zakelijk nog handig is en dat je dan te veel in je emotie zit. Ik denk dat je dat altijd moet proberen om die scheidslijn te behouden. Kijk, het raakt je wel, hè? Dus het kost je wel energie, maar daarna moet je het ook wel proberen los te laten.”*

Ook consulenten C en E geven aan te waken voor persoonlijk contact. Contact kan informeler worden, maar ze zullen geen persoonlijke informatie delen. De andere consulenten zijn er meer comfortabel mee dat er een persoonlijke band ontstaat, wanneer er een klik is met de cliënt.

Aangrijpende gebeurtenissen kunnen de consulenten raken. Consulent D geeft aan een zwak te hebben voor sommige cliënten, omdat de consulent weet hoe de cliënt in zijn situatie terecht is gekomen. De consulent herinnert zich een specifiek voorbeeld dat hij een persoonlijk eigendom waar hij zelf geen waarde meer aan hechtte aan een cliënt heeft aangeboden. De aanleiding voor deze keuze was dat de consulent bekend was met hoe de cliënt in de (financiële) problemen was geraakt. Consulent D laat daarmee een verzorgende strategie zien, door persoonlijke middelen te gebruiken voor de cliënt (Zacka, 2017). Consulent F vertelt dat hij extra leefgeld heeft toegekend aan een cliënt, omdat deze er bekend om stond gewelddadig te zijn. In dit geval werden er ook regels gebogen, hoewel dit in overleg was met het team. De regels werden niet gebogen om aan de wensen van de cliënt te voldoen, maar omdat de consulent werd geforceerd door de cliënt. Deze strategie wordt niet beschreven door Zacka (2017) of door Tummers en collega's (2015). De twee besproken incidenten waren geïsoleerde gevallen en maken geen deel uit van de morele dispositie van de consulenten. In de interviews reflecteren de consulenten op deze voorvallen als uitzonderlijke situaties.

Om de persoonlijke betrokkenheid van de consulenten verder uit te vragen, is de consulenten gevraagd wat zij als onacceptabel resultaat zien van schuldhulpverlening. De consulenten gaven aan dat er geen sprake is van een resultaat dat voor hen onacceptabel is. De consulenten kunnen afstand doen van de resultaten en zien het niet slagen van een schuldregeling niet als persoonlijk falen. Een ontruiming is een van de meest ingrijpende resultaten, omdat de cliënt dan - soms met jonge kinderen - op straat

komt te staan. Alleen consulent C geeft dit resultaat heel erg te vinden. De andere consulenten noemen een ontruiming ook als een ingrijpende situatie, maar ze geven aan ook afstand te kunnen doen van het resultaat. Het raakt hen niet persoonlijk; de consulenten slagen erin om hun opvatting te matigen.

Ongepast gedrag van de cliënt

De consulenten geven aan dat cliënten regelmatig gedrag vertonen of keuzes maken waar ze zich aan storen, met uitzondering van consulent C die zich zelden stoort. Sommige consulenten storen zich aan het gedrag van de cliënten, bijvoorbeeld het excessief vragen om contact en aandacht, verwijten dat ze hun werk niet goed doen of onredelijke verwachtingen. Consulent B stoort zich eerder aan de onverstandige keuzes die cliënten kunnen maken, hoe begrijpelijk die ook kunnen zijn vanuit hun achtergrond, bijvoorbeeld van verslaving. De consulent kan slecht begrip opbrengen voor het gebruik van luxe producten door cliënten. De consulenten geven allen aan dat het verder aan de cliënt is om te kiezen voor een luxe product. Als hun budget dit toelaat, mag deze zelf invulling geven aan zijn uitgaven. De consulenten controleren de cliënt niet.

Consulent F kan zich storen aan cliënten die te snel zelfstandig willen worden. Cliënten die het 'niet kunnen', maar wel zelf hun geldzaken willen regelen. Consulent A stoort zich eerder aan onredelijke verwachtingen van de cliënt en het excessief vragen om contact, door bijvoorbeeld continu te blijven mailen. Consulenten B en D geven aan zich te storen wanneer ze het verwijt krijgen hun werk niet goed uit te voeren. Bij consulent D gaat het meer om het verwijt dat de consulent iets niet heeft uitgevoerd terwijl dat wel is gebeurd. De cliënten van 1Stroom willen hun financiële autonomie bewaren en een deel van de cliënten heeft onrealistische verwachtingen, is veeleisend en legt veel druk op aan de schuldhulpverleners.

Consulent C geeft aan zich niet snel aan cliënten te storen, maar dat liegen wel een irritatiepunt kan zijn. Sommige cliënten liegen om meer geld van de consulent te krijgen. Sommige cliënten zijn calculerend (Theunissen, 2015). Consulenten C en E vinden het storend wanneer cliënten geen contact meer opnemen en niks meer van zich laten horen, door het niet nakomen van afspraken en het niet aanleveren van brieven en documenten.

De consulenten krijgen te maken met agressiviteit vanuit de cliënten. De consulenten noemen een aantal incidenten van cliënten die dreigend en agressief zijn geweest richting hen. Dit is een klein aantal, desondanks zegt dat iets over een deel van de cliëntèle en de druk waar de consulenten mee omgaan.

Hoe ontstaan schulden

De consulenten wijzen op de verscheidenheid aan oorzaken voor het ontstaan van schulden. Er zijn kleine verschillen in waar de consulenten de nadruk op leggen. Consulent B is van mening dat problematische schulden voornamelijk ontstaan door overbesteding en een terugval in inkomsten. Dat sluit niet uit dat er bredere problematiek aan ten grondslag kan liggen. Consulent A sluit daar bij aan en voegt toe dat er cliënten zijn die moeite hebben met het beheer van hun geld, de groep van cliënten met 'beperkte capaciteiten'. Consulent C wijt het ontstaan van problematische schulden voornamelijk aan achterstanden in de vaste lasten, zoals zorgverzekering en woonlasten. De consulent noemt ook overbesteding. Consulent D wijt het ontstaan van problematische schulden aan een terugval in inkomsten, *life-events* (e.g. scheiding) of een verslaving. Consulenten E en F wijzen op de uiteenlopende oorzaken en sluiten zich aan bij de genoemde oorzaken. Consulent E ziet de cliënt pas aan het einde van hun traject en heeft daardoor minder inzicht in de oorzaken.

Einddoel van rol in schuldhulpverlening

Tussen de consulenten is er variatie in hun rolopvatting (Zacka, 2017). Voor de consulenten (met uitzondering van consulent E) geldt dat ze het als doel zien om een geslaagde schuldregeling voor de cliënt tot stand te brengen. Er zijn tussen de consulenten verschillen tot welk doel die schuldregeling dient. Voor consulent A gaat het om rust en stabiliteit brengen bij de cliënt. Schuldhulpverlening is voornamelijk een succes wanneer er geen sprake is van recidive. Consulent B wil met de schuldregeling de cliënt 'weer op poten' brengen, met alles wat binnen het sociaal domein ingezet moet worden. Wanneer dat met het hele team lukt, is dat een succes. Consulent D gaat het om een structurele oplossing die aansluit op de behoefte van de cliënt. Het wegnemen van de stress bij cliënten geeft deze consulent voldoening. Consulent C sluit aan bij een passende schuldregeling voor de cliënt. De consulent geeft aan dat cliënten vaak huiverig zijn voor het wettelijke traject, maar dat het voor sommige cliënten ook een goede oplossing is. Consulent E wil het beeld geven dat de gemeente er is om te helpen. Daarvoor wordt er wel medewerking gevraagd. Schuldhulpverlening is geslaagd wanneer de cliënt geleerd heeft. Consulent F heeft de rolopvatting om de cliënt het gevoel te geven dat hij geholpen gaat worden. Het doel is volbracht als de cliënt ziet dat hij geholpen is.

Hoewel er verschillen zijn, hebben de consulenten in hun doel aandacht voor de persoonlijke situatie van de cliënt. De consulenten maken geen schuldregelingen om hun caseload weg te werken of om de cliënten te straffen voor hun onverstandige financiële keuzes.

Sanctionering

Sanctionering gebeurt door het beëindigen van het traject of het stopzetten van het leefgeld. Sanctionering vindt plaats bij cliënten die zich niet inspannen, de niet-willers (Van Geuns et al., 2011a) of een klein aandeel van de cliënten dat agressief gedrag vertoont. De consulenten geven aan allemaal trajecten te hebben moeten beëindigen doordat een cliënt niets meer van zich liet horen. Er zijn ook cliënten die meermaals afspraken niet nakomen, volgens de beleidsregels is het de gemeente toegestaan om dan het traject te beëindigen. Cliënten krijgen echter vaak extra kansen van de consulenten; ze zijn niet controlerend. Bij uitzondering wordt er een traject beëindigd door een consulent, bijvoorbeeld door agressiviteit vanuit de cliënt. Consulenten D en F noemen een voorbeeld van een bedreiging. Consulent B kan zich eenzelfde incident herinneren. Consulenten A en C herinneren zich geen vergelijkbaar geval dat door henzelf een traject is beëindigd op grond van gedrag van de cliënt. De uiteenlopende opvattingen van sanctionering tussen street-level bureaucraten (Kaufman, 2019) lijken hier niet van toepassing. Er is vanuit de organisatie en vanuit het team vaak ruimte om de cliënt een extra kans te geven. Beëindiging van een traject leidt volgens de consulenten vaak niet tot een oplossing. De consulenten geven aan alleen trajecten te beëindigen als er geen andere optie is: wanneer de cliënt niks meer van zich laat horen.

Vignetonderzoek

Door middel van vignetten van twee fictieve cliënten is aan de consulenten gevraagd wat ze van deze cliënt vinden en hoe ze de cliënt zouden helpen. De vignetten zijn niet uitgevraagd bij consulent E, omdat deze consulent zich alleen bezighoudt met budgetbeheer.

Vignet 1	Vignet 2
<p>In 2020 raakte Kees in de financiële problemen door 'slechte keuzes'. Kees klopt aan bij de gemeente wordt toegelaten tot de schuldhulpverlening en ontvangt een saneringskrediet. Hij is de gemeente erg dankbaar. Hij lost 400 euro per maand af. In 2023 verliest Kees zijn baan en hij wordt ziek: hij krijgt hartklachten. Waarschijnlijk speelt stress door zijn schulden een grote rol. Hij krijgt een burn-out. Kees stopt met aflossen en opent zijn post niet meer. Kees komt later toch weer in contact met de gemeente. Hij wil graag aan de slag met zijn problematiek.</p>	<p>Samen met het wijkteam heeft Maria besloten contact op te nemen met schuldhulpverlening. Ze heeft de afgelopen tijd problemen met de gemeente. De gemeente heeft namelijk haar uitkering gekort, omdat ze geen afstand wil doen van haar eigen auto. Uithuiszetting dreigt nu: ze heeft bijna drie maanden huurachterstand opgebouwd. De verwachting van Maria is dat ze direct doorgeleid zal worden naar de Wsnp: ze wil zich geen zorgen meer hoeven maken en binnen drie jaar schuldenvrij zijn.</p>

Vignet 1

Alle consulenten zijn tevreden dat de cliënt weer aanklopt bij de gemeente. Als reactie op de situatie zoals geschetst in het eerste vignet, geeft Consulent A aan dat er flankerende hulp ingeschakeld dient te worden en zo mogelijk het vorige traject gered moet worden waar het kan. Consulent B wijst op de afspraken die er zijn met de Kredietbank. De kredietbank zou herinneringen blijven sturen op het moment dat een cliënt stopt met aflossen. Dat de cliënt in het vignet dus compleet uit beeld verdwijnt, zou dus niet kunnen gebeuren. Consulent B zou daarnaast het Expertiseteam inschakelen voor de cliënt en is blij dat de cliënt weer terugkomt naar de gemeente. Consulent C refereert aan de weigeringsgronden: misschien dat de cliënt niet meer opnieuw een traject mag ingaan. Ondanks deze weigeringsgronden zou de consulent coulant zijn en hem een nieuw traject aanbieden. De consulent zou de cliënt wel aanraden gebruik te maken van bewindvoering. Bewindvoering heeft immers meer mogelijkheden (e.g. doen van belastingaangifte). Consulent D stelt ook de voorwaarde voor de terugkomst van de cliënt, dat hij onder bewind komt te staan om hem op het rechte pad te krijgen. Consulent F benadrukt dat de cliënt in het vignet 'er niet zo veel aan kan doen' en dat hij daarom te goeder trouw is. De consulent wil zich inzetten om het oude traject te redden.

Het eerste vignet laat zien dat de consulenten allen de fictieve cliënt weer zullen toelaten tot de schuldhulpverlening. Echter zijn er wel verschillen in de acties die de consulenten voor de cliënt zouden ondernemen. De verschillende werkwijzen van de consulenten komen hier naar voren.

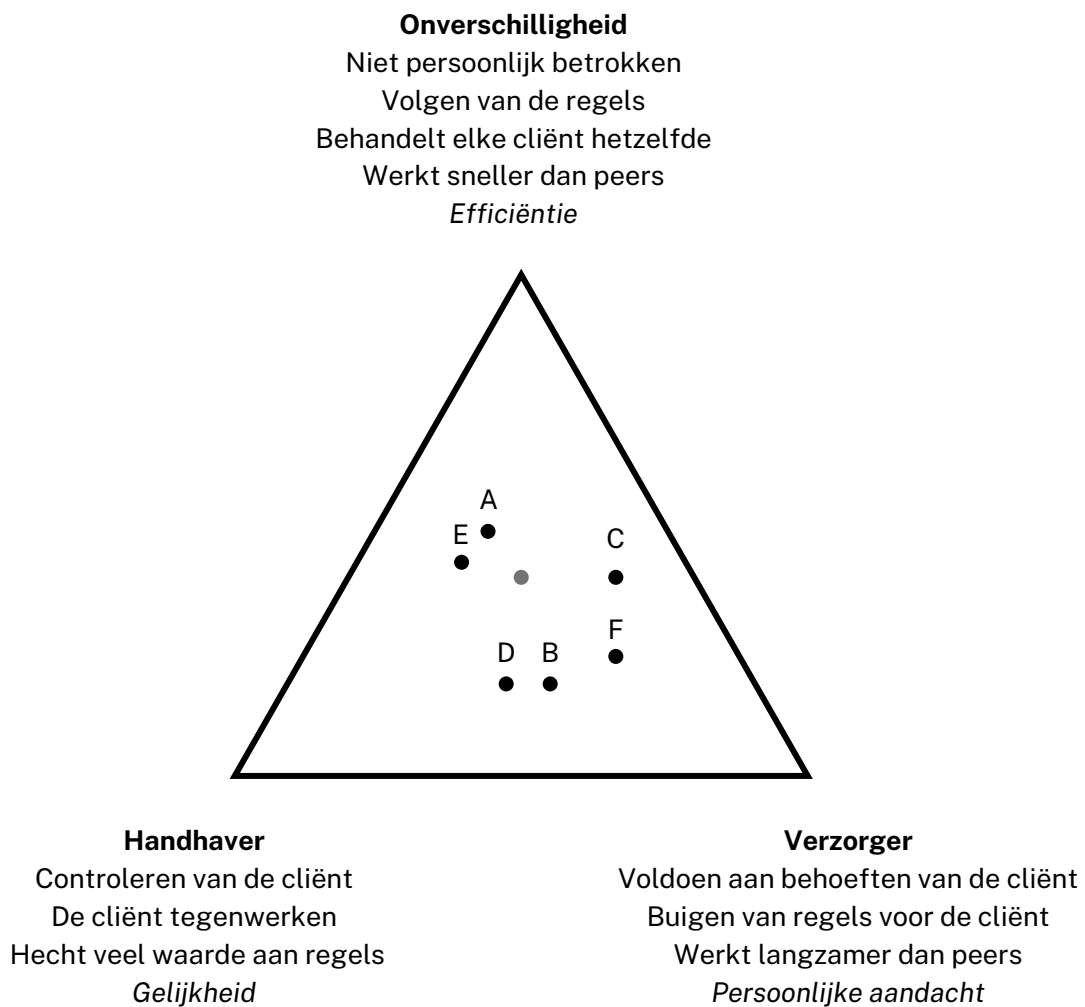
Vignet 2

Alle consulenten geven aan dat de cliënt in het vignet eerst het minnelijke traject moet doorlopen, voordat ze het wettelijke traject in kan gaan. Wat betreft de verwachting van de cliënt dat haar geldzorgen nu uit handen worden genomen, geven de consulenten aan dat ze haar verwachtingen zullen managen tot reële verwachtingen. Consulent A geeft aan dat de cliënt toch eerst zelf aan de slag zal moeten gaan en dat ze iets met haar auto moet doen. Consulent F sluit aan bij deze opvatting. F zou geen traject starten wanneer de auto nog in bezit van de cliënt is. De consulent kenmerkt de cliënt als iemand die 'niet wil', door de verwachting die ze uitspreekt. Consulent C geeft aan de ontruiming echt te willen voorkomen en daartoe het budgetbeheer op te starten en het wijkteam in te schakelen.

Het tweede vignet laat zien dat de consultants een cliënt wijzen op dezelfde regels en op eenzelfde manier de verwachtingen van een cliënt zullen managen. Het verschil in acties die de consultants voor de fictieve cliënt uitvoeren is minimaal. Opvallend is dat wat consultant C eerder bestempelde als onacceptabele uitkomst, een ontruiming, ook in dit vignetonderzoek naar voren komt.

Morele disposities van de consultants

De consultants verhouden zich op een verschillende manier tot de drie morele disposities: onverschilligheid, de handhaver en de verzorgende (Zacka, 2017). De besproken opvattingen, leiden tot de onderstaande indeling op het diagram van Zacka (2017). De indeling wordt per consultant kort toegelicht.



Consulent A laat zich het meest typeren als onverschillig en enigszins als handhaver. Dat betekent dat de consulent veel aandacht heeft voor efficiëntie en minder voor de persoonlijke situatie van de cliënt. De consulent geeft echter aan wel degelijk oog te hebben voor de situatie van de cliënt, maar ziet het als de taak van flankerende hulpverlening om de cliënt te helpen met andere problematiek dan die met betrekking tot schulden. Dat de consulent veel waarde hecht aan het feit dat cliënten evenveel tijd krijgen en dus gelijk behandeld worden, maakt de consulent deels een handhaver.

Consulent C legt nadruk op efficiëntie, maar ook op persoonlijke aandacht en is daarom te typeren als onverschillig en als verzorger. De consulent heeft in sommige gevallen een meer persoonlijke benadering en raakt persoonlijk betrokken in het geval van een ontruiming. De consulent stoort zich zelden aan cliënten, dit wijst op een gebalanceerde opvatting. Als oorzaak van schulden werd eveneens geen opvatting gevonden die wijst op een verzorgende of controlerende opvatting van de cliënt. Het is niet zo dat de consulent zich opstelt als een onverschillige uitvoerder van de regels, de consulent laat zien aandacht te hebben voor de persoonlijke situatie van de cliënt: er moet een passende schuldregeling komen voor de cliënt. De consulent wijst erop dat het niet altijd is wat de cliënt zelf voor ogen heeft: soms is de cliënt beter uit in het wettelijke traject. De consulent stoort zich zelden aan de cliënt en zal de cliënt zelden tegenwerken.

Consulent E is de budgetbeheerder. De consulent is onverschillig en een handhaver, omdat de consulent aandacht heeft voor de grens tussen de eigen verantwoordelijkheden en het belang van de cliënten. Daarnaast is de medewerking van de cliënt belangrijk voor de consulent. De consulent heeft wel aandacht voor de persoonlijke situatie van de cliënt, er is erkenning voor dat de situatie van de ene cliënt, de andere niet is. De morele dispositie van de consulent lijkt aan te sluiten op de functie van de consulent, omdat er voornamelijk betalingen moeten worden verricht voor cliënten.

Consulent B laat zich typeren als verzorger, maar ook als handhaver. Deze consulent legt in het einddoel van schuldhulpverlening de nadruk op een integrale benadering van de cliënt: een succes wordt behaald met heel het sociaal domein. Deze opvatting werd bevestigd door de reactie op het eerste vignet. De consulent trekt voor de integrale benadering veel tijd uit voor de cliënt, wat niet wijst op efficiëntie. Een cliënt met meervoudige problematiek krijgt meer tijd en aandacht. Daarmee sluit de consulent aan op de behoeften van de cliënt, dit past bij een verzorgende opvatting. De consulent raakt niet persoonlijk betrokken. In de opvatting van luxe producten, oorzaak van schulden en opvatting van ongewenst gedrag van de cliënt is een houding te zien die de cliënt controleert. Daardoor is de consulent deels een handhaver.

Consulent D laat zich typeren als handhaver en als verzorgend. Als einddoel van schuldhulpverlening vindt de consulent het belangrijk dat er een structurele oplossing komt voor de cliënt, die aansluit op zijn behoeften. Het slagen daarvan geeft de consulent voldoening. Dat maakt de consulent aandachtig voor de situatie van de cliënt. De consulent geeft aan dat sommige cases meer persoonlijke betrokkenheid veroorzaken. Dat maakt de consulent verzorgend. De consulent stoort zich aan de onverstandige keuzes van de cliënt en vindt het soms moeilijk dat niet te laten doorschijnen. De consulent werkt daarmee de cliënt tegen, daardoor is de consulent deels een handhaver.

Consulent F laat zich voornamelijk typeren als verzorgend. Cliënten kunnen bij deze consulent altijd contact opnemen en hij wordt gekenmerkt door een sociale aanpak. De aandacht voor de persoonlijke situatie van de cliënt klinkt door in het doel van deze consulent. De consulent benoemt dan ook dat hij meer tijd neemt voor zijn cliënten en dus minder snel werkt dan consulenten A en D.

De pathologieën

De pathologieën van Zacka (2017) worden veroorzaakt door hoge werklast en emotioneel belastende situaties. Omdat de consulenten ervaren zijn, weten ze goed om te gaan met de werklast. Echter geven ze aan dat er situaties zijn waarin de werklast hoog is of er stress ervaren wordt zoals bij dagen met een ontruiming of door lastige cliënten. Hieronder volgt een voorbeeld van hoe een consulent omgaat met een stressvolle situatie. Consulent F, die hierboven wordt getypeerd als verzorgend, gaf aan dat hij het moeilijk vindt wanneer cliënten hem verwijten maken.

Observatie: een cliënt mailt consulent F met dat hij kookt van woede. De cliënt schrijft dat er iets niet klopt met hoe de consulent zijn inkomsten heeft verdeeld in zijn spaarpotjes. Hij gaat het gesprek in met het doel om de cliënt zijn gedrag te laten inzien. In het telefoongesprek met de cliënt geeft de consulent aan dat de cliënt moet leren om eerst goed te lezen en niet direct de consulent verwijten te maken. De cliënt blijft zijn bezwaar aanhouden. Uiteindelijk nodigt de consulent de cliënt uit om samen het probleem te bespreken op het kantoor.

Consulent F werkt de cliënt tegen in het begin van het gesprek, hij wil de cliënt laten inzien dat dit gedrag niet hoort. De consulent sluit het gesprek af door tijd te geven en in te gaan op het belang van de cliënt. Er zijn twee werkwijzen in één gesprek, een controlerende en een verzorgende. Uiteindelijk bepaalt in het gesprek de verzorgende morele dispositie van de consulent de uitkomst van het gesprek. De consulent weet gematigd om te gaan met de cliënt. In de volgende paragraaf wordt besproken hoe collega's de individuele opvattingen beïnvloeden.

Collega's

Het team heeft verschillende morele disposities; er is sprake van heterogeniteit. Hierdoor kunnen de consulenten hun opvattingen aan elkaar spiegelen. Hieronder wordt beschreven hoe de consulenten elkaar beïnvloeden en hoe onderlinge verschillen beperkt worden.

Documentatie en vergelijking werkwijzen

De consulenten houden hun voortgang met dossiers bij in een digitale omgeving. In deze digitale omgeving registreren de consulenten hoe ver een cliënt is in het traject van schuldhulpverlening. De consulenten kunnen de dossiers van collega's en de voortgang daarmee inzien, maar ze geven aan dat dit niet gebeurt, met uitzondering van afwezigheid van een collega. Collega's spreken elkaar er niet op aan als er voortgang niet gedocumenteerd wordt of als een dossier langer duurt dan gebruikelijk.

De consulenten maken onderscheid tussen elkaars werkwijzen en vergelijken deze met elkaar. De consulenten geven aan dat ze vertrouwen hebben in elkaars werkwijze en daarom niet elkaars dossiers inzien. Daardoor lijken de consulenten ook weinig zicht op elkaars werkwijze te hebben, naast dat wat ze zien wanneer ze een dossier waarnemen bij afwezigheid, wat ze de consulent aan de telefoon horen zeggen of wat ze vernemen uit onderling overleg. Er is erkenning voor dat iedereen anders te werk gaat. De consulenten noemen dat de vakinhoudelijke kant tussen de consulenten sterk overeenkomt, maar de werkwijze en de manier waarop de consulent de cliënt benadert verschilt.

Consulent F: *“Ik kan ook leren van consulent A en consulent D, die er zakelijker in staan en veel per mail doen. De cliënt vraagt van mij veel tijd, omdat ik hen ook vaak de ruimte geef om die te vragen.” “Consulent D is erg goed in het duidelijk en kort houden. Er zijn cliënten die bij consulent D erg goed geholpen worden, maar ook die dat lastig vinden. Datzelfde geldt voor mij. Daarom wordt er weleens gewisseld om die aanpak af te stemmen.”*

Toewijzen en overdragen cliënten

Een cliënt doorloopt het traject van schuldhulpverlening in de regel van begin tot eind met één consulent. Om de week vindt het aanmeldspreekuur plaats en verdeelt een consulent de cliënten over het team. De verdeling vindt plaats na overleg tussen de consulenten en is in de regel op basis van welke consulent er tijd heeft om het dossier op te pakken. Er is geen sprake van consulenten met bepaalde expertise. De toewijzing is 'blind': er wordt geen rekening gehouden met de situatie van de cliënt.

Er zijn een aantal uitzonderingen op deze blinde toewijzing. Ten eerste kan het meespelen of een consulent al bekend is met een cliënt. Wanneer een cliënt al een keer een traject heeft doorlopen bij 1Stroom is er sprake van voorkennis van de cliënt, wat voordelig kan zijn omdat cliënt en consulent elkaar al kennen. De consulent weet hoe de cliënt zich gedraagt en waar dit vandaan komt. Ten tweede kan er een uitzondering gemaakt worden in het geval dat een cliënt aangeeft liever een vrouwelijke dan wel mannelijke consulent te hebben. De consulenten noemen bij deze uitzondering een voorbeeld van een cliënt die te maken heeft gehad met huiselijk geweld. Een derde uitzondering is dat sommige cliënten een fulltime consulent nodig hebben omdat ze veel tijd vragen. Een vierde uitzondering is plaatsing op basis van kenmerken. Consulenten A, D en F geven aan dat cliënten na overleg binnen het team kunnen worden geplaatst bij een bepaalde consulent, op basis van de werkwijze van de consulent en kenmerken van de cliënt.

Consulent A: "Het kan wel zo zijn dat als je met een aanmeldspreekuur al zo veel van iemand weet, of het handig is of jij dat dossier gaat oppakken. ... Er wordt over het algemeen niet naar de cliënt gekeken. Nee. Of er moet iets heel uitgesproken met een klant zijn. Laten we zeggen, dat is misschien niet zo handig om dat bij [consulent A] te doen. Misschien is [consulent F] daar een slimmere voor om die cliënt op te pakken. Dus dan wordt er wel naar gekeken."

Het komt daarnaast voor dat er cliënten worden overgedragen van de ene consulent naar de andere. Maar, in de regel gebeurt dat niet. Dit gaat tegen het principe van A tot Z begeleiding in. Een voorbeeld van een dergelijk geval is toen de cliënt en consulent dit beiden zagen als oplossing. De cliënt verweet het de consulent de werkzaamheden niet goed te verrichten, waarop de consulent instemde met de overdracht naar een andere consulent.

Formeel en informeel overleg

Formeel overleg over lastige cases of struikelblokken voor de consultants vond lange tijd niet plaats. Dit is met het intreden van de nieuwe manager weer opgestart. Op het moment van onderzoek is er weer gestart met de formele overleggen.

Informeel overleg tussen de consultants onderling vindt regelmatig plaats in het kantoor in Duiven en nauwelijks in Westervoort. Zowel in Westervoort als in Duiven vindt er veel overleg plaats met collega's in het sociaal domein. Overleg met deze collega's van andere afdelingen kan leiden tot nieuwe inzichten in de achtergrond van de cliënt en zo tot meer begrip voor de gedragingen van de cliënt. Ook kan dit overleg een bepaald beeld van een cliënt overbrengen op andere afdelingen.

Observatie: de naam van een cliënt wordt genoemd door een medewerker van het Jeugdloket, die werkt in dezelfde kantoornruimte als de consultants. Consultants C en F reageren dat ze bekend zijn met deze cliënt. De moeder van de cliënt waar de medewerker Jeugd mee te maken heeft, zit bij consultant F in budgetbeheer. Ze geven aan dat de cliënt er bekend om staat 'verschrikkelijk te kunnen tieren'.

Informeel overleg wordt gebruikt om 'stoom af te blazen' na een aanvaring met een cliënt. Dit is niet geobserveerd, maar de consultants geven het wel aan in de interviews. Er is niet geobserveerd dat de consultants hun opvattingen aanpasten na informeel overleg. Een rem op informeel overleg is het thuiswerken. De consultants werken niet altijd op kantoor, maar ook vanuit huis. Hierdoor zien ze elkaar minder om te overleggen.

Consulent C, over informeel overleg: *"Ja, natuurlijk doe je dat. Voor jezelf ook, om even te checken. Ja, doe je het goed of kan het sneller, beter? En ja, weet je, we zijn met zijn vijven. [Consulent E] heb ik minder contact mee. Als we samen zijn dan ben je best veel aan het sparren. Hoe zou je dit doen? Pak ik dit nou handig aan? Dat doe je wel. Ja, maar ook wel als je thuiswerkt hoor, dan pakken we echt heel makkelijk de telefoon om even iets kort te sluiten met elkaar."*

Ongeschreven regels

De consultants maken onderscheid in cliënten die wel of geen motivatie hebben en cliënten die wel of geen vaardigheden hebben (Van Geuns et al., 2011a). Niet-willers krijgen van de consultants vaak nog een kans en cliënten die 'niet kunnen' krijgen meer begeleiding, bijvoorbeeld door fysiek met hen af te spreken op het kantoor.

Calculerenden, cliënten die doelbewust tegenwerken, kunnen bij sommige consulenten wel rekenen op een meer controlerende aanpak. Dit is terug te zien in de opvatting van de consulenten in waar ze zich aan storen. Echter, zolang de cliënt zijn afspraken nakomt en alle gevraagde documenten aanlevert, hebben de consulenten veel tijd en aandacht voor de cliënt in het begintraject. Als zijn schuldsituatie het toestaat, lijkt er weinig in de weg te staan voor een schuldenvrije toekomst. Cliënten die in de loop van hun traject weinig tijd vragen van de consulenten blijven uit beeld.

De consulenten zijn het erover eens dat een cliënt luxe producten mag gebruiken als daar ruimte voor is in het budget. Het gaat om het geld van de cliënt, dus het is niet aan de consulent om daarover te oordelen. Een andere ongeschreven regel is dat een cliënt een tweede, een derde, of zelfs een vierde kans krijgt. Volgens de beleidsregels staat het de consulent vrij om een traject te beëindigen wanneer de cliënt zijn verplichtingen niet nakomt. Alle consulenten geven aan dat een cliënt niet gesanctioneerd zal worden wanneer deze een keer zijn verplichtingen niet nakomt.

Observatie: “consulent C heeft om half tien een afspraak voor een intake. De cliënt is twintig minuten te laat en heeft zijn administratie niet aangeleverd. Tijdens de intake stuurt hij zijn openstaande rekeningen naar de consulent. Het gesprek wordt door de consulent bestempeld als ‘zinloos’, ten eerste spreekt de cliënt geen Nederlands. Gelukkig is zijn vriendin aanwezig om te vertalen. Ten tweede is de verwachting van de consulent dat hij niet in staat zal zijn om zijn vaste lasten te betalen, terwijl dit een eis is voor een schuldregeling. Zijn schuldenlast is ongeveer 7000 euro. De cliënt weigert om in budgetbeheer te gaan. Met budgetbeheer zouden de consulenten zijn vaste lasten kunnen betalen, waardoor er een schuldregeling getroffen kan worden. De consulent geeft de cliënt een week om over het voorstel van het opstarten van budgetbeheer na te denken.”

De consulenten zijn *beschermend* (Schonewille, 2015, p. 132) ten opzichte van de cliënten. Dat de consulenten niet sanctioneren, komt doordat ze ervan overtuigd zijn dat er niemand gebaat is bij de beëindiging van een traject. Naast dat er zelden sancties worden opgelegd, is er ook een groep – een deel van de groep van de mensen die het ‘niet kunnen’, de groep van achterblijvers en verslaafden – die al lang in budgetbeheer zit. Dat is veel langer dan de officiële termijn van drie jaar. Er zit een groep in budgetbeheer die daar zal blijven en ook niet zal uitstromen. Consulent E noemt in deze groep oudere en kwetsbare mensen. De hele zware gevallen gaan in beschermingsbewind. Maar de gemeente houdt deze gevallen juist in de hulpverlening. In het budgetbeheer wordt er echter ook nog wel wat verwacht van de cliënt, zoals het sturen van post naar de gemeente.

Consulent D: “...Dus in die zin is het denk ik te verantwoorden dat we een X aantal cliënten hebben die het niet kunnen en het ook nooit zullen kunnen en dat je dat accepteert en dat je dan die mensen maar financieel gezien dichtbij jou houdt om de financiën te regelen en dat is voor die mensen gunstig. Dat is voor de gemeenschap gunstig. Dus ja, dan spreek je, denk ik, van een win-win situatie.”

Management en organisatie

Het management kan verschillende incentives geven en de ruimte geven aan de verschillende disposities (Zacka, 2017). Hieronder wordt besproken hoe de organisatie de opvattingen van de consulenten beïnvloedt.

De consulenten vanuit organisatieperspectief

Alle consulenten geven aan dat ze veel vrijheid krijgen vanuit het management en de organisatie om het werk uit te voeren. Volgens de manager en de consulenten, stuurt de manager aan op samenwerking en niet op vakinhoudelijke punten. Het management beoordeelt de consulenten of de afdeling niet op de uitkomsten die ze behalen. Er wordt door het management gestuurd op samenwerking en niet op de inhoud, omdat de consulenten allen ervaren schuldhelpverleners zijn. De manager gaat uit van professionaliteit en deskundigheid van de consulenten. De consulenten houden daarom ook voornamelijk elkaar verantwoordelijk. De manager ziet de verantwoording niet als een taak die aan het management is toebedeeld. De manager benoemt dat er werklast is bij de consulenten, maar dat er in ieder geval geen sprake is van wachtlijsten. Cliënten hoeven niet te wachten voordat ze op intake kunnen komen of om een schuldregeling op te kunnen starten met een consulent. Omdat er geen wachtlijsten zijn, is het team in het verleden wat verwaarloosd ten opzichte van andere afdelingen die dit wel hadden.

Veranderingen in de organisatie

Schuldhelpverlening wordt door de consulenten beschreven als een vak waarin weinig regels veranderen. Als er regels veranderen dan is dat door praktische overwegingen, benoemen de consulenten. Hierdoor zijn dit geen wijzigingen waar ze zich niet in kunnen vinden. Een ontwikkeling die wel impact heeft op de consulenten is het samengaan van Duiven en Westervoort in 1Stroom. Hoewel dit werkinhoudelijk weinig veranderde en ook vóór de fusie de twee gemeenten samenwerkten, heeft het wel invloed gehad op de samenwerking tussen de consulenten. Het is nu vooral zo dat de vier oud-Duiven collega's elkaar bevragen en de twee oud-Westervoort collega's elkaar bevragen, vertelt de manager.

Omdat de consultants al jarenlang werkzaam zijn bij de twee gemeenten, is de scheiding voelbaar. De manager probeert door te sturen op samenwerking de twee teams tot één te vormen, zodat de werkwijzen meer overeenkomen.

De rol van het management

Het team voelt zich ondersteund en gezien door de manager. De doelen die de manager voor ogen heeft met schuldhulpverlening komen overeen met die van consultants A, C en D. De taak aan de consultant is daarnaast om signalen van problematiek door te schakelen naar het sociaal domein. Wat betreft onacceptabele resultaten, geeft de manager aan dat die er niet zijn. In het geval dat een ontruiming doorgaat, wordt ervan uitgegaan dat de consultants zich vol hebben ingespannen om de ontruiming te voorkomen. Alleen bij een ernstige klacht zou de manager in gesprek gaan met de consultants.

Beleid en organisatie

De manager benoemt dat 1Stroom een kleine organisatie is, waardoor de lijntjes kort zijn. De consultants delen regelmatig de kantoorruimte met collega's van het Jeugdloket of Inburgering. Hierdoor worden cliënten van schuldhulpverlening gemakkelijk doorgeschakeld naar andere afdelingen en komen er gemakkelijk cliënten met schulden van andere afdelingen binnen. Er zijn hierdoor minder formele overleggen nodig met andere afdelingen.

De organisatie geeft consultants de vrijheid om cliënten naar eigen inzicht hun tijd te geven. Dat geeft consultants de mogelijkheid persoonlijke aandacht aan een cliënt te geven. Hierdoor kan de consultant beter een gedragsverandering bij de cliënt tot stand brengen, vertelt consultant F. Dit gaat ten koste van de tijdige en gelijke behandeling van dossiers. De overtuiging van de consultants is dat de aandacht voor de persoonlijke situatie op de lange termijn loont. Daarnaast beïnvloedt het beleid van de organisatie welke cliënten er kunnen worden afgewezen of welke cliënt er kan worden gesanctioneerd.

In hoeverre wijkt het beleid van 1Stroom af van andere gemeenten?

De organisatie oefent invloed uit op de opvattingen van de consultants. Daardoor rijst de vraag in hoeverre het beleid van 1Stroom afwijkt van dat van andere gemeenten. In de tabel op de volgende pagina zijn de beleidsregels van Nederlandse gemeenten met een vergelijkbaar inwoneraantal als dat van 1Stroom (40.000), geanalyseerd.

De beleidsregels van 1Stroom zijn niet uitzonderlijk

De gemeenten komen sterk overeen in de verplichtingen en weigeringsgronden. Een groot deel van de gemeenten heeft net als een 1Stroom expliciet een inherente afwijkingsbevoegdheid, of hardheidsclausule, opgenomen in de beleidsregels (i.e. Zevenaar, Kerkrade Horst aan de Maas en Venray, Oude IJsselstreek). Deze bevoegdheid betekent dat het de gemeente vrij staat af te wijken van de beleidsregels. Dat een beëindigingsgrond in de beleidsregels staat, betekent niet dat de schuldregeling ook beëindigd moet worden.

De enige verplichting waar 1Stroom uitzonderlijk in is - die slechts wordt gedeeld met twee andere gemeenten - is dat de cliënt dient mee te werken aan een duurzame oplossing. De invulling van recidive die 1Stroom geeft komt overeen met die van de andere gemeenten. Er wordt onderscheid gemaakt in 'te verwijten recidive' en 'niet te verwijten recidive'. Wanneer het traject van de cliënt is beëindigd omdat hij verplichtingen niet is nagekomen, is hij vaak langere tijd niet welkom in de schuldhelpverlening. Het verschilt per gemeente hoe lang dat is. Wanneer hij na een traject succesvol te hebben doorlopen weer in de fout gaat, is dat vaak wel het geval. Sommige gemeenten kiezen er voor om recidive helemaal niet te specificeren. Of er sprake is van te verwijten of niet te verwijten recidive is zo maatwerk.

De beleidsregels van de gemeente Kerkrade en Venray laten zien dat de kosten van budgetbeheer soms bij de cliënt gelegd worden en dat er wordt gemeden dat cliënten lang in budgetbeheer blijven door de hoge kosten die dit met zich meebrengt. Dit is bij 1Stroom niet het geval. De beleidsregels van de gemeente Oude IJsselstreek vallen op omdat er voor de verplichtingen van de cliënt wordt verwezen naar het plan van aanpak wat met de cliënt bij intake wordt opgesteld.

	1stroom	Gemeente Tiel	Gemeente Huizen	Gemeente Zevenaer	Gemeente Kerkrade	Gemeente Horst aan de Maas	Gemeente Rheden	Gemeente Venray	Gemeente Oude IJsselstreek
Inkomen niet willen gebruiken voor aflossing	X	X	X	X	X	X	X	X	
Verplichtingen niet nakomen	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>Het nakomen van afspraken</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	
<i>Geen nieuwe schulden maken</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	
<i>Maximaliseren afloscapaciteit</i>	X		X	X	X		X	X	
<i>Informatievoorziening</i>	X		X	X	X		X	X	
<i>Meewerken aan duurzame oplossing</i>	X	X		X					
<i>Bijwonen infosessies</i>					X				
<i>Aantonen inspanning voor arbeid</i>							X		
<i>Toestemming informatievoorziening aan derden</i>								X	
Eerder beroep op schuldhulpverlening (recidive)	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>Recidive kan leiden tot uitsluiting van..</i>	Uitsluiting van zes maanden, twee of vijf jaar	Bij beëindiging tot cliënt zes maanden, door beëindiging gemeente een jaar.	Niet gespecificeerd	Uitsluiting van zes maanden, twee of vijf jaar	Maximaal vijf jaar bij kwader vrouw	Maximaal vijf jaar	Eén tot drie jaar	Drie maanden tot drie jaar; maatwerk	Maatwerk; in de regel één aanvraag.
Fraude	X	X	X	X	X		X		
Misdragingen t.o.v. consultant	X	X	X	X	X	X			
Niet-regelbare schulden of niet-regelbare cliënt	X		X	X					
Schuldsituatie is niet vast te stellen	X	X	X	X	X		X		
Foutieve informatie, die heeft geleid tot ander besluit	X	X	X	X	X	X	X		
Onvoldoende inkomen							X		

Tabel 3: systematische analyse weigerings- en beëindigingsgronden

VI. Conclusie

De onderzoeksvraag van dit onderzoek was in hoeverre het uitmaakt welke consulent de cliënt spreekt. Daartoe is er gekeken naar de opvattingen van de consulenten voor schuldhulpverlening van 1Stroom en hoe deze beïnvloed worden door collega's en de organisatie. De opvattingen zijn gebruikt om de consulenten te beschrijven op basis van de morele disposities van Zacka (2017).

Uit de literatuur kwam naar voren dat er verschillen bestaan tussen de behandeling van street-level bureaucraten. Verschillen zijn kwalijk wanneer er sprake is van pathologieën (Zacka, 2017). De pathologieën worden veroorzaakt door stressvolle en emotioneel belastende werksituaties (ibid.). Er werden twee tegengestelde verwachtingen opgesteld in relatie tot deze pathologieën: (H1) schuldhulpverleners weten de pathologieën te voorkomen en (H2) schuldhulpverleners vertonen de pathologieën.

De resultaten van dit onderzoek leiden tot de conclusie dat H1 kan worden aangenomen en H2 verworpen. In het team zijn verschillende morele disposities. Die morele disposities zijn geen pathologieën omdat de consulenten aandacht hebben voor de verwachtingen van publieke dienstverlening: efficiëntie, gelijkheid en persoonlijke aandacht. De consulenten hebben daarin wel hun voorkeur en dit weerspiegelt zich in de omgang met cliënten, bijvoorbeeld in hun doel van schuldhulpverlening, hoeveel tijd de consulent spendeert aan een dossier of aan welk gedrag deze zich stoort. Deze verschillen worden beperkt door het team en de organisatie. Hierdoor maakt het niet uit welke consulent de cliënt spreekt.

Cliënten van schuldhulpverlening kunnen veeleisend zijn, willen geen afstand doen van hun financiële autonomie, hebben soms beperkte capaciteiten of zijn, in een uiterst geval, zelfs agressief. Toch slagen de consulenten erin om geen pathologische morele disposities te vertonen. Een verklaring hiervoor is de ervaring van de consulenten. Ervaring geeft meer tijd voor zelfreflectie. Een tweede verklaring is de ruimte vanuit het management voor de uitvoering. De consulenten in de bestudeerde organisatie kunnen naar eigen inzicht tijd besteden aan hun cliënten. Deze vrijheid lijkt nodig, omdat de tijd die een cliënt nodig heeft uiteenloopt door de hiervoor genoemde karakteristieken van de cliëntèle. Theunissen (2015) bevond dat door drukte en complexiteit de schuldhulpverleners weinig met de cliënt bezig zijn en vooral met het behouden van grip op hun eigen werkzaamheden (p. 334). Dat is in het geval van 1Stroom niet het geval: de consulenten hebben aandacht voor de cliënt.

De bestaande verschillen in opvattingen tussen de consultants worden beperkt door het team. De consultants vergelijken de werkwijze van hun collega's met die van zichzelf en door middel van informeel overleg wisselen ze van gedachten over dossiers. De opvattingen van de individuele consultant worden niet zo zeer bijgesteld, maar er zijn gezamenlijke ongeschreven regels die verschillen beperken, bijvoorbeeld dat het traject van de cliënt alleen bij hoge uitzondering beëindigd wordt. De consultants zijn *beschermend* ten opzichte van de cliënt (Schonewille, 2015, p. 132). De meningen over sanctionering lopen niet uiteen op basis van de persoonlijke overtuigingen van de street-level bureaucraat, zoals geconcludeerd werd in de onderzoeken van Kaufman (2019) en Trochymiak (2022). Sanctionering is eerder gemeenschappelijke kennis (Schonewille, 2015).

De invloed van de verschillen tussen consultants op een traject wordt beperkt doordat de cliënt soms bij een specifieke consultant geplaatst wordt. In de regel worden cliënten blind toegewezen aan de consultant met ruimte in de caseload. Soms wordt er na overleg besproken om een cliënt te plaatsen. Dat kan zijn op basis van geschiedenis tussen cliënt en consultant of de aanpak van de consultant. Een cliënt kan worden overgeplaatst naar een andere consultant wanneer de samenwerking tussen beiden niet loopt, maar dit gebeurt zelden omdat bij 1Stroom een cliënt een traject doorloopt met één consultant. Zo raken beiden met elkaars gedrag bekend.

Het verrichte onderzoek kent een aantal beperkingen. Ten eerste is er slechts één geval onderzocht. 1Stroom kenmerkt zich door de ervaring van de consultants en de omvang van de gemeente. De gemeente kreeg in 2021 58 aanvragen en in de eerste drie kwartalen van 2022 40 aanvragen (1Stroom, 2023). Dat maakt de gemeente niet vergelijkbaar met gemeenten die duizenden aanvragen per jaar ontvangen. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten het vertonen van de pathologieën bij een organisatie die schuldhulpverlening aanbiedt met een hoog aantal aanvragen. Onderzoek kan aantonen of er in een organisatie waar meer op efficiëntie gestuurd wordt, er andere morele disposities zijn of street-level bureaucraten de pathologieën niet kunnen voorkomen. Verder is er meer onderzoek nodig naar de verschillen in behandeling tussen schuldhulpverleners. Door een kwantitatief onderzoek te doen naar de verschillen in opvattingen, kan het aantal onderzoekseenheden worden vergroot om zo meer te generaliseren bevindingen te krijgen van de verschillen. In een dergelijk onderzoek kunnen ook de verschillen tussen schuldhulpverlening bij een gemeente, kredietbank of commerciële organisatie onderzocht worden.

Bij de bestudeerde organisatie is schuldhulpverlening op een kleinschalige manier georganiseerd. Er is meer onderzoek nodig om uit te zoeken of schuldhulpverlening grootschalig organiseren ten koste gaat van de kwaliteit van de dienstverlening. Onderzoek naar of schuldhulpverleners de pathologieën vertonen bij organisaties met een groot aantal aanvragen is daarom een welkome aanvulling op dit onderzoek. Zacka's (2017) onderzoek vond plaats in de Verenigde Staten. Deze context is anders, in de Verenigde Staten is bijvoorbeeld een andere administratieve traditie en is de staat beïnvloed door andere filosofieën (Kuhlmann, 2019, p. 244-245). Het is mogelijk dat in de Nederlandse context de pathologieën minder voorkomen. Eerder onderzoek toonde eveneens aan dat de street-level bureaucraat de pathologieën weet te voorkomen (Trappenburg et al., 2022). Er is meer onderzoek nodig om inzicht te krijgen in de factoren die de contexten van elkaar onderscheiden in relatie tot de pathologieën van Zacka (2017).

Dit onderzoek heeft willen bijdragen aan het inzicht in de organisatie van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Om Nederlandse gemeenten te ondersteunen bij toenemende financiële problemen, is het van belang dat er meer inzicht ontstaat in de werking van schuldhulpverlening bij kleinere organisaties, zoals 1Stroom. De bevindingen uit dit onderzoek bieden vergelijkbare organisaties inzicht in de opvattingen van consultants en de invloed die collega's en de organisaties daarop kunnen hebben. Inzicht dat nodig is publieke dienstverlening die legitiem is: efficiënt en gelijk en die aandacht heeft voor de persoonlijke situatie van de burger.

VII. Aanbevelingen

Dit onderzoek stelde zich ten doel om aanbevelingen op te stellen voor de organisatie van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Op basis van de conclusies van het onderzoek bij 1Stroom kunnen de volgende aanbevelingen worden opgesteld:

Aanbeveling 1: een gemeenschappelijke werkwijze

Door consulenten de ruimte en tijd te geven om formeel en informeel met elkaar te overleggen, ontstaan er gedeelde ongeschreven regels binnen het team en die zorgen ervoor dat het voor de cliënt minder uitmaakt welke consulent hij spreekt. Daarnaast zorgt dit overleg ervoor dat de consulenten hun eigen opvattingen van de cliënt en van hun werkzaamheden kunnen uiten en spiegelen aan hun collega's.

- Bespreek als team de lastige cases. Collectieve reflectie op gemaakte keuzes draagt bij aan professionele ontwikkeling en het kunnen onderbouwen en uitleggen van de keuzes (Van Buren-Bense & Van der Aa, 2024).

Aanbeveling 2: één cliënt, één consulent

Door één consulent het traject van de cliënt te laten begeleiden, krijgen beiden meer inzicht in elkaars gedrag. Daarnaast hoeft op deze manier de consulent de cliënt niet op basis van een korte kennismaking in te delen. Het intakeproces is vaak kort en onzeker (Theunissen, 2015), waardoor er onvoldoende een beeld is van de cliënt en dit kan leiden tot een verkeerde inschatting van zijn motivatie of vaardigheden. Door gebruik te maken van 'A tot Z' begeleiding, hoeft die inschatting niet op een korte basis plaats te vinden. De consulent is bekend met het gedrag van de cliënt, wat de consulent in staat stelt de cliënt beter te begeleiden.

Aanbeveling 3: ruimte voor de uitvoering

Consulenten voor schuldhulpverlening hebben een divers cliëntèle, waardoor uiteenloopt hoeveel tijd ze voor een cliënt nodig hebben. Om te voorkomen dat de consulenten de pathologieën vertonen is het aan te bevelen om de consulenten vrij te laten zijn in het besteden van die tijd. Een hoge focus op output, leidt alleen maar tot het achterstellen van de cliënten die veel tijd vragen en voortrekken van cliënten die dat niet nodig hebben (Kaufman, 2019). Het is daarnaast de verwachting dat dit loont, omdat de consulenten meer tijd hebben om een gedragsverandering teweeg te brengen bij de cliënt.

VIII. Literatuurlijst

- 1Stroom. (2019). Beleidsplan Schuldhulpverlening 2019-2022. In *overheid.nl*. Geraadpleegd op 14 april 2024, van <https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=westervoort&id=100048166>
- 1Stroom. (2023). Beleidsplan schuldhulpverlening 2023-2026. In *iBabs*. Geraadpleegd op 12 juni 2024, van <https://duiven.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/54a3a77c-1071-4ba7-9f34-10c0cba59eab>
- Bakker, M., & De Boer, F. (2021). Kwaliteitscriteria in kwalitatief onderzoek: welke termen hanteer je als kwalitatief onderzoeker? *KWALON*, 26(2), 88–96. <https://doi.org/10.5117/kwalon2021.2.002.bakk>
- Baviskar, S., & Winter, S. (2017). 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. <https://doi.org/10.1080/10967494.2016.1235641>
- Bleijenbergh, I. (2021). Nederlandse kwaliteitscriteria voor kwalitatief onderzoek zijn een stap vooruit: houd ruimte voor verschillende interpretaties. *KWALON*, 26(2), 101–104. <https://doi.org/10.5117/kwalon2021.2.004.blei>
- Callegari, J., Liedgren, P., & Kullberg, C. (2020). The making of the indebted wo/man: gendered constructions of fiscal identities and help-giving technologies in Swedish budget and debt counselling. *Nordic Social Work Research*, 12(1), 122–142. <https://doi.org/10.1080/2156857x.2020.1786713>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023a). *Inwoners per gemeente*. Centraal Bureau Voor de Statistiek. Geraadpleegd op 17 maart 2024, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023b). *Schuldenproblematiek in beeld*. Geraadpleegd op 17 maart 2024, van <https://dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekInBeeld/>

- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024, 4 maart). *Voorlopige bevolkingsaantallen per gemeente*. Centraal Bureau Voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/10/voorlopige-bevolkingsaantallen-per-gemeente>
- Evans, T. (2010). Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal Of Social Work*, 41(2), 368–386. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq074>
- Fink-Jensen, J., Jochemsen, K., Van Logtestijn, B., & Spinder, S. (2022). Meetbare en merkbare waarde van financiële hulpverlening: een nieuw perspectief. In *nvvk.nl*. Purpose. <https://www.nvvk.nl/l/library/download/urn:uuid:d914ff5b-1cea-46e8-b2d2-6ebfddadf01d/20220420+onderzoeksrapport+meetbare+en+merkbare+waarde+van+financie%CC%88le+hulpverlening.pdf>
- Gemeente Duiven. (2021). Beleidsregels Schuldhulpverlening gemeente Duiven 2021. In *Overheid.nl*. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR662229/1>
- Gemeente Westervoort. (2021). Beleidsregels Schuldhulpverlening gemeente Westervoort 2021. In *Overheid.nl*. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR662228/1#:~:text=De%20beschikkingster+mijn%20na%20intake%20bedraagt,dan%20wel%20de%20afwijzing%20daarvan.>
- Gjersøe, H. M., Jones, K., Leseth, A., Scullion, L., & Martin, P. (2023). Refraining from rights and giving in to personalised control: young unemployed peoples' experiences and perceptions of public and third sector support in the UK and Norway. *European Journal Of Social Work*, 1–12. <https://doi.org/10.1080/13691457.2023.2212875>
- Gjersøe, H. M., Leseth, A., & Vilhena, S. (2019). Frontline implementation of welfare conditionality in Norway: A maternalistic practice. *Social Policy & Administration*, 54(3), 491–504. <https://doi.org/10.1111/spol.12567>
- Hupe, P. (2019). Research Handbook on Street-Level Bureaucracy. In *Edward Elgar Publishing eBooks*. <https://doi.org/10.4337/9781786437631>
- Jilke, S., & Tummers, L. (2018). Which Clients are Deserving of Help? A Theoretical Model and Experimental Test. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 28(2), 226–238. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy002>

- Jungmann, N. (2020). *Hoe de onvrede over het schuldhulpstelsel ontstond*. *Justitiële Verkenningen*, 46(1), 9–32. <https://doi.org/10.5553/jv/016758502020046001002>
- Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Van Beek, G., & Wesdorp, P. (2014). Onoplosbare schuldsituaties. In *hu.nl*. <https://www.hu.nl/onderzoek/publicaties/onoplosbare-schuldsituaties>
- Kaufman, J. S. (2019). Intensity, moderation, and the pressures of expectation: Calculation and coercion in the street-level practice of welfare conditionality. *Social Policy & Administration*, 54(2), 205–218. <https://doi.org/10.1111/spol.12559>
- Keulemans, S., & Groeneveld, S. (2020). Supervisory Leadership at the Frontlines: Street-Level Discretion, Supervisor Influence, and Street-Level Bureaucrats' Attitude Towards Clients. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 30(2), 307–323. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz019>
- Keulemans, S., & Van de Walle, S. (2017). Understanding street-level bureaucrats' attitude towards clients: Towards a measurement instrument. *Public Policy And Administration*, 35(1), 84–113. <https://doi.org/10.1177/0952076718789749>
- Keulemans, S., & Van de Walle, S. (2020). Street-Level Bureaucrats' Attitude toward Clients: A Study of Work Group Influence in the Dutch and Belgian Tax Administration. *Public Performance & Management Review*, 43(2), 334–362. <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1697303>
- Kredietbank Nederland. (z.d.). *Saneringskrediet*. kredietbanknederland.nl. Geraadpleegd op 11 juni 2024, van <https://www.kredietbanknederland.nl/onze-diensten/hulp-bij-schulden/saneringskrediet/>
- Kuhlmann, S. (2019). Dealing with cross-country variation in the comparative study of public administration and street-level bureaucracy. In P. Hupe (Red), *Research handbook on street-level bureaucracy* (pp. 240–261). Edward Elgar Publishing Limited. Geraadpleegd op 26 juni 2024, van <https://www-elgaronline-com.proxy.library.uu.nl/edcollchap/edcoll/9781786437624/9781786437624.00026.xml>

- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* [eBook]. Rusell Sage Foundation. <https://web-p-ebshost-com.proxy.library.uu.nl/ehost/detail/detail?vid=0&sid=90685d62-567d-4311-b6cc-530763388da7%40redis&bdata=JnNpdGU9ZWwhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#AN=1069735&db=nlebk>
- Nationale Ombudsman. (2012). *Schulden komen nooit alleen*. Geraadpleegd op 14 maart 2024, van <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/20120110%20Rapport%20schuldhulpverlening%20def.pdf>
- Nationale Ombudsman. (2016). *Burgerperspectief op schuldhulpverlening*. Geraadpleegd op 14 maart 2024, van https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/Rapport%202016-050%20Burgerperspectief%20op%20Schuldhulpverlening_0.pdf
- Nationale Ombudsman. (2018). *Een open deur?* Geraadpleegd op 14 maart 2024, van <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/Een%20open%20deur.pdf>
- Nationale Ombudsman. (2023, 27 mei). *Meer oog voor burgers bij hulp met schulden*. Geraadpleegd op 14 maart 2024, van <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2023/meer-oog-voor-burgers-bij-hulp-met-schulden>
- Nationale Ombudsman. (2024). *Hoe eerder, hoe beter*. Geraadpleegd op 20 juni 2024, van <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Hoe%20eerder%20hoe%20beter.pdf>
- Nielsen, M. H., & Monrad, M. (2023). Client Participation and Conditionality: Navigating Conflicting Normative Demands in Employment Services. *Administration & Society*, 55(5), 802–823. <https://doi.org/10.1177/00953997231157750>
- NVVK. (2019, 28 juni). 1 euro investeren in schuldhulp levert 2 euro op – hoe weten jullie dat? NVVK. Geraadpleegd op 10 juni 2024, van <https://www.nvvk.nl/page/1439/2019/06/28/1-euro-investeren-in-schuldhulp-levert-2-euro-op--hoe-weten-jullie-dat>

- NVVK. (2021, 1 september). Processchema NVVK: alle diensten van onze leden. NVVK. Geraadpleegd op 11 juni 2024, van <https://www.nvvk.nl/page/1439/2021/09/01/Processchema-NVVK-alle-diensten-van-onze-leden>
- Plantinga, A. (2019). *Poor Psychology: Poverty, Shame and Decision Making* [PhD-proefschrift, Tilburg University]. Tilburg University Research Portal. <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/poor-psychology-poverty-shame-and-decision-making>
- Plochg, T., & Van Zwieten, M. C. B. (2007). Kwalitatief onderzoek. In T. Plochg, R.E. Juttmann, N.S. Klazinga & J.P. Mackenbach (Reds.) *Handboek gezondheidszorgonderzoek* (pp. 77–93). Bohn Stafleu van Loghum. Geraadpleegd op 21 juni 2024, van https://www.myravanzwieten.com/pdf/pub_artikelen_hoofdstukken/Handboek_Gezondheidszorgonderzoek_H6.pdf
- Qu, S. Q., & Dumay, J. (2011). The qualitative research interview. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 8(3), 238–264. <https://doi.org/10.1108/11766091111162070>
- RIBW Arnhem & Veluwe Vallei. (z.d.). *Met wie werkt RIBW AVV samen?* Geraadpleegd op 10 juni 2024, van <https://www.ribwavv.nl/samenwerkingspartners/begeleiding-bij-ribw-avv/met-wie-werkt-ribw-samen/>
- Schonewille, A. (2015). *What activation practitioners do: An ethnomethodological study about activation as it is accomplished in practice by activation practitioners*. [PhD-proefschrift, Vrije Universiteit Amsterdam]. Research Portal Vrije Universiteit. <https://research.vu.nl/ws/files/42152888/cover.pdf>
- Senghaas, M. (2020). Street-Level Judgements about Welfare Deservingness: How Jobcentre Advisors Decide about the Individual Mix of ‘Support’ and ‘Demand’ in the Delivery of Activation Policies. *Social Policy And Society*, 20(3), 385–399. <https://doi.org/10.1017/s1474746420000408>
- Smaling, A. (2009). Generaliseerbaarheid in kwalitatief onderzoek. *KWALON*, 14(3). <https://doi.org/10.5117/2009.014.003.002>

- NVVK. (2021, 1 september). Processchema NVVK: alle diensten van onze leden. NVVK. Geraadpleegd op 11 juni 2024, van <https://www.nvvk.nl/page/1439/2021/09/01/Processchema-NVVK-alle-diensten-van-onze-leden>
- Trappenburg, M., Kampen, T., & Tonkens, E. (2022). Street-Level Bureaucrats in a Catch-All Bureaucracy. *Administration & Society*, 54(10), 2021–2047. <https://doi.org/10.1177/00953997221104679>
- Trochymiak, M. (2022). Justifications for not sanctioning welfare clients: Social workers' implementation of the “wastage of resources” sanctioning directive in Poland. *Social Policy & Administration*, 56(7), 1041–1055. <https://doi.org/10.1111/spol.12831>
- Tummers, L., 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. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu056>
- Van Buren-Bense, S., & Van Der Aa, P. (2024). Reflection on action by activation workers as professional learning strategy. *Nordic Social Work Research*, 1–13. <https://doi.org/10.1080/2156857x.2024.2309185>
- Van Geuns, R., Jungmann, N., & De Weerd, M. (2011a). Klantprofielen voor schuldhulpverlening. In *regioplan.nl*. <https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/data/file/rapporten-2100-2199/2113-Eindrapport-Klantprofielen-voor-schuldhulpverlening-Regioplan-4juli2011.pdf>
- Van Geuns, R., Jungmann, N., Kruis, G., Calkoen, P., & Anderson, M. (2011b). Schuldhulpverlening loont! In *hu.nl*. Geraadpleegd op 10 juni 2024, van <https://www.hu.nl/onderzoek/publicaties/schuldhulpverlening-loont>
- Van Geuns, R., & Stallen, M. (2021). Armoede effectief bestrijden. *Vakblad Sociaal Werk*, 22(6), 7–11. <https://doi.org/10.1007/s12459-021-0923-5>
- Van Middendorp, J., Gesthuizen, M., & Van Geuns, R. (2019). Ernst van financiële problemen. *Mensch en Maatschappij/Mens & Maatschappij*, 94(3), 303–331. <https://doi.org/10.5117/mem2019.3.003.van>

- Van Steden, R., Schuilenburg, M. B., Leemeijer, L., & Loots, L. (2012). Toezichthouders op de tram. Een studie naar de handhaving van het ov-verbod in Amsterdam en Rotterdam. *Tijdschrift voor Toezicht*, 3(4), 9-21
- Vennix, J. (2016). *Onderzoeks- en interventiemethodologie (6de editie)*. Pearson Benelux B.V.
- VNG. (2023). Verkorting aflosperiode van een schuldregeling in de Msnp | VNG. *vng.nl*. Geraadpleegd op 17 maart 2024, van <https://vng.nl/nieuws/verkorting-aflosperiode-van-een-schuldregeling-in-de-msnp>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Geraadpleegd op 20 juni, van <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/359536>
- Zacka, B. (2017). *When the State Meets the Street* (1ste editie) [eBook]. Belknap Press. <https://web-p-ebsohost-com.proxy.library.uu.nl/ehost/detail/detail?vid=0&sid=62897120-efeb-4721-aca4-1763cdeabf0e%40redis&bdata=JnNpdGU9ZWWhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#AN=1679662&db=nlebk>

IX. Bijlagen

Bijlage 1: Interviewguide consultants

Situatieonafhankelijk

Heeft u voldoende tijd voor alle cliënten?

Eén meer dan de ander?

Merkt u dat u sneller of minder snel consulten uitvoert of dossiers afrondt dan collega's?

Bent u veel tijd kwijt aan rapportage?

Hoe ervaart u de werklast?

Hoe wordt de voortgang met en de afloop van dossiers bijgehouden?

Wat vindt u het belangrijkste in uw werk met cliënten? Wanneer heeft u het idee dat u uw werk goed hebt verricht?

Wat is voor u het einddoel van schuldhulpverlening?

Werkt u aan de hand van geschreven regels, naast de beleidsregels?

Situatie-afhankelijk

Stoort u zich wel eens aan bepaalde cliënten? Waar komt dat door?

o Voorbeeld?

Welke cliënten ronden vaak een schuldhulpverleningstraject niet af? Zijn bepaalde cliënten daar meer vatbaar voor?

o Voorbeeld?

Welke cliënten hebben het meeste hulp nodig? Is het mogelijk om hen de tijd te geven die ze nodig hebben?

o Voorbeeld?

Wat zijn de meest voorkomende oorzaken voor dat mensen problematische schulden opbouwen, denkt u?

Welk eindresultaat van schuldhulpverlening is voor u onacceptabel?

Voel u zich persoonlijk verbonden met de situatie van bepaalde cliënten?

Bouwt u een band op met cliënten?

o Voorbeeld?

Heeft u het idee dat bepaalde cliënten vaker krijgen wat ze willen? Waar ligt dat aan?
Zijn er cliënten die zich ongepast gedragen tijdens consulten?

o Voorbeeld?

Heeft u wel eens een besloten de schuldhulpverlening voor een cliënt te beëindigen? Op welke gronden?

Welke sancties deelt u verder uit en wanneer is dit van toepassing?

Vignetten

Wat vindt u van de twee individuele cliënten?

Wat zou u voor de cliënten doen?

Zelfgymnastiek en collega's

Hoe vergelijkt u uw werkwijze ten opzichte van collega's? Staat u daar regelmatig bij stil?

Spreekt u regelmatig met collega's over cases?

Zorgt een overleg met collega('s) ervoor dat u anders gaat kijken naar bepaalde dossiers die aan u toegewezen zijn?

o Formeel of informeel? Hoe ziet dat er uit?

Wordt u door collega's aangesproken als u een casus goed of minder goed hebt aangepakt?

Management en organisatie

Hoe ziet u de rol van de manager in uw team?

o Hoe zou u de band beschrijven?

Krijgt u voldoende de ruimte vanuit de manager en de organisatie om uw werk uit te voeren?

Weet het management wat er speelt in de uitvoering?

Heeft u het idee dat u op uitkomsten wordt beoordeeld?

Wat vindt u van de koers van het beleid van de organisatie?

Zijn er recente ontwikkelingen in beleid of management waar u zich minder in kan vinden?

Bijlage 2: Interviewgide manager

Algemeen

Hoe lang werkt u in deze functie?

Wat is uw eigen achtergrond qua opleiding en werk?

Morele disposities

Hoe ziet u de cliënten van schuldhulpverlening? Welke mensen komen op de schuldhulpverlening af en welke blijven weg?

Is er voldoende tijd om de cliënten de tijd te geven die ze nodig hebben?

Zijn er cliënten die misbruik maken van de schuldhulpverlening en de consulenten?

Zijn er cliënten die meer aandacht verdienen, of nodig hebben?

Team

Werkt elke consulent even snel? Wat zijn de (in)formele regels daarvoor?

Welke rol spelen (beleids)regels in de consulten die worden uitgevoerd?

Welke grenzen worden er aan de vrijheid in de uitvoering door de consulenten gesteld?

Hoe wordt een cliënt aan een consulent toegewezen? Op basis van welke informatie wordt die keuze gemaakt?

Hoe ziet u de professionele rollen binnen het team? Zijn er verschillende persoonlijkheden en meningen?

Hoe beïnvloeden de consulenten elkaar?

Hoe worden consulenten verantwoordelijk gehouden voor hun besluiten of houding in gesprekken?

Hoe ziet u uw rol binnen het team? Wat vindt u belangrijk?

Impossible situations

Zijn er grote veranderingen geweest in het beleid en management?

Welke rol spelen cijfers en output in jullie organisatie?

Wat voor rol spelen de bezuinigingen in het sociaal domein?

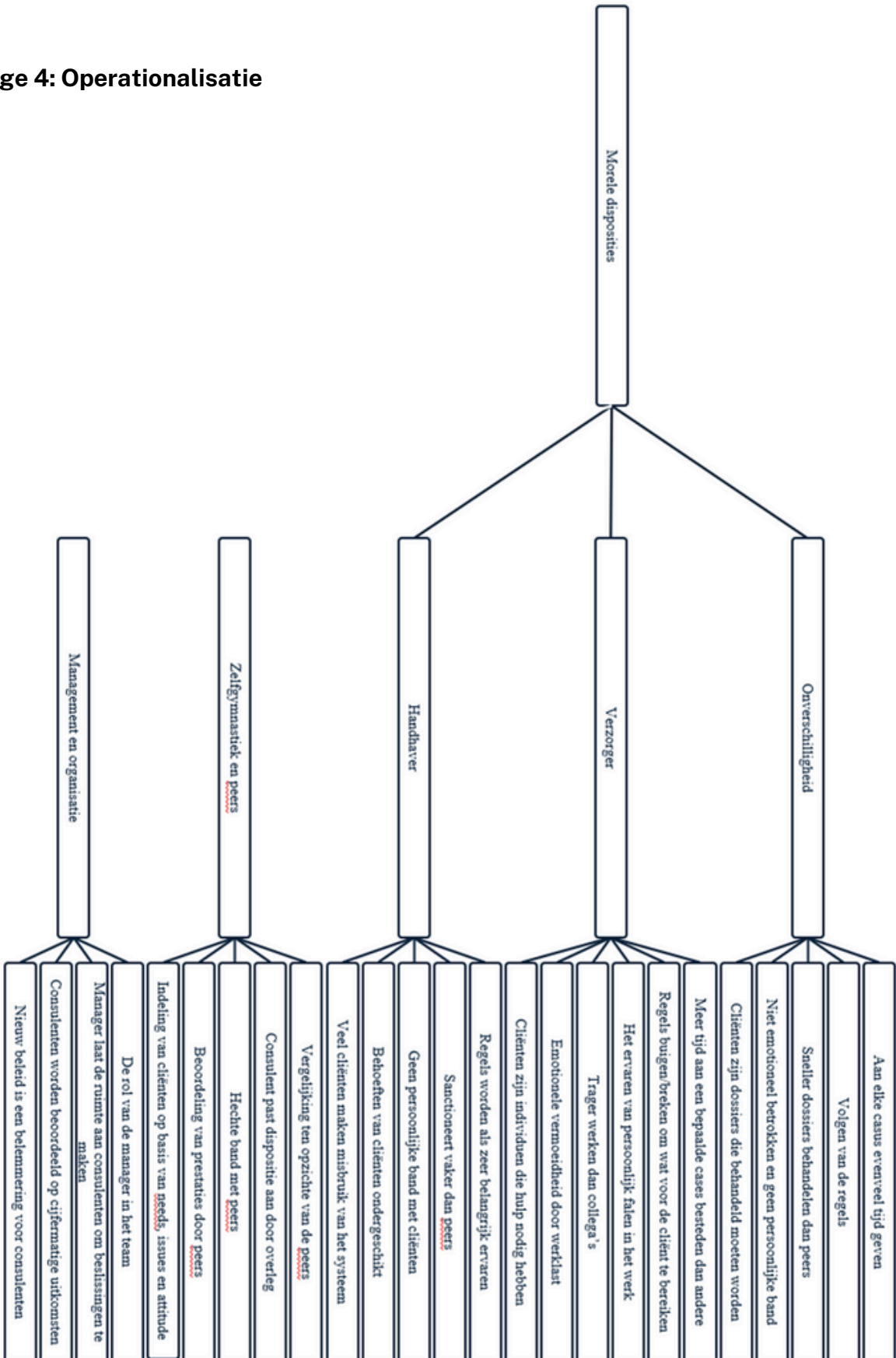
Is er sprake geweest van consulenten die de druk van het werk te groot vonden?

Bijlage 3: klantprofielen

Kunnen		Willen		
De verslaafde	Kan geen weerstand bieden aan bepaalde innerlijke behoefte	De niet-verantwoordelijke	Voelt zich niet zelf verantwoordelijk voor de schulden en neemt geen verantwoordelijkheid voor eigen gedrag	Onvoldoende gemotiveerd
De niet-weerbare	Kan geen weerstand bieden aan verzoeken/druk van anderen.	De gedemotiveerde	Heeft al diverse pogingen ondernomen om van zijn schuld af te komen, maar is daar niet in geslaagd.	Sterk gemotiveerd.
De sociaal onhandige	Is door een gebrek aan sociale vaardigheden niet in staat om dingen van anderen (schuldeisers, werkgevers) gedaan te krijgen.	De onbeschaamde	Vindt het normaal om in een problematische schuldensituatie te verkeren, is uit op eigen voordeel, heeft maling aan negatieve gevolgen voor anderen.	Niet gemotiveerd.
De moeilijk/niet-lezende	Mist elementaire vaardigheden	De beschaamde	Vindt het moeilijk om hulp te vragen en te aanvaarden, schaamt zich voor anderen, ziet de situatie waarin hij verkeert als een schande. Voelt de druk net zo te zijn als anderen	Motivatie is ambivalent en daarmee onvoldoende
De financieel niet vaardige	Heeft geen inzicht in bepaalde financiële vaardigheden of een gebrek aan elementaire financiële kennis.	De welwillende	Voelt zich verantwoordelijk, niet bang voor wat anderen van hem denken en wil hulp aanvaarden.	Voldoende. Waarschijnlijk onvoldoende vaardigheden
De vaardige	Beschikt in principe over alle vaardigheden om financieel zelfredzaam te zijn.	De onzekere	Gelooft niet in eigen kunnen, is pessimistisch over zijn toekomst	Onvoldoende gemotiveerd

Tabel 4: klantprofielen uit Van Geuns et al. (2011a)

Bijlage 4: Operationalisatie



Figuur 4: operationalisatie gebaseerd op Zacka (2017)