

Schuldhulpverlening

knelpunten en dilemma's van coördinatoren die vrijwilligers aansturen

Author(s)

van Middendorp, Jansje; Gesthuizen, Maurice; van Geuns, R. C.

Publication date

2017

Document Version

Final published version

Published in

Journal of Social Intervention: Theory and Practice

License

CC BY-NC-ND

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van Middendorp, J., Gesthuizen, M., & van Geuns, R. C. (2017). Schuldhulpverlening: knelpunten en dilemma's van coördinatoren die vrijwilligers aansturen. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 26(1), 23-46. Article 2017 – Volume 26, Issue 1,.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact/questions>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Journal of Social Intervention: Theory and Practice –
2017 – Volume 26, Issue 1, pp. 23–46
<http://doi.org/10.18352/jsi.512>

ISSN: 1876-8830

URL: <http://www.journalsi.org>

Publisher: Utrecht University of Applied Sciences,

Faculty of Society and Law, in cooperation with

Utrecht University Library Open Access Journals

Copyright: this work has been published under a

Creative Commons Attribution-Noncommercial-No

Derivative Works 3.0 Netherlands License

Dr. Maurice Gesthuizen is universitair docent

Sociologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Zijn
onderzoeksgebied betreft de oorzaken en gevolgen van
economische kwetsbaarheid.

Dr. Roeland van Geuns is lector Armoede Interventies aan

de Hogeschool van Amsterdam. Zijn onderzoeksgebied
betreft armoedevraagstukken, schuldenproblematiek en
werkloosheid/re-integratie.

Correspondence to: Jansje van Middendorp

E-mail: j.vanmiddendorp@maagdenhuis.nl

Drs. Jansje van Middendorp is wetenschappelijk
medewerker bij Stichting het R.C. Maagdenhuis en
buitenpromovendus Sociologie aan de Radboud
Universiteit Nijmegen. Haar onderzoeksgebied betreft
ondersteuning door vrijwilligers aan mensen met
administratieve en/of financiële problemen.

Received: 15 November 2016

Accepted: 2 February 2017

Category: Research

JANSJE VAN
MIDDENDORP,
MAURICE
GESTHUIZEN,
ROELAND
VAN GEUNS

SCHULDHULPVERLENING: KNELPUNTEN EN DILEMMA'S VAN COÖRDINATOREN DIE VRIJWILLIGERS AANSTUREN

ABSTRACT

Debt counselling: Problems and dilemmas faced by coordinators who manage volunteers

In recent years, the number of households in the Netherlands with debt problems has increased, as well as the average amount of debt per household. Since 2012, municipal authorities have been responsible for directing debt counselling programmes. Changes in municipal policy have also occurred in the fields of healthcare and welfare. Municipal authorities are now encouraging citizens

SCHULDHULPVERLENING: KNELPUNTEN EN DILEMMA'S VAN COÖRDINATOREN

to rely less on the facilities of the welfare state, and to look for solutions within their own social network first. Municipal authorities, organizations that provide debt counselling programmes and local organizations that recruit volunteers to support people with debt problems are having to deal with a growing number of people with debt problems and more complex problems.

Volunteers can be regarded either as a substitute for professionals, as providing support for professionals or as complementing the work of professionals. In times of economic hardship, volunteers are taking on more and more of the tasks of professionals. Volunteers are now playing a more prominent role as intermediaries between those receiving debt counselling and professional debt counsellors. The difference between volunteers and professionals has become increasingly indistinct. Within local organizations that recruit volunteers to provide support for debt problems, coordinators are responsible for the primary process, for providing high quality support for clients with debt problems, and for supervising and coaching volunteers. For them, the developments described have resulted in a greater need for compromise between municipal policies, the wishes and needs of volunteers, and those who finance debt counselling (generally the municipal authority) and other organizations that provide debt counselling programmes.

“Financial self-management projects” (Dutch: thuisadministratie) involve support provided by volunteers for those experiencing administrative and/or financial problems, with the aim of achieving financial independence and/or preventing the escalation of their financial problems. Volunteers in financial self-management projects are coached by coordinators from a welfare or volunteer organization, a social services institute, or a foundation. The available literature discusses the problems and dilemmas experienced by volunteers and professionals, including how to work together successfully. However, the problems and dilemmas experienced by coordinators had not been addressed, until now. This is a significant shortcoming, because these coordinators function as a go-between between formal and informal support, and between the recruitment of professionals and volunteers.

This article provides an insight into the problems and dilemmas experienced by the coordinators of financial self-management projects, and how these relate to current municipal policy in the field of debt counselling. The goals of this study were (a) to provide an insight into the problems that coordinators experience when providing support for volunteers, (b) to show the extent to which these problems relate to municipal policy, and (c) to provide recommendations for improving services and the better coordination of the work that volunteers and professionals do, as well as how they work together. To achieve this, we used the answers given by 128 coordinators to three open questions in order to

explore the problems and dilemmas that they encounter. These answers were analysed and coded, resulting in 5 distinctive categories, ordered from the most frequently mentioned to the least frequently mentioned: (1) boundaries in providing support, (2) groups of clients with complex problems, (3) the increase in the number of clients and how to recruit enough volunteers, (4) lack of financial resources and time (of the coordinator), and (5) collaboration with other organizations.

Changes in municipal policy, the emphasis on self-activation, participation, and individual responsibility and the hiring of volunteers have all contributed to changes in debt counselling practice, to the position and responsibilities of coordinators and the volunteers that they oversee, as well as to changes in collaboration with other organizations and professionals in the field. The main conclusion is that coordinators are continually trying to define the borders of the provision of debt support: what can volunteers do, and what can they not do? These borders need to be clarified, developed, and communicated prior to the start of the support process. This not only involves the tasks and responsibilities of the volunteers, but also the types of client that ask for support. Supporting clients with complex problems is a major problem for coordinators, too. Coordinators are usually responsible for the preliminary assessment of the client case and for finding a suitable volunteer, but recently this process has become much more complicated due to the increase in the complexity of problems that clients present with.

Coordinators also experience problems and dilemmas regarding the recruitment of volunteers who are willing and able to support the increasing number of clients with complex problems and are in need of support. Municipal authorities are responsible for financing and facilitating voluntary work in the field of debt counselling. Recruiting and guiding volunteers requires time and resources. Supporting clients with complex problems adds to the workload of coordinators. Volunteers need more intensive guidance and training, and clients with more complex problems often need support for longer than average.

Changes to municipal policy in the fields of healthcare, welfare and debt counselling are impacting on how local organizations work and need to work, as well as on the collaboration between organizations, and between volunteers and professionals. Ideally, volunteers should supplement the work of professionals, being there for the client under the guidance of the coordinator. In order to be able to provide the client with the best possible support and ensure that volunteers remain motivated, the coordinator must, together with the municipal authority and other local organizations, ensure that there is collaboration with and referral to other organizations within the field of debt counselling.

Keywords

Financial problems, financial self-management, debt counselling services, volunteers, volunteer support

SAMENVATTING

Schuldhulpverlening: Knelpunten en dilemma's van coördinatoren die vrijwilligers aansturen

De afgelopen jaren is het aantal huishoudens in Nederland met schulden toegenomen. Ook de hoogte van de gemiddelde schuld nam toe. Gemeenten hebben te maken met een groeiende schuldenproblematiek in omvang, maar ook in complexiteit. Sinds 2012 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de regievoering op schuldhulpverlening. Ook op het gebied van zorg en welzijn zijn de afgelopen jaren veranderingen opgetreden in gemeentelijk beleid. Met de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 zijn gemeenten verantwoordelijk voor een integraal aanbod aan ondersteuning en zorg, waarbij de nadruk ligt op participatie en eigen verantwoordelijkheid. In de zorg, welzijn en schuldhulpverlening wordt meer ingezet op het betrekken van vrijwilligers. Van lokale organisaties die vrijwilligers inzetten en van de coördinatoren die deze vrijwilligers aansturen en begeleiden, wordt meer gevraagd op het gebied van werving en inzet van vrijwilligers op verschillende terreinen en voor verschillende doelgroepen.

Thuisadministratieprojecten bieden ondersteuning door vrijwilligers aan mensen met administratieve en/of financiële problemen, met als doel toe te werken naar financiële zelfredzaamheid en/of het voorkomen van (grotere) financiële problemen. In dit artikel staat de onderzoeksvraag centraal: "Welke knelpunten en dilemma's ervaren coördinatoren van Thuisadministratieprojecten, en in hoeverre komen die voort uit het huidige gemeentelijke beleid op het terrein van zorg, welzijn en integrale schuldhulpverlening?" Doel van het onderzoek was door inzicht te verkrijgen in problemen die coördinatoren ervaren en het leggen van de relatie met gemeentelijk beleid, aanbevelingen te kunnen doen om de dienstverlening, afstemming en samenwerking tussen gemeenten, beroepskrachten en vrijwilligers van lokale organisaties te verbeteren. De belangrijkste conclusie is dat coördinatoren naar afbakening van de grenzen van de ondersteuning zoeken: wat kan wel en niet worden gedaan door vrijwilligers en voor welke cliëntgroepen. In samenwerking en afstemming met de gemeente en beroepskrachten van andere organisaties moeten coördinatoren hierover afspraken maken.

Trefwoorden

Financiële problemen, financiële administratie, schuldhulpverlening, vrijwilligers, vrijwillige inzet

INLEIDING

Het aantal huishoudens in Nederland dat te maken heeft met schulden neemt sinds 2009 toe, net als de hoogte van de gemiddelde schuld (NVVK, 2015; Westhof & De Ruig, 2015). Deze toenames zijn het gevolg van de economische crisis, de daarmee samenhangende stijging van het aantal werklozen en bijstandsgerechtigden, de stagnatie van inkomens met tegelijkertijd een stijging van de vaste lasten (Van der Schors, Van der Werf & Schonewille, 2015). Het hebben van financiële problemen draagt bij aan psychische en fysieke gezondheidsklachten (Dubois & Anderson, 2010), uitkeringsafhankelijkheid (Jungmann, Van Geuns & Kruis, 2011) en hoge maatschappelijke kosten (Aarts, Douma, Frierson, Schrijvershof & Schut, 2011; Madern, 2014). Vanuit zowel sociaal als maatschappelijk oogpunt is het daarom belangrijk om door middel van beleid en hulpverlening de schuldenproblematiek aan te pakken.

Op het gebied van zorg, welzijn en schuldhulpverlening zijn de afgelopen jaren veranderingen opgetreden in gemeentelijk beleid. Gemeenten zijn verantwoordelijk geworden voor het armoedebeleid en hebben de taak integrale schuldhulpverlening aan te bieden. Gemeenten voeren de regie om beleid en uitvoering –van preventie tot en met nazorg– te organiseren en af te stemmen met alle maatschappelijke en private organisaties in de integrale schuldhulpverlening. Tegelijkertijd stimuleert de overheid actief burgerschap om de afhankelijkheid van voorzieningen van de verzorgingsstaat terug te dringen (Verhoeven & Tonkens, 2013). Van actieve burgers wordt verwacht dat ze zelf verantwoordelijkheid nemen.

De toename van het aantal huishoudens met financiële problemen heeft als gevolg dat steeds meer mensen aankloppen bij de gemeente en schuldhulpverlenende organisaties om ondersteuning te vragen voor de aanpak van hun schulden. Om de toenemende druk op de schuldhulpverlening op te vangen, worden naast beroepskrachten steeds vaker vrijwilligers ingezet om hulpvragers te ondersteunen. Deze vrijwilligers helpen hulpvragers bij de financiële administratie en/of als maatje ter voorbereiding op, tijdens of na een schuldregelingstraject. Hoewel de ondersteuning door vrijwilligers verschilt per lokale organisatie en gemeente, worden in

SCHULDHULPVERLENING: KNELPUNTEN EN DILEMMA'S VAN COÖRDINATOREN

nagenoeg alle gemeenten in Nederland vrijwilligers betrokken bij de integrale schuldhulpverlening (Van Middendorp & De Smet, 2016).

Eén van de manieren waarop vrijwilligers ingezet worden bij schuldenproblematiek is door Thuisadministratieprojecten. In deze projecten ondersteunen vrijwilligers hulpvragers bij het ordenen van de financiële administratie, bij het krijgen van inzicht/overzicht in inkomsten, uitgaven en schulden, bij het creëren van balans in inkomen en uitgaven, bij het voorkomen van (grotere) schulden en bij het aanpakken van en zoeken naar een oplossing voor financiële problemen. Bovendien begeleiden zij in de aanloop naar of tijdens een schuldregeling en na afloop van een schuldregeling (nazorg). Vrijwilligers ondersteunen de hulpvrager één op één, bij de hulpvrager thuis. Het overkoepelende doel van deze projecten is het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van de hulpvrager. Volgens het Nibud is iemand financieel zelfredzaam "wanneer iemand weloverwogen keuzes maakt zodanig dat de financiën in balans zijn, zowel op de korte als op de lange termijn" (Nibud, 2012, p. 7). Het gaat dus zowel om het geven van praktische ondersteuning en het leren van vaardigheden, als om het werken aan gedragsverandering door het stimuleren en motiveren van hulpvragers (Van Geuns, Jungmann & De Weerd, 2011). Thuisadministratie is onderdeel van de integrale schuldhulpverlening.

Thuisadministratievrijwilligers worden ondersteund door een coördinator van een lokale organisatie. De coördinator biedt ondersteuning en begeleiding tijdens ondersteuningstrajecten, stuurt de vrijwilligers aan en zoekt samenwerking met andere lokale organisaties. De coördinator is over het algemeen degene die het intakegesprek heeft met een hulpvrager en verantwoordelijk is voor de werving van vrijwilligers en het koppelen van hulpvragers aan vrijwilligers. De coördinator behartigt de belangen van de hulpvragers en vrijwilligers en zoekt de samenwerking met beroepskrachten die eveneens actief zijn op het terrein van integrale schuldhulpverlening. Eerdere studies hebben knelpunten van vrijwilligers en beroepskrachten beschreven en knelpunten waar zij in hun samenwerking tegenaan lopen. Knelpunten waar coördinatoren tegenaan lopen ontbreken tot op heden in de literatuur. Dat is een gemis, aangezien de coördinator de brug vormt tussen formele en informele hulpverlening en tussen beroepskrachten en vrijwilligers, en daardoor een andere en bredere kijk heeft op de ondersteuning en problematiek. De coördinator is degene die partijen samen kan brengen: hulpvragers, vrijwilligers, beroepskrachten van schuldhulpverlenende organisaties en gemeenten. Het in kaart brengen van knelpunten en dilemma's van coördinatoren, en in hoeverre die het gevolg zijn van gemeentelijk beleid, levert een bijdrage aan kennis over de mogelijkheden en moeilijkheden van vrijwillige inzet bij mensen met financiële en/of administratieve problemen. Daardoor kunnen aanbevelingen worden gedaan om

de dienstverlening, afstemming en samenwerking tussen gemeenten, beroepskrachten van lokale organisaties en vrijwilligers te verbeteren.

Dit artikel is gebaseerd op onderzoek onder coördinatoren van Thuisadministratieprojecten. Doelstelling van het onderzoek was a) inzichtelijk maken welke problemen coördinatoren ervaren in hun werk en bij de aansturing van vrijwilligers, b) in hoeverre die het gevolg zijn van gemeentelijk beleid en c) aanbevelingen doen om de dienstverlening, afstemming en samenwerking te verbeteren.

In wat volgt wordt allereerst een overzicht gegeven van relevante literatuur: de oorzaken en gevolgen van financiële problemen, de beleidsmatige veranderingen die van belang zijn voor het in kaart brengen van het huidige gemeentelijke beleid op het terrein van zorg, welzijn en integrale schuldhulpverlening en de samenwerking van vrijwilligers met beroepskrachten. Vervolgens wordt de onderzoeksopzet beschreven. We presenteren de resultaten van het onderzoek en gaan daarbij in op de belangrijkste knelpunten en dilemma's die coördinatoren ervaren bij de coördinatie van het Thuisadministratieproject, het aansturen, ondersteunen en begeleiden van vrijwilligers en de samenwerking met beroepskrachten. We eindigen met een conclusie en relevante aanbevelingen voor coördinatoren en gemeenten.

In dit artikel verstaan we onder "schuldhulpverlening" en "integrale schuldhulpverlening" hetzelfde, namelijk:

Het actief ondersteunen van een inwoner bij het vinden van een oplossing voor zijn/haar financiële problemen, maar ook bij het vinden van een oplossing voor de eventuele oorzaken hiervan of voor omstandigheden die verhinderen dat de financiële problemen kunnen worden opgelost. Integrale schuldhulpverlening houdt daarnaast in dat zoveel mogelijk voorkomen wordt dat problematische schulden ontstaan (preventie) en terugkeren (nazorg) (NVVK, 2012, p. 7).

Onder een "schuldregeling" verstaan we het ondersteunen van mensen met schulden door een schuldhulpverlenende organisatie, middels het treffen van een betalingsregeling, herfinanciering, schuldbemiddeling of saneringskrediet. Onder "schuldhulpverlenende organisatie" verstaan we een organisatie die diensten uitvoert op het gebied van schuldhulpverlening. Onder "beroepskrachten" worden in dit artikel betaalde, opgeleide professionals van schuldhulpverlenende organisaties verstaan.

OORZAKEN EN GEVOLGEN VAN FINANCIËLE PROBLEMEN

Uit recentelijk onderzoek (Westhof & De Ruig, 2015) komt naar voren dat bijna één op de vijf huishoudens in Nederland te maken heeft met risicovolle of problematische schulden. Dat zijn meer dan 1,4 miljoen huishoudens. Ten opzichte van 2012 is het aantal huishoudens met schulden toegenomen (Westhof & De Ruig, 2015) als ook de hoogte van de gemiddelde schuld (NVVK, 2015). Er is sprake van risicovolle schulden als een huishouden aan één of meer risico-indicatoren voldoet. Risico-indicatoren zijn het hebben van meer dan drie soorten achterstallige rekeningen vanwege financiële redenen en/of het hebben van één of meer achterstallige rekeningen vanwege financiële redenen in de categorieën hypotheek, huur, elektriciteit, gas/water en ziektekostenverzekering. Er is sprake van een problematische schuldsituatie wanneer het bedrag dat in 36 maanden kan worden afgelost op de schulden lager is dan de totale schuldenlast (Westhof & De Ruig, 2015).

De Greef (1992) maakt een indeling in vier verschillende vormen van schulden. Ten eerste zijn er overlevingsschulden, hiervan is sprake wanneer er te weinig inkomsten zijn in verhouding tot de vaste lasten. Vijfenvertig procent van de Nederlandse huishoudens geeft aan moeite te hebben met rondkomen, waarvan 17 procent aangeeft (zeer) moeilijk te kunnen rondkomen (Van der Schors *et al.*, 2015). De belangrijkste redenen voor het moeilijk rondkomen die worden genoemd zijn stijgende uitgaven bij stabiele inkomsten, te weinig inkomsten en te hoge vaste lasten. Ten tweede noemt De Greef (1992) overbestedingsschulden. Hierbij geldt dat de inkomsten voldoende zijn, maar dat er naar verhouding te veel wordt uitgegeven. Ten derde bestaan er aanpassingsschulden, hiervan is sprake wanneer er door onverwachte gebeurtenissen (life-events) een verandering plaatsvindt in de levensomstandigheden, inkomsten en/of uitgaven. Ten slotte worden compensatieschulden genoemd. Hier gaat het om overbesteding als gevolg van compensatiegedrag door in de persoon gelegen factoren zoals laaggeletterdheid, een verstandelijke beperking, verslaving of psychiatrische problemen (Westhof & De Ruig, 2015).

Het ontstaan van financiële problemen heeft vaak verschillende samenhangende oorzaken. Naast financiële kennis en vaardigheden is vooral bewust en onbewust financieel gedrag van belang (Madern, 2015). Daarbij gaat het om zowel interne, persoonlijke mogelijkheden als externe mogelijkheden die iemand heeft, die het financiële gedrag beïnvloeden (Johnson & Sherraden, 2007). Ook de omgeving kan een rol spelen in het ontstaan van schulden, bijvoorbeeld de complexiteit van de samenleving en het incassogedrag van schuldeisers.

Gebrekkig financieel beheer vergroot het risico op financiële problemen. Bij mensen met betalingsachterstanden is vaker sprake van gebrekkig financieel beheer dan bij mensen zonder betalingsachterstanden (Madern & Van der Schors, 2012). Gebrekkig financieel beheer betekent dat de administratie minder vaak wordt bijgehouden, belangrijke papieren minder goed worden bewaard en er minder overzicht is over inkomsten en uitgaven. Hoewel het hebben van financiële problemen niet automatisch hoeft te betekenen dat er ook administratieve problemen zijn, en andersom, hangen beide situaties wel samen: het een versterkt het ander en ze kunnen zowel oorzaak als gevolg zijn (Madern & Van der Schors, 2012).

Mensen met financiële problemen lopen een groter risico om sociaal geïsoleerd te raken (Böhnke, 2008; Stewart *et al.*, 2009; Visser, Gesthuizen & Scheepers, 2013). Financiële problemen veroorzaken stress en onzekerheid (Koster & Gesthuizen, 2016). Ook draagt het hebben van schulden bij aan relationele spanningen en psychische- en fysieke gezondheidsklachten (Dubois & Anderson, 2010). Het zorggebruik als gevolg hiervan draagt bij aan hoge maatschappelijke kosten. Daarnaast maken mensen met problematische schulden substantieel langer gebruik van een uitkering dan mensen zonder schulden (Jungmann *et al.*, 2011). Amerikaans onderzoek (Kim & Garman, 2004) laat zien dat werknemers met schulden vaker afwezig zijn dan werknemers zonder schulden en dat zij tijdens werktijd vaker bezig zijn met hun financiën. Financiële problemen van particulieren kosten de maatschappij veel geld (Aarts *et al.*, 2011; Madern, 2014). Het aanpakken van financiële problemen is dan ook van groot belang voor de schuldenaren en de maatschappij.

Het aantal huishoudens met problematische schulden dat bekend en geregistreerd is bij een schuldhulpverlenende organisatie die schuldregelingen treft, was in 2015 ongeveer 193.000 (Westhof & De Ruig, 2015). Het grootste deel van de 1,4 miljoen huishoudens met risicovolle of problematische schulden behoort dus tot de "onzichtbare schuldenaren" die niet in beeld zijn van schuldhulpverlenende organisaties. In 2014 kregen meer dan 32.000 mensen ondersteuning van een Thuisadministratievrijwilliger (Van Middendorp & De Smet, 2016). Dit zijn zowel mensen in de categorie onzichtbare schuldenaren als mensen die geregistreerd zijn bij een schuldhulpverlenende organisatie.

BELEIDSMATIGE VERANDERINGEN

Met de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 zijn lokale overheden verantwoordelijk voor een integraal aanbod aan ondersteuning en zorg (Nederland, Stavenuiter & Swinnen, 2011). De Wmo beoogt integrale zorg en ondersteuning in de wijk, waardoor

SCHULDHULPVERLENING: KNELPUNTEN EN DILEMMA'S VAN COÖRDINATOREN

ouderen en mensen met een lichamelijke, psychische, verstandelijke of psychosociale beperking (langer) zelfstandig kunnen blijven wonen (De Klerk, De Boer, Kooiker, Plaisier & Schyns, 2014). In de Wmo ligt de nadruk op maatschappelijke participatie, activeren van burgers, eigen verantwoordelijkheid en stimuleren van het "probleemoplossend vermogen" van burgers. Deze nadruk op activering en participatie van hulpvragers en van de omgeving van hulpvragers legde de fundamentele van de participatiesamenleving (Engelen, Hemerijck & Trommel, 2007). De burger dient verantwoordelijk te zijn, zelf initiatief te nemen en zorgzaam te zijn voor anderen (Tonkens, 2006). De overheid verwacht dat mensen voor zorg en steun eerst een beroep doen op de sociale netwerken buiten de verzorgingsstaat en pas als dat niet lukt aankloppen bij de overheid. Deze veranderingen in het sociale domein hebben gezorgd voor een forse bezuinigingsopgave voor gemeenten (Oudenampsen, Nederland & Stavenuiter, 2012).

Naast de veranderingen in ondersteuning en zorg zijn er ook veranderingen in de gemeentelijke schuldhulpverlening. Gemeenten zijn sinds 2012 door de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) verantwoordelijk voor de regievoering op de schuldhulpverlening. Dat betekent dat de landelijke overheid alleen nog "systeem-verantwoordelijkheid" draagt voor wet- en regelgeving en dat gemeenten beleid formuleren en uitvoeren. Gemeenten hebben de taak integrale schuldhulpverlening aan te bieden en zijn wettelijk verantwoordelijk voor schuldpreventie, schuldhulpverlening en nazorg. Het uitgangspunt is dat hulpvragers hulp krijgen die past bij hun situatie en achterliggende omstandigheden (Stavenuiter & Nederland, 2014). Door het leveren van maatwerk zouden mensen eerder, sneller en beter ondersteund kunnen worden.

Mensen met financiële problemen kunnen voor een intake terecht bij de gemeente of schuldhulpverlenende organisatie, alwaar bekeken wordt of iemand in aanmerking komt voor (welke vorm van) schuldhulpverlening. Er zijn verschillende routes. De eerste omvat het verstrekken van informatie en advies over mogelijkheden van en doorverwijzing naar schuldhulpverlenende en ondersteunende organisaties. De tweede werkt toe naar stabilisatie: het in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven. Toegang tot een schuldregeling kan hieruit voortkomen. De derde route is Duurzame Financiële Dienstverlening, gericht op het in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven, waarbij een vorm van schuldregeling (nog) niet mogelijk is (NVVK, 2012). Gemeenten hebben veel ruimte om te bepalen hoe ze de voorziening schuldhulpverlening lokaal organiseren en welke toelatingseisen ze stellen. Gemeenten kunnen er voor kiezen de schuldhulpverlening zelf uit te voeren of een partij in te huren, zoals een kredietbank, maatschappelijk werk of een commerciële aanbieder (Jungmann & Kruis, 2014).

Lang niet iedereen die zich aanmeldt voor schuldhulpverlening komt in aanmerking voor een schuldregeling. Om uitval of recidive tegen te gaan én om gemeentelijke budgettaire redenen, worden voornamelijk mensen tot een schuldregeling toegelaten die deze naar verwachting zullen afmaken: de “kansrijke trajecten” (Jungmann, Lems, Vogelpoel, Van Beek & Wesdorp, 2014; Van Geuns *et al.*, 2011). Gemeenten hanteren toelatingscriteria zoals het niet eerder gebruik hebben gemaakt van een schuldregeling, het op orde hebben van de administratie en geen nieuwe schulden maken vanaf het moment van de intake (Jungmann *et al.*, 2014). Juridische belemmeringen, zoals een lopende scheiding of onverkochte woning, kunnen een schuldregeling in de weg staan. Mensen die niet in een schuldregelingstraject worden toegelaten kunnen wel worden ondersteund bij het stabiliseren van schulden en in balans brengen van inkomsten en uitgaven, bijvoorbeeld door schuldhulpverlenende organisaties, beschermingsbewind, budgetbeheer of organisaties die vrijwilligers inzetten (Jungmann *et al.*, 2014).

De toename van het aantal schuldenaren en de schuldenlast, de bezuinigingen in het sociale domein en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening dwingen gemeenten om keuzes te maken en een visie en beleid te ontwikkelen over vorm en uitvoering van de schuldhulpverlening. De nadruk op schuldpreventie en maatschappelijke participatie maakt de inzet van vrijwilligers daarbij voor veel gemeenten aantrekkelijk (Oudenampsen *et al.*, 2012).

SAMENWERKING VRIJWILLIGERS EN BEROEPSKRACHTEN

Decentralisaties op het gebied van zorg en welzijn en de nadruk op eigen verantwoordelijkheid en burgerparticipatie dragen bij aan meer druk op het sociale netwerk van hulpvragers, maar ook op vrijwilligers. De verwachtingen die gemeenten hebben van organisaties die vrijwilligers inzetten nemen toe, zowel in te ondersteunen aantallen hulpvragers als in de taken die zij vervullen en de problematiek waarop zij een antwoord (zouden) moeten hebben.

Wanneer het gaat om inzet van vrijwilligers wordt een onderscheid gemaakt tussen een instrumentele visie en een expressieve visie (Oudenampsen & Van Vliet, 2007). De instrumentele visie beschouwt vrijwilligers als vervanging voor of ondersteuning van beroepskrachten. In de expressieve visie is er sprake van erkenning, wederzijds belang en samenwerking tussen beroepskrachten en vrijwilligers. Bij de instrumentele benadering is “bezuinigen” de reden van het vervangen van beroepskrachten door vrijwilligers (Oudenampsen & Van Vliet, 2007). Dit gaat voorbij aan het feit dat vrijwilligersinzet kosten met zich meebrengt aan scholing, begeleiding, onkostenvergoedingen en verzekeringen (Nederland, Bulsink & Stavenuiter, 2012). De visie op

SCHULDHULPVERLENING: KNELPUNTEN EN DILEMMA'S VAN COÖRDINATOREN

de inzet van vrijwilligers is afhankelijk van de gemeentelijke keuzes en het economisch tij. In economische voorspoed nemen beroepskrachten taken over van vrijwilligers, in economische tegenspoed gebeurt vaak het tegenovergestelde (Nederland *et al.*, 2012). Dat betekent dat in economisch mindere tijden beroepskrachten de verantwoordelijkheid voor zorgverlening meer met anderen delen (De Boer & De Klerk, 2013) en vaker uitvoeringstaken overdragen aan vrijwilligers (Van Bochove, Verhoeven & Roggeveen, 2013). Hierdoor nemen vrijwilligers een meer prominente plaats in tussen hulpvragers en beroepskrachten en wordt het onderscheid tussen vrijwilligers en beroepskrachten minder duidelijk (De Boer & De Klerk, 2013; Van der Klein & Oudenampsen, 2010; Van der Tier & Potting, 2015).

Vrijwilligers ondersteunen beroepskrachten, maar nemen ook taken over (Van Bochove & Verhoeven, 2014). Deze ontwikkelingen zien we ook op het gebied van schuldhulpverlening. De voorbereiding van een schuldregeling wordt meer overgelaten aan vrijwilligers. Schuldhulpverleners leggen zich meer toe op het coachen van en samenwerken met vrijwilligers (Oudenampsen *et al.*, 2012). Een duidelijke taakafbakening tussen vrijwilligers en beroepskrachten is van belang voor een goede samenwerking (Plempers *et al.*, 2006) en om te bepalen aan welke eisen vrijwilligers moeten voldoen (Van Daal, Winsemius & Plempers, 2005). Gebrek aan vertrouwen in elkaars kennis en kunde kan de samenwerking belemmeren (Plempers *et al.*, 2006), net als gevoelens van concurrentie tussen beroepskrachten en vrijwilligers. Dat kan het geval zijn wanneer vrijwilligers ten gevolge van bezuinigingen taken van beroepskrachten overnemen of hen zelfs vervangen (Meijs, Roza & Metz, 2013). Een visie en beleid over welke inzet door vrijwilligers op een verantwoorde en samenhangende wijze te combineren is met de inzet van beroepskrachten voorkomt versnippering en frustratie bij beroepskrachten, vrijwilligers en andere betrokkenen (Oudenampsen *et al.*, 2012). Het gaat hierbij om het kenbaar maken van mogelijkheden en grenzen aan de ondersteuning, zodat voor zowel hulpvragers en vrijwilligers als voor beroepskrachten van andere organisaties en gemeenten duidelijk is wat ieders taken en verantwoordelijkheden zijn. Hier kan de coördinator die de vrijwilligers aanstuurt en begeleidt een belangrijke rol in spelen.

Coördinatoren zijn betaalde beroepskrachten die verantwoordelijk zijn voor het primaire proces (Meijs, 1997). In Thuisadministratieprojecten bepaalt de coördinator de doelstellingen van het project. Ook is de coördinator verantwoordelijk voor de intake van de hulpvrager en de koppeling met de vrijwilliger, de ondersteuning van de vrijwilliger en het bewaken van de kwaliteit van de ondersteuning. Coördinatoren schipperen tussen gemeentelijk beleid en de wensen en behoeften van hulpvragers, vrijwilligers, financiers (met name de gemeente) en samenwerkingspartners in de integrale schuldhulpverlening. Coördinatoren zijn degenen die bij veranderingen in

gemeentelijk beleid tegen nieuwe knelpunten en dilemma's aanlopen die te maken hebben met de ondersteuning van hulpvragers en de aansturing van vrijwilligers. Zij zijn ook degenen die partijen samenbrengen en daarmee bijdragen aan een goede afstemming en samenwerking met beroepskrachten van andere lokale organisaties en de gemeente ten behoeve van de ondersteuning van hulpvragers.

In dit onderzoek worden de knelpunten en dilemma's die coördinatoren in hun werk ervaren inzichtelijk gemaakt en gekoppeld aan het gemeentelijk beleid, met als doel aanbevelingen te kunnen doen om de dienstverlening, afstemming en samenwerking te verbeteren. De vraagstelling van het onderzoek was: "Welke knelpunten en dilemma's ervaren coördinatoren van Thuisadministratieprojecten, en in hoeverre komen die voort uit het huidige gemeentelijke beleid op het terrein van zorg, welzijn en integrale schuldhulpverlening?"

ONDERZOEKSOPZET

Er zijn 300 lokale organisaties in Nederland bekend bij het Landelijk Stimuleringsnetwerk Thuisadministratie (LSTA) die Thuisadministratie bieden aan mensen met administratieve en/of financiële problemen en die daarbij door coördinatoren aangestuurde vrijwilligers inzetten. Hiervan zijn 73 lokale afdelingen gelieerd aan de landelijke koepelorganisatie Humanitas en 61 aan de landelijke organisatie SchuldHulpMaatje. De resterende 166 organisaties hebben geen landelijke koepel. Dit zijn welzijnsorganisaties, vrijwilligersorganisaties, instellingen voor maatschappelijke dienstverlening of stichtingen met een Thuisadministratieproject.

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden hebben we allereerst gebruik gemaakt van antwoorden op drie vragen uit een vragenlijst die het landelijk kantoor van Humanitas in 2014 voorlegde aan de coördinatoren van de aan Humanitas gelieerde Thuisadministratieprojecten. De respons was 59 van 73. Daarnaast hebben we een vragenlijst gestuurd naar de 166 lokale organisaties die Thuisadministratie bieden maar niet onder een landelijke koepel vallen. Het doel van deze vragenlijst was inzicht te krijgen in aantallen hulpvragers, vrijwilligers en coördinatoren Thuisadministratie, doelen en doelgroepen, intake en methoden, verloop van trajecten, resultaten en evaluatie, trainingen en knelpunten. De totale vragenlijst bestond uit 48 vragen, maar voor de huidige studie werd gebruik gemaakt van dezelfde drie vragen die geselecteerd waren uit de Humanitas vragenlijst. In mei 2015 werd per e-mail een eerste uitnodiging verstuurd om de vragenlijst in te vullen. Eind 2015 hadden 69 van de 166 lokale organisaties zonder landelijke koepel een of meerdere van de vragen ingevuld waar in dit onderzoek gebruik van is gemaakt. Dat maakt de totale respons 128 van 239 (54%). De

SCHULDHULPVERLENING: KNELPUNTEN EN DILEMMA'S VAN COÖRDINATOREN

organisaties variëren op allerlei kenmerken (grootte, landelijke spreiding, achtergrondkenmerken) waardoor de resultaten het gehele veld van lokale organisaties met een Thuisadministratieproject lijken te beslaan, met uitzondering van de afdelingen van SchuldHulpMaatje.

De drie vragen die werden geanalyseerd luiden:

1. Wat zijn veel voorkomende vragen of dilemma's van vrijwilligers Thuisadministratie?
2. Wat zijn veel voorkomende vragen of dilemma's van coördinatoren Thuisadministratie?
3. Welke knelpunten en/of uitdagingen ziet uw organisatie als het gaat om uw Thuisadministratieproject in 2015 of 2016?

Het betroffen open vragen, waarbij de respondenten zelf (de lengte van) het antwoord konden bepalen. Er werden geen suggesties gedaan of topics genoemd. De vragenlijsten werden ingevuld door de coördinatoren van de Thuisadministratieprojecten. Dit betekent dat de verzamelde data het perspectief van de coördinatoren weergeven.

De antwoorden op de drie vragen zijn door twee onderzoekers afzonderlijk geanalyseerd en gecodeerd. Het doel hierbij was om deze antwoorden onder te brengen in een beperkt aantal elkaar zoveel mogelijk uitsluitende categorieën van ervaren knelpunten en dilemma's. Allereerst is gekeken welke antwoorden vaak werden genoemd en wat voor overkoepelende categorie deze antwoorden omschreef. De categorieën en omschrijvingen kwamen tot stand door het analyseren van de antwoorden. Vervolgens werden de analyses en codering van de twee onderzoekers met elkaar vergeleken. Wanneer de onderzoekers een antwoord aan verschillende categorieën toewezen, werd overlegd totdat overeenstemming over de best passende categorie was bereikt. Uiteindelijk is een codering tot stand gekomen waar beide onderzoekers het over eens waren. Zeven coördinatoren gaven antwoorden op de drie vragen die in geen enkele categorie ondergebracht konden worden. De meeste coördinatoren gaven antwoorden die in één ($n = 34$), twee ($n = 43$) of drie ($n = 34$) verschillende categorieën geplaatst konden worden.

RESULTATEN

Op basis van de antwoorden van de 128 coördinatoren op de drie open vragen zijn vijf categorieën geformuleerd van ervaren dilemma's en knelpunten: (1) grenzen van de ondersteuning, (2) cliëntgroepen met complexe problematiek, (3) toename aantal hulpvragers en werving vrijwilligers, (4) gebrek aan financiering of tijd (coördinator) en (5) samenwerking met andere organisaties.

“Grenzen van de ondersteuning” kwam het vaakst voor, “samenwerking met organisaties” het minst vaak. De vijf categorieën worden achtereenvolgens beschreven. Dilemma’s en knelpunten die ook genoemd werden, maar te sporadisch om een categorie te vormen zijn: “motivatie en gedrag van hulpvrager en vrijwilliger”, “complexiteit van formulieren, wetten en regels”, “kwaliteit van ondersteuning” en “begeleiding van vrijwilligers”.

Grenzen van de ondersteuning

“Waar liggen grenzen wat een vrijwilliger wel/niet kan en mag doen, welke deelnemers zijn geschikt voor het project, vraag vanuit maatschappij verandert (snel).”¹

Grenzen van de ondersteuning wordt door 78 van de 128 coördinatoren als knelpunt of dilemma genoemd. Bij grenzen van de ondersteuning gaat het ten eerste om afbakening: wat valt wel en wat niet onder de ondersteuning? Het gaat daarbij ook om persoonlijke grenzen van de vrijwilliger, de grenzen van de werkzaamheden en het bewaken van afstand. De coördinator speelt een grote rol in de taakafbakening van de vrijwilliger. Ten tweede gaat het om de doelgroep: welke hulpvragers worden wel en welke niet ondersteund? Hierbij speelt ook het dilemma wat te doen wanneer een hulpvrager volgens de coördinator niet door een Thuisadministratievrijwilliger geholpen kan worden, maar ook geen hulp ontvangt van andere organisaties. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om mensen met grote financiële problemen die geen toegang krijgen tot een schuldregeling. Coördinatoren lopen hier tijdens de intake van nieuwe hulpvragers tegenaan.

Het aangeven en afbakenen van grenzen blijkt het grootste dilemma van coördinatoren. De grenzen van de ondersteuning door vrijwilligers en van de te ondersteunen doelgroepen schuren met taken en verantwoordelijkheden van beroepskrachten. Als gevolg van veranderingen in gemeentelijk beleid op het gebied van zorg, welzijn en schuldhulpverlening worden meer of andere taken en verantwoordelijkheden toegeschoven naar organisaties die vrijwilligers inzetten. Coördinatoren moeten hierin grenzen aangeven en zien dit als een knelpunt. Zij houden daarbij de belangen van de vrijwilligers en hulpvragers in het oog.

Cliëntgroepen met complexe problematiek

“Grotere doelgroep die geen begeleiding meer krijgt zoals MEE- en GGZ-cliënten. Minder mensen komen in aanmerking voor schulddienstverlening. Uitdaging om deze doelgroep te ondersteunen met licht budgetbeheer en inlooppreekuren.”

SCHULDHULPVERLENING: KNELPUNTEN EN DILEMMA'S VAN COÖRDINATOREN

Onder cliëntgroepen met complexere problematiek vallen hulpvragers met grote financiële problemen die (nog) niet geholpen worden in een schuldregeling, hulpvragers met psychische problemen en hulpvragers die door een licht verstandelijke beperking, ziekte of ouderdom niet leerbaar zijn en langdurige ondersteuning nodig hebben. Zesenvijftig van de 128 coördinatoren gaven aan dergelijke cliëntgroepen als knelpunt of dilemma te ervaren.

Burgers worden door gemeentelijk beleid gestimuleerd om problemen eerst zelf of met hulp van de omgeving op te lossen. Zij roepen pas hulp in bij de gemeente of schuldhulpverlenende organisaties als de schulden hoog zijn opgelopen. Daarnaast staan bij hulpvragers schulden vaak niet op zichzelf. Er is vaak sprake van multi-problematiek, waaronder verslaving, ziekte of psychische problemen. Dergelijke problematiek is niet altijd aan het begin van een ondersteuningstraject al duidelijk. Hierdoor kunnen coördinatoren hulpvragers na de intake koppelen aan een vrijwilliger, terwijl later blijkt dat de problematiek te complex is voor ondersteuning door een vrijwilliger. Dit betekent dat ondersteuning van hulpvragers met complexe problematiek ook een belasting van de coördinator inhoudt. De vrijwilliger zal meer begeleiding nodig hebben en hulp vragen van de coördinator. Bij te complexe problematiek moet de coördinator op zoek naar andere vormen van ondersteuning, bijvoorbeeld doorverwijzing naar een andere organisatie.

Om wachtlijsten te voorkomen hebben organisaties vaak een maximum ondersteuningsperiode afgesproken. Het blijkt lastig om een ondersteuningstraject af te sluiten of hulpvragers na de ondersteuningsperiode door te verwijzen, als er in het sociale netwerk of bij een andere organisatie geen alternatieve ondersteuningsmogelijkheid is. De hulpvrager zou dan losgelaten moeten worden, terwijl het doel van de ondersteuning (nog) niet is bereikt. Hulpvragers met complexe problematiek hebben vaak langdurige ondersteuning nodig, waardoor een vrijwilliger minder snel ingezet kan worden bij een nieuwe hulpvrager.

Toename hulpvragers en werving vrijwilligers

“De toenemende vraag goed invullen en het aantal voldoende gekwalificeerde vrijwilligers op peil houden.”

Achtenveertig van de 128 coördinatoren gaven aan dat de toename van het aantal hulpvragers en de werving van vrijwilligers een knelpunt is. Deze toename is ten eerste te verklaren doordat het aantal mensen met financiële problemen in de maatschappij toeneemt. Een tweede verklaring

is dat hulpvragers vanuit gemeentelijk beleid gestimuleerd worden om eerst een beroep te doen op het eigen netwerk. Deze hulpvragers kunnen ook ondersteuning vragen aan organisaties die vrijwilligers inzetten.

Gebrek aan financiering of tijd

“Te weinig subsidie vanuit de gemeente om meer uren te kunnen werken.”

Vierenveertig van de 128 coördinatoren ervaren gebrek aan financiering of tijd als een knelpunt. Vrijwilligers zetten zich belangeloos in, maar dat betekent niet dat vrijwilligerswerk gratis is. Werken met vrijwilligers betekent begeleiding door een (betaalde) coördinator, werving en selectie, scholing, verzekering en onkostenvergoeding.

Coördinatoren zijn beroepskrachten in dienst van lokale welzijns- of vrijwilligersorganisaties of vrijwilligers die coördinerende taken op zich hebben genomen, zoals het afnemen van intakes en het koppelen van vrijwilligers en hulpvragers. Het aantal coördinatoren van Thuisadministratieprojecten steeg tussen 2013 en 2014 nauwelijks, ondanks de toename van hulpvragers en vrijwilligers in dezelfde periode (Van Middendorp & De Smet, 2016). Dit kan betekenen dat het aantal (betaalde of onbetaalde) uren van coördinatoren is toegenomen, vrijwilligers meer taken hebben gekregen, of dat werkzaamheden blijven liggen.

Samenwerking met andere organisaties

“Het netwerk rondom hulpbieders, schuldeisers dichterbij elkaar brengen, zodat we mensen daadwerkelijk in de volle breedte samen kunnen helpen in plaats van pleisters plakken.”

Onder samenwerking met andere organisaties wordt verstaan de afstemming, doorverwijzing en warme contacten tussen gemeente, schuldhulpverlenende organisaties, maatschappelijke dienstverlening, schuldeisers, deurwaarders en bewindvoerders en tussen beroepskrachten en vrijwilligers. Van de 128 coördinatoren noemen 37 samenwerking met andere organisaties als dilemma en/of knelpunt. Afstemming en samenwerking hebben alles te maken met “grenzen aan vrijwilligerswerk”. Wie doet wat, voor wie, met welke middelen en met welk doel?

Bij de ene lokale organisatie stemmen vrijwilligers direct af met beroepskrachten van andere organisaties. Bij de andere lokale organisatie loopt het contact met samenwerkingspartijen altijd via

SCHULDHULPVERLENING: KNELPUNTEN EN DILEMMA'S VAN COÖRDINATOREN

de coördinator. Ook signalen die niet voor de Thuisadministratievrijwilligers behapbaar zijn worden doorgegeven aan de coördinator, die het vervolgens doorspeelt aan zorg- of welzijnsorganisaties, maatschappelijk werk of schuldhulpverlenende organisaties.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het aantal mensen met schulden neemt toe. Het huidige gemeentelijk beleid op het gebied van zorg, welzijn en schuldhulpverlening legt de nadruk op activering, participatie, eigen verantwoordelijkheid en inzet van vrijwilligers. Mensen worden gestimuleerd eerst zelf oplossingen te zoeken, met behulp van het sociale netwerk, voordat zij aankloppen bij de gemeente. Gemeenten zijn sinds 2012 door de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) verantwoordelijk voor de regievoering op de schuldhulpverlening. Mensen die niet in een schuldregelingstraject (kunnen) worden toegelaten, kunnen wel worden ondersteund bij het stabiliseren van schulden en het in balans brengen van inkomsten en uitgaven. Hier spelen schuldhulpverlenende organisaties, beschermingsbewind, budgetbeheer en organisaties die vrijwilligers inzetten een belangrijke rol. Vrijwilligers ondersteunen hulpvragers met administratieve en/of financiële problemen met het op de rit krijgen van het financieel beheer, aanvragen van toeslagen en het vinden van balans in inkomsten en uitgaven. Hierdoor verminderen overlevings-, overbestedings- en aanpassingsschulden en kunnen grotere financiële problemen voor de schuldenaar worden voorkomen en kosten voor de gemeente en maatschappij worden bespaard.

De beleidsmatige veranderingen hebben ertoe geleid dat de verwachtingen van gemeenten ten aanzien van organisaties die vrijwilligers inzetten zijn toegenomen. Dit draagt bij aan veranderingen in het werk, de verantwoordelijkheden en de positie van coördinatoren, als ook van de vrijwilligers die zij aansturen. Grenzen en taken van de inzet van vrijwilligers en ondersteuning door coördinatoren zijn aan verandering onderhevig en moeten opnieuw worden gedefinieerd.

Voor coördinatoren zijn de grenzen aan de ondersteuning van hulpvragers en afbakening van de doelgroep een belangrijk knelpunt en/of dilemma. Een aanbeveling voor coördinatoren is om de grenzen van het vrijwilligerswerk voorafgaand aan ondersteuningstrajecten in kaart te brengen, uit te werken en uit te dragen – en dit te doen in nauwe samenwerking met gemeenten, landelijke overheid en organisaties actief op het gebied van armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Voor de vrijwilliger moet duidelijk zijn wat wel en niet binnen zijn/haar takenpakket valt. Dit vereist in de eerste plaats een duidelijke, vooraf bekende categorisering van hulpvragers, met daaraan

gekoppeld welke hulpvrager bij welk type vrijwilliger past. Daarnaast moet een vrijwilliger weten wat er wel en niet verwacht wordt en wat de hulpvrager kan verwachten. Daarvoor zijn een taak- en functieomschrijving, een vrijwilligersovereenkomst en een overeenkomst met de hulpvrager belangrijk. Dit maakt tevens voor de gemeente en andere lokale organisaties inzichtelijk waar vrijwilligers voor kunnen worden ingezet en waar de grens ligt. Het afbakenen van grenzen kan en mag niet betekenen dat kwetsbare groepen buiten de informele ondersteuning dreigen te vallen, terwijl zij ook niet in de formele structuren ondersteund worden.

Coördinatoren hebben intakegesprekken met hulpvragers met complexere problematiek die ondersteuning vragen. Er is sprake van een toename van hulpvragers met grote financiële problemen voor wie een formele schuldregeling nog niet direct haalbaar is, maar die tegelijkertijd met andere beperkingen en/of problemen te maken hebben. Veel schuldenaren hebben psychische problemen, een licht verstandelijke beperking, fysieke gezondheidsklachten of zijn door ouderdom minder leerbaar. Velen van hen hebben langdurige ondersteuning nodig. Langdurige ondersteuning is voor veel organisaties een nieuwe of niet haalbare vorm van ondersteuning. Het vormt een uitdaging gegeven de beschikbare capaciteit en inzet van vrijwilligers en begeleiding van coördinatoren. De vraag is of deze specifieke kwetsbare groepen, waarvoor langdurige ondersteuning nodig is, wel bij organisaties die vrijwilligers inzetten terecht zouden moeten komen.

Bovenstaande vraag is eens te meer relevant omdat coördinatoren een toename zien van het aantal hulpvragers, terwijl zij moeite hebben met het werven en vasthouden van voldoende en gekwalificeerde vrijwilligers. Voor de coördinatie van een project waarvoor vrijwilligers worden ingezet is een beroepskracht nodig om goede ondersteuning van hulpvragers en begeleiding van vrijwilligers te garanderen. Het inzetten van vrijwilligers mag en kan daarom geen pure gemeentelijke bezuinigingsmaatregel zijn. Het afbakenen en heroverwegen van grenzen van vrijwilligerswerk en samenwerkingsverbanden zoeken met andere organisaties vergt tijd en inspanning van de betaalde coördinator. Aanbeveling voor gemeenten is om de verantwoordelijkheid te nemen voor de financiering en het mogelijk maken van het inzetten van vrijwilligers in de schuldhulpverlening.

Veranderingen in gemeentelijk beleid op het gebied van zorg, welzijn en schuldhulpverlening zijn van invloed op het beleid en de werkwijze van lokale organisaties, op de samenwerking met en afstemming tussen organisaties en tussen vrijwilligers en beroepskrachten. Samenwerking met beroepskrachten van andere organisaties is een van de knelpunten waar coördinatoren tegenaan lopen. Om onderlinge concurrentie te voorkomen en het vertrouwen in kennis en

SCHULDHULPVERLENING: KNELPUNTEN EN DILEMMA'S VAN COÖRDINATOREN

kunde tussen beroepskrachten en vrijwilligers te vergroten, is beleid nodig over hoe inzet door vrijwilligers op een verantwoorde en samenhangende wijze gecombineerd kan worden met inzet van beroepskrachten. Vrijwilligersondersteuning is een aanvulling op de ondersteuning door beroepskrachten. Vrijwilligers ondersteunen de hulpvrager in het grip krijgen op en aanpakken van de problematiek. Vrijwilligers worden daarin begeleid door de coördinator. Aanbeveling voor coördinatoren is om samen met de gemeente en beroepskrachten van andere lokale organisaties beleid en uitvoering af te stemmen, en om samenwerking en doorverwijzing in de integrale schuldhulpverlening te organiseren, stimuleren en faciliteren. Dit is van belang om hulpvragers passende ondersteuning te geven en vrijwilligers te behouden.

Nader onderzoek moet uitwijzen wat het effect is van ondersteuning van mensen met administratie en/of financiële problemen door vrijwilligers, voor wie en waarom, en welke elementen bijdragen aan effectievere ondersteuning. Dit kan bijdragen aan de afbakening van grenzen en afstemming van taken en verantwoordelijkheden tussen beroepskrachten en vrijwilligers. Ook kan meer onderzoek naar de samenwerking, taakverdeling, afstemming en doorverwijzing tussen formele en informele hulpverlening bijdragen aan kwaliteit van de ondersteuning.

NOTEN

1 Iedere categorie wordt met één citaat geïllustreerd.

REFERENTIES

- Aarts, L., Douma, K., Friperon, R., Schrijvershof, C., & Schut, M. (2011). *Kosten en baten van schuldhulpverlening* [Costs and benefits of debt counseling]. Den Haag: Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics BV.
- Böhnke, P. (2008). Are the poor socially integrated? The link between poverty and social support in different welfare regimes. *Journal of European Social Policy*, 18(2), 133–150. doi:10.1177/0958928707087590.
- De Boer, A., & De Klerk, M. (2013). *Informeel zorg in Nederland. Een literatuurstudie naar mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg* [Informal care in the Netherlands. A literature review on informal care by relatives and voluntary work in care]. Den Haag: SCP.
- De Greef, M. (1992). *Het oplossen van problematische schuldsituaties. Een analyse van de invloed van hulpverlening, interorganisatorische samenwerking en huishoudkenmerken op de effectiviteit van schuldregelingen* [Resolving indebtedness. An analysis of the impact of aid,

- interorganizational cooperation and household characteristics on the effectiveness of debt settlements]. Groningen: RUG.
- De Klerk, M., De Boer, A., Kooiker, S., Plaisier, I., & Schyns, P. (2014). *Hulp geboden. Een verkenning van de mogelijkheden en grenzen van (meer) informele hulp* [Assistance provided. An exploration of the possibilities and limits of (more) informal help]. Den Haag: SCP.
- Dubois, H., & Anderson, R. (2010). *Managing household debts: Social service provision in the EU*. Dublin: Eurofound.
- Engelen, E., Hemerijck, A., & Trommel, W. (2007). *Van sociale bescherming naar sociale investering: zoektocht naar een andere verzorgingsstaat* [From social protection to social investment: search for another welfare state]. Den Haag: Lemma.
- Johnson, E., & Sherraden, M. S. (2007). From financial literacy to financial capability among youth. *The Journal of Sociology & Social Welfare*, 34(3), 119–145.
- Jungmann, N., & Kruis, G. (2014). *Het verhaal achter de cijfers. De doorstroming van de minnelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsanering* [The story behind the numbers. The way from informal debt counseling to statutory debt restructuring]. Utrecht: NVVK.
- Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Van Beek, G., & Wesdorp, P. (2014). *Onoplosbare schuldsituaties* [Insoluble debt situations]. Utrecht: NVVK.
- Jungmann, N., Van Geuns, R., & Kruis, G. (2011). *Schuldhulpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening* [Debt counseling pays! A study into the costs and benefits of debt counseling]. Amsterdam: Regioplan.
- Kim, J., & Garman, E. T. (2004). Financial stress, pay satisfaction and workplace performance. *Compensation & Benefits Review*, 36(1), 69–76. doi:10.1177/0886368703261215.
- Koster, T., & Gesthuizen, M. (2016). Werkloosheid doorstaan? Longitudinale bevindingen over de rol van financiële en sociale hulpbronnen bij het ervaren van psychologische stress door werkloosheid [Coping with unemployment? Longitudinal findings about the role of financial and social resources in experiencing psychological stress due to unemployment]. *Mens en Maatschappij*, 91(3), 183–210.
- Madern, T. (2014). *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland* [Overall view of the magnitude and prevention of debt in Netherlands]. Utrecht: Nibud.
- Madern, T. (2015). *Op weg naar een schuldenvrij leven. Gezond financieel gedrag noodzakelijk om financiële problemen te voorkomen* [Towards a debt free life. Healthy financial behavior necessary to prevent financial problems]. Utrecht: Nibud.
- Madern, T., & Van der Schors, A. (2012). *Kans op financiële problemen* [Chances of financial problems]. Utrecht: Nibud.

SCHULDHULPVERLENING: KNELPUNTEN EN DILEMMA'S VAN COÖRDINATOREN

- Meijs, L. (1997). *Management van vrijwilligersorganisaties* [Management of organizations for voluntary work]. Rotterdam/Utrecht: Erasmus Universiteit Rotterdam/NOV.
- Meijs, L., Roza, L., & Metz, J. (2013). *Beroepskrachten vervangen door vrijwilligers?* [Substituting professionals by volunteers?]. Retrieved January 18, 2017, from <http://www.socialevraagstukken.nl/beroepskrachten-vervangen-door-vrijwilligers/>.
- Nederland, T., Bulsink, D., & Stavenuiter, M. (2012). *Kwaliteitsverbetering schuldhulpverlening. Evaluatie van de 'Spekman- en Ortega-Martijn' projecten* [Quality improvement in debt counseling. Evaluation of the 'Spekman- and Ortega-Martijn' projects]. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Nederland, T., Stavenuiter M., & Swinnen, H. (2011). *Van inkomensondersteuning tot Wmo, 20 jaar armoedebeleid in Nederland* [From income support to WMO, 20 years poverty policy in the Netherlands]. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Nibud. (2012). *Goed omgaan met geld. Achtergronden bij de competenties voor financiële zelfredzaamheid* [Good with money. Background of the competencies for financial independence]. Utrecht: Nibud.
- NVVK. (2012). *Leidraad Wet gemeentelijke schuldhulpverlening* [Guidance Law municipal debt counseling]. Utrecht: NVVK.
- NVVK. (2015). *Jaarverslag 2015* [Annual report 2015]. Retrieved October 6, 2016, from <http://www.nvbk.eu/jaarverslag2015/>.
- Oudenampsen, D., & Van Vliet, K. (2007). *Vrijwillige inzet in de zorg en maatschappelijke ondersteuning* [Voluntary work in health care and social work]. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Oudenampsen, D., Nederland, T., & Stavenuiter, M. (2012). *Vrijwillig, effectief en efficiënt. Handreiking voor de inzet van vrijwilligers bij schuldhulpverlening* [Voluntary, effective and efficient. Guidance for the use of volunteers in debt counseling]. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Plempers, E., Scholten, C., Oudenampsen, D., Van Overbeek, R., Dekker, F., & Visser, G. (2006). *Hoe stevig is het cement? Positie van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties in de zorg* [How strong is the cement? Position of volunteers and voluntary organizations in health care]. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut/NIZW Zorg.
- Stavenuiter, M., & Nederland, T. (2014). *Lokaal en integraal. Vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeenten* [Local and integral. Design and implementation of debt counseling in sixty municipalities]. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Stewart, M. J., Makwarimba, E., Reutter, L. I., Veenstra, G., Raphael, D., & Love, R. (2009). Poverty, sense of belonging and experiences of social isolation. *Journal of Poverty*, 13(2), 173–195. doi:10.1080/10875540902841762.

- Tonkens, E. (2006). *De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving* [The ball is in the citizens court. Citizenship and public morality in a pluralistic and dynamic society]. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Van Bochove, M., & Verhoeven, I. (2014). Extra, evenknie of eigenaar. Samenwerkingspatronen tussen vrijwilligers en professionals [Extra, counterpart or owner. Collaboration patterns between volunteers and professionals]. In M. van Bochove, E. Tonkens & L. Verplanke (Eds.), *Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten? Nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn* (pp. 47–64). Den Haag: Platform31.
- Van Bochove, M., Verhoeven, I., & Roggeveen, S. (2013). Sterke vrijwilligers, volhardende professionals. Nieuwe verhoudingen door de Wmo [Strong volunteers, persevering professionals. New relationships due to the WMO]. In T. Kampen, I. Verhoeven & L. Verplanke (Eds.), *De affectieve burger: Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid* (pp. 187–203). Amsterdam: Van Gennep.
- Van Daal, H. J., Winsemius, A., & Plemper, E. (2005). *Vrijwilligers en beroepskrachten. Verslag van een verkennend onderzoek naar hun relatie* [Volunteers and professionals: Report of an exploratory study of their relationship]. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut/NIZW.
- Van der Klein, M., & Oudenampsen, D. (2010). *Lokale coördinatie: De onmisbare schakel. Adviezen aan vrijwilligersorganisaties in zorg en welzijn* [Local coordination: The vital link. Advice to voluntary organizations in care and welfare]. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Van der Schors, A., Van der Werf, M., & Schonewille, G. (2015). *Geldzaken in de praktijk 2015* [Money Matters in Practice 2015]. Utrecht: Nibud.
- Van der Tier, M., & Potting, M. (2015). *Een maatje voor iedereen. Een wetenschappelijke basis onder de methode maatjesproject* [A buddy for everyone. A scientific basis under the buddy project method]. Utrecht: Movisie.
- Van Geuns, R., Jungmann, N., & De Weerd, M. (2011). *Klantprofielen voor schuldhulpverlening* [Customer profiles for debt counseling]. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.
- Van Middendorp, J., & De Smet, E. (2016). *Ondersteuning bij de financiële administratie met inzet van vrijwilligers in Nederland. Overkoepelend beeld van lokale organisaties in Nederland* [Support in financial administration with help of volunteers in the Netherlands. Overarching picture of local organizations in the Netherlands]. Amsterdam: Landelijk Stimuleringsnetwerk Thuisadministratie.
- Verhoeven, I., & Tonkens, E. (2013). Wat de overheid van burgers wil. De framing van de veranderende verzorgingsstaat in Nederland en Engeland [What the government wants from citizens: The framing of the changing welfare state in the Netherlands and Great Britain]. In

SCHULDHULPVERLENING: KNELPUNTEN EN DILEMMA'S VAN COÖRDINATOREN

- T. van Kampen, I. Verhoeven & L. Verplanke (Eds.), *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid* (pp. 25–40). Amsterdam: Gennep.
- Visser, M., Gesthuizen, M., & Scheepers, P. (2013). Financiële spanning en informeel sociaal isolement. De rol van macro-economische omstandigheden en sociale zekerheidsuitgaven in 32 Europese landen in het decennium na de eeuwwisseling [Financial stress and informal social isolation. The role of macro-economic conditions and social security spending in 32 European countries in the decade after the turn of the century]. *Mens en Maatschappij*, 88(2), 128–149.
- Westhof, F., & De Ruig, L. (2015). *Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden* [Numbers of households with an overdraft in 2015. About debts of Dutch households and prevention options]. Zoetermeer: Panteia.