

WAT WERKT?

Eerder uit de schulden



HOE HALEN INWONERS DE STARTSTREEP? - BEGELEIDING BIJ DE AANVRAAG VAN EEN SCHULDREGELING



2024 | MAART

S. TONNON, P. PAKKERT, E. MAUSSEN, J. TE
BOEKHORST, E. VINK, T. MADERN



Deze publicatie maakt onderdeel uit van het project 'Eerder uit de schulden: wat werkt?'. In dit project wordt onderzoek gedaan naar het bereik en de effectiviteit van interventies voor mensen met betalingsachterstanden. De interventies die worden onderzocht vallen binnen vijf thema's (ook wel clusters genoemd). Het onderzoek naar de effectiviteit van interventies gericht op jongeren is daar één van. Meer informatie over het project is [hier](#) te vinden.

Het project wordt uitgevoerd door een breed consortium bestaande uit de volgende partners: Verwey-Jonker Instituut, CBS, Hogeschool Utrecht (HU), Pharos, Bureau Bartels, Save the Children, Valente, Gemeente Amsterdam, Gemeente Arnhem, Gemeente Deventer, Gemeente Gouda, Gemeente Haarlem en Gemeente Utrecht.

Dit onderzoek is gefinancierd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) met betrokkenheid van het ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de NWA ronde Schulden en Armoede.



Dit onderzoek is gefinancierd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) met betrokkenheid van het ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de NWA ronde Schulden en Armoede. Deze publicatie weerspiegelt de mening/onderzoeksresultaten van de publicerende partij(en). Het NWO is niet aansprakelijk voor enig gebruik dat gemaakt zou kunnen worden van de daarin opgenomen informatie

COLOFON

Auteurs

Susanne Tonnon, Eline Maussen en Julia te Boekhorst, Lectoraat Schulden en Incasso, Hogeschool Utrecht

Paulien Pakkert en Eleana Vink, Bureau Bartels

Citeren als: Tonnon, S.C., Pakkert, P., Maussen, E., te Boekhorst, J., Vink, E., Madern, T. (2024). TITEL VOLGT, Hogeschool Utrecht

Met dank aan:

De samenwerkingspartners: gemeente Utrecht, gemeente Gouda, gemeente Deventer en gemeente Haarlem

Foto gemaakt door [Lindsay Henwood](#) op [Unsplash](#)

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	6
2. De ondersteuning van de gemeenten	8
Gemeente Utrecht: de Coronasanering	8
Schuldhelpverleningsbeleid in grote lijnen	9
Type schuldregeling	9
Flankerende hulp	11
3. Uitval	13
Hoe is dit onderzocht	13
Hoe groot is de kans op instroom of uitval?	15
Welke cliënten hebben een hoger risico op uitval?	16
Hoelang duurt het om in te stromen in een schuldregeling?	18
4. Welzijn	20
Hoe is dit onderzocht	20
Hoe beïnvloedt instroom in een schuldregeling het welzijn van cliënten?	21
Hangt welzijn samen met uitvalrisico?	22
5. Ervaringen	23
Hoe is dit onderzocht?	23
Hoe stappen inwoners naar de gemeente toe voor hulp bij geldzaken?	23
Welke factoren dragen bij aan uitvalpreventie?	25
Welke effecten ervaren cliënten na instroom?	31
6. Terugval	33
Hoe is dit onderzocht	33
Hoe groot was het risico op terugval?	35
Welke kenmerken hangen samen met het risico op terugval?	35
Hangt de kwijtschelding samen met het risico op terugval?	37
7. Conclusie en aanbevelingen	38
Referenties	41
Bijlagen	43
Bijlage I: Schuldhelpverleningsbeleid gemeenten	44
Bijlage II: De enquête	46
Bijlage II: Kenmerken deelnemers enquête	47

Samenvatting

Schulden zijn van grote invloed op het leven van mensen. Het is van belang om mensen met schulden zo vroeg mogelijk te ondersteunen en de schuldenproblematiek op te lossen. Veel mensen met problematische schulden die naar de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn gestapt stoppen hun traject nog voordat ze hun aanvraag voor een schuldregeling kunnen afronden. Een veelbelovende aanpak om mensen met problematische schulden bij de instroom in een schuldregeling te ondersteunen is de Coronasanering van de gemeente Utrecht.

De interventie

De Coronasanering had als doel om de belasting van cliënten te beperken en de instroom in een schuldregeling te versnellen. Daarvoor werden drie middelen ingezet: praktische ondersteuning bij het verzamelen van de benodigde stukken, informatie uit systemen halen en het sneller doorzetten van dossiers naar de schuldregelaar. Daarnaast was het doel om cliënten sneller perspectief op een schuldenvrij leven te bieden. Om die reden kregen cliënten onder voorwaarden na twee jaar aflossen een kwijtschelding van maximaal € 1.000; wat zich bij een minimale afloscapaciteit vertaalde naar een totale looptijd van twee jaar in plaats van de toen nog gebruikelijke drie jaar.

Onderzoeksaanpak

De vraag in dit onderzoek was of deze maatregelen ertoe zouden leiden dat meer cliënten erin zouden slagen om hun aanvraag voor een schuldregeling af te ronden. Daarnaast was de vraag of een verkorte looptijd het risico op terugval zou verhogen. Om dit te onderzoeken zijn de uitval- en terugvalcijfers van vier gemeenten met elkaar vergeleken. Met een enquête onder Utrechtse cliënten is in kaart gebracht in hoeverre het welzijn van cliënten met de start van de regeling verbetert. In interviews is aan Utrechtse cliënten gevraagd wat hen geholpen heeft om de instroomfase vol te houden en hun aanvraag af te ronden.

Resultaten

Het risico op uitval tijdens de instroomfase was significant lager bij cliënten van de gemeente Utrecht dan bij de drie andere gemeenten. Ook bij correctie voor de hoogte van de schuld en de inkomensbron (uitkering versus inkomen uit werk) bleef het verschil tussen gemeenten significant. Er was geen verschil in de duur van de instroom: cliënten van de gemeente Utrecht hadden ongeveer even lang nodig om een aanvraag af te ronden als cliënten van de gemeenten Haarlem en Deventer; in Gouda duurde de instroom significant langer.

Uit de enquête kwam geen bewijs naar voren dat het welzijn van cliënten toeneemt op het moment dat de schuldeisers akkoord gaan met het voorstel tot een schuldregeling; vanwege de lage aantallen was het niet mogelijk om hierover sluitende uitspraken te doen.

Wat volgens cliënten van de gemeente Utrecht hielp om door te zetten was de behulpzaamheid en empathie van hun schuldhulpverlener, een goede bereikbaarheid van de schuldhulpverlener, duidelijkheid en transparantie over de stappen in het traject en een behapbare administratieve belasting. Wat hun twijfels over deelname aan het schuldhulpverleningstraject daarentegen

versterkte was het gevoel de controle uit handen te moeten geven, de oplopende vertraging in het traject en onvoorziene tegenvallers, zoals nagekomen vorderingen. De verkorte looptijd als gevolg van de kwijtschelding heeft er in hun beleving niet aan bijgedragen dat zij het tot de start van de schuldregeling hebben volgehouden.

In de kwantitatieve analyses zijn geen aanwijzingen gevonden voor een effect van de verkorte looptijd op terugval: op basis van de geanalyseerde data blijkt er geen samenhang te bestaan tussen een verkorte looptijd en het risico op terugval.

Aanbevelingen

Om uitval in de instroomfase te beperken kan op basis van deze resultaten worden aanbevolen om te zorgen voor snelheid door praktische ondersteuning en minder hoge eisen aan de compleetheid van het dossier. Daarbij is het zaak om de balans tussen snelheid en belasting voor de cliënt door onder andere nagekomen vorderingen te bewaken. Daarnaast blijkt een begripvolle en empathische bejegening bij te dragen aan een lage uitval, alsmede vormen van ondersteuning die de autonomie van cliënten zoveel mogelijk intact laat of zelfs versterkt. Een lage uitval dankzij een verkorte looptijd lijkt op basis van dit onderzoek niet waarschijnlijk.

1. Inleiding

Schulden hebben grote negatieve gevolgen voor zowel de mensen die het betreft als ook de maatschappij in zijn geheel. Mensen met schulden kampen vaak met gezondheidsproblemen en sociaal isolement (Van der Velden et al., 2022; in 't Veld, Westerbeek & Winters, 2016). Daarnaast ontstaan er maatschappelijke kosten in de vorm van een lagere arbeidsproductiviteit en ziekteverzuim, afschrijvingen bij schuldeisers en de kosten van uitkeringen. Het lukt mensen vaak niet om hun schulden zelf op te lossen. Als mensen eenmaal meerdere schuldeisers hebben, dan escaleren de schulden in hoog tempo (Moerman & Jungmann, 2023). Parallel lopende incassotrajecten, beslagen en vonnissen zorgen ervoor dat de totale schuld snel oploopt, waardoor het steeds moeilijker wordt om de volledige schuld af te lossen. Om schulden effectief op te lossen is dus het belangrijk dat de (gemeentelijke) schuldhulpverlening mensen met schulden in een vroeg stadium bereikt.

Tot op heden is het bereik van de schuldhulpverlening echter beperkt; ongeveer één op de zes huishoudens met problematische schulden is in beeld bij de schuldhulpverlening (CBS, 2020). Daarnaast vallen veel cliënten uit voordat er daadwerkelijk een schuldregeling kan starten. Van de inwoners die bij de gemeente aankloppen wegens schulden komt bijna een derde niet naar de intake (De Nationale Ombudsman, 2018). Van de cliënten die wel naar de intake komen valt nog eens ca. 40% uit voordat ze het traject tot de start van de schuldregeling kunnen afronden (van Logtestijn et al., 2019). Veelvuldig genoemde redenen om zich terug te trekken zijn de gestelde voorwaarden, schaamte, veel aan je hoofd hebben en een negatief beeld van de schuldhulpverlening bij het eigen netwerk (Vreugdenhil et al., 2014). Een deel van de cliënten zal het zelfstandig lukken om hun financiële problemen op te lossen, echter levert een kleinschalig kwalitatief onderzoek aanwijzingen op dat de schulden in de meeste gevallen van kwaad naar erger gaan (Vreugdenhil et al., 2014). De Nationale Ombudsman merkt dan ook op dat het hoge uitvalpercentage de toegang tot de Nederlandse schuldhulpverlening belemmert (De Nationale Ombudsman, 2018). Het hoge uitval risico vraagt om beleidsinnovatie, zodat het meer cliënten lukt om hun aanvraag door te zetten. In het kader van het project 'Eerder uit de schulden' zijn bij verschillende Nederlandse gemeenten veelbelovende beleidsinnovaties in kaart gebracht om mensen met schulden sneller te bereiken. Eén van die beleidsinnovaties was de zogenoemde Coronasanering van de gemeente Utrecht.

De gemeente Utrecht heeft in 2021 de Coronasanering ingevoerd; een pakket met maatregelen om cliënten met problematische schulden sneller en op een minder belastende manier naar een saneringskrediet toe te leiden en na twee jaar aflossen een bedrag van maximaal € 1.000,- kwijt te schelden. De verwachting was dat een snellere toeleiding, minder administratieve belasting en het vooruitzicht van een kortere aflosperiode het risico op uitval in de instroomfase kan verlagen. Tegelijkertijd waren er zorgen dat een snellere toeleiding en een kortere aflosperiode het risico op terugval na de start van de regeling zou kunnen doen toenemen. Om dit beleid te evalueren hebben het lectoraat Schulden en Incasso van de Hogeschool Utrecht (HU) en Bureau Bartels de Coronasanering op verschillende manieren onderzocht.

De evaluatie bestaat uit een combinatie van methoden. Het risico op uitval en terugval bij

schuldhulpverlening Utrecht is vergeleken met het risico op uitval en terugval in drie andere gemeenten: Haarlem, Gouda en Deventer. Omdat verschillen in risico in uitval en terugval niet uitsluitend aan de Coronasanering kunnen worden toegeschreven wordt allereerst het schuldhulpverleningsbeleid van deze vier gemeenten op hoofdlijnen beschreven (hoofdstuk 2 en bijlage 1). In hoofdstuk 3 is het risico op uitval op basis van registratiedata in kaart gebracht. De gemeenten Haarlem, Gouda en Deventer fungeerden in dit onderzoek als controlegroep voor de gemeente Utrecht. Verschillen tussen gemeenten zijn statistisch getoetst; daarbij is gecorrigeerd voor verschillen tussen gemeenten door indicatoren voor de kwetsbaarheid van cliënten in de analyse op te nemen. Met een enquête onder cliënten van de gemeente Utrecht is onderzocht of de start van de schuldregeling gepaard gaat met een toename van het welzijn van cliënten (hoofdstuk 4). Om de cijfers te kunnen duiden zijn cliënten van de gemeente Utrecht in diepte-interviews bevraagd over wat hen heeft geholpen om vol te houden en hun aanvraag door te zetten (hoofdstuk 5). En ten slotte is op basis van vroegsignaleringsdata van de vier gemeenten het risico op terugval in kaart gebracht (hoofdstuk 6).

Hoewel het onderzoek met grote zorgvuldigheid is uitgevoerd is een kritische noot op zijn plaats. Omdat het schuldhulpbeleid in de vier gemeenten op meer punten van elkaar verschilt dan de kenmerken van de Coronasanering, kunnen verschillen in uitval en terugval niet met zekerheid worden toegeschreven aan de Coronasanering. Ook andere verschillen in beleid of cliëntpopulatie kunnen hiervoor verantwoordelijk zijn. Het doel van het onderzoek is dan ook niet toetsend, maar beschrijvend en hypothesevormend. Enerzijds wordt het risico op uitval en terugval systematisch in kaart gebracht, anderzijds maakt een systematische beschrijving het mogelijk om onderbouwde hypothesen op te stellen over mogelijke verklaringen voor de verschillen in uitval en terugval.

De Coronasanering is ingevoerd in 2021; toen was de looptijd van een schuldregeling volgens de landelijke NVVK-richtlijn nog 36 maanden. Met ingang van juli 2023 is in heel Nederland de looptijd van schuldregelingen verkort naar 18 maanden. De Coronasanering kan met de verkorte looptijd gezien worden als een voorloper van dit beleid; de vraag naar effecten van een verkorte looptijd is door de landelijke invoering van de verkorte looptijd extra relevant geworden. Echter, dit onderzoek is met name gericht op de vraag hoe gemeenten uitval kunnen voorkomen. Andere mogelijke effecten van een verkorte looptijd, zoals hervatting van werk of lange termijn gezondheidseffecten worden in dit onderzoek niet belicht. Dit onderzoek mag dan ook beschouwd worden als een puzzelstukje; om de meerwaarde van een verkorte looptijd goed in kaart te brengen is meer onderzoek nodig.

2. De ondersteuning van de gemeenten

In dit onderzoek wordt het risico op uitval en terugval in vier gemeenten met elkaar vergeleken. Verschillen in uitval en terugval kunnen niet uitsluitend worden toegeschreven aan de Coronasanering; ook andere beleidsverschillen kunnen bijdragen aan uitval of terugval. Daarom worden in bijlage 1 de belangrijkste uitgangspunten van het schuldhulpverleningsbeleid van de vier gemeenten in grote lijnen beschreven. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de Coronasanering; het beleid dat centraal staat in dit onderzoek. Daarna wordt belicht in welk type schuldregeling cliënten instromen en de flankerende hulp die ze krijgen.

Gemeente Utrecht: de Coronasanering

Doel van de Coronasanering is om de cliënt zoveel mogelijk te ontzorgen. Hiervoor worden vier componenten ingezet:

1. Gegevens uit systemen halen: trajectbegeleiders verzamelen zoveel mogelijk informatie uit verschillende systemen, zoals de salarisstroomjes. Alleen wanneer dat niet lukt, wordt de cliënt alsnog gevraagd om de stukken aan te leveren.
2. Praktische ondersteuning: cliënten kunnen praktische ondersteuning krijgen van professionals die zelf een schuldregeling hebben doorlopen. Deze professionals met ervaring helpen met name bij het verzamelen van stukken die niet uit voorgenoemde systemen gehaald kunnen worden.
3. Sneller dossier doorzetten naar schuldregelaar: bij de Coronasanering zijn er minder voorwaarden gesteld aan de compleetheit van een dossier. Als men zo goed als zeker is van de afloscapaciteit wordt al overgegaan tot een saneringsvoorstel. Voorwaarde is wel dat alle schuldeisers en navorderingen van de Belastingdienst in beeld zijn. Zaken die niet strikt noodzakelijk zijn voor een saneringsvoorstel, zoals een recent polisblad van de zorgverzekering, worden later geregeld.
4. Verkorte looptijd dankzij kwijtschelding: na twee jaar aflossen kunnen cliënten onder voorwaarden een kwijtschelding krijgen van maximaal € 1.000,- per huishouden. Bij een minimale afloscapaciteit staat dat bedrag gelijk aan 12 maanden looptijd. De kwijtschelding heeft als voorwaarde dat de cliënt gedurende de 24 maanden van de regeling 1) geen nieuwe schulden maakt en 2) blijft afbetalen en 3) zich aan andere afspraken houdt.

Theoretische onderbouwing

De eerste drie bouwstenen van de Coronasanering zijn maatregelen om de administratieve belasting voor de client te beperken en de instroom te versnellen. Zowel de duur van de stabilisatiefase als de administratieve belasting zijn bekende struikelblokken voor instroom in schuldregelingen (van den Berg et al, 2020; Logtestijn et al, 2019; Van Jeveren & Spinder, 2021; Oomkens et al., 2022.) De praktische ondersteuners dragen daarnaast ook bij aan een empathische en oordeelsvrije bejegening; een veel benoemde behoefte van cliënten (Oomkens et al., 2023). Bij de praktische ondersteuner gaat het om mensen die zelf een schuldregeling hebben doorlopen of in armoede hebben geleefd. Zogenaamde mensen met ervaringskennis zijn over het algemeen beter in staat dan anderen om zich in cliënten te verplaatsen en om een oordeelsvrije, empathische houding aan te nemen (van Hoorn, Keuzenkamp & van der Meulen, 2020; Out, Odekerken & Stavenuiter, 2021). De verkorte looptijd biedt sneller perspectief op een schuldenvrij

leven; wellicht dat dit vooruitzicht cliënten kan motiveren om de instroomfase af te ronden en mee te werken aan de gevraagde inspanning en voorwaarden.

Interventietrouw

In interviews met 26 schuldhulpverleners van de gemeente Utrecht is in kaart gebracht in hoeverre het lukt om de verschillende componenten van de Coronasanering uit te voeren en met welke belemmeringen uitvoerders te maken krijgen. Uit die gesprekken blijkt dat de praktische ondersteuning zonder problemen wordt toegepast en veelvuldig wordt ingezet. De kwijtschelding werd door sommige trajectbegeleiders duidelijk benoemd om cliënten te motiveren voor de schuldregeling. Andere trajectbegeleiders waren terughoudend in het in het vooruitzicht stellen van de kwijtschelding, omdat ze niet zeker wisten of hun client wel in aanmerking zou komen voor een saneringskrediet en omdat ze niet zeker wisten of cliënten erin zouden slagen om zich aan de voorwaarden voor de kwijtschelding te houden, te weten: blijven afbetalen en geen nieuwe schulden maken. Wat betreft het raadplegen van systemen: het gebruik daarvan was wisselend en dus niet helemaal interventietrouw. Trajectbegeleiders zetten vraagtekens bij de meerwaarde van het raadplegen van systemen; informatie uit de systemen was beperkt en deels onvoldoende actueel. Daarnaast zorgde de inzet van de praktische ondersteuner al voor voldoende versnelling bij het verzamelen van de stukken. Het sneller doorzetten van incomplete dossiers werd volgens de trajectbegeleiders regelmatig ingezet, al was het vaak niet nodig door de inzet van de praktische ondersteuners. Ook was het doorzetten van incomplete dossiers onwettig voor trajectbegeleiders; het hielp wanneer de verschillende afdelingen goed met elkaar communiceerden over welke gegevens mochten ontbreken en welke absoluut noodzakelijk waren.

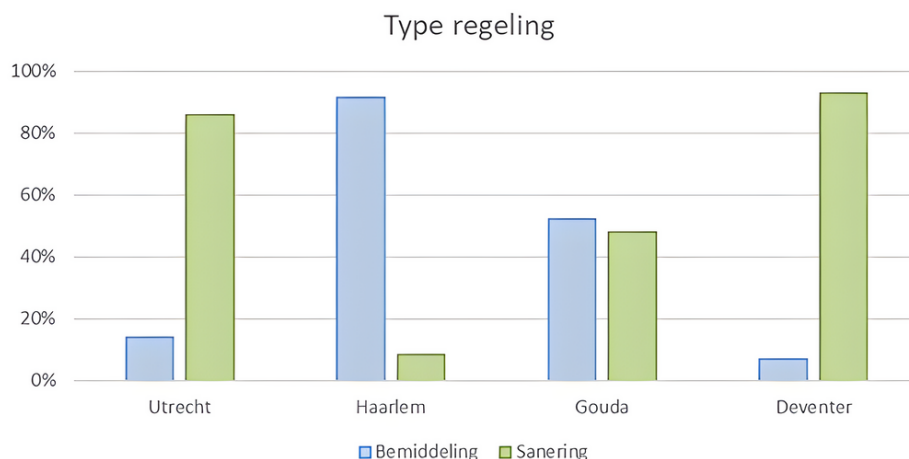
Schuldhulpverleningsbeleid in grote lijnen

In bijlage I is een tabel opgenomen met een beknopt overzicht van het schuldhulpverleningsbeleid van de vier gemeenten. Het beleid lijkt in grote lijnen met elkaar overeen te komen; de vraag is vooral hoe intensief de begeleiding in de praktijk is en hoe vaak deze daadwerkelijk wordt ingezet. Voor twee aspecten van de dienstverlening is uitgezocht hoe vaak die wordt ingezet: het type schuldregeling en de flankerende hulp.

Type schuldregeling

Op basis van registratiedata uit 2021/2022 is in kaart gebracht welke type schuldregeling cliënten in de verschillende gemeenten krijgen. Een saneringskrediet heeft als voordeel dat cliënten gedurende hun aflosperiode maar aan één schuldeiser terugbetalen. Ook ligt het aflospercentage gedurende de hele aflosperiode vast. Bij een bemiddeling wordt de afloscapaciteit elk jaar opnieuw berekend, omdat er rekening mee wordt gehouden dat de cliënt wellicht meer is gaan verdienen. Bemiddeling wordt dan ook vooral ingezet bij cliënten die werk hebben of in principe kunnen werken.

Op het moment van het onderzoek zijn er aanzienlijke verschillen tussen gemeenten wat betreft het type schuldregeling (zie figuur 1). In Utrecht en Deventer krijgt bijna iedereen een saneringskrediet; in Gouda is de verdeling ongeveer evenredig. In Haarlem krijgt op het moment van het onderzoek de overgrote meerderheid een schuldbemiddelingstraject; inmiddels stuurt schuldhulpverlening Haarlem ook aan op saneringskredieten. Het deel cliënten dat uiteindelijk een Wsnp-aanvraag indient omdat het minnelijke traject mislukt, valt buiten het kader van dit onderzoek.



Figuur 1: Type schuldregeling

Om te kijken of cliënten met bepaalde kenmerken vaker een bemiddelingstraject wordt aangeboden, of dat dit vooral afhangt van een principiële keuze van de gemeente voor een bepaald type traject is een regressieanalyse toegepast met de cliëntkenmerken als verklarende variabelen.

Bij een regressieanalyse wordt de samenhang tussen een afhankelijke variabele en meerdere onafhankelijke variabelen geschat. Dus, in hoeverre kunnen de hoogte van de schuld, de afloscapaciteit, gemeente en leeftijd voorspellen welke regeling iemand krijgt? De verklaarde variantie geeft aan in hoeverre de onafhankelijke variabelen (schuld, afloscapaciteit, etc.) samen in staat zijn om te voorspellen wat voor regeling iemand krijgt.

De b-waarde geeft aan in hoeverre het type regeling verandert wanneer de betreffende onafhankelijke variabele verandert. Dus: als je volwassenen neemt ten opzichte van jongeren, hoe groot is de kans dat de afhankelijke variabele 'schuldregeling' verandert van 'saneringskrediet' naar 'schuldbemiddeling'.

De p-waarde geeft aan of de samenhang tussen een onafhankelijke en een afhankelijke variabele significant is. Soms kan een b-waarde heel hoog of laag zijn, maar de waarde kan zo verschillen tussen individuen, dat de score heel onbetrouwbaar is en dus eigenlijk niet met vertrouwen geïnterpreteerd worden. Alleen de b-waarden met een p-waarde kleiner dan of gelijk aan 0,05 zijn betrouwbaar te interpreteren.

'Odds' heeft net een andere betekenis dan 'kans'. 'Odds' is de kans op uitkomst A gedeeld door de kans op alle andere uitkomsten. 'Kans' is de kans op uitkomst A gedeeld door de kans op alle uitkomsten, inclusief uitkomst A.

Alle kenmerken bij elkaar verklaren 62% van de variantie in type regeling (Nagelkerke $r^2=0,62$) en 86,3% van de casussen zijn correct ingedeeld. Hieruit blijkt dat de 'odds' op een saneringskrediet 2,65 keer zo groot is bij cliënten met een uitkering ten opzichte van cliënten met inkomen uit werk. Cliënten met een uitkering krijgen dus veel vaker een saneringskrediet dan cliënten met inkomen uit werk en dat is in lijn met het beleid schuldbemiddeling in te zetten wanneer er nog een kans bestaat op een inkomensstijging, bijvoorbeeld wanneer de client deeltijd werkt. Cliënten met een schuldenlast tot € 10.000 hebben een 3,94 keer zo grote 'odds' op een saneringskrediet als cliënten met een schuldenlast boven de € 10.000.

Tabel 1: Regressie kenmerken op saneringskrediet

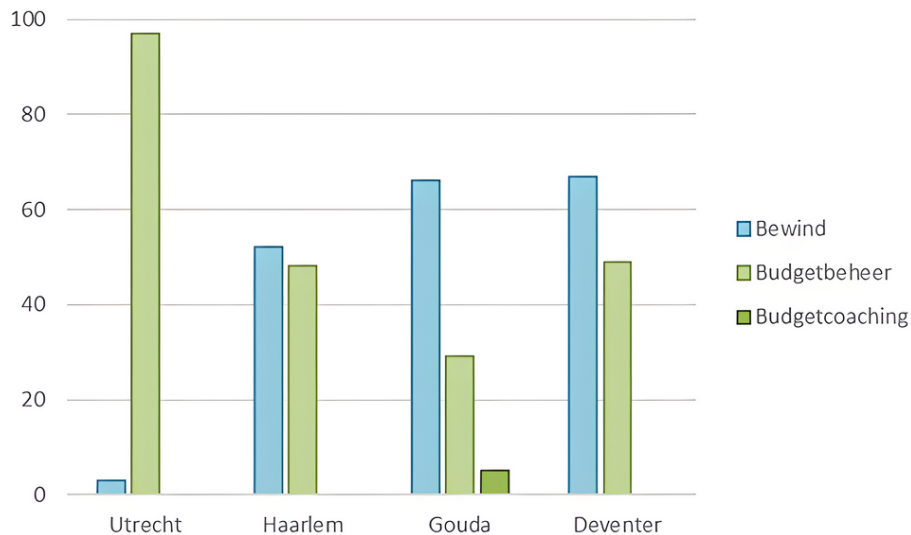
	b	p	odds
Uitkering t.o.v. inkomen uit werk	0,97	0,035*	2,65
Schuld tot € 10.000	1,37	0,007**	3,94
Schuld € 10.000 tot € 30.000	0,54	0,219	1,72
Schuld meer dan € 30.000		0,026*	
Afloscapaciteit € 0 tot € 50		0,363	
Afloscapaciteit € 50 tot € 100	-0,02	0,971	0,98
Afloscapaciteit meer dan € 100	-0,75	0,230	0,47
Utrecht	1,74	0,000**	5,68
Haarlem	-2,62	0,000**	0,07
Jongeren t.o.v. volwassenen	0,00	0,995	1,00

* p<0,05; ** p<0,01

Flankerende hulp

Naast een schuldregeling kunnen cliënten flankerende hulp krijgen bij financieel beheer in de vorm van budgetbeheer, bewind of budgetcoaching. In Utrecht kunnen cliënten ook nog praktische ondersteuning krijgen bij het verzamelen van de stukken die zij moeten aanleveren.

In figuur 2 is te zien welke flankerende hulp cliënten kregen die zijn ingestroomd in een regeling. Hierbij gaat het om een momentopname in de eerste drie maanden na het eerste gesprek. Als cliënten in de eerste drie maanden budgetbeheer kregen en later budgetcoaching, dan is alleen budgetbeheer te zien. Van de cliënten die zijn uitgevallen is deze informatie niet beschikbaar. Van de cliënten die uiteindelijk zijn ingestroomd in een schuldregeling kreeg 83% een vorm van flankerende hulp. Dat percentage varieert tussen 71% in Deventer en 93% in Utrecht. Haarlem (83%) en Gouda (81%) zitten er tussenin. Er valt op dat er grote verschillen tussen de gemeenten zijn in het type flankerende hulp dat wordt geboden. In Utrecht staat slechts 3% van de cliënten onder bewind, terwijl dat in Deventer en Haarlem ongeveer de helft is. Voor een deel is dit bewust beleid van de gemeente Utrecht; voor een deel wordt het percentage cliënten onder bewind onderschat, omdat in Utrecht cliënten met zware psychische problematiek en daklozen worden begeleid door een gespecialiseerde organisatie; dat maakt dat het aantal cliënten die onder bewind staan onderschat wordt. Echter gaat het hierbij om een klein deel van de populatie.



Figuur 2: Flankerende hulp van de cliënten die zijn ingestroomd

Uit een regressieanalyse blijkt dat met name de gemeente bepalend is voor het type flankerende hulp (zie tabel 2). Daarnaast hebben jongeren een hogere kans om onder budgetbeheer te komen dan onder bewind. Cliënten met een hoge afloscapaciteit hebben een hogere kans op budgetbeheer dan op bewind. Bij elkaar verklaren de variabelen 57% van de variantie in type flankerende hulp (Nagelkerke $r^2=0,57$); 86% van de gevallen wordt correct ingedeeld.

Tabel 2: Regressie kenmerken op type flankerende hulp

		b	p	odds
Jongeren t.o.v. volwassenen		-1,482	0,054	0,227
Uitkering t.o.v. inkomen uit werk		0,574	0,299	1,776
Gemeente	Utrecht		0,000	
	Haarlem	3,699	0,000	40,389
	Gouda	4,647	0,000	104,242
Afloscapaciteit	tot € 50		0,121	
	€ 50 tot € 100	-0,346	0,480	0,708
	meer dan € 100	-1,411	0,043	0,244
Hoogte schuld	tot € 10.000		0,728	
	€ 10.000 tot € 30.000	0,132	0,791	1,142
	meer dan € 30.000	-0,284	0,637	0,753

3. Uitval

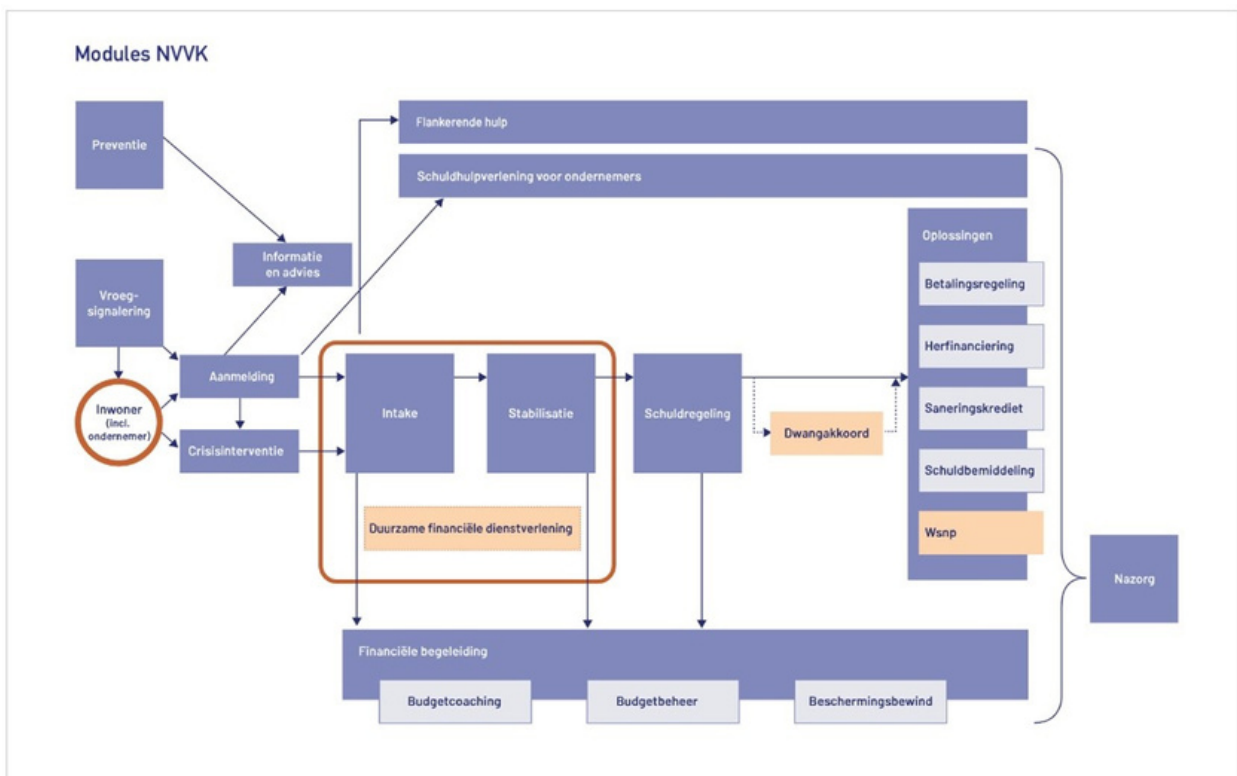
Om te bepalen of de Coronsanering bijdraagt aan een beter bereik van mensen met problematische schulden is het risico op uitval bij vier gemeenten in kaart gebracht. Hierbij gaat het om uitval in de periode tussen de intake en de feitelijke start van de schuldregeling. Alle vier gemeenten waren onderdeel van het consortium van het project 'Eerder uit de schulden'. De registratiedata uit deze vier gemeenten zijn niet representatief voor alle Nederlandse gemeenten; het percentage huishoudens met een laag inkomen ligt duidelijk hoger dan in heel Nederland.[1] Ook heeft de gemeente Utrecht een hoger percentage huishoudens met een laag inkomen dan de drie controle-gemeenten. Om toch tot een eerlijke vergelijking te komen zijn verschillende kenmerken in kaart gebracht die verband kunnen houden met uitval, zoals de hoogte van de afloscapaciteit en de belangrijkste inkomstenbron. Het verschil tussen gemeenten is gecorrigeerd met deze kenmerken en statistisch getoetst.

Hoe is dit onderzocht

Uitval is gedefinieerd als cliënten die een schuldregeling nodig hebben, maar die niet krijgen. Het gaat dus om cliënten bij wie tijdens de intake is vastgesteld dat er sprake was van problematische schulden en die vervolgens met hun traject gestopt zijn zonder een aanvraag voor een schuldregeling af te ronden. Deze vorm van uitval is onderzocht bij 799 cliënten die zich in de periode 1 juli 2021 tot 1 april 2022 wegens problematische schulden hebben aangemeld bij de gemeenten Utrecht, Haarlem, Gouda en Deventer. Het doel was om te achterhalen hoe groot de kans is dat cliënten in het traject blijven tot de schuldeisers akkoord kunnen gaan met het voorstel van de schuldhulpverlener. Andersom was de vraag: hoe groot is het risico dat cliënten uitvallen voordat schuldeisers akkoord kunnen gaan met het voorstel van de schuldhulpverlener? Zie figuur 3 voor een visualisatie van de fases van schuldhulpverlening.

Uitval is onderzocht in de periode tussen de intake en de feitelijke start van de schuldregeling. Een regeling gaat feitelijk van start wanneer zowel client als schuldeisers akkoord zijn met het voorstel van de schuldhulpverlener. Echter, op papier valt ook een deel van de fase voor de feitelijke start van de regeling binnen de looptijd van de schuldregeling. De client start namelijk met sparen van de aflostermijnen op het moment dat hij de aanvraag indient bij de schuldregelaar. Nadat de aanvraag is ingediend heeft de schuldregelaar 120 dagen om bij de schuldeisers de hoogte van de openstaande vordering op te vragen, de maximale aflossing te berekenen, een voorstel naar de schuldeisers te sturen en akkoord van alle schuldeisers te krijgen. Wanneer de schuldeisers akkoord zijn met het voorstel van de schuldhulpverlener, dan wordt de gespaarde aflossing ingezet en gaat de schuldregeling met terugwerkende kracht in vanaf de datum waarop de hoogte van de openstaande vordering bij de schuldeisers is opgevraagd.

[1] Percentage huishoudens met laag inkomen: Landelijk: 4,4%; Utrecht: 5,7%; Deventer: 5,1%; Gouda: 4,5%; Haarlem: 4,5%. Statline (2022). Laag een langdurig laag inkomen; huishoudenskenmerken, regio (indeling 2022). <https://opendata.cbs.nl/dataportaal/#/CBS/nl/>



Figuur 3: Fases van de schuldhulpverlening (NVVK, z.d.)

Cliënten die geen schuldregeling nodig hadden zijn er zoveel mogelijk uit gefilterd, zoals cliënten die toch op een andere manier hun schulden konden oplossen, of cliënten die geholpen zijn met een adviesgesprek. Cliënten bij wie de schuldeisers niet akkoord gingen met het voorstel en een Wsnp-aanvraag hebben ingediend zijn opgeteld bij de groep die nog bezig was met hun aanvraag. Wanneer de Wsnp-aanvraag was goedgekeurd, dan telden ze mee als 'ingestroomd'.

Om een eerlijke vergelijking tussen gemeenten te kunnen maken van het risico op uitval tijdens de instroom, zijn verschillende indicatoren van de ernst van de problematiek en de kwetsbaarheid van de cliënt in kaart gebracht (zie tabel 3). Cliënten van schuldhulpverlening Deventer ontvingen bijvoorbeeld grotendeels een uitkering; in Utrecht en Haarlem hadden aanzienlijk meer cliënten inkomen uit werk. Dit soort verschillen kunnen het risico op uitval beïnvloeden. Door deze kenmerken op te nemen in een regressieanalyse is het mogelijk om voor deze verschillen te corrigeren; de groepen zijn dan vergelijkbaar op de kenmerken die in de analyse zijn opgenomen. Gemeenten verschilden significant op leeftijd[2], hoogte schuld, afloscapaciteit en uitkering versus inkomen uit werk.

[2] In de groep cliënten van de gemeente Haarlem zaten minder jongeren. Haarlem biedt voor jongeren het programma New Future aan, en dat programma werd toen der tijd nog uitgevoerd door een externe partij, waardoor de gemeente niet beschikte over de data van deze cliënten.

Tabel 3: Kenmerken cliëntent, ‡

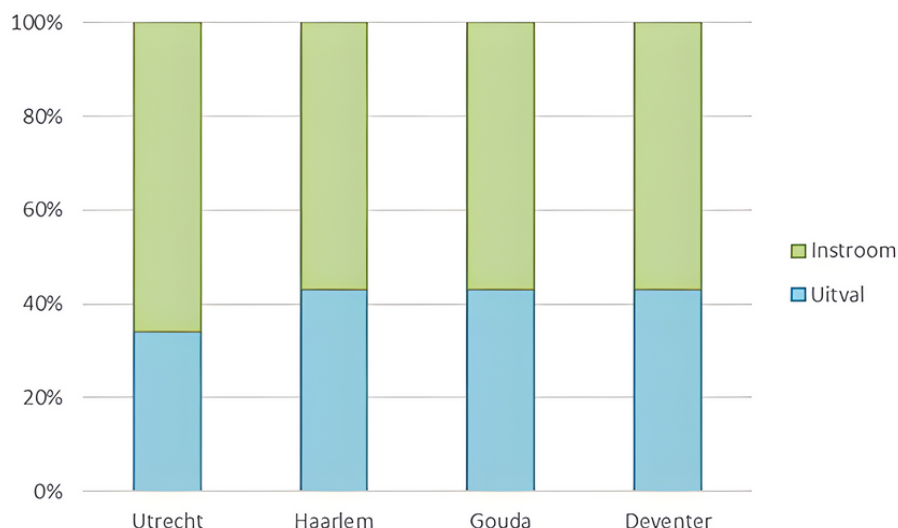
		Utrecht		Haarlem		Gouda		Deventer		Totaal	
		n=302		n=152		n=120		n=224		n=799	
		%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Leeftijd	18 tot 27 jaar	33%	101	11%	16	20%	24	21%	48	24%	189
	27 tot 40 jaar	26%	79	37%	56	39%	47	29%	64	31%	246
	40 tot 65 jaar	36%	109	45%	68	37%	44	46%	104	41%	325
	65 jaar en ouder	4%	13	8%	12	4%	5	4%	8	5%	38
	Gemiddelde	38 ^a		42 ^b		39		40		39	
Hoogte schuld	tot € 10.000	49% ^a	116	28% ^b	24	-	-	36% ^b	49	40%	227
	€ 10.000 tot € 30.000	34% ^b	81	45% ^b	38	-	-	30% ^a	42	33%	188
	Meer dan € 30.000	18% ^a	42	27% ^b	23	-	-	34% ^b	47	27%	150
	Gemiddelde	€ 25.718 ^a		€ 36.435 ^b		-		€ 37.206 ^b		€ 39.390	
Aflos- capaciteit	€ 0 tot € 50	24% ^a	45	28% ^a	23	-	-	18% ^a	22	22%	95
	€ 50 tot € 100	65% ^a	121	48% ^b	39	-	-	54% ^b	65	58%	249
	Meer dan € 100	11% ^a	21	23% ^b	19	-	-	28% ^b	34	20%	84
	Gemiddelde	€ 101		€ 157		-		€ 123		€ 125	
Inkomens- bron	Uitkering	73% ^a	199	73% ^a	69	-	-	90% ^b	107	75%	440
	Inkomen uit werk	27% ^a	74	27% ^a	25	-	-	10% ^b	12	25%	148

† Cellen met verschillende letters verschillen significant van elkaar bij p=0,05.

‡ Er worden alleen percentages weergegeven wanneer minimaal 50% van de gegevens bekend waren.

Hoe groot is de kans op instroom of uitval?

De belangrijkste vraag van dit onderzoek was het risico op uitval tijdens de instroomfase. Van de cliënten die zich met problematische schulden bij de gemeente hadden gemeld, lukte het gemiddeld[3] 60% om een schuldregeling af te ronden; gemiddeld viel 40% uit. Er waren echter aanzienlijke verschillen tussen de gemeenten: in Haarlem, Gouda en Deventer viel ruim 40% uit, in Utrecht lag het risico op uitval met 34% significant lager.

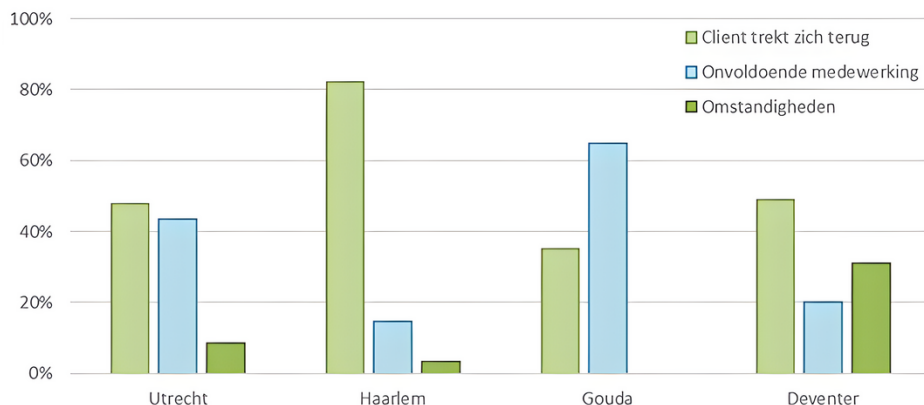


Figuur 4: Risico op uitval vanaf intake tot akkoord schuldeisers

Bij uitval zijn grofweg drie categorieën te onderscheiden: de cliënt verbreekt het contact (verschijnt niet meer op afspraken en reageert niet op mailtjes of appjes), de cliënt geeft expliciet aan niet meer mee te willen werken aan de aanvraag of de gemeente verbreekt de samenwerking

[3] Hierbij gaat het om het gemiddelde van de gemeenten. Dat betekent dat de 120 cliënten van de gemeente Gouda net zo zwaar meewegen als de 303 cliënten van de gemeente Utrecht.

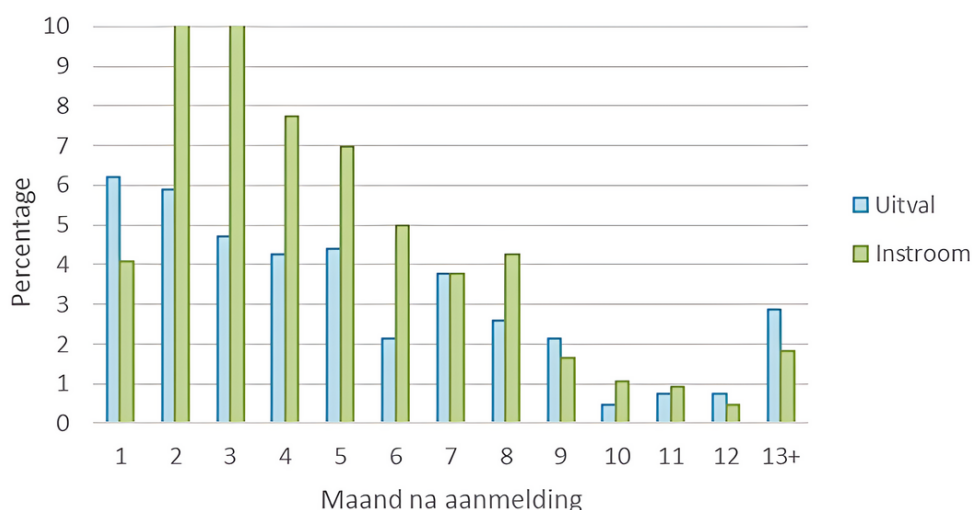
vanwege gebrek aan medewerking vanuit de client. Ten slotte kunnen ook omstandigheden een schuldregeling onmogelijk maken, zoals een client die wil scheiden maar wie het niet lukt om te scheiden, waardoor er geen uitkering kan worden aangevraagd. De gemeenten verschillen in het percentage trajecten dat op initiatief van de gemeente respectievelijk op initiatief van de cliënt is beëindigd. In Haarlem ligt het initiatief voor beëindiging van het traject meestal bij de cliënt, terwijl het bij de andere gemeenten vaak de gemeente zelf is die het traject beëindigt.



Figuur 5: Initiatief voor beëindiging traject

Welke cliënten hebben een hoger risico op uitval?

De kans op instroom is het hoogst in de tweede en derde maand na aanmelding en neemt daarna geleidelijk af (zie figuur 6). Het risico op uitval is het hoogst in de eerste maand en neemt daarna geleidelijk af. Daar moet wel bij worden vermeld dat uitval tussen aanmelding en intake niet is meegenomen, omdat van deze cliënten niet bekend was of het ging om problematische schulden. De uitval in de eerste maand wordt dus nog onderschat.



Figuur 6: Aantal maanden tot instroom of uitval

Uit een regressieanalyse[4] blijkt dat het risico op uitval verhoogd is bij cliënten met inkomen uit werk ten opzichte van cliënten met een uitkering en bij cliënten met een lage schuld ten opzichte van cliënten met een hogere schuld. Jongeren vallen vaker uit dan volwassenen, maar dat verband verdwijnt als ook rekening wordt gehouden met uitkering/inkomen uit werk en hoogte

[4] Vanwege teveel ontbrekende gegevens op de kenmerken zijn de gemeenten Deventer en Haarlem niet meegenomen in deze analyse.

schuld.[5] Daarbij moet wel in het achterhoofd gehouden worden dat jongeren vaak intensievere begeleiding krijgen in het schuldhulpverleningstraject dan volwassenen; we weten niet hoe hoog de uitval was geweest als zij dezelfde begeleiding hadden gekregen als volwassenen. Alle kenmerken bij elkaar verklaren 10% van de variantie in uitval versus instroom (Nagelkerke $r^2=0,10$); 77% van de gevallen wordt correct ingedeeld.

Tabel 4: Regressie kenmerken op uitval t.o.v. instroom

	b	p	odds
Jongeren t.o.v. volwassenen	0,26	0,437	1,30
Uitkering t.o.v. salaris	-1,00	0,002**	0,37
Schuld tot € 10.000		0,101	
€ 10.000 tot € 30.000	-0,29	0,374	0,75
meer dan € 30.000	-0,92	0,032*	0,40
Gemeente Utrecht t.o.v. Gouda	-0,80	0,013*	0,44

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$

Wanneer het risico op uitval wordt uitgesplitst voor type inkomensbron en hoogte schuld (tabel 5), dan is te zien dat met name in de groep cliënten met inkomen uit werk het risico op uitval snel oploopt naarmate de schuld kleiner wordt. Het risico op uitval wordt in deze analyse veel lager geschat dan in figuur 4; dat komt omdat in tabel 5 cliënten niet zijn meegenomen van wie inkomensbron en hoogte schuld niet bekend waren, dus cliënten die vroeg in het traject zijn uitgevallen. Het absolute risico op uitval wordt in tabel 5 dus onderschat; wel kunnen wij concluderen dat in deze groep cliënten het risico op uitval hoger is bij een lage schuld en bij inkomen uit werk ten opzichte van een uitkering. Ondanks correctie voor deze kenmerken blijft het verschil tussen gemeenten significant; het risico op uitval is in de gemeente Utrecht dus significant lager dan in Gouda.

Tabel 5: Risico op uitval naar inkomensbron en hoogte schuld

Hoogte schuld	Uitkering (n=212)		Inkomen uit werk (n=73)		Totaal (n=285)	
	n	%	n	%	n	%
tot € 10.000	20	21%	13	52%	33	27%
€ 10.000 tot € 30.000	12	18%	11	39%	23	24%
meer dan € 30.000	8	17%	4	20%	12	18%
Totaal	40	19%	28	38%	68	24%

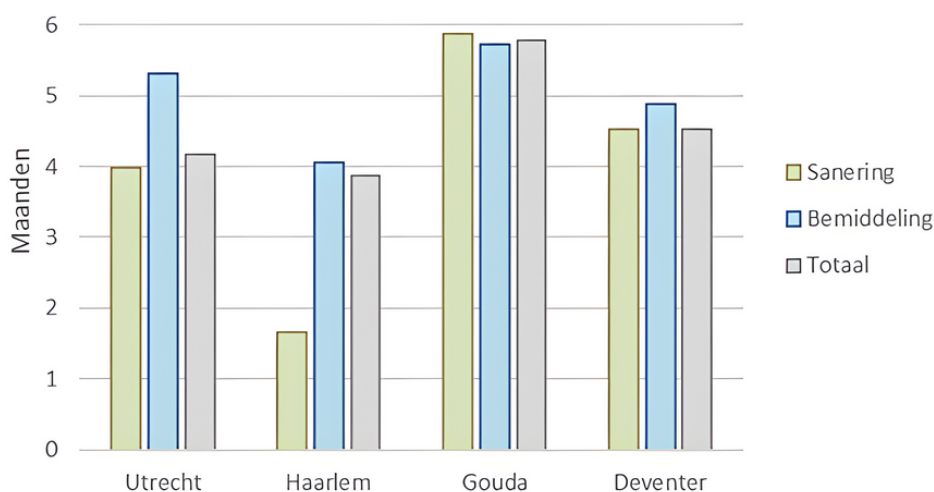
Cliënten die uitvallen hebben vaak ook geen ondersteuning gehad in de vorm van budgetbeheer, bewind, budgetcoaching, of (alleen bij de gemeente Utrecht) praktische ondersteuning. Voor een

[5] Er is eerst biviaat gekeken naar de samenhang van elk kenmerken met uitval; in een tweede stap zijn alle kenmerken tegelijkertijd meegenomen.

deel komt die samenhang tot stand simpelweg doordat het opstarten van flankerende hulp tijd kost; veel cliënten vallen simpelweg uit voordat het de gemeente lukt om flankerende hulp te regelen of om de client van de noodzaak hiervan te overtuigen. Het kan ook zo zijn dat vroegtijdige ondersteuning kan helpen om uitval te voorkomen; of dat echt zo is kunnen wij helaas niet zeggen op basis van deze data.

Hoelang duurt het om in te stromen in een schuldregeling?

Een belangrijk doel van de Coronasanering was een snellere instroom van cliënten in een schuldregeling. Daarom was een tweede belangrijke vraag van het onderzoek: hoe lang het duurt voordat cliënten een aanvraag voor een schuldregeling kunnen afronden. Vanaf de aanmelding[6] duurt het gemiddeld 4,9 maanden voordat cliënten kunnen starten met afbetalen. De duur van de instroom varieert tussen de 3,9 en 5,8 maanden. In Gouda duurt de toeleiding significant langer dan in Utrecht, Haarlem of Deventer. De toeleiding naar een saneringskrediet duurt in Utrecht en Haarlem korter dan de toeleiding naar bemiddeling; in Gouda en Deventer is er geen verschil.



Figuur 7: Aantal maanden van aanmelding tot feitelijke start regeling

Om te achterhalen of de gemeenten ook van elkaar verschillen wanneer er gecorrigeerd wordt voor kenmerken, is een regressieanalyse gedraaid (zie tabel 6). Jongeren doen langer over het afronden van hun aanvraag dan volwassenen. Ook cliënten met inkomen uit werk doen er net iets langer over dan cliënten met een uitkering. De samenhang van deze kenmerken met duur instroom is echter bescheiden: alle variabelen bij elkaar verklaren 12% van de variantie in de duur van de instroom ($r^2=0,12$).[7] Er zijn nog veel factoren die invloed hebben op de duur van de instroom die nu nog niet gemeten zijn. Daarbij valt te denken aan factoren waarvan uit de praktijk bekend is dat ze stabilisatie bemoeilijken, zoals grote schommelingen in het inkomen, overbesteding of gebrek aan inzicht in de vaste lasten.

[6] Als startdatum is de datum van de aanmelding gebruikt; in Utrecht is de datum van het eerste gesprek gebruikt.

[7] Adjusted $r^2=0,119$

Tabel 6: Regressie kenmerken op duur instroom

	b	Standardized beta	p
Gemeente Gouda t.o.v. Utrecht	64,693	0,297	0,001**
Jongeren t.o.v. volwassenen	43,068	0,201	0,001**
Uitkering t.o.v. inkomen uit werk	-31,469	-0,151	0,013*
Budgetbeheer	18,887	0,091	0,255
Saneringskrediet t.o.v. schuldbemiddeling	-15,637	-0,093	0,292
Schuld hoger dan € 30.000	-12,236	-0,065	0,341
Bewind	-10,841	-0,056	0,446
Gemeente Haarlem t.o.v. Utrecht	-11,853	-0,063	0,520
Schuld tot € 10.000 t.o.v. hogere schuld	6,912	0,040	0,548

* p<0,05; ** p<0,01

4. Welzijn

De onderzoeksvraag was of het welzijn van cliënten toeneemt wanneer de schuldeisers akkoord zijn met het voorstel van de schuldregelaar en de cliënt feitelijk kan starten met de schuldregeling.

Hoe is dit onderzocht

Om dit te onderzoeken is een enquête afgenomen bij cliënten van de gemeente Utrecht, bestaande uit drie herhaalmetingen: 1) kort na de intake bij de gemeente, 2) drie maanden na de intake en 3) zes maanden na de intake. De verwachting was dat cliënten die tussen het intakegesprek en de tweede of derde meting met een schuldregeling waren gestart een grotere toename in welzijn zouden rapporteren dan cliënten die op dat moment (nog) niet waren gestart. Met start wordt bedoeld: de datum waarop de schuldeisers akkoord gaan met het voorstel van de schuldregelaar, en dus de feitelijke start van de regeling.[8]

Cliënten met een intakegesprek bij de gemeente Utrecht in de periode juli 2022 tot maart 2023 zijn benaderd om deel te nemen aan de enquête. Eerst ontvingen zij een sms-bericht met een korte toelichting en een link naar de digitale vragenlijst (zie bijlage I). Bij geen reactie werden ze na enkele dagen telefonisch benaderd om de vragen door te nemen. Hierbij is benadrukt dat deelname niet verplicht is en losstaat van de verdere schuldhulpverlening. Uiteindelijk hebben 151 cliënten meegedaan aan de eerste meting (33% van het totaal aantal intakes in de meetperiode), 78 cliënten aan de tweede meting (17% van de intakes) en 49 aan de derde meting (11% van de intakes).

De enquête bestond uit zeven meerkeuzevragen enerzijds over het vertrouwen dat cliënten op dat moment in de hulp van de gemeente hadden, en anderzijds over het welzijn van de cliënt op dat moment (zie bijlage I). Onder welzijn zijn de volgende uitkomstmaten gemeten: ervaren zenuwen, ervaren verdriet, gevoel van controle, ervaren mate van problemen, zorgen over geld en preoccupatie met geld. Al deze uitkomstmaten zijn in verband met de haalbaarheid en vanwege het streven naar een hoge respons met één item gemeten.[9]

Uit analyses blijkt dat de respondenten al bij de eerste meting behoorlijk hoog scoorden op vertrouwen in de gemeente[10]. Dit wijst op een plafondeffect, waarbij verbetering niet goed te detecteren is. Een groei in vertrouwen is nauwelijks mogelijk. Het plafondeffect kan wijzen op vertekening door selectie: cliënten met een lager vertrouwen in de gemeente hebben mogelijk minder vaak deelgenomen aan de enquête, waardoor zij ondervertegenwoordigd zijn in de steekproef. De factor vertrouwen in de gemeente is daarom niet verder meegenomen in de analyses. Op de andere uitkomstmaten is wel sprake van spreiding en waren er ook cliënten die laag scoorden.

[8] Zie kader op p. 12: er zijn twee startmomenten van een schuldregeling: 1) de datum waarop de client de aanvraag indient op basis waarvan een voorstel wordt berekend; en 2) de datum waarop alle schuldeisers akkoord zijn met het voorstel.

[9] Alle uitkomstmaten zijn gemeten op een schaal van 1 tot 3. De enquête items zijn zo gecodeerd dat altijd geldt: hoe hoger de score, hoe positiever het beeld is.

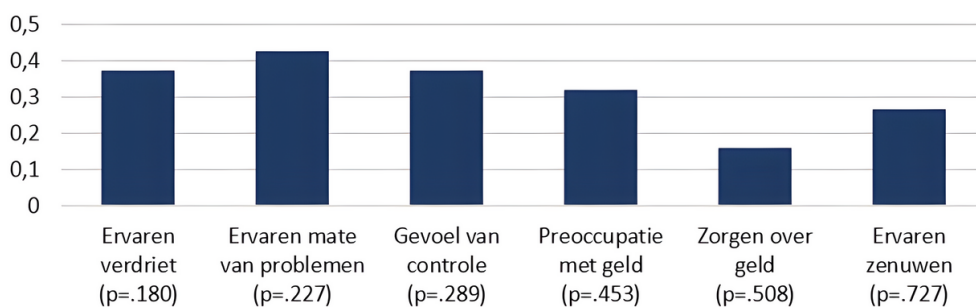
[10] Vertrouwen in de gemeente: $M = 2,69$, $SD = 0,48$.

Als aanvulling op de enquêtedata zijn, met toestemming van de cliënten, registratiedata zoals datum intakegesprek, feitelijke startdatum schuldregeling en type schuldregeling opgevraagd bij de gemeente Utrecht. Bijlage 11 bevat een tabel met de kenmerken van de steekproef. Zoals eerder genoemd hebben 29 respondenten niet deelgenomen aan de derde meting (zes maanden na de intake). De meeste van deze respondenten waren op dat moment tevens uitgevallen uit het schuldhulpverleningstraject en ontvingen geen ondersteuning meer van de gemeente. Over de totale steekproef bekeken zijn de meeste respondenten ingestroomd in een saneringskrediet of zijn nog niet feitelijk gestart met een schuldregeling. Ook herfinanciering of een betalingsregeling en duurzame financiële dienstverlening (DFD) komen in de steekproef voor. Voor een paar respondenten geldt zij nog naar een schuldregeling toegeleid werden op het moment van dataverzameling.[11]

Hoe beïnvloedt instroom in een schuldregeling het welzijn van cliënten?

De verwachting was dat de feitelijke start van een schuldregeling een positief effect zou hebben op het welzijn van de cliënt.

In figuur 8 is het verschil in welzijn te zien tussen de meetmomenten voor en na de start van de schuldregeling (afhankelijk van het startmoment van de cliënt betreft dit het verschil tussen de eerste meting met de tweede of derde meting). De verschillen blijken niet significant, dat wil zeggen: cliënten die zijn ingestroomd gaan niet significant vooruit in ervaren welzijn (zie p-waarden in figuur).[12] Statistisch gezien kan de grootte van de steekproef hier een rol bij spelen. Bij veel respondenten duurde het langer dan zes maanden voordat alle schuldeisers akkoord waren, daarom is bij slechts 19 respondenten een enquête na instroom afgenomen. Door de kleine steekproef is de kans om significantie aan te tonen klein. Aan de andere kant kan op basis van de data ook niet worden uitgesloten dat er daadwerkelijk geen significante verbetering van het welzijn heeft plaatsgevonden.

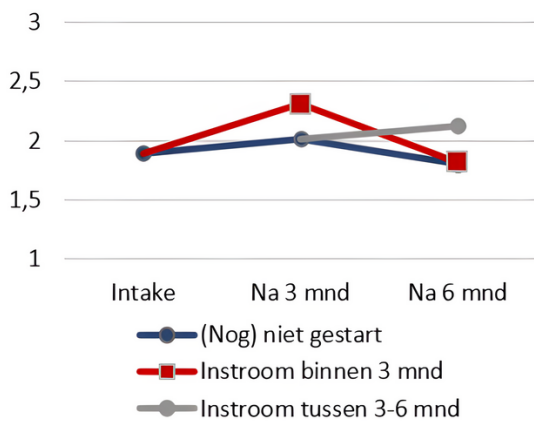


Figuur 8: Verschilscore (3-punt schaal) tussen meting voor en na instroom (n=19)

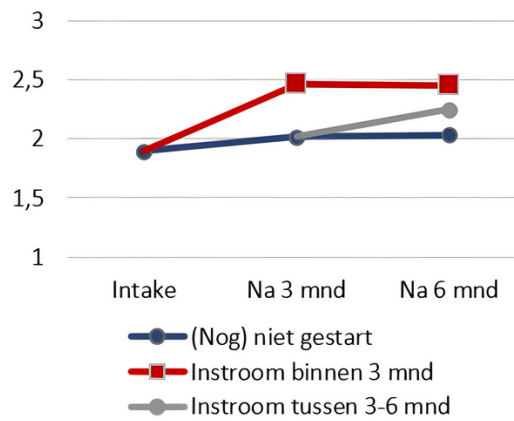
Om toch een beeld van de vooruitgang te schetsen is in figuren 9 t/m 11 de ontwikkeling afgebeeld voor de drie uitkomstmaten met de grootste verschillen: ervaren verdriet, ervaren mate van problemen en gevoel van controle. In de betreffende figuren (n=78) is te zien dat drie maanden na intake steeds eenzelfde patroon optreedt: cliënten die op dat moment zijn gestart met een schuldregeling (n=13) scoren gemiddeld iets hoger (maar niet significant hoger) dan cliënten die dan nog niet zijn ingestroomd (n=65). Op meetmoment drie is dat patroon niet te zien: soms gaan ingestroomde cliënten meer vooruit dan niet ingestroomde cliënten, soms is er tegelijkertijd ook een toename te zien bij cliënten die niet zijn ingestroomd.

[11] De data zijn in november 2023 vastgesteld. Eventuele veranderingen (zoals instroom) die daarna hebben plaatsgevonden zijn daarom niet in de analyses op de enquêtedata meegenomen.

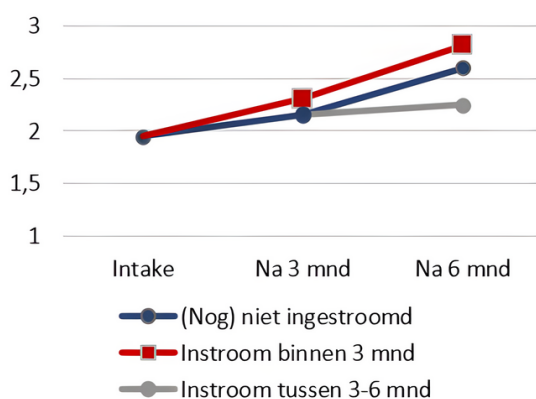
[12] Hiervoor is gebruik gemaakt van de non-parametrische paired-samples sign toets (n=19). Een p-waarde groter dan p=.05 duidt een niet significant verschil aan.



Figuur 9: Ervaren verdriet



Figuur 10: Mate van problemen



Figuur 11: Gevoel van controle

Hangt welzijn samen met uitvalrisico?

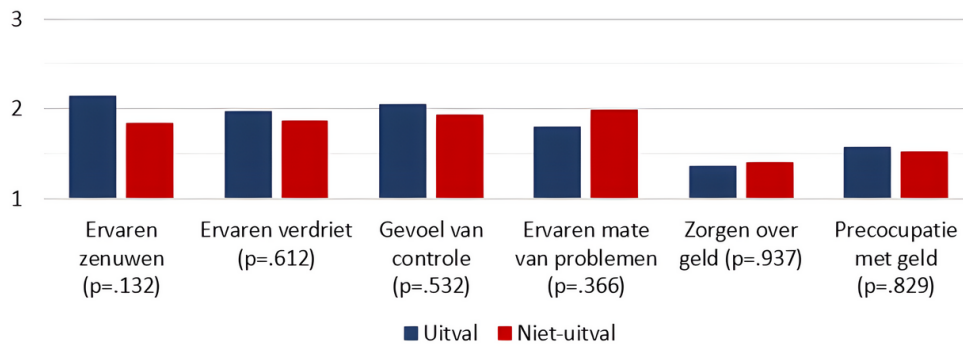
Tot slot is onderzocht of het welzijn van inwoners rond het intakegesprek verband houdt met eventuele uitval later in de tijd. Zo is geanalyseerd of de respondenten die vroegtijdig zijn gestopt met hun schuldhulptraject en de groep die is ingestroomd in een regeling (niet-uitval)[13] van elkaar verschilden op de volgende uitkomstmaten[14]:

1. Ervaren zenuwen
2. Ervaren verdriet
3. Gevoel van controle
4. Ervaren mate van problemen
5. Zorgen over geld
6. Preoccupatie met geld

Op de bovengenoemde uitkomstmaten zijn geen significante verschillen gevonden tussen de groep uitval en de groep niet-uitval (figuur 12). Het welzijn van deze twee groepen verschilt dus niet van elkaar op het moment dat ze bij de gemeente aanklopten voor hulp. Deze uitkomstmaten lijken dan ook geen voorspellende waarde te hebben voor het uitvalrisico in de periode tussen intake en feitelijke start van de regeling.

[13] De groep niet-uitval bevat ook enkele cliënten die op het moment van de dataverzameling nog worden toegeleid naar een schuldhulptraject.

[14] Hiervoor is gebruik gemaakt van de non-parametrische Mann-Whitney U toets.



Figuur 12: Gemiddelden per uitkomstmaat voor de groepen uitval (n=28) en niet-uitval (n=50)

5. Ervaringen

Als aanvulling op het kwantitatieve onderzoek op basis van de registratiedata (hoofdstuk 3) en de enquête over welzijn (hoofdstuk 4) was de vraag hoe cliënten de ondersteuning door de gemeente Utrecht ervaren en wat hen helpt de instroomfase vol te houden.

Hoe is dit onderzocht

Er zijn in totaal 17 diepte-interviews gehouden met cliënten met een schuldregeling bij de gemeente Utrecht. De respondenten zijn geworven via de enquête: na de tweede enquête zijn alle respondenten gevraagd voor een vrijwillig diepte-interview over hun ervaring met de ondersteuning van de gemeente. Vervolgens is geselecteerd op cliënten die daadwerkelijk een schuldhulptraject zijn gestart, zoveel mogelijk cliënten met een saneringskrediet, ter vergelijking aangevuld met cliënten met een andere schuldregeling bij de gemeente. De interviews zijn afgenomen tussen december 2022 en augustus 2023.

De interviews zijn telefonisch afgenomen met behulp van een semigestructureerd interviewschema. Allereerst is open gevraagd naar de ervaring met de gemeente Utrecht en de hulp die de cliënten ontvangen. Vervolgens is doorgevraagd op een aantal specifieke aspecten van/rondom deze hulp: de aanleiding van het contact, de verwachtingen vooraf, gezondheid en welzijn, eventuele twijfels naar aanloop van het traject, de stabilisatiefase, de mogelijke kwijtschelding van de restschuld en verkorting van de looptijd (als het een saneringskrediet betrof), de ervaren vooruitgang van het traject en tot slot tips of verbetervoorstellen voor de gemeente. De geanonimiseerde interviews zijn vervolgens inductief gecodeerd en geanalyseerd. [15]

Hoe stappen inwoners naar de gemeente toe voor hulp bij geldzaken?

De 17 diepte-interviews laten een sterke variëteit aan ervaringen met de hulp van de gemeente Utrecht zien. De manier waarop inwoners naar de gemeente toestappen en de houding die zij tegenover de gemeente hebben, lijken een zekere mate van invloed op hun ervaring te hebben. Om de uiteenlopende belevingen te kunnen duiden, worden relevante verschillen tussen cliënten in de eerste periode dat ze hulp bij de gemeente zoeken uiteengezet. Allereerst verschilt onder de geïnterviewden de bekendheid met de gemeente en de schuldhulpverlening. De meesten waren voorafgaand aan de hulp nog onbekend met de mogelijkheden.

“Ik wist niet wat me te wachten stond. Ik had geen enkel idee.”

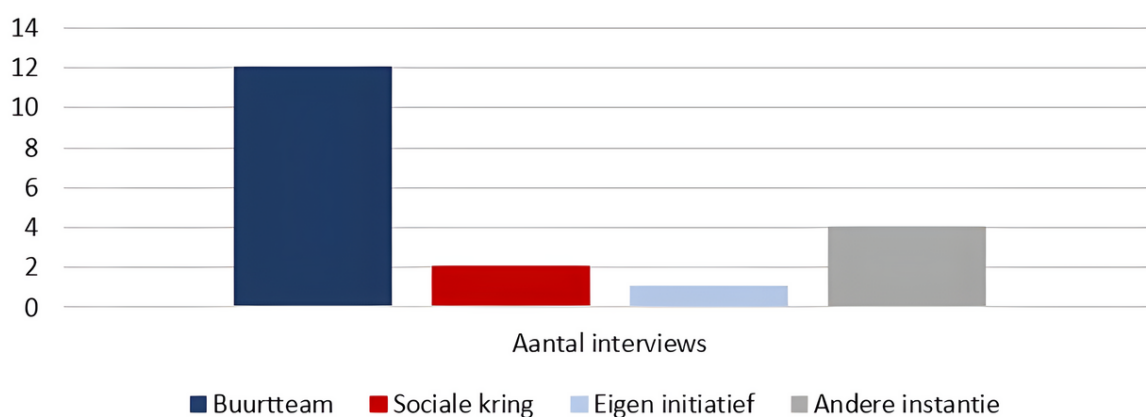
Slechts enkele cliënten hadden een beeld bij of verwachtingen van de gemeente en de mogelijke hulp. Bij sommigen kwam dit beeld voort uit eerdere (eigen) ervaring met de gemeente. Anderen baseerden dit op verhalen vanuit hun sociale kring. Veelal was het beeld vooraf negatief, zoals deze quote schetst:

[15]De interviews zijn inductief gecodeerd met behulp van het programma ATLAS.ti.

“Ik had het idee dat ze de problemen alleen maar erger maakten, waardoor je langer in het traject zit dan zou moeten. Dat je helemaal geen invloed hebt op waar je geld naartoe gaat en wat ermee gebeurt. Ook hele kleine bedragen waar je dan mee moet rondkomen. Ik zag daar wel heel erg tegenop.”

Uit de interviews blijkt dat het negatieve beeld van schuldhulpverlening de drempel om de stap naar de gemeente te zetten verhoogt. Als cliënten dan toch de eerste stap wagen, soms uit noodzaak of wanhoop, lijkt alleen het intakegesprek niet direct voldoende om al deze aarzelingen weg te nemen.

Gezien de onbekendheid en veelal negatieve beelden is het interessant om te kijken naar de aanleiding van het eerste contact met de gemeente. In figuur 13 is te zien hoe dit over de geïnterviewde cliënten is verdeeld. Meestal kwamen cliënten via het buurtteam bij de schuldhulpverlening van de gemeente terecht. Zij legden uit dat het buurtteam voor hen laagdrempeliger voelde om bij aan te kloppen. Het buurtteam wist hen vervolgens te motiveren om naar de gemeente te gaan. Ook schuldeisers (andere instanties) verwezen de cliënt soms naar schuldhulpverlening. Niet geheel onverwachts stapten de gesproken cliënten maar zelden op eigen initiatief of na een tip uit de sociale kring naar de schuldhulpverlening.



Figuur 13: Aanleiding contact met de gemeente volgens geïnterviewden (n=17)

Welke factoren dragen bij aan uitvalpreventie?

De interviews geven inzicht in factoren die samenhangen met het uitvalrisico van een cliënt. Aan de ene kant zijn er pushfactoren: dit zijn elementen die ervoor kunnen zorgen dat cliënten twijfelen om door te gaan met de toeleiding naar een schuldregeling bij de gemeente. Aan de andere kant zijn er pullfactoren: elementen die een cliënt motiveren of helpen om door te gaan met de hulp van de gemeente, ofwel factoren die uitval juist kunnen voorkomen. Van de geïnterviewde cliënten gaf meer dan de helft aan op enig moment te hebben getwijfeld om door te gaan. Zij hebben toegelicht wat voor hen push- en pullfactoren zijn geweest.

Push: gevoel van controle

Allereerst vindt een deel van de cliënten het erg moeilijk of zelfs eng om de controle over de eigen (financiële) situatie af te geven. Er hangen in sommige gevallen schrikbeelden aan vast: cliënten dachten vooraf dat ze geen enkele invloed zouden hebben op wat er met hun geld gebeurt en waar het naar toe gaat. Dit heeft er aan de voorkant toe bijgedragen dat ze lang hebben gewacht om naar de gemeente toe te stappen. Dit werkt tevens door nadat de eerste stap is gezet: tijdens de stabilisatiefase blijven cliënten hier naar eigen zeggen mee worstelen.

"Ik heb tegen mijn trajectbegeleider gezegd dat ik er waarschijnlijk vanaf zou zien, omdat ik nooit gewend ben geweest om afhankelijk te zijn van anderen en verantwoording af te leggen over mijn inkomen."

Wanneer deze zorgen niet voldoende of tijdig weggenomen zouden worden, zou het tot uitval kunnen leiden.

Push: vertraging tijdens toeleiding

Wat verder bijdroeg aan twijfel was volgens de cliënten vertraging. Hoe langer de toeleiding naar een traject duurde, hoe meer ruimte er ontstond om te overpeinzen of de hulp van de gemeente wel de juiste keuze is. Zo omschreef één van de cliënten de stabilisatiefase als volgt:

"Om eerlijk te zijn heb ik wel getwijfeld, ja. Ik heb een paar keer gedacht: 'Wat haal ik me op m'n hals?' en 'Is dit beter?' Het is meer een gevoel. Het duurde heel lang. Dus je krijgt ook veel meer tijd om te twijfelen."

Hoewel de meeste cliënten in deze situatie wel begrip hadden voor de redenen van de vertraging, waren ze pas echt gerustgesteld toen alles rond was en de schuldregeling ondertekend was.

Push: onverwachte situaties

Tot slot benoemen enkele cliënten dat zich in het traject of de stabilisatiefase (onvoorziene) situaties voordeden die hen deden twijfelen. Zo bleef een cliënt aanmaningen van de schuldeiser ontvangen, ondanks dat de schuld was afbetaald. Dit bleek een fout, echter was het voor de cliënt erg stressvol. Een ander voorbeeld is een nagekomen vordering; dat is een schuld die pas aan het licht komt, wanneer het voorstel al naar de schuldeisers is verstuurd. Nagekomen vorderingen komen naar verwachting vaker voor wanneer dossiers sneller naar de schuldregelaar doorgezet worden. De gemeente kiest er voor om de nagekomen vordering voor hetzelfde percentage af te kopen als de vorderingen van schuldeisers in de schuldregeling. De cliënt hoeft de aflossing echter niet aan de gemeente terug te betalen: bij een nagekomen vordering gaat het om een gift. Een nagekomen vordering heeft dus geen negatieve financiële gevolgen voor de cliënt. Desondanks blijkt uit de interviews dat cliënten er wel van schrikken en niet goed begrijpen wat er gebeurt. Een voorwaarde van een schuldregeling is namelijk dat de client geen nieuwe schulden maakt. Totdat de navordering is opgepakt door de gemeente levert dit de cliënt stress op en zorgt het voor twijfel: is de gemeente wel de juiste hulpinstantie?

Pull: behulpzaamheid

Als tegenhanger van bovengenoemde pushfactoren zijn er elementen die cliënten motiveren en helpen door te gaan met de hulp van de gemeente, de pullfactoren. Opvallend is dat de meeste van deze factoren betrekking hebben op het contact met de gemeente, met name de trajectbegeleider. Zo vonden veel cliënten de behulpzaamheid die de trajectbegeleider uitstraalde belangrijk. Vanwege onbekendheid met de (schuldhulpverlening van de) gemeente was het voor sommige cliënten niet vanzelfsprekend dat de gemeente bereid is om hen te helpen. Het gevoel en de realisatie dat ze er niet meer alleen voor staan hielp hen dan ook enorm.

"Hoe de gemeente het allemaal bracht was van: 'Natuurlijk gaan we je helpen.' Dat maakte de drempel wel lager."

Pull: begripvolle bejegening

Schaamte over de schulden kan een cliënt in de weg staan bij het aanvaarden van hulp. Cliënten worden geacht alles op tafel te leggen en open te zijn over de (financiële) situatie, maar dit kan soms erg moeilijk zijn. Volgens verschillende cliënten hebben trajectbegeleiders hen geholpen om over deze drempel heen te stappen.

“Ze zeiden tegen me: ‘Ach joh, ik heb wel erger gezien.’ Ze waren er gewoon heel nuchter over. Het was niet van: ‘Wat heb jij veel schulden!’ Ze keken me niet gek aan, waardoor ik me ongemakkelijk zou voelen.”

Begrip en empathie voor de cliënt en diens situatie werd erg gewaardeerd, met name van de trajectbegeleider waar ze veel contact mee hadden. Daarnaast werden duidelijkheid en transparantie in de informatie en uitleg en goede bereikbaarheid als pullfactoren aangekaart.

Push en pull: administratieve belasting

Tot slot blijkt de (administratieve) belasting in de stabilisatiefase van het traject, en met name de belasting door het opleveren van alle documenten, een rol te spelen in de motivatie van de cliënt. De meeste cliënten vonden dit goed te doen, al dan niet vanwege de praktische ondersteuning die ze van verschillende kanten (zoals buurtteam, trajectbegeleider, professional met ervaring) ontvingen. De cliënten die juist meer moeite hadden met het opleveren van de documenten ervaarden dit als tijdrovend en stressvol (zie casus 1 voor voorbeeld). Voor deze cliënten was de fase van het opleveren van documenten daarmee niet bevorderlijk voor de motivatie.

Casus 1

Thomas, 40 jaar oud, heeft al eerdere ervaring met de schuldhulpverlening van de gemeente Utrecht. Naar eigen zeggen heeft dit hem geleerd dat de gemeente een instantie is die effectieve hulp kan bieden. Ondanks deze overwegend positieve ervaring stapt hij op het moment dat hij opnieuw schulden heeft (op dat moment nog relatief laag[16]) en sterke behoefte heeft aan hulp niet direct naar de gemeente. Hij kiest ervoor om bij het buurtteam aan te kloppen, omdat het bij hem om de hoek zit en heel toegankelijk voelt. Bovendien heeft hij een voorkeur voor face-to-face contact. Het buurtteam stapt vervolgens samen met hem naar de schuldhulpverlening van de gemeente.

Na het intakegesprek bij de gemeente is het zaak om de juiste documenten aan te leveren.

Vanwege zijn ADD kost dit Thomas veel moeite en zorgt het voor stress.

“Uiteindelijk is het wel gelukt, met hulp van verschillende kanten. Het buurtteam heeft daaraan bijgedragen en ook mensen van de gemeente, maar welke afdeling precies weet ik niet. Ik ben in ieder geval heel goed geholpen, mensen dachten echt met me mee.”

In het begin ging het heel snel, maar op een gegeven moment moet Thomas wachten op akkoord van de schuldeisers en dat ervaart hij als een lange periode. De vaart erin houden is voor hem erg belangrijk.

[16] Op basis van de data van de gemeente Utrecht kunnen de schulden van alle binnenkomende cliënten verdeeld worden drie gelijke delen: laag, midden, hoog.

"Ik heb net als de meeste mensen moeite om hulp te vragen en daarom heeft het veel te lang geduurd voordat ik aan de bel trok. Het moment dat ik die stap had gezet, heb ik er alles aan gedaan om het zo snel mogelijk te laten verlopen. Maar dingen moeten worden goedgekeurd en dat duurt dan weer even. Dan moet je wachten maar dat hoort er gewoon bij en snap ik ook."

Uiteindelijk lukt het om binnen 3 maanden een saneringskrediet te starten. Vanaf het moment dat Thomas de bevestiging krijgt, kan hij het helemaal loslaten.

"Het gaat een beetje langs me heen en dat vind ik helemaal niet erg. Ik vertrouw er gewoon op dat het loopt."

Hij is op de hoogte van de verkorte looptijd en mogelijke kwijtschelding aan het einde van het traject, maar is daar nu nog niet mee bezig.

Thomas geeft toe dat hij in de stabilisatiefase een moment heeft getwijfeld of hij met de hulp van de gemeente door wilde gaan. Hij dacht even dat hij sneller klaar zou zijn als hij zelf een regeling zou treffen met de schuldeisers, maar het duurde niet lang voor hij besepte dat het via de gemeente toch 'efficiënter en voordeliger' is.

"Dat ik niet zelf contact met de schuldeisers hoef te hebben en het uit handen kon geven, dat vond ik heel fijn."

Ook droeg het prettige contact volgens hem bij aan het volhouden: hij was blij met de expertise, vriendelijkheid en bereikbaarheid van de trajectbegeleider. Indien nodig kon Thomas hem gemakkelijk bellen of een face-to-face afspraak met hem maken. Al met al is Thomas positief over het traject en de hulp van de gemeente.

"Ik hoef me geen zorgen te maken over onverwachte situaties of schuldeisers die ergens vandaan kunnen komen. Alles loopt nu en dat is in ieder geval heel fijn. Ik heb ook iets meer buffer dus de zorgen worden iets minder. Ik moet nog wel op mijn uitgaven letten, maar het vooruitzicht is beter geworden."

De Coronasanering van de gemeente Utrecht bestaat uit een aantal werkzame bestanddelen, die mogelijk ook als pullfactoren werken. In hoofdstuk 2 zijn de verschillende onderdelen van de Coronasanering toegelicht. Hier benoemen we alleen die onderdelen die duidelijk merkbaar zijn voor cliënten, namelijk de versnelde stabilisatiefase, de praktische ondersteuning van professionals met ervaring en de verkorte looptijd met de mogelijke kwijtschelding van de restschuld. In de interviews met 12 cliënten die een saneringskrediet hebben is aandacht besteed aan hoe zij dit hebben ervaren.

Versnelde stabilisatiefase

De meeste geïnterviewden waren uitgesproken blij met de snelheid van de stabilisatiefase. Op het moment dat zij de keuze maakten om hulp te zoeken, lijken de cliënten mentaal een belangrijke drempel over en is de behoefte aan hulp groot. Het is voor de gemoedstoestand van de cliënt daarom wenselijk als hier snel aan tegemoet gekomen kan worden. Cliënten omschrijven dan ook dat ze door het snelle handelen eerder rust en minder stress voelden: als er afspraken zijn gemaakt met de schuldeisers, kunnen de schulden immers niet meer verder oplopen.

Onderdeel van de versnelde stabilisatiefase is dat de gemeente bewust het risico neemt dat nog niet alle schulden in beeld zijn en dat nagekomen vorderingen na de start van het saneringskrediet aan het licht komen. Hoewel de versnelde fase positief is, is er nog wel aandacht nodig voor nagekomen vorderingen. De nagekomen vorderingen leverden cliënten stress op, omdat ze niet goed begrepen wat het inhield en waar ze aan toe waren. Een snellere stabilisatiefase kan dus in principe in positieve zin bijdragen aan uitvalpreventie. Hierbij is het goed om te kijken naar het risico op nagekomen vorderingen. In de communicatie met de cliënt moet daar aandacht voor zijn en snel op geacteerd worden, zodat de cliënt weer snel duidelijkheid heeft.

Ondersteuning van professionals met ervaring

De gemeente verwijst cliënten standaard naar een professional met ervaring. Dit zijn voormalige cliënten van schuldhulpverlening of mensen die schulden hebben gehad en nu in dienst zijn van de gemeente. Zij worden ingezet voor praktische ondersteuning bij het opleveren van documenten tijdens de stabilisatiefase. Alleen cliënten die al hulp krijgen van bijvoorbeeld het buurtteam, of de administratie zelf kunnen doen, krijgen deze hulp niet. Uit de interviews blijkt dat veel cliënten niet afwisten van de ervaringsdeskundigheid van de professional die hen hielp, of dat zij dit waren vergeten op het moment van het interview. De enige twee cliënten die zich hier wel bewust van waren, ervoeren dit als positief. De herkenning en het begrip die de professional voor de situatie kon opbrengen vanwege de eigen ervaring werd gewaardeerd. Ook kenden ze een zekere mate van deskundigheid aan de professional toe vanwege deze ervaring. Al met al wordt de ondersteuning van de professional met ervaring positief ervaren, mits de cliënt zich er bewust van is. Onderstaande casus (nummer 2) is een voorbeeld van een cliënt die de ervaring van de praktische ondersteuner kon waarderen.

Casus 2

Sara is een werkende moeder van 33 met een middelhoge schuld. Ze ziet haar schulden al een tijd oplopen en het begint boven haar hoofd uit te stijgen.

“Ik werd er gewoon heel gestrest van als er weer iets betaald moest worden dus dan maakte ik het pas na twee of drie weken open. Ik had gewoon geen zin om daarmee geconfronteerd te worden.”

Ze wil voorkomen dat de problemen nog groter worden en zoekt op internet naar ‘hulp bij schulden in Utrecht’. Zo komt ze al gauw bij de gemeente uit. Ze weet wel dat de gemeente schuldhulpverlening aanbiedt, maar ze weet niet precies hoe dit werkt en heeft er slechte verhalen over gehoord.

“Dat ze de problemen alleen maar erger maken, waardoor je langer in een traject zit dan nodig. Dat je helemaal geen invloed hebt over je geld en met hele kleine bedragen moet rondkomen. Ik zag daar wel heel erg tegenop.”

Toch ziet ze geen andere uitweg en neemt ze contact op met de gemeente. Met twijfel gaat Sara het intakegesprek in. Ze geeft eerlijk aan dat ze het eng vindt om alles uit handen te geven. De duidelijke uitleg en houding van de trajectbegeleider weten haar toch gerust te stellen.

“Door de uitleg en het feit dat ze aangeven: wij willen ook niet dat je hier drie jaar inzit. We willen dat je het zo snel mogelijk weer in eigen handen hebt, maar wel met goede begeleiding. Dat is ook wat ik wilde. Ik wilde gewoon hulp, maar dat ik het wel zelf doe. Ik vond dat heel fijn.”

Vanaf het intakegesprek is het voor Sara heel duidelijk waar ze aan toe is. Ze vindt de medewerkers van de gemeente begripvol en motiverend. Als ze allerlei documenten moet opleveren wordt ze geholpen door een man die eerder zelf ook het traject heeft gevolgd.

“Dat vond ik wel heel fijn, want dat gaf mij vertrouwen. Ik schaamde me heel erg voor al die dingen. Dan zei hij tegen me: ‘Joh, ik heb wel erger gezien.’ Hij zei dat hij door eigen ervaring precies wist wat ik nu voelde, dus dat we het gewoon rustig aan zouden doen en dat ik me niet druk hoefde te maken. Hij stelde me echt op mijn gemak.”

Twijfelen om door te gaan heeft Sara niet gedaan. Het opleveren van de documenten was mede dankzij de hulp van de professional met ervaring goed te doen, en ze beseft zich dat deze kleine moeite haar uiteindelijk veel ellende zal besparen. De stabilisatiefase duurt slechts een maand.

Enkele maanden na de start van het traject ontvangt Sara regelmatig overzichten van wat er gebeurt en ziet ze dat alles onder controle is. Ze weet waar haar geld naartoe gaat en dat er een goede, haalbare planning achter zit. Ze verbaast zich zelfs over de financiële ruimte die ze sinds de start van het traject heeft om rekeningen te betalen.

“Voorheen had ik nooit zo’n bedrag in één keer kunnen betalen, want dan had ik zo’n bedrag al opgemaakt. Dan beseft ik me nu dat het geld er wel is, maar dat ik er gewoon anders mee om moet gaan. (...) Ik heb dat niet van huis uit meegekregen. Ik wilde daarom niet alleen dat de schulden opgelost werden, maar ook dat ik er wat van zou leren.”

Hiernaast merkt ze aan de rust in haar hoofd en de afgenomen buikkachten dat ze minder stress heeft. Zeggen dat er vaart zit in het aflossen van de schulden vindt ze nog te vroeg, maar met de eerste stappen is ze al heel blij.

Verkorte looptijd en kwijtschelding restschuld

De geïnterviewde cliënten brachten de verkorte looptijd en mogelijke kwijtschelding van de restschuld niet op eigen initiatief ter sprake. Desgevraagd wist ook niet iedereen hoe lang de looptijd van het traject precies is. Over de looptijd en kwijtschelding zei één cliënt het volgende:

“Nee, ik weet eigenlijk niet hoe dat zit. Al is het drie jaar, ik vind het ook best.”

De onwetendheid over de looptijd en kwijtschelding van de restschuld toont aan dat niet alle cliënten dit als belangrijk achten. Cliënten die wel goed weten hoe het werkt waarderen deze voorwaarden. Een enkeling noemt de kwijtschelding van de restschuld een ‘cadeautje’ van de gemeente. Ze zijn positief over de looptijd en kwijtschelding, maar geven aan dat het geen doorslaggevende factor is geweest. Ook zonder deze voorwaarden waren ze het traject ingestapt. Een cliënt verwoordt dit als volgt:

“Volgens mij, als het helemaal goed gaat, wat het waarschijnlijk ook gaat, dan kun je er zelfs over twee jaar vanaf zijn. Maar laat het drie jaar wezen, dan denk ik: als ik niks had gedaan, dan was ik nog steeds bezig als ik 90 was geworden.”

Samengevat zijn de verkorte looptijd en kwijtschelding van de restschuld geen push- of pullfactoren voor de uitvalpreventie. Casus 3 illustreert hoe één van de cliënten de verkorte looptijd en mogelijke kwijtschelding ervaart.

Casus 3

Ismaël, 32 jaar, woont met zijn vrouw en drie kinderen in Utrecht. Vanwege een beperking kan hij niet meer werken. Sinds een aantal jaar lopen er schulden op bij de Belastingdienst en de gemeente Utrecht. Hij heeft te weinig geld voor het onderhouden van zijn gezin en ervaart veel stress. Hij wil graag hulp, maar is de Nederlandse taal niet voldoende machtig om zijn weg te vinden. Hij zou graag zien dat de informatie duidelijker wordt voor mensen die de taal niet goed begrijpen.

“Als ik belde met de gemeente en schuldhulpverlening werd er veel gepraat, maar ik wist nooit wat het betekende. Omdat ik het niet kon verstaan, wist ik niet wat de mogelijkheden waren.”

Het duurt uiteindelijk drie jaar voor er bij het buurtteam een afspraak met hem wordt gemaakt samen met een trajectbegeleider van de gemeente. Dit keer kunnen de verschillende partijen duidelijk uitleggen wat de schuldhulpverlening inhoudt en waar Ismaël aan toe is. Gezamenlijk lukt het om naar een saneringskrediet toe werken.

Na het intakegesprek moet Ismaël papieren aanleveren en zijn schulden in kaart brengen. Dit doet hij met behulp van het buurtteam en de gemeente. Zonder deze hulp was het Ismaël niet gelukt om alle documenten te verzamelen.

Al met al is Ismaël blij dat hij nu hulp krijgt. Het lucht vooral op dat de schulden bij de Belastingdienst zijn afbetaald en dat hij één schuldeiser minder heeft om zich zorgen over te maken. Hij weet precies hoelang het traject duurt en dat de restschuld aan het eind wordt kwijtgescholden, mits hij zich aan vooraf gestelde voorwaarden houdt.

“Dat zou een cadeautje van de gemeente zijn. Die kwijtschelding zou voor mij een beetje minder stress betekenen. Een beetje meer geld voor de kinderen en het leven. Anders blijven wij jaren op dezelfde plek.”

Wel is hij nog wat afwachtend: na de lange periode van onzekerheid durft hij er niet volledig op te vertrouwen dat alles goed zal verlopen. Pas als er geen aanmaningen meer bij komen en alle schulden zijn afgelost is hij echt opgelucht.

Welke effecten ervaren cliënten na instroom?

De diepte-interviews geven ook inzichten in de effecten die na instroom in een schuldregeling kunnen plaatsvinden. Belangrijk om hierbij te benadrukken is dat de interviews binnen enkele maanden na de instroom plaatsvonden: langetermijneffecten zijn daarmee lastig in kaart te brengen. Wel toont deze eerste periode hoe cliënten de start van het saneringskrediet hebben ervaren en wat ze hiervan merken aan zichzelf en de situatie.

Ondanks dat het saneringskrediet pas is gestart, spreken cliënten uit dat ze al wel het gevoel hebben dat ze aan het aflossen zijn. Ze ervaren daarmee een zekere mate van vooruitgang in het oplossen van de schulden. Sommigen spreken van een stip op de horizon die sinds de start van het traject weer is verschenen.

“Elke keer als ik zie dat er weer een aflossing van mijn rekening is, denk ik: oké, dat is een stukje schuld dat afgelost wordt. Dat gevoel is er wel.”

Een tweede belangrijke effect door cliënten aangedragen is dat ze, mede door het nieuwe toekomstperspectief, minder stress of (geld)zorgen hebben. Zo omschrijven enkelen meer rust in hun hoofd te hebben of minder angst voor deurwaarders of aanmaningen. Ook uit het zich in betere slaap en minder fysieke klachten (zie casus 2 voor voorbeeld). De positieve effecten op stress en in bredere zin welzijn zijn echter niet terug te zien in de kwantitatieve analyses zoals besproken in hoofdstuk 4.

Een positief bijeffect van de hulp is dat veel cliënten benoemen dat ze nu veel positiever naar de gemeente kijken. Een aantal van hen had vooraf een negatief beeld van schuldhulpverlening, een ander deel had nog geen idee wat ze konden verwachten. Dit heeft plaatsgemaakt voor de overtuiging dat de gemeente hen kan helpen en een goede instantie is om naartoe te stappen bij financiële problemen.

“Nou, de aanleiding was niet echt geweldig maar ik vond het al met al een prettige hulpinstantie. Het helpt je echt weer op weg. Daar ben ik echt dankbaar voor.”

Mogelijk leidt dit in de toekomst tot een snellere stap naar hulp, of kunnen zij de positieve ervaring delen met anderen die hulp nodig hebben.

Toch ervaren enkele cliënten ook negatieve gevolgen van de schuldregeling. Zo ervaart een relatief klein deel van de geïnterviewden dat zij, sinds het traject is gestart, minder geld hebben om van rond te komen. Hoewel sommigen dit als een onoverkomelijk gevolg zien, iets wat nodig is om het einddoel te behalen, vinden anderen dit wel heel moeilijk.

“Wij hebben niks te eisen, wij zijn al blij dat we hulp krijgen. Natuurlijk wil ik in plaats van € 50,- voor boodschappen € 100,-, maar als het niet gaat, dan gaat het niet. Ik hoop dat het meer gaat worden, dan kan je in ieder geval de vaste lasten betalen en essentiële dingen in huis halen. Met € 15,- moeten wij voor drie dagen boodschappen doen.”

6. Terugval

Om te onderzoeken of kwijtschelding het risico op terugval verhoogt is het risico op terugval in kaart gebracht in vier verschillende gemeenten: Utrecht, Deventer, Haarlem en Gouda. Alleen de cliënten van de gemeente Utrecht met een saneringskrediet hebben na twee jaar aflossen een kwijtschelding ontvangen. Zoals te zien is in bijlage 1, bieden gemeenten flankerende hulp vanaf anderhalf à twee jaar van een schuldregeling in de vorm van budgetcoaching met als doel het versterken van financiële vaardigheden en het voorkomen van terugval. Daarnaast bieden gemeenten ook een lichte vorm van nazorg.

Hoe is dit onderzocht

Het risico op terugval is geschat op basis van de vroegsignaleringsdata. Sinds 2021 zijn woningbouwcorporaties, energieleveranciers, drinkwaterleveranciers en zorgverzekeraars verplicht om betalingsachterstanden door te geven aan de gemeente; in het kader van vroegsignalering neemt de gemeente vervolgens contact op met de inwoner en biedt ondersteuning aan. Vroegsignaleringsdata bevat dus maar een klein deel van alle mogelijke schuldeisers. De schatting van het risico op terugval in dit onderzoek is in absolute zin dus een onderschatting; de vergelijking tussen gemeenten kan wel een indicatie geven van het relatieve risico op terugval. Omdat de gemeente Utrecht als enige gemeente een kwijtschelding gaf kan dus op basis van deze gegevens een indicatie worden gegeven of een verkorte looptijd verband houdt met een verhoogd risico op terugval.

Vanwege de looptijd van dit onderzoeksproject was het niet mogelijk om terugval te onderzoeken bij dezelfde groep cliënten bij wie het risico op uitval is onderzocht; deze groep cliënten was pas anderhalf jaar later klaar geweest met hun schuldregeling. In plaats daarvan is een groep cliënten meegenomen die op het moment van de dataverzameling al in een schuldregeling zat. De Coronasanering is in juli 2021 ingevoerd; cliënten die toen een lopend saneringskrediet hadden kregen twee jaar na de start van hun regeling een kwijtschelding van maximaal € 1000 uitbetaald. Bij deze cliënten is in het jaar na de kwijtschelding bijgehouden in hoeverre signalen van betalingsachterstanden bij de gemeente binnenkwamen. Om tot een vergelijkingsgroep te komen is vroegsignaleringsdata uit dezelfde periode gebruikt van cliënten van de gemeenten Haarlem, Gouda en Deventer. In totaal is data verzameld van 255 cliënten: 105 uit Utrecht, 60 uit Gouda, 55 uit Deventer en 39 uit Haarlem die hun traject hadden afgesloten in 2021 of 2022.

Om de gemeenten met elkaar te kunnen vergelijken zijn bepaalde kenmerken in kaart gebracht die indicatief zijn voor de kwetsbaarheid van de client (leeftijd, inkomensbron, afloscapaciteit, bewind) en de ernst van de problematiek (hoogte schuld; zie tabel 7). Uit de analyses blijkt dat Utrecht een significant lagere gemiddelde schuldenlast heeft dan de andere drie gemeenten. Gemiddeld is er geen significant verschil tussen de gemeenten op leeftijd en afloscapaciteit, maar als de variabelen worden opgedeeld in categorieën blijken er wel degelijk verschillen in verdeling. Ook is er een significant verschil in de verhouding inkomen uit werk versus uitkering, jongeren versus volwassenen en cliënten onder bewind. Om rekening te houden met deze verschillen zijn de kenmerken als corrigerende factoren opgenomen in een regressieanalyse.

Tabel 7: Kenmerken cliënten per gemeentet,‡

		Utrecht		Haarlem		Gouda		Deventer		Totaal	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Leeftijd	18 tot 27 jaar	1	1% ^a	1	3% ^b	5	8% ^c	5	9% ^c	12	5%
	27 tot 40 jaar	38	36% ^a	9	23% ^{b,c}	15	25% ^c	15	27% ^{a,b}	77	30%
	40 tot 65 jaar	58	55% ^a	26	67% ^{a,b}	32	53% ^{a,b}	34	62% ^b	150	58%
	65 jaar en meer	8	8% ^a	3	8% ^b	8	13% ^{a,b}	1	2% ^{a,b}	20	8%
	gemiddeld	45		49		46		44		46	
Hoogte schuld	tot € 10.000	40	38% ^a	11	28% ^b	9	16% ^b	17	31% ^b	77	30%
	€ 10.000 tot € 30.000	36	34% ^{a,b}	17	44% ^b	29	52% ^a	20	37% ^a	102	40%
	meer dan € 30.000	29	28% ^a	11	28% ^b	18	32% ^b	17	31% ^b	75	30%
	gemiddeld	€ 16.691 ^a		€ 38.580 ^b		€ 38.821 ^b		€ 33.835 ^b		€ 30.475 ^b	
Inkomens- bron	Inkomen uit werk	-	-	10	26%	-	-	31	57%	-	-
	Uitkering	-	-	29	74%	-	-	23	43%	-	-
Aflos- capaciteit	€ 0 tot € 50	7	7% ^a	7	18% ^a	-	-	4	7% ^a	18	9%
	€ 50 tot € 100	66	63% ^a	24	62% ^b	-	-	35	64% ^b	125	63%
	meer dan € 100	32	30% ^a	8	21% ^b	-	-	16	29% ^b	56	28%
	gemiddeld	€ 74		€ 132		-		€ 189		€ 126	
Type traject	Bemiddeling	34	32%	39	100%	17	30%	24	44%	114	45%
	Saneringskrediet	71	68%	0	0%	39	70%	31	56%	141	55%
Bewind		28	27%	20	51%	29	52%	16	29%	93	36%
Budgetbeheer		-	-	6	15%	-	-	24	44%	-	-
Budgetcoach		-	-	0	0%	-	-	-	-	-	-

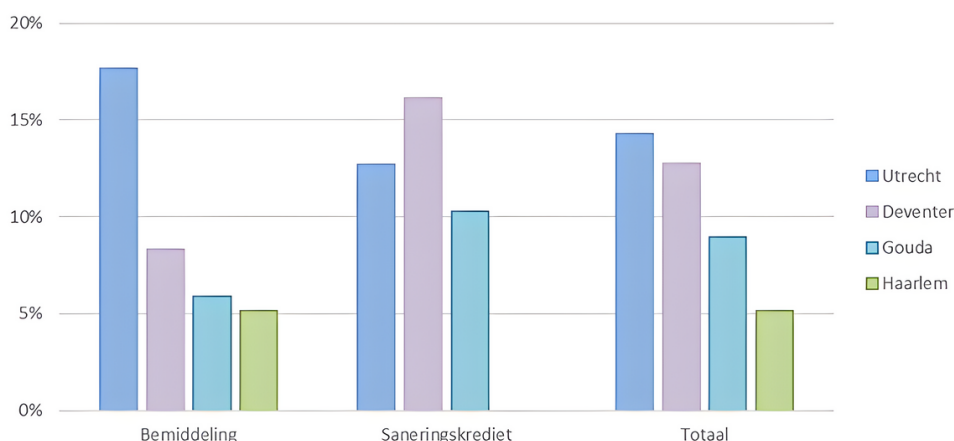
† Cellen met verschillende letters verschillen significant van elkaar bij p=0,05.

‡ Percentages worden alleen weergegeven wanneer minimaal 50% van de gegevens beschikbaar waren.

Hoe groot was het risico op terugval?

Gemiddeld over de vier gemeenten ligt het risico op terugval in het eerste jaar na afronding van een schuldregeling op 10%. Dus één op de tien klanten heeft een nieuwe achterstand binnen een jaar na afronding van de schuldregeling.

Het risico varieert aanzienlijk over gemeenten: in Utrecht en Deventer ligt het risico op terugval bij 14% respectievelijk 13%; in Gouda en Haarlem bij 8% respectievelijk 5% (zie figuur 14). Echter, als het risico op terugval wordt uitgesplitst naar gemeente en naar type schuldregeling, dan blijkt het risico vooral te verschillen binnen de categorie bemiddeling. In de categorie saneringskrediet blijkt er niet zoveel verschil tussen gemeenten.



Figuur 14: Risico op terugval

Welke kenmerken hangen samen met het risico op terugval?

Om te bepalen welke kenmerken het risico op terugval verklaren wordt het risico op terugval uitgesplitst naar kenmerken (zie tabel 8). Twee kenmerken laten significante verschillen zien in het risico op terugval: leeftijd en hoogte schuld. Cliënten die terugvallen zijn significant jonger en hebben een lagere schuld dan cliënten die niet terugvallen. Hoewel de gemeenten op het blote oog redelijk van elkaar verschillen in risico op terugval is dit verschil toch niet significant.

Tabel 8: Risico op terugval

		Terugval		Geen terugval		Totaal
		%	n	%	n	n
Gemeente	Utrecht	14%	15	86%		105
	Haarlem	5%	2	95%		39
	Gouda	8%	5	92%		60
	Deventer	13%	7	87%		55
Type traject	SB†	10%	11	90%		114
	SK‡	13%	18	87%		141
Bewind	Ja	6%	6	94%		93
	Nee	14%	23	86%		162
Leeftijd	gemiddeld	41*	29	46*	230	259
Hoogte schuld	gemiddeld	€ 20.583**	29	€ 33.977**	230	€ 259
Afloscapaciteit	gemiddeld	€ 129	29	€ 169	230	€ 259

† SB staat voor schuldbemiddeling; SK staat voor saneringskrediet

* p<0,05; ** p<0,01

Dat leeftijd en hoogte schuld los van elkaar samenhangen met het risico op terugval zegt nog niet alles; het kan zijn dat die twee kenmerken met elkaar samenhangen, waardoor hun overlappende samenhang dubbel wordt meegeteld. In een regressieanalyse wordt de samenhang tussen de voorspellers (hoogte schuld en leeftijd) meegenomen. Uit de regressieanalyse blijkt dat alleen leeftijd significant samenhangt met terugval. Als je rekening houdt met leeftijdsverschillen, dan is de bijdrage van hoogte schuld niet meer significant. Alle kenmerken bij elkaar verklaren 10% van de variantie in terugval (Nagelkerke $r^2=0,10$); 88% van de gevallen wordt correct ingedeeld.

Tabel 9: Regressie op kans op terugval

	b	p	odds
Type traject	-0,033	0,955	0,968
Bewind	-0,603	0,351	0,547
Gemeente	-0,096	0,605	0,909
Leeftijd	-0,049	0,034*	0,952
Hoogte schuld	0,000	0,445	1,000
Afloscapaciteit	0,000	0,877	1,000

* p<0,05, ** p<0,01

Hangt de kwijtschelding samen met het risico op terugval?

Vervolgens is onderzocht of de kwijtschelding samenhangt met het risico op terugval. Hiervoor zijn alleen cliënten met een saneringskrediet met elkaar vergeleken. Cliënten met een saneringskrediet van de gemeente Utrecht zijn vergeleken met cliënten met een saneringskrediet van de gemeenten Gouda en Deventer; Haarlem had in die tijd nog geen saneringskredieten. Op basis van de percentages blijkt de kwijtschelding geen effect te hebben op het risico op terugval. Dit betekent dat de terugval van mensen die kwijtschelding hebben gehad niet significant groter of lager is dan voor mensen zonder kwijtschelding.

Tabel 10: Risico op terugval naar kwijtschelding

		Terugval		Geen terugval		Totaal
		%	n	%	n	%
Kwijtschelding	Wel	13%	7	88%	49	56
	Geen	14%	10	86%	62	72
	Total	13%	17	87%	111	128

* p<0,05, ** p<0,01

Het kan zijn dat de groepen met en zonder kwijtschelding niet goed vergelijkbaar zijn, bijvoorbeeld omdat ze verschillen in leeftijd; die verschillen zouden een effect kunnen maskeren. Daarom is er nog een regressieanalyse gedraaid, waarin gecorrigeerd is voor verschillen in leeftijd, hoogte schuld, afloscapaciteit en bewind. Bemiddelingstrajecten worden niet meegenomen, en ook de de gemeente (Utrecht versus Gouda en Deventer) is in deze analyse niet opgenomen om overcorrectie te voorkomen; alleen de gemeente Utrecht gaf kwijtschelding. In deze groep cliënten blijkt geen van de factoren samen te hangen met het risico op terugval. Bij elkaar verklaren de kenmerken 23% van de variantie in terugval (Nagelkerke $r^2=0,23$); 86,5% van de casussen zijn correct ingedeeld. Ook de kwijtschelding hangt niet samen met het risico op terugval. Dat betekent dus dat cliënten met een kwijtschelding evenveel risico op terugval lopen als cliënten zonder kwijtschelding.

Tabel 11: Regressie risico op terugval

	b	p	odds
Kwijtschelding	-0,86	0,191	0,423
Bewind	-19,471	0,999	0,000
Leeftijd	-0,041	0,191	0,960
Hoogteschuld	0	0,489	1,000
Afloscapaciteit	-0,061	0,155	0,941

* p<0,05, ** p<0,01

7. Conclusie en aanbevelingen

De resultaten leveren voorzichtige aanwijzingen dat de Coronasanering van de gemeente Utrecht een bijdrage levert aan het verminderen van uitval in de periode tussen intake en de feitelijke start van de regeling. Aangezien dit onderzoek verschillende gemeenten vergelijkt en de kenmerken van het beleid maar voor een klein deel de variatie in uitval kunnen verklaren, is voorzichtigheid geboden bij de interpretatie van de resultaten: ook niet gemeten verschillen tussen cliëntpopulaties en gemeentebestuur kunnen immers de oorzaak zijn voor de verschillen in uitval. Echter wijzen zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve resultaten richting een meerwaarde van de Coronasanering waar het gaat om het voorkomen van uitval in de instroomfase. Op basis van deze resultaten formuleren wij dan ook de volgende aanbevelingen:

- Zorg voor snelheid door praktische ondersteuning en minder hoge eisen aan de compleetheid van het dossier
- Zet in op een begripvolle en empathische bejegening
- Bewaak de balans tussen snelheid en belasting client
- Een lage uitval dankzij een verkorte looptijd is niet waarschijnlijk
- Zet in op autonomie-gerichte ondersteuning

Zorg voor snelheid door praktische ondersteuning en minder hoge eisen aan de compleetheid van het dossier

Naast de positieve bejegening kwam de snelheid van de instroom als helpende factor naar voren. Zowel de praktische ondersteuning als de minder hoge eisen aan de compleetheid van dossiers zijn gericht op snelheid. De praktische ondersteuner zorgt ervoor dat snel alle stukken worden verzameld en het dossier zo compleet mogelijk is. Dankzij de minder strenge eisen aan de volledigheid van het dossier worden de stukken sneller doorgezet naar de schuldehouder, die eerder een voorstel naar de schuldeisers kan sturen. Uit de kwantitatieve gegevens blijkt dat de instroom in Utrecht weliswaar niet sneller, maar wel vergelijkbaar was met twee van de drie gemeenten, en sneller dan de vierde gemeente. De praktische ondersteuning betekent ook dat de administratieve belasting voor cliënten een stuk beter behapbaar wordt. Zowel de duur van de stabilisatiefase als de administratieve belasting zijn bekende struikelblokken voor instroom in schuldregelingen (van den Berg et al, 2020; Logtestijn et al, 2019; Van Jeveren & Spinder, 2021; Oomkens et al., 2022) Er zijn dus aanwijzingen dat de praktische ondersteuning en de minder hoge eisen aan de compleetheid van de dossiers kunnen bijdragen aan de relatief lage uitval.

Zet in op een begripvolle en empathische bejegening

Bij de vraag wat cliënten heeft geholpen om het traject vol te houden stond in de interviews een begripvolle en empathische bejegening met stip op één. Dit is in lijn met andere onderzoeken; ook daarin komt een positieve bejegening als belangrijke behoefte naar voren (Oomkens et al., 2023). Voor veel cliënten is de stap naar de gemeentelijke schuldhulpverlening vaak de enige uitweg uit een hopeloze situatie (Moerman & Jungmann, 2023). Gezien de kwetsbare situatie waarin cliënten zich aan het begin van een schuldhulptraject bevinden, is het begrijpelijk dat de bejegening van dermate groot belang is voor cliënten. De praktische ondersteuning is erop gericht om die positieve bejegening te versterken: de praktische ondersteuners zijn namelijk voormalige

cliënten, dus zogenaamde 'professionals met ervaringskennis'. Ervaringskennis stelt mensen in staat om zich, meer dan anderen, oordeelsvrij en empathisch op te stellen (van Hoorn, Keuzenkamp & van der Meulen, 2020; Out, Odekerken & Stavenuiter, 2021). Die oordeelsvrije en empathische bejegening kan dus mogelijk helpen om uitval te voorkomen.

Bewaak de balans tussen snelheid en belasting client

De snelheid binnen het traject heeft echter ook een keerzijde: de minder hoge eisen aan de compleetheid van het dossier en het snelle uitsturen van het voorstel verhoogt naar alle waarschijnlijkheid het risico op nagekomen vorderingen[18]. Cliënten in dit onderzoek gaven aan dat nagekomen vorderingen veel stress veroorzaakten. Dat komt omdat een voorwaarde voor een schuldregeling is dat er geen nieuwe schulden mogen ontstaan. Een andere voorwaarde is dat cliënten alle benodigde informatie moeten doorgeven aan hun schuldhulpverlener. Op het moment dat cliënten een brief van een oude schuldeiser ontvangen, kunnen zij niet goed inschatten of dit negatieve gevolgen voor hun traject zal hebben. De gemeente Utrecht draagt het risico op nagekomen vorderingen zelf en koopt nagekomen vorderingen tegen hetzelfde percentage af als in de schuldregeling. Cliënten zijn zich hiervan niet altijd bewust, waardoor een nagekomen vordering stress en onrust kan creëren. Goede voorlichting over het beleid rondom nagekomen vorderingen kan dit soort mentale tegenslagen voor cliënten niet helemaal voorkomen. In de stabilisatiefase komt er al veel informatie op cliënten af; er is altijd veel te bespreken tijdens afspraken. Dan is het niet mogelijk en omwille van de beperkte belasting ook niet wenselijk om alle technische details van een schuldregeling aan cliënten goed over te brengen. Een snelle instroom vraagt daarom om een goede bereikbaarheid van de schuldhulpverlener, zodat cliënten nagekomen vorderingen snel en makkelijk kunnen signaleren, en om regelmatig aan de cliënt te vragen hoe het met de cliënt gaat en wat voor effect het traject op de cliënt heeft. Op die manier kan de dienstverlener een balans vinden tussen snelheid en belasting van de cliënt.

Een lage uitval dankzij verkorte looptijd is niet waarschijnlijk

De kwijtschelding van maximaal € 1.000 en daarmee de verkorte looptijd werd niet door cliënten benoemd als een factor die motiveerde om vol te houden tot de aanvraag was ingediend. Dit is verrassend, gezien de kwijtschelding voor veel cliënten betekende dat ze een jaar eerder klaar zouden zijn met afbetalen. Cliënten in dit onderzoek geven echter aan dat de baten van een verkorte looptijd op dat moment minder belangrijk waren dan de vraag of het überhaupt zou lukken om van hun schulden af te komen. Mogelijk spelen de timing en de voorwaarden een rol: uit ander onderzoek blijkt dat mensen over het algemeen meer waarde hechten aan baten die zeker zijn en aan baten die op de korte termijn beschikbaar worden (Hepburn, Duncan & Papachristodoulou, 2010). Stress en mogelijk (financiële) schaarste versterken dit soort denkpatronen (Fields et al., 2014; Jungmann & Madern, 2017; Jungmann, Wesdorp & Madern, 2020). Bij de Coronasnering was de kwijtschelding pas in het tweede jaar van de schuldregeling aan de orde. Daarnaast was het onzeker of cliënten de kwijtschelding zouden krijgen, want eerst moesten ze zich gedurende twee jaar aan de voorwaarden houden (maandelijkse aflossing betalen, geen nieuwe schulden maken en andere afspraken, zoals gebruikmaken van budgetbeheer). Ook enkele schuldhulpverleners waren onzeker of hun cliënten uiteindelijk wel in aanmerking zouden komen voor een kwijtschelding, waardoor ze terughoudend waren in 'adverteren' van de kwijtschelding. Het gegeven dat cliënten pas na twee jaar duidelijkheid kregen over eventuele kwijtschelding kan het motiverende effect van een verkorte looptijd hebben

[17] Nagekomen vorderingen zijn schulden die pas aan het licht komen wanneer het voorstel al naar de schuldeisers verstuurd is.

beperkt. In de hier toegepaste vorm lijkt het verkorten van de looptijd niet bij te dragen aan een lagere uitval. Om uitval te verlagen zijn andere maatregelen waarschijnlijk effectiever. Hierbij valt te denken aan maatregelen die zeker zijn en waarvan de baten op korte termijn voelbaar zijn voor cliënten.

Belang onderzoek naar andere effecten van een verkorte looptijd

De Coronasanering heeft overeenkomsten met de landelijke verkorte looptijd van 36 naar 18 maanden (Weerwind, 2023); daarom dringt zich de vraag op of en welke conclusies op basis van het huidige onderzoek getrokken kunnen worden over de landelijke verkorting.

De resultaten van het huidige onderzoek wijzen erop dat een verkorte looptijd er niet aan bijdraagt dat mensen met schulden hun aanvraag voor een schuldregeling doorzetten. De verkorte looptijd in de Coronasanering is echter niet helemaal vergelijkbaar met de in 2023 landelijk ingevoerde looptijdverkorting van 36 naar 18 maanden. Bij de Coronasanering was de kwijtschelding aan voorwaarden gebonden, de landelijke looptijdverkorting is dat niet. Daarnaast is de landelijke looptijd verkort van 36 naar 18 maanden; de Coronasanering betekende bij een minimale afloscapaciteit een verkorting van 36 naar 24 maanden. Desalniettemin stemmen de resultaten van het huidige onderzoek niet optimistisch over een eventueel effect van looptijd op een groter bereik. Deelnemers aan dit onderzoek benoemden andere elementen van de begeleiding die hen hadden geholpen om vol te houden; de verkorte looptijd werd door hen niet benoemd (zie hoofdstuk 3). Het is dus nog maar de vraag of de recente wijziging van 36 naar 18 maanden inwoners over de streep kan trekken en de beoogde toename in bereik gaat realiseren (NVVK, 2023).

Dat laat onverlet dat de looptijdverkorting naar 18 maanden hele andere voordelen kan hebben, zoals benoemd in ander onderzoek. Een verkorte looptijd betekent niet meer hoeven aflossen, dus een snellere stijging van het besteedbaar inkomen, met als gevolg meer sociale activiteiten, meer rust en een betere gezondheid (Van Bennekom, 2023; Bouterse & Bleeker, 2020). Deze voordelen worden voor cliënten mogelijk pas voelbaar als het einde van de regeling in zicht komt. Het heeft dan ook zin om zich in toekomstig onderzoek te richten op andere uitkomsten dan uitval in de instroomfase, dan wel op uitkomsten die zichtbaar en voelbaar worden op het moment dat de afronding van het traject in beeld komt.

Zorg voor autonomie-gerichte ondersteuning

Uit de resultaten blijkt dat cliënten met een inkomen uit betaald werk en een lage schuld een verhoogd risico op uitval in de instroomfase hebben. Mogelijk hebben deze cliënten het gevoel dat ze hun schulden ook zonder professionele ondersteuning kunnen oplossen. Ander onderzoek levert aanwijzingen dat een hogere mate van zelfredzaamheid het risico op uitval juist verhoogt. Zo bleek dat cliënten met een klein sociaal netwerk langer gebruik maken van sociaal-financiële begeleiding (Tonnon, Lako & Jungmann, 2020), en dat cliënten met meer vaardigheden eerder uitvallen (Van Jeveren, 2023). Cliënten proberen over het algemeen zo lang mogelijk hun problemen zelf op te lossen; de meeste mensen met schulden wachten vier jaar of langer voordat ze zich bij de gemeente melden (Jungmann & Anderson, 2011; Van Jeveren et al., 2023). De behoefte aan autonomie vormt een reden om de stap naar de gemeente zo lang mogelijk uit te stellen (Van Jeveren, 2023; Dolsma & Van der Meulen, 2023; Moerman & Jungmann, 2023). Pas als mensen geen andere uitweg zien zijn ze bereid een stuk van hun autonomie op te geven in ruil voor deskundige ondersteuning. Dit pleit voor een dienstverlening die de autonomie van cliënten zoveel mogelijk intact laat en waar mogelijk versterkt. Denk daarbij aan bewind als het moet en budgetbeheer waar dat kan, zodat cliënten zelf zeggenschap hebben over hun financiën, maatregelen om uit te kunnen stromen uit bewind en anderen.

Referenties

Bouterse, M. & Bleeker, Y. (2020). Impact van de klantreis Financiële hulpverlening – Een onderzoek naar kosten, baten en verbetermogelijkheden. Regioplan.

CBS (2020). Schuldenproblematiek in beeld – Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2018. CBS.

De Nationale Ombudsman (2018). Een open deur – Het vervolg. De Nationale Ombudsman.

Divosa (2023). Hoogte van uitkeringen. Geraadpleegd in februari 2024 op

<https://www.toolkitevaluieren.nl/sollicitatieplicht-wat-werkt-2/>

Dolsma, M. & Van der Meulen, B. (2023). Achter de voordeur - Onderzoeks- en onderwijsproject over de ervaringen met geldzorgen van cliënten in Utrecht Zuid en Leidsche Rijn. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Fields, S.A., Lange, K., Ramos, A., Thamocharan, S. & Rassu, F. (2014). The relationship between stress and delay discounting: a meta-analytic review. Behavioural Pharmacology 25(5 and 6):p 434-444.; Jungmann & Madern, 2017; Jungmann, Wesdorp & Madern, 2020

Hepburn, C., Duncan, S. & Papachristodoulou, A. Behavioural Economics, Hyperbolic Discounting and Environmental Policy. Environ Resource Econ 46, 189–206 (2010).

in 't Veld, R., Westerbeek, J. & Winters, R. (2016). Een onbemind probleem - Voorstudie maatschappelijke kosten-batenanalyse schuldenproblematiek. Tilburg University.

Jungmann, N. & Anderson, M. (2011). Vroegsignalering moet en kan! - Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een Landelijk Informatiesysteem Schulden. Social Force.

Moerman, A. & Jungmann, N. (2023). Schulden klein houden en perspectief bieden – Naar een paradigmashift in de incasso waar zowel de schuldeisers als de debiteuren van profiteren. Schuldingo, Hogeschool Utrecht, Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden.

NVVK (2023). Politiek schept ruimte; nu aan de slag om groter bereik te realiseren - Verkorte saneringstrajecten Wsnp en Msnp in zicht. Geraadpleegd in februari 2024 op <https://www.nvvk.nl/page/1439/2023/01/25/Verkorte-saneringstrajecten-Wsnp-en-Msnp-in-zicht>.

NVVK (z.d.) Basis voor goede en transparante dienstverlening. Geraadpleegd in februari 2023 op [Gedragscodes en modules - NVVK](#).

Oomkens, R., Drijvers, A., Salome, L., Eleveld, A., Kistemaker, S. Bouma, H., (2022). Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid: Werknemersregelingen, de Participatiewet, de Toeslagenwet en uitbetaling van het pgb. Panteia / Muzus / Vrije Universiteit Amsterdam / Hogeschool Utrecht.

Oomkens, R., Jungmann, N., Maussen, E., van Dijk, K., van der Meulen, B., Tonnon, S. (2022). Segmentatie en doorstroom bij schulden - Hoe verschillen klanten onder bewind en in de schuldhulp van elkaar en wat bevordert doorstroom tussen voorzieningen? Hogeschool Utrecht.

Oomkens, R., van Geuns, R. C., Jungmann, N., van der Schors, A., Muda, J., van der Meulen, B., Schiffelers, M.-J., & Kuiper, M. (2023). Knellende Mechanismen: Het signaleren, agenderen en opvolgen van knellende mechanismen in de gemeenten Amsterdam, Almere en Utrecht. <https://schuldenenincasso.nl/rapport-knellende-situaties-signaleren-agenderen-en-opvolgen>

Out, M., Odekerken, M. & Stavenuiter, M. (2021). Verschil maken in de schuldhulpverlening. Een literatuurstudie naar de meerwaarde van arbeidsdeskundigheid. Verwey-Jonker Instituut.

Tonnon, S., Lako, D. & Jungmann, N. (2020). Mobility Mentoring in Alphen aan den Rijn – Een procesevaluatie. Platform31.

van den Berg, W., El Aziz, F., Grot-Pieters, D., van der Leij, K., Mulder, M. (2020). Hindernisbaan zonder finish - Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen. Nationale Ombudsman.

van der Velden, P., Contino, C., Das, M. en Muffels, R. (2022). Invloed financiële problemen op angst- en depressieklachten. De Psycholoog, 11, 32-42.

van Hoorn, E., Keuzenkamp, S. & van der Meulen, M. (2020). Ervaringswerk in het sociaal domein - Over pionieren en kwartier maken. Movisie.

van Jeveren, F. (2023). Schuldhulpverlening door de ogen van hulpvrager én hulpverlener - Met een passend hulpaanbod beter aansluiten op hulpvrager. Utrecht: Purpose.

van Logtestijn, B., van der Want, E., van Jeveren, F., Dirven, J. & Broere, M. (2019). Gemeenten zetten de Schouders Eronder - Transitie naar effectieve stabilisatie vraagt om vergelijkbare data en sturing op klantbeleving. SchoudersEronder.

van Logtestijn, B., Van Jeveren, F. & Spinder, S. (2021). Klantbeleving blijkt bepalende factor voor effectiviteit van schuldhulpverlening. Schouders Eronder.

Vreugdenhil, S., van Dam, R., van Geuns, R., van der Laan, J. (2014). Uitval of zelfregie - Een onderzoek naar uitval in de schulddienstverlening tussen het eerste en tweede contactmoment. Hogeschool van Amsterdam.

Weerwind (2023). Wijziging van de Faillissementswet ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen. Den Haag: De Tweede Kamer.



BIJLAGEN

Bijlage 1 - Schuldhelpverleningsbeleid gemeenten

Bijlage 2 - De enquête

Bijlage 3 - Kenmerken deelnemers enquête

BIJLAGE 1 SCHULDHULPVERLENINGSBELEID GEMEENTEN

	Utrecht ¹	Haarlem ^{2,3}	Gouda	Deventer
Begeleiding elders	ZZP'ers en ondernemers krijgen speciale begeleiding Psychische klachten, verslaving, dakloosheid – worden begeleid door Stadsgebedbeheer en zijn niet meegenomen in dit onderzoek	ZZP'ers en ondernemers krijgen speciale begeleiding Jongeren worden begeleid door New Future; zijn niet meegenomen in dit onderzoek	ZZP'ers en ondernemers krijgen speciale begeleiding	ZZP'ers en ondernemers krijgen speciale begeleiding
Schuldregeling	Schuldbemiddeling (3 jaar) ⁴ Wsnp (3 jaar) Herfinanciering (3-5 jaar) Coronasaneringskrediet (onder voorwaarden verkorte looptijd)	Schuldbemiddeling (3 jaar) Wsnp (3 jaar) Herfinanciering (3-5 jaar) Saneringskrediet (3 jaar) New Future (jongeren, 3 jaar)	Schuldbemiddeling (3 jaar) Wsnp (3 jaar) Herfinanciering (3-5 jaar) Saneringskrediet (3 jaar)	Schuldbemiddeling (3 jaar) Wsnp (3 jaar) Herfinanciering (3-5 jaar) Saneringskrediet (3 jaar)
Alternatief voor regeling	Duurzame Financiële Dienstverlening (stabiliseren gedurende max 8 maanden, informeren schuldeisers)	BOOM – ondersteuning op maat voor beginnende schulden of nazorg (2 ^{de} jaar regeling) Budgetbeheer met betalingsregeling (zo lang als gewenst)	Duurzame Financiële Dienstverlening (stabiliseren gedurende max 8 maanden, informeren schuldeisers)	Duurzame Financiële Dienstverlening (stabiliseren gedurende max 8 maanden, informeren schuldeisers)
Budget-cursus	Cliënten leren rondkomen met weinig geld.	Cliënten leren rondkomen met weinig geld.	Wordt periodiek aangeboden door het sociaal team Gouda.	Cliënten leren rondkomen met weinig geld.
Budgetbeheer	Bij 'basisbudgetbeheer' betaalt de schuldhulpverlener vaste lasten uit uw inkomen. Bij 'totaal budgetbeheer' legt de schuldhulpverlener daarnaast nog een spaarpotje voor u aan.	Budgetondersteuning-Op-Maat (BOOM): stap voor stap leren de eigen financiën te beheren. (Voor mensen met beginnende schulden of die niet in aanmerking komen voor een regeling. Voor iedereen beschikbaar. Gratis voor cliënten met een laag inkomen.	Een professional van Kredietbank Nederland beheert het inkomen van de cliënt en zorgt dat de vaste lasten worden betaald. Beschikbaar voor cliënten die in principe beschikken over voldoende financiële vaardigheden, maar door omstandigheden even niet zelf hun financiën kunnen beheren.	Een schuldhulpverlener beheert het inkomen van de cliënt en zorgt dat de vaste lasten worden betaald. ⁵
Budgetcoaching	Na 1,5 jaar budgetbeheer krijgen cliënten budgetcoaching met als doel uitstroom uit budgetbeheer; Als dat niet lukt worden ze aangemeld voor het Huishoudboekje	Bij Budgetbeheer-op-maat leren cliënten met coaching stap voor stap de eigen financiën te beheren. Voor mensen met beginnen de schulden, en in het tweede jaar van een schuldregeling of budgetbeheer.	Een professional van Kwintes beheert het inkomen van de client en zorgt de vaste lasten worden betaald. Binnen twee jaar wordt naar zelfstandig financieel beheer toegewerkt door te coachen op financiële basisvaardigheden. Beschikbaar voor cliënten die financiële vaardigheden kunnen en willen leren.	Onderdeel van budgetbeheer of schuldhulpverlening of vrijwilliger. Na 2 jaar krijgen cliënten met budgetbeheer budgetcoaching met als doel uitstroom uit beheer. Bij behoefte kunnen andere cliënten budgetcoaching krijgen door een vrijwilliger of schuldhulpverlener.
Jongeren	Intensief contact, één schuldhulpverlener i.p.v. trajectbegeleider, schuldregelaar en budgetbeheerder; begeleiding op andere leefgebieden; nauwe samenwerking met jongerenorganisaties en IPTA Saneringskrediet tegen minimale afloscapaciteit	New Future: Samen met hun trajectbegeleider maken cliënten een plan voor de toekomst; saneringskrediet wordt binnen drie jaar afbetaald; budgetcoaching.	Sinds 2023 Jongeren Perspectief Fonds; daarvoor geen specifiek beleid op jongeren	Sommige jongeren kregen meer ondersteuning in de vorm van warme overdracht, intensievere contacten en manier van contact maken toegesneden op jongeren; meer aandacht voor aanpalende leefgebieden.
Aanwezig bij gesprekken	Begeleiders kunnen aanwezig zijn bij gesprekken; zelfmelders wordt aanwezigheid buurtteammedewerker aangeboden	Cliënten kunnen vragen of de cliëntondersteuner bij het hulpgesprek aanwezig wil zijn. Dit is een vrijwilliger die alle regels kent.	n.v.t.	Cliënten worden gestimuleerd om iemand mee te nemen naar het eerste gesprek. Dat kan worden voortgezet naar behoefte.

	Utrecht	Haarlem	Gouda	Deventer
Aanmeldkanalen	Via buurtteam of direct bij schuldhulpverlening aan de balie stadskantoor of per mail, contactformulier of telefoon	Digitaal (met en zonder DigiD) of analoog via huisbezoek van het wijkteam	Digitaal (met of zonder DigiD), via e-mail, telefoon of aan de balie; op het stadhuis of via lokale teams	Bij het stadskantoor, telefonisch, via de mail, via de website en via buurtteams; schuldhulpverlening is niet gevestigd bij de buurtteams.
Aanmelding	Twee keer opschorting met 3 weken; als de cliënt niet binnen acht weken voldoende informatie aanlevert om de beschikking af te geven. Bij betrokken buurtteam gaat het wijkteam op huisbezoek. Klanten kunnen zich altijd weer aanmelden.	Veel kansen om dossier compleet te maken. Na de laatste kans gaat het wijkteam op huisbezoek.	Klant krijgt meerdere hersteltermijnen voordat het dossier wordt gesloten; SVH probeert persoonlijk contact te krijgen. Cliënten kunnen zich altijd weer aanmelden.	Er wordt niet gestuurd op het snel sluiten van dossiers. Werken met herinneringen, bellen bij no-shows, twee brieven met uitnodiging om zich weer aan te melden.
Kennis-making face-to-face	In principe altijd face-to-face. Bij uitzondering op verzoek van cliënt telefonisch of online.	In principe altijd face-to-face. Bij uitzondering op verzoek van cliënt telefonisch of online.	In principe altijd face-to-face. Bij uitzondering op verzoek van cliënt telefonisch of online.	In principe altijd face-to-face. Bij uitzondering op verzoek van cliënt telefonisch of online.
Bereikbaarheid	Schuldhulpverleners zijn bereikbaar via: mailen, bellen, appen	Schuldhulpverleners zijn bereikbaar via: mailen, bellen, appen	Schuldhulpverleners zijn bereikbaar via: mailen, bellen, appen	Schuldhulpverleners zijn bereikbaar via: mailen, bellen, appen
Overzicht trajectstappen	n.v.t.	Routekaart van de aanmelding	n.v.t.	Routekaart is voor handen
Hulp met papieren	Praktische ondersteuning ^{vi} door een medewerker met ervaringskennis op het gebied schulden; de ondersteuner helpt bij het bij elkaar zoeken van de benodigde stukken. Voor iedereen beschikbaar.	In een workshop van Humanitas krijgt de cliënt hulp bij het compleet maken van de aanvraag.	Afspraak of vrije inloop Papierwinkel gerund door Humanitas, schuldhulpverlening en Schuldhulpmaatjes. Indien gewenst wordt cliënt gekoppeld aan vrijwilliger van Schuldhulpmaatje of Humanitas die wekelijks thuis komt.	Vrijwilligers helpen één-op-één bij het verzamelen van de papieren. Dat kunnen vrijwilligers met of zonder ervaringskennis zijn.
Nazorg	Tijdens regeling: cliënten met budgetbeheer krijgen nazorg in de vorm van budgetcoaching. Na regeling: geen.	Tijdens regeling: Budgetbeheer op maat: in jaar 2 budgetcoaching; gedurende 3 maanden kijken cliënt en schuldhulpverlener iedere twee weken naar de bankafschriften. Na regeling: Cliënten zonder BOOM worden 3 en 6 maanden na succesvol doorlopen regeling gebeld door schuldhulpverlening	Tijdens regeling: budgetbeheer en budgetcoaching. Na regeling: Binnen zes maanden minimaal 2 fysieke contactmomenten met aandacht voor financiële administratie en andere leefgebieden.	Tijdens regeling: cliënten met budgetbeheer krijgen nazorg in de vorm van budgetcoaching. Na regeling: de deur staat open bij behoefte. Anno 2023 wordt ingezet op opvolging van vroegsignalen door de eigen schuldhulpverlener.

[i] Regelingen van gemeente bij schulden | Gemeente Utrecht

[ii] Hulp bij geldzorgen | Gemeente Haarlem

[iii] [2017166302-Bijlage-4-folder-Schulddienstverlening.pdf \(haarlem.nl\)](#)

[iv] <https://www.nvvk.nl/ons-werkveld/minnelijke-schuldhulpverlening>

[v] <https://www.deventer.nl/budgetbeheer>

[vi] Notitie Coronasnering – intern document – versie 23-2-2021

BIJLAGE 2 DE ENQUÊTE

Uitnodiging enquête

Goedendag, mijn naam is [naam onderzoeker] en ik werk bij [naam organisatie]. Wij doen een onderzoek naar de hulp bij geldzaken van de gemeente Utrecht. Ik begrijp dat u onlangs bij de gemeente bent geweest. Graag stellen we u een aantal vragen over uw ervaring en hoe u zich voelt. U kunt de vragenlijst invullen via deze link: [link digitale vragenlijst]. Dit duurt ongeveer 5 minuten. Voor het invullen van de gehele enquête ontvangt u een HEMA-cadeaubon van € 5,-. Mocht het niet lukken, dan kunt u mij altijd bellen. Groeten, [naam]

Vragen enquête

Construct	Vraag ^a	Oorsprong
Zenuwen	Voelt u zich zenuwachtig of angstig?	MHI-5
Verdriet	Voelt u zich verdrietig?	MHI-5
Controle	Heeft u alle belangrijke dingen onder controle?	Perceived Stress Scale
Problemen	Zijn uw problemen te groot en kunt u ze niet aan?	Perceived Stress Scale
Geld	Vraagt u zich de hele tijd af of u genoeg geld heeft?	PIFS
Geldzorgen	Maakt u zich veel zorgen over geld?	PIFS
Vertrouwen	Denkt u dat de gemeente u kan helpen om de problemen op te lossen?	Credibility Expectancy Questionnaire
	Denkt u dat de gemeente uw situatie beter gaat maken?	Credibility Expectancy Questionnaire

^a De vragen hebben betrekking op de week voorafgaand aan het interview. Dit is bij iedere vraag opnieuw aangegeven.

BIJLAGE 3 KENMERKEN DEELNEMERS ENQUÊTE

Kenmerken deelnemers enquête (n=78)

	Variabelen	Gemiddelde	sd
	Leeftijd	41	13
	Hoogte schuld	16.581	40.541
	Afloscapaciteit	115	125
	Stabilisatiefase ^b		
	Duur in dagen	162	104
		n	%
	Inkomensbron		
	Uitkering	44	57
	Inkomen uit werk	24	31
	DUO	4	5
	Geen inkomensbron	3	4
	Type traject		
	Saneringskrediet	29	37
	Herfinanciering of 100%	8	10
	Traject nog in aanvraag	11	14
	Duurzame financiële	2	3
	Geen traject (uitval)	28	36
	Flankerende hulp		
	Budgetcoaching	32	41
	Bewindvoering	1	1
	Budgetbeheer	1	1
	Meetmoment		
	Kort na intake	78	100
	Drie maanden na intake	78	100
	Zes maanden na intake	49	63

^a Deze gegevens zijn niet bij iedereen bekend (respectievelijk $n=53$ en $n=47$).

^b Alleen cliënten die zijn gestart met een schuldhulptraject ($n=39$) hebben een startdatum, en daarmee een berekende duur van de stabilisatiefase.