



SEGMENTATIE EN DOORSTROOM BIJ SCHULDEN

Hoe verschillen klanten onder bewind en in de schuldhulp van elkaar en wat bevordert doorstroom tussen voorzieningen?

Onderdeel van het project 'Minder regeldruk, de klant voorop'

Segmentatie en doorstroom bij schulden

Hoe verschillen klanten onder bewind en in de schuldhulp van elkaar en wat bevordert doorstroom tussen voorzieningen?

December 2022

dr. Rosanne Oomkens
Prof. dr. Nadja Jungmann
Eline Maussen MSc
Kim van Dijk
Barbera van der Meulen MSc
dr. Susanne Tonnon



Lectoraat Schulden en Incasso, Hogeschool Utrecht Kenniscentrum Sociale Innovatie

Bezoekadres:
Padualaan 101
3584 CH Utrecht

Postadres:
Postbus 85397
3508 AJ Utrecht

Telefoon: 088 – 481 92 22
E-mail: ksi@hu.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd door het lectoraat Schulden en Incasso van Hogeschool Utrecht als onderdeel van het NVVK-project 'Minder regeldruk, klant voorop'. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de NVVK.

Het lectoraat Schulden en Incasso is onderdeel van het Kenniscentrum Sociale Innovatie. Hoe bouwen we aan een samenleving waarin iedereen kan meedoen, tot zijn recht komt en zich veilig voelt? Hier doen de lectoraten van het Kenniscentrum Sociale Innovatie van Hogeschool Utrecht onderzoek naar, met en voor (aankomend) sociale professionals in het brede sociaal domein. Onze missie is om samen met partners uit praktijk, onderwijs en beleid bij te dragen aan 'beter samen leven' en het verkleinen van sociale ongelijkheid. Dit doen wij door praktijkgericht onderzoek, ontwikkeling en agendering van actuele maatschappelijke en sociale vraagstukken op het vlak van participatie, welzijn, zorg en ondersteuning, jeugdhulp, werk en inkomen, schuldenproblematiek, dak- en thuisloosheid, toegang tot recht, reclassering, sociale veiligheid, en deelname aan onderwijs, sport en cultuur.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	4
Inleiding	6
1 Doel en opzet van het onderzoek	8
1.1 Doel van het onderzoek	8
1.2 Onderzoeksaanpak	8
2 Samenvattende beschouwing	11
2.1 Verschillen in vaardigheden en functioneren tussen klantgroepen	11
2.2 Belemmeringen en oplossingen voor soepele en snelle doorstroom	13
3 Kenmerken klantgroepen in de schuldhulp	18
3.1 Meting van verschillen in vaardigheden en functioneren	18
3.2 De groep onder beschermingsbewind is gemiddeld kwetsbaarder	22
3.3 Samenhang onderzochte aspecten	22
3.4 Aspect 1: Financiële vaardigheden	24
3.5 Aspect 2: Executieve functies	25
3.6 Aspect 3: Chronische stress	26
3.7 Aspect 4: Gezondheid	27
3.8 Aspect 5: Life events	27
4 Factoren van invloed op doorstroom tussen voorzieningen	30
4.1 Belemmering 1: Gedragsaspecten klant	31
4.2 Belemmering 2: 'Harde' toelatingsvoorwaarden en de kennis daarover	33
4.3 Belemmering 3: Stroefheid in de overdracht en samenwerking	34
4.4 Belemmering 4: Werkdruk schuldhulpverleners en bewindvoerders	36
4.5 Belemmering 5: Financiële prikkels	36
Bijlage 1: Literatuur	37
Bijlage 2: Methodologische verantwoording	38
Enquête onder doelgroepen	38
Constructie en betrouwbaarheid schalen	38
Analyse enquêtedata	39
Interviews professionals	40
Werving en respons	40
Analyse interviewresultaten	40

De groep mensen die onder beschermingsbewind staat scoort ten opzichte van de groepen in een minnelijke en wettelijke schuldregeling lager op het vermogen om emoties en gedrag te reguleren.

Inleiding

Aan de ronde tafel 'Verminderen van de druk op de gemeentelijke dienstverlening' van 3 september 2020 is gesproken over betere samenwerking in de uitvoering van bewindvoering, minnelijke schuldhulpverlening en de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Eén van de uitkomsten van de ronde tafel is een subsidie aan de NVVK om de samenwerking tussen bewindvoerders en gemeentelijke schuldhulpverlening te versterken en de doorstroom tussen beschermingsbewind, gemeentelijke schuldhulpverlening en de Wsnp te bevorderen. Hoewel er veel goed gaat in de keten, bestaat de behoefte om te kijken waar het schuurt in de samenwerking, juist om van daaruit aangrijpingspunten voor verbetering uit te kunnen werken.

Met doorstroom wordt bedoeld: de mate waarin mensen die dat nodig hebben van de ene voorziening doorstromen naar een volgende, of beter passende voorziening. In de praktijk leeft het beeld dat de doorstroom niet optimaal is. Zo worden er vraagtekens geplaatst bij de instroom in het beschermingsbewind: hebben alle mensen die deze voorziening toegekend krijgen deze wel nodig? Ook is er debat over de instroom in de Wsnp. Wat maakt dat die instroom afneemt en zijn er in dat kader maatregelen nodig? De Nationale Ombudsman had het in dit kader in 2020 zelfs over de toegang tot de Wsnp als 'een hindernisbaan zonder finish'. Om deze en andere maatschappelijke vragen hieromtrent te beantwoorden, is er behoefte aan meer zicht op de doorstroom tussen de voorzieningen.

Onderzoek naar doorstroom is gegeven de beperkte data die in het veld van de schuldenproblematiek standaard worden bijgehouden bijzonder complex. Het vraagt het volgen van (grote) groepen klanten en daarbij het in kaart brengen welke behoeften er zijn bij klanten aan doorstroom, welke mogelijkheden zij hebben en in welke mate de voorzieningen aansluiten op deze mogelijkheden en behoeften. Vanuit het besef dat dit een langdurig en kostbaar onderzoek is, heeft de Hogeschool Utrecht met de NVVK nagedacht of er - als het gewenste onderzoek zo complex is - wellicht onderzoek kan worden gedaan dat in ieder geval 'eerste beelden' geeft die meer zicht bieden op doorstroom. Vanuit deze doordenking ontstond het idee om als eerste stap in kaart te brengen in welke mate de groepen die gebruikmaken van de voorzieningen minnelijke schuldregeling, beschermingsbewind en wettelijke schuldsanering überhaupt op elkaar lijken of juist van elkaar afwijken. Als de doorstroom goed functioneert, dan ligt het in de rede dat bijvoorbeeld de groep die gebruikmaakt van beschermingsbewind geringere financiële vaardigheden heeft en wellicht minder doenvermogen heeft.

Op basis van de beschikbare wetenschappelijke kennis kan niet beoordeeld worden of er, en zo ja welke, verschillen zijn tussen de groepen die gebruikmaken van de drie eerder genoemde voorzieningen in termen van functioneren. Er is - tot op zekere hoogte - alleen zicht op 'harde' data: verschillen in hoogte schuld, aantal schuldeisers et cetera. Kennis over verschillen in eveneens relevante zaken zoals het executieve functioneren, de ervaren stress en de financiële vaardigheden ontbreekt volledig. Evenals een systematisch verzameld overzicht van de ervaringen die professionals in de praktijk hebben met doorstroom.

Om een bijdrage te leveren aan het verminderen van de druk op de gemeentelijke dienstverlening voorziet voorliggend rapport in eerste beelden over verschillen en overeenkomsten tussen de groepen die gebruikmaken van de drie eerder genoemde voorzieningen en de ervaringen die professionals daar in de praktijk mee hebben. Het levert waardevolle eerste inzichten op die uitnodigen tot nader en verdiepend onderzoek.

De opbouw van voorliggend rapport is als volgt:

- Hoofdstuk 2 vormt de kern van het rapport. Hierin worden de belangrijkste constatering en oplossingsrichtingen uit het onderzoek gepresenteerd. Het gaat hierbij zowel om de overeenkomsten en verschillen tussen klantgroepen in vaardigheden en functioneren alsmede om de belemmeringen die professionals signaleren ten aanzien van doorstroom. Hierbij ligt de nadruk dus op hetgeen wat knelt, om op die manier verbeterpunten voor de toekomst te kunnen vaststellen.
- Hoofdstuk 3 schetst op basis van een online enquête onder klanten hoe verschillende klantgroepen zich tot elkaar verhouden wat betreft: financiële vaardigheden, executieve functies, chronische stress, gezondheid en life events.
- In hoofdstuk 4 worden op basis van verdiepende interviews met beschermingsbewindvoerders, schuldhulpverleners, Wsnp-bewindvoerders en overige sociaal domein professionals de factoren die volgens hen van invloed zijn op de doorstroom tussen voorzieningen.

*Belemmeringen in de doorstroom
tussen voorzieningen zijn zowel
gelegen in het gedrag van klanten
als in de inrichting van het systeem
en de samenwerking tussen de
verschillende partijen.*

1 Doel en opzet van het onderzoek

De aanpak van de schuldenproblematiek is in Nederland belegd in drie wettelijke kaders: de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) en boek 1 burgerlijk wetboek dat het beschermingsbewind reguleert. Het doel van deze drie met elkaar samenhangende wettelijke kaders is om mensen met (problematische) financiële problemen weer perspectief te bieden. Dit perspectief kan worden geboden door een minnelijke (Wgs) of wettelijke (Wsnp) schuldregeling met kwijtschelding te bieden en/of, afhankelijk van de financiële zelfredzaamheid van iemand, door beschermingsbewind te bieden (al dan niet in combinatie met een minnelijke of wettelijke schuldregeling).

1.1 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om meer zicht te krijgen op het functioneren van mensen die gebruikmaken van de drie voorzieningen alsmede op de mate waarin er bij deze groepen zaken spelen die ontregelend kunnen uitwerken op hun mogelijkheden de financiën (weer) duurzaam zelfstandig op te pakken. Meer inzicht hierin kan mogelijk helpen om beter te begrijpen waarom de beoogde segmentatie - iedere klant in de passende voorziening - niet bij iedereen tot stand komt. Er gaat gelukkig veel goed in de keten van schuldhulpverlening. Omdat dit onderzoek beoogt om lessen voor de toekomst te formuleren, ligt de nadruk op daar waar het knelt in de ondersteuning van mensen met schuldenproblematiek. Een tweede doel is dan ook om inzichtelijk te maken waar het schuurt in de samenwerking tussen verschillende betrokkenen om vervolgens mogelijke oplossingsrichtingen te kunnen schetsen.

Doorstroom

Wat wordt in dit onderzoek verstaan onder 'doorstroom'?

- Doorstroom vanuit een niet geslaagde poging om een minnelijke schuldregeling te treffen (msnp, Wgs) naar een wettelijke schuldsanering (Wsnp)
- Doorstroom van beschermingsbewind naar een minnelijke schuldregeling en/of naar een wettelijke schuldsanering als er een kwijtschelding of omzetting naar natuurlijke verbintenissen nodig is om weer perspectief te bieden
- Doorstroom vanuit de minnelijke schuldhulpverlening naar beschermingsbewind als er meer ondersteuning nodig is dan geleverd kan worden vanuit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk

1.1.1 Onderzoeksvraag

Hoofdvraag

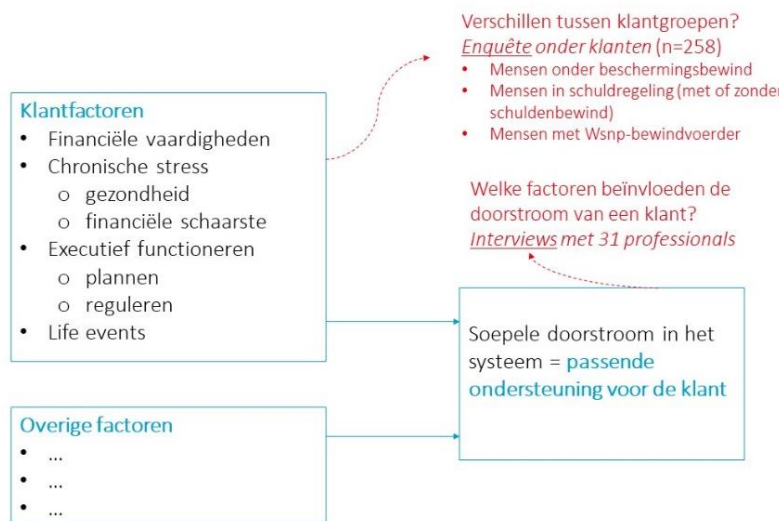
Welke verschillen zijn er in vaardigheden en functioneren tussen mensen onder beschermingsbewind, in een minnelijke en wettelijke schuldregeling en welke factoren vormen volgens betrokken professionals belemmeringen voor tijdige en snelle doorstroom van mensen in de keten van schuldhulp?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden wordt antwoord gegeven op onderstaande vijf **deelvragen**:

1. In welke mate beschikken de verschillende groepen over noodzakelijke financiële vaardigheden?
2. Wat is het niveau van het executief functioneren van de verschillende groepen?
3. In welke mate ervaren de verschillende groepen chronische stress?
4. In welke mate spelen er bij de verschillende groepen ontregelende omstandigheden (life events)?
5. Wat zijn volgens schuldhulpverleners, beschermingsbewindvoerders, Wsnp-bewindvoerders en andere betrokken professionals uit het sociaal domein belemmeringen in de doorstroom tussen de drie voorzieningen?

1.2 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is er een vragenlijst uitgezet onder mensen: 1) die duurzame financiële dienstverlening ontvangen, 2) met een schuldregeling, 3) met een Wsnp-bewindvoerder, of 4) die onder beschermingsbewind staan. In het totaal hebben 258 mensen die gebruikmaken van een voorziening deze ingevuld. Daarnaast zijn er 31 interviews gehouden met schuldhulpverleners, bewindvoerders en andere professionals werkzaam in het sociaal domein.



Eventuele verschillen in vaardigheden en functioneren zijn in kaart gebracht door de aspecten financiële vaardigheden, chronische stress, executief functioneren en live events zoveel mogelijk uit te vragen via bestaande schalen. Door zoveel mogelijk gebruik te maken van gevalideerde en gestandaardiseerde schalen, wordt de kans groter dat hetgeen wordt gemeten wat beoogd wordt te meten.

1.2.1 Kenmerken steekproef

Respondenten voor het invullen van de (anonieme) online enquête zijn geworven via schuldhulpverleners, beschermingsbewindvoerders, en Wsnp-bewindvoerders. De NVVK heeft haar leden benaderd met de vraag of zij de link naar de enquête konden delen onder hun klanten. Voor een ingevulde vragenlijst kregen klanten een Bol.com-bon ter waarde van 20 euro.

Voor iedere ondersteuningsvorm bestond een aparte uitnodiging inclusief link naar de vragenlijst, zodat de antwoorden van klanten gekoppeld konden worden aan de ondersteuningsvorm. Het gaat om:

1. mensen in een **schuldregeling** met of zonder schuldenbewind en/of budgetbeheer
2. mensen met alleen een **Wsnp-bewindvoerder**
3. en mensen die alleen onder **beschermingsbewind** staan.

De enquête die aan de klant werd gegeven, hing dus af van de ondersteuning die zij kregen. Het voordeel van deze aanpak was dat het de professional was die aangaf van welke ondersteuningsvorm de klant gebruikmaakt. In eerdere onderzoeken is namelijk gebleken dat het voor klanten zelf niet altijd helder is welke ondersteuningsvorm zij ontvangen.

Onderstaande tabel schetst de belangrijkste demografische gegevens van de respondenten. Omdat deze gegevens niet beschikbaar zijn voor de totale populatie kan niet worden nagegaan of er binnen dit onderzoek sprake is van een representatieve steekproef. Wel valt in algemene zin op dat de klantgroep met een Wsnp-bewindvoerder is oververtegenwoordigd binnen dit onderzoek met 155 respondenten tegenover 46 klanten met beschermingsbewind en 57 respondenten met een schuldregeling. Omdat de resultaten voornamelijk *per groep* zijn bekeken en worden vergeleken, is de impact hiervan op de resultaten beperkt. Het betekent wel dat in de analyses waarbij is gekeken naar de samenhang tussen de variabelen de klantgroep met een Wsnp-bewindvoerder een groter gewicht heeft; deze klantgroep drukt daarmee in feite een zwaardere stempel op de uitkomsten.

Tabel 1 Demografische gegevens deelnemers onderzoek, uitgesplitst naar klantgroep

	Beschermingsbewind (n=46)		Schuldregeling (n=57)		Wsnp (n=155)		Totaal (n=258)	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Geslacht								
Man	18	39%	20	35%	79	51%	117	45%
Vrouw	27	59%	37	65%	75	48%	139	54%
Anders	1	2%					1	0,5%
Liever niet zeggen					1	1%	1	0,5%
Leeftijd								
18 tot 25 jaar	3	7%	2	4%	3	2%	8	3%
25 tot 35 jaar	12	26%	11	19%	23	15%	46	18%
35 tot 45 jaar	11	34%	12	23%	46	30%	70	27%
45 tot 55 jaar	14	30%	20	35%	56	36%	90	35%
55 tot 65 jaar	3	7%	10	18%	23	15%	36	14%
65 jaar en ouder	3	7%	1	2%	4	3%	8	3%

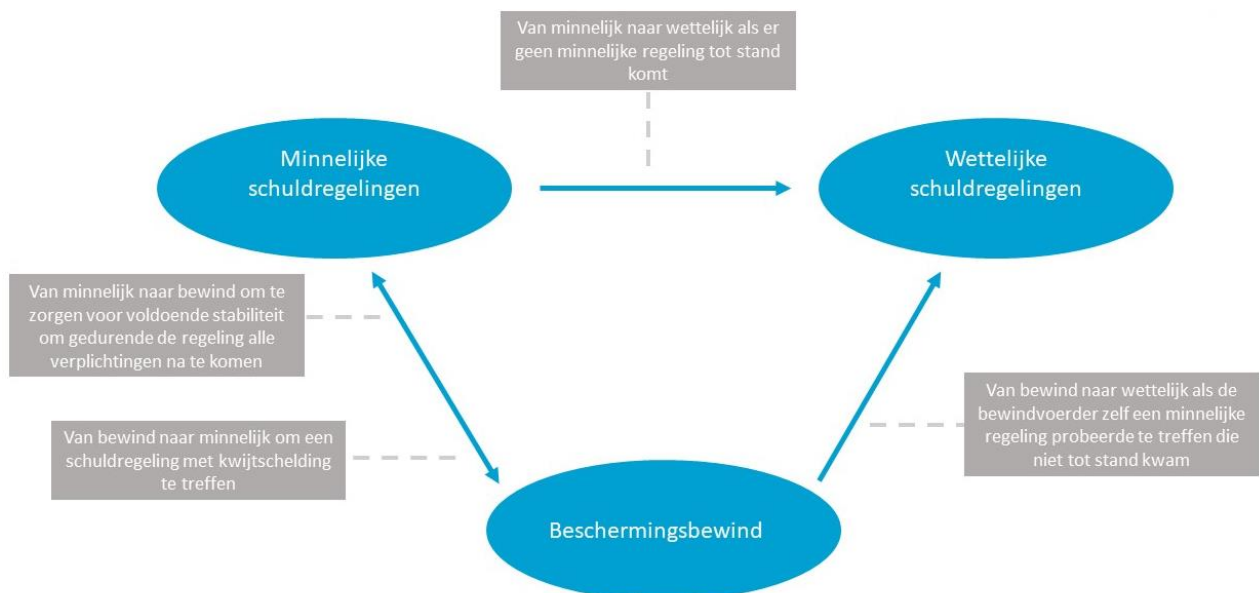
De volledige methodologische verantwoording is te vinden in bijlage 2.

2 Samenvattende beschouwing

Het stelsel van schuldhulpverlening bestaat uit drie voorzieningen. In het *burgerlijk wetboek* is het (schulden)beschermingsbewind geregeld voor wie het bijhouden van de administratie een te grote en complexe opgave is (1). In de *Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)* is de verantwoordelijkheid voor gemeenten geregeld om burgers met financiële problemen te voorzien van passende hulp. Wanneer de hulpvrager er met behulp van een schuldhulpverlener niet uitkomt met de schuldeisers, en er dus géén minnelijke regeling tot stand komt (msnp) (2) wordt een traject gestart voor het aanvragen van wettelijke schuldsanering (Wsnp) (3).

In de ideale situatie vindt er doorstroom plaats tussen deze drie voorzieningen waarbij de doorstroom in frequentie het meest voorkomt zoals weergegeven in figuur 2.1. In de praktijk is dit nagenoeg altijd via de tussenstap van de gemeente die het minnelijke traject uitvoert. Schuldhulpverlening bevat naast het *regelen van schulden* ook verschillende vormen van financiële begeleiding: stabilisatie, duurzame financiële dienstverlening, budgetbeheer en budgetcoaching. In deze figuur is minnelijke schuldhulpverlening beperkt tot minnelijke schuldregelingen. De reden daarvoor is dat in de analyse van klantkenmerken, zoals ten behoeve van dit onderzoek uitgevoerd, er onderzoek is gedaan naar de kenmerken van mensen die gebruikmaken van een minnelijke regeling.

Figuur 2.1 Segmentatie in schuldhulp: doorstroom tussen voorzieningen



Om meer zicht te krijgen in de beoogde segmentatie - iedere klant in de passende voorziening - is onderzocht welke verschillen er zijn in vaardigheden en functioneren tussen mensen onder beschermingsbewind, in een minnelijke en wettelijke schuldregeling en welke factoren volgens betrokken professionals belemmeringen vormen voor tijdige en snelle doorstroom van mensen in de keten van schuldhulp. Het onderzoek levert eerste beelden op die aanknopingspunten voor de praktijk bieden en ook vragen om verdere verdieping. Het onderzoek levert **twee belangrijke inzichten** op. Het eerste inzicht is dat mensen die onder beschermingsbewind staan, zoals verwacht, in hun vaardigheden en functioneren het laagst scoren. Het tweede inzicht is dat er een beweging gaande lijkt te zijn waarin de drie voorzieningen beter samenwerken, maar dat er ook nog wel een aantal drempels zijn weg te nemen om een soepele en tijdige doorstroom te bevorderen.

2.1 Verschillen in vaardigheden en functioneren tussen klantgroepen

Op basis van de Nibud-competenties voor financiële redzaamheid en inzichten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wat mensen moeten kunnen en doen om niet in financiële problemen te komen, is een theoretisch kader opgesteld. Dit kader biedt handvatten om de vraag te beantwoorden of er verschillen zijn in vaardigheden en functioneren tussen de groepen die onder bewind staan en de groepen die gebruikmaken van een minnelijke of wettelijke schuldregeling. Vanuit de inrichting van het stelsel mag immers verwacht worden dat de groep die onder bewind staat

significanter lager scoort op vaardigheden en functioneren dan de groepen die gebruikmaken van een schuldregeling (als deze niet wordt aangeboden in combinatie met bewind).

Bij 258 mensen die gebruikmaken van één van de drie eerder genoemde voorzieningen is gemeten hoe zij scoren op 'financiële vaardigheden' en de executieve functie 'vermogen om te plannen' (een planning maken, prioriteren, timemanagement). Deze twee aspecten tezamen bieden inzicht in het *denkvermogen*. Ook is gemeten in hoeverre mensen naar eigen zeggen over de executieve functie beschikken om 'emoties en gedrag te reguleren' (het vermogen om met een taak te beginnen, doelgericht te handelen, een taak te volbrengen), in hoeverre zij 'financiële stress' ervaren, en hoe zij hun 'gezondheidssituatie' ervaren. Deze drie aspecten tezamen bieden inzicht in iemands *doenvermogen*. Tot slot zijn life events in de vijf jaar voordat iemand om hulp vroeg gemeten. Dit is in het veld van de schuldhulpverlening voor het eerst dat de groepen zijn vergeleken op gedrag. Tot nu toe zijn de klantgroepen van deze voorzieningen met name vergeleken op zaken zoals hoogte schuld, aantal schuldeisers, inkomstenbron en/of gezinssamenstelling. Dit zijn interessante kenmerken, maar zijn weinigzeggend als de vraag wordt gesteld of de groep die onder bewind staat daadwerkelijk kwetsbaarder is in het functioneren. Om daar een uitspraak over te kunnen doen, is het van groot belang dat er ook inzicht komt in 'zachte' variabelen zoals hiervoor benoemd.

De uitkomst van de analyse is dat de groep die onder bewind staat het meest kwetsbaar is in zowel denk- als doenvermogen. Ze scoren het laagst op financiële vaardigheden, het vermogen om te plannen, en emoties en gedrag te reguleren, ervaren meer geldstress en ervaren een slechtere gezondheid. Alleen op meegemaakte life events scoort de groep die onder bewind staat vergelijkbaar met de andere groepen; zij hebben dus ongeveer evenveel life events meegemaakt.

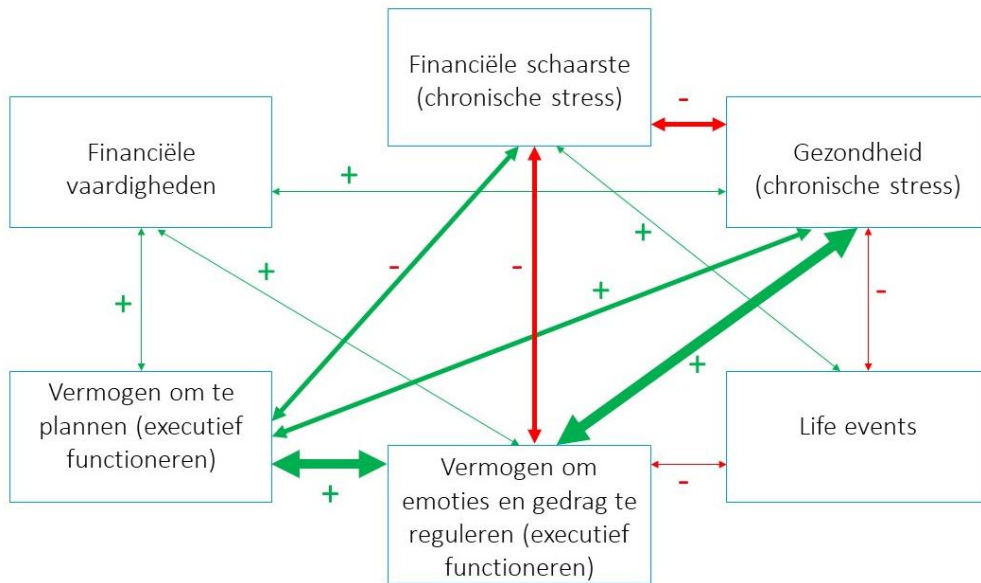
Het gegeven dat er verschillen zijn tussen groepen wil nog niet zeggen dat deze significant zijn. Toetsing daarop wijst uit dat de groep onder bewind significant:

- *lagere financiële vaardigheden* heeft ten opzichte van mensen met een Wsnp-bewindvoerder;
- een *geringer vermogen om te plannen* heeft ten opzichte van de groep met een Wsnp-bewindvoerder;
- een *geringer vermogen om emoties en gedrag te reguleren* heeft ten opzichte van de groep in een schuldregeling en ten opzichte van de groep met een Wsnp-bewindvoerder;
- een *lagere gezondheid* heeft ten opzichte van de groep in een schuldregeling;
- *meer financiële schaarste* ervaart ten opzichte van de groep in een schuldregeling;

Tussen de groep die gebruikmaakt van een minnelijke en de groep die gebruikmaakt van een wettelijke schuldregeling zijn géén significante verschillen gevonden. De **conclusie** luidt daarom dat de groep die onder bewind staat kwetsbaarder lijkt dan de groepen die gebruikmaken van een minnelijke of wettelijke regeling. Dit ligt in de lijn der verwachting, omdat dit precies de reden kan zijn waarom iemand onder bewind komt.

Naast een hogere kwetsbaarheid van de groep die onder bewind staat, leveren de analyses een **tweede inzicht** op. Te weten dat er een stevig verband is tussen de mate van chronische stress die iemand ervaart en de mate waarin iemand in staat is emoties en gedrag te reguleren. Dat wil zeggen, iemand die een goede gezondheid ervaart - dit betreft zowel de ervaren fysieke als mentale gezondheid - scoort ook hoger dan iemand met een slechte ervaren gezondheid op de vaardigheid om emoties en gedrag te reguleren. Ook is er een sterk positief verband tussen de executieve functies plannen en reguleren: iemand die goed is in plannen, is doorgaans ook beter in staat emoties en gedrag te reguleren en vice versa. Deze resultaten zijn in lijn met wat op basis van literatuur over onder meer chronische stress en denk- en doenvermogen verwacht zou worden (WRR, 2017, Jungmann, Madern & Wesdorp, 2020). Zie figuur 2.2 voor de samenhang.

Figuur 2.2 Samenhang financiële vaardigheden, executieve functies, chronische stress en *life events*



Noot: alleen significante resultaten zijn weergegeven.

2.2 Belemmeringen en oplossingen voor soepele en snelle doorstroom

Het tweede deel van het onderzoek bestond uit het bevragen van 31 beschermingsbewindvoerders, schuldhulpverleners, Wsnp-bewindvoerders en sociale professionals over de belemmeringen die zij constateren in doorstroom. De resultaten van de interviews vormen aanknopingspunten voor verbetering. De belemmeringen die de geïnterviewden noemen, kunnen niet uitgedrukt worden in omvang (waarmee bedoeld wordt 'hoe vaak' de betreffende belemmering voorkomt). Belemmeringen die slechts één of twee keer genoemd zijn, zijn niet opgenomen in het rapport.

Er kunnen vijf factoren worden onderscheiden die de doorstroom belemmeren en die dus kunnen maken dat de beoogde segmentatie niet wordt bereikt; dat wil zeggen, de hulpvrager krijgt géén passende ondersteuning.

1. Gedragsaspecten in relatie tot plichten en toelatingsvoorwaarden msnp- en Wsnp-traject
2. 'Harde' toelatingsvoorwaarden en beschikbare kennis daarover
3. Stroefheid in overdracht en samenwerking
4. Werkdruk schuldhulpverleners en beschermingsbewindvoerders
5. Financiële prikkels

Hieronder zijn deze belemmeringen, evenals mogelijke oplossingsrichtingen, nader beschreven.

1. Gedragsaspecten in relatie tot plichten en toelatingsvoorwaarden binnen msnp- en Wsnp-traject

De geïnterviewde professionals noemen een reeks aan redenen waardoor mensen niet het gedrag vertonen dat wel nodig is om door te kunnen stromen naar een minnelijke of wettelijke schuldregeling. De geïnterviewden koppelen het gedrag regelmatig aan de plichten die iemand heeft tijdens een minnelijk en wettelijk traject en de toelatingsvoorwaarden voor de msnp en de Wsnp. Zo werpen sommigen bijvoorbeeld de vraag op of iemand die *bijna* het gevraagde modelgedrag vertoont niet doorstroomt naar een minnelijke of wettelijke regeling vanwege tekortkomingen in *gedrag* of te strenge *toelatingsvoorwaarden*.

Inspanningsplicht

Een punt dat in deze context genoemd wordt, is de medewerkingsplicht binnen het minnelijke traject om de eigen inkomensituatie te verbeteren of de inspanningsplicht binnen de Wsnp om zoveel mogelijk geldmiddelen te verkrijgen. Zo kan een hulpvrager - en een hulpverlener - 'klem' zitten doordat een meerderjarig inwonend kind weigert om kostgeld te betalen; de hulpvrager kan daardoor niet doorstromen naar een passende voorziening. Of te denken aan een hulpvrager die weigert afstand te doen van een auto (en deze niet nodig is om naar het werk te komen of vanuit medisch

oogpunt), terwijl dit wel noodzakelijk is om op deze manier zoveel mogelijk financiële middelen vrij te maken. Waar het tweede voorbeeld als *onwil* zou kunnen worden bestempeld, is dit in het eerste geval minder evident.

Wat te doen?

Dit vraagt om een ethisch debat over hoeveel inspanningen reëel zijn om uit de schulden te komen en hoeveel inspanning tegelijkertijd gevraagd mag worden, zodat een schone lei niet zo laagdrempelig wordt dat prikkels op gezond financieel gedrag verdwijnen.

Inlichtingenplicht

Een ander aspect betreft de inlichtingenplicht in de msnp en de Wsnp. Eén van de vereisten is dat iemand binnen zowel het minnelijke als het wettelijke traject wijzigingen in de inkomenssituatie tijdig doorgeeft. Een veronderstelling achter de inlichtingenplicht is dat het leven en de inkomstenbronnen van burgers overzichtelijk zijn. In de praktijk is het niet voor iedereen duidelijk welke inkomsten wanneer doorgegeven moeten worden. Mensen kunnen niet altijd goed overzien dat bepaalde keuzes of veranderingen in hun leven implicaties kunnen hebben voor hun schuldentraject. Een schuldentraject kan hierdoor - onnodig - spaak lopen.

Wat te doen?

Een reflectie op de inlichtingenplicht binnen de msnp en Wsnp strekt daarom tot de aanbeveling. In hoeverre sluiten de verwachtingen in het kader van de inlichtingenplicht aan bij de mentale belastbaarheid en het doenvermogen van mensen in een minnelijk of wettelijk schuldentraject?

Verslavings- of psychosociale problematiek onder controle krijgen

Een voorwaarde om in de msnp en Wsnp te komen is onder andere dat wanneer iemand verslavings- of psychosociale problemen heeft een hulpverlener kan bevestigen dat de persoon deze problemen minimaal een jaar onder controle heeft. Dit is veelal weerbarstige en soms onvoorspelbare problematiek. Dat rijmt in sommige gevallen lastig met het vereiste dat deze problemen 'onder controle' moeten zijn.

Wat te doen?

Hier lijkt een reflectie op de (toepassing van de) toelatingsvoorwaarden in relatie tot verslavings- en psychosociale problematiek nodig, omdat een deel van deze groep nu geen gebruik kan maken van voorzieningen die zij wél nodig heeft. In het debat over een effectieve aanpak van schulden wordt volop gediscussieerd over de voorwaarden die aan voorzieningen worden gesteld. Met name de voorwaarden voor instroom in minnelijke en wettelijke regelingen staan ter discussie. Zo leeft op dit moment het debat over de vraag of schuldregelingen standaard misschien van drie naar 1,5 jaar zouden moeten. De redenering bij dit debat is dat drie jaar zo lang is dat dit mensen al bij voorbaat demotiveert om aan een regeling te beginnen.

In het huidige tijdsgewricht is het van groot belang dat wordt verkend op welke wijze zoveel mogelijk kan worden voorkomen dat gedragsaspecten een belemmering vormen voor doorstroom. Het ligt daarbij voor de hand dat er wordt gekeken naar de samenhang waar de professionals in de interviews op wijzen tussen gedrag en toelatingsvoorwaarden. Immers, het gedrag vormt in sommige situaties een belemmering, omdat het afwijkt van de gestelde toelatingsvoorwaarde. Daarbij is het wél van belang dat er goed in kaart wordt gebracht wat de redenering steekhoudend maakt dat een bepaalde aanpassing van toelatingsvoorwaarden bijdraagt aan snellere en soepeler doorstroom (Jungmann, 2022). In het debat over niet-gebruik worden verklaringen gegeven zoals schaamte, wantrouwen richting te overheid, een laag zelfbeeld, angst dat een werkgever achter de financiële problematiek komt et cetera. Om op een gerichte wijze de belemmeringen voor doorstroom te slechten, is het van belang dat er meer zicht komt op de frequentie/omvang van de verschillende gedragsaspecten (hoe groot zijn de groepen) en wat zou voor deze groepen de belemmering echt wegnemen. In de afgelopen periode zijn er onder meer vanuit de Tweede Kamer veel voorstellen gedaan die zien op gedragsaspecten die al voor invoering kansloos bleken om een echte oplossing te bieden. Denk aan de motie om schuldenaren te voorzien van een uitzonderingsjaar (Oomkens e.a. 2021) of een wettelijk recht te bieden op een aflospauze (Van Waveren, Jungmann en Noordam, 2022)

2. 'Harde' toelatingsvoorwaarden en beschikbare kennis daarover

Naast gedragingen zijn er ook 'harde' belemmeringen voor toelating. De respondenten noemen zaken zoals de vijfjaarstermijn bij fraude voor toelating tot een wettelijke schuldsanering of de eis dat een huwelijk in gemeenschap van goederen bij een echtscheiding ontbonden moet zijn voordat geprobeerd wordt een regeling op te stellen. Ook dit soort 'harde' voorwaarden kunnen soepele en snelle doorstroom vertragen.

Wat te doen?

Het is van belang te realiseren dat dergelijke 'harde' voorwaarden die doorstroom kunnen vertragen, zoals de vijf- en tienjaarstermijn in de Wsnp, politieke keuzes zijn. Het is een politieke en maatschappelijke afweging of dergelijke eisen ter discussie komen te staan om doorstroom te bevorderen. Net als bij gedragsaspecten lijkt het daarbij van belang dat er meer zicht komt op de frequentie of omvang om daarmee meer zicht te krijgen op de mate waarin dit een belemmering van voldoende omvang is om het beleid voor ter discussie te stellen. Pilots zijn wellicht mooie ingangen om bijstellingen van regelgeving te onderzoeken. Meerdere Wsnp-bewindvoerders zijn bijvoorbeeld positief over de Pilot Toevoeging Verzoekschrift Wsnp (PTW). Dit is een pilot waarbinnen Wsnp-bewindvoerders ook een dwangakkoord, voorlopige voorziening en/of wettelijke schuldsanering kunnen aanvragen.

Daarnaast wordt een tweede hiermee samenhangende belemmering voor doorstroom genoemd: kennis van schuldhulpverleners en bewindvoerders over de voorwaarden. Schuldhulpverleners en Wsnp-bewindvoerders zeggen dat beschermingsbewindvoerders soms te lang wachten met het 'doorsturen' van hulpvragers. Maar ook constateren Wsnp-bewindvoerders dat schuldhulpverleners klanten soms te lang bij zich houden. De minnelijke regeling mag in beginsel niet overgeslagen worden. Het mislukken van een minnelijke regeling is een voorwaarde om een verzoek om toepassing van de schuldsaneringsregeling te kunnen doen. Bij het verzoek om toepassing van de Wsnp moet namelijk een verklaring van de schuldhulpverlenende instantie zitten waarin staat dat de minnelijke regeling is mislukt en om welke reden de minnelijke regeling is mislukt. Schuldhulpverleners en Wsnp-bewindvoerders kijken verschillend aan tegen de term 'mislukt'. Sommige schuldhulpverleners stellen dat een minnelijk traject is mislukt wanneer niet *alle* schuldeisers akkoord zijn met een betaling tegen finale kwijting. Wsnp-bewindvoerders stellen dat schuldhulpverleners dit soms te letterlijk nemen; volgens hen kan de stap naar de rechter voor Wsnp-traject worden gemaakt als bijvoorbeeld één of enkele grote schuldeisers niet meewerken. Er moet voor toelating tot de Wsnp onderzocht zijn of een minnelijke regeling mogelijk is, zo staat in de wet 285 lid f FW. Dat kan ook betekenen dat er helemaal geen minnelijk aanbod gedaan hoeft te worden, bijvoorbeeld omdat de schulden niet in kaart te brengen zijn, of als er een dreigende toekomstige regresvordering is. Dit is niet altijd bekend.

Wat te doen?

Als er een wens leeft tot snellere doorstroom dan kan het nuttig zijn om ook de interpretatie van dit soort 'harde' voorwaarden tegen het licht te houden. Deze belemmering, een tekort aan kennis bij schuldhulpverleners en beschermingsbewindvoerders, kan op korte termijn aangepakt worden. Tekorten aan kennis over mogelijkheden voor doorstroom kunnen verholpen worden door meer voorlichting te geven over de omstandigheden waaronder doorstroom mogelijk is. Dit vraagt in beide werelden scholing en campagnes om de betrokken professionals uit te nodigen meer kennis op te doen en doorstroom daardoor te faciliteren. Vanuit het project 'Minder regeldruk, klant voorop' van de NVVK is er nu een campagne die hierop inspeelt.

3. Stroefheid in overdracht en samenwerking

Belemmeringen komen niet alleen voort uit de wettelijke kaders en de kennis daarvan. Ook de door de betrokken organisaties zelf opgestelde regels en het ontbreken van vertrouwen kan de doorstroom parten spelen. Opvallend is dat de drie groepen professionals - beschermingsbewindvoerders, schuldhulpverleners, en Wsnp-bewindvoerders - in het beschrijven van belemmeringen in de doorstroom ook beelden delen over elkaar. In dit onderzoek is niet vastgesteld of de beelden feitelijk correct zijn. Wel mag aangenomen worden dat ze in ieder geval doorwerken in de samenwerking en de interesse om daarin te investeren.

Meerdere beschermingsbewindvoerders zeggen dat:

- Gemeenten (te) strenge eisen stellen aan onder bewindgestelden om in te stromen in een minnelijke regeling. De strengheid heeft zowel betrekking op het gedrag (modelgedrag gevraagd) als op de vorm waarin en het soort stukken dat aangeleverd moet worden.

- De toelating tot de minnelijke schuldhulpverlening soms strenger lijkt te zijn dan de toelating tot de Wsnp waardoor doorstroom stagneert.
- De minnelijke schuldhulpverlening niet altijd echt geïnteresseerd lijkt te zijn in het verhaal van de hulpvrager wat vertraging of stagnatie in de doorstroom kan opleveren, omdat er dan geen passend maatwerk wordt ingezet.

Meerdere schuldhulpverleners zeggen dat:

- Beschermingsbewindvoerders te veel belang hebben bij het bij zich houden van hulpvragers waardoor doorstroom stagneert.
- Beschermingsbewindvoerders niet altijd in een keer alle gevraagde stukken aanleveren waardoor de doorstroom vertraging oploopt.

Meerdere Wsnp-bewindvoerders zeggen dat:

- Beschermingsbewindvoerders en schuldhulpverleners niet altijd voldoende kennis hebben over de mogelijkheden om ook complexere situaties door te geleiden naar de Wsnp waardoor doorstroom stagneert.
- De schuldhulpverlening te vaak op de stoel van de rechter gaat zitten door hulpvragers negatief te adviseren over een verzoek tot toelating tot de Wsnp waardoor doorstroom stagneert.
- De minnelijke schuldhulpverlening te vaak te lang probeert om een minnelijke regeling tot stand te brengen en de doorstroom verkort kan worden als er sneller een beroep op de rechter wordt gedaan.

Met name beschermingsbewindvoerders zijn kritisch op schuldhulpverleners dat stukken moeten worden aangeleverd volgens complexe formats en soms zelfs meermaals moeten worden aangeleverd. Terwijl schuldhulpverleners op hun beurt kritisch zijn dat beschermingsbewindvoerders soms verkeerde stukken aanleveren waardoor andere stukken zijn verouderd en die weer opnieuw moeten worden opgevraagd. Kortom, ze constateren over en weer vertraging door voorwaarden, formats en een gebrek aan samenwerking.

Wat te doen?

Van alle belemmeringen die genoemd zijn, is stroefheid in de samenwerking met goede wil misschien wel het snelst op te lossen. Alle professionals in de keten moeten goed met elkaar in contact staan. Om stroefheid te verminderen is het belangrijk dat de minnelijke schuldhulpverlening en rechtbanken respectievelijk beschermingsbewindvoerders en de minnelijke schuldhulpverlening frequent uitnodigen om te sparren over de mogelijkheden van doorstroom. In de huidige praktijk vindt er weinig informeel overleg plaats. Een dossier wordt formeel ingediend. Dat kost de nodige tijd om compleet te maken en dan heeft de professional die het dossier samenstelde het idee in een soort roulette terecht te zijn gekomen: wordt mijn cliënt doorgelaten? Door meer onderling informeel te sparren, cases voor te kunnen leggen en signalen over kansen te krijgen, wordt het aantrekkelijker om samenwerking op te zoeken en mensen sneller door te laten stromen. Een levendige samenwerking (tussen bewind en schuldhulp) met heldere werkafspraken is hierbij van belang. Er wordt op dit moment gewerkt aan een landelijk modeldocument van samenwerkingsafspraken, dat gedragen wordt door de VNG, NVVK en de bewindvoerdersbranche.

4. Werkdruk schuldhulpverleners en beschermingsbewindvoerders

Een vierde belemmering is vertraging in doorstroom door een (te) hoge caseload, waardoor dossiers onnodig lang 'blijven liggen'. Een schuldsituatie is niet statisch, maar is elke dag in ontwikkeling. Hoge werkdruk bij onder meer beschermingsbewindvoerders en de minnelijke schuldhulpverlening kan ertoe leiden dat informatie verouderd en opnieuw opgevraagd moet worden. Als dat gebeurt, ligt de doorstroom naar een andere voorziening feitelijk stil.

Ingekochte schuldhulpverlening is vaak strak ingekaderd in uren en tarieven. Dat maakt dat er niet altijd voldoende ruimte is om maatwerk te leveren of om meer aandacht aan een dossier te besteden, terwijl de schuldhulpverlener dit wel nodig acht. Er zijn signalen dat aanbieders van schuldhulpverlening zelf ook steeds kritischer zijn op de aanbestedingen waar zij op inschrijven en uitsluitend inschrijven als zij verwachten binnen de gestelde kaders voldoende kwaliteit te kunnen leveren.

Wat te doen?

Hoewel personeelstekorten, en daarmee oplopende werkdruk voor medewerkers, kenmerkend zijn voor de huidige krappe arbeidsmarkt, ligt de oplossing voor werkdruk als vertragende factor mogelijk (deels) ook in het digitaliseren van de

uitwisselingsprocessen. Een interessant initiatief in dit kader is 'Mijn Schulddossier' in Amsterdam waar maatschappelijk dienstverleners, bewindvoerders en andere convenantpartners (deels) gebruik van kunnen maken om gegevens aan te leveren bij de kredietbank. Vanuit het Schuldenknooppunt is de landelijke opschaling van dit initiatief verkend.

5. Financiële prikkels

Een vijfde belemmering voor doorstroom is een financiële prikkel om mensen niet door te sturen. Schuldhelpverleners ervaren soms dat beschermingsbewindvoerders mensen langer bij zich houden dan nodig is en de kantonrechter hier met een vijfjaarlijkse evaluatie onvoldoende op toeziet. Zij verwijzen daarbij expliciet naar financiële belangen van bewindvoerders.

Wsnp-bewindvoerders merken op dat schuldhelpverleners soms te lang doorgaan om toch maar een minnelijke regeling te treffen. Dit kan voortkomen uit lokaal beleid. Daar waar de schuldhelpverlening is uitbesteed, kan dit mogelijk ook voortkomen uit financiële prikkels voor opdrachtnemers die werken vanuit een aanbesteding om zoveel mogelijk minnelijke regelingen te treffen.

Wat te doen?

Gemeenten en bewindvoerders kunnen afspraken maken over de voorwaarden, kwaliteitseisen en termijnen van beschermingsbewind. Het adviesrecht biedt gemeenten bij schuldenbewind een stok achter de deur en biedt een mogelijkheid om een advies te geven met betrekking tot de effectiviteit van de (uitgesproken) maatregel.

Vanuit het oogpunt van snelle en soepele doorstroom is het de moeite waard dat gemeenten die veel minnelijke regelingen hebben opgenomen als financiële impuls voor de financiering van de ingekochte schuldhelpverlening nog eens tegen het licht houden. Het is in dit licht een goede ontwikkeling dat in aanbestedingen tegenwoordig ook vaak tijdsindicatoren een plek hebben, waarmee niet alleen het slagingspercentage van minnelijke trajecten telt. Mogelijk kunnen er meer kwalitatieve eisen gesteld worden in plaats van kwantitatieve eisen die herhaalde pogingen om tot een minnelijke regeling te komen in de hand werken.

3 Kenmerken klantgroepen in de schuldhulp

Er is ten aanzien van vijf aspecten (financiële vaardigheden, executief functioneren, mate van ervaren chronische stress, en *life events*) onderzocht of, en zo ja welke verschillen er zijn in functioneren tussen mensen die gebruikmaken van beschermingsbewind, een minnelijke of wettelijke schuldregeling. De analyse van de verzamelde data levert twee belangrijke inzichten op. Het eerste belangrijke inzicht is dat er in termen van functioneren met name verschillen zijn *tussen* de groep die onder beschermingsbewind staat en de groepen die gebruikmaken van de minnelijke of wettelijke schuldhulpverlening. De tweede belangrijke constatering is dat de data bevestigen wat we uit de literatuur al een tijd weten: namelijk dat er een sterk positief verband is tussen de mate van chronische stress en gezondheid die iemand ervaart enerzijds en de mate waarin iemand in staat is emoties en gedrag te reguleren anderzijds. Dit is een belangrijk inzicht, omdat zelfregulatie een belangrijke bouwsteen is van gezond financieel gedrag. Wie emoties en verlangens kan reguleren, kan zichzelf er beter toe zetten om te werken aan lange termijn doelen. Wie moeite heeft om emoties en verlangens te reguleren, kan wel lange termijn doelen stellen maar heeft doorgaans (meer) moeite om voornemens (zoals rondkomen van een klein budget) om te zetten in gedrag waarmee die voornemens gerealiseerd worden.

In voorliggend hoofdstuk worden om te beginnen de vijf onderzochte aspecten kort toegelicht. Vervolgens worden de twee hierboven genoemde constatering nader toegelicht. Daaropvolgend worden de vijf onderzochte aspecten ook nog afzonderlijk beschreven.

3.1 Meting van verschillen in vaardigheden en functioneren

Hoe onderzoek je eventuele verschillen in de vaardigheden en het functioneren van mensen die gebruikmaken van beschermingsbewind of een minnelijke of wettelijke schuldregeling op aspecten die relevant zijn voor de doorstroom? Om daar eerste beelden over te verzamelen is het belangrijk om antwoord te geven op de vraag welk functioneren relevant is in het kader van de aanpak van schuldenproblematiek. Een eerste voor de hand liggend aangrijpingspunt daarvoor zijn de competenties van het Nibud. De competenties beschrijven de kennis en vaardigheden waarover iemand zou moeten beschikken om goed met geld om te kunnen gaan. Een tweede voor de hand liggend aangrijpingspunt zijn de inzichten over gedrag zoals verwoord door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In het rapport 'Weten is nog geen doen' werkte de Raad in 2017 uit dat mensen om doelgericht gedrag te vertonen denk- en doenvermogen nodig hebben. Daarbij werkte zij ook uit over welke vermogens iemand moet beschikken om financieel redzaam te zijn.

Redenerend vanuit de drie onderzochte voorzieningen (beschermingsbewind, minnelijke en wettelijk schuldregelingen) en de beoogde segmentatie (iedere klant in de passende voorziening) mag - bij goede doorstroom - in ieder geval worden verwacht dat mensen die onder beschermingsbewind staan gemiddeld genomen minder financieel redzaam zijn dan mensen die gebruikmaken van een minnelijke of wettelijke schuldregeling. Immers, een schuldregeling heeft als hoofddoelstelling om schulden te saneren, terwijl beschermingsbewind in de eerste plaats als doel heeft onder bewindgestelden de bescherming te bieden die zij zichzelf niet kunnen bieden ten aanzien van de financiën en daarbij bij problematische schulden deze ook op te lossen. Een tweede verwachting luidt dat er in termen van financiële redzaamheid geen verschillen zijn tussen de groep die een beroep doet op een minnelijke of wettelijke schuldregeling. Immers, het stelsel van schuldhulpverlening is zo ingericht dat de Wsnp kan worden ingezet als schuldeisers niet meewerken aan een voorstel voor een minnelijke regeling. Doorstroom vindt daar dan dus plaats vanwege buiten de persoon gelegen factoren (weigerende schuldeisers). Mochten mensen die gebruikmaken van de Wsnp hogere of juist lagere scores hebben op functioneren dan zou dat de vraag oproepen wat deze verschillen verklaart.

Zowel de concepten Nibud-competenties als 'denk- en doenvermogen' worden hier kort toegelicht om vervolgens uit te werken welke vijf aspecten in het onderzoek naar doorstroom zijn betrokken.

3.1.1 Financiële redzaamheid

Voor het Nibud is iemand financieel redzaam als hij of zij de inkomsten en uitgaven in balans houdt, nu en in de toekomst (Nibud, 2018). Redenerend vanuit het vraagstuk rondom doorstroom tussen de drie voorzieningen die centraal staan in dit onderzoek zou het voor de hand liggen dat mensen die onder beschermingsbewind staan in geringere mate financieel redzaam zijn dan de mensen die gebruikmaken van een minnelijke of wettelijke schuldregeling. Met daarbij vanzelfsprekend direct de kanttekening dat zeker bij minnelijke schuldregelingen er met de inzet van volledig budgetbeheer ook de nodige ondersteuning wordt geboden aan mensen met een geringere financiële redzaamheid.

Om van financiële redzaamheid te spreken, onderscheidt het Nibud vier competenties:

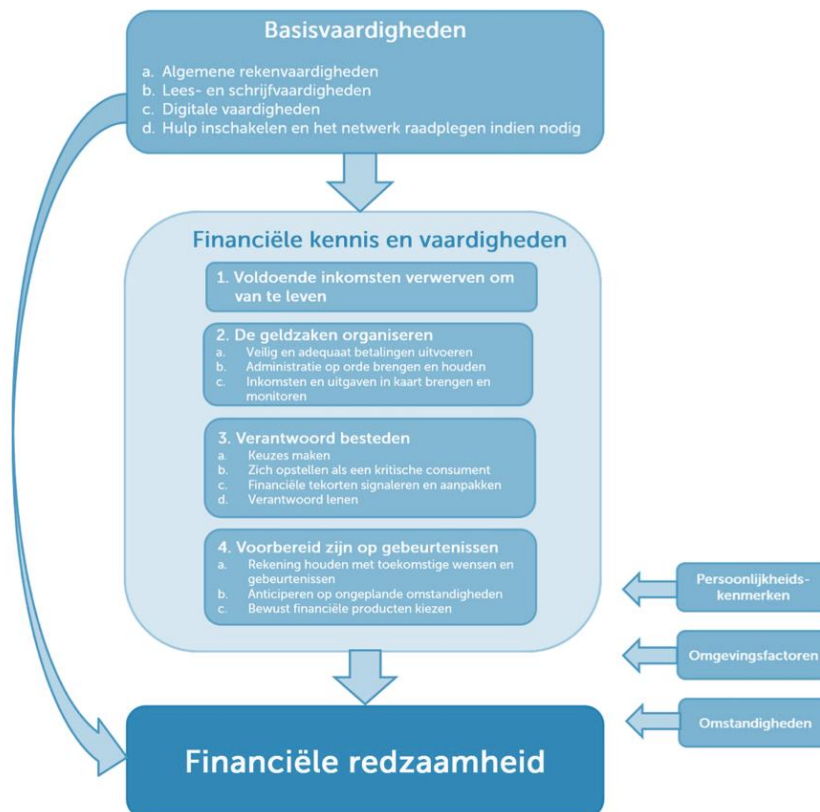
1. Voldoende inkomsten verwerven om van te leven
2. Geldzaken organiseren
 - a. Betalingen veilig en adequaat uitvoeren
 - b. Administratie op orde brengen
 - c. Inkomsten en uitgaven in kaart brengen en monitoren
3. Verantwoord besteden
 - a. Keuzen maken
 - b. Zich opstellen als kritische consument
 - c. Financiële tekorten signaleren en aanpakken
4. Voorbereid zijn op (on)voorziene gebeurtenissen
 - a. Rekening houden met toekomstige wensen en gebeurtenissen
 - b. Anticiperen op ongeplande omstandigheden
 - c. Bewust financiële producten kiezen

Daarbij merkt het Nibud ook op dat het beschikken over de noodzakelijke vaardigheden niet betekent dat mensen ook het daadwerkelijke gedrag vertonen. Het Nibud geeft meerdere redenen waarom mensen niet altijd financieel redzaam gedrag vertonen:

- Niet beschikken over basisvaardigheden ten aanzien van lezen, rekenen en digi-vaardigheden.
- Wel de basisvaardigheden hebben maar geen noodzaak voelen voor financieel redzaam gedrag.
- Wel de basisvaardigheden hebben ook wel redenen voelen, maar geen financieel redzaam gedrag inzetten.
- Omgeving en omstandigheden.

Samengevat geeft het Nibud financiële redzaamheid weer zoals weergegeven in onderstaande figuur.

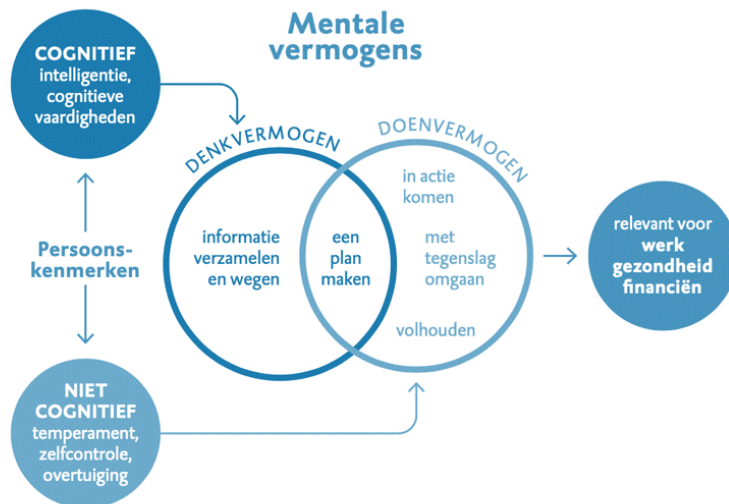
Figuur 3.1 Weergave van de Nibud competenties (Nibud, 2018 – bewerking door HU)



3.1.2 Weten is nog geen doen




Het Nibud heeft in de competenties tastbaar uitgewerkt wat financiële redzaamheid inhoudt. Daarbij geeft het Nibud ook direct aan dat het geen vanzelfsprekendheid is dat mensen zich daadwerkelijk financieel redzaam gedragen. Om invulling te kunnen geven aan de competenties zoals geldzaken organiseren en verantwoord besteden is het niet alleen van belang dat mensen weten wat de bedoeling is, maar ook dat ze zich er toe kunnen zetten. Dit is wat de WRR vrij vertaald bedoelt met doenvermogen. In het rapport 'Weten is nog geen doen' vraagt de WRR (2017) aandacht voor het gegeven dat mensen om beoogd gedrag te vertonen niet alleen informatie moeten verzamelen en een plan moeten maken maar dat ze daarbij ook in actie moeten komen, met tegenslag om moeten kunnen gaan en moeten kunnen volhouden. Deze laatste drie zaken schaarde de WRR onder doenvermogen. Het doenvermogen van iemand wordt niet primair bepaald door zaken zoals intelligentie of cognitieve vaardigheden, maar door niet-cognitieve persoonskenmerken zoals temperament, zelfcontrole en overtuiging. De hoofdboodschap van de WRR luidt dat de groep voor wie het moderne leven - waaronder het bijhouden van de financiën - te hoog gegrepen is, breder is dan groepen zoals mensen met een licht verstandelijke beperking. Ook mensen met een goede opleiding en een goede maatschappelijke positie kunnen (in perioden) worstelen met een ontoereikende redzaamheid.

Figuur 3.2 Weergave van de mentale vermogens die verschillen in de redzaamheid van mensen verklaren (WRR, 2017 – bewerking door HU)



In relatie tot de omgang met financiën constateert de WRR dat er bij financiële redzaamheid veel aandacht uitgaat naar wat mensen in cognitieve zin (denkvermogen) moeten kunnen. De WRR vraagt expliciet aandacht voor het gegeven dat financiële redzaamheid de combinatie is van de cognitieve vaardigheden (denkvermogen) en gedragingen die samen het doenvermogen vormen. Concreet formuleert de WRR op basis van literatuuronderzoek en interviews met betrokkenen de volgende vermogens die nodig zijn voor financiële redzaamheid.

Figuur 3.3 Weergave van de vermogens die de WRR onderscheidt om invulling te geven aan financiële redzaamheid (WRR, 2017 - bewerking door HU)

Wat moet je kunnen?	Preventie	Regie
	<i>Gezond financieel gedrag</i>	<i>Uit de schulden komen</i>
Informatie verzamelen en beoordelen 	Bewust financiële producten kiezen en begrijpen wat deze betekenen voor je persoonlijke financiële situatie	Rechten en plichten van toeslagen en regelingen kennen en begrijpen
Situatie overzien, doel stellen, plan maken 	Administratie bijhouden, uitgaven en inkomen in balans houden, financiële buffers opbouwen om met life events om te kunnen gaan (sparen)	Administratie op orde krijgen, uitgaven en inkomsten aanpassen aan de persoonlijke situatie, kiezen voor een zwaar saneringstraject om uit de schulden te komen
In actie komen, plan uitvoeren 	Post openmaken, rekeningen betalen, inkomen vergroten, vertrouwen dat het mogelijk is om uitgaven en inkomsten in balans te houden	Contact opnemen met schuldeisers, hulp inschakelen, geloven dat men zelf een positieve invloed op het schuldenprobleem kan hebben
Plan volhouden 	Reclame en aanbiedingen weerstaan	De verleiding weerstaan om te kopen wat mensen zonder schulden kopen
Omgaan met emoties 	Geen impulsaankopen doen	Schaamte overwinnen en toch hulp vragen

3.1.3 De vijf onderzochte aspecten

Een belangrijke gemeenschappelijke deler in de benadering van financiële redzaamheid door het Nibud en de WRR is dus dat er zowel componenten van weten (denkvermogen) in zitten als van gedrag (doenvermogen). Daarbij merken zowel het Nibud als de WRR op dat life events zoals scheidingen, ziekte en andere events (tijdelijk) een flinke wissel kunnen trekken op de financiële redzaamheid van mensen. Dit inzicht wordt onderbouwd in diverse onderzoeken (Jungmann e.a., 2014, Panteia, 2015). Om eerste beelden te verzamelen over het functioneren van mensen die gebruikmaken van de voorzieningen beschermingsbewind en minnelijke en wettelijke schuldregelingen, en de mate waarin life events hen parten spelen, is gezocht naar een mix van elementen uit denk- en doenvermogen aangevuld met inzichten over life events. In de onderkenning dat het onderzoek eerste beelden oplevert, maar tegelijkertijd de poging deze wel zo stevig mogelijk te maken, is gezocht naar schalen (vragenlijsten) die zoveel mogelijk gevalideerd zijn.

Denkvermogen is gemeten via financiële vaardigheden en vermogen om te plannen

Om enig inzicht te krijgen in *denkvermogen* is gebruik gemaakt van de meting van financiële vaardigheden zoals gebruikt wordt in het screeningsinstrument Mesis. Dit methodische instrument biedt schuldhulpverleners bij de intake inzicht in onder meer de financiële vaardigheden. Om de financiële redzaamheid in beeld te brengen, krijgen gebruikers praktische vragen voorgelegd. Denk bijvoorbeeld aan een vraag waarbij de gebruiker drie beschrijvingen krijgt van een pakket voor tv en internet en een beschikbaar budget. De gebruiker wordt gevraagd welk pakket het beste past. In de vragenlijst zitten een meest passende optie, een optie waarbij de gebruiker een laag instapbedrag krijgt en na enkele maanden een verhoging (binnen een jaarcontract) en een optie dat niet voorziet in zowel tv, internet als telefonie (en financieel wel aantrekkelijk is maar te smal is voor wat de gebruiker zoekt). Voor het meten van de financiële vaardigheden bij hulpvragers zijn acht items afgenomen bestaande uit verschillende vraagvormen. De vragenlijst wordt niet gepubliceerd om te voorkomen dat respondenten de vragen en mogelijke antwoorden eerder hebben gezien.

Een tweede component van denkvermogen is uitgevraagd via de BRIEF-A vragenlijst opgesteld door Roth, Isquith en Gioia (2005). Dit is een vragenlijst die inzicht geeft in de executieve functies van mensen. Executieve functies zijn de functies die je nodig hebt om onder meer een plan te maken, consequenties af te wegen en informatie tot je te nemen. In het totaal zijn er 24 items uit de BRIEF-A vragenlijst afgenomen. Een deel daarvan is gebruikt om uitspraken te kunnen doen over de mate waarin de respondenten die gebruikmaken van de drie onderzochte voorzieningen kunnen plannen. De items geven een weergave van hoe de invuller van de lijst naar zichzelf kijkt op het gevraagde aspect. Het is dus geen objectieve beoordeling.

Doenvermogen is gemeten via vermogen om emoties en gedrag te reguleren, ervaren chronische stress en gezondheid

Het doenvermogen is ook een belangrijke verklarende factor voor feitelijke financiële redzaamheid. Er is op drie manieren geprobeerd inzicht daarin te krijgen. Om te beginnen zijn er executieve functies uitgevraagd via de hierboven al genoemde BRIEF-A lijst. Naast items om uitspraken te kunnen doen over plannen zijn er ook items afgenomen om uitspraken te doen over het reguleren van gedrag.

Doenvermogen wordt in grote mate beïnvloedt door ervaren chronische stress. Om daar ook inzichten in te krijgen zijn er vragen gesteld over financiële schaarste en gezondheid.

Om financiële schaarste bij hulpvragers te meten is gebruikgemaakt van zeven vragen uit de financiële schaarste-schaal ontwikkeld door dr. Van der Werf, dr. Van Dijk en dr. Van Dillen.

Voor het meten van gezondheid is gebruikgemaakt van schalen uit de CBS Gezondheidsenquête en de Mental Health Inventory 5 (MHI-5). Uit de CBS Gezondheidsenquête zijn vier vragen afgenomen onder respondenten over hun algemene gezondheid en de doorwerking van lichamelijke en mentale klachten op hun productiviteit. Ook zijn vijf vragen van de MHI-5 schaal (onderdeel van de Short Format 36) afgenomen om de psychische gezondheid te meten.

Life events zijn gemeten via de serious life events-schaal

Tenslotte is aan de respondenten gevraagd of zij in de vijf jaar voorafgaand aan het eerste contactmoment met bewind of schuldhulpverlening bepaalde life-events hebben meegemaakt. Denk aan het overlijden van een kind of familielid, een verhuizing of gedwongen veranderen van baan. Er zijn in dit kader veertien vragen gesteld.

In het totaal kregen de respondenten dus een lijst met ruim 60 vragen/items.

3.2 De groep onder beschermingsbewind is gemiddeld kwetsbaarder

Analyses op de antwoorden van de respondenten laten zien dat de groep onder bewind bij alle aspecten de grootste achterstand heeft, op life events na. Daar heeft de Wsnp-groep de grootste 'achterstand' (in de zin dat zij er de meeste meemaakten). De uitkomsten laten dus zien dat de groep onder bewind het meest kwetsbaar lijkt. Er is wel variatie tussen de aspecten welke groep het een na 'slechtst' scoort. Bij financiële vaardigheden, plannen en reguleren scoort de groep in een minnelijke schuldregeling het één na laagst. Bij gezondheid - en ervaren schaarste - scoort de groep in de Wsnp het een na 'slechtst'. Beschermingsbewind scoort dus - op meegemaakte life events na - altijd het 'slechtst'.

Als harde maatstaf in dit onderzoek is genomen of er sprake is van een significant verschil. Significant wil zeggen dat het *niet* aannemelijk is dat het verschil op toeval berust. Langs die maatstaf laten de resultaten de volgende verbanden zien.

De groep onder beschermingsbewind heeft significant:

- *lagere financiële vaardigheden* ten opzichte van mensen met een Wsnp-bewindvoerder;
- een *geringer vermogen om te plannen* ten opzichte van de groep met een Wsnp-bewindvoerder;
- een *geringer vermogen om emoties en gedrag te reguleren* ten opzichte van de groep in een schuldregeling en ten opzichte van de groep met een Wsnp-bewindvoerder;
- een *lagere gezondheid* ten opzichte van de groep in een schuldregeling;
- *meer financiële schaarste* ten opzichte van de groep in een schuldregeling.

Er zijn geen significante verschillen op bovenstaande punten tussen mensen in een schuldregeling en mensen met een Wsnp-bewindvoerder. Ook zijn er geen significante verschillen tussen de drie groepen in aantal *life events*.

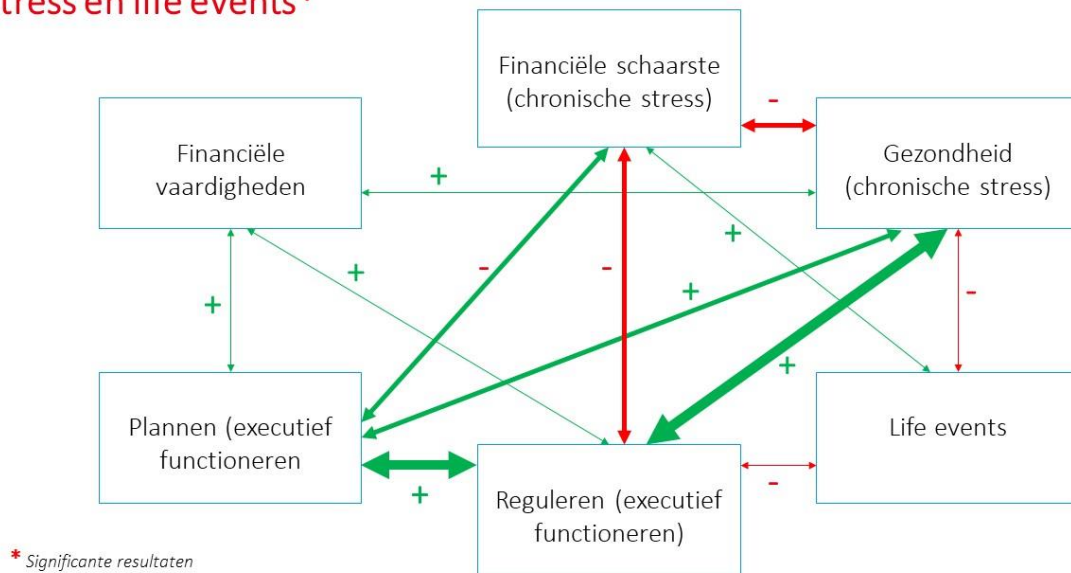
3.3 Samenhang onderzochte aspecten

De analyses op de vragenlijsten laten ook zien dat er een stevig verband is tussen de mate van chronische stress die iemand ervaart en de mate waarin iemand in staat is emoties en gedrag te reguleren. Dat wil zeggen, iemand die een goede gezondheid ervaart, scoort ook hoger dan iemand met een slechte ervaren gezondheid op het vermogen om emoties en gedrag te reguleren. Ook is er een sterk positief verband tussen de executieve functies plannen en reguleren: iemand die goed is in plannen, is doorgaans ook beter in staat emoties en gedrag te reguleren en vice versa. Deze resultaten zijn in lijn

met wat je op basis van literatuur over onder meer chronische stress en denk- en doenvermogen mag verwachten (WRR, 2017, Jungmann, Madern & Wesdorp, 2020).

Figuur 4 Samenhang financiële vaardigheden, executieve functies, chronische stress en *life events*

Samenhang financiële vaardigheden, executieve functies, stress en life events*



Deze resultaten geven overigens *niet* de richting van het verband aan; er kan dus *géén* causaliteit worden aangetoond. Dat betekent dat op basis van de resultaten bijvoorbeeld niet kan worden gezegd dat een lagere score op executief functioneren (plannen en reguleren) *leidt* tot meer financiële schaarste of andersom. Op basis van eerder onderzoek is echter wel bekend dat deze relatie beide kanten op werkt: iemand met beperkte executieve functies heeft meer kans om meer financiële schaarste te ervaren. Het omgekeerde is ook waar: financiële schaarste leidt tot een aantasting van de executieve functies.

Life events hangen negatief samen met gezondheid en de mate waarin iemand in staat is emoties en gedrag te reguleren. Oftewel: meer *life events* gaan vaak samen met een slechtere ervaren gezondheid en een beperkte mogelijkheid om emoties en gedrag te reguleren. Daarnaast is er een positief verband tussen *life events* en financiële schaarste: meer *life events* gaan vaak gepaard met meer ervaren financiële schaarste en andersom.

Wat bovenstaande resultaten in ieder geval laten zien, is dat als zich kwetsbaarheden op één vlak voordoen, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid, financiën of executief functioneren, het waarschijnlijk is dat er zich ook op andere fronten problemen voordoen. Er is immers een (sterk) verband tussen gezondheid, ervaren financiële schaarste, executief functioneren en *life events*.

Tabel 3.1 Gemiddelde, standaarddeviatie en correlatie tussen de variabelen (n=258)

	Gem.	SD	1	2	3	4	5	6
1. Financiële vaardigheden	4.81	1.37	1.00	.18**	-.08	.18**	.24**	-.06
2. Chronische stress: gezondheid	20.25	4.28		1.00	-.40**	.48**	.56**	-.13*
3. Chronische stress: financiële schaarste	2.22	4.67			1.00	-.41**	-.38**	.17**
4. Executief functioneren: plannen	3.27	6.13				1.00	.66**	-.12
5. Executief functioneren: reguleren	3.19	3.23					1.00	-.14*
6. Life events	3.28	2.23						1.00

Noot. * p < .05, ** p < .01.

3.4 Aspect 1: Financiële vaardigheden

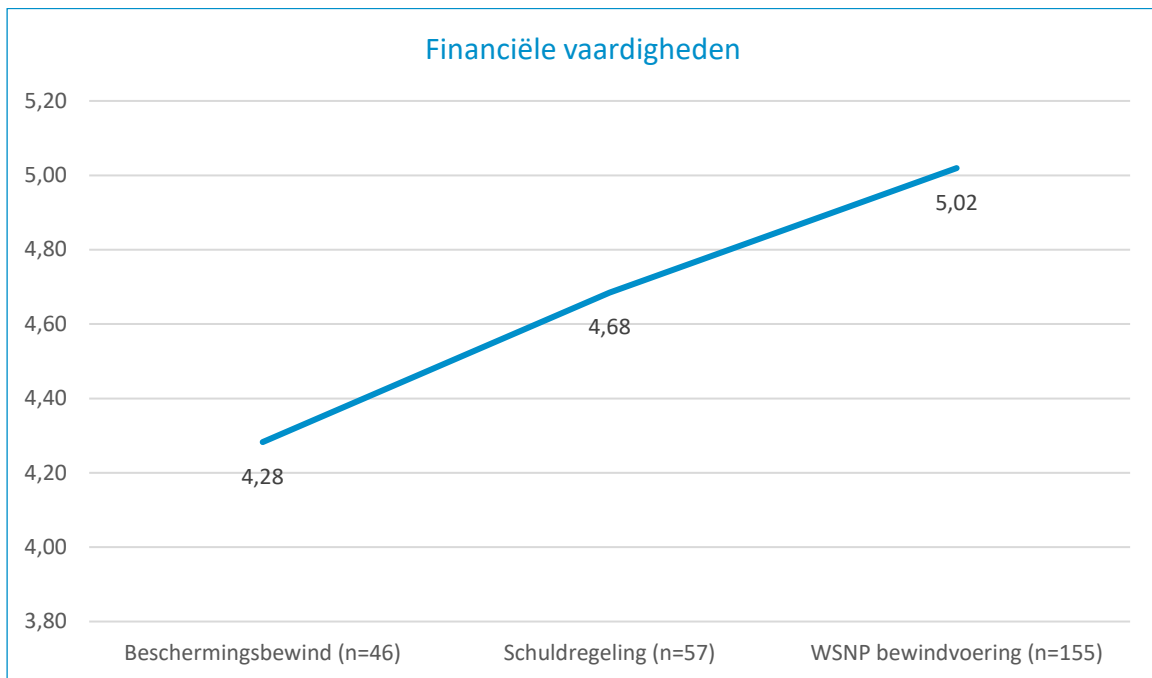
In welke mate beschikken de klanten van beschermingsbewind, minnelijke en wettelijke schuldregelingen over noodzakelijke financiële vaardigheden voor het bijhouden van de administratie? Tabel 3.2 laat zien dat de groep onder beschermingsbewind significant lager scoort op financiële vaardigheden dan mensen met een Wsnp-bewindvoerder. Dit betekent dat de financiële vaardigheden van de groep onder bewind lager zijn dan de financiële vaardigheden van de mensen in de Wsnp. Er zijn geen significante verschillen tussen de groep 'beschermingsbewind' en 'schuldregeling' en tussen de groepen 'schuldregeling' en 'Wsnp'. Een analyse van de verschillen laat zien dat er een toename zit in vaardigheden. Deze zijn bij de groep onder bewind het laagst, hoger bij minnelijke regelingen en het hoogst bij mensen in de Wsnp. In dit onderzoek is gekeken of verbanden significant zijn (dus met grote waarschijnlijkheid niet op toeval berusten). Langs die meetlat is alleen het verschil tussen bewind en Wsnp significant.

Tabel 3.2 Financiële vaardigheden, naar doelgroep (n=258)

	Beschermingsbewind (n=46)		Schuldregeling (n=57)		Wsnp (n=155)		Totaal (n=258)	
	n	%	n	%	n	%	n	%
0	1	2%	1	2%			2	1%
1	3	7%			1	1%	4	2%
2	7	15%	2	4%	4	3%	13	5%
3	2	4%	10	18%	13	8%	25	10%
4	6	14%	10	18%	29	19%	45	17%
5	12	26%	11	19%	34	22%	57	22%
6	15	33%	23	40%	74	48%	112	43%

* Weergegeven is hoeveel items de deelnemer correct heeft beantwoord

Grafiek 3.1 Financiële vaardigheden, naar doelgroep (n=258)



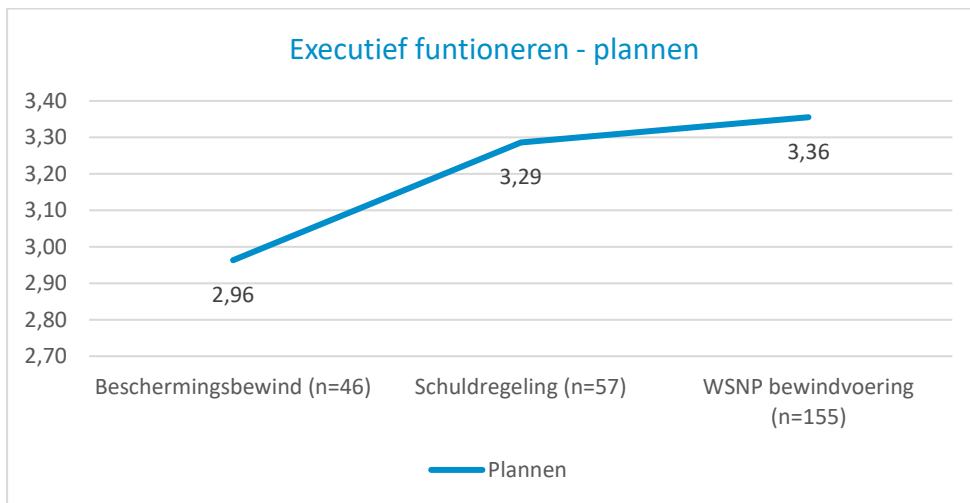
3.5 Aspect 2: Executieve functies

Wat is het niveau van het executief functioneren van mensen die gebruikmaken van de drie voorzieningen? Om antwoord te geven op deze vraag wordt in deze paragraaf inzichtelijk gemaakt hoe het gesteld is met het vermogen om te plannen en het vermogen om emoties en gedrag te reguleren tussen de verschillende doelgroepen. Het eerste deelaspect is een onderdeel van het eerder aangehaalde denkvermogen en het tweede deelaspecten een onderdeel van het eerder aangehaalde doenvermogen.

3.5.1 Denkvermogen: plannen

De groep die onder bewind staat scoort significant lager op het vermogen om te plannen dan de groep met een Wsnp-bewindvoerder, zo blijkt uit grafiek 3.2 Oftewel, de groep onder bewind heeft een geringer vermogen om te plannen dan de groep in de Wsnp. Er zijn geen significante verschillen tussen de groep 'beschermingsbewind' en 'schuldregeling' en tussen de groepen 'schuldregeling' en 'Wsnp'. Ook hier is een ontwikkeling te zien van een laagste score bij de groep onder bewind naar de groep in een minnelijke regeling naar de groep in een wettelijke schuldsanering.

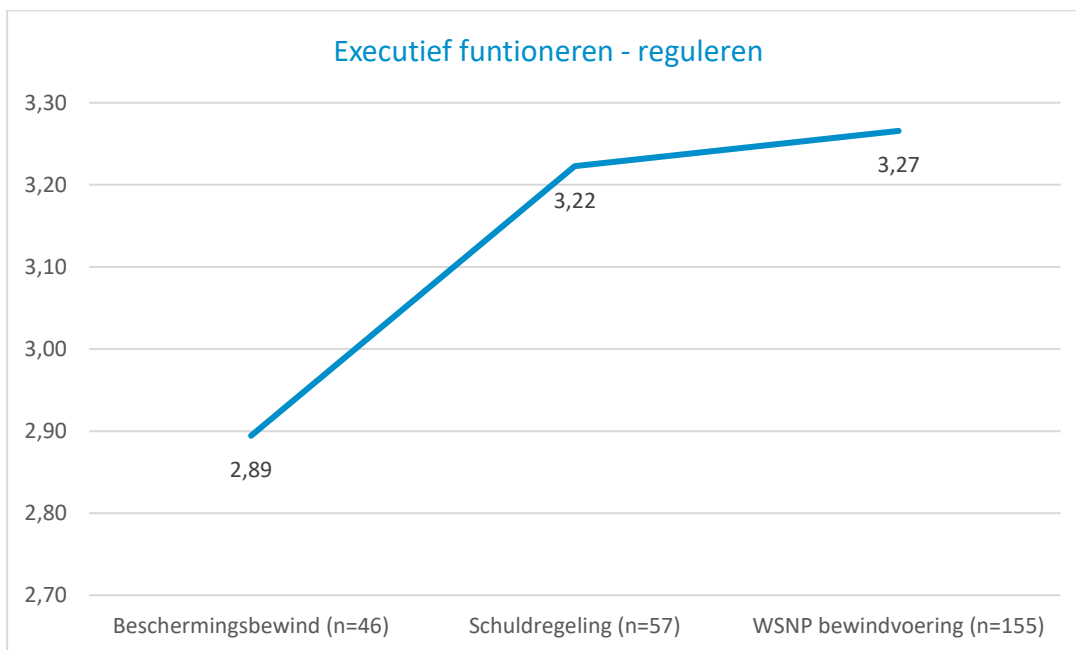
Grafiek 3.2 Executief functioneren – plannen, naar doelgroep (n=258)



3.5.2 Doenvermogen: reguleren

De groep die onder beschermingswind staat heeft een significant geringer vermogen om emoties en gedrag te reguleren dan de groep met een Wsnp-bewindvoerder. Ook de groepen 'beschermingsbewind' en 'schuldregeling' verschillen significant van elkaar, waarbij de groep onder beschermingsbewind een geringer vermogen heeft om emoties en gedrag te reguleren dan de groep met een schuldregeling. Tussen de groepen 'Wsnp' en 'schuldregeling' zijn geen significante verschillen gevonden.

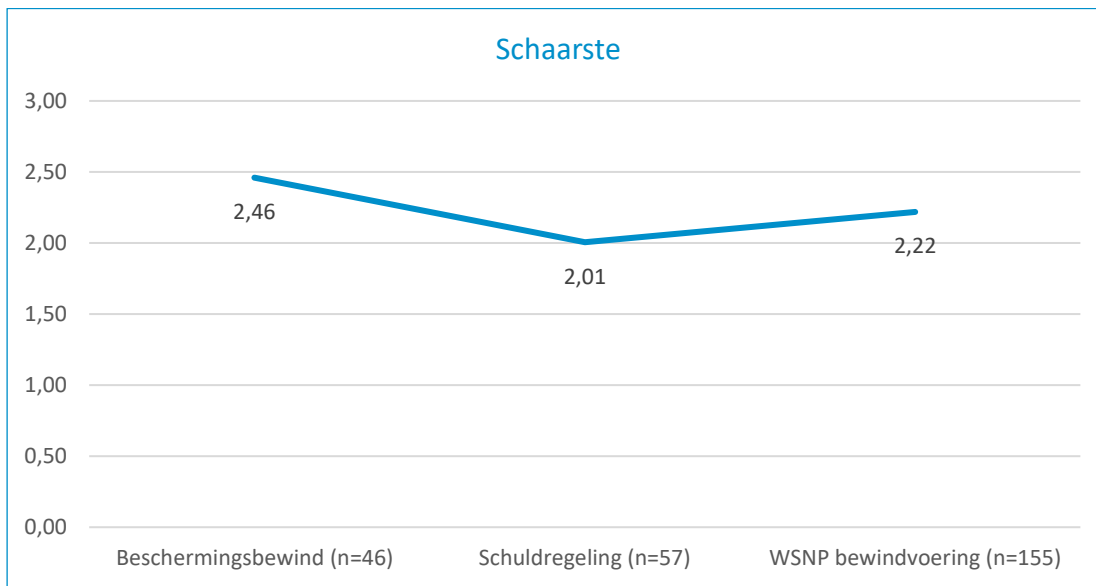
Grafiek 3.3 Executief functioneren – reguleren, naar doelgroep (n=258)



3.6 Aspect 3: Chronische stress

De analyse van ervaren financiële schaarste wijst uit dat mensen die onder beschermingsbewind staan significant meer financiële schaarste ervaren dan mensen in een schuldregeling (grafiek 3.4). Tussen de groepen 'beschermingsbewindvoerder' en 'Wsnp' en tussen de groepen 'schuldregeling' en 'Wsnp' zijn geen significante verschillen gevonden.

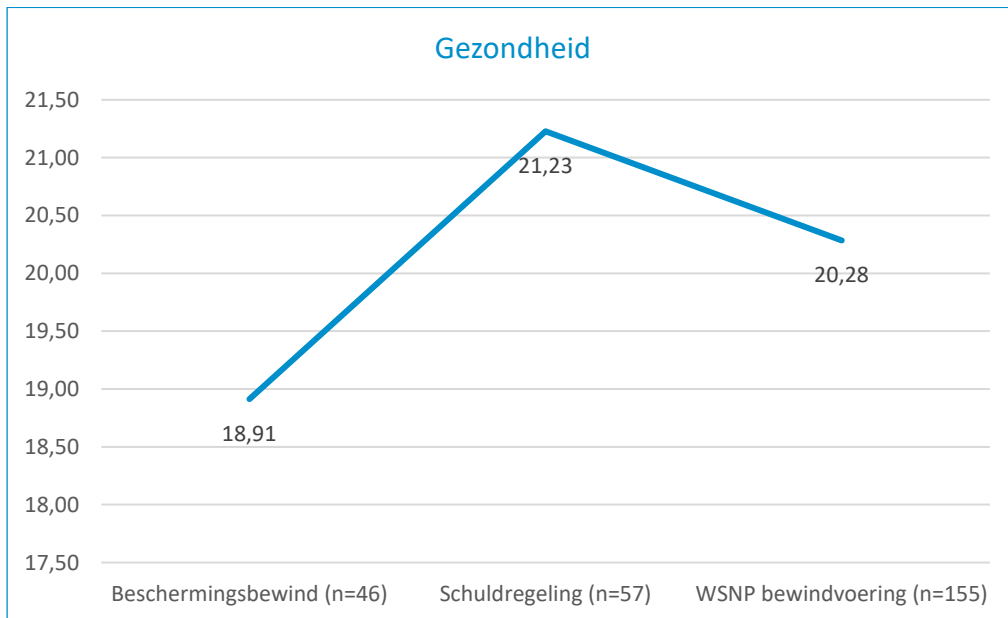
Grafiek 3.4 Financiële schaarste, uitgesplitst naar doelgroep (n=258)



3.7 Aspect 4: Gezondheid

Mensen onder beschermingsbewind ervaren een significant lagere gezondheid dan de mensen in een schuldregeling, zie grafiek 3.5. De verschillen tussen de groepen 'beschermingsbewind' en 'Wsnp' en tussen 'schuldregeling' en 'Wsnp' zijn niet significant.

Grafiek 3.5 Gezondheid, uitgesplitst naar doelgroep (n=258)

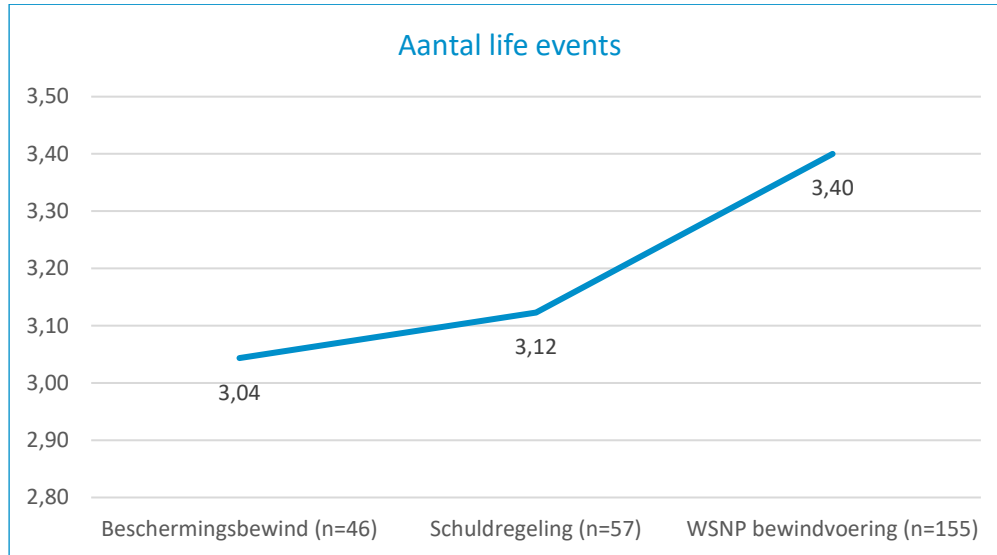


3.8 Aspect 5: Life events

Kijkend naar de mate waarin er bij de verschillende doelgroepen onregelende omstandigheden zoals vechtscheiding, kind(eren) met een beperking, werkloosheid, et cetera spelen, blijkt dat er geen grote verschillen zijn in het aantal *life events* tussen de verschillende doelgroepen. *Life events* zijn onregelende omstandigheden zoals een scheiding, een verhuizing, problemen met een kind, of werkloosheid. Grafiek 3.6 en tabel 2.5 laten namelijk zien in welke mate mensen

met een beschermingsbewindvoerder, in een schuldregeling of met een Wsnp-bewindvoerder in de vijf jaar voorafgaand aan het eerste contact met een hulpverlener te maken hebben gehad met *life events*.

Grafiek 3.6 Aantal life events meegemaakt vijf jaar voorafgaand aan het contact met de hulpverlener, uitgesplitst naar doelgroep (n=258)



Tabel 2.5 Aantal life events meegemaakt vijf jaar voorafgaand aan contact met de hulpverlener, uitgesplitst naar doelgroep

	Beschermingsbewind (n=46)		Schuldregeling (n=57)		Wsnp (n=155)		Totaal (n=258)	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Niet werkgerelateerd								
Verhuizing	15	33%	21	37%	75	48%	111	43%
Einde relatie	12	26%	28	49%	60	39%	100	39%
Problemen partner	13	28%	17	30%	50	32%	80	31%
Overlijden familielid	14	30%	19	33%	37	24%	70	27%
Problemen kind	9	20%	4	7%	16	10%	29	11%
Overlijden vriend(in)	3	7%	7	12%	16	10%	26	10%
Ziekte kind	5	11%	2	4%	10	7%	17	7%
Overlijden partner	1	2%	2	4%	5	3%	8	3%
Overlijden kind	2	4%	1	2%	3	2%	6	2%
Werkgerelateerd								
Arbeidsongeschikt < 1 jaar	17	37%	14	25%	45	29%	76	30%
Van baan moeten veranderen	8	17%	9	16%	49	32%	66	26%
Problemen werk	5	11%	12	21%	29	19%	46	18%
Pensioen	2	4%	2	4%	4	3%	8	3%

Niet-werkgerelateerde *life events*

Ten aanzien van niet-werkgerelateerde *life events* vallen enkele zaken op:

- Overlijden van familielid komt relatief vaker voor; dit wisselt tussen de 1 op de 4 en 1 op de 3 respondenten.
- Ongeveer 1 op de 3 of 1 op 2 van de respondenten geeft aan te zijn verhuisd.
- *Life events* rondom kinderen komen relatief weinig voor.
- Ongeveer 30% van de respondenten had ernstige, langdurige problemen met zijn/haar partner.
- Overlijden van partner komt relatief zeer weinig voor.
- Overlijden van een vriend of vriendin komt ook relatief weinig voor; ongeveer 10% van de respondenten geeft dit aan.

- Ten aanzien van het beëindigen van een serieuze relatie zijn de percentages zeer wisselend tussen de respondenten.

Werkgerelateerde *life events*

Ten aanzien van werkgerelateerde *life events* vallen enkele zaken op:

- 32% van de mensen met een Wsnp-bewindvoerder geeft aan gedwongen van baan te hebben moeten veranderen. Binnen de groepen 'schuldsregeling' en 'beschermingsbewind' was dat aanzienlijk lager met respectievelijk 16% en 17%.
- 21% van de mensen in de groep 'schuldsregeling' geeft aan te maken hebben gehad met ernstige, langdurige problemen op werk tegenover 19% onder de groep 'Wsnp-bewindvoerder' en 11% onder de groep 'beschermingsbewind'.
- Minder dan 5% van de respondenten geeft aan met pensioen te zijn gegaan.

4 Factoren van invloed op doorstroom tussen voorzieningen

De aanleiding voor dit onderzoek ligt in de vraag hoe de doorstroom is tussen bewind, minnelijke en wettelijke schuldregelingen. Door een analyse uit te voeren op kenmerken van de vaardigheden en het functioneren van mensen die gebruikmaken van de voorzieningen beschermingsbewind, minnelijke of wettelijke schuldregeling is inzichtelijk gemaakt dat de groep die onder bewind staat op de meeste van de gemeten aspecten het laagst scoort. Dit is in lijn met wat verwacht mag worden gezien de inrichting van het stelsel en de functies van de minnelijke, wettelijke schuldhulpverlening en het beschermingsbewind. Immers, vanuit het denken over de inrichting van het stelsel mag aangenomen worden dat de groep die onder bewind staat laag tot lager scoort op zaken als financiële vaardigheden, plannen en reguleren. Tegelijkertijd wil het gegeven dat de groep die onder bewind staat het laagst scoort op onder meer financiële vaardigheden, plannen, reguleren, ervaren stress en gezondheid, nog niet zeggen dat de doorstroom functioneert zoals beoogd. Om goed vast te stellen hoe de doorstroom functioneert is grootschalig onderzoek nodig. Dat behoort binnen het project 'Minder regeldruk, klant voorop' niet tot de mogelijkheden. Wel was er ruimte om meer zicht te krijgen op de factoren die volgens betrokken professionals doorstroom beïnvloeden. De interviews geven net als de analyse van de vaardigheden en het functioneren van mensen die gebruikmaken van de drie voorzieningen meer zicht op de doorstroom.

In voorliggend hoofdstuk is uitgewerkt welke factoren *volgens professionals* op welke wijze van invloed zijn op de doorstroom van klanten in de keten. Het gaat hierbij om de doorstroom van een minnelijke naar een wettelijke schuldregeling en om de doorstroom van beschermingsbewind naar een minnelijke en/of wettelijke schuldregeling.

De resultaten zijn gebaseerd op 31 interviews gehouden met beschermingsbewindvoerders (n=12), schuldhulpverleners (n=7), Wsnp-bewindvoerders (n=10), en andere professionals werkzaam in het sociaal domein (n=2) die mensen met schulden begeleiden vanuit bijvoorbeeld een wijkteam.

De geïnterviewde professionals noemen een aantal zaken die van negatieve invloed zijn op de doorstroom van mensen. Er is gevraagd naar factoren die van invloed zijn op de vraag *of*, en hoe *soepel of snel*, iemand van de ene voorziening naar een beter passende voorziening gaat. De professionals zijn in algemene zin bevraagd. Er is dus geen specifieke studie verricht naar doorstroom van een minnelijke naar een wettelijke schuldregeling, maar er is in abstractere termen gevraagd naar factoren die doorstroom beïnvloeden. Het betreft factoren die mede bepalen of een klant tijdig passende ondersteuning krijgt. Vanzelfsprekend hebben de respondenten in hun antwoorden wel concreet verwezen naar bijvoorbeeld de doorstroom tussen beschermingsbewind en minnelijke schuldhulpverlening. Door de professionals in algemene zin te bevragen, kunnen algemene principes die voor het hele systeem gelden beschreven worden.

Figuur 4.1 Factoren die belemmerend uitwerken op de doorstroom en snelheid waarmee doorstroom plaatsvindt



4.1 Belemmering 1: Gedragsaspecten klant (in relatie tot plichten en toelatingsvoorwaarden binnen msnp- en Wsnp-traject)

Gedrag is een belangrijke verklaring waardoor doorstroom hapert. De professionals noemen voorbeelden van mensen die te weinig solliciteren en om die reden gekort worden op hun uitkering. Doorstroom vanuit het beschermingsbewind naar een minnelijke schuldregeling is bij een dergelijke instabiliteit niet aan de orde. Of mensen die zich melden bij de minnelijke schuldhulpverlening en waarvoor het budgetbeheer te weinig stabiliteit biedt om een schuldregeling te treffen. De weigering om door te stromen naar beschermingsbewind om de noodzakelijke stabiliteit te creëren, betekent ook meteen een pas op de plaats in de minnelijke schuldhulpverlening. Ook in de doorstroom naar de Wsnp speelt gedrag een rol. Schuldhulpverleners die op basis van eerdere afwijzingen door de rechter aan klanten afraden om een wettelijke schuldsanering aan te vragen. Of klanten die het risico niet willen lopen dat de rechter-commissaris in een wettelijke schuldsanering om verkoop van het huis gaat vragen om de overwaarde te gelde te maken voor de schuldeisers. De geïnterviewde professionals noemen een reeks aan gedragsaspecten die doorstroom belemmeren. Ingedeeld naar categorieën zijn de vijf meest genoemde belemmeringen:

1. Beperkte executieve functies
2. Beperkte financiële vaardigheden
3. Verslavingsproblematiek
4. Psychiatrische problematiek
5. Schuldenaar wil niet doorstromen

Deze vijf zaken vormen belemmeringen waardoor mensen die eigenlijk zouden kunnen dan wel moeten doorstromen toch ‘blijven hangen’. Professionals die spreken over ‘blijven hangen’ (dus geen doorstroom) spreken dan vooral over gebrekkige doorstroom van minnelijke schuldhulpverlening naar beschermingsbewind of van beschermingsbewind naar de minnelijke schuldhulpverlening. Gebrekkige doorstroom naar de Wsnp wordt ook genoemd, maar minder vaak. De geïnterviewde professionals geven soms een brede beschouwing op redenen waardoor mensen ‘blijven hangen’ en soms een heel specifieke:

“Er zijn genoeg mensen die door hun geestelijke toestand nieuwe schulden blijven maken. Ook zijn er allerlei life events waardoor het instabiel is en onverantwoord is om aan te melden [bij schuldhulpverlening], zoals bij een detentie. Of mensen die nieuwe schulden maken, of oude schulden die later nog boven water komen. Soms is het handiger om minimaal een half jaar te wachten totdat alle schulden zijn boven komen drijven.”
(Beschermingsbewindvoerder)

Bij de specifieke beschouwingen noemen professionals vaak specifieke redenen zoals verslavingsproblematiek, executief functioneren, financiële vaardigheden, psychiatrische problematiek en niet willen doorstromen. Hieronder geven we enkele voorbeelden.

Verslavingsproblematiek

“We hebben hulpvragers die niet rijp zijn voor een schuldregeling. Reden kan zijn niet kunnen voldoen aan de verplichtingen. Bijvoorbeeld solliciteren. Iemand met verslavingsproblematiek kan hier niet aan voldoen.”
(Beschermingsbewindvoerder)

Executief functioneren en/of financiële vaardigheden

“Ik heb zowel beschermingsbewind als schuldbewind hulpvragers, maar vooral de combinatie beschermingsbewind hulpvragers met schulden. Deze hulpvragers zijn nadat de schulden zijn opgelost nog niet zelfredzaam. Mijn ervaring is dat dit wel het geval is bij schuldbewind hulpvragers. Zij zijn door omstandigheden in de schulden gekomen en zijn leerbaar. Bij de hulpvragers die ik onder beschermingsbewind heb, zie ik vaak een beperking om te leren.” (Beschermingsbewindvoerder)

“Ik heb een caseload en ervaring leert dat ik een heel groot deel (85%) van mijn hulpvragers meerdere jaren in mijn caseload heb. Er is maar een kleine groep die ik kan doorverwijzen naar de minnelijke schuldhulpverlening (...)

Dat ik hulpvragers meerdere jaren in de caseload heb komt door hardnekkigheid van het dagelijks bestaan. Er gebeurt van alles. Het is natuurlijk ook wel zo dat mensen verkeerde beslissingen maken met hun financiën. Ook op andere leefgebieden worden ze voor keuzes gesteld die kunnen ingrijpen op de financiën. Het gebeurt regelmatig dat de levens van mijn cliëntèle zo complex en ingewikkeld zijn. Om daar een weg in te vinden, die meer tot rust leidt, is vaak een lange weg. Soms hebben ze een leerschool van bij de dag leven. Zoals het ene gat met het andere gat gevuld wordt en zo wordt het ook op andere leefgebieden gedaan.” (Ondersteuner schuldstabilisatie)

“Ik denk dat het vaak meer de druk is van alles wat op hun bordje ligt en daardoor de financiële vaardigheden minder aanwezig zijn en dat als die druk eenmaal weg is ook de financiële vaardigheden er weer zijn.” (Wsnp-bewindvoerder)

Schuldenaar wil niet doorstromen

Binnen de minnelijke schuldhulpverlening komt het volgens schuldhulpverleners regelmatig voor dat mensen niet onder bewind willen, maar dit soms wel de best passende oplossing is. Ze willen de regie niet kwijtraken en/of niet voldoen aan voorwaarden, zoals het weg doen van een auto die niet nodig is voor woonwerk-verkeer, kostgeld vragen aan meerderjarige inwonende kinderen en/of meer gaan werken. De geïnterviewde professionals geven concrete voorbeelden waarom doorstroom stopt op het gedrag van de schuldenaar.

“Het treffen van een minnelijke regeling is mislukt. De schuldhulpverlener heeft besloten deze schuldenaar niet naar Wsnp te begeleiden. De schuldhulpverlener was er van overtuigd dat meneer zwart werkt en echt niet wil. Hij zegt dat hij niet kán werken. Die sollicitatieplicht bij deze mensen... Dat is echt problematisch. Reguliere hulpverlening is bij deze mensen problematisch. Die 4x per maand solliciteren gaat echt niet lukken. Dan worden ze uit de Wsnp gekieperd. Dan ben je weer verder van huis. Meneer ligt onder de loep bij sociale zaken. Dan parkeer ik het dossier maar even. Om de paar maanden check ik wel even, kan ik al aanmelden?” (Bescherdingsbewindvoerder)

“Sommige hulpvragers willen geen minnelijk traject, omdat ze aan banden worden gelegd. Er zijn natuurlijk allerlei voorwaarden waaraan ze moeten voldoen. De cliënt kan aangeven echt niet naar de gemeente te willen dus daarin kan ik ze niet dwingen. Ik kan alleen adviseren om te gaan. Het kan dus ook een pappen-en-nathouden-situatie worden, vooral als er sprake is van een problematische situatie en de klant niet naar de gemeente wil.” (Bescherdingsbewindvoerder)

“De kwetsbaarheid zit ook in de wanhoop. De mensen willen wel, maar ze kunnen niet. Ze zijn machteloos en voelen zich daardoor alleen al slechter, ook kunnen ze op veel vlakken niet meedoen en zien ze verschillen in kansen. Ook hun kinderen kunnen ze niet bieden wat sommige beter af gaat. Er zit ook een stuk angst om dingen als een auto, of woning kwijt te raken.” (Schuldhulpverlener)

De geïnterviewde professionals zijn soms ook wel zoekend. Is het onwil om door te stromen, of overzien mensen hun belangen niet?

“Iemand moet wel gemotiveerd zijn. Een oudere die vergevorderd is in dementie, dan kan je dat niet meer verwachten. Maar soms speelt er ook onwil. Ik heb ook wel hulpvragers met een heel laag IQ. Dat is dan onvermogen. Geen onwil. Maar het is soms ook lastig te beoordelen of het onwil of onvermogen is.” (Bescherdingsbewindvoerder)

“Hulpvragers hebben vaak koudwatervrees, overzien de gevolgen niet, ook na stap voor stap uitleggen van de gevolgen wordt het niet begrepen. Volgens mij heeft dit ook te maken met laaggeletterdheid en een laag IQ. Hulpvragers zetten hierdoor hakken in het zand. En als dit gebeurt kun je niet verder.” (Bescherdingsbewindvoerder)

Gedragsaspecten worden door de meeste professionals genoemd als belangrijke belemmering voor doorstroom. Een licht verstandelijke beperking, verslavingsproblematiek, niet willen voldoen aan de eisen die gesteld worden, stuk voor stuk

factoren die maken dat mensen niet doorstromen naar een voorziening die wel passend is voor de problematiek waar ze mee worstelen. Voor veel professionals geldt dat ze in de interviews de gedragsaspecten in een adem door koppelen aan de toelatingseisen voor de voorzieningen. Meerdere professionals stelden hardop de vraag of met name de toelatingsvoorwaarden van de minnelijke en in mindere mate wettelijke schuldregelingen niet te hoog zijn voor de doelgroep. De voorwaarde dat een verslaving onder controle is om aan een regeling te beginnen is met allerlei argumenten te onderbouwen. Tegelijkertijd constateren professionals ook dat het vooruitzicht te moeten afkicken, terwijl schuldeisers zich roeren en dan vervolgens nog jarenlang bezig zijn om uit de schulden te komen lang niet voor iedereen een lonkend perspectief is. Het besef dat het echt nog jaren gaat duren voordat er licht aan het eind van de tunnel komt, kan ook contraproductief werken: het demotiveert om alles op alles te zetten om af te kicken. Maar ook ten aanzien van de medewerkingsplicht, waarbij geldt dat de omstandigheden waaronder schulden zijn ontstaan onder controle moeten zijn en de sollicitatieplicht binnen de msnp en de Wsnp, zijn verschillende geïnterviewden kritisch.

“De gemeente stelt als acceptatie eis voor de schuldhulpverlening dat een verslaving onder controle moet zijn. Dan wordt er een vicieuze cirkel gecreëerd. Iemand met een alcoholverslaving die weet dat die langere tijd met weekgeld het moet doen of schuldenproblematiek behoudt, die zal minder gemotiveerd zijn om de verslaving aan te pakken want er is geen perspectief. Je kunt dat doorbreken door wel de schuldhulpverlening op te starten, zodat de cliënt gemotiveerd wordt omdat die weet dat die over 3 jaar schuldenvrij is, dat geeft perspectief. Die verandering zie ik echter niet plaatsvinden bij de gemeenten.” (Beschermingsbewindvoerder)

“Het doorstroomproces is vaak stroperig. De klant moet stabiel zijn, anders gaat het traject niet verder. In sommige situaties is de klant voor 90% stabiel en is het noodzakelijk dat de klant doorstroomt naar een minnelijke regeling. Alleen kunnen er dan nog zaken zijn die opgelost moeten worden. Bijvoorbeeld een klant volgt stabiel zijn budgetplan, maar maakt soms een foutje. Iemand koopt bijvoorbeeld te veel kleding. Moet je hierom dan de msnp weigeren? Ik vraag me dat af.” (Budgetcoach)

“Belemmeringen die ik verder ervaar bij instroom naar een minnelijke schuldregeling is dat klanten onvoldoende kunnen aantonen dat ze maximaal inzetbaar zijn qua werk. Of dat ze onvoldoende hun arbeidsongeschiktheid kunnen aantonen, omdat er geen doktersverklaring is van arbeidsongeschiktheid.” (Schuldhulpverlener stabilisatiefase)

4.2 Belemmering 2: 'Harde' toelatingsvoorwaarden en de kennis daarover

Een tweede set aan belemmeringen is gelegen in 'harde' voorwaarden waar hulpvragers soms niet aan voldoen en een gebrek aan kennis over mogelijkheden voor doorstroom bij betrokken professionals. De respondenten noemen een hele reeks aan 'technische belemmeringen' die doorstroom in de weg staan. Denk aan zaken zoals echtscheiding bij een huwelijk in gemeenschap van goederen die nog afgerond moet worden, een rechtszaak tegen een schuldeiser die nog loopt of onduidelijkheid over alimentatie. Zeker als mensen onder bewind staan, zijn dit voor beschermingsbewindvoerders redenen om mensen nog niet aan te melden. Er kan immers toch nog niet gestart worden met het treffen van een minnelijke schuldregeling zolang deze zaken niet zijn opgelost.

“Stel een klant heeft een schuld bij de gemeente, omdat die de inlichtingenplicht bij de gemeente in het verleden niet is nagekomen, een fraudeboete heeft gekregen, dan komt die 5 jaar niet in aanmerking voor schuldhulpverlening. Is dat dan verwijtbaar gedrag? Laat je dan iemand niet onnodig lang in de financiële problematiek zitten? Dan blijven ze onnodig lang onder bewind.” (Beschermingsbewindvoerder)

“Als er schulden te kwader trouw zijn gemaakt dan zit je met de 5 jaarstermijn. Dit zou ook een reden kunnen zijn dat mensen lang onder bewind staan.” (Wsnp-bewindvoerder)

“Een reden dat het langer duurt kan zijn dat de klant in de Wsnp heeft gezeten en de 10 jaar termijn nog niet voorbij was, of dat er boetes zijn die moeten worden afgelost, of dat er een fraudevordering bij het UWV is waarvan je verwacht dat geen medewerking komt.” (Schuldhulpverlener)

Tevens wordt een andere - hiermee samenhangende - belemmering voor doorstroom genoemd: kennis van schuldhulpverleners en bewindvoerders. Schuldhulpverleners zeggen dat beschermingsbewindvoerders soms te lang

wachten. Wsnp-bewindvoerders constateren dat schuldhulpverleners en beschermingsbewindvoerders cliënten soms onnodig 'bij zich houden'. De minnelijke regeling mag in beginsel niet overgeslagen worden. Het mislukken van een minnelijke regeling is een voorwaarde om een verzoek om toepassing van de schuldsaneringsregeling te kunnen doen. Bij het verzoek om toepassing van de Wsnp moet namelijk een verklaring van de schuldhulpverlenende instantie zitten waarin staat dat de minnelijke regeling is mislukt en om welke reden de minnelijke regeling is mislukt. Schuldhulpverleners en Wsnp-bewindvoerders kijken verschillend aan tegen de term 'mislukt'. Sommige schuldhulpverleners stellen dat een minnelijk traject is mislukt als niet *alle* schuldeisers akkoord met een betaling tegen finale kwijting. Wsnp-bewindvoerders stellen dat schuldhulpverleners dit soms te letterlijk nemen; volgens hen kan de stap naar de rechter voor Wsnp-traject worden gemaakt als bijvoorbeeld de drie grootste schuldeisers niet meewerken. Geïnterviewde Wsnp-bewindvoerders constateren dat er regelmatig onjuiste aannames worden gedaan over bijvoorbeeld de voorwaarden van toelating in de Wsnp.

“Ik denk dat er veel beschermingsbewindvoerders zijn die helaas niet helemaal weten hoe ze van zo’n schuldenbewind, als ze niet zelf een minnelijke regeling opzetten, door moeten naar een gemeente. Of hoe snel ze naar een minnelijke regeling kunnen doorverwijzen. Ze gaan te lang door met het stabiliseren van de situatie. Hoe eerder je doorverwijst, hoe eerder je alle ellende (beslag op auto etc.) voorkomt.” (Wsnp-bewindvoerder)

“Er wordt soms te snel op de stoel van de rechter gezeten. Er wordt te snel gedacht dat een Wsnp niet mogelijk is. Er is maar één iemand die dat bepaalt en dat is de rechter. De afwijsggrond te goede trouw/te kwade trouw is niet objectief. Deze richt zich alleen op overheidsschulden. Als je het ontstaan van de schuld in de afgelopen 5 jaar goed kunt onderbouwen dan altijd een Wsnp-aanvraag proberen.” (Wsnp-bewindvoerder)

“Ik heb de indruk dat heel veel beschermingsbewindvoerders gaan anticiperen op mogelijkheden van hun cliënt. Maar dat ze de kennis missen om goede invulling eraan te geven. Beschermingsbewindvoerders denken dat schuldenbewind de enige oplossing is, omdat ze denken dat mensen niet in aanmerking komen voor de schuldhulpverlening of de Wsnp. Daar missen ze veel kennis. (...) Er wordt bijvoorbeeld vanuit gegaan dat je niet in de Wsnp kan gaan als je huiseigenaar bent of alimentatieplichtig bent. Dat is echter complete nonsens.” (Wsnp-bewindvoerder)

“Ik krijg dossiers op mijn bureau waarbij er al paar maanden weigerachtige schuldeiser is, maar dan is het bij schuldhulpverlening blijven liggen, omdat ze nog op reactie wachten. Dat is onzin. Eén weigerachtige crediteur is voldoende voor een Wsnp-verzoek. Eén niet reagerende crediteur binnen een redelijke termijn (lees: 3 weken) wordt ook aangenomen als weigerachtig.” (Wsnp-bewindvoerder)

“Er zijn veel misvattingen bij schuldhulpverlening en beschermingsbewindvoerders. 'Als er 1 crediteur is kun je niets' of 'als er koopwoning is kan er niets'. Velen weten ook niet van hardheidsclausules.” (Wsnp-bewindvoerder)

4.3 Belemmering 3: Stroefheid in de overdracht en samenwerking

Een derde belemmering voor doorstroom is gelegen in stroefheid in de overdracht en samenwerking. De praktijk waarbinnen doorstroom al dan niet tot stand komt wordt ook gevormd door de regels die partijen zelf bedenken en de manier waarop ze met elkaar omgaan. Beschermingsbewindvoerders die een dossier compleet hebben maar dat net in een andere vorm moeten aanleveren dan het uit hun eigen systemen komt, geven aan dat ze een aanmelding ook wel eens een maandje vooruitschuiven. Het voelt als onnodig en onbetaald werk. Omgekeerd heeft de schuldhulpverlening soms niet de tijd om dossiers direct op te pakken waarop bewindvoerders gegevens voor een tweede keer moeten aanleveren, omdat de gegevens inmiddels verouderd zijn. Dit soort stroperigheid draagt onbedoeld bij aan tragere doorstroom.

Slechte ervaringen (in het verleden) of überhaupt onbekendheid kunnen eraan bijdragen dat er geen of trage doorstroom op gang komt. Zo beschrijft een beschermingsbewindvoerder zijn weinig warme gevoelens als hij denkt aan doorstroom als volgt:

“Het is momenteel een papierwinkel waar je u tegen zegt. Daar zit veel werk in. Als bewindvoerder verzamel ik allereerst veel informatie, vervolgens heeft de gemeente weer een ander systeem waar informatie wordt verzameld en overgeheveld.” (Beschermingsbewindvoerder)

In deze context beschrijven beschermingsbewindvoerders wel dat ze om de overdracht te vermijden taken van schuldhulpverleners gaan overnemen. Ze gaan dan bijvoorbeeld zelf schulden regelen. Wettelijk gezien mag dit, maar zij krijgen hier geen vergoeding voor. Ook kan een beschermingsbewindvoerder geen saneringskrediet aanbieden, waardoor een klant mogelijk niet de best passende oplossing krijgt gegeven de financiële situatie. Beschermingsbewindvoerders hekelen ook de verschillen die ze tegenkomen tussen de verschillende schuldhulpverlenende organisaties. Zo wil de ene gemeente er een motiveringsbrief van de klant bij, terwijl de ander alleen een schuldenlijst en overzicht van inkomsten en uitgaven wil.

Diverse bewindvoerders benoemen ook dat zij weinig vertrouwen voelen vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening.

“Ik weet dat de klant het maximaal haalbare doet, maar het kan zijn dat de kredietbank daar anders over denkt. Zij kennen de cliënt ook niet goed. Wat mist is dan toch wel maatwerk. Ze weten niet altijd waar ze het over hebben dus het gesprek met ons aangaan krijgen ze een beter beeld van de mens. Er wordt niet altijd naar de mensen gekeken.” (Beschermingsbewindvoerder)

“De informatie van de bewindvoerder moet voor waar aangenomen worden door de schuldhulpverlening. Dit voorkomt onnodig dubbel werk bij de aanmelding en levert dus tijdsbesparing op.” (Beschermingsbewindvoerder)

Wsnp-bewindvoerders lopen tegen stroefheid van een ander soort aan. Een aantal van de geïnterviewde Wsnp-bewindvoerders heeft het beeld dat schuldhulpverleners te lang proberen om alle schuldeisers ‘mee te krijgen’, waardoor het voor de klant lang duurt voordat er schot in de zaak. Zij raden aan veel sneller Wsnp-traject op te starten. Dit heeft volgens sommigen te maken met de nadrukkelijke wens vanuit gemeenten om een minnelijk traject te laten slagen. Anderen wijzen op een gebrek aan kennis bij schuldhulpverleners over het Wsnp-traject.

“Omdat ze de schuldeisers steeds proberen over te halen, terwijl ze na de tweede keer weigeren de Wsnp mogen aanvragen. Maar ze proberen minnelijke geslaagd te krijgen.” (Wsnp-bewindvoerder)

“Minnelijk traject is mooi als het lukt en goed wordt uitgevoerd. Als het niet lukt moet er worden doorgestuurd naar Wsnp. Dit moet en kan veel voortvarender. Maar veel gemeenten willen er niet aan. Zij willen koste wat kost saneringskredieten er doorheen drukken. Maar als dat niet geijkt is voor een inwoner, moet je dat niet willen.” (Wsnp-bewindvoerder)

Stroefheid in de samenwerking kan er in uiterste doorwerking toe leiden dat bijvoorbeeld beschermingsbewindvoerders de gemeentelijke schuldhulpverlening volledig links laten liggen.

“Mijn [bewindvoerders]kantoor heeft sinds 2011 niet meer doorverwezen naar de gemeente voor schuldhulpverlening. Reden hiervoor is dat ik in die tijd constateerde dat de schuldhulp in de gemeente [...] faalde. Er was onvoldoende capaciteit om de dossiers op te pakken en de medewerkers waren niet toegerust op aanmeldingen van de bewindvoerder. Daarom heb ik zelf een tak opgericht in mijn kantoor om de schuldhulpverlening te doen. Door het zelf te doen konden we tempo maken.”

Naast kritische noten geven ook een aantal professionals aan dat zij vooruitgang ervaren. Zoals deze bewindvoerder:

“Voorheen kwamen er nooit vragen vanuit de gemeente. Dan denk ik: deze hulpvrager is wel onze gezamenlijke verantwoordelijkheid. Tegenwoordig gaat dat beter.” (Beschermingsbewindvoerder)

Een aantal geïnterviewde professionals geven ook voorbeelden waar samenwerking is geïntensiveerd en gevoelens van stroefheid daardoor afnemen. Zo werd als goed voorbeeld bijvoorbeeld ‘Samen Verder’ in Almere genoemd: Hierbij werkt de gemeente Almere nauwer samen met de beschermingsbewindvoerders om mensen met schulden weer een perspectief te bieden. Om dit mogelijk te maken heeft de gemeente met Coomans Bewindvoering, De Schakel Bewindvoering, Humanitas Inkomensbeheer, Obin Bewindvoering, ZEKER Financiële Zorgverlening, MDF Flevoland, BCN-Almere, PLANgroep, en De Schoor het convenant Samen Verder getekend.

4.4 Belemmering 4: Werkdruk schuldhulpverleners en bewindvoerders

In samenhang met stroefheid in de samenwerking wordt werkdruk ook genoemd als belemmering. Er is soms heel helder afgesproken welke stukken op welk moment worden aangeleverd. Maar werkdruk maakt dat de afspraken niet altijd worden nagekomen. Bewindvoerders geven ook wel aan dat stukken soms zo anders moeten worden aangeleverd dan ze in hun eigen administratie hebben dat de belasting daarvan in de dagelijkse werkzaamheden zo groot is dat een aanmelding ook daardoor opschuift. Omgekeerd geven bewindvoerders aan dat ze meemaken dat schuldhulpverleners stukken voor een tweede keer opvragen omdat bij de schuldhulpverlening een dossier te lang blijft liggen en de gegevens verouderd zijn. Werkdruk draagt dus op verschillende manieren bij aan vertraging in doorstroom die wel gewenst is.

“Het aanleveren van gegevens bij de schuldhulpverlening is problematisch. Op het moment dat je meerdere dossiers hebt aangeleverd bij de schuldhulp dan zie je dat de schuldhulpverlening niet de capaciteit heeft om die hoeveelheid dossiers direct en snel op te pakken. Ik denk dat het allergrootste probleem personeelscapaciteit is.”
(Beschermingsbewindvoerder)

“Door capaciteitsgebrek bij de bewindvoerder kan het langer duren om stukken aan te leveren bij de schuldhulpverlening na aanmelding en dan komt het voor dat de schuldhulpverlening het dossier terugstuurt naar de bewindvoerder, bijvoorbeeld omdat het niet compleet is of sommige stukken ouder zijn dan 3 maanden.”
(Beschermingsbewindvoerder)

4.5 Belemmering 5: Financiële prikkels

Een vijfde belemmering voor doorstroom die wordt genoemd is een financiële prikkel voor hulpverleners om mensen niet tijdig door te sturen. Onder sommige schuldhulpverleners bestaat het beeld dat beschermingsbewindvoerders klanten langer bij zich houden dan nodig is en de kantonrechter hier met een vijfjaarlijkse evaluatie onvoldoende op toeziet. Volgens hen spelen financiële afwegingen hierbij een rol.

“Ik heb het idee dat er heel veel mensen schuldenproblematiek in stand houden om beschermingsbewind te kunnen blijven declareren. Ik ken gevallen dat mensen 11 jaar onder bewind staan en nog steeds geen schuldhulpverlening hebben. En gemeenten betalen gewoon, zonder dat er toezicht op is.” (Wsnp-bewindvoerder)

“Er zijn mensen die digitaal vaardig genoeg zijn om te Googlen en zoeken zelf een bewindvoerder op. Die bewindvoerder heeft mooie verhalen op internet en vervolgens is het verdienmodel de mensen zo lang mogelijk onder bewind houden en niks doen voor die mensen. Dat blijkt uit dat mensen zelf een uitkering moeten aanvragen terwijl de bewindvoerder dit moet doen. Of dat mensen zelf een schuldenlijst moeten aanleveren of bijzondere bijstand moeten aanvragen. Dit gebeurt wel bij een kwart aan bewindvoerders die ik zie bij mijn hulpvragers.”
(Schuldhulpverlener)

“Wat ik in de praktijk heb gezien is dat bij dossierovername van andere kantoren (bij opheffen van bewindvoerdersfunctie) eerst aandacht is voor het ontvangen van de vergoeding en daarna pas aandacht komt voor het dossier zelf. Dit is niet de regel, maar het komt voor.” (Schuldhulpverlener stabilisatiefase)

“Ik merk bij sommige bewindvoerders dat ze de stabilisatiefase oprekken, omdat een schuldenbewind zakelijk meer oplevert. Dit heb ik een aantal keren gezien.” (Ondersteuner schuldstabilisatie)

Enkele Wsnp-bewindvoerders geven aan dat schuldhulpverleners soms te lang doorgaan met het ondersteunen van hulpvragers om toch maar een minnelijke regeling te treffen.

“Mijn idee is ook dat schuldhulpverlening in een minnelijke schuldregeling veel te lang met de schuldeisers bezig zijn. Het minnelijke proces duurt daardoor onnodig lang.” (Wsnp-bewindvoerder)

Bijlage 1: Literatuur

Nibud. (2018). *Competenties voor financiële redzaamheid. Herziene uitgaven 2018*. Utrecht: Nibud

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

Panteia. (2015). *Huishoudens in de rode cijfers 2015: Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*. Zoetermeer: Panteia.

Jungmann, N., E. Lems, F. Vogelpoel, G. Van Beek en P. Wesdorp. (2014). *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Jungmann, N. Madern, T.E. & Wesdorp, P. (2020) *Stress-sensitief werken. Theoretische inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners*. Nieuwegein: Bohn, Stafleu en Van Loghem

Jungmann, N., R. Oomkens, T. Madern & M. Bartsch. (2021). *Ophogingen*. Panteia/Hogeschool Utrecht.

Jungmann, N. (2022). *Gemeenten vertrouwen schuldhulpverlening aan bedrijven toe - en daar gaat het mis*. NRC, 2 december 2023. Verkregen via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/12/02/schuldhulp-moet-je-niet-aan-de-markt-overlaten-a4150123>

Van Waveren, B., N. Jungmann & A. Noordam. (2022). *Verkenning stelsel schuldhulpverlening*. Regioplan/ Hogeschool Utrecht/Noordam Advocaten

Bijlage 2: Methodologische verantwoording

Enquête onder doelgroepen

Constructie en betrouwbaarheid schalen

Via het programma Crowdtech is een online survey uitgezet onder hulpvragers in beschermingsbewind, gemeentelijke schuldhulpverlening en Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). De vragenlijst is ontwikkeld door onderzoekers van het lectoraat Schulden & Incasso op basis van verschillende gevalideerde schalen. De schalen worden hieronder per onderdeel toegelicht.

Financiële vaardigheden

Voor het meten van financiële vaardigheden bij hulpvragers is de gevalideerde schaal van Mesis gebruikt. Mesis is een screeningsinstrument voor schuldhulpverlening en beschermingsbewind en geeft inzicht in het gedrag, de motivatie en de vaardigheden van hulpvragers. Voor het meten van de financiële vaardigheden bij hulpvragers zijn acht items afgenomen bestaande uit verschillende vraagvormen. De vragenlijst wordt niet gepubliceerd om te voorkomen dat respondenten de vragen en mogelijke antwoorden eerder hebben gezien.

Chronische stress

Het meten van chronische stress is uitgesplitst naar gezondheid en financiële schaarste.

Voor het meten van gezondheid is gebruik gemaakt van schalen uit de CBS Gezondheidsenquête en de Mental Health Inventory 5 (MHI-5). Uit de CBS Gezondheidsenquête zijn vier items afgenomen onder respondenten over hun algemene gezondheid en de doorwerking van lichamelijke en mentale klachten op hun productiviteit. Ook zijn vijf items van de MHI-5 schaal (onderdeel van de Short Format 36) afgenomen om de psychische gezondheid te meten. De afgenomen items binnen de schaal gezondheid zijn.

Om financiële schaarste bij hulpvragers te meten is gebruikgemaakt van zeven items uit de financiële schaarste-schaal ontwikkeld door dr. Van der Werf, dr. Van Dijk en dr. Van Dillen.

Executieve functies

Om te meten in welke mate respondenten hun executieve functies kunnen inzetten zijn 24 items afgenomen in de vragenlijst. Deze 24 items zijn conform BRIEF-A door Roth, Isquith & Gioia (2005). Het gaat om zelfrapportage van de hulpvragers. Op basis van theorie & analyses zijn de 24 items onderverdeeld in twee sub-schalen: plannen en reguleren.

Life-events

Tenslotte is aan de respondenten gevraagd of zij in de vijf jaar voorafgaand aan het eerste contactmoment met hun hulpverlener bepaalde life-events hebben meegemaakt. Denk aan het overlijden van een kind of familielid, een verhuizing of gedwongen veranderen van baan. De veertien afgenomen items zijn conform de schaal Serious life events.

Tabel 2 Overzicht operationalisering variabelen

	Range antwoord-categorieën	Aantal items in vragenlijst	Gebruikte items in analyse	Cronbachs Alfa gebruikte (sub)schalen	Bron
Financiële vaardigheden	Aantal goed/fout	8	6	$\alpha = 0,67$	Mesis
Chronische stress					
<i>Gezondheid</i>	Nooit of bijna (1) – altijd of bijna altijd (4)		7	$\alpha = 0,84$	
Psychische gezondheid		5			MHI-5
Financiële schaarste		7	6	$\alpha = 0,85$	Van der Werf, Van Wijk & Van Dillen
Algemene gezondheid	Nooit of bijna (1) – altijd of bijna altijd (4)	1			CBS-gezondheids-enquête
Algemene gezondheid	Zeer slecht (1) – zeer goed (5)	2			CBS-gezondheids-enquête
Executief functioneren					
	Nooit of bijna (1) – altijd of bijna altijd (4)	24			Executive Skills Questionnaire-R
<i>Plannen</i>			13	$\alpha = 0,87$	
<i>Reguleren</i>			7	$\alpha = 0,74$	
Life events	Frequentie	14	14	-	-

Analyse enquêtedata

Financiële vaardigheden

De uitkomstmaten waren per doelgroep niet normaal verdeeld, daarom is er gekozen om een Kruskal-Wallis toets uit te voeren. Non-parametrische toets, Kruskal-Wallis toets voor verschillen tussen de groepen in somscore financiële vaardigheden. $p = .036$, dus $p < .05$ dus er is een verschil in de scores op de schaal financiële vaardigheden, beschermingswind scoort het laagst en WSNP Bewindvoering scoort het hoogst. Beschermingsbewind en WSNP Bewindvoering verschillen significant van elkaar, op basis van Mann-Whitney toetsen.

Chronische stress: gezondheid

De uitkomstmaten waren per doelgroep niet normaal verdeeld, daarom is er gekozen om een Kruskal-Wallis toets uit te voeren. Non-parametrische toets, Kruskal-Wallis toets voor verschillen tussen de groepen in somscore op gezondheid $p = .033$ dus $p < .05$ dus er is een verschil in de scores op de schaal gezondheid. Beschermingswind scoort het laagst en schuldregeling scoort het hoogst. Beschermingsbewind verschilt significant van schuldregeling, op basis van Mann-Whitney toetsen.

Chronische stress: financiële schaarste

De uitkomstmaten waren per doelgroep niet normaal verdeeld, daarom is er gekozen om een Kruskal-Wallis toets uit te voeren. Non-parametrische toets, Kruskal-Wallis toets voor verschillen tussen de groepen in somscore op schaarste $p = .009$ dus $p < .05$ dus er is een verschil in de scores op de schaal schaarste. Beschermingswind scoort het hoogst op financiële schaarste en schuldregeling scoort het laagst op financiële schaarste. Beschermingsbewind verschilt significant van schuldregeling, op basis van Mann-Whitney toetsen.

Executief functioneren: plannen

De uitkomstmaten waren per doelgroep niet normaal verdeeld, daarom is er gekozen om een Kruskal-Wallis toets uit te voeren. Non-parametrische toets, Kruskal-Wallis toets voor verschillen tussen de groepen in somscore op plannen $p < .001$ dus $p < .05$ dus er is een verschil in de scores op de schaal plannen van executieve functies. Beschermingswind scoort het laagst en WSNP Bewindvoering scoort het hoogst. Beschermingsbewind en WSNP Bewindvoering verschillen significant van elkaar, op basis van Mann-Whitney toetsen.

Executief functioneren: reguleren

De uitkomstmaten waren per doelgroep niet normaal verdeeld, daarom is er gekozen om een Kruskal-Wallis toets uit te voeren. Non-parametrische toets, Kruskal-Wallis toets voor verschillen tussen de groepen in somscore op reguleren $p < .001$ dus $p < .05$ dus er is een verschil in de scores op de schaal reguleren van executieve functies. Beschermingswind scoort het laagst en WSNP Bewindvoering scoort het hoogst. Beschermingsbewind verschilt significant van zowel WSNP bewindvoering als schuldregeling, op basis van Mann-Whitney toetsen.

Life events

De uitkomstmaten waren per doelgroep niet normaal verdeeld, daarom is er gekozen om een Kruskal-Wallis toets uit te voeren. Non-parametrische toets, Kruskal-Wallis toets voor verschillen tussen de groepen in aantal life-events, $p = .627$ dus $p > .05$ dus er is geen verschil in het aantal life events tussen de doelgroepen. Als we kijken naar de gemiddeldes zitten alle drie de doelgroepen rond de drie life events per persoon.

Interviews professionals

Werving en respons

Een deel van de NVVK-leden is benaderd met de vraag of zij bereid waren mee te werken aan een telefonisch interview van ongeveer één uur. In totaal waren 31 professionals hiertoe bereid. Hieronder volgt een overzicht van de aantallen respondenten per beroepsgroep:

- Beschermingsbewindvoerders $n=12$
- Schuldhelpverleners $n=7$
- Wsnp-bewindvoerders $n=10$
- Overige professionals sociaal domein $n=2$

Analyse interviewresultaten

Van ieder interview is een schriftelijk verslag gemaakt dat ter verificatie is teruggekoppeld aan de respondenten. Deze verslagen zijn vervolgens systematisch gecodeerd en geanalyseerd om onderzoeksvraag 5 te kunnen beantwoorden: *Wat zijn volgens schuldhelpverleners, beschermingsbewindvoerders, Wsnp-bewindvoerders en andere betrokken professionals uit het sociaal domein belemmeringen in de doorstroom tussen de drie voorzieningen?* Hierbij zijn de antwoorden thematisch geclusterd in termen van geïdentificeerde belemmeringen.