



Samen voor een schone lei

Een verkennend onderzoek naar
gemeentelijke schuldhulpverlening
en samenwerking met de Wsnp

A.M. Velthorst

489102

Colofon

Naam student: A.M. Velthorst
Studentnummer: 489102
Onderwijsinstelling: Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit: Erasmus School of Social and Behavioral Sciences
Opleiding: Master Bestuurskunde – Beleid & Politiek

Studiejaar: 2020/2021
Datum: 8 augustus 2021
Aantal woorden: 19997

Scriptiebegeleider: Prof. Dr. M. Fenger
Tweede lezer: Dr. A.M. Kanas

Stageorganisatie: Bureau Wsnp, Raad voor Rechtsbijstand
Stagebegeleiders: L. Nickel, S. Peters

Voorwoord

Deze scriptie is het slotstuk van mijn Masteropleiding Bestuurskunde: Beleid en Politiek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Alsof de afstudeerfase nog niet spannend genoeg was, bleven helaas door de Coronacrisis beperkingen opgelegd. Net als bij mijn medestudenten heeft het mij parten gespeeld: fysiek stagelopen was niet mogelijk en ook ik was genoodzaakt vanuit huis te werken. Gelukkig biedt de technologie van nu genoeg mogelijkheden.

In verband met de afronding van deze thesis wil ik een ieder bedanken die bij heeft gedragen aan de totstandkoming van dit onderzoek. Ten eerste Menno Fenger als thesisbegeleider, voor de bruikbare inzichten en het meedenken over de inrichting van mijn onderzoek. Tevens Linda Nickel en Susanne Peters, die mij als stagebegeleiders waardevolle feedback hebben gegeven, alsmede de ruime hoeveelheid achtergrondinformatie over de Wsnp en tips voor de invulling van mijn onderzoek. Daarnaast dank ik de collega's van Bureau Wsnp en in het bijzonder Karen Stoffels-Montfoort voor de hulp bij het leggen van contacten. Tot slot dank ik dr. Roeland van Geuns voor het verkennende gesprek en de waardevolle connecties.

Ondanks de stoeve start en tussentijdse worstelingen welke kant op te gaan met het onderzoek, was het een intrigerende en leerzame periode en ben ik blij dat ik in de complexe, doch interessante wereld van schuldhulpverlening ben gedoken. Met trots kan ik zeggen dat ik dit onderzoek tijdig heb kunnen afronden en daarmee de masteropleiding zal voltooien.

Loes Velthorst

Rotterdam, augustus 2021

Inhoud

Hoofdstuk 1: Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleem- en doelstelling	11
1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	13
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	15
2.1 Beleidsproblemen	15
2.2 Subsystemen	16
2.3 Beleidsnetwerken	18
2.3.1 <i>Netwerksamenwerking</i>	18
2.3.2 <i>Samenwerkingselementen</i>	19
2.4 Realist Evaluation: het belang van context	21
2.4.1 <i>CMO: Context-Mechanism-Outcome</i>	21
2.4.2 <i>Street-Level bureaucracy</i>	23
2.5 Conceptueel model	24
Hoofdstuk 3: Methodologische verantwoording.....	26
3.1 Onderzoeksstrategie	26
3.2 Onderzoeksontwerp	27
3.2.1 <i>Expertstudie</i>	27
3.2.2 <i>Semigestructureerde interviews</i>	29
3.2.3 <i>Document- en inhoudsanalyse</i>	29
3.3 Onderzoeksmethoden	30
3.4 Operationalisatie	32
3.5 Kwaliteitscriteria	34
3.5.1 <i>Betrouwbaarheid</i>	35
3.5.2 <i>Validiteit</i>	35
Hoofdstuk 4: Resultaten	36
4.1 Beleid, organisatie en uitvoering	36
4.1.1 <i>Gemeentelijk inkoopbeleid</i>	37
4.1.2 <i>Beschikbare middelen</i>	39

4.1.3 Hulpverleningsstijl	41
4.2 Samenwerking	43
4.2.1 Beeldvorming	44
4.2.2 Communicatie	46
4.2.3 Afhankelijkheid	47
4.3 Beleidsuitkomst	48
4.3.1 Documentanalyse	48
4.4 Analyse	52
4.4.1 Synthese	57
Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen	58
5.1 Conclusies	58
5.2 Beantwoording centrale vraag	61
5.3 Aanbevelingen	62
5.3.1 Praktische aanbevelingen	62
5.3.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	63
5.4 Reflectie en discussie	63
Literatuurlijst	66
Bijlagen	72
Bijlage I: Topiclijst interviews	72
Bijlage II: Overzicht van respondenten	74

Samenvatting

Sinds 2012 bestaat een dalende trend op het gebied van toelatingsverzoeken tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen (hierna: Wsnp). Intussen proberen zo'n 1,4 miljoen huishoudens te leven met risicovolle of problematische schulden. Vanaf 1 juli 2012 zijn gemeenten wettelijk verplicht de schuldhulpverlening voor hun burgers te organiseren met de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs). Tijdens deze fase, die het minnelijke traject wordt genoemd, wordt geprobeerd een regeling te treffen met schuldeisers. Daarnaast bestaat de Wsnp waar burgers terecht kunnen wanneer een regeling niet mogelijk is. Hoewel de laatste jaren verschillende onderzoeken zijn uitgevoerd om meer grip te krijgen op de dalende Wsnp cijfers, ontbreekt aansluiting met de ketenpartijen en een duidelijke regie hierop.

In 2021 is Bureau Wsnp als het kenniscentrum voor de werking van de Wsnp vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid, een pilot gestart. Tijdens die pilot krijgen Wsnp-bewindvoerders de mogelijkheid om een toevoeging bij de Raad voor de Rechtsbijstand aan te vragen voor het afgeven van een artikel 285 Fw-verklaring, die bij een verzoekschrift voor toelating tot de Wsnp moet worden bijgevoegd. Mogelijke effecten hiervan zijn dat gemeentelijke schuldhulpverlening ontzorgd wordt, voorkomen dat schuldenaren onnodig lang in een minnelijke regeling blijven, en versoepeling van de toegang tot de Wsnp. Tevens kan rekening worden gehouden met verschillende scenario's waarbij schuldenaars onder begeleiding van een Wsnp-bewindvoerder een verzoekschrift kunnen indienen en de bewindvoerder hier een vergoeding voor ontvangt.

In dit onderzoek wordt een stap terug gedaan: door een verkenning uit te voeren naar de gemeentelijke schuldhulpverlening, en tevens de samenwerking met de Wsnp onder een vergrootglas te leggen. Hoewel bekend is dat gemeenten de touwtjes in handen hebben en dat dit leidt tot landelijke verschillen, is het de vraag in hoeverre de daling van de Wsnp-aanvragen hieruit te herleiden valt. Centraal in dit onderzoek staat daarom de vraag:

Hoe geven gemeenten vorm aan de relatie tussen schuldhulpverlening en Wsnp-bewindvoerders en hoe verhoudt deze relatie zich tot de doorstroom en toegankelijkheid van de Wsnp?

De relatie tussen gemeentelijke schuldhulpverlening en de Wsnp wordt door deze vraag en ondersteunende deelvragen verklaard aan de hand van twee thema's: (1) beleid, organisatie en

uitvoering, en (2) samenwerking. Vanuit theoretisch oogpunt zijn deze thema's gekoppeld aan de concepten 'context' en 'mechanisme' in samenhang met 'beleidsuitkomst'. Dit laatste concept is gekoppeld aan de doorstroom naar de Wsnp. Tevens worden zes sub-thema's uitgewerkt: (1) gemeentelijk inkoopbeleid, (2) middelen, (3) hulpverleningsstijl, (4) beeldvorming, (5) communicatie en (6) afhankelijkheid. Een drietal deelvragen helpen de centrale vraag te beantwoorden. De eerste deelvraag onderzoekt de rol en positie van gemeenten binnen het systeem van schuldhulpverlening. De tweede deelvraag gaat na hoe wordt gekeken naar de positie van de Wsnp binnen het systeem van schuldhulpverlening. De derde deelvraag richt zich op hoe (samenwerkings)mechanismen en contextuele factoren de wijze waarop gemeenten doorverwijzen naar de Wsnp kunnen beïnvloeden. Hierbij worden de volgende onderzoeksmethoden toegepast: documentonderzoek (het analyseren van relevante onderzoeksrapporten en jaarverslagen en media-artikelen) en semigestructureerde interviews met experts die werkzaam zijn bij gemeenten of schuldhulpverlenende instanties. Daarnaast zijn verkennende gesprekken gevoerd met Wsnp-bewindvoerders en professionals in het vak.

Op basis van de bevindingen zijn de volgende conclusies tot stand gekomen:

1. De regierol van gemeenten binnen schuldhulpverlening is wettelijk vastgetimmerd, maar ook aan twijfel onderhevig hoe deze rol precies volbracht moet worden. Wat naar voren komt is dat sommige gemeenten meer de regierol aannemen dan anderen. Dit komt omdat een enkeling het op een manier ingericht heeft dat medewerkers in de uitvoering in direct contact met de burger staan, waar een ander een of meerdere partijen heeft ingeschakeld die hulpverlenende taken uitvoeren. De vraag die daarbij gesteld kan worden is of een burger baat heeft bij één bemiddelaar of meerdere verschillende contactpersonen.
2. De Wsnp wordt door gemeenten gezien als noodzakelijk. Echter wordt in het licht van de dalende Wsnp-cijfers, het slagingspercentage minnelijke trajecten en nieuwe wetten en ontwikkelingen ook kritisch gekeken naar de Wsnp. De lage Wsnp-instroom wordt in zijn algemeenheid door respondenten niet gezien als problematisch. Immers is de tendens dat een groot deel van de minnelijke trajecten rondkomt waardoor een Wsnp-traject niet meer aan de orde is. Hoewel van meerdere factoren afhankelijk is of een minnelijk traject slaagt, en of een Wsnp-traject dan passend is en slagingskans heeft, wordt de Wsnp in veel gevallen beschouwd als laatste redmiddel. Het minnelijk en wettelijk traject zijn op dit moment geen gelijkgeschakelde systemen die parallel aan

elkaar liggen, en de vraag is of dat in de toekomst wel mogelijk dan wel gewenst is. Dit omdat een verschillend regime wordt gehanteerd. De rol van de rechterlijke macht wordt gezien als hoogdrempelig ten opzichte van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Deze laatste staat immers voor het belang van de burger, waar de rechter toetst aan de wet. Hoewel de twee trajecten op elkaar aansluiten, kunnen ze niet gelijkgetrokken worden, tenzij dezelfde visie wordt nagejaagd.

3. Hoewel patronen zijn ontdekt tussen werkwijzen van gemeenten, interactie met ketenpartners en de aansluiting op het wettelijk traject, kan niet hard worden gemaakt dat sprake is van een aantoonbaar verband tussen de aan- of afwezigheid van samenwerking en de doorverwijzing van burgers naar de Wsnp. Daarnaast is een stramien waargenomen waarbij contact met Wsnp-bewindvoerders wordt afgehouden door negatieve ervaringen uit het verleden, door (fundamentele) onenigheid, verschillende visies of omdat het naar verwachting op lange termijn niet of nauwelijks toegevoegde waarde zou hebben voor de burger. Hoewel een enkeling nauwere samenwerking in de toekomst wel ziet zitten, blijft onbeantwoord of dit een dusdanige invloed gaat hebben op het proces, waardoor een schuldenaar eerder voor een Wsnp-traject zal kiezen.

Op basis van bovenstaande conclusies zijn de volgende aanbevelingen aangereikt:

1. Praktische aanbevelingen:

Als concrete handvaten voor de toekomst zou het organiseren en inrichten van een uniform en structureel overdrachtsmoment tussen gemeentelijke schuldhulpverleners en de Wsnp-bewindvoerder opgesteld kunnen worden, op het moment dat de burger een Wsnp-traject ingaat. Dit is cruciaal met het oog op het behoud van de kwaliteit van het dossier en daarmee een vlotte doorstroom, wat in het belang kan zijn van de burger. Bij een dergelijke overdracht zou van de gelegenheid gebruik gemaakt kunnen worden om een contactmoment plaats te laten vinden. Hierbij kan immers kennis en ervaring uitgewisseld worden, alsmede praktisch overleg over situationele factoren en bijzondere omstandigheden in het dossier. Dit in het kader dat de twee partijen op één lijn kunnen komen en mogelijk elkaars visie kunnen overnemen. Tevens zou het element van nazorg ingezet kunnen worden om de overdracht optimaal te bewerkstelligen. Tot slot blijkt uit dit onderzoek dat de rol van Street Level Bureaucrats cruciaal is en die lijn moet in de praktijk doorgetrokken worden. Juist gezien het brede speelveld voor gemeenten is het aan

de uitvoerende professionals om beschikbare middelen zo goed mogelijk in te zetten en nieuwe inzichten proberen te creëren wanneer doelstellingen en regels conflicteren.

2. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek:

Om zoveel mogelijk burgers met schulden te bereiken en tussentijdse uitval te voorkomen, is meer onderzoek nodig gericht op de belevingswereld en ervaringen van de burger. Hierbij dient te worden nagegaan wat iemand motiveert om in een Wsnp-traject te willen stappen, maar ook wat eventuele ontmoedigende factoren zijn. Ook wordt aanbevolen hier de visie van de rechtelijke macht bij te betrekken, om de toelatingseisen door te spreken. Om daarnaast concreet de invloed van Wsnp-bewindvoerders te kunnen meten dienen harde cijfers te worden verzameld van het aantal burgers dat naar de Wsnp gaat bij een betrokkenheid van Wsnp-bewindvoerders op het moment van een Wsnp-aanvraag. Hoewel deze aanbevelingen wellicht te bescheiden zijn om alle belemmeringen effectief aan te pakken, kunnen ze gezien worden als constructieve pijlers.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

In Nederland hebben zo'n 1,4 miljoen huishoudens te maken met schulden, of lopen het risico op schulden die als problematisch gezien kunnen worden. Inkomen dat wegvalt, plotselinge grote uitgaven of betalingsachterstanden kunnen ertoe leiden dat zich in korte tijd grote bedragen opbouwen. Tevens wordt als gevolg van de Corona-pandemie in Nederland een toename van schulden en armoede verwacht: uit een recente peiling van Nibud blijkt dat ruim een derde van de huishoudens in Nederland verwacht de komende tijd moeilijk rond te kunnen komen. Hierdoor neemt ook de druk op de schuldhulpverlening toe (Nationale ombudsman, 2020). De urgentie bij het kabinet is aanwezig om mensen met problematische schulden sneller en beter te kunnen helpen, zo blijkt ook uit onderstaande uitspraak van minister voor Rechtsbescherming Sander Dekker:

“Nu veel mensen hun baan verliezen, moeten we extra alert zijn op het ontstaan van schulden. Wie met schulden te maken krijgt, moet eerst proberen deze alsnog terug te betalen. Dat is waarom we schuldhulpverlening hebben en als overheid ook altijd actief meewerken aan betalingsregelingen.” (Rijksoverheid, 2020).

Schuldenaars kunnen hulp krijgen in de vorm van gemeentelijke schuldhulpverlening. Deze taak ligt sinds de invoering van de Wgs op 1 juli 2012 wettelijk bij gemeenten zelf. Met de inwerkingtreding van de Wgs werd het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) tevens systeemverantwoordelijk voor een stelsel van schuldhulpverlening waarmee werd beoogd dat schuldenaars hoofdzakelijk door minnelijke regelingen, getroffen door gemeenten, uit de schulden zouden kunnen komen. Het uitgangspunt van de Wsnp als stok achter de deur werd in dit stadium vastgehouden en gemeenten waren aan zet om te voldoen aan de beoogde doelstellingen van het stelsel: huishoudens aan een schone lei helpen (Berkhout et al., 2019). Door bezuinigingen in het verleden hebben gemeenten echter minder middelen voorhanden, is selectiever te werk gegaan wat betreft schuldhulpverlening, met als gevolg dat de toegang tot de mogelijkheid een schuldregeling te treffen kleiner is geworden. Dit terwijl het aantal schuldenaars juist toenam (Jungmann, Moerman, Schruer & Van den Berg, 2012; Berkhout, Baan, Broeks, Jungmann & Wierenga, 2019). Gemeenten zijn dus als uitvoerende professional betrokken bij de situatie van de schuldenaar en hebben hierin een

regiefunctie (van Geuns, Jungmann & de Weerd, 2011). Het treffen van een regeling met betrokken schuldeisers is een mogelijke redding uit de schulden. Een schuldregeling kan tot stand komen via een schuldbemiddeling of een saneringskrediet. Mits bij een schuldregeling een schuldeiser niet vrijwillig meewerkt, kan de schuldhulpverlener een dwangakkoord aanvragen bij de rechtbank. Als de schuldregeling niet lukt kan een verzoek tot toelating tot de Wsnp worden ingediend. (Nationale ombudsman, 2020).

Als kenniscentrum voor de werking van het wettelijke schuldsaneringstraject is in opdracht van de minister van Justitie en Veiligheid Bureau Wsnp aangesteld. Bureau Wsnp is onderdeel van de Raad voor Rechtsbijstand en voert delen uit van de Wsnp (Bureau Wsnp, 2020a). Een schuldenaar kan een verzoek tot toelating tot de Wsnp indienen bij de rechtbank, die hierin toestemt wanneer de schuldenaar voldoet aan alle voorwaarden. Een schuldenaar dient bijvoorbeeld, voorafgaand aan het verzoek tot toelating, met een bevoegde partij – doorgaans de gemeente – een poging te hebben gedaan om een schuldregeling te treffen. Wanneer deze regeling niet rondkomt, en de schuldenaar wordt toegelaten tot de Wsnp, kent de rechtbank een Wsnp-bewindvoerder toe die controleert of de schuldenaar zijn verplichtingen nakomt en houdt toezicht op de voortgang van het traject. Het Wsnp-traject kan maximaal vijf jaar duren, en door dit traject positief te doorlopen kunnen schuldenaars schuldenvrij raken (Bureau Wsnp, z.d.). Middels cijfers laat Bureau Wsnp zien dat de instroom in de Wsnp sinds het jaar 2012 aan het teruglopen is. In 2019 zijn in totaal 4.637 schuldsaneringen uitgesproken door de rechtbank, dit is een daling van 1.260 ten opzichte van 2018. Bovendien was 2019 het achtste jaar op rij dat de instroom van het aantal schuldsaneringen is afgenomen (Bureau Wsnp, 2020a). Uit onderzoek van onder andere Bureau Berenschot blijkt echter dat het aantal meldingen voor schuldhulp in de praktijk gestegen is. Deze komen in toenemende mate binnen via sociale wijkteams, en blijven buiten de registratie van schuldhulporganisaties (Berkhout et al., 2019). Op 22 mei 2018 deelde de staatssecretaris van SZW in een brief mede dat van de 1,4 miljoen huishoudens met schulden 840.000 als risicovol en 540.000 als problematisch bestempeld worden. Opmerkelijk is, zo blijkt uit cijfers van NVVK, dat het aantal minnelijke trajecten niet dermate sterk is gestegen (Bureau Wsnp, 2020a). Dit toont aan dat een groot aantal mensen niet de hulp krijgt die ze nodig hebben om hun schulden te reguleren.

In 2021 is Bureau Wsnp, het kenniscentrum voor de werking van de Wsnp, een pilot gestart. Tijdens de pilot krijgen Wsnp-bewindvoerders de mogelijkheid om een toevoeging bij de Raad voor de Rechtsbijstand aan te vragen voor het afgeven van een artikel 285 Fw-verklaring, die bij een verzoekschrift voor toelating tot de Wsnp moet worden bijgevoegd.

Door Wsnp-bewindvoerders deze mogelijkheid te geven kan gemeentelijke schuldhulpverlening ontlast worden, kan voorkomen worden dat schuldenaren onnodig lang in een minnelijke regeling blijven, kan leiden tot versoepeling van de toegang tot de Wsnp. Tevens kan rekening worden gehouden met verschillende scenario's waarbij schuldenaars onder begeleiding van een Wsnp-bewindvoerder een verzoekschrift kunnen indienen en de bewindvoerder hier een vergoeding voor ontvangt.

1.2 Probleem- en doelstelling

De ontwikkeling van de aansluiting tussen de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening kan worden ingedeeld in drie stadia. In het eerste stadium was er een niet centraal gereguleerd minnelijk traject, dat op gemeentelijk niveau voornamelijk werd uitgevoerd door sociale diensten, kredietbanken en maatschappelijk-werkorganisaties. In het tweede stadium ontstond met de inwerkingtreding van de Wsnp de aansluiting: een stelsel dat bestond uit een minnelijk en een wettelijk traject. Daarbij was het minnelijke traject nog niet centraal gereguleerd. In het derde stadium werd met de Wgs de minnelijke schuldhulpverlening centraal gereguleerd. Met invoering van deze wet werd de aansluiting in hoofdzaak een verbinding tussen twee verschillende wetten, de Wsnp en de Wgs (Berkhout et al, 2019).

Nu de Nederlandse overheid actief inzet op het terugdringen van de problematiek en preventie van schulden (Rijksoverheid, 2020), dient de mogelijkheid zich aan bij te dragen aan de verbetering van het huidige stelsel om deze golf en toekomstige schuldhulpverzoeken effectief te behandelen. Uit cijfers van het CBS (2021) blijkt dat het aantal mensen in de wettelijke schuldsanering daalt: in 2020 zag men het laagste aantal sinds de start van de Wsnp, eind 1998. Gezien de verdeling van verantwoordelijkheden is samenwerking tussen verschillende partijen werkzaam in zowel de minnelijke als de wettelijke trajecten cruciaal voor de effectiviteit van het schuldhulpstelsel. Echter wordt de aansluiting tussen minnelijk en wettelijk volgens Combrink-Kuiters en Peters (2011) belemmerd door twee factoren: verschillen in uitvoering van beleid door gemeenten en gebrek aan communicatie. Het contact tussen verschillende actoren binnen de uitvoeringspraktijk van schuldhulpverlening en tussen het minnelijke traject en rechtbanken is bevonden als een van de risicofactoren die bijdragen aan de belemmering in de toegang tot de Wsnp (Combrink-Kuiters en Peters, 2011). Bovendien wordt ook hinder aan de voorkant gezien: het lijkt erop dat een grote groep burgers de weg naar de juiste hulp niet weet te vinden. Verklaringen die daarvoor gegeven worden

zijn dat er tijdens het minnelijk traject geen reëel beeld geschetst wordt naar burgers over de mogelijkheden van het Wsnp-traject. Tevens wordt geconstateerd dat niet alle uitvoerders van minnelijke schuldhulpverlening over voldoende kennis beschikken wat betreft de instroomeisen voor de Wsnp (Bureau Berenschot, 2019). Hoewel over de afgelopen jaren ontwikkelingen zijn waar te nemen die bijdragen aan de verklaring van de lage instroom in de Wsnp, rijst de vraag wat het voor de samenleving zou betekenen als deze trend gekeerd zou worden?

In dit onderzoek is het doel om inzichtelijk te maken hoe verschillende gemeenten invulling geven aan de uitvoering van schuldhulpverlening in het minnelijk traject, of er sprake is van samenwerking tussen uitvoerders van dit traject en Wsnp-bewindvoerders, en hoe de aan- of afwezigheid van deze samenwerking de doorverwijzing naar de Wsnp beïnvloedt. Het is daarbij van belang te verklaren waar het lage aantal doorverwijzingen van schuldenaars volgens gemeenten mee te maken heeft. Wanneer duidelijk is welke elementen invloed hebben op de manier van samenwerken en hoe deze elementen ontstaan, kunnen belemmeringen voor de doorstroming worden weggenomen. Voornemen is om het aantal doorverwijzingen door gemeenten of schuldhulpverlenende instanties te kunnen verklaren uit de relatie tussen gemeentelijke schuldhulpverlening en Wsnp-bewindvoerders. Hierbij wordt gekeken wat de oorzaken en gevolgen zijn van belemmeringen in samenwerking tussen deze actoren en wat het betekent voor de effectiviteit van de schuldhulpverlening. Het karakter van dit onderzoek is daarmee zowel beschrijvend als verklarend. De volgende onderzoeksvraag staat hierbij centraal: *Hoe geven gemeenten vorm aan de relatie tussen schuldhulpverlening en Wsnp-bewindvoerders en hoe verhoudt deze relatie zich tot de doorstroom en toegankelijkheid van de Wsnp?* Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. *Wat is de huidige positie en rol van gemeenten binnen het systeem van schuldhulpverlening?*

Deze eerste, beschrijvende deelvraag brengt in kaart hoe verschillende gemeenten de aanpak van schulden ten uitvoer brengen. Dit heeft betrekking op het inkoopbeleid, de organisatie en uitvoering van schuldhulpverlening. Door middel van praktijkvoorbeelden wordt ondersteund welke taken worden ingevuld en welke afwegingen hierin worden gemaakt.

2. *Hoe wordt gekeken naar de positie van de Wsnp binnen het systeem van schuldhulpverlening?*

De tweede deelvraag richt zich op beeldvorming. Op welk moment en op welke manier wordt de burger over de Wsnp ingelicht? Wat zijn verschillende redenen om een burger naar een Wsnp-traject te begeleiden? In welke situaties is de Wsnp van toegevoegde waarde en herkennen gemeenten dat?

3. *Op welke manier beïnvloeden (samenwerkings)mechanismen en contextuele factoren de wijze waarop gemeenten doorverwijzen naar de Wsnp?*

De derde deelvraag onderzoekt of er sprake is van samenwerking tussen verschillende gemeenten en Wsnp-bewindvoerders. Specifiek wordt gekeken naar mechanismen die duiden op deze samenwerking. Uiteindelijk zal blijken of de Wsnp toegankelijker wordt wanneer deze samenwerking aanwezig is en of in dat geval daadwerkelijk meer schuldenaars doorverwezen worden.

1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Het thema van dit onderzoek is zeer actueel. Niet alleen is door de toeslagenaffaire schulden een bespreekpunt geworden, ook verwacht een groot deel van de Nederlandse huishoudens financiële zorgen te krijgen of ziet deze oplopen en vreest niet rond te kunnen komen wanneer inkomen wegvalt. “Steeds meer burgers blijven met hun schulden zitten, hebben geen toekomstperspectief en belanden financieel en maatschappelijk – vaak voor lange tijd – op een zijspoor.” (Reinier van Zutphen, Nationale Ombudsman, 2020). Deze uitspraak benadrukt de maatschappelijke urgentie en het belang van effectieve schuldenaanpak. Door de coronacrisis zal volgens experts een stijgende lijn te zien zijn in het aantal burgers met problematische schulden, wat schadelijke gevolgen kan hebben voor de samenleving. Het hebben van schulden heeft namelijk niet alleen impact op de schuldenaar zelf, maar ook op diens omgeving. Uit peilingen van het Nibud in 2017 blijkt dat 62% van de gevraagde bedrijven werknemers in dienst heeft met financiële problemen, waardoor de kosten voor werkgevers oplopen en productiviteit daalt (Nibud, 2017). Dit kan bijvoorbeeld het verwerken en ondervangen van ziekteverzuim zijn. Daarnaast nemen kosten voor gemeenten toe naarmate meer mensen schuldhelpverlening behoeven. Vaak zijn meerdere instanties betrokken die in actie moeten komen, terwijl de huidige maatschappij een grote mate van zelfredzaamheid vraagt (Raad voor de rechtspraak, 2019). Het hebben van schulden kan het leven van mensen echter zodanig ontwrichten dat zij niet in staat zijn om aan deze

verwachtingen te voldoen, waardoor problemen zich blijven opstapelen en de (maatschappelijke en financiële) consequenties alsmar groter worden. Het doel om de instroom in de Wsnp te optimaliseren sluit aan bij de ambitie van de Nederlandse overheid om schuldhulpverlening sneller, effectiever, zorgvuldig en maatschappelijk verantwoord te maken. Het geldt daarnaast als maatschappelijke relevant een verdiepend inzicht te geven of de effectiviteit van beleid gewijd kan worden aan een positieve of negatieve samenwerkingsrelatie. Dit inzicht zou eveneens tot bewustwording kunnen leiden bij betrokken partijen, ten aanzien van hun onderlinge interactie.

Daarnaast biedt dit onderzoek een bijdrage aan de literatuur en kennis over samenwerking als mechanisme bij beleidsinterventies. In de Realist Evaluation theorie van Pawson en Tilley (1997) staat centraal dat de context en onderliggende mechanismen met elkaar moeten configureren om het succes van beleid te vergroten. Tevens wordt doorwerking van beleid zichtbaar middels evaluerend onderzoek, waarin kennis en informatie een grote rol spelen, omdat feiten uiteindelijk bepalen of beleid effect heeft gehad (Bekkers, 2017). Samenwerking als fenomeen is onlosmakelijk verbonden met de uitvoering van schuldenbeleid omdat in de praktijk uitvoerende professionals, SLB's, in direct contact staan met elkaar en met burgers. In dit onderzoek wordt de verbinding gelegd tussen beleidsuitvoering en samenwerking om kennis te vergaren over de vraag hoe beleid kan werken, voor wie in welke situatie. De uitkomst van dit onderzoek kan ook binnen andere beleidsdomeinen relevante beschouwingen opleveren. Een groot deel van de studies omtrent schuldenproblematiek zijn voornamelijk kwantitatief van aard en gericht op het in kaart brengen van cijfermatige ontwikkelingen. Daarnaast bestaan reeds kwalitatieve onderzoeken die zich richten op sociaalpsychologische factoren die ofwel bijdragen aan de oorzaken, of deels consequenties zijn van het hebben van schulden. De kwalitatieve aard van dit onderzoek heeft meerwaarde opdat het empirische informatie naar boven kan brengen die nog niet eerder bekend was. Door interviews af te nemen met professionals in het veld kan onderzocht worden hoe de samenwerking in de praktijk wordt ervaren, welke belemmeringen spelen en of de factoren die hierachter schuilgaan afwijken van de theoretische verwachtingen. Deze uitkomsten kunnen vervolgens leiden tot nieuwe theorie of verbreding van de huidige theorie. Gezien de vele (recente) onderzoeken die reeds aan schuldenproblematiek gewijd zijn, is het van belang dat dit onderzoek bestaande kennis uitbreidt. Derhalve zullen in dit onderzoek bevindingen worden gepresenteerd met betrekking tot het actuele actorenveld en de praktijk waarbinnen zij opereren, alsmede tot het beleid in bredere context- en relevantie.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In het theoretisch kader is een aantal kernconcepten centraal gezet die voor de beantwoording van de hoofdvraag van belang zijn. Binnen dit onderzoek dient de theorietoepassing rond netwerksamenwerking als kennisbron om vanuit bestuurskundig perspectief de processen binnen schuldhulpverlening te begrijpen, beschrijven en analyseren. Allereerst wordt kort ingegaan op de schuldenproblematiek als beleidsprobleem. Dan worden de belangrijkste concepten behandeld en verdieping gezocht door middel van theoretische inzichten. Daarna wordt het stelsel van schuldhulpverlening besproken en waarom het gezien kan worden als systeem met verschillende subsystemen en de rol van verschillende partijen daarbinnen. Dit dient als basis voor de beantwoording van de deelvragen omtrent de rol en positie van gemeenten en binnen het systeem. Vervolgens komt aan bod welke inzichten de huidige bestuurskundige literatuur biedt in het concept van samenwerking tussen verschillende partijen. Samenwerking tussen actoren is noodzakelijk om een beleidsprobleem ‘verder te brengen’ (Korsten, 2019). Om die reden wordt dieper ingegaan op samenwerking als centraal kernconcept. De netwerktheorie van Klijn en Koppenjan (1996) wordt hierbij beschreven. Daarnaast zal de Realist Evaluation Theory (1997) van Pawson en Tilley worden aangevoerd om de effectiviteit van het huidige netwerk in perspectief te plaatsen, het belang van context te benadrukken, en verschillende mechanismen te identificeren om te kijken hoe deze mogelijk doorwerking kunnen hebben in een advies voor optimalisering van het schuldhulpstelsel. Deze bevindingen zullen als basis dienen voor de conclusies en aanbevelingen. Ten slotte wordt naar aanleiding van de geschetste theoretische uitwerkingen een conceptueel model gepresenteerd.

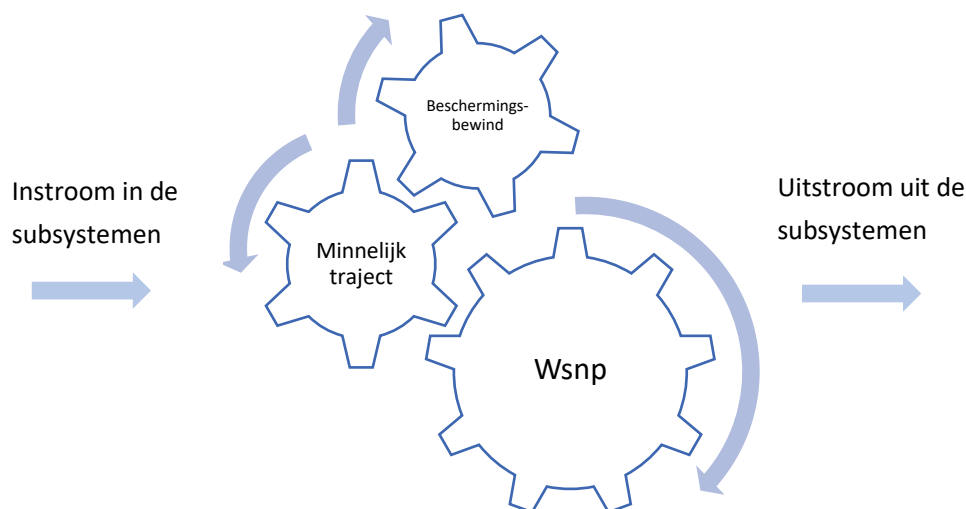
2.1 Beleidsproblemen

William Dunn (1981) benadrukt dat bij een beleidsprobleem sprake is van ongewenste toestanden, die voor beleidsmakers als maakbaar en veranderbaar worden gezien. Binnen de bestuurskunde wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten beleidsproblemen. Deze worden door Hoppe (1989) getypeerd door middel van twee dimensies. Enerzijds betreft het ‘overeenstemming over kennis’, anderzijds ‘consensus over waarden’. Deze worden gekenmerkt door de mate waarin zekerheid over kennis dan wel consensus over waarden aanwezig is. Bij zogenoemde ‘getemde’ problemen is doorgaans veel kennis voor handen en een hoge mate van consensus wat betreft waarden. De relatie tussen oorzaak-gevolg is

duidelijk en het probleem is relatief makkelijk aan te pakken. Daar tegenover staan ‘ongetemde’ of ‘ongestructureerde’ problemen, die ook wel *wicked problems* worden genoemd (Hoppe, 1989: p. 12-13). Bij deze problemen is sprake van lacunes op het gebied van kennis over mogelijk oorzaken en interventies, alsmede over morele maatstaven (Bekkers, 2017, p. 156). De meeste publieke problemen kunnen worden aangemerkt als *wicked problems*, omdat in de praktijk kennis beperkt is over het (ontstaan van het) probleem, en consensus ontbreekt over de te hanteren maatstaven door de aanwezigheid van vele partijen en het geldende publiek belang (Bekkers, 2017). Voor de verbetering van de toegang tot en de doorstroom naar de Wsnp is middels de uitwerking van aanbevelingen door Bureau Wsnp geambieerd maatstaven en doelen te stellen en voert hiermee een mogelijke oplossingsrichting aan voor de problematiek, namelijk een grotere inzet en nauwere betrokkenheid van Wsnp-bewindvoerders. Door samenwerking kunnen gezamenlijke doelen bereikt worden, en verschillende actoren worden over grenzen heen getrokken bij de aanpak van dergelijke problemen (Emerson et al., 2012).

2.2 Subsystemen

Berkhout et al (2019) werpen een blik op het gehele stelsel van schuldhulpverlening en stelden vast dat er sprake is van meerdere subsystemen, die onderling moeten samenwerken om het geheel effectief te laten functioneren. Figuur 1 geeft het systeem van schuldhulpverlening weer met drie verschillende subsystemen: het minnelijke traject, het beschermingsbewind en het Wsnp-traject. Zij benoemen daarnaast geen motief voor het feit dat de Wsnp hierin groter is afgebeeld ten opzichte van de andere trajecten.



Figuur 1: Te onderscheiden subsystemen binnen de schuldhulpverlening (Berkhout et al., 2019).

Het minnelijk traject wordt uitgevoerd door of onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Het beschermingsbewind wordt verricht door beschermingsbewindvoerders aangewezen door de rechter. Het Wsnp-traject wordt geleid door Wsnp-bewindvoerders na tussenkomst van de rechter (Berkhout et al., 2019). Cilliers (2001) zegt over subsystemen dat deze constant in beweging zijn en elkaar beïnvloeden. Hij ziet grenzen dan ook vooral als bron van potentiële verbinding, samenwerking en innovatie. Grenzen zijn niet louter scheidingslijnen, maar dienen eerder gezien te worden als overgangsgebied tussen (sub)systemen en kunnen functioneren als ‘overgangszones’ waar interacties plaatsvinden die de basis kunnen zijn voor effectieve resultaten. Omdat grenzen niet altijd duidelijk te definiëren zijn, kunnen deze ook overlappen. Het scheppen van verbindingen tussen verschillende (sub)systemen wordt tevens aangehaald door Ansell en Gash (2008). Zij benadrukken het belang van ‘koppelen en verbinden’. Ten eerste kunnen subsystemen op inhoudelijke vlakken overlappen en daardoor aan elkaar gekoppeld worden. Daarnaast is verbinding mogelijk op persoonlijk vlak, door het creëren van relaties tussen actoren die met hetzelfde vraagstuk bezig zijn. Dit is volgens Bekkers (2007) mogelijk door sturing. De overheid kan hiermee immers invloed uitoefenen op de samenleving. Bepaalde ontwikkelingen in de samenleving worden gestimuleerd op een manier die aansluit bij de doelstellingen van de politiek. Sturing wordt uitgeoefend door middel van beleidsvorming, beleidsuitvoering en bepaalde beleidsinstrumenten (Bekkers, 2007, p. 19). Aansluitend hierop het concept *collaborative governance*. Dit houdt het vormgeven van relaties tussen actoren in. Elke partij wordt gezien als zijnde een stukje van de puzzel, waarbij de juiste mensen bij elkaar brengen en ze laten samenwerken richting de oplossing van een probleem kan werken. Complexe processen zijn onvoorspelbaar en moeilijk te beïnvloeden, dus wordt geopperd om te starten vanuit de vormgeving van interacties en relaties tussen partijen. (Ansell & Gash, 2008).

Volgens Gerrits (2012) komt hier tevens het concept van *co-evolutie* in beeld. Veel actoren staan in de praktijk niet in vaste hiërarchische relaties tot elkaar, maar bestaan als het ware ‘naast’ elkaar. Co-evolutie houdt in dat eenheden in complexe systemen tot een wederzijds afhankelijke relatie tot elkaar staan, waardoor sturing grotendeels samenvalt met het proces van wederzijdse beïnvloeding. De mate waarin de subsystemen synchroon werken bepaalt in welke richting het gezamenlijke systeem evolueert. De wederzijdse beïnvloeding tussen gemeentelijke schuldhelpverlening en Wsnp-bewindvoerders is dus belangrijk voor de ontwikkeling van het systeem van schuldhelpverlening als geheel. Uitgangspunt hierbij is dat elk subsysteem wil ‘overleven’ en hiervoor het meest passende gedrag kiest. Dit kan op drie manieren gevolg hebben voor het systeem als geheel. Allereerst kan sprake zijn van

competitieve co-evolutie, waarbij het ene systeem steeds meer de plaats inneemt van de ander. Daarnaast spreekt men van parasitaire co-evolutie, waarbij het ene systeem de andere als het ware exploiteert, zonder tegenprestatie te leveren. Ten slotte kan het zich ook uiten in symbiotische co-evolutie waarbij er wederzijds voordeel behaald wordt (Gerrits, 2012). Desalniettemin wordt ook benadrukt dat een aanpak slechts effectief kan zijn wanneer het zich verhoudt tot de context, waardoor bepaald gedrag in sommige situaties werkt en in andere situaties met andere omstandigheden niet optimaal uitpakt. Hier wordt later in dit hoofdstuk dieper op ingegaan.

2.3 Beleidsnetwerken

Beleidsnetwerken en hun kenmerken worden zowel in nationale als internationale literatuur breed gedefinieerd. De definitie van Hufen en Ringeling (1990) van beleidsnetwerken is hierin veelomvattend doordat deze elementen meeneemt die overeenkomen met andere literaire definities. Zij omschrijven netwerken als *‘Sociale systemen waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma’s’* (Hufen en Ringeling, 1990, p. 6). Daarnaast bevinden wicked problems zich binnen beleidsnetwerken van wederzijds afhankelijke actoren die een gezamenlijke aanpak op het probleem dienen te zoeken (Klijn, Van Bueren en Koppenjan, 2000).

2.3.1 Netwerksamenwerking

Volgens Klijn en Koppenjan (1993) is een samenkomst van duurzame interactiepatronen tussen organisaties, waarbinnen beleidsprocessen plaatsvinden, de basis voor een samenwerking. Deze min of meer duurzame patronen van sociale relaties vinden bovendien plaats tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich rondom een beleidsprobleem opstellen. Voor het stelsel van schuldhulpverlening geldt dat de wetgeving bepaalt dat een aantal stelselpartijen een rol spelen in het schuldhulpverleningssysteem. Wanneer al deze partijen op een juiste manier hun rol uitoefenen, wordt de doelstelling van het stelsel behaald. Bij het schuldhulpstelsel zijn meerdere partijen betrokken. Naast gemeenten, schuldeisers, schuldenaren en rechters betreft dit ook beschermingsbewindvoerders, bewindvoerders in de Wsnp, vrijwilligers, maatschappelijk werkers en wijkteams (Berkhout et al., 2019). Bestuurskundige literatuur wijdt zich veelvuldig aan het onderwerp van samenwerking binnen

netwerken en poogt hiermee bouwstenen te geven voor een handelingsperspectief voor het oplossen van complexe problemen binnen het openbaar bestuur. Chrislip en Larson (1994) noemden reeds het belang van het vormgeven van samenwerking binnen netwerken, door te benadrukken dat succesvolle samenwerking alomvattend moet zijn en alle actoren betrekken die getroffen zijn door of zich bekommeren om het vraagstuk (Chrislip & Larson, 1994). Reilly (2001) laat daarnaast in zijn onderzoek blijken dat het element participatie cruciaal is voor doelbereiking, en de uitsluiting van essentiële stakeholders kan leiden tot een falend systeem. Overkoepelend voor de in de literatuur beschreven geslaagde projecten is dat deze tot stand zijn gekomen wanneer stakeholders tot de realisatie kwamen dat hun doel enkel behaald kan worden wanneer zij een samenwerkingsverband aangaan met andere stakeholders wiens belangen soms lijnrecht tegen elkaar indruisen.

2.3.2 Samenwerkingselementen

Volgens Klijn (1996) is een aantal elementen te onderscheiden binnen een beleidsnetwerk: wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren, interactieprocessen tussen partijen, en het duurzame karakter van de relatiepatronen tussen actoren. Allereerst bestaat de wederzijdse afhankelijkheid wanneer actoren in bepaalde mate perceptie hebben van het belang en de vervangbaarheid van de bronnen (Klijn, 1996, p. 40). Veruit de meeste netwerkonderzoekers zijn het erover eens dat onderlinge- en wederzijdse afhankelijkheid het kernelement is dat netwerken opzet en in stand kan houden (Scharpf, 1978; Marin & Mayentz, 1991; Rhodes, 1997; Agranoff & McGuire, 2003; Koppenjan & Klijn, 2004). Wederzijdse afhankelijkheid is volgens Charbit en Michalun (2009) aanwezig wanneer actoren de doelbereiking van andere actoren in niveaus onder en boven hen kunnen beïnvloeden, en ontstaat doordat door decentralisatie geen volledige scheiding is tussen deze niveaus. Afhankelijkheid is typerend in relaties tussen actoren op verschillende bestuursniveaus, en het uitvoeren van taken alsmede het overwinnen van obstakels en het behalen van doelen vereist coördinatie en samenwerking tussen actoren. Charbit en Michalun benoemen daarnaast de noodzaak van *multi-level governance* om grip te krijgen op de relationele uitkomsten. Beleidsnetwerken kunnen in efficiëntie toenemen en effectief geïmplementeerd worden wanneer middelen en informatie gedeeld worden (Charbit & Michalun, 2009). Actoren in verschillende (sub)systemen kunnen derhalve samenwerken door relevante informatie uit te wisselen om het systeem als geheel sterker te maken. Mandell en Steelman (2003) bekrachtigen dit door te benadrukken dat binnen netwerken een gedeelde oriëntatie op het probleem bestaat, alsmede een sterke

wederzijdse afhankelijkheid en een brede invloed op samenwerking. Dit houdt in dat men gezamenlijk naar een oplossing toewerkt en niet slechts de status quo wil handhaven (Mandell en Steelman, 2003, p. 209). De vraag is of deze oplossingsgerichte oriëntatie overheerst bij alle actoren in het schuldhulpverleningsproces. Eerder werd immers al benoemd dat belangen van stakeholders in een netwerkketen soms tegenstrijdig kunnen zijn. Beweerd wordt dat in de wereld van de schuldhulp geen sprake is van samenwerking in een keten, maar van een gebroken ketting. Professionele deelbelangen domineren waardoor procedures te lang duren en schuldenaren onvoldoende worden geholpen (Nationale Ombudsman, 2020).

Het beleidsnetwerk zoals beschreven is een samenwerkingsvorm. Als consequentie van wederzijdse afhankelijkheidsrelaties tussen actoren en de belangen, percepties en strategieën die hierbij meespelen, ontstaan interactie- en onderhandelingspatronen. Interactieprocessen worden door Klijn en Koppenjan (1993) omschreven als een *‘doorgaande opeenvolgende reeks handelingen tussen verschillende actoren, (be)geleid door formele en informele regels, die ontstaan rondom issues of beslissingen waarin actoren belang hebben’* (Klijn & Koppenjan, 1993, p. 231). Hoewel niet alle actoren binnen een netwerk in dezelfde mate deel uitmaken van de interactieprocessen, zijn actoren dus van elkaar afhankelijk om hun doelen te bereiken en stemmen hun handelen af op dat van andere actoren. Tevens ontwikkelt zich een verdeling van bronnen binnen het netwerk, bestaande uit kennis, informatie, financiële middelen, legitimiteit, bevoegdheid en status (Klijn & Koppenjan, 1993, p. 232). Kickert, Klijn en Koppenjan betrekken hierbij de Resource-dependency theory (RDT), die veronderstelt dat voor eigen doelbereiking interactie met andere organisaties nodig is, zodat bronnen verkregen kunnen worden (Kickert, et al., 1997, p. 19-20). Voorts handelen actoren binnen netwerken op basis van beelden en interpretaties die zij zich in de loop der tijd eigen gemaakt hebben. Percepties zijn omschreven als definities of beelden van de werkelijkheid op basis waarvan actoren hun handelen en dat van andere actoren invulling geven en evalueren (Weick 1979, Termeer en Van Twist 1991). Op basis van hun percepties kiezen actoren om te participeren in bepaalde ‘spelen’ binnen het netwerk, kiezen zij welke doelen zij in die spelen denken te realiseren, en kiezen zij voor verschillende strategieën in die spelen (Klijn & Koppenjan, 1993, p. 232). Daarnaast speelt ook vertrouwen mee in de samenwerking tussen partijen (Korsten, 2012), echter kan niet worden gezien als een opzichzelfstaand coördinerend mechanisme, maar eerder als realiseerbaar doel binnen netwerken. Vertrouwen kan weliswaar onzekerheid verminderen, maar er zijn andere factoren die een rol spelen en tevens bij kunnen dragen aan de doorwerking van het mechanisme samenwerking. Deze worden in de volgende paragraaf nader toegelicht.

2.4 Realist Evaluation: het belang van context

Beleidsvaluatie is onderdeel van de beleidscyclus van Bekkers (2017). Het evalueren van beleid helpt te leren en inzicht te verschaffen over mogelijkheden voor verandering in toekomstig beleid. Evaluatie is daarbij een voorwaarde om te leren omdat het de kwaliteit van beleid kan verbeteren. Tevens wordt verantwoording afgelegd over de behaalde resultaten (Bekkers, 2017). Een evaluatie beoordeelt beleid op inhoud, processen en effecten aan de hand van verschillende criteria, doelbereiking is een daarvan (Kuypers, 1980). Evaluatie als verbetering van beleid is een concept dat al jaren meegaat, maar uitkomsten van evaluatieonderzoek worden niet altijd benut. Volgens Kerseboom (2008) is hierdoor sprake van een fundamentele wanverhouding tussen methode en de praktijk (Kerseboom, 2008).

2.4.1 CMO: Context-Mechanism-Outcome

Context speelt een aanzienlijke rol bij het verklaren van het gedrag binnen gemeentelijk beleid waar beslissingen op gebaseerd zijn. Contextuele factoren kunnen zeer uiteen lopen en verwijzen naar karaktereigenschappen van doelgroepen, fysieke factoren, maar ook technologische of economische omstandigheden (Pawson & Tilley, 1997). Ze kunnen zowel betrekking hebben op micro-, meso-, als macroniveau. Realistische evaluatie benadrukt dan ook de gelaagdheid en verwevenheid van het 'systeem' waarin de interventie plaatsvindt (Pawson & Tilley, 1997; Bakker, 2012). Contextuele factoren kunnen tevens bezuinigingen zijn, of de groeiende complexiteit van dossiers. Bekkers (2017) benadrukt het belang van de afweging van waarden bij beleidsvorming. Beleid kan immers gedefinieerd worden als het realiseren van bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde (Bekkers, 2017, p. 27). Waar beleid aangeeft welke keuzes zijn gemaakt en waarom, speelt bij de effectiviteit van beleid de vraag in hoeverre de genomen maatregelen hebben geleid tot het behalen van beoogde doelstellingen of resultaten. Pawson en Tilley (1997) gaan hierin nog een stap verder en presenteren een theorie die gericht is op het blootleggen van onderliggende mechanismen die uitleggen 'hoe' een uitkomst tot stand is gekomen en benadrukt de rol van de context. Door middel van het uitvoeren van een evaluatiestrategie waarin het voorleggen van theorieën aan een respondent voorafgaand aan een interview centraal staat, beogen zij meer verfijning te creëren in de uitvoering van kwalitatief onderzoek. De fundamentele vraag die gesteld wordt is veelzijdig, namelijk niet 'werkt dit?', maar 'wat werkt voor wie in welke situatie, en hoe?' (Pawson & Tilley, 1997).

Deze theorie legt de nadruk dus minder op het idee of een beleidsinterventie werkt, maar hoe het werkt. Deze vraag kan worden beantwoord aan de hand van onderliggende mechanismen die verklaren hoe de uitkomsten zijn bereikt en hoe de context deze beïnvloedt. Binnen de Realist Evaluation worden aannames gedaan die afhangen van verschillende factoren, namelijk de redenering en middelen van stakeholders die samen het mechanisme vormen. Daarnaast is de context van belang, en de interactie tussen de context en het mechanisme mondt uit in de zogenoemde ‘*context-mechanism-outcome (CMO) hypothesis*’ (Pawson & Tilley, 1997). Deze theorie is gericht op het achterhalen welke mechanismen (M) door een bepaalde beleidsinterventie worden geactiveerd en binnen welke context (C) een bepaalde beleidsuitkomst (O) tot stand wordt gebracht. Deze drie componenten zijn cruciaal voor het vormen van een systeem met een gewenste functionaliteit, en worden binnen Realistic Evaluation daarom geëxpliciteerd en getest (Pawson & Tilley, 1997). Het doel van deze theorie is derhalve om de theorie rondom het beleid te testen en te verfijnen opdat bepaald kan worden of de interventie werkt in een specifieke setting.

Empirisch-technisch verloopt een realistische evaluatie op een vergelijkbare manier als klassiek sociaalwetenschappelijk onderzoek. Vanuit de theorie worden hypothesen opgesteld over het effect van een beleidsinitiatief op een bepaalde uitkomst die vervolgens empirisch kunnen worden getest. Waarin realistische evaluatie zich onderscheidt is dat theorieën gezien worden als veranderingsmodellen, waarbij een verwachting wordt geschetst hoe een effect tot stand komt (Pattyn & Verweij, 2014). Op basis hiervan is gekozen om de onderzoeksvraag niet te richten op de vraag *of* het beleid werkt, maar *hoe* het werkt. Het bestuderen van de invulling van schuldhulpverlening door gemeenten en de vormgeving van de relatie met Wsnp-bewindvoerders loopt dan ook in lijn met dit inzicht, door te focussen op betrokken actoren en waar zij de aandachtspunten leggen in het proces. Volgens de methode van Realist Evaluation is het van belang om bij de evaluatie te kijken naar beleidslogica en de veronderstelde werking achter beleidsmaatregelen (Pawson & Tilley, 1997). Gesuggereerd kan worden dat de effectiviteit van schuldhulpverlening afhankelijk is van een tweetal zaken: de context waarbinnen het zich afspeelt, en de middelen of hulpbronnen die worden verschaft aan actoren. Deze middelen kunnen er namelijk voor zorgen dat een gedragsverandering plaatsvindt, en functioneert hierbij als mechanisme. Volgens Leeuw en Vaessen (2009) verwijzen mechanismen tevens naar de onderliggende processen of attitudes die maken dat bepaalde actoren zullen reageren op de inzet van een overheidsinstrument- of interventie. Ter illustratie komt hierbij het idee van verkeersboetes die gebaseerd zijn op de veronderstelling dat mensen hun rijgedrag zullen aanpassen uit ‘angst’ voor een financiële sanctie naar voren.

Deze ‘angst’ is het causale mechanisme. Het verklaart hoe een bepaalde beleidsmaatregel werkt, door actief het verband te leggen tussen een bepaalde beleidsmaatregel en een bepaalde beleidsuitkomst (Leeuw & Vaessen, 2009). Het belang van contextuele condities maakt daarnaast dat eenzelfde beleidsinitiatief, afhankelijk van de context waarin het wordt afgezet, deel kan uitmaken van verschillende effecten of uitkomsten. Elk beleid kan dus gemengde uitkomsten patronen genereren, bedoeld of onbedoeld. Of beleidsprogramma’s werken, dient derhalve te worden afgemeten aan deze uitkomsten (Pattyn & Verweij, 2014). Realistische evaluatie laat tevens ruimte voor variatie in beleidsuitkomsten over context heen, ongeacht of deze bedoeld of onbedoeld, gewenst of ongewenst zijn (van Twist & Verheul, 2013). Naar aanleiding van de empirische bevindingen kunnen voor- en nadelen van de diverse modellen worden vastgesteld door middel van de realistische evaluatiemethode. In aanvulling op de Realist Evaluation theorie van Pawson en Tilley kan de methode van ‘Qualitative Comparative Analysis’ (QCA) (Ragin, 1987) worden gebruikt om beleidslessen te trekken uit realistische evaluaties. Net als bij de realistische evaluatie kan ook in deze theorie de context invloed hebben op het effect van de aan- of afwezigheid van een factor als samenwerking. Echter, door QCA toe te passen is het mogelijk complexe causale verbanden te generaliseren en te zorgen voor een systematische vergelijking van configuraties van contextfactoren, mechanismen en uitkomsten (Pattyn & Verweij, 2014). Deze methode zal in de analyse aan bod komen.

2.4.2 Street-Level bureaucracy

Wanneer ingezoomd wordt op de uitvoering van schuldhulpverlening is een veelvoorkomend concept dat genoemd wordt die van de ‘Street-Level Bureaucrats’ (hierna: SLB’s). Hierbij wordt verwezen naar de uitvoerende professionals binnen het publieke domein. Lipsky (1980) heeft in zijn boek ‘Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services’ aandacht besteed aan het werk van deze groep uitvoerende professionals, welke specifieke elementen komen kijken bij het vervullen van deze rol, en hoe ze doorgaans met praktijkdilemma’s omgaan. Lipsky noemt daarbij uiteenlopende functies door de overheid aangesteld zoals scholen, politie en sociale diensten, maar ook rechtbanken, juridische diensten en andere instanties die directe interactie hebben met burgers, bij de uitvoering van beleid. SLB’s geven vaak eigen invulling aan in beleid vastgestelde regels, en ontwikkelen zelf routines en voegen vaardigheden toe aan deze regels en doelstellingen. Bovendien dienen SLB’s als poortwachter van de samenleving die al dan niet toegang geeft tot diensten die de

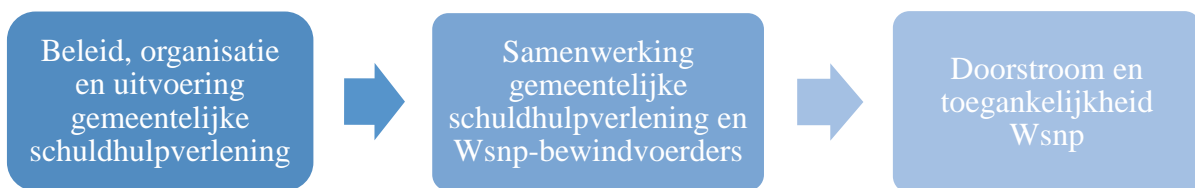
samenleving te bieden heeft (Lipsky, 1980). Het perspectief van Lipsky sluit aan bij het onderzoek naar de invulling van schuldhulpverlening omdat de visie van de uitvoerende professional een aanwezige rol heeft in het proces. De professional staat de schuldenaar bij in het informeren, het maken van beslissingen over regelingen en bemiddelt in zijn of haar financiële situatie. Tot slot benadrukt Lipsky dat het uitvoeren van een taak wordt bemoeilijkt bij een gebrek aan middelen, werken met onzekere doelen en onder ontmoedigende omstandigheden (Lipsky, 1980).

2.5 Conceptueel model

De verwachte relatie tussen de belangrijkste concepten in dit onderzoek wordt duidelijk middels een causaal schema, ook wel het conceptueel model genoemd. Een conceptueel model is een schema waarin de relaties tussen de kernbegrippen worden weergegeven (Doorewaard, Kil & van de Ven, 2019). In figuur 2 zijn alle variabelen weergegeven die zich verhouden tot de centrale onderzoeksvraag. Middels pijlen wordt aangegeven welke onafhankelijke variabele leidt tot welke afhankelijke variabele. Op basis van de hierboven uiteengezette theoretische concepten is onderstaand conceptueel model (figuur 2) tot stand gekomen. De variabelen zijn weergegeven die zich volgens de bestudeerde literatuur met elkaar verbinden en nodig zijn om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden. De oorzaak-gevolgrelatie van de samenwerking tussen gemeenten en Wsnp-bewindvoerders hangt af van de mate waarin de knelpunten in de interactie een rol spelen. Indien er geen sprake is van knelpunten in de samenwerking, kan worden uitgegaan van een positief effect op de uitkomst van het proces en de instroom in de Wsnp toenemen. Door middel van samenwerking door meer afhankelijkheid en positievere onderlinge percepties, kunnen belangen beter behartigd worden en doelstellingen beter bereikt worden. Wordt de wederzijdse afhankelijkheid belemmerd, dan kan dit een negatieve invloed hebben op de mate van doelbereiking. Deze knelpunten kunnen namelijk afstemming en coördinatie tussen partijen tegenhouden, wat een hindernis vormt voor de voortgang van het proces.

Uit het conceptueel model is op te maken dat de hypothetische uitkomst van dit onderzoek is dat wanneer er sprake is van een hoge mate van afhankelijkheid dit de samenwerking ten goede komt. Hetzelfde geldt voor de onderlinge percepties van elkaar en de interactieprocessen. Dit leidt aannemelijk tot een toename in het aantal zaken die door gemeenten naar de Wsnp worden doorverwezen, wat de toegankelijkheid van het systeem van schuldhulpverlening kan bevorderen. Gezien de toename van het aantal huishoudens en

ondernemers met schulden ligt een stijging in de Wsnp immers in de lijn der verwachting. Onderstaand model laat de weergave zien van de verwachte causale relatie tussen de centrale concepten. Gezien er geen rechtstreeks causaal verband wordt verwacht tussen een beleidsinterventie en een beleidsuitkomst (Pawson & Tilley, 1997), worden hulpbronnen als mechanismen en contextuele condities meegenomen in het model. De mechanismen worden in dit onderzoek beschouwd als de logica achter het beleid. Omdat deze niet onmiddellijk waarneembaar zijn in een beleidsprogramma dienen deze in samenspel met betrokkenen te worden geëxpliciteerd. Samenwerking wordt gezien als de afhankelijke variabele, die naar verwachting per gemeente verschillend tot uiting komt. De doorstroom in de Wsnp wordt hier gezien als de uitkomst, omdat deze meetbaar is aan de hand van het aantal doorverwijzingen die beïnvloed wordt door een positieve of negatieve samenwerking. Dit wordt gestuurd door de inzet van mechanismen omtrent beeldvorming in gunstige contextuele omstandigheden, zoals beschikbare informatie en complexiteit van dossiers van schuldenaren, maar ook bijvoorbeeld beschikbare financiële middelen.



Figuur 2: Conceptueel model

Hoofdstuk 3: Methodologische verantwoording

In het vorige hoofdstuk is vanuit verschillende theorieën een conceptueel model ontstaan dat factoren weergeeft met betrekking tot de relatie tussen gemeentelijke schuldhelpverlening en Wsnp-bewindvoerders. In dit komende hoofdstuk wordt duidelijk gemaakt welke methoden en technieken zijn gebruikt om die factoren verder te verkennen in de praktijk. De eerste twee paragrafen beschrijven het onderzoeksontwerp en de bijbehorende onderzoeksstrategie. Vervolgens worden de methoden en onderzoekspopulatie besproken. In paragraaf 5 komen de kwaliteitscriteria aan bod. Het hoofdstuk sluit af met de operationalisatie van de kernconcepten.

3.1 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek, alsmede de onderzoeksvraag die centraal staat, zijn gericht op het verkrijgen van inzicht en belevingen in de interactie en samenwerkingsrelaties tussen verschillende gemeenten en Wsnp-bewindvoerders. Hiervoor is kwalitatief onderzoek van toepassing, omdat een gesitueerde activiteit plaatsvindt die wordt waargenomen bestaande uit een reeks interpretatieve, materiele activiteiten (Babbie, 2016). Vooraf werd overwogen gebruik te maken van zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksstrategieën. Het combineren van deze twee onderzoeksmethoden wordt gekenmerkt door de term ‘Mixed Methods-benadering’, ook wel de ‘derde methodologische benadering’ genoemd (Tashakorri en Teddlie, 2003). De centrale onderzoeksvraag is richtinggevend en gegevens met betrekking tot zowel betekenis als frequentie kunnen essentieel zijn voor de beantwoording. Daarnaast zou een kwantitatieve onderzoeksstrategie kunnen worden toegepast om de kwalitatieve data te ondersteunen met numerieke data in de vorm van surveyonderzoek. Hoewel via beide methoden een poging wordt gedaan om complexe relaties binnen sociale wetenschappen te verklaren, zit het grootste verschil in het soort data dat geanalyseerd wordt. De kwalitatieve methode betreft rijke, waarneembare data, in tegenstelling tot de harde, generaliseerbare gegevens die uit kwantitatieve onderzoeksmethoden worden gehaald (Sieber, 1973, p. 1335). Hoewel het combineren van deze twee onderzoeksmethoden waardevol kan zijn, heeft deze methode ook nadelen. De hoeveelheid informatie die overgedragen moet worden wanneer twee verschillende methoden gecombineerd worden gebruikt, kan problematisch zijn voor het beperkt beschikbare aantal woorden binnen een onderzoek. Bovendien bestaat het risico dat een van de twee methoden wordt onderbelicht, dit is vaak de minst belangrijke methode

(Lopez-Fernandez & Molina-Azorin, 2011). Weliswaar bestond de intentie om verschillende vragenlijsten uit te zetten onder gemeenten en de gegevens hieruit te gebruiken voor dit onderzoek. Door beperkte tijd is dit echter niet meer tot stand gekomen. Gegeven bovenstaande risico's alsmede de beperkte tijd is daarom niet gekozen voor het uitdragen van een Mixed Methods strategie. In plaats daarvan is gekozen voor een volledig kwalitatieve onderzoeksmethode om deze zo goed mogelijk te belichten, en de opvattingen en betekenissen van respondenten optimaal in beeld te brengen. Dit onderzoek is verder zowel deductief als inductief van aard. Deductief onderzoek vormt verwachtingen vanuit bestaande wetenschappelijke theorieën die vervolgens worden vergeleken met de bevindingen uit de praktijk (Babbie, 2016). Dit is gedaan door in literatuur theorieën over samenwerken in netwerken en beleidseffectiviteit te verkennen en op basis daarvan het conceptuele model te vormen. Anderzijds heeft dit onderzoek geen toetsend karakter, maar worden aan de hand van bevindingen en ontdekkingen uit de praktijk aanbevelingen gedaan die bij kunnen dragen aan de bestaande literatuur.

3.2 Onderzoeksonwerp

Deze paragraaf is gericht op de benadering die gekozen is om dit onderzoek te belichten, namelijk een expertstudie. Daarnaast wordt ingegaan op de wijze waarop data verzameld is, te weten door semigestructureerde interviews af te nemen en documentanalyses uit te voeren.

3.2.1 Expertstudie

De oorspronkelijke opzet van dit onderzoeksonwerp had de vorm van een vergelijkende casestudy. Een casestudy is een diepgaande beschrijving en analyse van meerdere cases waarbij meerdere bronnen worden gebruikt voor het verzamelen van data (Creswell & Poth, 2013, hoofdstuk 4). Verder is een casestudy gericht op het bestuderen van een casus, of meerdere casussen, in een hedendaagse context of setting. Hierbij kan het gaan om een concrete setting als een individu of een minder concrete setting als een relatie of proces (Creswell & Poth, 2017). Deze methode was passend voor het onderzoeken van percepties en ervaringen rondom een lopend systeem als schuldhulpverlening, waarbij verschillende gemeenten de te bestuderen casussen zouden zijn. Door meerdere personen binnen dezelfde gemeente te ondervragen en te vergelijken zouden patronen kunnen worden herkend en standpunten vergeleken. Het perspectief ligt echter niet bij het meten van effectiviteit maar bij

het vastleggen van het werk van betrokken actoren en hun begrip en perceptie van effectiviteit. Verschuren en Doorewaard (2005) maken onderscheid tussen theoriegericht en praktijkgericht onderzoek. Dit onderzoek is gericht op de praktijk en het gaat bij een casestudy weliswaar om het bestuderen van een beperkt aantal cases waarbij de vereiste diepgang wordt bereikt door de complexe relaties waarin de beschreven cases functioneren, uitvoerig te analyseren (Van Strien, 1986). Het bestuderen van een enkele casus is te smal voor het verkrijgen van inzicht in condities voor samenwerking in de praktijk. Gekeken is naar meerdere groepen actoren van verschillende organisaties, hun rol, positie en onderlinge verhoudingen. Het gaat hierbij om het begrijpen van situaties in afzonderlijke casussen. Daarom is gekozen om een expertstudie uit te voeren door middel van een verklarend meervoudig ontwerp. Een meervoudige opzet maakt vergelijking van de antwoorden overtuigender en de analytische generalisatie sterker (Yin, 1994). De doelstelling van dit onderzoek is immers het verkrijgen van inzicht in mechanismen die bevorderen of belemmeren dat professionals met elkaar samenwerken. Een beeld van de context waarin schuldhulpverlening plaatsvindt alsmede de mate waarin doorverwezen wordt naar het wettelijke traject is nodig om relaties te begrijpen. Met behulp van vragenlijsten kan weliswaar informatie verzameld worden over condities voor doorverwijzing en samenwerking, maar het begrijpen ervan en samenhang herkennen vereist een specifieke aanpak. De gebruikelijke bronnen van data zijn relevante documenten, interviews met stakeholders, en observatie (Swanborn, 1987; 2000). Hoewel dit onderzoek niet de vorm van een vergelijkende case study heeft aangenomen waarbij systematisch voor- en nadelen van modellen die gemeentelijk beleid vormgeven zijn bestudeerd, is wel inzicht verkregen in deze modellen door te kiezen voor een bredere aanpak. Daarom is, mede op aanraden van experts tijdens de verkennende gesprekken, besloten om vanuit een ‘helikopterblik’ te kijken naar het vraagstuk en uit te zoomen om overzicht te krijgen. Daarmee wordt getracht een brede, diepe en rijke visie te krijgen op hoe verschillende gemeenten schuldhulpverlening inrichten en de relatie met Wsnp-bewindvoerders vormgeven. Omwille van de beschikbare tijd is geen klein aantal diepte-interviews afgenomen, maar een groter aantal semigestructureerde interviews bij meerdere verschillende gemeenten en instanties om verscheidene kanten te belichten en een veelzijdig en verrijkend beeld te kunnen schetsen van de thema’s van onderzoek.

3.2.2 Semigestructureerde interviews

Door het toepassen van de theoretische inzichten is onderzocht *hoe* beleid werkt, in plaats van *of* het werkt. Dit is gedaan door in kaart te brengen welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan de afgelopen jaren op het gebied van beleid rondom schuldhulpverlening in Nederland en wat dit betekende voor de rollen van zowel gemeenten als bewindvoerders in het proces. Daarnaast is bestudeerd hoe betrokken actoren zelf kijken naar de samenwerking binnen schuldhulpverlening en de effectiviteit van het systeem als geheel. Dit is gedaan middels semigestructureerde interviews. Het grootste verschil in deze vorm van interviews, vergeleken met alternatieve interviewvormen, zit in het aspect dat vooraf opgestelde vragen worden gehanteerd die het interview helpen in te richten. Het afnemen van interviews is een essentiële vorm van dataverzameling, gezien de toegevoegde waarde van verkregen informatie omtrent verschijnselen, alsmede het begrip en de kennis die direct betrokkenen ervan hebben (Bleijenbergh, 2013). Dit is tevens van toepassing bij het achterhalen van de samenwerkingsrelatie tussen het minnelijk en het wettelijk traject, omdat antwoord gezocht wordt op de vraag in welke mate deze relaties voorkomen en hoe deze geoptimaliseerd kunnen worden. Een semigestructureerd interview is daarmee flexibel, toegankelijk, begrijpelijk en in staat om het probleem of de kwestie vanuit het perspectief van de geïnterviewde kenbaar te maken (Boeije, 2009). In dit onderzoek is gekozen voor semigestructureerde interviews omdat deze methode ervoor zorgt dat de stijl, het tempo en de volgorde van de vragen aangepast kunnen worden zodat antwoorden in volledigheid naar voren komen. Niet alleen heeft de onderzoeker de ruimte om op verschillende manieren te bevragen, maar respondenten hebben hierin ook de vrijheid om dieper op sommige antwoorden in te gaan (Noor, 2008). Dit is dan ook een waardevolle manier om te begrijpen hoe de respondenten samenwerking met ketenpartners in de praktijk ervaren.

3.2.3 Document- en inhoudsanalyse

Bestuderen van bruikbare theorieën heeft de eerste stap gevormd in het vooronderzoek. Om meer inzicht te verkrijgen in het schuldsysteem en de verschillende subsystemen zijn verschillende documenten geanalyseerd. Hiervoor is gekozen omdat documenten aanvullende en ondersteunende gegevens bevatten voor de andere onderzoeksmethode: de semigestructureerde interviews. Verder kunnen documenten de trends en waarden rondom een vraagstuk laten zien, alsmede de geschiedenis en achtergrond van een vraagstuk weergeven (Mason, 2002). Een inhoudsanalyse is toegepast om gegevens te genereren uit deze bestaande

documenten. Deze gegevens zijn verzameld en geanalyseerd uit rapporten, visiedocumenten en aanbevelingsdocumenten. Tevens heeft bestudering van documenten en literatuuronderzoek geleid tot de keuze welke praktijkdeskundigen te benaderen voor verkennende gesprekken. Geraadpleegde documenten zijn daarnaast adviesrapporten, jaarverslagen, en Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringsregelingen opgesteld door de Raad voor de Rechtspraak (Rechtspraak, 2017).

3.3 Onderzoeksmethoden

Het uitvoeren van kwalitatief onderzoek heeft als kern het analyseren van geschreven teksten (Bleijenbergh, 2013). De teksten in dit onderzoek omvatten voornamelijk de antwoorden die de respondenten hebben gegeven tijdens interviews, welke gedetailleerd vastgelegd zullen worden. Dit gebeurt door middel van geluidsopnames, semigestructureerde interviewvragen en getranscribeerde gespreksverslagen. Deze manier van data verzamelen draagt bij aan het informeren van de onderzoeker omtrent het centrale onderzoeksprobleem door bewust maar ook steekproefsgewijs verschillende experts te bevragen over de wijze waarop schuldhulpverlening in hun gemeente of uitvoerende instantie is ingericht. Belangrijk hierbij is dat de onderzoeker de juiste strategie voor sampling kiest. Om te onderzoeken hoe verschillende gemeenten invulling geven aan schuldhulpverlening dienen experts te worden gesproken die hier een helder beeld van hebben door bij het werkveld betrokken te zijn (geweest). Hiervoor is het selecteren van de onderzoekspopulatie een belangrijke stap in het dataverzamelingsproces, waarin de juiste personen benaderd worden die de onderzoeker toegang bieden tot bruikbare data die toegevoegde waarde heeft voor het onderzoek. Dit houdt in dat een strategie wordt gevormd voor het doelgericht verzamelen van data van de geselecteerde groep, op basis van de centrale concepten. Deze strategie wordt ook wel sampling genoemd (Creswell, 2013, p. 147; Babbie, 2016). Voor dit onderzoek zijn participanten geworven waarvan verwacht wordt dat zij verschillende perspectieven op het onderwerp kunnen geven en bij kunnen dragen aan het vormen van inzicht over het onderzoeksprobleem. Hiervoor is gebruik gemaakt van *snowball sampling*, waarbij respondenten zijn geselecteerd op basis van de kennis en kring van eerdere respondenten. Het doel van deze strategie is om informatie-rijke zaken te traceren die relevant zijn voor het onderzoeksonderwerp, door aan eerdere respondenten te vragen wie zij zouden ‘nomineren’ om veel informatie over het onderwerp aan te kunnen dragen (Creswell & Poth, 2017). Door in de verkennende fase deze vraag te stellen, komen bepaalde essentiële namen vaker naar

voren. Deze methode van werving kan effectief zijn wanneer een gevoelig onderwerp wordt onderzocht (Babbie, 2016). Tevens is gebruik gemaakt van een selectie op beschikbaarheid, door de verwachte drukte en volle agenda's van gemeentemedewerkers. Er is een groep van 25 personen benaderd voor individuele interviews, waarvan 16 daadwerkelijk gehoor hebben gegeven aan het meewerken aan de interviews.

Voor dit onderzoek is een aantal van 16 personen geïnterviewd. In bijlage II is een geanonimiseerd overzicht weergegeven van de respondenten. Deze personen zijn hoofdzakelijk geselecteerd op basis van hun functie, kennis en ervaring in het werkveld van gemeentelijke schuldhulpverlening en binnen de Wsnp. Omdat deze praktijkprofessionals al geruime tijd werkzaam zijn in het vak, kunnen zij een goed beeld geven van zowel het beleid als de uitvoering van schuldhulpverlening binnen hun gemeente of organisatie. Getracht is om interviews af te nemen bij personen van verschillende functiegroepen, zodat voldoende perspectieven worden belicht en uiteenlopende ervaringen in de praktijk zo goed mogelijk worden verduidelijkt. Niemand heeft immers exact dezelfde taken, ervaring en achtergrond. Verder is ingegaan op hoe het proces eventueel anders zou kunnen verlopen in de praktijk, wat bij kan dragen aan de beleidseffectiviteit.

In het kader van privacy is vooraf duidelijk gemaakt dat ze zich op elk moment kunnen bedenken en terugtrekken van deelname aan het onderzoek. Middels een informatie- en toestemmingformulier die hen op voorhand is toegestuurd wordt nogmaals het doel van het onderzoek en de dataverzameling uitgelegd. Na de interviews zijn deze zorgvuldig getranscribeerd. De transcripties zijn vervolgens eerst handmatig gecodeerd. Uitspraken van verschillende respondenten die gelijksoortige ervaringen weergeven zijn hierbij samengevoegd. Het coderen van transcripties biedt volgens Babbie (2016) de mogelijkheid om het materiaal te categoriseren, waardoor gegevens met elkaar vergeleken kunnen worden (Verschuren & Doorewaard, 2005). Om een indicatie te krijgen van de hoeveelheid zaken die gemeenten doorverwijzen naar bewindvoerders dient de vraag te worden gesteld: hoe vaak komt het voor? Over het algemeen duidt de aanwezigheid van (positieve) interactie op een patroon van wederzijdse afhankelijkheid waarbij de aanwezigheid van het gedrag van beide partijen de klanttevredenheid positief beïnvloedt (Cohen et al., 2003, p. 285-286). De verzamelde data zijn vervolgens gecodeerd en hierbij is gebruik gemaakt van gesloten, deductieve codering (Creswell & Poth, 2017; Babbie, 2016). Vanuit het theoretisch kader en de operationalisatie zijn vooraf codes opgesteld. Data die conceptueel vergelijkbaar zijn of gerelateerd in betekenis, zijn vervolgens gecategoriseerd (Babbie, 2016, p. 397). Om vervolgens de concepten uit de data te identificeren is axiaal gecodeerd waarbij gegevens

opnieuw gegroepeerd zijn. Daarna is middels selectieve codering een poging gedaan een centrale code te ontdekken waar die alle codes met elkaar verbinden (Babbie, 2016, p. 398). Op deze wijze werd getracht patronen in verschillen en overeenkomsten in de uitvoering van schuldhulpverlening bij de bevraagde gemeenten te ontdekken.

3.4 Operationalisatie

Het conceptuele model dient als leidraad binnen dit onderzoek. In deze paragraaf wordt aangegeven hoe de besproken concepten zijn geoperationaliseerd. Vanuit het conceptuele model zijn de volgende kernconcepten beschreven: context, mechanisme, beleidsuitkomst, en het concept samenwerking. Om het onderlinge verband tussen deze concepten in de praktijk te kunnen onderzoeken worden deze geoperationaliseerd. Zoals reeds beschreven kan een samenwerkingsrelatie worden beoordeeld aan de hand van verschillende elementen. Omdat gebruik wordt gemaakt van kwalitatieve data en onderzoeksmethoden, is het essentieel de meetbaarheid van de data helder weer te geven.

Theoretisch concept	Omschrijving	Indicator(en)
Context (C)	<i>Conditie en factoren die van invloed zijn op de uitkomst</i>	Beleid, organisatie en uitvoering van gemeentelijke schuldhulpverlening
Mechanisme (M)	<i>Redenering en middelen van stakeholders, onderliggende processen of attitudes</i>	Mate van samenwerking tussen gemeentelijke schuldhulpverlening en Wsnp-bewindvoerders
Beleidsuitkomst (O)	<i>Het resultaat van een interventie, dat empirisch kan worden getest.</i>	Doorverwijzing van het minnelijk naar het wettelijk traject en de afwegingen die hierbij worden gemaakt. Situatie met en zonder beleid die vergeleken kan worden.

Tabel 1: Operationalisatie van CMO-configuratie gemeentelijke schuldhulpverlening

Theoretisch concept	Omschrijving	Indicator(en)
Wederzijdse afhankelijkheid	<i>Actoren hebben perceptie van het belang en de vervangbaarheid van de bronnen</i>	Bewust zijn van invloed op elkaars doelbereiking Bereidheid autonomie op te geven
Interactieprocessen	<i>Doorgaande opeenvolgende reeks van handelingen tussen actoren, (be)geleid door formele en informele regels, die ontstaan rondom issues of beslissingen waarin actoren belang hebben</i>	Ervaringen Stabiliteit Frequentie
Duurzaamheid onderlinge relatiepatronen		Ervaringen Stabiliteit Frequentie
Inzet/inspanning		Ervaringen Dragen inspanningen van beide partijen bij aan de realisatie van het beoogde doel?

Tabel 2: Operationalisatie van het concept samenwerking

3.4.1 Thema's

Uit de literatuur en het bestuderen van documenten komt tevens naar voren dat er tenminste zes thema's bestaan die door gemeenten verschillend worden ingevuld. Deze zijn ingedeeld in twee categorieën. Binnen de categorie 'beleid, organisatie en uitvoering' vallen de sub-thema's: 'inkoopbeleid', 'hulpverleningsstijl', en 'beschikbare middelen'. Onder de categorie 'samenwerking' is gekozen voor de thema's: 'beeldvorming', 'communicatie', en 'afhankelijkheid'.

Beleid, organisatie en uitvoering	Samenwerking
Inkoopbeleid gemeente <ul style="list-style-type: none"> • Wet gemeentelijke schuldhulpverlening • Integraliteit • Versnippering • (Gedeeltelijke) uitbesteding • Ontwikkelingen • Media-aandacht • Politiek 	Beeldvorming <ul style="list-style-type: none"> • Frames • Visies • Perspectieven • Spanningsveld • Krachtenveld • Verwachtingen Pilot Wsnp
Hulpverleningsstijl <ul style="list-style-type: none"> • Begeleiding • Nazorg • Belangen • Ervaringen burgers • Maatwerk 	Communicatie <ul style="list-style-type: none"> • Contactmomenten • Correspondentie • Informatieaanlevering • Terugkoppeling • Samenwerking
Beschikbare middelen <ul style="list-style-type: none"> • Systemen • Informatievoorziening • Interne partijen • Instrumenten • Budget • Werkdruk • Competenties 	Afhankelijkheid <ul style="list-style-type: none"> • Procedures • Wetten en regels • Afspraken • Vertragingen

Tabel 3: Operationalisatie van sub-thema's

3.5 Kwaliteitscriteria

Om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen is het van belang dat wordt voldaan aan verschillende kwaliteitscriteria. Het gaat hier met name om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Betrouwbaarheid heeft betrekking op de mate waarin een onderzoek dezelfde resultaten oplevert bij herhaalde onderzoeken (Carmines & Zeller, 1979). Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen interne en externe betrouwbaarheid (Plochg & Van

Zwieten, 2007). Met validiteit wordt de mate bedoeld waarin wordt gemeten wat daadwerkelijk gemeten moet worden, waarbij tevens onderscheid gemaakt kan worden tussen interne en externe validiteit (Carmines & Zeller, 1979; Plochg & Van Zwieten, 2007).

3.5.1 Betrouwbaarheid

Bij het waarborgen van de interne betrouwbaarheid is het noodzakelijk dat door de onderzoeker geen conclusies wordt getrokken op basis van persoonlijke opvattingen en vooroordelen te minimaliseren. Binnen dit onderzoek wordt gelijktijdig gebruik gemaakt van interviews en observaties om de betrouwbaarheid te vergroten. De interne betrouwbaarheid wordt gewaarborgd doordat de interviews objectief zullen worden uitgevoerd door deze nauwkeurig te transcriberen alvorens deze te analyseren. Tevens zijn de topics die aan bod komen tijdens de interviews eerst kritisch nagelopen door praktijkexperts en medeonderzoekers (peer reviews). Hiermee is bijgedragen aan de kwaliteit van de interviews en gebruikte methoden. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te bevorderen wordt in de vraagstelling op verschillende manieren naar hetzelfde gevraagd. Tevens worden de resultaten en daarbij de interpretatie van de onderzoeker, mits zij dit wensen, aan de respondenten zelf voorgelegd. Dit om een zo goed mogelijk inzicht te krijgen in oorzaak-gevolg relaties en sociale verbanden.

3.5.2 Validiteit

Externe validiteit heeft betrekking op het geldigheidsbereik van het onderzoek en behandelt de vraag of bevindingen en conclusies ook gelden voor andere situaties (Swanborn, 1987, 2000; Wester, 1995). De validiteit komt ten goede doordat op een vertrouwelijke manier omgegaan wordt met verkregen data. Tevens wordt een vooraf opgestelde topiclijst gehanteerd waardoor de leidraad voor alle interviews gelijk zijn. Zoals eerder genoemd zullen de interviews in dit onderzoek semigestructureerd van aard zijn. Een topiclijst met vragen helpt hierbij het interview in te richten. Dit houdt niet in dat elke vraag uit de lijst aan bod dient te komen, in sommige opzichten kan worden afgeweken van de onderwerpen. Sommige respondenten kunnen immers uitgebreider in willen gaan op bepaalde onderwerpen. Ook is het mogelijk om nieuwe verdiepende vragen mee te nemen naar volgende interviews. Aangezien de respondenten verschillende functies hebben binnen het systeem, zijn de topics algemeen geformuleerd. Hierbij is aangegeven wanneer doorgevraagd kan worden op basis van de antwoorden. De topiclijst is weergegeven in bijlage I.

Hoofdstuk 4: Resultaten

In dit onderzoek is in de empirie gezocht naar de vormgeving van de relatie tussen gemeentelijke schuldhulpverlening en Wsnp-bewindvoerders. Hiervoor zijn semigestructureerde interviews afgenomen met verschillende respondenten, zoals beleidsadviseurs bij gemeenten en managers van uitvoerende instanties. Tevens zijn interviews afgenomen met kwaliteitsmedewerkers, praktijkbegeleiders, schuldhulpverleners en Wsnp-bewindvoerders. In het derde hoofdstuk zijn reeds de onderzoeksmethoden beschreven. Logischerwijs volgt hieruit een geordende weergave van de resultaten, die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd. De bevindingen uit de interviews en (online) documenten zijn ondergebracht in thema's, die elk betrekking hebben op het onderzoek. Daarnaast draagt deze indeling bij aan het beantwoorden van de opgestelde deelvragen en de centrale onderzoeksvraag in het vijfde hoofdstuk.

4.1 Beleid, organisatie en uitvoering

Sinds 2012 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de regievoering op schuldhulpverlening, met de intrede van de Wgs. Hiermee werd beoogd dat gemeenten anticiperen in het bieden van een adequate oplossing voor burgers met problematische schulden. Met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 zijn gemeenten namelijk verantwoordelijk voor een integraal aanbod aan ondersteuning en zorg, waarbij de nadruk ligt op participatie en eigen verantwoordelijkheid (van Middendorp, Gesthuizen & van Geuns, 2017). Binnen de wettelijke kaders hebben gemeenten wel de vrijheid om schuldhulpverlening onder eigen voorwaarden vorm te geven en kijken daarbij niet slechts naar financiële problemen, maar ook naar problemen rondom gezondheid, woon- en gezinssituaties. Dit geldt tevens voor de uitvoering van schuldhulpverlening door gemeenten of uitvoerende instanties, welke naast het waarborgen van de kwaliteit verantwoordelijkheid is van gemeenten zelf. Globaal gezien kan schuldhulpverlening op drie verschillende manieren georganiseerd worden (Van de Meerendonk & Schut, 2012). De eerste variant is dat gemeenten het volledig zelf uitvoeren. Een andere mogelijkheid is dat een gemeente samenwerkt met andere gemeenten of organisaties. De derde variant houdt in dat de gemeente de volledige schuldhulpverlening aan een of meerdere marktpartijen uitbesteedt. Bij de derde variant is sprake van een contract tussen de gemeente en uitvoerende partij (Van de

Meerendonk & Schut, 2012). In de praktijk worden deze vormen echter vaak gecombineerd.

4.1.1 Gemeentelijk inkoopbeleid

Uit de interviews is duidelijk geworden dat grote verschillen te ontdekken zijn in de manieren waarop verschillende gemeenten hun beleid organiseren. Dit blijkt onder meer door de wijze waarop hulpverlening is ingekocht. Enerzijds wordt in sommige gemeenten gezorgd dat medewerkers het gehele traject uitvoeren (respondent 4, 5, 10, 13, 14, 15, 16). Anderzijds voeren partijen in opdracht van gemeenten schuldhulpverlening uit (respondent 6, 7, 8, 9, 11, 12). Dit is te verklaren door de ruimheid van de Wgs: “Ik vind die Wgs vrij algemeen. En elke gemeente gaat er anders mee om” (respondent 7). Daarbij geeft respondent 6 aan te werken voor 60 gemeenten en dit op 60 verschillende manieren uit te voeren, omdat elke gemeente een andere vraag heeft en op andere voorwaarden de diensten van de schuldhulpverlenende instantie aanneemt. Desbetreffende organisaties voeren derhalve het beleid van de gemeente uit op basis van de voorwaarden die gesteld worden in de aanbesteding. Verschillen zitten overigens voornamelijk aan de ‘voorkant’: de intake- en stabilisatiefase, aldus respondent 6. Dit wordt tevens benoemd door respondent 9, die aangeeft dat het ook voorkomt dat de organisatie de hulpverlening pas overneemt van de gemeente wanneer de situatie van de schuldenaar voldoende stabiel is. Hoewel de toegangswegen voor aanmelding bij gemeenten meervoudig zijn, van fysiek aankloppen tot online aanmeldformulieren, is het voor burgers niet altijd even duidelijk waar ze moeten zijn en wie ze kan helpen. Ook dat heeft te maken met verschillen in gemeentelijk inkoopbeleid. Waar de ene gemeente een eigen team schuldhulpverlening gepositioneerd heeft waar de burger zich kan melden, heeft de andere gemeente een andere partij zoals de Kredietbank of een team maatschappelijk werk aan de voorkant gepositioneerd. Mocht een burger toch aankloppen bij de verkeerde partij, dient deze de burger door te verwijzen naar de juiste ‘voorkeur’ om zich te melden. Deze beginfase is cruciaal, blijkt uit reacties van meerdere respondenten. Het uitvalspercentage is namelijk in deze beginfase het hoogst (respondent 4, 6, 11).

Voorts merken respondenten op dat zich de afgelopen jaren een reeks ontwikkelingen in beleid heeft voorgedaan, die bijdraagt aan de verklaring van de verlaagde instroom in de Wsnp. Een daarvan is de inzet van saneringskredieten. Hoewel respondenten aangeven dat een schuldregeling in principe op twee manieren uitgevoerd wordt, geven vrijwel de meeste respondenten aan dat ze in toenemende mate kiezen voor een saneringskrediet. Een optie is om schuldbemiddeling in te zetten: een driejarig traject met kwijtschelding aan het eind van

de rit. Ook kan een saneringskrediet worden ingezet, waarbij sprake is van directe afkoop van de schulden met behulp van een krediet van de gemeente. De schuldenaar lost dit krediet af in doorgaans 36 maanden aan de gemeente of kredietbank (Nationale Ombudsman, 2020). Steeds vaker wordt het saneringskrediet gezien als de vorm van schuldregeling die de voorkeur heeft. Burgers zijn geneigd hiervoor te kiezen, omdat ze dan niet meer te maken hebben met schuldeisers. Echter werden juist schuldbemiddelingen lange tijd standaard ingezet vanuit de optiek dat een schuldbemiddeling de schuldeiser meer oplevert. Wanneer het inkomen van een klant tijdens de aflosperiode stijgt, stijgt immers ook het aflosbedrag. Daarnaast blijven de schuldeisers op de achtergrond drie jaar in beeld. Dit wordt vaak beschouwd als een disciplinerend effect op de schuldenaar. Dit is tevens terug te zien in de cijfers: van de 19.000 regelingen tegen finale kwijting die in 2019 tot stand zijn gekomen, bestond iets meer dan de helft nog uit een schuldbemiddelingstraject. Uit de jaarcijfers van 2020 zal blijken of voor het eerst meer saneringskredieten dan schuldbemiddelingen zijn ingezet. (NVVK, 2021). Veel respondenten zien deze tendens als positief, omdat hiermee nadruk wordt gelegd op het belang van de burger. De toegenomen inzet van deze regeling wordt tevens door de meeste respondenten herkend en toegepast in de praktijk, dan wel bestaat de wens deze in de toekomst vaker in te zetten. Zo merken een aantal respondenten op dat hierdoor meer zaken (verwacht worden te) slagen en zien ze dat het een impuls geeft aan het slagingspercentage in het minnelijk traject binnen hun gemeente(n) (respondent 4, 7, 8, 10, 11, 12, 15). Respondent 12 benadrukt tevens dat deze ontwikkeling voordelen kan hebben voor de schuldenaar, maar ook voor gemeenten zelf, alsmede voor schuldeisers. Ook respondent 4 bevestigt dit en benoemt daarnaast dat schuldeisers aan deze regeling mee willen werken. Echter wordt benadrukt dat dit niet in elke situatie een oplossing is, bijvoorbeeld als sprake is van multi-problematiek.

Bovenstaande benadrukt het feit dat gemeenten slechts moeten voldoen aan de ‘wat’ en niet aan de ‘hoe’ vragen wat betreft het beleid rondom schuldhulpverlening. Deze vrijheid blijkt ook in de praktijk een rol te spelen: een organisatie kan bij wijze van spreken voor twintig gemeenten op twintig verschillende manieren schuldhulpverlening uitvoeren. Hoewel gemeenten eigen redenen hebben om schuldhulpverlening volledig uit te besteden, leidt dit tot verbazing bij andere gemeenten:

“Die Wgs, is bij gemeenten weggelegd, omdat je als gemeente gewoon ontzettend veel verantwoordelijkheden hebt. Maar ook slagkracht, daadkracht, en middelen. Als je het qua grootte aankan, dan vind ik het heel gek dat je dat bij een andere partij neerlegt.

Wij kunnen de preventie, de vroegsignalering, jongerenaanpak, Zzp aanpak, wat niet? Beschermingsbewind, adviesrecht, alles kunnen we in eigen beheer doen. We hebben een grote club. Als je maar met drie medewerkers bent, dan moet je dat niet willen” (Respondent 16).

4.1.2 Beschikbare middelen

Op de vraag of de respondenten naar eigen zeggen over voldoende middelen beschikken binnen de gemeente of uitvoerende organisatie wordt enigszins uiteenlopend verklaard. Tevens is onderscheid te maken tussen de huidige situatie en de gewenste situatie. Voor uitvoerende instanties is het bepalend hoe de gemeente(n) hun schuldhulpverlening uitbesteed hebben, of ze bijvoorbeeld alle middelen uit handen geven of de eigen regie behouden: “Als een gemeente mij inschakelt om schulden te regelen, moeten wij ervan uitgaan dat al naar de voorkant is gekeken, dat die dienstverlening al is ingezet” (respondent 11). Alle bevroegde respondenten geven aan met de beschikbare instrumenten de schuldenaar passende hulpverlening, maatwerk, te kunnen bieden. Deze middelen worden echter op verschillende wijzen ingezet en dat heeft onder meer te maken met welke partijen zich binnen de organisatie bevinden en hoe nauw deze betrokken zijn bij de schuldenaar (respondent 4, 9). Immers, middelen en instrumenten kunnen ook de vorm aannemen van personen die diensten verlenen zoals gezinscoaches, wijkteams, budgetbeheerders en beschermingsbewindvoerders.

Middelen kunnen aangereikt worden aan gemeenten na de invoering van nieuwe wetgeving. In het regeerakkoord (2017-2021) is bijvoorbeeld opgenomen dat gemeenten een adviesrecht krijgen in de gerechtelijke procedure rondom schuldenbewind, dit heet het Adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind (Ags) (VNG, 2019). Gemeenten krijgen de mogelijkheid om schuldenbewinden te adviseren of het voorliggend en passend is. Binnen drie maanden na uitspraak krijgt zij het verzoek tot advies van de bewindvoerder. In de vierde maand kan aangegeven worden of zij dit een adequate vorm van ondersteuning acht, of dat het juist niet passend is. Enerzijds wordt dit gezien als een logische maatregel, gezien de zorgtaak van gemeenten. Er is echter ook kritiek op: “Met een adviesrecht pak je de fundamentele problemen niet aan” (Respondent 10).

Hoewel middelen aangereikt kunnen worden na de invoering van nieuwe wetgeving, heeft een enkeling de wens om meer middelen in eigen beheer te hebben (respondent 5), “Alleen hebben we daar op dit moment niet het geschikte systeem voor. Dat moet eerst ingericht worden”. Verder zijn landelijk processen en platforms in gang gezet die erop gericht

zijn het systeem te optimaliseren. Enerzijds beschouwen respondenten deze ontwikkelingen als gunstig: schuldeisers komen sneller in beweging en de slagingskans van een minnelijke regeling wordt verhoogd (respondent 10). Anderzijds klinkt ook kritiek: “Het zijn geautomatiseerde processen, maar zolang niet iedere schuldeiser is aangesloten, kan het langer duren dan wenselijk” (respondent 9). De toon die overheerst is de wil om de burger van A tot Z te kunnen helpen door toepassen en inzetten van beschikbare kennis, mensen en budget. Als het niet in eigen beheer is, worden samenwerkingsconvenanten aangegaan met partijen als Humanitas, Schuldmaatje, daklozen- en jongerenorganisaties (respondent 15). Verder zien respondenten veel voordelen voor de schuldenaar wanneer de gemeente het uitvoeringsapparaat in eigen beheer heeft. De lijntjes zijn bijvoorbeeld korter en er kan sneller geschakeld worden (respondent 13 en 14). De kans dat eerder een oplossing wordt gevonden in het minnelijke traject is groter omdat meer middelen direct beschikbaar zijn. Enkele respondenten benoemen de maatregel van vroegsignalering. Met de wijziging van de Wgs per 1 januari 2021 wordt vroegsignalering van schulden een wettelijke taak voor gemeenten en staat deze beschreven in het werkproces (VNG, n.d.). Op basis van de in dit werkproces beschreven stappen, termijnen en grondslagen kunnen gemeenten hun eigen werkprocessen inrichten, conform de Wgs. Respondenten van diverse bevraagde gemeenten en instanties verklaren verschillend over deze taak. Een aantal gemeenten blijkt hier al eerder gericht mee bezig te zijn middels pilots, om op die manier mensen eerder in beeld te krijgen. Een gemeente heeft bijvoorbeeld sinds 2019 een nieuw uitvoeringsplan gepresenteerd, onderdeel van een overkoepelend armoedebeleidsplan. Respondent 5 geeft aan nog niet lang daadwerkelijk met vroegsignalering te zijn gestart, maar krijgt in de praktijk al wel signalen door. Dit wil echter niet altijd zeggen dat van daaruit daadwerkelijk een hulpverleningsvraag naar voren komt. Het is volgens hem voornamelijk een kwestie van ‘achter de voordeur’ te komen en vervolgens het gesprek aangaan waardoor inzicht wordt verkregen in verschillende leefgebieden van een burger. “In dit stadium zijn wij echt nog oriënterend en zoekend naar hoe we nou die vroegsignalering daadwerkelijk gaan inzetten” (Respondent 5). Overigens wordt niet uitgesloten dat andere partijen, zoals maatschappelijk werkers, vroegsignalering in de toekomst zullen uitvoeren. Dit omdat zij in een vroeger stadium in aanraking komen met de burger. Respondent 4 deelt deze visie en noemt tevens dat partijen aan de voorkant, zoals buurtteams, op deze manier ontzorgd worden van financiële verantwoordelijkheden. Zij kunnen als het ware de schuldenaar op tijd naar de schuldhulpverlener doorsluizen:

“We zien juist met vroegsignalering als je er op tijd bij bent, dat dat de maatschappij en veel schuldeisers veel geld scheelt. In plaats van dat veel dingen ver oplopen, en stress loopt ook op bij mensen” (respondent 4).

Uit deze resultaten blijkt dat vaak nog onduidelijk is wat gemeenten met bepaalde middelen moeten bolwerken binnen welk tijdspad en welk rendement dit oplevert. Duidelijk is wel dat de ene gemeente de andere niet is: een enkeling loopt op de zaken vooruit en is al een tijd bezig met vroegsignalering, terwijl de volgende gemeente nog zoekende is naar handvaten en concrete doelen, of mankracht om de middelen toe te passen. Zowel grote gemeenten en organisaties als partijen met minder fte lijken zich in elk geval bewust te zijn van een gevoel van verantwoordelijkheid om alle beschikbare slagkracht, daadkracht en middelen in te zetten.

4.1.3 Hulpverleningsstijl

Hoewel begeleiding tijdens het hulpverleningstraject vanzelfsprekend is, is de hoeveelheid afhankelijk van de situatie en omstandigheden van de schuldenaar. Desalniettemin noemen respondenten een aantal elementen die een aandeel hebben in de manier waarop het traject en in hun gemeente of organisatie voor een schuldenaar ingericht wordt en hoe zij begeleid worden. Dit begint al bij de aanmelding. Een burger kan op verschillende manieren bij een gemeente terecht komen. Naast te kunnen worden doorverwezen na een melding van vroegsignalering, kan een burger bij de gemeente of een loket binnenlopen, zich via de website aanmelden, een contactformulier invullen, of bellen. Er volgt dan een intake gesprek. Wederom zijn verschillen te zien, bijvoorbeeld welke partij de burger begeleidt en voorbereid op het intake gesprek. Een respondent merkt op dat in het verleden wanneer buurtteams deze taak op zich namen, de gemeentelijke schuldhulpverlening niet voldoende betrokken werd en wanneer deze wel betrokken werden, weinig burgers daadwerkelijk doorstroomden naar een schuldregeling (respondent 4). Gezien de acties die binnen deze fase al specialisaties van aard zijn, wordt binnen deze gemeente momenteel ingezet op het beleggen van de acties en de uitvoering van de stabilisatiefase bij de schuldhulpverlener. Hierdoor kan de medewerker van het buurtteam zich richten op andere leefgebieden en wordt voorkomen dat essentiële informatie verloren gaat, wat mogelijk tot vertraging kan leiden voor de burger.

Hoewel vrijwel alle respondenten het belang van persoonlijk maatwerk onderkennen, komt dit op verschillende manieren tot uiting in de praktijk. Wanneer ingezoomd wordt op begeleiding wordt door respondenten enerzijds een persoonlijke stijl herkend. Hierbij is sprake van een beperkt aantal partijen die een blik werpt op het dossier van de schuldenaar, en

heeft deze doorgaans met een en dezelfde hulpverlener te maken gedurende het traject.

“Doordat alle leefgebieden tegen het licht worden gehouden binnen een kleine club is veel 1-op-1-contact” (respondent 5). Respondent 5 geeft tevens aan dat zij niet alleen kijken naar welke geschikte instrumenten zij voor de schuldenaar kunnen en moeten inzetten, maar ook welke instrumenten *niet* nodig zijn. Dit houdt overigens niet in dat niet altijd naar het gehele plaatje wordt gekeken. De noodzaak om juist vanaf de intake breed te kijken, niet alleen naar de financiële situatie van de schuldenaar maar naar alle leefgebieden eromheen (respondent 1), een persoonlijk stappenplan te maken (respondent 4), en de schuldenaar te ontzorgen door trajectbegeleiders in te zetten (respondent 10). Volgens respondent 4 zit het essentiële gedeelte maatwerk aan de voorkant, in de stabilisatiefase: het budget op orde maken en zorgen dat geen nieuwe schulden worden opgebouwd.

Er is ook een afstandelijke stijl te herkennen. Hieraan ligt ten grondslag dat sommige gemeenten schuldhulpverlening naar verschillende afdelingen toe hebben afgesplitst. Respondent 5 noemt dit versnippering: “vaak willen gemeenten alle gedeeltes beheersen en dan zie je dat ze zaken en processen op gaan knippen”. Een specifiek aanspreekpunt hebben is een veelgehoorde wens: “Ik vind het prettig dat iemand 1 contactpersoon heeft. En niet vijf verschillende contactpersonen. Ik denk dat dat heel verwarrend werkt” (respondent 7). Respondent 6 bevestigt deze verwarring: “Er komen ook nog steeds mensen binnen die denken ‘ik wil aan mijn schulden werken en hoezo heb ik nu ineens een gesprek met maatschappelijk werk, daar zit ik niet op te wachten’” (respondent 6). Respondent 11 benadrukt dat dit de invloed van stress bij burgers met schulden kan verhogen en werkt daarom zo ‘stress-sensitief’ mogelijk. Dit mede met het idee dat de burger niet van het kastje naar de muur wordt gestuurd en niet tussentijds afhaakt. Wanneer de regie immers goed verloopt, merkt men op dat burgers vaker binnenboord blijven: “Voor de schuldenaar is het belangrijk dat hij of zij met niet teveel verschillende partijen contact heeft. En dat er één persoon is die de regie voert. Dat is van belang en dat is ook per gemeente verschillend georganiseerd” (respondent 6). Ten slotte bestaat bij respondenten een diversiteit in het element van nazorg. Wanneer een schuldenaar een aanvraag heeft gedaan om toegelaten te worden tot de Wsnp en dit is door de rechter toegekend, is een cruciale vraag: hoe nu verder? In principe is de rol van de schuldhulpverlening dan uitgespeeld volgens de respondenten. Een enkeling biedt echter nog wel ondersteuning aan: “Wij controleren jaarlijks of de Wsnp nog loopt, en we bieden altijd aan om tussentijds nog te bemiddelen, mee te denken, of een coach in te zetten” (respondent 8). Dit kan ook concreet: “Er zijn drie contactmomenten. Dan toetsen we of de communicatie met bewindvoerders goed loopt of dat er nog dingen zijn

waaraan de schuldenaar moet voldoen” (respondent 9). Respondent 4 ziet hierin weliswaar beperkingen: ”In principe zit er zo’n harde knip tussen, de Wsnp wordt toegekend en dan moet je als schuldhulpverlener gewoon loslaten. Twee kapiteins op 1 schip werkt niet”.

De rode draad die hier herkend wordt is dat de ondervraagde gemeenten en uitvoerende instanties het belang van de burger in het vizier hebben. Dit uit zich in de responses wanneer gevraagd wordt naar de begeleiding voor, tijdens, en na het minnelijk traject. Desalniettemin is hier ook verschil zichtbaar: in sommige gevallen merken experts op dat meer behoefte is aan begeleiding na afronding van het traject. Schuldenaars worden namelijk losgelaten en hun dossiers overgedragen aan een verantwoordelijke Wsnp-bewindvoerder. Daarmee verliezen hulpverleners ze vaak uit het oog terwijl in de praktijk blijkt dat bijvoorbeeld nog begeleiding gewenst is in de vorm van budgetbeheer of coaching. De vraag is of die ondersteuning in de toekomst daadwerkelijk bewerkstelligd kan worden door daarvoor gespecialiseerde partijen. De rol van SLB’s (Lipsky, 1980) komen door dit thema duidelijk naar voren doordat zij de menselijke schakel zijn tussen overheid en burger. Meerdere malen wordt benadrukt dat een schuldhulpverlener een scala aan rollen op zich moet nemen. Zowel ambtenaren van de gemeente alsmede buurtteams en maatschappelijk werkers spelen als professionals in het werkveld dan ook een cruciale rol in de schuldhulpverlening doordat zij in direct contact staan met de burger: sommige gemeenten laten schuldhulpverlening zelfs gedeeltelijk over aan maatschappelijk werkers vanuit wijkteams. Dit kan enerzijds voordelig zijn voor burgers die extra begeleiding nodig hebben. Anderzijds kan het verwarrend zijn wanneer geen vast aanspreekpunt gevangen kan worden en ziet een schuldenaar door de bomen het bos niet meer.

4.2 Samenwerking

Bij de aanpak van schulden is een dominant beeld onder respondenten dat nauwe samenwerking tussen cruciale partijen zoals de rechtbank of Wsnp-bewindvoerders dikwijls niet optimaal verloopt. Sommige respondenten geven aan dat sprake is van niet of nauwelijks contact met Wsnp-bewindvoerders:

“Als er al contact is, gaat dat heel moeizaam. Omdat we op dezelfde stoel zitten: je beoordeelt elkaars werk. Dat is natuurlijk nooit een fijn vertrekpunt om mee te gaan samenwerken. Als je contact hebt is er een meningsverschil dus dat is nooit prettig contact. Dat klinkt heel hard maar zo is het wel” (respondent 4).

In het kader van de onderzoeksvraag is specifiek gevraagd uit te diepen over de interactie en samenwerking tussen gemeentelijke schuldhulpverlening en Wsnp-bewindvoerders zoals deze nu is, alsmede de behoefte daaraan in de toekomst. Thema's die herhaaldelijk terug zijn gekomen onder respondenten en van invloed zijn op de samenwerking zijn beeldvorming, communicatie en afhankelijkheid onderling tussen partijen.

4.2.1 Beeldvorming

Hoe verschillende partijen elkaars rol en functie zien en beoordelen binnen het systeem is van belang voor de wijze van omgang in de praktijk. Wat blijkt uit de reacties van respondenten is dat gemeentelijke schuldhulpverleners een uiteenlopend beeld hebben van de positie van Wsnp-bewindvoerders en dat dit afhangt van een aantal elementen. Het eerste element die dit beeld kan bepalen, is het gemeentelijk beleid. Immers hebben sommige gemeenten “gewoon Wsnp-bewindvoerders in huis” (respondent 9, 10, 12, 16), wat wil zeggen dat ze als collega's worden gezien. Doordat ze zich intern binnen de organisatie bevinden bestaat minder afstand en is direct contact mogelijk. Respondent 12 ziet dit als gunstig en geeft aan dat medewerkers regelmatig overleggen met Wsnp-bewindvoerders. Wanneer bevraagd wordt over het betrekken van Wsnp-bewindvoerders bij het opstellen van een Wsnp-verzoek, zijn de meningen verdeeld: “Ik denk zeker dat de Wsnp-bewindvoerder die direct bij de casus betrokken is een grote rol kan hebben”, aldus respondent 9. Ook is enige wantrouwen op te merken tegenover de positie van Wsnp-bewindvoerders: “Het zijn geen hulpverleners en hebben nauwelijks contact met cliënten” (respondent 4). Benadrukt wordt dat Wsnp-bewindvoerders de opdracht krijgen vanuit de rechtbank om het wettelijk traject goed uit te voeren, waarbij niet slechts het belang van de burger meespeelt maar zeker ook die van de schuldeisers, meer dan tijdens een minnelijk traject. De geschetste afstand tussen burger en Wsnp-bewindvoerder krijgt volgens respondent 11 soms een negatieve wending en onderbouwt dit met ervaringen uit de praktijk, waarin hij de houding jegens schuldenaars niet gepast vond en noemt voorbeelden waarin in zijn optiek “geen medemenselijkheid terug te zien was” (respondent 11). Vanuit de hoek van Wsnp-bewindvoerders is ook twijfel en kritiek te bespeuren als nauwere betrokkenheid ter sprake komt. Respondent 1 geeft bijvoorbeeld aan dat wanneer een Wsnp-bewindvoerder wordt betrokken om het verzoek voor toelating tot de Wsnp in te dienen, hij of zij op dat moment (nog) niet alle ins en outs van het dossier kent. “Diegene gaat dan kijken naar het werk dat een klantbegeleider al gedaan heeft”. Dat dit dubbel werk is hoeft echter niet bezwaarlijk te zijn. Het zou juist gezien kunnen worden als

een soort tussen-check: vertalen en leren. Tevens kan het de kwaliteit ten goede komen: “Die bewindvoerder kijkt naar: is dit rechtbank-technisch passend en kloppend?” (respondent 1). Desondanks is het niet wenselijk om Wsnp-bewindvoerders pas tijdens het opstellen van die aanvraag te betrekken omdat zij tijdens de toelatingszitting vragen over het minnelijk traject dienen te beantwoorden, waar zij dan niet bij betrokken zijn geweest. “Zeker niet gezien de kwaliteit van veel verzoekschriften. Of je moet in het minnelijk traject al zoveel samenwerking hebben”, aldus respondent 2, die pas zou willen samenwerken wanneer genoeg vertrouwen is gewekt dat het minnelijk traject goed is uitgevoerd. Tevens speelt de media hierin een rol. Respondent 1 bemerkt de recente aandacht voor het belang van de schuldenaar, en het belang van de schuldeisers wordt weggecijferd. “Ik merk dat veel gemeenten daarop inspelen en onder druk worden gezet om er vooral voor de schuldenaar te moeten zijn”.

Over het algemeen wordt de Wsnp door gemeentelijke schuldhulpverleners hoofdzakelijk gezien als stok achter de deur (respondent 11, 14, 16). “De wetgever heeft de Wsnp bedoeld om minnelijke trajecten rond te krijgen. Soms lukt dat niet omdat een schuldeiser niet meewerkt, en soms omdat je geen duurzaam akkoord bereikt”, aldus respondent 11. Volgens respondent 16 is er een duidelijke scheiding tussen minnelijk en wettelijk waar men niet omheen kan: “Je hebt informatie en advies, intake, trajectbegeleiding, minnelijk traject. En als dat niet lukt heb je het wettelijke traject. Die lijn moet je altijd in beeld hebben. Ook tijdens onderhandelingen met schuldeisers”. Uit deze bevindingen volgde de vraag op welk moment en op welke wijze een schuldhulpverlener informatie verstrekt over de Wsnp en, mits van toepassing, de schuldenaar op dit traject voorbereidt. Antwoorden hierop zijn variërend. De Wsnp wordt in het begin van het traject gebruikt als motiverend element (respondent 4), als opbouwend element na de stabilisatiefase (respondent 6), of als een algemeen keuze-element (respondent 7). De Wsnp wordt tevens aangevoerd als mogelijkheid, waar burgers zelf over kunnen besluiten, ook als de hulpverlener hier zelf niet achterstaat: “U heeft altijd zelfstandig het recht om een beroep erop te doen. Wij zullen u dan niet ondersteunen bij het indienen van de Wsnp, maar wel vertellen wat u moet doen met de formulieren” (respondent 8). Op welk moment over de Wsnp gesproken wordt is echter afhankelijk van de individuele situatie van de schuldenaar (respondent 5, 7). Waar veel respondenten stellig in zijn, is het feit dat burgers, al dan niet onder invloed van stress, bij lange na niet alle informatie onthouden. Dit is ook een reden dat veel respondenten de burger nog niet informeren in het begin van het traject: “We proberen het op te bouwen. Als we het aan het begin vertellen, staan ze buiten en hebben ze 90% niet gehoord” (respondent 6). Dit bevestigt respondent 8: “Soms is er een taalbarrière, soms een intelligentiebarrière. Er is nooit

100% garantie dat iemand snapt wat wij voorstellen”.

Vanuit het perspectief van gemeenten heeft de Wsnp een belangrijke functie en dat is terug te zien in de manier waarop hulpverleners de schuldenaar tijdig op de hoogte brengen van de mogelijkheden van de Wsnp. Echter is het geen doel van gemeenten om een burger naar een Wsnp-traject te geleiden, maar in beginsel om in het minnelijk traject een oplossing te vinden. Belemmeringen in beeldvorming liggen volgens respondenten zelf ook bij burgers. Het feit dat iemand naar de rechtbank toe moet legt de drempel hoog, en kan worden geassocieerd met negatieve ervaringen en boetedoening, wat kan zorgen voor spanningen. Enkele respondenten opperen daardoor voor een meer menselijke maat, waardoor de drempel verlaagd wordt voor mensen om richting een Wsnp toe te werken. De vraag blijft echter hoe dit in de praktijk bewerkstelligd kan worden. Dit vraagt immers om ingrijpende veranderingen.

4.2.2 Communicatie

Vrijwel alle respondenten spreken de wens uit om in de toekomst effectiever te communiceren en opperen meer informatie-uitwisseling. Bijvoorbeeld door processen parallel te laten plaatsvinden. Door bepaalde hulpverlening gelijktijdig te laten lopen kan een schuldenaar sneller een traject doorlopen en minder snel uitvallen. Zo zegt respondent 7: “Ik vind dat afdelingen onderling veel meer voor elkaar zouden kunnen betekenen. Ik heb bij een gemeente gewerkt waar je met zijn allen op een afdeling zit, de WMO consulent, de bijstandsconsulent, en re-integratie. Dan heb je veel meer onderling contact om te kijken: hoe krijg je zo’n klant nu op de rit”. Waar de ene gemeente hier al concreet mee bezig is (respondent 4), is het voor een ander een ver van zijn bed show (respondent 11) en wil slechts geloven in volgtijdelijkheid wanneer de situatie daarom vraagt. ‘Soms is een oorzaak zo groot of zo zwaar dat daar eerst aan gewerkt moet worden en proberen wij eerst de klant te motiveren alvorens wij schulden gaan regelen”. Ook transparantie is een aspect dat men graag meer terugziet in de onderlinge kennisgeving. Respondent 15 oppert voor een overdrachtsmoment wanneer een schuldenaar toegelaten is tot het Wsnp-traject: “Niet [alleen] op basis van dossieruitwisseling, maar ook waar de burger bij betrokken is. Dat je transparant bent: denk hierom, let daarop”. Dit ondervindt ook respondent 1: “Van rechtbank naar gemeenten en vice versa: dat begrip, als dat er is dan werkt het al een stuk prettiger. En van rechtbank naar gemeenten op het moment dat iets ontbreekt: zeg dat dan toe”. Respondent 4 benadrukt tevens dat op het gebied van communicatie met Wsnp- bewindvoerders nog een

wereld te winnen valt: “Wat wel prettig zou zijn, als er bijvoorbeeld een meningsverschil ontstaat, dat je elkaar op een andere manier bevroegt. In plaats van hoe dat nu soms gaat”.

Hoewel eenduidigheid bestaat over het feit dat beter gecommuniceerd moet worden over en weer tussen partijen onderling, is het de vraag waar dit aan ligt: ontbreekt het partijen aan communicatieve vaardigheden of is sprake van onwil? Gemeenten geven aan dat het hoofdzakelijk in het belang van de burger is dat alle partijen geïnformeerd zijn over de situatie van de schuldenaar. Echter kan problematiek dusdanig complex van aard zijn en kunnen partijen enkel gefocust zijn op hun eigen takenpakket. Door partijen niet te beschouwen als loslopende systemen, zou gewerkt kunnen worden aan het verbeteren van de communicatie. Dit kan bijvoorbeeld door systemen meer naar elkaar toe te laten bewegen door middel van een overkoepelend regievoerder of manager die tevens fungeert als contactpersoon, waardoor processen parallel aan elkaar gaan lopen en deze op elkaar afgestemd kunnen worden.

4.2.3 Afhankelijkheid

Binnen de schuldhulpketen zijn respondenten naar eigen zeggen van diverse partijen en factoren afhankelijk. Ten eerste is de houding van de schuldenaar cruciaal. Respondent 10 doet beroep op de wilsbekwaamheid, handelingsbekwaamheid en eigen verantwoordelijkheid van de schuldenaar: “Aan het einde van de dag beslist de klant zelf. Daarmee missen we klanten en haken ze af, maar dat is wel hoe we als maatschappij zijn ingericht”. Hierbij speelt echter ook stress een grote factor. Meerdere respondenten benadrukken dat stress het denk- en doenvermogen van burgers beïnvloedt (respondent 11), en beslist niet gesproken kan worden van een gebrek aan motivatie of zelfredzaamheid (respondent 6). Echter is wel een bepaalde vorm van inzet vereist van de schuldenaar wanneer de hulpverlener samen een plan opzet om schulden onder controle te krijgen (respondent 4). Een hulpverlener kan vervolgens ook stuiten op ingewikkelde juridische zaken, wanneer bijvoorbeeld sprake is van een specialisme als belastingaangiftes (respondent 4): “We kunnen goed inschatten wanneer een bewindvoerder betrekken echt nodig is”, of de boekhouding van ondernemers (respondent 5): “Vaak stagneren processen daardoor”. Of wanneer iemand bijvoorbeeld schulden betwist (respondent 6): “Dan kunnen wij als schuldhulpverlening niet verder, dan moet hij met een sociaal raadslid een procedure aanspannen”. Ook geven nagenoeg alle respondenten aan afhankelijk te zijn de rechtbank. Overheersend zijn de verschillen in besluitvorming en beoordeling en de beperkte mogelijkheid tot informeel overleg (respondent 11). Velen zien dit dan ook als verbeterpunt voor de toekomst: “Meer aansturing dat dingen gelijk worden

uitgesproken, dat het minder afhankelijk wordt van welke rechter je voor je ziet” (respondent 13). Tot slot is de politiek een bepalende factor. Zo geeft respondent 16 dat gemeenten vooral in hun eigen koker zitten, en de politieke kleur bepaalt hoe naar het armoedebeleid gekeken wordt. Respondent 10 noemt het daardoor een uitdagend speelveld en benadrukt dat ook beleid rondom schuldhulpverlening wordt bepaald door het politieke achterland, partijen en de dienstdoende wethouder: “Het is een samenspel van hoe een gemeente is gegroeid en wat het politieke klimaat daarin zegt, wat je als inwoners hebt zitten en hoe bewust je daarvan bent”.

Zoals vermoed werd zijn gemeentelijke schuldhulpverleners in de praktijk sterk afhankelijk van andere partijen in het werkveld en is dit niet zelden een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. De hulpverlener en schuldenaar bijvoorbeeld, maar ook een hulpverlener en een rechter. In het theoretisch kader werd reeds het belang van coördinatie en samenwerking tussen actoren genoemd bij het uitvoeren van taken en het overwinnen van obstakels en het behalen van doelen. Wat voorkomen dient te worden, is dat deze afhankelijkheid leidt tot ineffectieve situaties en burgers hiervan de dupe zijn.

4.3 Beleidsuitkomst

De theorie omtrent realistische evaluaties voorziet geen rechtstreekse relatie tussen een beleidsinterventie en een beleidsuitkomst. Evenals in klassieke beleidsevaluaties zijn uitkomsten weliswaar vooraf gedefinieerd. Bij realistische beleidsevaluaties hangen uitkomsten onder andere af van omstandigheden. Om die reden worden mechanismen en contextuele factoren gezien als de logica achter het beleid, zoals in het conceptueel model in hoofdstuk 2 is weergegeven. In het kader van de onderzoeksvraag wordt in dit gedeelte de documentanalyse besproken, welke ingaat op cijfers en ontwikkelingen omtrent de doorstroom en toegankelijkheid van de Wsnp.

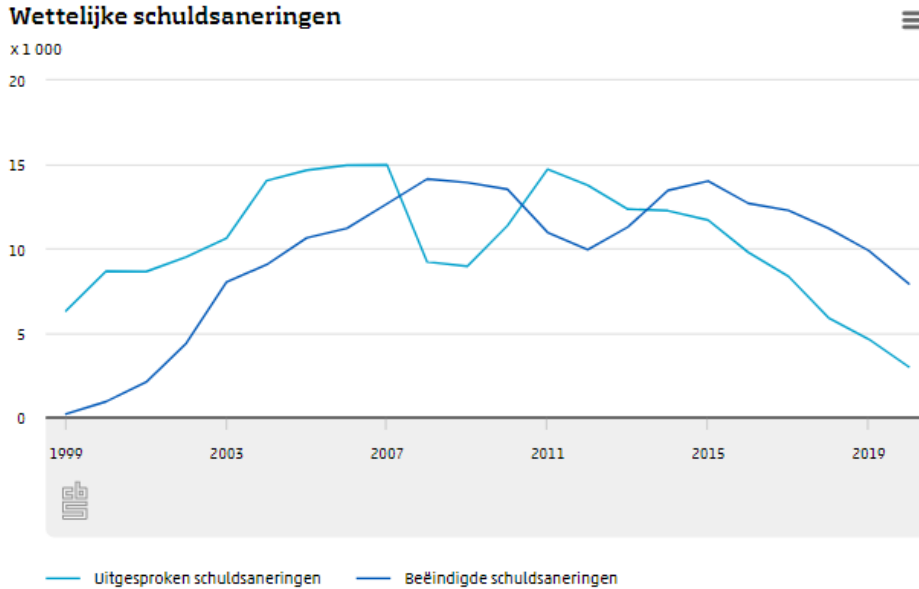
4.3.1 Documentanalyse

Om inzicht te verkrijgen in de doorstroming naar en toegankelijkheid van de Wsnp zijn verschillende documenten bestudeerd. Hieronder (tabel 4) is een overzicht weergegeven van documenten die bestudeerd zijn voor de analyse, worden de aanleiding, doelstellingen en belangrijkste bevindingen van deze rapporten besproken.

Soort document	Organisatie + jaar	Titel
Verkenningrapport	Divosa, 2012	Verkenning regievoering schuldhulpverlening: verkenning
Onderzoeksrapport	Bureau Berenschot, 2019	Aansluiting gezocht!
Visiedocument	Raad voor de Rechtspraak, 2019	Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak
Quick scan rapport	Bureau Wsnp, 2020	Quick scan naar de toegankelijkheid van de Wsnp
Uitwerkingsrapport	Bureau Wsnp, 2020	Uitwerking aanbevelingen voor de toegankelijkheid van de Wsnp
Onderzoeksrapport	Nationale Ombudsman, 2020	Hindernisbaan zonder finish

Tabel 4: Overzicht geanalyseerde documenten

De Wsnp is in de loop der jaren naar de marge bewogen van het schuldenveld: de instroom daalde van ruim 14.000 zaken in 2011 tot 4.632 in 2019. Deze daling heeft volgens Huls (2016, p. 49-65) vier oorzaken: allereerst is voor het minnelijke traject een ruim budget beschikbaar aangezien schuldhulp een onderdeel is van het gemeentelijke armoedebeleid dat door het ministerie van SZW wordt gefinancierd. Wanneer één schuldeiser niet meewerkt, kan het minnelijk traject niet slagen en is het pad naar de rechter onvermijdelijk: ofwel voor een dwangakkoord, ofwel voor het wettelijke traject. Gemiddeld zijn veertien schuldeisers betrokken bij een problematische schuldensituatie, waardoor de kans reëel is dat een van hen weigert. Verder zijn sommige overheidsinstanties wettelijk verplicht om de vordering volledig te incasseren (Nationale Ombudsman, 2020). In figuur 3 is ter illustratie het aantal uitgesproken en beëindigde wettelijke schuldsaneringen weergegeven tot en met het jaar 2019.



Figuur 3: Wettelijke schuldsaneringen (CBS, 2021)

In februari 2020 is een zogenoemd ‘Quick scan’ rapport verschenen van Bureau Wsnp. Uit dit rapport zijn belangrijke punten gehaald en opgenomen in dit onderzoek. Dit document is hoofdzakelijk gebruikt om een beeld te schetsen van de ontwikkelingen op het gebied van de doorstroom naar de Wsnp. Het rapport is geschreven naar aanleiding van het verkennende rapport van Bureau Berenschot uit 2019, dat op verzoek van de staatssecretaris van SZW is uitgevoerd. Tevens heeft de staatssecretaris middels een brief aan de Tweede Kamer in september 2019 op dit rapport gereageerd en verzoekt hierin Bureau Wsnp een Quick scan uit te voeren (Bureau Wsnp, 2020a). In 2011 heeft Bureau Wsnp reeds een quick scan rapport uitgewerkt die belemmeringen in de toegang tot de Wsnp aantoonde. Hier is uit voort gekomen dat het werkproces van zowel rechtbanken als uitvoerders van het minnelijk traject behoorlijk verschillend zijn en dit wordt gezien als een risicofactor voor de toegankelijkheid van de Wsnp. Daarnaast blijkt gebrekkige communicatie een element dat belemmerend werkt in de uitvoeringspraktijk van schuldhulpverlening (Bureau Wsnp, 2020a). Op basis van deze punten heeft Bureau Wsnp in het rapport een aantal aanbevelingen gedaan die de doorstroom naar en toegang tot de Wsnp zouden kunnen optimaliseren. Deze aanbevelingen zijn onderverdeeld in verschillende categorieën. De eerste groep heeft naar verwachting groot effect op de instroom en zijn op korte termijn te realiseren. Een van die aanbevelingen betreft het mogelijk maken voor Wsnp-bewindvoerders om een toevoeging aan te vragen voor een art. 285-Fw verklaring. De tweede categorie heeft groot effect op de instroom en is op lange termijn te realiseren. Van de derde categorie aanbevelingen wordt geanticipeerd op een klein

effect op de instroom en zijn op korte termijn realiseerbaar. Een voorbeeld hiervan is het verbeteren van de kennis en beeldvorming omtrent de Wsnp. Tot slot heeft de laatste categorie een klein effect op de instroom en zijn uitvoerbaar op lange termijn (Bureau Wsnp, 2020a). Hetzelfde jaar is de ‘Uitwerking aanbevelingen voor de toegankelijkheid van de Wsnp’ verschenen waarin twee aanbevelingen concreet zijn doorontwikkeld: het afgeven van een toevoeging voor de 285 Fw-verklaring en een aanpassing van deze verklaring in taalgebruik en vormgeving. Wsnp-bewindvoerders vervullen hierbij een rol in het afgeven van de verklaring. Beoogd wordt hiermee de schuldhulpverlening te ontdoen van lasten, wat de samenwerking tussen het minnelijke en wettelijke traject ten goede kan komen (Bureau Wsnp, 2020b).

Uit de rapporten van de Ombudsman en het visiedocument van de Rechtspraak vloeien eveneens aanbevelingen voort met betrekking tot optimalisering van de schuldhulpverlening. De Rechtspraak (2019) voorziet bijvoorbeeld de informatievoorziening op verschillende plekken te verbeteren: in processtukken, op de website en op de rechtbank zelf. Daarnaast wil men stimuleren dat partijen werkelijk op zittingen verschijnen, aangezien de rechter kan inspelen op oplossingen en bemiddelen om een regeling te treffen en door te verwijzen naar schuldhulpverlening. Bovendien is het doel om nazorg een meer verplichtend karakter te geven. Met betrekking tot de toegang tot de Wsnp moet dit vaker mogelijk zijn: ook wanneer een schuldenaar korter dan tien jaar geleden reeds van de Wsnp gebruik heeft gemaakt. Daarnaast wanneer de schuldenaar lange tijd beschermingsbewind of budgetbeheer heeft gehad en geen regeling mogelijk blijkt, ondanks dat de artikel 285 Fw-verklaring ontbreekt (Rechtspraak, 2019). Ook de Nationale Ombudsman beveelt blijvende ondersteuning en nazorg aan na het afronden van het Wsnp-traject in de vorm van budgetcoaching- of beheer, administratieve ondersteuning of schuldenbewind (Nationale Ombudsman, 2020). In het rapport van Bureau Berenschot komen voornamelijk knelpunten naar voren die de doorstroming naar de Wsnp belemmeren, maar concrete aanbevelingen blijven uit. Het verkenningsrapport van Divosa is gebruikt omdat het een beeld schetst van de keuzes die gemeenten kunnen maken om hun schuldhulpverlening scherp en effectief in te richten, rekening houdend met de Wgs, bezuinigingen en stijgende schuldencijfers. In grote lijnen ondersteunen de uitkomsten van het rapport de bevindingen uit de interviews met praktijkexperts, namelijk dat zowel de uitvoering van als sturing op schuldhulpverlening tussen gemeenten verschilt. Het is zelfs zo dat in de meeste gevallen afgeweken wordt van de standaard uitvoeringsvormen en het een combinatie is van het zelfstandig uitvoeren van enkele onderdelen, en andere onderdelen uitbesteden aan andere partijen, al dan niet tegen een

financiële compensatie (Van de Meerendonk & Schut, 2012). Deze situaties zijn hieronder schematisch weergegeven:

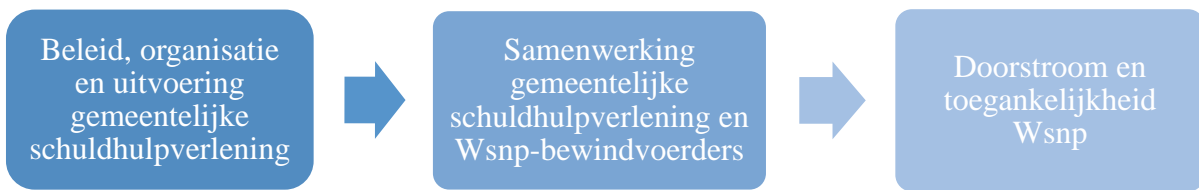


Figuur 4: Schema verschillende uitvoeringsvormen (Van de Meerendonk & Schut, 2012)

Uit de documentanalyse blijkt aldus dat, hoewel door meerdere partijen concrete aanbevelingen worden aangedragen, de collectieve aanpak, urgentie en positie van het concept samenwerking nog enigszins ontbreken om deze doelen te bereiken. Gestuit wordt op de vraag: wie kan voor wie wat betekenen? Daarnaast is van de bestudeerde documenten Bureau Wsnp de enige partij die concrete aanbevelingen doet om de doorstroom en toegankelijkheid van de Wsnp te bevorderen. Hieruit kan worden opgemaakt dat deze uitkomst als minder urgent of gewenst wordt beschouwd door andere partijen.

4.4 Analyse

In voorgaande paragrafen zijn de verschillende onderdelen onafhankelijk van elkaar beschreven. In dit gedeelte zullen deze componenten tevens in samenhang met elkaar worden besproken om te analyseren hoe de relaties met elkaar samenhangen en de resultaten in verband worden gebracht met het theoretisch kader. Daarnaast wordt beschreven welke routes te onderscheiden zijn en wat dit betekent voor het conceptuele model, welke hieronder nogmaals afgebeeld is:



In het conceptuele model zijn twee pijlen opgenomen die een verband weergeven.

Verondersteld werd dat de invulling van gemeentelijke schuldhulpverlening op het gebied van beleid, organisatie en uitvoering invloed heeft op samenwerking tussen gemeenten en Wsnp-bewindvoerders. Dit heeft weer invloed op de doorstroom en toegankelijkheid van de Wsnp. De resultaten in hoofdstuk 4 laten de bevindingen zien uit gesprekken met 7 personen van gemeenten en 6 personen van uitvoerende organisaties. Daarbij zijn de thema's inkoopbeleid, beschikbare middelen, hulpverleningsstijl, beeldvorming, communicatie en wederzijdse afhankelijkheid gebruikt om de diversiteit in werkwijzen in kaart te brengen. Voor gemeenten en uitvoerende instanties wordt geanalyseerd wat de belangrijkste verschillen zijn op het gebied van deze thema's, evenals de voor- en nadelen van de verschillende modellen. Daarna volgt een korte synthese en worden verbanden gelegd in relatie tot het conceptuele model.

Gemeente 1 (respondent 4)

De eerste bevraagde gemeente heeft aangegeven de schuldhulpverlening niet uitbesteed te hebben aan een uitvoerende organisatie, wat betekent dat schuldenaars hulp krijgen van een medewerker van die gemeente. Wel is het zo dat een burger met financiële problemen eerst bij een buurtteam moet aankloppen alvorens de gemeente schulddienstverlening kan aanbieden. Op het gebied van middelen biedt de gemeente verschillende regelingen aan, waaronder saneringskrediet, schuldbemiddeling, en de Wsnp. De respondent van deze gemeente is zich daarnaast sterk bewust van de rollen die de schuldhulpverlener in de praktijk aan moet nemen waarbij benadrukt wordt dat deze niet enkelvoudig maar meervoudig zijn, maar ook overlappend, fluctuerend en onduidelijk waardoor taken ook komen te liggen bij professionals die niet gespecialiseerd zijn in de taak. Op het gebied van hulpverlening komt een betrokken stijl naar voren waarbij maatwerk en nazorg een prominente plek in de uitvoering hebben. Ook wordt de schuldenaar meegenomen in mogelijke maatregelen die genomen worden, zoals een aanvraag Wsnp. Qua samenwerking, beeldvorming en communicatie is deze gemeente stellig in het feit dat een kloof bestaat tussen gemeentelijke schuldhulpverleners en Wsnp-bewindvoerders. Dit komt volgens deze respondent doordat de

hulpverlener ook bemiddelaar is, en de rol van bewindvoerders anders gepositioneerd is aangezien zij aangesteld zijn door de rechtbank en handelen vanuit het belang van schuldeisers.

Gemeente 2 (respondent 5)

De tweede geïnterviewde gemeente voert de schuldhulpverlening intern uit en heeft deze eveneens niet uitbesteed. Deze gemeente is kleiner dan gemeente 1 en geeft aan (nog) niet alle middelen tot hun beschikking te hebben die zij zouden willen. Logischerwijs zijn hier minder schuldhulpverleners werkzaam dan in gemeente 1. Desondanks streeft deze gemeente ernaar de schuldhulpverlening zelf uit te blijven voeren, en geeft aan meerwaarde te zien in de compactheid van de gemeente. Een schuldenaar heeft bijvoorbeeld met minder verschillende ‘gezichten’ te maken, doordat iedere hulpverlener volledig gespecialiseerd is en niet hoeft door te verwijzen naar een andere hulpverlener of instantie. Hierdoor wordt volgens gemeente 2 de schuldhulpverlening efficiënt aangeboden en ingericht richting de schuldenaar en de regie op het traject behouden. De afstand tot de klant is hierdoor kleiner en de schuldenaar wordt niet gezien als een ‘nummertje’. Dit is terug te zien in de hulpverleningsstijl, waar de hulpverlener dichtbij de schuldenaar staat en maatwerk kan leveren. Op het gebied van samenwerking overheerst in deze gemeente enige scepsis. Tussen de twee trajecten bestaat een spanningsveld die volgens de respondent altijd aanwezig zal blijven. Om samenwerking te bewerkstelligen is volgens deze respondent een ‘klik’ essentieel tussen hulpverlener en Wsnp-bewindvoerder. Wanneer dit niet het geval is kan de schuldenaar hier de dupe van worden en als het ware ‘gemangeld’ worden door het traject. Deze gemeente ziet het daarom nog niet gebeuren dat zij actief zullen samenwerken met Wsnp-bewindvoerders.

Gemeente 3 (respondent 10)

Ook de derde gemeente gaf aan de schuldhulpverlening binnen de gemeente te hebben georganiseerd. Binnen de gemeente zijn onder andere sociaal raadslieden werkzaam die de gemeente ondersteunen in haar taken. De schuldhulpverlening blijft dus binnen de gemeente of bij partijen die door de gemeente in huis zijn gehaald. Daarnaast is de hulpverleningsstijl gericht op de landelijke tendens om burgers bij de hand te nemen en als het ware te ‘ontzorgen’. De gemeente maakt dan ook gebruik van een klantreis met trajectbegeleiders. Daarentegen geeft de respondent ook aan de eigen wilsbekwaamheid van burgers in acht te nemen en daar ook op te sturen in de hulpverlening en in het opzetten van regelingen. Op het

gebied van samenwerking met Wsnp-bewindvoerders gaf deze gemeente aan deze in huis te hebben, wat betekent dat de twee partijen in feite al dicht bij elkaar staan. Dat neemt niet weg dat de gemeente geen noodzaak ziet in meer onderlinge samenwerking om de schuldhulpverlening effectief te laten verlopen door middel van een regiehouder die fungeert als aanspreekpunt voor een doelgroep. Alvorens die samenwerking kan plaatsvinden, is het volgens deze gemeente belangrijk een stap terug te zetten, te reflecteren en te onderzoeken wat de redenen zijn dat schuldenaars niet naar een Wsnp-traject willen of kunnen doorstromen.

Gemeente 4 (respondent 13 en 14)

De vierde geïnterviewde gemeente voert de schuldhulpverlening zelf uit, maar doet dit in samenwerking met een andere instantie. Die instantie voert schuldregelingen uit. Daarnaast richt deze gemeente zich op een zo laagdrempelig mogelijk beleid uit te voeren, onder andere door loketten waar burgers met uiteenlopende hulpvragen kunnen aankloppen. Tevens bestaan binnen de gemeente speciale expertiseteams die aan trajectbegeleiding doen, die begeleiding is losgeknipt van de hulpverlening die bij de uitvoerende instantie ligt. Echter is dit afhankelijk van het soort hulp dat een schuldenaar nodig heeft, het is dus een kwestie van maatwerk. Qua samenwerking heeft deze gemeente geen Wsnp-bewindvoerders in huis. Dit was in het verleden wel het geval, maar op een gegeven moment is besloten dat dit niet behoorde tot een kerntaak van de gemeente. Desondanks is weldegelijk sprake van contact met Wsnp-bewindvoerders, bijvoorbeeld wanneer een burger budgetbeheer krijgt. Bovendien streeft de gemeente ernaar om betere samenwerkingsafspraken te maken met andere gemeenten van de G4, Wsnp-bewindvoerders en rechtbanken.

Gemeente 5 (respondent 15)

De vijfde gemeente heeft de schuldhulpverlening niet uitbesteed, maar voert deze uit binnen een afdeling als op zichzelf staand proces en werkt hierin veel samen met andere afdelingen en ketenpartners die zowel landelijk als lokaal betrokken zijn. Hoewel ze open staat voor meer samenwerking met Wsnp-bewindvoerders, ziet ze graag meer empathie op het gebied van communicatie bij deze partij. Ondanks dat ze het vanzelfsprekend vindt dat Wsnp-bewindvoerders gericht zijn op schuldeisers, is ze bezorgd omdat ze soms ziet dat het belang van de schuldenaar uit het oog verloren wordt, een kwetsbare doelgroep. Daarnaast ziet ze dat

burgers naast een Wsnp-traject nog ondersteuning nodig hebben. Omdat niet duidelijk is wie deze taak op zich neemt vallen burgers soms in een gat. Ze draagt aan dat bijvoorbeeld vanuit de rechtbank gefaciliteerd zou kunnen worden dat na toelating tot de Wsnp burgers zich kunnen aanmelden voor extra begeleiding of bewind, wellicht in de vorm van een vrijwilliger die als buddy optreedt. Al met al zou volgens deze gemeente vanuit de rechtbank meer aandacht mogen worden besteed aan de kwetsbaarheid van burgers met schulden.

Gemeente 6 (respondent 16)

Ook de laatste gemeente heeft gekozen de schuldhulpverlening niet uit te besteden maar heeft het hele traject in eigen beheer. Bovendien is de gemeente daarbij kritisch naar (grote) gemeenten toe die de schuldhulpverlening in delen hebben opgeknipt omdat daar de tendentie bestaat aandacht te besteden aan een stukje in plaats van het geheel. Kanttekening die hierbij door de respondent gegeven wordt is dat deze gemeente zichzelf bestempelt als groot, waarbij 12 schuldregelaars werkzaam zijn, de schuldhulpverlening qua middelen en mankracht eenvoudiger in eigen beheer kan houden dan een (kleinere) gemeente met minder beschikbaar budget en instrumenten. Verder ziet deze gemeente de Wsnp-bewindvoerders die zij in huis hebben als collega's en onderdeel van het team schuldhulpverlening. Zij zien dan ook weinig belemmeringen in de samenwerking met Wsnp-bewindvoerders.

Uitvoerende instanties (respondenten 6, 7, 8, 9, 11 en 12)

De bevroegde partijen die zijn ingekocht om schuldhulpverlening uit te voeren doen dit voor meerdere verschillende gemeenten. Hierbij is de uitvoering gebaseerd op voorwaarden die elk van deze gemeenten afzonderlijk vaststelt. Omdat de uitvoeringspraktijk per inkoopbeleid per gemeente zo sterk verschilt in deze organisaties, is nauwelijks een verband te leggen tussen het beleid en de doorstroom naar de Wsnp. Dit komt deels door de globale informatie die verkregen is tijdens de interviews. Aan het oppervlak is nauwelijks diepgang te ontdekken in deze resultaten, mede omdat de vraagstelling zo is vormgegeven dat een globaal beeld verkregen kon worden van het proces binnen de instanties. Dat de respons veelal 'dat ligt aan de wensen van de gemeente' klonk, was in het kader van het onderzoek een signaal dat verder informeren weinig nieuwe resultaten zou opleveren. Desondanks is de rode draad die door alle bevindingen loopt dat geen sprake is van een 'one size fits all' aanpak als het aankomt op

schuldhulpverlening. Een effectieve aanpak kenmerkt zich door een combinatie van verschillende factoren bij verschillende partijen.

4.4.1 Synthese

De thema's die aan bod zijn gekomen kunnen met elkaar in verband worden gebracht met oog op de literatuurstudie en het conceptueel model in hoofdstuk 2. Daarin wordt verwezen naar beleid, organisatie en uitvoering van gemeentelijke schuldhulpverlening als contextuele factoren. Samenwerking met Wsnp-bewindvoering dient als het mechanisme, de doorstroom en toegankelijkheid van de Wsnp als de beleidsuitkomst. Eerder werd al bekend dat meerdere variaties van modellen en uitkomsten mogelijk zijn. Hierin kan een verband worden gelegd tussen de hulpverleningsstijl van gemeenten en uitvoerende instanties, in relatie tot de hoeveelheid zaken die zij door laten stromen naar de Wsnp. Op het moment dat een gemeente nauw en persoonlijk betrokken is bij een schuldenaar en het proces van het begin tot het einde intern begeleidt en monitort, is het voor te stellen dat de schuldenaar deze betrokken houding spiegelt, gedrag hierop aanpast, de route welke de hulpverlener voor hem schetst beter begrijpt en zich inzet tijdens het traject door bijvoorbeeld afspraken na te komen. Omdat meetbare data betreffende de doorstroming naar het wettelijk traject ontbreken binnen de scope van dit onderzoek, kan de uitkomst niet direct worden achterhaald. Dit geldt ook voor het verband tussen het uitvoeringsbeleid, de samenwerking en de doorstroom. Wel kan worden afgeleid dat een globaal verband ontstaat tussen hoe gemeenten kijken naar competenties en verantwoordelijkheden van de medewerkers schuldhulpverlening. Verreweg de meeste gemeenten zijn het erover eens dat hun medewerkers deskundig en bekwaam genoeg zijn om scherpe hulpverlening te bieden, maatwerk te leveren en een schuldenaar met succes naar de Wsnp toe te leiden. Enkele respondenten van gemeenten en uitvoerende organisaties gaven echter aan weldegelijk open te staan voor ondersteuning bij een aanvraag tot de Wsnp. Een nauwe samenwerking met Wsnp-bewindvoerders wordt door schuldhulpverleners dus in enkele gevallen zeker gezien als gewenst, maar in andere situaties niet passend of uitvoerbaar. In het licht van de theorie kunnen de contextuele condities beleid, organisatie en uitvoering tevens worden beschouwd in de context van andere condities, namelijk inkoopbeleid, hulpverleningsstijl- en middelen, beeldvorming, en onderlinge communicatie en afhankelijkheid.

Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek dat tot stand is gekomen in dit rapport draaide om de relatie tussen de gemeentelijke schuldhulpverlening en bewindvoerders in de Wsnp, alsmede de doorstroom naar en de toegankelijkheid van de Wsnp. Belangrijk om op te merken is dat de nadruk binnen dit onderzoek ligt op de diversiteit tussen verschillende gemeenten, hun relaties, behoeften en verwachtingen. In dit laatste hoofdstuk volgt derhalve het antwoord op de centrale onderzoeksvraag:

‘Hoe geven gemeenten vorm aan de relatie tussen schuldhulpverlening en Wsnp-bewindvoerders en hoe verhoudt deze relatie zich tot de doorstroom en toegankelijkheid van de Wsnp?’

Het doel van dit onderzoek was om de diversiteit van verschillende gemeenten in kaart te brengen met betrekking tot beleid en de uitvoering van schuldhulpverlening, alsmede mogelijkheden tot samenwerking met Wsnp-bewindvoerders te peilen, met het oog op het optimaliseren van de toegankelijkheid van de Wsnp. Alle resultaten zijn in overweging genomen en daarbij is gepoogd een antwoord te genereren op bovenstaande hoofdvraag en bijbehorende deelvragen. In de eerste paragraaf zullen deze deelvragen worden besproken, waarna een antwoord volgt op de centrale vraag. Tevens wordt getracht concrete aanbevelingen te geven voor verder onderzoek. Tot slot wordt gereflecteerd op de bevindingen in het licht van de theoretische verwachtingen en methodologische keuzes.

5.1 Conclusies

Deelvraag 1: Wat is de huidige positie en rol van gemeenten in het systeem van schuldhulpverlening?

Met het oog op de Wgs is de rol van gemeenten sinds 2012 het uitvoeren van schuldhulpverlening. Tevens is de wettelijke taak om de regierol te voeren vastgelegd in de Wgs. Echter duidt deze wet aan *wat* gemeenten moeten uitvoeren in hun beleid, maar niet *hoe* zij dat dienen te doen. De invulling van deze uitvoering is dan ook vrij te bepalen, alsmede de rollen van ketenpartners binnen de uitvoering van dit beleid. Zoals verwacht is uit de empirie een aantal duidelijke verschillen ontdekt tussen gemeenten. Ten eerste hebben gemeenten een eigen inkoopbeleid waarin vastgelegd is wie de schuldhulpverlening uitvoert. Dit kan zijn de gemeente zelf of een uitvoerende instantie, gefragmenteerd of elkaar overlappend.

Verschillende varianten hebben de revue gepasseerd, wat het niet eenvoudig maakt om op een systematische wijze vast te leggen en een overzichtelijk beeld te schetsen. De regierol van gemeenten binnen schuldhulpverlening is dus enerzijds wettelijk vastgetimmerd, maar anderzijds is aan twijfel onderhevig hoe deze rol volbracht moet worden. Uit bevindingen in dit onderzoek kan worden afgeleid dat sommige gemeenten meer de regierol aannemen dan anderen. Dit komt omdat een enkeling het op een manier ingericht heeft dat zij in de uitvoering in direct contact met de burger staan, waar een ander hiervoor andere partijen heeft ingeschakeld die hulpverlenende taken uitvoeren.

Deelvraag 2: Hoe wordt gekeken naar de positie van de Wsnp binnen het systeem van schuldhulpverlening?

Bovenstaande vraag is beantwoord middels de inzichten van verschillende institutionele partijen die binnen datzelfde systeem opereren. Rekening is gehouden met twee mogelijke antwoorden op deze vraag. Enerzijds wordt het wettelijk traject gezien als een ‘last resort’, een stok achter de deur, een laatste redmiddel als het minnelijk traject niet lukt. Anderzijds kunnen de twee trajecten potentieel gelijkgeschakeld worden en parallel aan elkaar komen te liggen. In het geval van parallelliteit, rijst de vraag in welke situaties de voorkeur dan ligt bij het ene traject, en wanneer bij het andere? Op basis van de door de respondenten aangegeven beeldvorming kan worden gesteld dat een kloof bestaat tussen gemeentelijke schuldhulpverlening enerzijds en de Wsnp anderzijds. Dit heeft deels te maken met de aard van de functies, het regime en het doel waarvoor eenieder is aangesteld en hun rol uitoefent en de visies en belangen die daaraan ten grondslag liggen. Vanuit de zorgtaak van gemeenten hebben schuldhulpverleners een bepaald belang, en staan in de basis dichtbij de burger. Wsnp-bewindvoerders hebben een verantwoordelijkheid tegenover de rechtbank en staan daarin op verdere afstand van de burger. De vraag betreft het thema beeldvorming. Ook hierin zijn verschillen waargenomen. Enerzijds wordt het bestaan van de Wsnp en de mogelijkheid iemand hiernaartoe te begeleiden door gemeenten gezien als noodzakelijk goed. Anderzijds wordt in het licht van de dalende cijfers en ontwikkelingen ook kritisch gekeken naar de Wsnp. De daling van de Wsnp wordt in zijn algemeenheid door respondenten niet gezien als problematisch. Immers is de waargenomen trend in veel gemeenten dat meer minnelijke trajecten rondkomen, waardoor een Wsnp-traject niet meer aan de orde is. De drempel om minnelijk en wettelijk traject als gelijkgeschakelde systemen te zien die ligt deels aan het verschillende regime. De rol van de rechter wordt op een andere manier gezien

dan de rol van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Deze laatste staat immers voor het belang van de burger.

Deelvraag 3: Op welke manier beïnvloeden samenwerkingsmechanismen en contextuele factoren de wijze waarop gemeenten doorverwijzen naar de Wsnp?

Uit literatuuronderzoek is gebleken dat beleidsnetwerken gekenmerkt worden door een samenkomst van duurzame interactiepatronen tussen organisaties, waarbinnen beleidsprocessen plaatsvinden (Klijn en Koppenjan, 1993). Deze min of meer duurzame patronen van sociale relaties vinden bovendien plaats tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich rondom een beleidsprobleem opstellen. Uit de empirie is gebleken dat binnen gemeentelijke schuldhulpverlening wel degelijk interactie plaatsvindt op verschillende niveaus. Echter is gezocht naar patronen die wijzen op de aanwezigheid van samenwerking tussen gemeentelijke schuldhulpverleners en Wsnp-bewindvoerders. Daarnaast is gekeken naar de context: de invulling van beleid, de organisatie en uitvoering van schuldhulpverlening bij gemeenten. Evidente patronen die wijzen op een aantoonbaar verband tussen de aanwezigheid van samenwerking met Wsnp-bewindvoerders en de doorverwijzing naar het wettelijk traject zijn niet tot stand gekomen. Wel is een stramien waargenomen in welke geen nauwe samenwerking wordt gezocht tussen schuldhulpverlening en Wsnp-bewindvoering omdat geen positieve effecten worden verwacht. Hoewel een enkele schuldhulpverlener nauwere samenwerking in de toekomst ziet zitten, blijft de vraag onbeantwoord of dit een dusdanige invloed zal hebben dat een schuldenaar eerder voor een Wsnp-traject zal kiezen en daarmee de instroom verhoogd wordt. Hiervoor is meer onderzoek nodig gericht op de belevingswereld van de burger en dient te worden nagegaan wat een burger motiveert om in een Wsnp-traject te willen stappen, of wat hem of haar hierin ontmoedigt. Hoewel de schuldhulpverlener de burger adviseert en informeert, ligt de keuze om een aanvraag tot Wsnp in te dienen weliswaar bij de burger zelf. Om daarnaast concreet de invloed van Wsnp-bewindvoerders te kunnen meten dienen cijfers te worden verzameld van het aantal burgers dat naar de Wsnp gaat bij een betrokkenheid van Wsnp-bewindvoerders bij de aanvraag van het Wsnp-verzoek.

5.2 Beantwoording centrale vraag

Het gaat voorbij aan het doel van dit onderzoek om de percepties van alle bij het systeem van schuldhulpverlening betrokken partijen te bestuderen en te analyseren. Noodzakelijkerwijs is het van belang aan te geven dat de onderzoeksresultaten niet voldoende omvangrijk zijn om een generalistische conclusie te vormen. In dit onderzoek stond de vraag centraal: *Hoe geven gemeenten vorm aan de relatie tussen schuldhulpverlening en Wsnp-bewindvoerders en hoe verhoudt deze relatie zich tot de doorstroom en toegankelijkheid van de Wsnp?* Hierbij is verondersteld dat de wijze waarop gemeenten hun schuldhulpverlening uitvoeren invloed heeft op de interactie en samenwerking met Wsnp-bewindvoerders. Hiervoor is de ‘realist evaluation theory’ van Pawson en Tilley (1997) toegepast. Volgens deze theorie spelen contextuele factoren een belangrijke rol bij het verklaren van de werking van beleid. Enerzijds wordt hiermee bedoeld de organisatorische context van gemeentelijk beleid. Anderzijds is dit de praktische uitvoering van schuldhulpverlening waar de rol van professionals, de SLB’s (Lipsky, 1980) in beeld is gebracht. Wanneer het aankomt op het vormgeven en uitvoeren van beleid met betrekking tot schuldhulpverlening hebben gemeenten binnen de wettelijke kaders vrijheid om hier zelf invulling aan te geven. Hierbinnen zijn ontwikkelingen waar te nemen. In het kader van vroegsignalering moeten gemeenten zich bijvoorbeeld niet slechts richten op het constateren van financiële problemen, maar ook op het vaststellen van problemen rondom gezondheid, woon- en gezinssituaties in een eerder stadium om mensen op tijd de juiste, passende hulp te kunnen bieden. Hoewel dit wordt gezien als een integrale aanpak, is dit niet voor alle gemeenten hetzelfde. Uit de semigestructureerde interviews blijkt namelijk dat de ene gemeente hierin verder ontwikkeld is dan de andere. Bovendien voeren enkele gemeenten de schuldhulpverlening van begin tot eind zelf uit, terwijl anderen ervoor kiezen om een (beperkt) gedeelte zelf uit te voeren en de rest uit te besteden aan schuldhulpverlenende instanties, of een (beperkt) gedeelte bij deze instanties neer te leggen. Ook zijn er gemeenten die kiezen om de gehele uitvoering uit te dragen aan een daarvoor ingekochte organisatie. Uit de empirie wordt gehaald dat gemeentelijk beleid, alsmede de organisatie en uitvoering ervan door schuldhulpverleners invloed kan hebben op de aansluiting van het minnelijk naar het wettelijk traject. Echter ligt de nadruk niet zozeer op het feit dat sprake is van diversiteit, maar in welke aspecten deze verschillen zitten, en hoe hiermee omgegaan wordt. De antwoorden op bovenstaande deelvragen geven gezamenlijk antwoord op de centrale onderzoeksvraag. De hoofdvraag is zodanig breed en complex om binnen de beperkt beschikbare tijd een gedegen antwoord te kunnen geven en meer onderzoek is noodzakelijk om dit in de toekomst wel te kunnen bieden. Desalniettemin voldoet voor nu een breed antwoord: verschillende vormen

die de relatie tussen schuldhulpverlening en Wsnp-bewindvoerders typeren zijn in de praktijk te onderscheiden. Het speelt daarbij een rol of Wsnp-bewindvoerders deel uitmaken van de gemeente of organisatie. Daarnaast kan beeldvorming zowel positief als negatief werken op de interactieprocessen en dit wordt gevormd door ervaringen uit het verleden. Deze relaties verhouden zich niet direct tot de toegang tot en doorstroom naar de Wsnp. Dit omdat de partijen beschouwd worden als niet-parallelle, loslopende systemen.

5.3 Aanbevelingen

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat interacties tussen partijen in de schuldhulpverlening in veel opzichten een uitdagend speelveld is. Een ieder dient zich te houden aan de wet, welke regels en verplichtingen voorschrijft. Echter wordt in de praktijk gezien dat deze verschillend ingevuld worden. Dit impliceert dat een verschil bestaat in de beoogde strekking van een wet en de implementatie ervan door de uitvoerende partij. Op basis van de gestelde conclusies worden twee typen aanbevelingen aangereikt: (1) aanbevelingen voor de praktijk, en (2) aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

5.3.1 Praktische aanbevelingen

Alle respondenten lopen weleens tegen knelpunten aan. Uit de interviews blijkt dat de meeste belemmeringen zitten in niet of nauwelijks communiceren met ketenpartners, onbegrip en onenigheid over beslissingen en onzekerheid over doeltreffendheid van maatregelen. Concrete handvaten voor de toekomst zouden kunnen zijn het organiseren en inrichten van een uniform en structureel overdrachtsmoment tussen gemeentelijke schuldhulpverleners en de Wsnp-bewindvoerder wanneer de burger een Wsnp-traject ingaat. Dit is noodzaak met het oog op het belang van de burger en het dossier. Bij een dergelijke overdracht zou van de gelegenheid gebruik gemaakt kunnen worden dat er een contactmoment plaatsvindt. Hierbij kan bijvoorbeeld kennis en ervaring uitgewisseld worden, alsmede overleg gepleegd. Opdat twee partijen op een lijn kunnen komen te zitten. Tevens zou het element van nazorg bijvoorbeeld ingezet kunnen worden om de overdracht goed te bewerkstelligen, en vice versa. Tot slot blijkt uit dit onderzoek dat de rol van SLB's belangrijk is. Juist gezien het brede speelveld voor gemeenten is het aan de uitvoerende professionals om beschikbare middelen zo goed mogelijk in te zetten en nieuwe inzichten proberen te creëren wanneer doelstellingen en regels conflicteren. Om het systeem te optimaliseren kan meer worden ingezet op scholing bij SLB's op gebieden in welke zij zelf aangeven extra kennis op te willen doen.

Verder wordt aanbevolen een realistische beleidsevaluatie uit te voeren, waarin teruggeblikt wordt op de pilot en de invloed van Wsnp-bewindvoerders bij het verzorgen van een Wsnp-aanvraag. Nu een aantal belemmeringen in de interactieprocessen tussen Wsnp bewindvoerders en gemeenten in beeld zijn gebracht, kunnen deze eerder worden herkend en eventueel weggenomen. Onder respondenten heerst een verscheidenheid aan verwachtingen omtrent de pilot, welke in verkennende gesprekken kunnen worden toegelicht.

5.3.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

De conclusies uit dit rapport bieden ruimte voor vervolgonderzoek. De scope van dit onderzoek heeft zich beperkt tot gemeentelijke schuldhulpverlening en Wsnp-bewindvoerders en is enkel gericht op interactie tussen die partijen. Desondanks is het perspectief van schuldenaars en rechtbanken weldegelijk van belang. In vervolgonderzoek zou kunnen worden gekeken hoe verschillende rechters kijken naar meer interactie en informatieuitwisseling. Tevens zou een studie zich kunnen richten op de belevingswereld van burgers en wat de beweegredenen kunnen zijn om al dan niet een Wsnp-aanvraag te doen, maar ook over de tevredenheid van SLB's: de hulpverleners die tijdens het minnelijk traject nauw bij de burger betrokken is. Daarnaast kan in toekomstig onderzoek gekeken worden naar de mogelijkheden om een structurele duurzame aanpak van domeinen als dakloosheid, wachtlijsten bij de GGZ en gezondheidsverschillen binnen de bevolking. Deze dragen immers bij aan de multi-problematiek waar veel schuldenaren mee te kampen hebben. Het probleem is dat harde gegevens meestal ontbreken waardoor beeldvorming een rol gaat spelen. Het is echter van belang om niet op beelden te sturen maar op basis van feiten (Van de Meerendonk & Schut, 2012).

5.4 Reflectie en discussie

Het doel van dit onderzoek was inzicht krijgen in de samenwerkingsrelatie tussen gemeentelijke schuldhulpverlening en Wsnp-bewindvoerders ten opzichte van de vormgeving van beleid rondom schuldhulpverlening bij verschillende gemeenten, door kwalitatief onderzoek te doen onder verschillende praktijk- en beleidsexperts. Dit onderzoek heeft tot op zekere hoogte aan deze doelstelling bijgedragen, en de wetenschappelijke literatuur bood het praktijkonderzoek zowel voor- als achteraf inzichten. Vooraf leken de beschreven theoretische concepten uit de Realist Evaluation theorie bruikbaar voor het praktijkonderzoek.

Achteraf werd dit bevestigd, hoewel ook de Qualitative Comparative Analysis van Ragin (1987) als passend bij een beleidsevaluatie kan worden gezien om nog dieper op causale verbanden in te gaan en door vergelijkend, systematisch analyseren kunnen beleidslessen worden getrokken uit realistische evaluaties.

Ten aanzien van dit onderzoek kan worden gesteld dat uit de bestudeerde situaties interessante bevindingen zijn ontstaan over de relatie tussen gemeentelijke schuldhulpverlening en Wsnp-bewindvoerders en de invloed op de doorstroming naar en toegankelijkheid van het wettelijk traject. Dit heeft geleid tot een aantal mogelijk praktische aanbevelingen die voor verscheidene partijen bruikbaar kunnen zijn, om de doorstroom en snelheid van de trajecten te optimaliseren. Terugkijkend op het onderzoeksproces was sprake van pieken en dalen. Hoewel de verkennende gesprekken veel inzichten opleverden kreeg ik wisselende percepties op mijn onderzoeksvraag. Dit waren experts uit de praktijk, dus ik probeerde hun ideeën zo veel mogelijk mee te nemen in mijn onderzoeksplan. Ditzelfde gold voor de pilot van Bureau Wsnp, welke tijdens het onderzoek van de grond kwam. Hoewel ik betrokken was bij enkele ontwikkelingen zoals vragenlijsten opstellen voor gemeenten, werd de deadline binnen de organisatie uitgesteld en was het niet haalbaar data te gebruiken voor dit onderzoek. Omdat meetbare data betreffende de doorstroming naar het wettelijk traject ontbreken binnen de scope van dit onderzoek, kan de uitkomst niet direct worden achterhaald. Daarnaast konden door de beperkingen omtrent de Corona-pandemie en de kabinetsmaatregelen de verkennende gesprekken en interviews niet fysiek plaatsvinden. Hoewel de methode van videoconferentie een uitstekend alternatief is, was de persoonlijke interactie toch een gemis. Het doel was om meer respondenten te spreken dan uiteindelijk het geval was. Dit had redelijkerwijs voorkomen kunnen worden door in een vroeger stadium te starten met het zoek- en selectieproces en het leggen van contacten. In dat geval hadden tevens meer verschillende respondenten van dezelfde gemeente of organisatie gesproken kunnen worden en een systematische vergelijking plaatsgevonden. Van een aantal gemeenten en organisaties is daarnaast geen respons ontvangen, of was helaas geen medewerker beschikbaar die tijd kon vrijmaken voor het interview. Dit is uiteraard begrijpelijk met het oog op coronaregels, volle agenda's, dagelijkse werkzaamheden. Tevens kan een mogelijke beperking voor dit onderzoek zijn dat het over-contextualiseren van uitkomsten de generalisatie van evaluatie-uitkomsten kan inperken, en daarmee de overdracht van beleidsleren (Pattyn & Verweij, 2014). Omstandigheden hebben gevraagd om flexibiliteit van zowel mij als onderzoeker, als ook van andere betrokken partijen. Desalniettemin kunnen hier

lessen uit getrokken worden en ik hoop dat dit onderzoek kan gelden als inspiratiebron voor vervolgonderzoek binnen de wereld van schuldhulpverlening.

Literatuurlijst

- Ansell, C., Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(0), 543-571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Agranov, R., McGuire, M. (2003). Collaborative Public Management; new strategies for local governments, Washington, D.C.: Georgetown University Press
- Babbie, E. (2016). The Practice of Social Research. Wadsworth: Cengage Learning, Inc.
- Bakker, R. (2012), Evaluatie als fundering voor beleid, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Bekkers, V. (2017). Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleidsprocessen in de publieke sector (3e ed.). Den Haag, Nederland: Lemma.
- Berkhout, B., Baan, A., Jungmann, N., & Wierenga, W. (2019). *Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*. Bureau Berenschot.
- Bleijenbergh, I. (2013). Kwalitatief onderzoek in organisaties. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boeije, H.R. (2009). Analysis in Qualitative Research (1st ed.). London, United Kingdom: SAGE Publications, Ltd
- Bureau Wsnp (2020a). *Quick scan naar de toegankelijkheid van de Wsnp*. Den Bosch: Raad voor Rechtsbijstand.
- Bureau Wsnp (2020b). *Uitwerking aanbevelingen voor de toegankelijkheid van de Wsnp*. Den Bosch: Raad voor Rechtsbijstand.
- Bureau Wsnp: over Bureau Wsnp (Bureau Wsnp, z.d.). Opgehaald op 8 maart 2021, van: <https://www.bureauwsnp.nl/over-bureau-wsnp/over-bureau-wsnp>
- Carmines, E.G. & Zeller, R.A. (1979). Reliability and Validity Assessment (1st ed.). Thousand Oaks, United States of America: SAGE Publications, Inc.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2021, 16 april). *Opnieuw minder mensen in de wettelijke schuldsanering*. Opgehaald van Statline: <https://www.cbs.nl/nl->

nl/nieuws/2021/15/opnieuw-minder-mensen-in-de-wettelijke-schuldsanering, op 23 mei 2021.

- Charbit, C., Michalun, M. (2009), "Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government", OECD Working Papers on Public Governance, No. 14, OECD Publishing, © OECD. doi:10.1787/221253707200
- Chrislip, D., Larson, Carl E. (1994). Collaborative leadership: How citizens and civic leaders can make a difference. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Cilliers, P. (2001). Boundaries, hierarchies and networks in complex systems. *International Journal of Innovation Management*, 5(2), 135-148.
<https://doi.org/10.1142/S1363919601000312>
- Cohen, J., Cohen, P., West, S.G., Aiken, L.S. (2003), Applied Multiple Regression/Correlation Analysis for the Behavioral Sciences. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates
- Combrink-Kuiters, L., Peters, S. (2011) Quick scan belemmeringen toegang tot de Wsnp. Raad voor de Rechtsbijstand
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing among Five Approaches* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Creswell, J.W. & Poth, C.N. (2017). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (4th ed.). London, United Kingdom: SAGE Publications, Ltd.
- Meerendonk, van de; & Schut, M. (2012). Verkenning regievoering schuldhulpverlening. Verkenning in opdracht van Divosa. van Divosa:
https://www.divosa.nl/sites/default/files/publicatie_bestanden/verkenning_regie_schuldhulpverlening.pdf
- Dunn, W.N. (1981). *Public policy analysis*. Opgehaald van https://www.researchgate.net/publication/258260603_Public_Policy_Analysis
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), p. 1–29.
- Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds*

- Geuns, R., Van, Jungmann, N., & Weerd, M. De (2011). *Klantprofielen voor schuldhulpverlening*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek
- Hoppe, R., Het beleidsprobleem geproblematiseerd, Coutinho, Bussum, 1989.
- Huls, N. (2016). *Vergeef ons vaker onze schulden. Naar een schone lei 2.0., afscheidsrede* Leiden, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016.
- Jungmann, N., Moerman, A. J., Schruer, H. D. L. M., & Van den Berg, I. (2012). *Paritas passé*. Opgehaald op 5 maart 2021, van:
https://www.schuldinfo.nl/fileadmin/Publicaties/PARITAS_PASSE_Debiteuren_en_crediteuren_in_de_knel_door_ongelijke_incassobevoegdheden.pdf
- Kerseboom, J. "Leren van evalueren: Over het niet-gebruik van beleidsinformatie". *Bestuurskunde* 2008, 17(2), 41-46.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (eds.) (1997). *Managing complex networks; strategies for the public sector*. London: Sage
- Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. (1993) 'Van beleidsnetwerk naar netwerkmanagement: een theoretische verkenning van managementstrategieën in netwerken, *Beleid en Maatschappij*, 20 (5), p..230-243.
- Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. (2012), *Governance network theory: past, present and future, Policy and Politics*, vol 40 (4): 187-206
- Klijn, E.H., van Bueren, E, en Koppenjan, J. (2000), *Spelen met onzekerheid- Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*, Eburon, Delft.
- Koppenjan, J.F.M., Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks; a network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge
- Korsten, A. (2019). 'Omgaan met 'wicked problems'', *Beleidsonderzoek Online*, DOI: 10.5553/BO/221335502019000002001. Opgehaald op 8 maart 2021
- Korsten, A. (2012). *Wat een manager doet met beleidsproblemen*. Opgehaald op 8 maart 2021, van [Arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl):
<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid/Wat%20een%20manager%20doet%20met%20beleidsproblemen.pdf>

- Leeuw, F.L. en Vaessen, J, "Introduction: Mind the gap", in: Mind the gap: Perspectives on policy evaluation and the social sciences, Londen, Transaction Publishers, 2009, 1-29
- Lopez-Fernandez, O., & Molina-Azorin, J. F. (2011). The use of mixed methods research in the field of behavioural sciences. *Quality & Quantity*, 45(6), 1459-1472.
- Marin, B. and R. Mayntz (eds.) (1991). Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Colorado: Westview Press
- Mason, J. (2002). Qualitative Researching (2nd ed.). London, United Kingdom: SAGE Publications, Ltd.
- Middendorp, J. van, Gesthuizen, M., & Geuns, R. C., van. (2017). *Schuldhelpverlening* (Doctoral dissertation, Hogeschool van Amsterdam).
- Nationale ombudsman (2020). *Hindernisbaan zonder finish*.
- Nibud. (2017). *Personeel met schulden, Een peiling over financiële problemen op*. Opgehaald op 7 Februari 2021, van: <https://www.nibud.nl/wp-content/uploads/Nibud-rapport-Personeel-met-schulden-2017-1.pdf>
- Noor, K. B. M. (2008). Case study: A strategic research methodology. *American journal of applied sciences*, 5(11), 1602-1604.
- NVVK: financiële hulpverleners (2021). *Handboek Saneringskrediet. Van:* <https://www.nvvk.nl/1/library/download/urn:uuid:7eace879-ae26-4abf-b486-307f2301b91e/20210512+handboek+saneringskrediet.pdf>
- Pattyn, V., Verweij, S. (2014). *Beleidsevaluaties Tussen Methode En Praktijk: Naar Een Meer Realistische Evaluatiebenadering (Policy Evaluations between Method and Practice: Towards a More Realistic Evaluation Approach)* (2014). *Burger, Bestuur & Beleid*, 8 (4), 260-267, van SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2551506>
- Pawson, R. and Tilley, N., *Realistic Evaluation*, Sage, 1997.
- Plochg, T. & Zwieten, M.C.B van (2007). *Kwalitatief Onderzoek*. In Plochg, T., Juttmann, R.E., Klazinga, N.S. & Mackenbach, J.P. (Red.). *Handboek Gezondheidszorgonderzoek*. Houten, Nederland: Bohn Stafleu van Loghum.
- Ragin, C.C (1987). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Los Angeles, University of California Press, 1987

Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringsregelingen (2017). van:

<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/recofa-richtlijnen-schuldsaneringsregelingen-2018.pdf>

Rhodes, R.A.W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain*. London: Unwin Hyman

Rijksoverheid. (2020, November 17). *Kabinet gaat mensen met problematische schulden sneller en beter helpen*. Opgehaald op 10 Februari 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/17/kabinet-gaat-mensen-met-problematische-schulden-sneller-en-beter-helpen>

Scharpf, F.W. (1978). *Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives*. In: K.I. Hanf and F.W. Scharpf (eds.). *Interorganisational Policy Making*. London: Sage: 345-370

Strien, P. van (1986). *Praktijk als wetenschap*. Van Gorcum, Assen.

Swanborn, P.G. (2000). *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?* Boom, Meppel.

Swanborn, P.G. (1987). *Methode van sociaal- wetenschappelijk onderzoek (herziene editie)*. Boom, Meppel.

Tashakorri, A., & Teddlie, Ch. (Eds.). (2003). *Handbook of mixed methods in social & behavioral research*. Thousand Oaks: Sage.

Twist, M.J.W. van, & Termeer, C.J.A.M. (1991), 'Introduction to configuration approach: A process theory for societal steering'. In: In 't Veld e.a., pp. 19-30

Twist, M.J.W. van, & Verheul, W. (2013). "Onvoorziene opbrengsten: Meer dan de tragiek van goede bedoelingen", *Beleid En Maatschappij* 201037(4), 308-318 en G. LEEMANS, Een realistische evaluatie van het scholenbouwbeleid in Vlaanderen: Logica en coherentie, effectiviteit, actiepunten. Brussel, Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs, 2013.

VNG. (2019). *De (regie)rol van gemeenten bij schuldenbewind Stand van zaken wetsvoorstel Adviesrecht en voorbeelden van werkende praktijken*.

<https://vng.nl/sites/default/files/2020-11/toelichting-op-het-adviesrecht-gemeenten-bij-schuldenbewind.pdf>

VNG. (n.d.). *Wijziging Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs)*. van:

<https://vng.nl/artikelen/wijziging-wet-gemeentelijke-schuldhelpverlening-wgs>

Bijlagen

Bijlage I: Topiclijst interviews

Topic	Hoofdvragen
<i>Algemene introductie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bedanken voor de tijd • Korte introductie onderzoek • Uitleggen reden interview • Uitleggen ethics (opname maken, anonimiseren, toesturen resultaten, etc.) • Vragen vanuit respondent?
<i>Introductie respondent</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kunt u uzelf kort introduceren? • Wat is uw rol/functie/taak/positie binnen uw gemeente/organisatie?
<i>Algemene vragen over schuldhulpverlening</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kunt u in grote lijnen omschrijven hoe de schuldhulpverlening is ingericht in uw gemeente/organisatie? • Met welke (verschillende) trajecten worden de schuldenaren binnen uw gemeente/organisatie geholpen? Hoe ligt de verhouding hiertussen?
<i>Specifieke vragen m.b.t. samenwerking</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Met welke partijen staat u in direct contact tijdens de uitvoering van uw werk? • Van wie of wat bent u afhankelijk? • In hoeverre bent u afhankelijk van andere partijen? • In hoeverre zijn andere partijen afhankelijk van u? • Zijn de rollen en taken binnen uw gemeente/organisatie duidelijk ingericht? • Is er duidelijkheid over financiering van maatregelen? • Heeft dit volgens u gevolgen voor de wijze van samenwerken met verschillende partijen? • Begrijpen alle partijen elkaar?
<i>Algemene vragen over Wsnp</i>	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre heeft u contact met Wsnp-bewindvoersers? Hoe ervaart u dit? • Verwijst u schuldenaren weleens door naar de Wsnp? Zo ja, kunt u een indicatie geven hoe vaak dit voorkomt?

	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe kijkt u naar de positie van de Wsnp in het systeem?
<i>Specifieke vragen m.b.t. context en situationele factoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> • In welke situaties worden in uw gemeente/organisatie schuldenaars doorverwezen naar de Wsnp? • Wat is voor u een reden om iemand <i>niet</i> door te verwijzen?
<i>Aanbevelingen en toekomstperspectief</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ziet u verbeterpunten in het systeem van schuldhulpverlening? • Op welke wijze denkt u dat het systeem effectiever kan worden ingericht?

Bijlage II: Overzicht van respondenten

Functie/organisatie	Datum	Beschrijving en plaats	Benaming
Wsnp-bewindvoerder	26 april 2021	Verkennd interview (telefonisch)	Respondent 1
Wsnp-bewindvoerder	29 april 2021	Verkennd interview via videoconferentie (MS Teams)	Respondent 2
Hoogleraar, Hogeschool van Amsterdam	5 mei 2021	Verkennd interview via videoconferentie (MS Teams)	Respondent 3
Beleidsadviseur, gemeente Utrecht	14 mei 2021	Semigestructureerd interview via videoconferentie (MS Teams)	Respondent 4
Schuldhelpverlener, gemeente Peel en Maas	20 mei 2021	Semigestructureerd interview via videoconferentie (MS Teams)	Respondent 5
Regiomanager, Plangroep Nederland	21 mei 2021	Semigestructureerd interview via videoconferentie (MS Teams)	Respondent 6
Budgetconsulent & schuldhulpverlener, Gemeente Flevoland	25 mei 2021	Semigestructureerd interview via videoconferentie (MS Teams)	Respondent 7
Kwaliteitscoördinator & schuldhulpverlener, Stadsring51 Amersfoort	25 mei 2021	Semigestructureerd interview via videoconferentie (MS Teams)	Respondent 8
Praktijkbegeleider, Kredietbank Nederland	26 mei 2021	Semigestructureerd interview via videoconferentie (MS Teams)	Respondent 9
Domeinadviseur, gemeente Den Haag	27 mei 2021	Semigestructureerd interview via videoconferentie (MS Teams)	Respondent 10
Regiomanager,, Kredietbank Limburg	28 mei 2021	Semigestructureerd interview via videoconferentie (MS Teams)	Respondent 11

Adviseur beleid & kwaliteit, Kredietbank Nederland	31 mei 2021	Semigestructureerd interview via videoconferentie (MS Teams)	Respondent 12
Beleidsadviseur, gemeente Rotterdam	3 juni 2021	Semigestructureerd interview via videoconferentie (MS Teams)	Respondent 13
Stafmedewerker kwaliteit & schuldhulpverlener, gemeente Rotterdam	3 juni 2021	Semigestructureerd interview via videoconferentie (MS Teams)	Respondent 14
Schuldhulpverlener, gemeente Leiden	7 juni 2021	Semigestructureerd interview via videoconferentie (MS Teams)	Respondent 15
Manager schuldhulpverlening, gemeente Tilburg	15 juni 2021	Semigestructureerd interview via videoconferentie (MS Teams)	Respondent 16