



Evaluatieonderzoek inzet schuldenfunctionarissen binnen de Rechtspraak

Bureau Bartels

Colofon

Raad voor de rechtspraak
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

Deze publicatie verschijnt in het kader van het wetenschappelijk onderzoeksprogramma van de Raad voor de rechtspraak. Uitgave daarvan betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Raad voor de rechtspraak weergeeft.

Onderzoek in opdracht van de Raad voor de rechtspraak. De integrale tekst van dit rapport is gratis te downloaden van: www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak

Rubriek: wetenschappelijk onderzoek

Begeleidingscommissie

Prof. Mr. N.J.H. Huls (voorzitter)	Emeritus hoogleraar Rechtssociologie, Universiteit Leiden
Dr. Mr. L.A. Francot (opdrachtgever)	Wetenschappelijk adviseur/onderzoeker, Raad voor de rechtspraak
Dr. R.C. van Geuns	Lector Armoede Interventies, Hogeschool van Amsterdam
Mr. J.A. Verspui	Teamvoorzitter rechtbank Gelderland en lid dagelijks bestuur Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton
Mr. M.C. Bosch	Teamvoorzitter rechtbank Overijssel en voorzitter Landelijk Overleg Vakinhoud Toezicht
Mr. B.A.E. Derksen	Projectleider Wijkrechtbank Eindhoven

Uitgever

Xerox | OSAGE, Utrecht

Vormgeving

Corps, Den Haag

Opmaak binnenwerk

Xerox | OSAGE, Utrecht

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de Raad voor de rechtspraak. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van de Raad voor de rechtspraak. Raad voor de rechtspraak aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Raad voor de rechtspraak. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Raad voor de rechtspraak. Raad voor de rechtspraak does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Evaluatieonderzoek
inzet schuldenfunctionarissen
binnen de Rechtspraak

Eindrapport

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	6
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding onderzoek	11
1.2 Doel en aanpak onderzoek	12
1.3 Leeswijzer	17
2 Reconstructie van de beleidstheorie	18
2.1 Inleiding	18
2.2 Doelen en verwachte opbrengsten	19
2.3 Veronderstelde werkzame bestanddelen	19
2.4 De interventie	20
2.5 Randvoorwaarden	23
3 Proces inzet schuldenfunctionarissen	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Ervaringen met voorbereiding van de pilot	25
3.3 Ervaringen met uitvoering van de pilot	28
3.4 Ervaringen in samenwerking	39
4 Resultaten en effecten	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Doorverwijzingen	43
4.3 Ervaren effecten	46
5 Ervaringen doelgroep	52
5.1 Inleiding	52
5.2 Ervaringen met het gesprek	52
5.3 Ervaringen met doorverwijzing naar gemeente	54
5.4 Ervaren effecten en meerwaarde	56
6 Kosten-baten en vervolg	60
6.1 Inleiding	60
6.2 Kosten-baten analyse	60
6.3 Visies op het vervolg van de pilot	65

7	Conclusies en bouwstenen voor de toekomst	68
7.1	Inleiding	68
7.2	Samenvattende conclusies	68
7.3	Bouwstenen voor de toekomst	73
	Literatuurlijst	77
	Bijlage 1: Concept-indicator modellen	78
	Bijlage 2: Typologie van effecten	87

Managementsamenvatting

In 2019 heeft de werkgroep Schulden en rechtspraak het *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak* gepresenteerd. In dit document wordt kritisch gekeken naar de rol van de rechtspraak binnen het domein van schuldenproblematiek. Eén van de aanbevelingen uit dit visiedocument is dat de rechtbanken schuldenfunctionarissen kunnen aanstellen die als scharnierpunt fungeren tussen de rechtspraak en gemeentelijke schuldhulpverlening. Onder andere de rechtbanken Limburg, Den Haag en Rotterdam hebben deze handschoen opgepakt en zijn gestart met de inzet van schuldenfunctionarissen. Met deze evaluatie is zicht gekregen op het proces, effecten, kosten-baten en de wenselijkheid tot opschaling van de inzet van schuldenfunctionarissen bij deze drie rechtbanken. In dit onderzoek zijn naast bronnenstudie en een kosten-batenanalyse verschillende betrokken rechters, schuldenfunctionarissen, gemeentelijke schuldhulpverleners en doorverwezen schuldenaren geïnterviewd over hun ervaringen met, en kijk op, de pilots.

Doelen

Het hoofddoel van de pilots is om met de inzet van schuldenfunctionarissen effectief bij te dragen aan een verbetering van de situatie van huishoudens met problematische schulden. Met twee subdoelen wordt getracht dit hoofddoel te bereiken.

Het eerste subdoel is door de inzet van schuldenfunctionarissen zicht te krijgen op mensen met schulden. De rechtbank kan zo functioneren als een 'vindplaats' van mensen met schulden. Het tweede subdoel is het toeleiden naar een passend trajectaanbod voor schuldenaren bij de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Vorbereiding

Volgens de geraadpleegde respondenten kan gesteld worden dat de voorbereiding van de pilots goed is verlopen. Zij merkten draagvlak voor de inzet van schuldenfunctionarissen, zowel intern binnen de rechtbank als bij aangesloten gemeenten. Aandachtspunten in de voorbereiding zijn geweest: het afstemmen van werkprocessen tussen de rechtbank en gemeente (en daar goede afspraken over te maken en contact over te houden) en de kennis van rechters en schuldenfunctionarissen over (de wereld van) schulden en schuldhulpverlening bij de gemeente. Een goede basiskennis over waar de rechtbank met de pilots schuldenfunctionarissen naartoe verwijst is waardevol voor een soepele doorverwijzing en het motiveren van schuldenaren tot het aanvaarden van schuldhulpverlening.

DE INTERVENTIE IN HET KORT

1. De rechter kan een schuldenaar vanuit de zitting doorverwijzen naar de schuldenfunctionaris. De schuldenfunctionaris is zichtbaar aanwezig bij rolzittingen van de kantonrechter, maar kan ook op afroep beschikbaar zijn.
2. De schuldenfunctionaris gaat vervolgens na afloop van de zitting met de schuldenaar in gesprek. Er wordt nagegaan of er sprake is van (problematische) schulden en van bereidwilligheid om hulp te aanvaarden door middel van doorverwijzing naar gemeentelijke schuldhulpverlening van deelnemende gemeenten.
3. Er volgt een intake en de schuldenfunctionaris legt contact met de schuldhulpverlening van de gemeente waarbij een afspraak wordt gemaakt voor een eerste gesprek.
4. Tijdens deze afspraak bij de gemeentelijke schuldhulpverlening wordt nagegaan hoe het vervolgtraject er voor de schuldenaar uit komt te zien. De reguliere instrumenten van de gemeente-lijke schuldhulpverlening kunnen hierbij ingezet worden.
5. Vanuit de gemeente wordt een terugkoppeling gegeven naar de schuldenfunctionaris.

Signalering

Rechters en schuldenfunctionarissen geven aan dat zij de doelgroep van de pilots, namelijk gedaagden met (problematische) schulden, daadwerkelijk signaleren in de rechtbank. Zij geven daarbij aan dat de gedaagden die verstek laten gaan waarschijnlijk erg gebaat zouden zijn bij een gesprek met een schuldenfunctionaris, maar dat deze groep met de pilots niet bereikt wordt en door geldende coronamaatregelen erg groot is geweest.

Schuldenfunctionarissen en rechters zien dat met een open en actieve houding van rechters schuldenproblematiek boven tafel komt en bespreekbaar wordt tijdens de zitting en dat snel zichtbaar wordt of doorverwijzing naar een schuldenfunctionaris waardevol kan zijn. Daarbij geven zij aan dat een groot deel, ongeveer de helft, van deze gedaagden al een hulpaanbod hebben van bijvoorbeeld een bewindvoerder, via een advocaat of gemeentelijke schuldhulpverlening. De geraadpleegde respondenten merken dat gedaagden met schulden en nog zonder hulpaanbod, in het algemeen wel open staan voor een gesprek met een schuldenfunctionaris. Zo kan in de ervaring van de geraadpleegde respondenten gezegd worden dat in

het eerste anderhalf jaar van de pilot per rolzitting één tot twee doorverwijzingen naar gemeentelijke schuldhulpverlening kan worden gedaan.

Doorverwijzing

Verschillende respondenten vinden dat het doorverwijsproces in het algemeen goed verloopt. Schuldenfunctionarissen worden door rechters als direct bereikbaar ervaren, en schuldenfunctionarissen geven aan dat de pilot steeds bekender wordt onder rechters en zij hen goed weten te vinden. Het contact tussen de rechtbank en de gemeente is gedurende de hele pilot een aandachtspunt geweest. Schuldenfunctionarissen geven aan dat een direct aanspreekpunt en de juiste contactgegevens belangrijk zijn voor een soepel verloop van de pilot. Inmiddels is dat bij de verschillende pilots goed ingeregeld. Gemeentelijke schuldhulpverleners zijn blij met de intensievere samenwerking met de rechtbank.

Als laatste stap in het proces dient een terugkoppeling plaats te vinden. Niet alle schuldenfunctionarissen krijgen van de gemeente teruggekoppeld of doorverwezen schuldenaren zijn komen opdagen en/of een traject wordt ingezet.

Schuldenfunctionarissen geven aan dat terugkoppeling wel waardevol is om zicht te houden op effecten, en om gemotiveerd te blijven. Gemeentelijke schuldhulpverleners zijn zich bewust van deze meerwaarde, en willen hier in het vervolg van de pilot beter op in gaan zetten. Rechters geven aan geen formele terugkoppeling te ontvangen van de schuldenfunctionarissen. Zij vinden terugkoppeling op individueel niveau ook niet nodig. Uit interesse in de (maatschappelijke) effecten van de pilot, en om betrokken te blijven bij de pilot, zouden zij het wel waardevol vinden om af en toe een terugkoppeling in algemene zin te krijgen.

Resultaten en effecten

Het eerste doel, om met de inzet van schuldenfunctionarissen zicht te krijgen op mensen met schulden, is volgens verschillende geraadpleegde respondenten behaald. Zij zien dat de rechtbank met de inzet van schuldenfunctionarissen inderdaad functioneert als een vindplaats van mensen met schulden. Enerzijds heeft naar schatting van deze respondenten ongeveer de helft van de gedaagden met schulden al een hulpaanbod voor hun schuldenproblematiek en hebben de geldende coronamaatregelen gezorgd voor minder contactmomenten met potentiële gedaagden met schulden. Anderzijds zijn er ook veel gedaagden met schulden die niet bekend zijn met de weg naar de gemeente, geen hulp durven te zoeken door schaamte of het simpelweg niet lukt om hulp te vinden. In totaal zijn binnen de drie pilots 188 van dit type schuldenaren doorverwezen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Schuldenfunctionarissen en gemeentelijke schuldhulpverleners zien dat in de warme overdracht naar de gemeente een laag-drempelig contact wordt bewerkstelligd. Daarbij kan het wel voorkomen dat door-verwezen schuldenaren al bekend zijn bij de gemeente of dat zij uitvallen in het traject; zij komen niet opdagen bij het eerste gesprek met de gemeente, of haken in een later stadium af. De meeste doorverwezen schuldenaren komen echter op gesprek bij de gemeente (74%), komen vervolgens in een schuldhulpverlenings-traject terecht (84%) en zijn nog niet bekend bij de gemeente (76%). Het tweede subdoel van de pilots, het toeleiden van schuldenaren naar een passend trajectaanbod, wordt daarmee voor deze schuldenaren gehaald.

Naast deze effecten zijn volgens de geraad-pleegde respondenten nog andere effecten te noemen die dankzij de pilots worden behaald, namelijk:

- Een betere mentale en fysieke gezondheid voor schuldenaren dankzij een hulpaanbod van de gemeente.
- Verbeterde samenwerking zowel binnen de rechtbank als tussen de rechtbank en de gemeente.
- De rechtbank laat met de pilots haar maatschappelijke betrokkenheid zien en draagt met de pilots bij aan maatschap-pelijk effectieve rechtspraak.

Kosten-baten

Wanneer het gaat om de kosten van de pilot is in beeld gebracht dat de drie rechtbanken verschillende bedragen hebben geïnvesteerd in de pilot. Deze kosten kunnen minder of meer worden al naar gelang hoe breed de schuldenfunctionarissen binnen de rechtbank worden ingezet.

Daarnaast kan het verschil maken hoeveel uren de schuldenfunctionarissen geacht worden te besteden aan hun werkzaamheden en aan de manier waarop zij hun taken als schulden-functionaris invullen. Ook verschilt het per rechtbank hoeveel kosten zij opvoeren voor projectleiding en -secretariaat. Zo lopen de totale kosten voor de pilots uiteen van € 22.570 tot € 91.003 per jaar.

BOUWSTENEN VOOR DE TOEKOMST

1. Besteed aandacht aan een goede voorbereiding.
2. Zet in op een gedegen kennis over schuldenproblematiek en de wereld van schuldhulpverlening bij rechters en schuldenfunctionarissen.
3. Kies een (tijds)efficiënte inzet van schuldenfunctionarissen.
4. Zorg voor directe en structurele communicatielijnen met de gemeente.
5. Registreer en maak afspraken over terugkoppeling.

Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

In de afgelopen jaren is in Nederland de aandacht voor de schuldenproblematiek sterk toegenomen. Een belangrijke reden hiervoor is dat, ondanks dat Nederland een welvarend land is, een aanzienlijk deel van de bevolking te maken heeft met (een risico op) problematische schulden. Vanuit verschillende partijen worden dan ook initiatieven ontplooid om het aantal personen met schulden terug te dringen en mensen met schulden effectiever te helpen.

De Rechtspraak vormt hiervan een goed voorbeeld. Zo wordt in de 'Agenda van de Rechtspraak 2015-2020' Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak (MER) als centraal thema benoemd. Daarmee brengt de Rechtspraak tot uitdrukking dat zij een bijdrage wil leveren aan de oplossing van problemen van zowel rechtzoekenden als de samenleving. Om dit te concretiseren is een vijftal MER-thema's benoemd waarop de Rechtspraak versterkt wil inzetten. Eén van deze thema's is de schuldenproblematiek. Rondom dit thema is begin 2019 het 'Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak' van de werkgroep Schulden en rechtspraak verschenen. Dit document bevat een analyse van de rol die de Rechtspraak kan spelen bij de aanpak van de schuldenproblematiek en aanbevelingen om dit te effectueren.

Eén van deze aanbevelingen is dat de rechtbanken zogenoemde schuldenfunctionarissen aanstellen die als scharnierpunt fungeren tussen de rechtspraak en (gemeentelijke) schuldhulpverlening. Dit houdt in dat deze functionarissen bij personen, die in aanraking komen met de rechtspraak en die te maken hebben met (problematische) schulden, nagaan of zij open staan voor hulpverlening. Indien hiervan sprake is, leggen de schuldenfunctionarissen vervolgens contact met de gemeentelijke schuldhulpverlening en monitoren zij of de hulpverlening ook op gang komt.

In reactie op het 'Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak' is bij verschillende rechtbanken gestart met de inzet van deze schuldenfunctionarissen. Binnen de rechtspraak bestaat de behoefte aan een evaluatie van deze experimenten met schuldenfunctionarissen. De Regiegroep Innovatie is benieuwd hoe de inzet van schuldenfunctionarissen bij de rechtbanken Limburg (waar de schuldenfunctionarissen onderdeel uitmaken van de pilot 'Schuldenloket'), Rotterdam en Den Haag (waar zij onderdeel uitmaken van de pilot 'Schuldenrechter') verloopt.

Aan Bureau Bartels is gevraagd deze evaluatie uit te voeren, waarbij aandacht geschonken dient te worden aan zowel het proces rondom de totstandkoming van

het initiatief met de schuldenfunctionaris en de wijze waarop deze functionaris ingezet wordt, als de effecten die daarmee behaald worden. Tijdens deze evaluatie is Bureau Bartels bijgestaan door een begeleidingscommissie. Aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie kan de Rechtspraak onderbouwde besluiten nemen over de haalbaarheid en wenselijkheid van opschaling van de werkwijze met schuldenfunctionarissen naar andere rechtbanken. Dit rapport geeft de uitkomsten van deze evaluatie weer.

1.2 Doel en aanpak onderzoek

Doelstelling

De centrale doelstelling van de evaluatie van de inzet van schuldenfunctionarissen is als volgt geformuleerd:

Inzicht krijgen in het proces, de effecten en kosten-baten van de inzet van de schuldenfunctionaris in een drietal pilot-rechtbanken en adviseren over de haalbaarheid en wenselijkheid van opschaling van dit initiatief.

Uit deze doelstelling is af te leiden dat in deze evaluatie ingezoomd wordt op een viertal samenhangende thema's rondom de pilots schuldenfunctionaris¹, namelijk:

- A. Proces
- B. Effecten
- C. Kosten-baten
- D. Opschaling

Allereerst wordt met de evaluatie zicht gekregen op het proces rondom de inzet van schuldenfunctionarissen in de drie pilots. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag hoe binnen de betreffende rechtbanken het opstarten van het initiatief tot schuldenfunctionarissen verlopen is. Daartoe wordt in kaart gebracht welke inspanningen en activiteiten er binnen deze rechtbanken ontplooid zijn om dit initiatief van de grond te krijgen en de wijze waarop schuldenfunctionarissen ingezet worden.

¹ Zoals hiervoor aangegeven, is de inzet van de schuldenfunctionaris bij de drie rechtbanken onderdeel van bredere pilots. In de rest van het document spreken we gemakshalve over 'de pilots schuldenfunctionaris' of 'de pilots' waarbij we uitsluitend de inzet van de schuldenfunctionaris binnen de genoemde pilots bedoelen. De drie rechtbanken waarbij de pilots uitgevoerd worden, duiden we aan met de term 'pilot-rechtbanken'.

Samenhangend hiermee wordt aandacht geschonken aan de uitvoering van de pilots, de knelpunten die daarbij worden ondervonden en de wijze waarop deze opgelost zijn.

Het tweede thema van deze evaluatie heeft betrekking op de effecten van de pilots schuldenfunctionaris. Daartoe wordt vastgesteld in hoeverre en op welke punten de beoogde doelen van deze pilots al dan niet gerealiseerd zijn. De effectevaluatie borduurt voort op de resultaten van de procesevaluatie. Immers, de mate waarin bepaalde effecten behaald (kunnen) worden hangt samen met de wijze waarop de uitvoering van de pilots verlopen is en eventuele knelpunten die zich daarbij voorgedaan hebben.

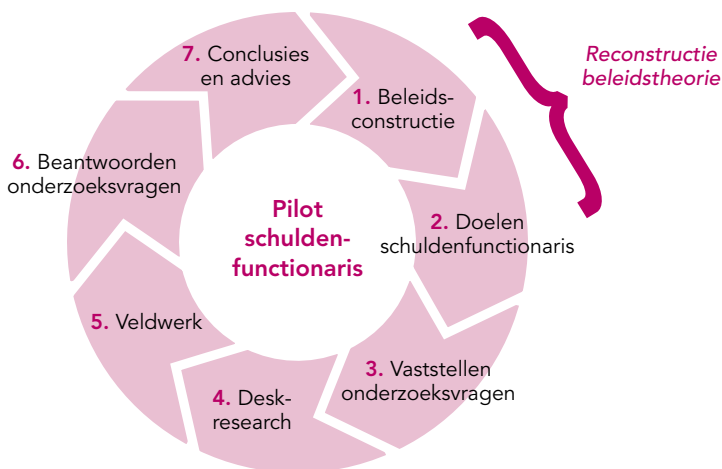
Als derde thema behandelt deze evaluatie ook een kosten-batenanalyse van de pilots schuldenfunctionaris. Er wordt aandacht besteed aan de baten van de pilot waarbij de resultaten van het voorgaande thema (effecten) belangrijke bouwstenen vormen. Daarnaast worden deze afgezet tegen de verwachte en gemaakte kosten zoals geregistreerd door de pilotrechtbanken.

Het thema 'opschaling' vormt het sluitstuk van de evaluatie. De uitkomsten van de voorgaande thema's vormen belangrijke bouwstenen om conclusies te trekken over mogelijke opschaling van de pilot schuldenfunctionaris naar andere rechtbanken. De resultaten voor het eerste thema bieden houvast voor de repliceerbaarheid van deze pilot. Met de uitkomsten voor het tweede en derde thema worden handvatten verkregen voor de beantwoording van de vraag of opschaling, gelet op de effectiviteit, wenselijk is.

Methode

Het evaluatiekader weergegeven in schema 1 geeft in samenvattende zin de aanpak van deze evaluatie weer.

Figuur 1.1 Evaluatiekader pilots schuldenfunctionaris



Het vertrekpunt voor deze evaluatie is een reconstructie van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de inzet van de schuldenfunctionarissen. Daartoe is in kaart gebracht wat de achterliggende veronderstellingen van het initiatief van de schuldenfunctionaris zijn, en welke doelen daarmee zijn beoogd. Om bouwstenen te verkrijgen voor de beleidsreconstructie zijn de projectleiders en projectsecretarissen van de pilot schuldenfunctionaris van de rechtbanken Limburg, Rotterdam en Den Haag telefonisch en middels videogesprekken geraadpleegd. Tevens konden deze respondenten zinvolle aandachtspunten aandragen voor de verdere uitvoering van de evaluatie.

De volgende stap in de aanpak van deze evaluatie bestond uit het definitief vaststellen van de onderzoeksvragen die beantwoord dienen te worden om te toetsen in hoeverre de beoogde doelen van dit initiatief in de praktijk worden gerealiseerd. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is allereerst gebruikgemaakt van beschikbaar (digitaal en schriftelijk) materiaal. Met deskresearch is een deel van de benodigde informatie en gegevens achterhaald voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

Ter beantwoording van de overige vragen is veldwerk onder verschillende typen betrokkenen verricht. Voor elke respondentgroep is op basis van de opgestelde onderzoeksvragen een topiclijst samengesteld. De gespreksonderwerpen zijn gestandaardiseerd en vastgesteld in de topiclijst, maar de input van de respondenten is leidend geweest tijdens de interviews. De gespreksverslagen van deze interviews zijn vervolgens ter verificatie aan betreffende respondenten voorgelegd.

Als eerste respondentgroep zijn de rechters alle drie de rechtbanken telefonisch geraadpleegd. Er is een selectie gemaakt, in samenspraak met de projectleiders van de pilots schuldenfunctionaris, van rechters die ervaring hebben opgedaan met verwijzing naar schuldenfunctionarissen. Dit zijn voor alle drie de rechtbanken voornamelijk kantonrechters geweest. Bij de rechtbanken Limburg en Rotterdam hebben ook enkele rechters uit andere rechtsgebieden ervaring opgedaan met verwijzing naar de schuldenfunctionaris. Met rechters is tijdens de telefonische interviews gesproken over hun ervaringen met het proces rondom de schuldenfunctionarissen alsmede de effecten en baten die zij eventueel signaleren. In het verlengde daarvan is gesproken over kansen voor versterking van het proces en/of de effectiviteit van de pilots en de mogelijkheid en wenselijkheid van opschaling ervan.

Daarnaast zijn voor elke rechtbank de schuldenfunctionarissen geraadpleegd. Door middel van telefonische interviews is ook met hen gesproken over het proces van de pilot, de effecten en baten die zij signaleren en hoe zij aankijken tegen de opschaling van de pilot. Ook is met de schuldenfunctionarissen gesproken over hun ervaringen in de samenwerking met gemeentelijke schuldhulpverlening.

Ook zijn ten behoeve van deze evaluatie gemeentelijke schuldhulpverleners gesproken. In samenspraak met de projectleiders van de pilot schuldenfunctionaris zijn vertegenwoordigers van gemeentelijke schuldhulpverlening en partijen die in opdracht van gemeenten zorgdragen voor schuldhulpverlening (zoals Kredietbanken) geselecteerd. Met hen is gesproken over de samenwerking met de rechtbanken binnen de pilot en de resultaten en effecten die zij dankzij de pilot zien en/of verwachten.

Tot slot is tijdens het veldwerk ook de doelgroep betrokken, dat wil zeggen de personen die door een schuldenfunctionaris doorverwezen zijn naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. Vanuit de rechtbanken Limburg en Den Haag is aan doorverwezen schuldenaren gevraagd of zij toestemmen met het delen van hun contactgegevens ten behoeve van deze evaluatie. Vervolgens is getracht deze

personen te benaderen voor een telefonisch interview waarbij hun ervaringen met de inzet van schuldenfunctionarissen zijn doorgenomen. Op deze manier hebben 18 gesprekken plaats-gevonden met gesignaleerde schuldenaren die een schuldenfunctionaris hebben gesproken. In tabel 1.1 is een overzicht van de aantallen respondenten weergegeven per type respondent en per rechtbank.

Tabel 1.1 Aantal geraadpleegde respondenten, naar type, rechtbank en totaal

Respondentengroep	Limburg	Rotterdam	Den Haag	Totaal
Rechters	8	5	4	17
• Kanton (en handel)	6	3	4	13
• Familie en jeugd	1	1	-	2
• Strafrecht	1	-	-	1
• Bestuursrecht	-	1	-	1
Schuldenfunctionarissen	5	7	6	18
Gemeentelijke schuldhulpverleners	8	3	5	16
Schuldenaren	16	-	2	18

De gegevens die via de deskresearch en het veldwerk zijn verzameld, zijn geanalyseerd in relatie tot de onderzoeksvragen. De gespreksverslagen van de verschillende respondenten zijn op gestructureerde wijze gecodeerd, en daarna samengevoegd naar indicatoren. Deze indicatoren zijn vervolgens voor de respondentengroep rechters, schuldenfunctionarissen en gemeentelijke schuldhulpverleners geabstraheerd naar grotere eenheden (concepten). De concept-indicator-modellen die vervolgens per respondentengroep zijn voortgekomen, vormen de basis voor de rapportage van het veldwerk in dit rapport. Deze modellen zijn te vinden in bijlage 1. De resultaten uit de schuldenarenraadpleging zijn vanwege hun anekdotische aard wel geanalyseerd naar indicatoren, maar niet geabstraheerd naar een concept-indicator-model. De resultaten van de schuldenarenraadpleging worden daarom aanvullend gerapporteerd met praktijkvoorbeelden.

Deze evaluatie maakt gebruik van een kwalitatieve interviewonderzoeksmethode. Dat houdt in, zoals eerder al is benoemd, dat de interviews met verschillende typen respondenten met behulp van een topiclijst zijn afgenomen. Tijdens deze interviews zijn verschillende gespreksonderwerpen uit deze topiclijst besproken, maar de input

van de respondenten is tijdens de interviews leidend geweest. Bij het lezen van de uitkomsten moet dan ook in gedachten worden gehouden de mate waarin bepaalde ervaringen en meningen actief zijn benoemd wel wordt aangegeven, maar dat dit niet als kwantificeerbare resultaten kan worden gelezen.

1.3 Leeswijzer

In de komende hoofdstukken worden de uitkomsten van deze evaluatie gepresenteerd. Hierbij wordt in hoofdstuk 2 allereerst de reconstructie van de beleidstheorie gepresenteerd. In hoofdstuk 3 is aandacht voor de ervaringen van de geraadpleegde respondenten met de voorbereiding, uitvoering en samenwerking binnen het proces van de pilots schuldenfunctionarissen. Hoofdstuk 4 richt zich in aansluiting daarop op de resultaten die met de pilot zijn bewerkstelligd en de effecten die door verschillende respondentgroepen zijn ervaren. De ervaringen van de geraadpleegde doorverwezen schuldenaren met het proces en effecten van de pilots worden in hoofdstuk 5 besproken. In hoofdstuk 6 wordt een blik geworpen op de toekomst van de inzet van schuldenfunctionarissen. Eerst met een kosten-baten-analyse, en vervolgens worden de inzichten van verschillende geraadpleegde respondenten over voortzetting en opschaling van de pilots meegenomen. Ten slotte bevat hoofdstuk 7 de samenvattende conclusies en bouwstenen voor de toekomst wanneer gekeken wordt naar de pilots schuldenfunctionarissen.

Figuur 1.2 Opbouw rapport

Hoofdstuk 1	Inleiding
Hoofdstuk 2	Reconstructie van de beleidstheorie
Hoofdstuk 3	Proces van de inzet van schuldenfunctionarissen
Hoofdstuk 4	Resultaten en effecten
Hoofdstuk 5	Ervaringen doelgroep
Hoofdstuk 6	Kosten-baten en vervolg
Hoofdstuk 7	Conclusies en bouwstenen voor de toekomst

Reconstructie van de beleidstheorie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de achterliggende veronderstellingen en beoogde doelen van het initiatief van de schuldenfunctionaris gepresenteerd.² Deze reconstructie van de beleidstheorie is op basis van de deskresearch van projectplannen en visiedocumenten evenals de gesprekken met projectleiders van de verschillende pilots tot stand gekomen. De resultaten van het veldwerk, die in de volgende hoofdstukken aan bod komen, moeten gelezen worden tegen de achtergrond van deze aannames en doelen van vóór de start van de pilots.

Zoals in hoofdstuk 1 is besproken, is het vergroten van maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER) sinds een aantal jaren een belangrijk speerpunt van de Rechtspraak. Met MER stelt de Rechtspraak zich tot doel om een bijdrage te leveren aan de oplossing van problemen van rechtzoekenden en van de samenleving. Er wordt nadrukkelijk ingezet op vijf verschillende thema's, waaronder het thema schuldenproblematiek. Het specifieke doel binnen dit thema is om bij te dragen aan een verbetering van de situatie van huishoudens met problematische schulden.³

In 2019 heeft de werkgroep Schulden en rechtspraak het *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak* gepresenteerd.⁴ In dit document wordt kritisch gekeken naar de rol van de Rechtspraak binnen het domein van schuldenproblematiek. Bovendien zijn hierin ideeën aangereikt waar de Rechtspraak direct mee aan de slag kan gaan. Eén van de aanbevelingen uit dit visiedocument is dat de rechtbanken schuldenfunctionarissen kunnen aanstellen die als scharnierpunt fungeren tussen de Rechtspraak en de (gemeentelijke) schuldhulpverlening. De drie rechtbanken die in deze evaluatie centraal staan, hebben deze handschoen opgepakt en zijn gestart met de inzet van schuldenfunctionarissen. Bij de rechtbank Limburg maken deze

2 Een typologie van effecten met achterliggende beleidsmotieven en doelen die daarmee beoogd worden, is weergegeven in bijlage 2.

3 Problematische schulden worden op verschillende manieren gedefinieerd, zoals:

- De som van de geëiste maandelijkse aflossingen op schulden en betalingsachterstanden is hoger dan de aflossingscapaciteit (uit het *projectplan Schuldenloket* van rechtbank Limburg);
- Een problematische schuldsituatie is de situatie waarin van een natuurlijk persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of waarin hij heeft opgehouden te betalen (uit het *projectplan Schuldenrechter* van rechtbank Den Haag);
- In het *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak* wordt gesproken over: huishoudens die na betaling van de vaste lasten en de noodzakelijke aflossingen op achterstanden en leningen onvoldoende geld over houden voor de dagelijkse uitgaven.

4 Werkgroep schulden en rechtspraak, *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak*, 2019.

functionarissen onderdeel uit van de pilot 'Schuldenloket' en bij de rechtbanken Rotterdam en Den Haag van de pilots 'Schuldenrechter'.

2.2 Doelen en verwachte opbrengsten

Zoals eerdergenoemd is het hoofddoel van de pilots om met de inzet van schuldenfunctionarissen, vanuit de rechtspraak, effectief bij te dragen aan een verbetering van de situatie van huishoudens met problematische schulden. Specifiek zijn twee subdoelen vanuit de opzet van de pilots van de rechtbanken Limburg, Rotterdam en Den Haag te abstraheren die bijdragen aan dit hoofddoel.

Het eerste subdoel is door de inzet van schuldenfunctionarissen in een vroeg stadium zicht te krijgen op mensen met schulden en achterhalen wat hun achtergrond is. De rechtbank kan zo functioneren als een 'vindplaats' van mensen met schulden. Door deze vroegsignalering verwachten de rechtbanken effectiever en sneller professionele schuldhulpverlening aan te kunnen bieden aan mensen met schulden die, eventueel, nog niet bij de gemeente in beeld zijn. Door de pilots worden ook de eerste stappen gezet om in de behoefte te voorzien van professionele partijen, zoals gemeenten, om meer afstemming te verkrijgen met de rechtbank.⁵

Het tweede subdoel is het toeleiden naar een passend trajectaanbod voor schuldenaren. Verwacht wordt dat de doorverwijzing door de schuldenfunctionaris effectief is in die zin dat de doorverwezen schuldenaar daadwerkelijk op afspraak bij de gemeentelijke schuldhulpverlening komt om vervolgens een oplossing voor zijn of haar schuldensituatie aangereikt te krijgen. Een passend trajectaanbod en effectieve schuldhulpverlening is voor iedere schuldenaar anders, en kan uiteenlopen van budgetbeheer tot wettelijke schuldsanering (Wsnp).

2.3 Veronderstelde werkzame bestanddelen

Er zijn enkele elementen in de vooraf opgestelde interventie te noemen die kunnen bijdragen aan de effectiviteit ervan, de zogenoemde werkzame bestanddelen. Ten eerste kan worden verwacht dat de rechtbanken middels de verwijzing van rechters naar schuldenfunctionarissen en doorverwijzingen van schuldenfunctionarissen

5 Zoals de werkgroep Schulden en rechtspraak heeft ondervonden, zie het *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak* (pagina 25).

naar gemeentelijke schuldhulpverlening kunnen zorgen voor een vindplaats van schulden. Schuldenaren die niet bekend zijn bij de gemeentelijke schuldhulpverlening, of daar pas in een later stadium terecht zouden zijn gekomen, worden op deze manier (eerder) gesignaleerd en kunnen dus (eerder) een hulpaanbod krijgen. Zo wordt individuele schuldenproblematiek beperkt omdat de toename van schuldenlast en aantal schuldeisers wordt ingedamd, evenals de opstapeling van vonnissen waarmee schuldenaren te maken krijgen.

Wanneer met de inzet van schuldenfunctionarissen wordt gestart, kan de schuldenaar na afloop van een zitting direct terecht bij de schuldenfunctionaris die hem of haar ter plaatse verder helpt. Een voordeel hiervan is dat schuldenaren direct en laagdrempelig in contact worden gebracht met de schuldenfunctionaris. Wanneer een schuldenaar het hulpaanbod zelf moet opzoeken is de kans groot dat deze stap niet wordt gezet of dat de ingang daartoe voor hem of haar niet vindbaar is.⁶ Op deze manier wordt naar verwachting al een bijdrage geleverd aan het bespreekbaar maken van schuldenproblematiek en het geven van voorlichting over de mogelijkheden van schuldhulpverlening. De aanname is daarnaast dan ook dat het aanvaarden van hulp eerder plaatsvindt met behulp van dit directe en laagdrempelige contact, in tegenstelling tot het zelf opzoek gaan naar hulp.

Ook beschikt de schuldenfunctionaris bij een vermoedelijk succesvolle inrichting van het initiatief over de juiste kanalen bij de gemeente en kan hij of zij met de schuldenaar zijn of haar positie inventariseren en voor de juiste doorverwijzing zorg dragen. Omdat deze verwijzing direct tot stand wordt gebracht, wordt bijgedragen aan het zo vroeg mogelijk hulp bieden bij schuldenproblematiek. Verder kan de functionaris ook informeren over juridische ondersteuning zoals het Juridisch Loket.

2.4 De interventie

Bij de rechtbanken in Limburg, Rotterdam en Den Haag worden sinds januari 2020 schuldenfunctionarissen aangesteld.⁷ Deze schuldenfunctionarissen zijn medewerkers van de rechtbank (bijvoorbeeld onderdeel van het Mediationbureau in Limburg en

6 Zoals ook in het *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak* wordt aangehaald, geldt dat mensen relatief laat om hulp vragen, en dat een grote groep in het geheel geen hulp vraagt (pagina 12).

7 In Rotterdam is per december 2019 gestart met een prepilot bij het blok voorlopige voorzieningen (bestuursrecht) en bij de rolzittingen (kanton). Vanaf januari 2020 is de pilot uitgebreid naar alle rechtsgebieden.

team Insolventies in Den Haag) en hebben hiervoor een opleiding of training gevolgd. Zij zullen worden ingezet bij lopende rechtszaken wanneer er bij de gedaagde sprake is van (problematische) schulden.⁸ De schuldenfunctionaris geeft de schuldenaar informatie over procedures, regelingen en (schuld)hulp, bijvoorbeeld over gemeentelijke schuldhulpverlening en kan de schuldenaar doorverwijzen naar deze gemeentelijke hulpverlening.

Volgens de projectplanning van de drie rechtbanken verloopt de inzet van de schuldenfunctionaris op een min of meer vergelijkbare wijze, namelijk als volgt:

- De rechter kan iemand met - (vermoedelijk) problematische - schulden, hierna 'schuldenaar' genoemd, vanuit de zitting doorverwijzen naar de schuldenfunctionaris. De schuldenfunctionaris is zichtbaar aanwezig bij rolzittingen van de kantonrechter, maar kan ook op afroep beschikbaar zijn vanuit bijvoorbeeld bestuursrecht, strafrecht en familie- en jeugdrecht. Indien de schuldenfunctionaris niet beschikbaar is, of er geen sprake is van verwijzing door de rechter kan een schuldenaar zich ook zelf melden bij een centrale balie voor informatie en contact.
- De schuldenfunctionaris gaat vervolgens na afloop van de zitting met de schuldenaar in gesprek. Er wordt nagegaan of er sprake is van (problematische) schulden en – als dit het geval is – van bereidwilligheid om hulp te aanvaarden door middel van doorverwijzing naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. Ook gaat de schuldenfunctionaris na of de schuldenaar woonachtig is in een gemeente die betrokken is bij de pilot.⁹ Als dit niet het geval is, wordt informatie over mogelijke hulp aangeboden maar vindt er geen doorverwijzing plaats.
- Als de schuldenaar woonachtig is in een betrokken gemeente en openstaat voor doorverwijzing, dan volgt een intake en wordt contact gelegd met de schuldhulpverlening van de gemeente. Dit kan op verschillende manieren gebeuren: bij de rechtbank Limburg neemt de schuldenfunctionaris telefonisch contact op om voor de schuldenaar een afspraak bij de gemeentelijke schuldhulpverlening te maken. Als dit niet direct lukt draagt de schuldhulpverlener van de gemeente zorg dat binnen twee werkdagen contact wordt gelegd met de schuldenaar om een afspraak te maken. Het intakeformulier wordt gemaïld naar de gemeentelijke functionaris. Bij de rechtbank Rotterdam en

8 Rechtbank Limburg spreekt van '(problematische) schulden', rechtbank Den Haag en rechtbank Rotterdam van 'problematische schulden'.

9 Bij rechtbank Rotterdam wordt de selectie op deze drie criteria al toegepast door de rechter voordat naar de schuldenfunctionaris wordt doorverwezen. Bij rechtbank Den Haag en rechtbank Limburg bekijkt de schuldenfunctionaris of aan deze criteria wordt voldaan.

Den Haag wordt ook een formulier ingevuld. Deze wordt opgestuurd naar de gemeentelijke schuldhulpverlening waarna de gemeente binnen vijf werkdagen (Rotterdam) of binnen twee weken (Den Haag) een afspraak maakt met de schuldenaar. Deze afspraak vindt vervolgens binnen twee weken plaats (bij alle rechtbanken).

- Tijdens deze afspraak bij de gemeentelijke schuldhulpverlening wordt nagegaan hoe het vervolgetraject er voor de schuldenaar uit komt te zien. De reguliere instrumenten van de gemeentelijke schuldhulpverlening kunnen hierbij ingezet worden.¹⁰
- Vanuit de gemeente wordt een terugkoppeling gegeven naar de schuldenfunctionaris. De gemeente Rotterdam en rechtbank Rotterdam hebben maandelijks overleg over deze pilot waarbij ook stil wordt gestaan bij de aanmeldingen uit de afgelopen periode. Daarnaast vindt na het eerste gesprek tussen schuldenaar en schuldhulpverlener van de gemeente een terugkoppeling aan de schuldenfunctionaris plaats. De schuldenfunctionaris van de rechtbank Limburg krijgt een seintje indien de schuldenaar niet is verschenen voor de afspraak, en zal vervolgens proberen een nieuwe afspraak te maken. Binnen drie maanden na de doorverwijzing krijgt de schuldenfunctionaris een anonieme terugkoppeling van de resultaten over onder andere het nakomen van afspraken, de omvang van de schulden en de vorm van schuldhulpverlening die wordt ingezet. In Den Haag wordt gedurende de looptijd van de gehele pilot Schuldenrechter, waar de pilot schuldenfunctionaris onderdeel van is, elke drie maanden een regulier overleg georganiseerd tussen de Schuldenrechters en de (gemeentelijke) schuldhulpverleners.

Van de drie rechtbanken heeft alleen rechtbank Den Haag vooraf streefwaarden vastgesteld van het aantal te bereiken schuldenaren dat naar de gemeentelijke schuldhulpverlening doorverwezen wordt.¹¹ Deze rechtbank streeft ernaar dat de schuldenfunctionarissen wekelijks ongeveer tien personen met problematische schulden in contact brengen met de gemeentelijke schuldhulpverlening. Op jaarbasis betekent dit dat 520 inwoners uit de gemeente Den Haag hulp aangeboden krijgen via de schuldenfunctionaris.

10 De inzet van dit instrumentarium valt buiten de scope van deze evaluatie: de inzet van de schuldenfunctionaris wordt geëvalueerd, niet de gemeentelijke schuldhulpverlening.

11 *De Schuldenrechter: het kan en moet beter. Een effectieve aanpak van de hulp aan huishoudens met problematische schulden.* Rechtbank Den Haag, januari 2020, pagina 22.

Voor de onderbouwing hiervan heeft de rechtbank de volgende inschattingen gemaakt:

- Drie keer per week wordt een kantonzitting gehouden, waarbij telkens twee schuldenfunctionarissen aanwezig zijn.
- Per zitting verschijnen gemiddeld tien gedaagden met problematische schulden woonachtig in de gemeente Den Haag, dus wekelijks 30 schuldenaren die door de schuldenfunctionaris geholpen kunnen worden.
- 30% van deze groep gaat in gesprek met de schuldenfunctionaris.
- 50% van deze groep komt op afspraak bij de gemeentelijke schuldhulpverlening en start een schuldhulpverleningstraject.
- 30% van deze groep dient uiteindelijk een verzoek tot toelating tot de wettelijke schuldsaneringsregeling in. De geschatte extra instroom in de Wsnp wordt op 70 geraamd.

2.5 Randvoorwaarden

Op basis van bovenstaande doelen, werkzame bestanddelen en opzet van de interventie zijn enkele randvoorwaarden op te stellen waaraan voldaan dient te worden om te spreken van een geslaagde interventie. Deze voorwaarden zijn in onderstaande tabel 2.1 weergegeven. De ervaringen en meningen van de verschillende geraadpleegde respondenten die in de komende hoofdstukken besproken worden, kunnen tegen het licht van deze randvoorwaarden worden gelezen.

Tabel 2.1 Randvoorwaarden inzet schuldenfunctionarissen

Beschikbare functionaris
<ol style="list-style-type: none">1 Bij de rechtbank zijn schuldenfunctionarissen aangesteld en vrijgesteld2 De schuldenfunctionaris weet wat de taken zijn, hoe gehandeld moet worden, wat de procedures zijn, wat schuldenproblematiek inhoudt en hoe schuldenaren te benaderen. Eventueel wordt een opleiding en/of training gevolgd om ontbrekende kennis te verkrijgen3 Middelen en tijd om aanwezig te zijn bij rolzittingen, dan wel beschikbaar te zijn voor oproep, en schuldenaren te begeleiden
Doelgroep in beeld
<ol style="list-style-type: none">1 Van schuldenaren wordt vastgesteld dat zij (problematische) schulden hebben, woonachtig zijn in een gemeente betrokken bij de pilot en openstaan voor hulp en doorverwijzing naar professionele schuldhulpverlening2 Deze gedaagden zijn aanwezig bij de zittingen zodat zij ter plekke in contact gebracht kunnen worden met de schuldenfunctionaris. Tijdens beperkende coronamaatregelen is hier een (digitale) oplossing voor gevonden
Geslaagde doorverwijzing
<ol style="list-style-type: none">1 De schuldenfunctionaris verzamelt in het gesprek ter plaatse de juiste en volledige informatie om de schuldenaar door te kunnen verwijzen2 De schuldenfunctionaris stuurt het formulier met (intake)informatie naar de juiste contactpersoon of afdeling van de gemeente3 De schuldenfunctionaris maakt tijdig een afspraak met schuldhulpverlening, of schuldhulpverlening maakt tijdig een afspraak met de schuldenaar. Dit gebeurt binnen twee werkdagen (Limburg), vijf werkdagen (Rotterdam) of twee weken (Den Haag)4 Binnen twee weken vindt de afspraak bij schuldhulpverlening plaats
Aangeboden traject
<ol style="list-style-type: none">1 De schuldenaar verschijnt op de gemaakte afspraak met de schuldhulpverlening2 Door de trajectbegeleider van de schuldhulpverlening wordt een passend hulpaanbod gedaan
Terugkoppeling
<ol style="list-style-type: none">1 Schuldhulpverlener koppelt terug naar de schuldenfunctionaris of het eerste gesprek is doorgegaan2 Schuldhulpverlener koppelt binnen drie maanden terug naar de schuldenfunctionaris welke afspraken zijn gemaakt en in welke gevallen deze wel of niet worden nagekomen. Ook wordt inzicht gegeven in welk schuldhulpverleningstraject ingezet wordt3 De schuldenfunctionaris documenteert deze gegevens voor monitoring en evaluatie

Proces inzet schuldenfunctionarissen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de ervaringen van de verschillende type geraadpleegde respondenten met het proces van de inzet van de schuldenfunctionarissen centraal. Zij zijn in verschillende fases en bij verschillende onderdelen van de pilot betrokken geweest en hebben zodoende zicht gekregen op hoe de pilot in zijn werk gaat. Allereerst wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op de ervaringen met de voorbereidingen van de pilot en in paragraaf 3.3 met de uitvoering van de pilot. In de laatste paragraaf (3.4) worden hun ervaringen op het gebied van samenwerking besproken.

3.2 Ervaringen met voorbereiding van de pilot

Eind 2019 en begin 2020 is gestart met de voorbereidingen van de pilots. Allereerst is samen met gemeenten nagedacht over de (praktische) invulling van de pilot en zijn processen op elkaar afgestemd. Daarna zijn door de projectleiders en projectsecretarissen binnen de rechtbank schuldenfunctionarissen geworven. Tot slot is rechtbank-breed geïnformeerd over de pilot en hoe dit praktisch in zijn werk gaat. Deze informatieoverdracht heeft bij alle drie de rechtbanken plaats gevonden via een informatiemail, -folders en/of berichten op intranet. Daarnaast is tijdens teamoverleg de inzet van de schuldenfunctionaris ter sprake gekomen en heeft de projectleider aan de start van de pilot een introductie gehouden waar ruimte was voor vragen.

Gemeentelijke schuldhulpverlening

In de gesprekken met de gemeentelijke schuldhulpverleners is duidelijk geworden dat negen van de in totaal 16 respondenten betrokken is geweest bij de voorbereidingen van de pilots schuldenfunctionarissen. Zeven van hen merken actief op dat er voldoende draagvlak was bij de gemeente om mee te werken aan de pilot. De gemeenten hebben samen met de rechtbank, en in sommige gevallen ook met andere gemeenten, nagedacht over de uitwerking van de pilot. Drie respondenten geven actief aan dat het overleg soepel is verlopen. De deelnemende partijen konden elkaar goed begrijpen wat, juist omdat gemeente en rechtbank wat betreft werkwijze sterk van elkaar verschillen, belangrijk was. Tijdens het overleg zijn concrete afspraken gemaakt over de inrichting van de pilot en de rol en taken van de schuldenfunctionaris.

In het algemeen is de verdere opstart van de pilots voor gemeentelijke schuldhulpverleners goed verlopen. Enkele aandachtspunten die tijdens dit proces naar boven zijn gekomen, hebben betrekking op de afstemming van processen tussen de

rechtbank en gemeente, bijvoorbeeld over de focus van de pilot. Dit had te maken met de vele verschillende onderdelen van de overkoepelende pilot en de tijd die nodig was voor gemeenten om de pilot qua beschikbare capaciteit in te passen.

Daarnaast noemen twee respondenten dat er in de voorbereiding meer aandacht had kunnen zijn voor een betere basiskennis over gemeentelijke schuldhulpverlening bij schuldenfunctionarissen. Schuldenfunctionarissen zijn ter voorbereiding op bezoek geweest bij gemeenten, of hebben een meeloopprogramma gevolgd. Volgens deze twee gemeentelijke schuldhulpverleners hadden deze kennissessies uitgebreider gemogen zodat schuldenfunctionarissen nog beter zicht hadden kunnen krijgen op het proces van schuldhulpverlening.

De overige geraadpleegde gemeentelijke schuldhulpverleners zijn niet betrokken geweest bij de voorbereiding van de pilots. Zij zijn allen intern op de hoogte gebracht van de pilot of zijn hierover geïnformeerd door de rechtbank. Deze respondenten hebben geen knelpunten ervaren tijdens de introductie op de pilot en geven actief aan dat de verkregen informatie duidelijk was.

Schuldenfunctionarissen

Tijdens de interviews met de in totaal 18 schuldenfunctionarissen is duidelijk geworden dat de wervingsprocedure bij de drie pilotrechtbanken verschillend is ingevuld. Bij rechtbank Den Haag hoort de taak van schuldenfunctionaris bij de functie van juridisch medewerker bij team Insolventies. De schuldenfunctionarissen bij rechtbank Den Haag geven aan dat op die manier de werklast voor de inzet van schuldenfunctionarissen wordt verdeeld. Bij rechtbanken Limburg en Rotterdam is de helft van de geraadpleegde schuldenfunctionarissen door hun leidinggevende gevraagd om als schuldenfunctionaris te worden ingezet. De andere helft van deze respondenten geeft aan uit interesse te hebben gereageerd op een oproep om als schuldenfunctionaris ingezet te worden. Zij geven aan gemotiveerd te zijn om mensen te helpen met hun schuldenlast, vanuit hun achtergrond al ervaring te hebben met schuldhulp en/of mediation of graag (ook) eens iets anders wilden doen binnen de rechtbank.

Acht geraadpleegde schuldenfunctionarissen geven actief aan dat de instructie die zij hebben ontvangen over hun werkzaamheden als schuldenfunctionaris, duidelijk is geweest. Zij hebben uitleg gekregen van een projectmanager of projectsecretaris, gebruik kunnen maken van een handleiding en bij rechtbanken Den Haag en Rotterdam zijn introductiedagen geweest bij de gemeente om een beeld te krijgen van schuldhulpverlening.

'Het is waardevol om als schuldenfunctionaris goed zicht te hebben op de gemeentelijke schuldhulpverlening. Waar verwijs ik naar toe? Wat wil de gemeente precies weten? Met deze inzichten - na een middag meelopen bij de gemeente - kon ik vrij snel zelf aan de slag om vanuit de rechtbank door te verwijzen.'

(Geraadpleegde schuldenfunctionaris)

De schuldenfunctionarissen hebben in de praktijk ervaren dat een bredere kennis over schulden en 'het werkveld van schuldhulpverlening' waardevol is wanneer met de werkzaamheden als schuldenfunctionaris wordt gestart. De helft van de geraadpleegde schuldenfunctionarissen geven aan dat ze deze kennis vanuit hun achtergrond al hadden of middels een meeloop dag bij de gemeente hebben opgedaan óf merken juist dat zij deze informatie in het begin van hun werkzaamheden als schuldenfunctionaris misten.

Niet alle schuldenfunctionarissen zijn bij de verdere voorbereidingen van de pilot betrokken geweest omdat zij nog niet, of pas net, geworven waren. Zij hebben daarom aangegeven geen beeld te hebben over hoe deze opstart van de pilot is verlopen. Zeven geraadpleegde schuldenfunctionarissen hebben wel zicht gehad op deze voorbereiding. Zij hebben de voorbereiding van de pilot als soepel ervaren. Er is volgens hen vooral aandacht geweest voor het intern informeren en het attenderen op de pilot om de rechtbank bekend te laten worden met de inzet van schuldenfunctionarissen. Zoals benoemd gaat het daarbij om informatiemails, -folders en/of berichten op intranet, maar ook door een introductie tijdens teamoverleggen. Volgens deze respondenten is vooral dat laatste belangrijk geweest, enerzijds om de werkwijze van de pilot uit te leggen, anderzijds om de inzet van de schuldenfunctionarissen onder rechters aan te moedigen.

'Vanuit jeugdrecht is de wereld rondom schulden en schuldhulpverlening niet een thema dat erg veel aan de orde komt. Er staat veel informatie op intranet, maar dat was niet toereikend. Ik miste een beetje het overzicht op het schuldhulpverleningstraject bij gemeenten ná doorverwijzing vanuit de rechtbank. Vanuit schuldenaren komen ook vragen over hoe het traject precies werkt bij de gemeente, wat de gemeente wel en niet doet. Daar kon ik zelf in het begin nog moeilijk antwoord op geven.'

(Geraadpleegde schuldenfunctionaris)

Twee schuldenfunctionarissen merken in de interviews op dat zij tijdens het informeren binnen de rechtbank hebben gemerkt dat het thema (schuldenproblematiek en de rechtbank) leeft in de rechtbank. Zij zien draagvlak onder rechters om bij te dragen aan het (eerder) helpen van mensen met schulden, vooral onder kantonrechters die veel te maken hebben met gedaagden met schulden. Ook geven twee schuldenfunctionarissen aan dat het nuttig is geweest om goede afspraken te maken met de gemeente. Zoals is beschreven kunnen werkwijzen van (betrokken) gemeenten en rechtbank verschillen, en daarom zijn goede afspraken als het gaat om contactmomenten en overlegmomenten een belangrijk onderdeel geweest binnen de voorbereidingen van de pilot. Ook twee geraadpleegde rechters benoemen dat het goed betrekken van de gemeente aandacht nodig heeft gehad bij de start van de pilot.

Rechters

Tot slot is ook bij de interviews met in totaal 17 rechters aan bod gekomen hoe zij aankijken tegen de voorbereidingen rondom de pilots. Wanneer het gaat over de informatievoorziening omtrent de pilot, de werkwijzen van de schuldenfunctionaris en de acties die van rechters verwacht worden, geven alle geraadpleegde rechters aan dat zij daarover goed zijn geïnformeerd. Drie rechters hadden voorafgaand aan de pilot nog praktische vragen. Deze vragen gingen bijvoorbeeld over hoe om te gaan met schuldenaren die niet woonachtig zijn in een betrokken gemeente en of doorverwijzing naar een schuldenfunctionaris betekent dat een zaak blijft liggen of niet. De praktische vragen van deze respondenten zijn, naar eigen zeggen, snel en duidelijk beantwoord door de projectleider of een schuldenfunctionaris.

De informatie vooraf was, eventueel na praktische vragen, voor alle rechters geheel duidelijk. Twee rechters merken daarbij op dat aanvullend een breder beeld van schuldenproblematiek, (de wereld van) schuldhulpverlening en hoe te praten met schuldenaren waardevolle kennis voor rechters kan zijn binnen deze pilots. Dit sluit aan bij wat de geraadpleegde schuldenfunctionarissen en gemeentelijke schuldhulpverleners benoemen hierover. De informatie over de (werkwijze van) schuldenfunctionarissen zou volgens deze rechters dan eventueel beter kunnen landen bij rechters.

3.3 Ervaringen met uitvoering van de pilot

Zoals in hoofdstuk 2 duidelijk is geworden, worden schuldenfunctionarissen door rechters ingezet bij lopende rechtszaken wanneer er bij de gedaagde sprake is van

(problematische) schulden. De schuldenfunctionaris geeft de schuldenaar informatie over procedures, regelingen en (schuld)hulp, bijvoorbeeld over gemeentelijke schuldhulpverlening en kan de schuldenaar doorverwijzen naar deze gemeentelijke hulpverlening.

Ervaringen rechters

Alle geraadpleegde rechters hebben ervaringen opgedaan met het signaleren van schuldenaren in zittingen en het doorverwijzen naar schuldenfunctionarissen. Tijdens de interviews benoemt ruim een derde van de rechters actief dat zij zien dat schuldenproblematiek aan de orde kan zijn bij gedaagden tijdens rolzittingen, maar bijvoorbeeld ook bij familie- en jeugdrecht, strafrecht en bestuursrecht. Bij rolzittingen zijn achterstallige betalingen van huur, zorgverzekering, telefoonrekening en andere vaste lasten volgens deze rechters vaak een indicatie voor grotere financiële problemen. Bij familie- en jeugdrecht kunnen schulden bijvoorbeeld een rol spelen bij een echtscheiding. Het signaleren van de doelgroep van de pilot, mensen met schulden, is dus voor rechters tijdens verschillende zittingen een mogelijkheid.

De effectiviteit in het signaleren van deze schuldenaren tijdens de zitting, hangt volgens vier geraadpleegde rechters sterk samen met de opkomst op rolzittingen. Zij zien dat er een grote groep gedaagden is die niet komt opdagen bij rolzittingen. Enerzijds heeft dat volgens deze rechters te maken gehad met de geldende coronamaatregelen waarbij fysieke aanwezigheid ontmoedigd werd, anderzijds is er simpelweg een groot deel van de gedaagden dat verstek laat gaan. Deze rechters denken dat juist deze mensen waarschijnlijk gebaat zijn bij vroegtijdige hulp voor hun schulden omdat dit de mensen zijn die bijvoorbeeld hun post niet openen uit angst voor rekeningen en zo de dagvaarding missen, of instanties zoals de rechtbank en aanbieders van (schuld)hulp mijden.

Om bij, aanwezige, gedaagden een goed zicht te krijgen op de aard en de omvang van (eventuele) schuldenproblematiek vragen rechters door naar de financiële situatie van gedaagden wanneer zij het idee hebben dat deze problematiek er kan zijn. De geraadpleegde rechters geven aan dat zij goed zicht kunnen krijgen op de financiële problematiek van gedaagden. Tien rechters benoemen daarbij dat een actieve en open houding van een rechter ervoor kan zorgen dat de schuldenproblematiek van de gedaagde bespreekbaar wordt. Zij zien dat schuldenproblematiek vaak een grote last is voor gedaagden. Met actief doorvragen naar de financiële situatie, de juiste snaar weten te vinden en een open sfeer te creëren, komt uiteindelijk altijd boven tafel wat er speelt. Deze actieve en open manier van

doorvragen naar schuldenproblematiek kan afhangen van de opvattingen van een rechter over zijn of haar taak en autoriteit als rechter.

'Wanneer de gedagvaardigde een rekening niet heeft betaald gaat het vaak om ziektekosten of andere huis-, tuin- en keukenrekeningen. Als ik de indruk krijg dat er geen geld is om deze te betalen, of wanneer een gedaagde dat zelf aangeeft, dan vraag ik altijd door op de financiële situatie. Als er enigszins sprake is van financiële problemen vraag ik altijd door.'

(Geraadpleegde kantonrechter)

De maatschappelijke rol van de rechter is voor sommige respondenten en collega's om hen heen nog weleens een discussiepunt. Zo geeft een respondent aan dat hulpverlening niet de taak van een rechter is, en te veel doorvragen op de persoonlijke situatie van een gedaagde daardoor ongemakkelijk kan voelen. Ook geeft een respondent aan dat het zo kan zijn dat rechters liever bij hun rol willen blijven om een uitspraak te doen in een geschil, en zich verder niet willen inmengen omdat dat in hun opvatting niet de rol van een rechter is. Aan de andere kant geven vier rechters aan dat juist daarvoor verwijzen naar een schuldenfunctionaris - buiten de zaak om - een goede inzet is.

Zeven rechters plaatsen een kanttekening bij deze wijze van signaleren van gedaagden met schulden. Zij geven aan een goed beeld te kunnen krijgen van de financiële problematiek van gedaagden maar willen daarbij wel benoemen dat zij geen zicht hebben op het eventueel verzwijgen van schulden door gedaagden. Zij merken daarbij op dat tijdens een rolzitting het contact met gedaagde maar kort is en als een gedaagde niet over zijn of haar schulden praat, een rechter verder geen stappen meer kan ondernemen. Deze rechters verwachten dat deze groep gedaagden waarschijnlijk ook niet open zal staan voor doorverwijzing naar de schuldenfunctionaris.

Verder kunnen zich in het doorvraagproces obstakels voordoen waardoor het langer duurt of het voor rechters ingewikkelder is om een goed beeld te krijgen van de schuldenproblematiek van gedaagden. Deze obstakels zijn weg te nemen door de eerdergenoemde actieve en open houding van rechters en goede bekendheid van rechters met de pilot.

Deze obstakels zijn:

- Heersende schaamte rondom het onderwerp schulden. Zeker tijdens een rolzitting waar meerdere gedaagden aanwezig zijn, is het voor gedaagden soms lastig om over hun schulden te praten (zes keer genoemd).
- Alertheid op de mogelijkheid tot doorverwijzing wanneer een schuldenfunctionaris niet fysiek aanwezig is. Fysieke aanwezigheid van een schuldenfunctionaris werkt om rechters alert te houden op het doorvragen naar schuldenproblematiek en de mogelijkheid tot doorverwijzing (drie keer genoemd).
- Aanwezige gedaagden hebben geen schriftelijk verweer gegeven en hebben daardoor geregeld een taalachterstand en/of zijn niet digitaal vaardig. (Digi)taalachterstand kan een obstakel zijn bij het achterhalen van schuldenproblematiek tijdens een zitting (twee keer genoemd).

Wanneer rechters zicht hebben gekregen op de schuldenproblematiek van gedaagden is voor hen de volgende stap in het proces om na te gaan of een verwijzing naar de schuldenfunctionaris zinvol en mogelijk is. Vrijwel alle rechters (16) geven aan dat schuldenaren vaak al een hulpaanbod hebben - naar schatting bij de helft van de aanwezige gedaagden - waarover met hun schuldenproblematiek is gesproken. Deze rechters geven aan dat er veelal al een bewindvoerder betrokken is bij gedaagden. Ook merken rechters werkzaam bij de rechtbanken Den Haag en Limburg, locatie Roermond, op dat het geregeld voorkomt dat gedaagden al in een schuldhulpverleningstraject bij de gemeente zitten. Daarnaast zien de rechters die (ook) actief zijn buiten het kantongerecht dat partijen door hun advocaat al op weg worden geholpen wanneer het gaat om het oplossen van schulden. De geraadpleegde rechters verwijzen in deze gevallen niet meer door naar de schuldenfunctionaris. Ook wordt door de rechter gecontroleerd of de gedaagde woonachtig is in een gemeente die is aangesloten bij de pilot.

'Het komt vaak voor dat gedaagden al onder bewind staan, of dat er al een schuldhulpverleningstraject bij de gemeente loopt. Vaak is er al hulp gezocht en dan is doorverwijzing naar de schuldenfunctionaris niet zinvol. Mensen die aanwezig zijn bij rolzittingen hebben de stap naar de rechtbank al gemaakt; zij zijn gemotiveerd om iets te doen. Deze mensen hebben vaak zelf al hulp gezocht. De schuldenfunctionaris bereikt zo niet de mensen die nog gemotiveerd moeten worden om hulp te zoeken.'

(Geraadpleegde kantonrechter)

De laatste stap voordat rechters naar schuldenfunctionarissen doorverwijzen is na te gaan of de gedaagden met schulden, die nog geen hulpaanbod hebben, open staan voor een gesprek met een schuldenfunctionaris. Negen rechters geven aan dat deze schuldenaren in het algemeen open staan voor een gesprek met een schuldenfunctionaris, of zijn dat na enige overtuiging wel zijn. Met een open en actieve houding zijn schuldenaren volgens deze rechters snel te overtuigen van de meerwaarde van een gesprek met een schuldenfunctionaris. Toch kan het volgens vier andere rechters soms voorkomen dat gedaagden met schulden maar nog zonder hulpaanbod, niet open staan voor hulp van een schuldenfunctionaris. Zij zien dat dit schuldenaren zijn die bewust buiten beeld blijven van hulpinstanties en zelf hun schulden willen oplossen. Deze rechters verwachten dat zij geen 'bemoeienis' willen en dat voor deze groep het hulpaanbod te vroeg komt, of dat zij zelf hun schulden kunnen oplossen.

Vervolgens verwijzen rechters de gedaagden die aangeven meerdere schulden en geen hulpaanbod te hebben én openstaan voor een gesprek met de schuldenfunctionaris, door naar de schuldenfunctionaris. Acht rechters geven actief aan dat deze doorverwijzing laagdrempelig, direct en gemakkelijk verloopt. Daarbij beschouwen zij de directe bereikbaarheid van schuldenfunctionarissen als erg waardevol omdat dit drempels wegneemt voor schuldenaren. De fysieke aanwezigheid van schuldenfunctionarissen bij rolzittingen draagt bij aan deze laagdrempelige doorverwijzing; het contact tussen schuldenfunctionaris en schuldenaar kan dan direct worden gelegd, aldus zeven rechters vanuit de rechtbanken Limburg en Den Haag.

Vanwege de geldende coronamaatregelen zijn bij rechtbank Rotterdam de schuldenfunctionarissen een groot deel van de pilot niet fysiek aanwezig geweest tijdens zittingen, maar telefonisch en via e-mail oproepbaar. De schuldenfunctionaris komt de schuldenaar in dat geval in de zittingszaal ophalen. Bij rechtbank Den Haag is tijdens de geldende coronamaatregelen het telefoonnummer van de doorverwezen schuldenaar genoteerd, waarna de schuldenfunctionaris telefonisch contact opneemt met deze schuldenaar. Bij rechtbank Limburg is besloten om niet meer altijd fysiek aanwezig te zijn tijdens zittingen vanwege het lage aantal doorverwijzingen, maar wel een schuldenfunctionaris telefonisch oproepbaar te hebben. Acht rechters geven aan dat de bereikbaarheid van schuldenfunctionarissen per telefoon ook goed werkt. Toch spreken deze rechters in de meeste gevallen hun voorkeur uit voor een fysiek aanwezige schuldenfunctionaris. Het maakt het contact nog directer en persoonlijker, wat drempelverlagend werkt voor de schuldenaar. Daarnaast kan op die manier ook de schuldenfunctionaris aan het begin van de zitting worden geïntroduceerd, zoals drie geraadpleegde rechters altijd doen.

'Aan het begin van de rolzitting geef ik altijd uitleg over de zitting waarbij ik ook uitleg dat er schuldenfunctionarissen aanwezig zijn die kunnen helpen met het leggen van een link naar hulp. Ik maak hen altijd duidelijk dat wij niks aan de schulden kunnen doen, maar dat de schulden-functionarissen wel kunnen helpen iemand te vinden die dat wel kan.'

(Geraadpleegde kantonrechter)

De geraadpleegde rechters schatten dat zo'n één à twee verwijzingen naar de schuldenfunctionaris per rolzitting voorkomt. Twee rechters benoemen daarbij dat vóór de geldende coronamaatregelen meer gedaagden aanwezig waren, en daardoor ook meer doorverwezen kon worden (bijvoorbeeld 'twee à drie bij 25 tot 30 aanwezige gedaagden'). Ook geven vijf rechters aan dat buiten kanton weinig doorverwijzingen hebben plaatsgevonden, en dat kanton de juiste plek is voor de inzet van schuldenfunctionarissen. Zij zien dat eventueel bij strafrecht, bestuursrecht en familie- en jeugdrecht mogelijkheid tot doorverwijzing naar schuldenfunctionarissen bestaat, maar de telefonische bereikbaarheid van schuldenfunctionarissen ervoor zorgt dat in deze gevallen toch kan worden doorverwezen.

'Wanneer er, bij benadering, zo'n 200 zaken op rol komen, komen ongeveer tien gedaagden opdagen. Ongeveer de helft daarvan heeft betalingsproblemen en eventueel problematische schulden. Deze gedaagden zijn meestal zelf in control, of hebben al een hulptraject of bewindvoerder. Uiteindelijk zijn er één of twee die naar de schuldenfunctionaris verwezen kunnen worden.'

(Geraadpleegde kantonrechter)

Schuldenfunctionarissen

Tijdens de interviews met schuldenfunctionarissen is het proces van doorverwijzing door rechters, zoals hiervoor beschreven, besproken. De stappen, ervaringen en aandachtspunten uit dit proces - zoals door rechters omschreven - worden door schuldenfunctionarissen bevestigd. Ook (11) schuldenfunctionarissen merken actief op dat rechters goed zicht kunnen krijgen op schuldenproblematiek van gedaagden die aanwezig zijn bij zittingen. Daarbij is ook volgens hen een actieve en tactische houding van de rechter belangrijk omdat schuldenaren zich kwetsbaar moeten opstellen in zo'n situatie waar schaamte mee kan spelen. Ook deze respondenten

merken dat gedaagden in het algemeen open zijn over hun schulden wanneer het in een zitting bespreekbaar wordt gemaakt. Deze schuldenfunctionarissen voegen daar nog aan toe dat het per rechter kan verschillen hoe actief hij of zij (door)vraagt naar eventuele schuldenproblematiek.

Ook de ervaringen van de rechters met de laatste twee stappen die zij zetten voordat zij doorverwijzen naar een schuldenfunctionaris, worden onderschreven door de geraadpleegde schuldenfunctionarissen. Zij zien ook dat gedaagden met schulden veelal al hulp hebben voor hun schuldenproblematiek. Volgens tien schuldenfunctionarissen is in ongeveer de helft van de gevallen al sprake van een bewindvoerder of schuldhulpverleningstraject bij de gemeente. Voornamelijk schuldenfunctionarissen werkzaam bij de rechtbanken Den Haag en Limburg, locatie Roermond, geven dit actief aan. Daarnaast benoemen vijf schuldenfunctionarissen dat het, hoewel in mindere mate, ook voorkomt dat schuldenaren niet in gesprek willen met een schuldenfunctionaris. Deze gedaagden willen zelf hun problematiek aanpakken of willen geen bemoeienis. Naast dat deze twee situaties zich geregeld voordoen geven zes schuldenfunctionarissen aan dat zij merken dat schuldenaren in het gesprek met de schuldenfunctionaris blij zijn met het hulpaanbod.

‘Voor mensen is het soms lastig om zich bij de kantonrechter kwetsbaar op te stellen. Een rechter kan met goede vragen goed een beeld krijgen van de situatie van de gedaagde. Binnen een minuut is wel duidelijk of een gesprek met een schuldenfunctionaris waardevol kan zijn.’

(Geraadpleegde schuldenfunctionaris)

Vervolgens verwijst de rechter gedaagden met schulden maar nog zonder hulpaanbod, en na toestemming, door naar de schuldenfunctionaris.¹² Voordat de geldende coronamaatregelen fysieke aanwezigheid beperkten, waren schuldenfunctionarissen bij de drie rechtbanken fysiek aanwezig tijdens rolzittingen. Acht schuldenfunctionarissen geven aan dat zij merken dat hun fysieke aanwezigheid in de zittingszaal ervoor zorgt dat rechters alerter zijn op de mogelijkheid van doorverwijzen naar schuldenfunctionarissen. Wanneer schuldenfunctionarissen aanwezig zijn kunnen zij ook worden geïntroduceerd door de rechter. De voorgaande beschreven ervaringen van rechters bevestigen dit. Toch geven ook vijf schuldenfunctionarissen aan dat fysieke aanwezigheid tijdens zittingen niet tijdsefficiënt is. Zij zijn zo'n drie uur per kantonzitting aanwezig van waaruit één tot twee verwijzingen voortkomen. Daarnaast zien zij dat de pilot steeds bekender wordt onder rechters en dat het telefonisch oproepbaar zijn ook goed werkt.

'Er zijn vaak één tot drie doorverwijzingen naar een schuldenfunctionaris bij een zitting van drie uur. Een signaal krijgen om ter plekke naar de zitting te komen werkt dan efficiënter dan de hele zitting aanwezig te zijn. Het enige verschil is dat rechters misschien alerter zijn op de inzet van schuldenfunctionarissen wanneer zij fysiek aanwezig zijn. Maar het gebeurt steeds meer dat de pilot 'tussen de oren' van rechters zit. Dan kunnen ze ons bellen of mailen.'

(Geraadpleegde schuldenfunctionaris)

Tijdens de geldende coronamaatregelen zijn bij de drie rechtbanken de schuldenfunctionarissen telefonisch en bij rechtbank Rotterdam via de mail, oproepbaar geweest. Ook zijn zij op deze manier oproepbaar wanneer doorverwezen wordt naar een schuldenfunctionaris tijdens zittingen waar een schuldenfunctionaris bij voorbaat al niet fysiek aanwezig is. Gezien het aantal doorverwijzingen en tijdsinvestering per

12 Evenals bij de geraadpleegde rechters is uit de gesprekken met de schuldenfunctionarissen naar boven gekomen dat de meeste verwijzingen vanuit kanton komen. Zes schuldenfunctionarissen benoemen dat bij kanton de link met financiële problematiek ook eenmaal sneller is gelegd dan bij bijvoorbeeld familie- en jeugdrecht. Ook merken de schuldenfunctionarissen dat kantonrechters goed bekend zijn met de pilot en er geen advocaat of eisende partij aanwezig is waardoor doorverwijzing sneller zal plaatsvinden. Drie schuldenfunctionarissen geven daarnaast aan dat ook meldingen vanuit bestuursrecht komen. Daarnaast is het ook mogelijk dat gedaagden, of hun advocaat, zich aanmelden via de aanmeldbalie. Slechts één respondent geeft actief aan zo met een schuldenaar te hebben gesproken.

kantonzitting, is bij rechtbank Limburg besloten om per 1 juli 2021 niet meer fysiek aanwezig maar telefonisch oproepbaar te zijn. Wanneer een schuldenfunctionaris bij oproep niet direct beschikbaar is (bijvoorbeeld vanwege geldende coronamaatregelen) neemt een schuldenfunctionaris zelf contact op met de schuldenaar.

Na doorverwijzing of aanmelding volgt een intakegesprek met de schuldenaar. Bij fysieke aanwezigheid van de schuldenfunctionaris (tijdens de zitting, of na oproep) wordt de schuldenaar meegenomen naar een aparte ruimte. Tijdens beperkende coronamaatregelen of wanneer geen ruimte beschikbaar is, vindt de intake soms ook op een rustige plek op de gang of in de zittingszaal plaats. Daarnaast, wanneer een schuldenfunctionaris niet fysiek aanwezig is of kan zijn, wordt de intake bij de rechtbanken Rotterdam en Den Haag telefonisch afgenomen. Vijf geraadpleegde schuldenfunctionarissen van deze rechtbanken geven aan dat een fysiek gesprek voor hen de voorkeur heeft boven een telefonische intake. Ze merken dat het gesprek en contact persoonlijker is, waardoor meer ruimte is voor vragen van een schuldenaar en makkelijker een afspraak kan worden gemaakt, zeker wanneer er sprake is van een taalachterstand.

Tijdens de intake worden contactgegevens genoteerd op een intakeformulier, evenals de type en hoogte van de schulden (wanneer daar zicht op is). De schuldenaar ontvangt een kopie van het intakeformulier. De geraadpleegde schuldenfunctionarissen hebben uiteenlopende ervaringen met de duur van een intakegesprek. Bij rechtbank Den Haag, waar gesprekken vaker in de zittingszaal of op de gang plaatsvinden, geven respondenten aan dat een gesprek kort kan duren, bijvoorbeeld maar vijf minuten. Wanneer een gesprek fysiek en in een aparte ruimte plaatsvindt, zoals bij rechtbank Limburg meestal gebeurt, kan een gesprek driekwartier duren. Deze respondenten geven aan dat zij ook de tijd nemen om gedaagde te vertellen over de pilot, en ruimte nemen om de schuldenaar zijn of haar verhaal te laten doen. Vier schuldenfunctionarissen merken op dat zij in een gesprek met schuldenaren soms merken dat zij slechte ervaringen hebben gehad met de gemeente, of dat zij een verkeerd beeld hebben van wat gemeentelijke schuldhulp wel en niet inhoudt. Tijdens de intake kan de schuldenfunctionaris juist informeren over de mogelijkheden met, en de voordelen van, een gesprek met de gemeente.

'Sommige schuldenaren hebben slechte ervaringen gehad met de gemeente. Dan is het de kunst om het toch weer het vertrouwen te geven dat ze ditmaal goed geholpen zullen worden.'

(Geraadpleegde schuldenfunctionaris)

Na de intake wordt het intakeformulier, bij de rechtbanken Rotterdam en Den Haag, naar de deelnemende gemeente gestuurd.¹³ De schuldenfunctionarissen van deze rechtbanken hebben een direct mailadres en/of een digitale omgeving waarnaar de intake verzonden wordt. De gemeente bevestigt de ontvangst en maakt binnen vijf dagen (Rotterdam) of twee weken (Den Haag) een afspraak met de schuldenaar. Bij rechtbank Limburg maken de schuldenfunctionarissen samen met de schuldenaar na intake een afspraak bij de gemeente waar hij of zij woonachtig is. De geraadpleegde respondenten geven aan dat dit in ongeveer twee derde van de gevallen lukt. Wanneer direct contact met de gemeente niet lukt belt de schuldenfunctionaris de gemeente later opnieuw, waarna gemeente een afspraak maakt de schuldenaar.

Gemeentelijke schuldhulpverlening

De gemeentelijke schuldhulpverleners komen in het proces van signaleren en doorverwijzen van schuldenaren vanuit de rechtbank voor het eerst in zicht nadat de schuldenfunctionaris een gedaagde heeft doorverwezen naar de gemeente. De schuldenfunctionaris informeert de gemeente per mail of telefoon over de betreffende casus.

Over het algemeen verloopt het proces van doorverwijzing volgens de gemeentelijke schuldhulp-verleners goed. Binnen de pilot ligt de focus op een warme overdracht van rechtbank naar gemeente. In het kader daarvan benoemen twee respondenten actief dat het van belang is dat de schuldenfunctionaris enige achtergrondkennis heeft van schuldenproblematiek en de processen in de schuldhulpverlening. Deze kennis helpt de schuldenfunctionaris om een gedaagde met schulden goed op te kunnen vangen, de juiste informatie bij deze persoon op te halen en vervolgens naar de juiste partij door te kunnen verwijzen.

13 Bij de pilot van rechtbank Limburg nemen alle Limburgse gemeenten deel. Bij rechtbank Den Haag nemen de gemeenten Den Haag en (inmiddels) Delft en Zoetermeer deel. Bij rechtbank Rotterdam neemt de gemeente Rotterdam deel aan de pilot.

'Er worden maar weinig personen naar ons doorverwezen, ik denk dat we nog niet op twee handen vol uitkomen. We hadden verwacht dat er met de instelling van schuldenfunctionarissen een hoos aan aanvragen zou binnenkomen, maar dit valt mee. We zouden graag meer doorverwijzingen krijgen.'

(Geraadpleegde gemeentelijke schuldhulpverlener)

Veel gemeentelijke schuldhulpverleners (met name uit de regio Limburg en Den Haag) geven aan dat het aantal doorverwijzingen lager is dan zij hadden verwacht (tien keer genoemd). Zoals rechters en schuldenfunctionarissen aangeven die werkzaam zijn bij deze rechtbanken, komt dat omdat veel van de gedaagden met schulden op deze locatie al een hulpaanbod hebben, en daardoor niet doorverwezen worden naar de schuldenfunctionaris.

Nadat er vanuit de schuldenfunctionaris een doorverwijzing naar de gemeente is ingezet, neemt de gemeente contact op met de betrokken schuldenaar. Hoe snel er contact wordt opgenomen met de schuldenaar, verschilt verder per gemeente, medewerker en soms ook per type doorverwijzing (zoals wanneer een schuldenfunctionaris een 'spoedverwijzing' doet wanneer sprake is van een woningontruiming). Eén gemeentelijke schuldhulpverlener merkt bijvoorbeeld op dat er met schuldenaren die door de schuldenfunctionaris worden doorverwezen, sneller een afspraak wordt gemaakt dan met schuldenaren die via andere kanalen bij de gemeente in beeld komen.

Vijf gemeentelijke schuldhulpverleners merken actief op dat er met een deel van de doorverwezen schuldenaren geen duurzaam hulptraject kan worden opgestart. Op verschillende momenten in het proces van schuldhulpverlening, vallen schuldenaren uit. Zij zijn na de doorverwijzing niet meer bereikbaar, komen niet opdagen op de eerste afspraak bij de gemeente of vallen na de start van een traject uit. Deze uitval heeft invloed op de effecten van de inzet van schuldenfunctionarissen, waar in hoofdstuk 4 verder op ingegaan wordt.

3.4 Ervaringen in samenwerking

Tot slot wordt in dit hoofdstuk de ervaringen rondom de samenwerking binnen de rechtbank belicht. In hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat verschillende terugkoppelmomenten wenselijk zijn voor een goed verloop van de pilot. Daarom worden ook de ervaringen van respondenten over de samenwerking tussen de rechtbank en gemeenten besproken.

Binnen de rechtbank

In de gesprekken met rechters en schuldenfunctionarissen is duidelijk geworden dat het contact tussen rechters en schuldenfunctionarissen vooral kort en informeel is. Vijf rechters zeggen dat zij weinig contact hebben met schuldenfunctionarissen, omdat het contact voor hen enkel blijft bij gedaagden verwijzen naar de schuldenfunctionarissen. Dit korte contact wordt niet als een belemmering ervaren. Een geraadpleegde rechter geeft bijvoorbeeld aan dat deze strikt faciliterende rol goed past bij de taak van de rechter omdat het aanbieden van hulpverlening geen taak van de rechter is. En zoals in paragraaf 3.3 gezegd geven zowel rechters als schuldenfunctionarissen aan dat de doorverwijzing van schuldenaren laagdrempelig, direct en gemakkelijk verloopt. Schuldenfunctionarissen worden door rechters als direct bereikbaar ervaren, en schuldenfunctionarissen geven aan dat de pilot steeds bekender wordt onder rechters en zij hen goed weten te vinden.

Na doorverwijzing van een schuldenaar naar een schuldenfunctionaris vindt terugkoppeling voor de meerderheid van de rechters op een informele manier plaats. Tien rechters geven actief aan dat zij zelf om terugkoppeling vragen bij een schuldenfunctionaris wanneer zij dat willen, of dat kort in de wandelgangen of na een zitting wordt besproken hoe het gesprek tussen gedaagde en schuldenfunctionaris is verlopen. Zij begrijpen dat een formele terugkoppeling per doorverwezen gedaagde veel werk zou zijn voor schuldenfunctionarissen. Acht geraadpleegde rechters hebben ook geen behoefte aan zo'n terugkoppeling op individueel niveau.

'Ik zou het prettig vinden om meer van het werk van de schuldenfunctionaris te zien en te weten. Hoe het er achter de schermen aan toe gaat, hoe zij de zittingen ervaren, hoeveel succesvolle doorverwijzingen er zijn geweest, wat misschien indicatoren zijn voor een succesvolle doorverwijzing en of ze nog feedback hebben op de rechters in het proces van signaleren en doorverwijzen.'
(Geraadpleegde kantonrechter)

Voor tien rechters bestaat er wel behoefte aan een bepaalde bredere mate van terug-koppeling. Zij zouden een meer algemene terugkoppeling over de inzet van de pilot in het algemeen waardevol vinden. Zij zijn bijvoorbeeld benieuwd naar de effecten van de pilot. Zij geven daarbij aan dat zij een terugkoppeling op dit niveau niet alleen persoonlijk interessant vinden, maar ook zal bijdragen aan een grotere mate van betrokkenheid bij de pilot en een beter inzicht geven in leerpunten die rechters mee kunnen nemen in het signaleren en doorverwijzen van gedaagden met schulden naar de schuldenfunctionaris.

Samenwerking rechtbank en gemeente

Wanneer het gaat om de samenwerking tussen de rechtbank en gemeente geven zes schuldenfunctionarissen actief aan dat zij het contact met de gemeente als laagdrempelig ervaren. Zij geven daarbij aan dat zij de juiste contactgegevens in bezit hebben om direct en met vaste personen contact te hebben over de pilot en de doorverwijzingen vanuit de rechtbank. Vier schuldenfunctionarissen geven aan dat een direct aanspreekpunt bij de gemeente belangrijk is, en daar binnen de pilot ook behoefte aan is. Zij hebben in de beginfase van de pilot ervaren dat contactpersonen van de gemeente niet altijd bereikbaar waren waardoor de effectiviteit van doorverwijzing soms verloren kon gaan. Daarnaast geven twee schuldenfunctionarissen werkzaam bij rechtbank Limburg aan dat, aangezien veel verschillende gemeenten betrokken zijn, het gedurende de pilot een aandachtspunt blijft om gemeenten actief te betrekken en verwachtingen met elkaar af te stemmen. Gemeenten worden zo, blijvend, gemotiveerd om mee te werken aan een soepel verloop van de pilot.

In de vorige paragraaf 3.3 is ingegaan wat de ervaringen zijn van verschillende betrokkenen als het gaat om het doorverwijzen van schuldenaren naar de gemeente en het maken van een afspraak bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Alle geraadpleegde schuldenfunctionarissen van rechtbank Rotterdam geven aan dat zij, na doorverwijzing, altijd een terugkoppeling van de gemeente krijgen of de afspraak met de schuldenaar is doorgegaan en wat het vervolgtraject wordt. Ook drie geraadpleegde schuldenfunctionarissen van rechtbank Limburg geven aan deze terugkoppeling te krijgen. De geraadpleegde schuldenfunctionarissen van rechtbank Den Haag geven aan juist geen terugkoppeling te ontvangen van de gemeente. Zij geven allen aan dat zij een terugkoppeling wel waardevol zouden vinden omdat zicht op effecten hen zou motiveren.

Daarnaast geeft de helft van de geraadpleegde schuldenfunctionarissen, werkzaam bij alle drie de rechtbanken, aan dat er een periodieke afstemming plaatsvindt tussen de rechtbank en de gemeente. Bij alle drie de rechtbanken vindt dit overleg elk kwartaal plaats. Niet alle schuldenfunctionarissen zijn aanwezig bij dit overleg. Tijdens dit overleg worden de doorverwijzingen in algemene zin doorgenomen en is er ruimte voor evaluatie en verbeterpunten.

De geraadpleegde gemeentelijk schuldhulpverleners kunnen vanuit hun perspectief niet allemaal een even uitgebreid oordeel geven over het contact met schuldenfunctionarissen. Zij hebben zelf namelijk niet allemaal direct contact gehad met de schuldenfunctionarissen. Wel geven de gemeentelijke schuldhulpverleners aan dat de doorverwijzingen over het algemeen goed lopen en dat zij het contact met de schuldenfunctionarissen als positief beoordelen. Wanneer gemeentelijke schuldhulpverleners meer in de breedte naar het contact met de rechtbank kijken, merkt een aantal van hen op dat dit contact is verbeterd ten opzichte van voorheen (vijf keer genoemd). Sinds de start van de pilot is er zowel vanuit rechtbanken als gemeenten geïnvesteerd in de onderlinge relatie, wat een positieve uitwerking heeft gehad op het soepele verloop van doorverwijzen van schuldenaren.

Zoals hierboven genoemd geven de meeste gemeenten (per mail) een terugkoppeling aan de rechtbank over de afspraak met en het vervolgtraject van de schuldenaar. Uitzonderingen hierop zijn de gemeenten Delft en Den Haag. Een schuldhulpverlener uit Den Haag geeft aan dat die terugkoppeling AVG-technisch nu nog niet mogelijk is. Wel staat het geven van terugkoppeling aan schuldenfunctionarissen op de planning.

SAMENVATTEND

- In het algemeen zijn de verschillende typen respondenten tevreden over hoe de pilots zijn voorbereid en worden uitgevoerd.
- Tijdens de voorbereiding zijn het afstemmen van werkprocessen tussen rechtbank en gemeente, tijd nemen voor het goed informeren van rechters en schuldenfunctionarissen en hun kennis over (de wereld van) schulden en schuldhulpverlening belangrijke aandachtspunten geweest.
- De doelgroep van de pilots, namelijk gedaagden met schulden, worden gesignaleerd in de rechtbank; rechters krijgen met een open houding goed zicht op deze doelgroep. Deze gedaagden staan in het algemeen ook open voor verwijzing naar een schuldenfunctionaris.
- Ongeveer de helft van de aanwezige gedaagden met schulden heeft al een hulpaanbod. Voor hen is doorverwijzing naar een schuldenfunctionaris niet meer nodig.
- Belangrijk voor een goed verloop van de pilot is alertheid van rechters op de mogelijkheid tot doorverwijzing, directe bereikbaarheid van schuldenfunctionarissen en goed contact tussen rechtbank en gemeente.
- Terugkoppeling vindt niet altijd plaats. Zowel schuldenfunctionarissen als rechters vinden terugkoppeling waardevol om zicht te houden op effecten en om gemotiveerd en betrokken te blijven. Voor rechters is de terugkoppeling in algemene zin voldoende.

Resultaten en effecten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een blik geworpen op de behaalde resultaten en ervaren effecten van de pilots schuldenfunctionarissen bij de drie pilotrechtbanken. In paragraaf 4.2 wordt allereerst ingegaan op de aantallen doorverwezen schuldenaren vanuit de rechtbanken. In paragraaf 4.3 worden de ervaren effecten door de verschillende geraadpleegde respondenten besproken.

4.2 Doorverwijzingen

Zoals in hoofdstuk 2 is benoemd, is het doel van de pilots om met de inzet van schulden-functionarissen enerzijds bij te dragen aan de (vroegtijdige) signalering van mensen met schulden en anderzijds aan het toeleiden naar een passend trajectaanbod bij de gemeentelijke schuldhulp-verlening voor deze schuldenaren. In het vorige hoofdstuk is al duidelijk geworden dat de pilot voorziet in het eerste subdoel, rechters signaleren inderdaad mensen met schulden tijdens zittingen. Wanneer zij voldoen aan de voorwaarden om doorverwezen te worden, brengt de rechter deze gedaagden in contact met de schuldenfunctionaris. In deze selectie door rechters komen schuldenaren aan het licht die al een hulpaanbod hebben en daardoor niet in gesprek gaan met de schuldenfunctionaris. Dit geldt voor ongeveer de helft van de aanwezige gedaagden met schulden. In mindere mate zijn ook de ontbrekende behoefte aan een hulpaanbod en het niet woonachtig zijn in een aangesloten gemeente van invloed op de doorverwijzingen door een rechter naar een schuldenfunctionaris. Na deze selectie wordt verwezen naar de schuldenfunctionaris die vervolgens met de schuldenaar in gesprek gaat en doorverwijst naar de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Onderstaande tabel 4.1 geeft weer hoeveel schuldenaren vanuit de verschillende pilotrechtbanken zijn doorverwezen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Tabel 4.1 Aantallen doorverwijzingen vanuit pilotrechtbanken naar aangesloten gemeenten

Rechtbank	2019	2020	Tot 1 juli 2021	Totaal
Limburg	n.v.t.	37	9	46
Rotterdam	9	33	28	70
Den Haag	n.v.t.	45	27	72
				188

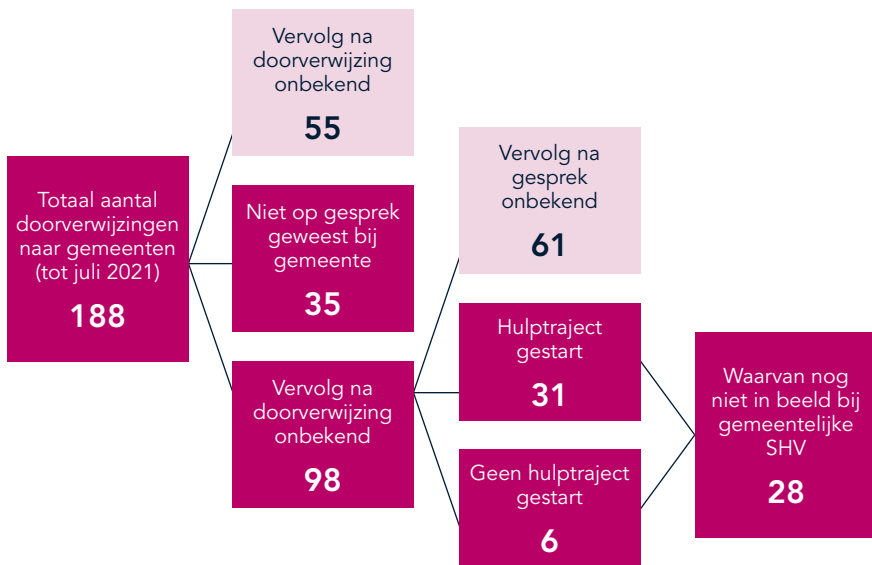
Bron: Registratie van pilotrechtbanken en aangesloten gemeenten en kredietbanken

Enkel rechtbank Rotterdam is in december 2019 al gestart met de inzet van schuldenfunctionarissen. In 2020 zijn gemiddeld 38 schuldenaren per rechtbank doorverwezen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat, zoals ook in het vorige hoofdstuk is besproken, geldende coronamaatregelen beperkend hebben gewerkt voor de inzet van schuldenfunctionarissen. In het tweede kwartaal van 2020 hebben veel zittingen niet (fysiek) plaatsgevonden, de rest van dat jaar is fysieke aanwezigheid voor zowel gedaagden als schuldenfunctionarissen niet vanzelfsprekend geweest. In het eerste halfjaar van 2021 is bij de rechtbanken Den Haag en Rotterdam dan ook een sprong gemaakt in de aantallen doorverwezen schuldenaren met bijna 30 doorverwijzingen per rechtbank. Voor de rechtbank Limburg zijn dit er 9 geweest. Er is geen verklaring gevonden voor dit verschil. In totaal zijn in de looptijd van de pilot tot 1 juli 2021 188 schuldenaren doorverwezen vanuit de drie pilotrechtbanken naar aangesloten gemeentelijke schuldhulpverlening.

Vanuit de registratie van de doorverwezen schuldenaren van zowel de rechtbank als gemeentelijke schuldhulpverlening, is van 133 schuldenaren bekend of zij op gesprek zijn geweest bij de gemeente (zie figuur 4.1). De verschillende rechtbanken krijgen niet altijd teruggekoppeld of de doorverwezen schuldenaar is verschenen en zodoende wordt dit niet geregistreerd. Andersom wordt bij de gemeente niet altijd geregistreerd of schuldenaren gesignaleerd zijn bij de rechtbank of via een ander kanaal bij de gemeente zijn gekomen. Van deze 133 schuldenaren zijn 98 op gesprek geweest bij de gemeente (74%). Van de overige 35 is bekend dat zij niet op gesprek zijn verschenen, en vervolgens niet meer te bereiken zijn (de gemeente probeert

meerdere malen om opnieuw contact op te nemen met deze schuldenaren) of niet meer bereid zijn tot een gesprek met de gemeente.

Figuur 4.1 Aantallen vervolgtraject na doorverwijzing vanuit pilotrechtbanken



Bron: Registratie van pilotrechtbanken en aangesloten gemeenten en kredietbanken

Zoals in figuur 4.1 is weergegeven is vervolgens van 37 doorverwezen schuldenaren bekend of zij na doorverwijzing vanuit de pilotrechtbanken een schuldhulpverleningstraject zijn gestart, en of zij eventueel al bekend waren bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Voor 31 doorverwezen schuldenaren is een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject ingezet (84% bij N=37). Slechts zes doorverwezen schuldenaren zijn niet gestart met een hulptraject. Dit kan zijn omdat deze schuldenaren na het eerste gesprek niet meer reageren op de contactpogingen van hun trajectbegeleider, het niet eens zijn met het hulpaanbod, of al bekend zijn bij de gemeentelijke schuldhulpverlening en al in een hulptraject zitten. Van de 37 doorverwezen schuldenaren die op gesprek zijn geweest bij de gemeente en waarvan het vervolgtraject bekend is, waren er 28 nog niet in beeld bij de gemeentelijke schuldhulpverlening (76% bij N=37). Voor deze schuldenaren is dus

sprake van toeleiding van nieuwe cliënten naar de gemeentelijke schuldhulpverlening via de inzet van schuldenfunctionarissen. Overigens hoeft dit niet altijd te betekenen dat voor de schuldenaren die al wel bekend waren bij de gemeente geen hulpaanbod is gedaan. Dankzij de signalering in de rechtbank en doorverwijzing door de schuldenfunctionaris heeft de gemeente in sommige gevallen een passender hulpaanbod kunnen doen dan al is ingezet.

4.3 Ervaren effecten

In de interviews met rechters, schuldenfunctionarissen en gemeentelijke schuldhulpverleners zijn ook de ervaren resultaten en effecten van de pilot besproken. Vijf gemeentelijke hulpverleners vinden het moeilijk om te oordelen over de effecten van de inzet van schuldenfunctionarissen vanwege het lage aantal doorverwijzingen. In lijn met de mate waarin rechters aangeven weinig tot geen terugkoppeling te ontvangen geeft het merendeel van hen (14 respondenten) aan ook geen zicht te hebben op de totale effecten van de inzet van schuldenfunctionarissen.

Daarnaast geven drie geraadpleegde rechters aan dat zij zich afvragen of de inzet van schuldenfunctionarissen daadwerkelijk effect gaat hebben op het terugdringen van de schuldenproblematiek. Zij hebben vanuit hun eigen ervaring nog maar weinig doorverwijzingen kunnen doen en verwachten daarom dat de effectiviteit van de pilot niet hoog zal zijn. Toch kunnen rechters wel uitspraken doen over de zichtbare uitwerking die de inzet van schuldenfunctionarissen heeft in de zittingszaal.

Signalering

Geraadpleegde rechters zien dat de inzet van schuldenfunctionarissen in de rechtszaal een zichtbare uitwerking heeft op een waardevolle signalering van schuldenaren. In het vorige hoofdstuk is al duidelijk geworden dat per zitting één à twee schuldenaren naar de schuldenfunctionaris verwezen kunnen worden. Ook de geraadpleegde schuldenfunctionarissen merken dat de inzet van de pilot bijdraagt aan een signalering van mensen met schulden die gebaat zijn bij hulpverlening.

Twee schuldenfunctionarissen geven zelfs aan dat zij weleens zien dat gedaagden met schulden al op zoek zijn gegaan naar hulp. Dit kan gemeentelijke schuldhulpverlening zijn, maar ook anders, waarbij deze weg naar hulp niet is gevonden of de hulp niet aansloot bij wat betreffende schuldenaar nodig had.

Wanneer het gaat over de resultaten geven vijf schuldenfunctionarissen en zeven gemeentelijke schuldhulpverleners aan dat zij hadden gehoopt op hogere aantallen doorverwezen schuldenaren. Dit zijn voornamelijk schuldenfunctionarissen werkzaam

bij rechtbank Limburg, locatie Roermond, en gemeentelijke schuldhulpverleners uit deze regio. Zoals eerder in dit rapport gezegd, zien zowel rechters als schuldenfunctionarissen dat op deze locatie veel gedaagden met schulden al een hulpaanbod hebben, waardoor doorverwijzing naar de schuldenfunctionaris niet plaatsvindt. Andere oorzaken die al zijn benoemd en volgens respondenten effect kunnen hebben op de aantallen doorverwijzingen zijn de lage opkomst tijdens zittingen (al dan niet door geldende coronamaatregelen) en de ontbrekende behoefte aan hulp. Toch geven gemeentelijke schuldhulpverleners aan dat zij blij zijn met elke signalering en doorverwijzing die vanuit signaalpartners komen, zo dus ook de rechtbank.

'Er zijn mensen die zich schamen voor schulden, de weg niet weten naar hulp, de taal niet kennen of zoveel problemen hebben dat ze geen envelop meer openmaken. Deze mensen komen eerder terecht bij de rechtbank dan de gemeente, daarom is het een goede ingang.'

(Geraadpleegde schuldenfunctionaris)

Zinvolle doorverwijzing

De inzet van schuldenfunctionarissen heeft ook effect op de manier waarop mensen met schulden terecht komen bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Vijf rechters en drie schuldenfunctionarissen van de rechtbanken Rotterdam en Limburg geven aan dat in de warme overdracht naar de gemeente een laagdrempelig contact wordt bewerkstelligd. Zij merken daarbij op dat in deze overdracht ruimte is voor de context waarin schuldenaren zich bevinden en dat de schuldenaar dus niet zelf naar de juiste contactpersoon bij de gemeente hoeft te zoeken. De drempel voor schuldenaren om (bijvoorbeeld op advies van een rechter) zelf contact op te nemen met de gemeente wordt met de inzet van schuldenfunctionarissen weggenomen.

Volgens twee gemeentelijke schuldhulpverleners wordt er door de gemeente ook meer persoonlijk gereageerd op doorverwijzingen vanuit de rechtbank dan op de signalen van andere partners. Waar de gemeente op basis van andere signalen met name brieven naar schuldenaren stuurt (waarop de respons laag is) gaat de gemeente met de door de schuldenfunctionarissen doorverwezen schuldenaren persoonlijk in gesprek. De verwachting is dat de warme overdracht en het persoonlijke contact naar aanleiding van de doorverwijzing ertoe leidt dat meer schuldenaren in contact komen met de gemeente.

'Mensen geven zelf aan dat ze moeilijk in gesprek komen met de juiste persoon bij de gemeente. Het lijntje met de schuldenfunctionaris loopt van de rechtbank naar de gemeente; zij kunnen de juiste persoon vinden. Met deze insteek willen schuldenaren ook vaak wel in gesprek met de schuldenfunctionaris gaan. De gemeente wordt namelijk als niet-benaderbaar ervaren.'

(Geraadpleegde kantonrechter)

Zo signaleert en verwijst de rechtbank dus (ook) schuldenaren die nog niet bekend zijn bij de gemeente. De helft van de geraadpleegde schuldenfunctionarissen zien dat deze schuldenaren geen weet hebben van gemeentelijke schuldhulpverlening of daar een verkeerd beeld over hebben. Deze schuldenfunctionarissen zijn van mening dat er dus een zinvolle signalering en doorverwijzing plaatsvindt aangezien zij kunnen informeren over, en doorverwijzen naar, deze gemeentelijke schuldhulpverlening en dat met een vroegtijdige signalering meer ellende voorkomen kan worden. Deze schuldenfunctionarissen benadrukken dat de inzet van schuldenfunctionarissen zo een onderdeel is van de aanpak van een groter maatschappelijk probleem.

'Door de inzet van schuldenfunctionarissen kan de gemeente mensen bereiken die zij eerder niet hebben kunnen bereiken. Mensen die loslopen met hun schulden worden nu door de schuldenfunctionaris op de rails gezet naar de gemeente. Dat loopt nu goed, en daaruit blijkt dat de pilot wel werkt.'

(Geraadpleegde schuldenfunctionaris)

Vier gemeentelijke schuldhulpverleners zien dat een vrij groot deel van de doorverwezen schuldenaren – inderdaad – nog niet bij hen in beeld waren. Twee van hen maken een schatting van het percentage doorverwezen schuldenaren dat zij nog niet in beeld hadden, namelijk (zeker) 50% respectievelijk 90%. In de vorige paragraaf hebben de doorverwijzingscijfers laten zien dat 76% van de doorverwezen schuldenaren (waarvan deze gegevens bekend zijn) nog niet bij de gemeente bekend is. Het kan dus voorkomen dat doorverwezen schuldenaren soms al wel in beeld zijn, bijvoorbeeld vanuit een andere signaalpartner op het gebied van wonen of energie. Toch hoeft dit niet te betekenen dat de doorverwijzing niet nuttig is. Eerder is al gezegd dat dankzij de doorverwijzing door de schuldenfunctionaris de gemeente in sommige gevallen een passender hulpaanbod kunnen doen dan al was ingezet.

'Door de inzet van de schuldenfunctionaris heeft de gemeente klanten eerder in beeld gekregen. Van de klanten die doorverwezen worden, was zo'n 90% nog niet in beeld bij de gemeente.'

(Geraadpleegde gemeentelijke schuldhulpverlener)

Tot slot is door de geraadpleegde gemeentelijke schuldhulpverleners tijdens de interviews ook een blik geworpen op de toeleiding naar een schuldhulpverleningstraject voor de doorverwezen schuldenaren vanuit de rechtbank. In de vorige paragraaf is gezien dat 74% (waarvan dit bekend is) op gesprek komt bij de gemeente en voor 84% (waarvan dit bekend is) een hulpverleningstraject is ingezet. Twee gemeentelijk schuldhulpverleners hebben het idee dat doorverwezen schuldenaren over het algemeen gemotiveerd zijn om schulden op te lossen en goed voorbereid zijn op het proces. Toch vindt er dus wel enige mate van uitval plaats na de doorverwijzing vanuit de rechtbank. Vijf gemeentelijke schuldhulpverleners zien dat doorverwezen schuldenaren niet altijd bereikbaar zijn wanneer de gemeente een afspraak wil inplannen, niet komen opdagen op afspraken, tijdens de afspraak aangeven toch geen hulp te willen of vallen na het opstarten van een hulptraject uit.

MER

In het kader van maatschappelijke betrokkenheid en effectiviteit is met rechters en schuldenfunctionarissen gesproken over de mate waarin de inzet van schuldenfunctionarissen bijdraagt aan *maatschappelijk effectieve rechtspraak*. Elf rechters en zes schuldenfunctionarissen zijn van mening dat de inzet van schuldenfunctionarissen het verschil kan maken in de aanpak en oplossing van de maatschappelijke problematiek rondom schulden. Zij weten dat schulden vaak meer problemen met zich meebrengen (ook in de rechtbank, bijvoorbeeld zichtbaar in de opstapeling van vonnissen voor schuldenaren), dat hulp soms moeilijk te vinden is en dat iedere hulp in een zo vroeg mogelijk stadium grotere problemen kan voorkomen. Deze respondenten zien dat de doelgroep ook daadwerkelijk zichtbaar is in de rechtbank en dat zij vaak nog in een relatief vroeg stadium met de rechtbank in aanraking komen. Met deze pilot laat de rechtspraak volgens deze respondenten haar maatschappelijke betrokkenheid zien, een ontwikkeling die zij vinden passen bij de aandacht voor maatschappelijk effectieve rechtspraak. Daarnaast geven vier rechters aan dat zij de inzet van een schuldenfunctionaris een kleine belasting vinden wanneer het afgezet wordt tegen de één à twee doorverwijzingen naar de gemeente per rolzitting.

'Het is niet een taak van een rechter om hulpverlening aan te bieden, maar je zit wel dicht op, en vroeg bij, de schuldenproblematiek van mensen.

Dat is soms frustrerend om te zien, en verademend om met de inzet van de schuldenfunctionaris hen met de neus de goede richting op te zetten.'

(Geraadpleegde kantonrechter)

Vijf rechters plaatsen bij deze maatschappelijke bijdrage van de rechtspraak de kanttekening dat de inzet van de schuldenfunctionaris technisch gezien niet een onderdeel is van de rechterlijke beslissing, en dus in feite niet bijdraagt aan (maatschappelijk effectieve) rechtspraak. Deze rechters zien het belang van signalering en doorverwijzing in, maar merken daarbij op dat hulpverlening geen taak van de rechtbank is. Zij kunnen zich voorstellen dat er rechters zijn die principiële bezwaren kunnen hebben over de inzet van de schuldenfunctionaris. Zoals in paragraaf 3.3 al is besproken kan de maatschappelijke rol van de rechter voor sommige respondenten en collega's om hen heen nog weleens een discussiepunt zijn. Rechters die dicht bij hun rol willen blijven om enkel een uitspraak te doen in een geschil zullen naar verwachting minder open staan voor verwijzing naar een schuldenfunctionaris.

'De verbeterde communicatie tussen de rechtbank en de gemeente is een mooie opbrengst van de pilot. Sinds we vaker met elkaar aan tafel zitten, is er een mooie communicatielijn ontstaan. We weten elkaar te vinden en gaan het gesprek aan over zowel positieve als negatieve bevindingen in de pilot. Er vindt weer een open gesprek plaats. Voorheen was de onderlinge communicatie minder goed.'

(Geraadpleegde gemeentelijke schuldhulpverlener)

Neveneffecten

De geraadpleegde respondenten merken door de inzet van de pilot ook andere effecten dan effecten op signalering en doorverwijzing van schuldenaren en het aantonen van de maatschappelijke betrokkenheid van de rechtspraak.

De geraadpleegde gemeentelijke schuldhulpverleners geven aan dat de samenwerking tussen de gemeente en de rechtbank is verbeterd sinds de start van de pilot (vijf keer genoemd). Er is meer openheid in de communicatie, de lijnen zijn korter en over en weer kent men elkaars processen beter. Een geraadpleegde

schuldenfunctionaris bevestigt dat zij meer zicht heeft gekregen op de werkwijze van gemeente, en dat andersom de gemeente dat ook op de werkwijze van de rechtbank heeft gekregen. Daarnaast geeft een rechter aan, het waardevol te vinden dat met de pilot beter zicht is verkregen op verschillende disciplines van de rechtbank en daardoor de interne samenwerking wordt versterkt.

SAMENVATTEND

- Met de inzet van schuldenfunctionarissen functioneert de rechtbank als een vindplaats van mensen met schulden. Het eerste subdoel van de pilots wordt daarmee behaald. In totaal zijn sinds de start van de drie pilots 188 schuldenaren gesignaleerd en doorverwezen naar aangesloten gemeenten.
- De effectiviteit van de pilot wordt beperkt doordat ongeveer de helft van gesignaleerde gedaagde met schulden al een hulpaanbod hebben. Zij gaan niet in gesprek met een schuldenfunctionaris en worden niet doorverwezen naar de gemeente. Ook hebben geldende coronamaatregelen beperkend gewerkt; fysieke aanwezigheid van gedaagden en schuldenfunctionarissen is niet vanzelfsprekend geweest.
- De pilot is juist effectief voor mensen die niet bekend zijn met de weg naar de gemeente, geen hulp durven te zoeken door schaamte of het niet lukt om hulp te vinden.
- Met de inzet van de schuldenfunctionaris vindt een warme overdracht plaats, waardoor laagdrempelig contact met de gemeente wordt gelegd.
- De meeste doorverwezen schuldenaren komen op gesprek bij de gemeente (74%), komen vervolgens in een schuldhulpverleningstraject terecht (84%) en zijn nog niet bekend bij de gemeente (76%). Het tweede subdoel van de pilots wordt daarmee voor deze schuldenaren gehaald.
- Andere behaalde effecten met de pilots zijn de bijdrage die de rechtspraak met de pilots levert aan maatschappelijke aanpak van schuldenproblematiek en de versterkte samenwerking, zowel binnen de rechtbank als tussen de rechtbank en gemeente.

Ervaringen doelgroep

5.1 Inleiding

Om inzicht te krijgen op de effecten van de inzet van schuldenfunctionarissen is ook gesproken met de doelgroep, dat wil zeggen de personen die door een schuldenfunctionaris doorverwezen zijn naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. Achttien schuldenaren hebben hun ervaringen met de inzet van schuldenfunctionarissen gedeeld, welke in dit hoofdstuk beschreven worden.¹⁴ Hieronder wordt allereerst ingegaan op het gesprek met de schuldenfunctionaris, vervolgens op de doorverwijzing en het contact met de schuldhulpverlening, en tot slot op de effecten van het gesprek zoals schuldenaren die hebben ervaren.

Om enkele van de belangrijke resultaten van deze paragraaf te illustreren zijn een drietal praktijkvoorbeelden uitgewerkt. In deze praktijkvoorbeelden komen schuldenaren (geanonimiseerd) aan het woord over hun ervaringen met de schuldenfunctionaris.

5.2 Ervaringen met het gesprek

Met de geraadpleegde schuldenaren is gesproken over hoe zij het gesprek met de schuldenfunctionaris hebben beleefd. Dertien respondenten geven aan dat zij het een prettig gesprek vonden. Deze respondenten noemen onder andere dat zij tijdens het gesprek duidelijke en op een menselijke manier informatie hebben ontvangen (acht respondenten) en goed op weg zijn geholpen door de schuldenfunctionaris, zonder lange wachtrijen die zij gewend zijn van andere instanties (acht respondenten). In het laatstgenoemde geval betekende het gesprek met, en de doorverwijzing van, de schuldenfunctionaris dat er een proces van hulp in gang werd gezet op het moment dat respondenten zelf niet meer wisten wat te doen.

Er zijn ook een aantal respondenten die aangeven het gesprek met de schuldenfunctionaris niet per se als prettig te hebben ervaren (vijf respondenten).

Eén van hen noemt dat het gesprek met name confronterend was. Deze respondent moest tijdens het gesprek naar eigen zeggen 'met de billen bloot' en open zijn over de financiële situatie. Deze respondent geeft aan dat dit in eerste instantie zorgde

14 Van deze 18 geraadpleegde schuldenaren zijn 16 vanuit rechtbank Limburg doorverwezen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening en twee vanuit rechtbank Den Haag. In totaal is van deze 18 schuldenaren iedereen op gesprek geweest bij de gemeentelijke schuldhulpverlening, op één respondent na.

voor spanning, maar dat er tijdens het gesprek al gauw een meer ontspannen sfeer ontstond. Verder zeggen vier respondenten niet veel aan het gesprek met de schuldenfunctionaris te hebben gehad. Deze respondenten werden door de schuldenfunctionaris doorverwezen naar (een uitvoerder van) gemeentelijke schuldhulpverlening waarnaar zij niet doorverwezen wilden worden, waarmee zij zelf al contact wilden zoeken of waarmee zij al contact hadden gezocht.

Tot slot noemen enkele respondenten in het beschrijven van hun ervaringen dat het gesprek vrij kort was (drie respondenten) en dat het gesprek telefonisch is gevoerd in verband met persoonlijke omstandigheden (één respondent). Ook wordt aangegeven dat het als onprettig is ervaren dat het gesprek bij de rechtbank op de gang plaats heeft gevonden (één respondent) en dat een ex-partner bij het gesprek aanwezig was (één respondent).

IN DE PRAKTIJK #1

Respondent 1 was door de rechtbank gedaagd om naar een kantonzitting te komen. Tijdens de zitting is de respondent doorverwezen naar de schuldenfunctionaris, waar de respondent na afloop van de zitting mee in gesprek is gegaan. Al voor de zitting was de respondent van plan hulp te zoeken bij het oplossen van de bestaande schulden, maar de respondent wist niet hoe.

De instanties betrokken bij schuldhulp boden hierover ook geen duidelijkheid en waren bovendien niet goed bereikbaar. **'Het was al iets wat ik zelf wilde doen, hulp zoeken, maar ik wist de weg niet. De instanties die hulp moeten bieden zijn slecht bereikbaar en je wordt van het kastje naar de muur gestuurd.'**

Het gesprek met de schuldenfunctionaris bood richting. **'Het gesprek ging vrij vlot en de uitleg was goed. De schuldenfunctionaris kon niet veel doen, maar kon me wel doorverwijzen. Dat vond ik fijn'.**

De respondent is door de schuldenfunctionaris doorverwezen naar de gemeente. De schuldenfunctionaris heeft vervolgens geprobeerd contact op te nemen met de gemeente, maar zij bleken moeilijk bereikbaar te zijn. **'Zelfs toen de schuldenfunctionaris contact op wilde nemen, moest er acht á negen keer gebeld worden voordat de juiste persoon gesproken kon worden'.** Op een gegeven moment kreeg de respondent bericht van de schuldenfunctionaris dat het gelukt was om de gemeente te bereiken en dat de gemeente contact op zou nemen met de respondent. Dat gebeurde al de volgende dag. Inmiddels zit de respondent in een schuldsaneringstraject. **'Ik kreeg per telefoon of mail bericht van de**

schuldenfunctionaris dat men contact op zou nemen met mij. Dat gebeurde heel toevallig de volgende dag al. Toen is het balletje gaan rollen. Ik zit nu in schuldsanering'. De respondent heeft eerder ook al in de schuldsanering gezeten. **'Zo'n 15 á 20 jaar geleden ben ik in een andere gemeente ook zo'n traject begonnen'**.

De respondent heeft het idee dat door de betrokkenheid van de schuldenfunctionaris de gemeente sneller in actie is gekomen en hulp heeft geboden. **'Ik geloof niet dat ik het zelf zo snel had kunnen regelen. Juist omdat de rechtbank betrokken was, had de gemeente een stok achter de deur om sneller hulp te bieden'**.

Ook voor andere mensen die bij de rechter komen en geldproblemen hebben, is de schuldenfunctionaris volgens de respondent nuttig. Veel mensen hebben geldproblemen, maar durven geen hulp te vragen. **'Er zijn een hele hoop mensen die moeilijkheden hebben met betalingen. Vaak durven zij geen hulp te zoeken vanwege de schaamte die zij hebben'**. De respondent vindt het goed dat de rechtbank actief hulp aanbiedt.

Als tip geeft de respondent aan de schuldenfunctionaris mee om ook na het doorverwijzen nog eens contact op te nemen met de betreffende gedaagde. **'Het is jammer dat het contact met de schuldenfunctionaris ophoudt als de instanties, waarnaar is doorverwezen, je benaderen. De schuldenfunctionaris komt niet nog eens bij je terug om te vragen hoe het ermee gaat. Dat zou wel kunnen, op die manier krijgt de schuldenfunctionaris zelf ook een beeld van hoe het gaat'**.

5.3 Ervaringen met doorverwijzing naar gemeente

Tijdens het gesprek met de schuldenfunctionaris zijn de geraadpleegde schuldenaren doorverwezen naar de gemeente (tien respondenten) of een uitvoerder van gemeentelijke schuldhulpverlening (acht respondenten). In de meeste van deze gevallen (elf respondenten) heeft de schuldenfunctionaris contact opgenomen, waarna de hulpverlenende instantie de schuldenaar in kwestie heeft benaderd. Drie respondenten geven aan dat zij zelf contact op moesten nemen met de betreffende instantie, of dat hun maatschappelijk werker dat heeft gedaan. De overige drie respondenten hebben niet meegedeeld of zij zelf contact hebben

gezocht met de instantie waarnaar zij zijn doorverwezen of dat zij door hen zijn benaderd.

IN DE PRAKTIJK #2

Respondent 2 werd door de rechtbank gedaagd om naar een familiezinging te komen. Na afloop is respondent in gesprek gegaan met de schuldenfunctionaris. In dit gesprek, dat zo'n vijf minuten duurde, is er gepraat over de openstaande schulden. **'Het gesprek was heel kort, het duurde maar vijf minuten. In het gesprek hadden we het er even over wat voor schulden er zijn'.**

Aan het eind van het gesprek werd de respondent doorverwezen naar de gemeente. De respondent zou zelf contact op moeten nemen met de gemeente en heeft daar geen verdere ondersteuning bij ontvangen. Zelf was de respondent ook al van plan contact te zoeken met de gemeente. **'Ik kreeg toen van de schuldenfunctionaris een briefje waarop stond dat ik naar de gemeente toe moest. Maar dat was ik zelf ook al van plan. Na dat gesprek heb ik er nooit meer wat van gehoord'.** De respondent geeft aan het gevoel te hebben het uiteindelijk toch zelf te hebben moeten regelen. **'Qua hulp heb ik daarna niks meer gezien. Je moet het toch zelf doen'.**

Op moment van raadpleging, heeft de respondent een afspraak voor een intakegesprek bij de gemeente. Dit gesprek vindt een jaar na het gesprek met de schuldenfunctionaris plaats. **'Vandaag heb ik een intakegesprek bij de gemeente. Het gesprek met de schuldenfunctionaris was een jaar geleden'.**

Of een gesprek met de schuldenfunctionaris voor anderen behulpzaam kan zijn, weet de respondent niet. **'Of het voor anderen nuttig is weet ik niet. Voor mij was dat het niet'.** De respondent geeft de schuldenfunctionaris de tip om bij het doorverwijzen de contactgegevens te geven van de persoon bij wie de gedaagde terecht kan. **'Het zou fijn zijn als ze een telefoonnummer geven van de juiste persoon bij wie je terecht kan'.** Ook geeft de respondent het advies om na de doorverwijzing nog eens te bellen om te vragen hoe het gaat en te peilen of er nog hulp nodig is. **'Als de schuldenfunctionaris daarna nog eens belt om te vragen hoe het is en of ze nog kunnen helpen, dan zou dat fijn zijn'.**

Slechts één van de geraadpleegde respondenten is wel doorverwezen door de schulden-functionaris, maar is niet in contact gekomen met de instantie waarnaar is doorverwezen. Deze respondent was door de schuldenfunctionaris doorverwezen naar de kredietbank. De betreffende respondent geeft aan het idee te hebben dat de kredietbank niet persoonlijk betrokken is bij haar cliënten en wil daarom niet in contact komen met de kredietbank.

Wanneer het gaat over de aangeboden hulp, geven acht respondenten tijdens de interviews actief aan dat zij inmiddels een vorm van hulp hebben gekregen van de instantie waarnaar zij zijn doorverwezen. Voor vijf respondenten geldt dat zij niet met een hulptraject zijn gestart. Zij konden niet geholpen worden omdat zij bijvoorbeeld teveel eigen vermogen hadden, hulp uiteindelijk niet nodig hadden of hebben afgeslagen om vervolgens zelf hun schulden op te lossen. Eén respondent geeft aan wel in gesprek te zijn geweest met de gemeente, maar nog geen hulp te hebben ontvangen. Hij heeft met veel verschillende personen bij de gemeente gesproken en ervaart de gemeente als een 'groot doolhof'.

Van de zestien respondenten die na doorverwijzing vanuit de rechtbank al op gesprek zijn geweest, zijn er zeven eerder in contact geweest met de schuldhulpverlening van de gemeente. Twee van deze respondenten geven aan niet persoonlijk met een schuldhulpverlener van de gemeente in gesprek te zijn geweest, maar wel bij de gemeente te hebben geïnformeerd over schuldhulp-verlening en toen bijvoorbeeld te zijn gestuit op lange wachttijden. Verder zijn twee respondenten ook door een of meerdere andere hulpverlenende organisaties ondersteund om geldzaken op orde te brengen.

5.4 Ervaren effecten en meerwaarde

Het merendeel van de geraadpleegde schuldenaren (14 van de 18) is blij dat ze na de zitting in gesprek konden gaan met de schuldenfunctionaris en benoemen verschillende positieve gevolgen die het gesprek heeft gehad. Zeven respondenten geven aan dat zij voorafgaand aan het gesprek niet wisten waar te beginnen met het oplossen van schulden. De schuldenfunctionaris heeft hen geholpen hiermee een start te maken en heeft door middel van het doorverwijzen een proces van hulp in gang gezet. Ook wanneer men al bezig was met het oplossen van schulden, hielp de schuldenfunctionaris om meer inzicht te krijgen in de procedures en de bijbehorende regels. Twee respondenten geven aan dat het gesprek met de schuldenfunctionaris heeft geleid tot meer vertrouwen in de mogelijkheid dat de schulden opgelost

zouden kunnen worden. Ook uitten drie respondenten de verwachting dat hun schulden groter geworden zouden zijn als zij niet in gesprek waren gegaan met de schuldenfunctionaris en daarmee geen richting gewezen hadden gekregen. Verder zou volgens twee respondenten door de doorverwijzing van de schuldenfunctionaris de hulp van de gemeente sneller op gang zijn gekomen dan wanneer de schuldenfunctionaris hier niet bij betrokken geweest was.

Een ander belangrijk gevolg van het gesprek met de schuldenfunctionaris is dat respondenten zich lichamelijk en geestelijk beter voelen nu zij hulp hebben gekregen om hun schulden op te lossen (zes respondenten). Respondenten ervaren meer rust en noemen bijvoorbeeld dat zij, na jarenlang slecht geslapen te hebben, weer een goede nachtrust hebben.

Een aantal geraadpleegde schuldenaren (vier van de achttien) geven aan weinig aan het gesprek met de schuldenfunctionaris gehad te hebben. Zoals eerder genoemd zijn deze respondenten doorverwezen naar een instantie waar zij niet door geholpen wilden worden, waarmee zij zelf al van plan waren contact te zoeken of waarmee zij al contact hadden gehad.

Meerwaarde voor andere schuldenaren

Tot slot is bij de geraadpleegde schuldenaren nagegaan of zij verwachten dat doorverwijzing naar een schuldenfunctionaris (ook) nuttig kan zijn voor andere mensen die voor de rechter komen en geldproblemen hebben. De veertien respondenten die aangeven blij te zijn met het gesprek met de schuldenfunctionaris denken dat de schuldenfunctionaris ook anderen met schulden goed zou kunnen helpen. De redenen die zij hiervoor geven komen overeen met de eerder omschreven positieve gevolgen die het gesprek voor de respondenten heeft gehad. Het vaakst is genoemd dat de schuldenfunctionaris fungeert als een soort 'richtingwijzer', die schuldenaren de weg wijst als zij zelf niet weten waar te beginnen met het oplossen van hun schulden en/of door anderen van het kastje naar de muur gestuurd worden (zes respondenten). Ook denken respondenten dat een gesprek met de schuldenfunctionaris nuttig zou kunnen zijn voor andere schuldenaren omdat zij zelf de ervaring hebben dat zij zich na het gesprek gehoord en geholpen voelden (drie respondenten) of het vertrouwen kregen dat er een oplossing was voor hun financiële problemen (twee respondenten).

Deze groep respondenten die tevreden is met het gesprek met de schuldenfunctionaris heeft enkele tips voor de schuldenfunctionaris. Twee van hen geven de schuldenfunctionaris mee om ook na de doorverwijzing nog eens contact op te

nemen met de schuldenaren waarmee een gesprek is gevoerd en te vragen hoe het gaat. Deze tip werd ook genoemd door twee respondenten die aangeven weinig te hebben gehad aan het gesprek met de schuldenfunctionaris. Verder wordt de tip gegeven om de aanwezigheid van de schuldenfunctionaris al in het begin van de zitting kenbaar te maken. Door de gedaagde dan al te informeren over mogelijkheden tot hulp, zou de gedaagde tijdens de zitting mogelijk meer rust ervaren (één respondent). Tot slot geeft één respondent het advies om in het gesprek met de schuldenfunctionaris na te gaan of de gedaagde een eigen bedrijf heeft, zodat de gedaagde naar het juiste loket wordt doorverwezen.

IN DE PRAKTIJK #3

Respondent 3 was door de rechtbank opgeroepen om (online) aanwezig te zijn bij een kantonzitting. Na afloop van de zitting is de respondent telefonisch in gesprek gegaan met de schuldenfunctionaris. **'Het was een telefonisch gesprek. Ik vind fysieke contacten heel stressvol. Ik was ook niet fysiek aanwezig bij de zitting'**. De respondent vond het prettig hoe de schuldenfunctionaris het gesprek aanging. **'Het was wel zakelijk, maar op een menselijke manier'**. Ook vond de respondent het prettig dat de schuldenfunctionaris kort kon uitleggen wat er tijdens de rechtszaak was gebeurd, en waarom een gesprek met de schuldenfunctionaris is aangeboden. **'Ik heb wel eerder een rechtszaak gehad. Toen snapte ik niet echt wat er gebeurde. Het gesprek met de schuldenfunctionaris was prettig. Hij legde uit, waardoor ik snapte wat er gebeurde. De informatie die hij gaf was heel duidelijk'**.

De schuldenfunctionaris heeft de respondent doorverwezen naar de gemeente. Aan de respondent heeft de schuldenfunctionaris doorgegeven dat het twee weken zou kunnen duren voordat de gemeente contact op zou nemen. **'De schuldenfunctionaris gaf aan dat als ik over twee weken nog niet teruggebeld was door gemeente, ik zelf even moest bellen'**. De respondent gaf daarop zelf aan te gaan bellen als er na anderhalve week nog geen contact opgenomen was vanuit de gemeente.

Na anderhalve week was er vanuit de gemeente inderdaad nog geen contact opgenomen met de respondent. De respondent heeft toen contact gezocht met de schuldenfunctionaris. **'Na anderhalve week belde ik terug naar de schuldenfunctionaris. Dat was eigenlijk niet helemaal de bedoeling, maar ik raakte een beetje in paniek'**. Het was voor de respondent prettig om laagdrempelig contact

op te kunnen nemen met de schuldenfunctionaris.

'De schuldenfunctionaris gaf aan dat dat kon, dat ik hem even belde. Dat was fijn, hem kende ik al. Dat gaf mij minder angst om dingen aan pakken'.

De schuldenfunctionaris adviseerde de respondent om de reactie van de gemeente nog even af te wachten.

Even later ontving de respondent een brief van de gemeente, en vervolgens nog een. De gemeente vroeg de respondent in de brief om contact op te nemen.

Vanwege een gebrek aan middelen lukte het de respondent niet meteen om de gemeente te contacteren. **'Het duurde even voordat ik antwoordde, want ik had geen telefoon. Ik kan niet zo goed in oplossingen denken, ik raak snel in paniek'.** Uiteindelijk heeft de respondent contact op kunnen nemen met de gemeente. Dit gebeurde officieel iets te laat. **'De gemeente had mij twee brieven gestuurd. In de laatste brief stond geloof ik dat ik binnen één dag moest reageren. Ik had de brief van mijn begeleider gekregen en de reactietermijn was al voorbij. Dat heb ik uitgelegd en ik heb gezegd dat ik hulp wilde'.** Inmiddels is er een saneringsvoorstel gedaan. De respondent wil graag een saneringstraject in.

Vóór de doorverwijzing van de schuldenfunctionaris was de respondent ook al eens in contact gekomen met een schuldhulpverlener van de gemeente.

Dit contact heeft de respondent toen echter niet als prettig ervaren, omdat het toen nog niet bekend was dat de respondent autisme heeft en daar dus geen rekening mee gehouden is. **'Ik ben eerder bij de gemeente geweest. Dat was niet zo prettig. Er werd veel van mij verwacht, maar mijn diagnostiek was nog niet duidelijk'.** Nu wordt er wel rekening gehouden met de diagnose.

De respondent is erg blij dat het contact met de schuldenfunctionaris heeft plaatsgevonden. De schuldenfunctionaris hielp de respondent op weg na het plaatsvinden van de zitting. **'Ik kreeg een beetje nazorg. Dat mis ik heel vaak. Ik heb altijd een beetje het gevoel gehad bij de rechtbank dat er, nadat er een besluit is genomen, tegen mij wordt gezegd: "zoek het nu zelf maar verder uit". Een beetje nazorg is fijn'.** Ook geeft de respondent aan dat het gesprek motiverend werkte en de respondent het gevoel kreeg dat er een oplossing gevonden kon worden voor de financiële problematiek. **'Het gesprek was heel motiverend. De schuldenfunctionaris gaf aan dat het een vervelende situatie was, maar dat het goed zou komen. Dat was fijn om te horen'.** De respondent denkt dat een gesprek met de schuldenfunctionaris ook voor andere mensen met geldproblemen nuttig kan zijn.

Kosten-baten en vervolg

6.1 Inleiding

Met dit hoofdstuk wordt een blik geworpen op de levensvatbaarheid en toekomst van de pilots. In paragraaf 6.2 wordt allereerst een kosten-batenanalyse van de pilots behandeld. Daarnaast wordt in paragraaf 6.3 ingegaan op hoe de geraadpleegde respondenten aankijken tegen voortzetting en eventuele opschaling van de pilots.

6.2 Kosten-baten analyse

Vanuit de opdrachtgever is de wens uitgesproken om zo goed als mogelijk in beeld te brengen welke kosten en baten gemoeid zijn met de inzet van schuldenfunctionarissen. Hiermee kan zicht gekregen worden op de verhouding tussen de (financiële) investering en de (maatschappelijke) opbrengsten van deze pilots. Tijdens de uitvoering van de analyse bleek dat het niet gemakkelijk was om alle (cijfermatige) gegevens vanuit de pilotrechtbanken en bijbehorende gemeenten te ontvangen. Gefragmenteerde en uiteenlopende registratie (of zelfs het volledig ontbreken van registratie) is hier debet aan. Hierbij merken we op dat het uitvoeren van een kosten-batenanalyse niet in de opzet van de pilot is opgenomen, waardoor niet op voorhand is voorgesorteerd op het registeren van benodigde gegevens. In onderstaande alinea's wordt derhalve de informatie gepresenteerd zoals deze door de pilotrechtbanken en/of bijbehorende gemeenten beschikbaar is gesteld.

Kosten

Om de kosten rondom de inzet van schuldenfunctionarissen in beeld te brengen, is aan de drie deelnemende rechtbanken gevraagd om een begroting en een realisatie aan te leveren voor het jaar 2020 en een begroting voor 2021. Deze uitvraag toont dat de inzet van schuldenfunctionarissen grofweg vijf kostenposten kent voor de pilotrechtbanken:

- Inzet projectleiding.
- Inzet projectsecretariaat.
- Inzet schuldenfunctionarissen.
- Communicatiemiddelen (flyers, informatiebijeenkomsten, etc.).
- Overige kosten (gebruik mobiele telefoons, etc.).

Hierbij merken we op dat het per rechtbank enigszins kan verschillen welke type kosten zij onder welke kostenpost rekenen. Het was voor de evaluatie niet mogelijk om deze verschillen uit te splitsen.

Tabel 6.1 toont de begroting en realisatie van het jaar 2020 voor de verschillende rechtbanken en tabel 6.2 toont de begroting van het jaar 2021.¹⁵

Tabel 6.1 Begroting en realisatie kosten inzet schuldenfunctionaris 2020 naar rechtbank

Kostenpost	Den Haag		Limburg		Rotterdam16	
	Begr.	Realisatie	Begr.	Realisatie	Begr.	Realisatie
Inzet projectleiding	n.b.	€ 15.000,-	n.b.	€ 3.398,-	€ 19.267,-	€ 19.267,-
Inzet projectsecretariaat	n.b.	€ 25.300,-	n.b.	€ 7.334,-	€ 5.361,-	€ 5.361,-
Inzet schuldenfunctionaris	n.b.	€ 34.100,-	n.b.	€ 9.604,-	€ 66.300,-	€ 66.300,-
Communicatiemiddelen	n.b.	€ 2.000,-	n.b.	€ 1.772,-	-	-
Overige kosten	n.b.	€ 108,-	n.b.	€ 462,-	€ 75,-	€ 75,-
Totaal	n.b.	€ 76.508,-	n.b.	€ 22.570,-	€ 91.003,-	€ 91.003,-

Tabel 6.2 Begroting kosten inzet schuldenfunctionaris 2021 naar rechtbank

Kostenpost	Den Haag Begroting	Limburg Begroting	Rotterdam Begroting
Inzet projectleiding	€ 43.355,-	n.b.	€ 15.000,-
Inzet projectsecretariaat	€ 2.848,-	n.b.	€ 4.450,-
Inzet schuldenfunctionaris	€ 36.608,86	n.b.	€ 86.000,-
Communicatiemiddelen	€ 8.500,-	n.b.	€ 1.000,-
Overige kosten	€ 150,-	n.b.	€ 108,-
Totaal	€ 91.461,86	n.b.	€ 106.558,-

Uit deze overzichten blijkt dat de pilotrechtbanken tijdens de looptijd van de pilot verschillende bedragen investeren. Deze kosten kunnen minder of meer worden al

15 Op het moment van schrijven was het nog niet mogelijk om een realisatie voor 2021 weer te geven.

16 De begroting en realisatie voor 2020 is exact gelijk omdat in 2020 op verzoek van de projectgroep in de loop van 2020 de begroting is bijgesteld. Vanwege de coronacrisis is het project later dan gewenst in 2020 (verder) opgestart; tegen die tijd was er een goed inzicht in de te verwachten kosten.

naar gelang hoe breed de schuldenfunctionarissen binnen de rechtbank worden ingezet. In Rotterdam worden schulden-functionarissen bijvoorbeeld bij verschillende rechtsgebieden ingezet, terwijl ze in Den Haag (tot nu toe) alleen rondom kantonzittingen aan bod komen. Daarnaast kan het verschil maken hoeveel uren de schuldenfunctionarissen geacht worden te besteden aan hun werkzaamheden en aan de manier waarop zij hun taken als schuldenfunctionaris invullen. Tevens is zichtbaar dat het per rechtbank verschilt hoeveel kosten zij opvoeren voor projectleiding en -secretariaat.

Ten slotte komt uit deze overzichten naar voren dat de kosten van de rechtbanken in Den Haag en Rotterdam in 2021 hoger zijn (geraamd) dan in 2020. Enerzijds is dit te wijten aan de impact die de coronacrisis heeft gehad op de uitvoering van de pilot, bijvoorbeeld omdat er in 2020 minder fysieke zittingen hebben plaatsgevonden.¹⁷ Anderzijds kan ook aangenomen worden dat interne opschaling (dat wil zeggen: uitbreiding van de inzet van schuldenfunctionarissen) leidt tot een stijging in de kosten.

Baten

Om de baten van de pilot in beeld te brengen, is het nuttig om twee scenario's met elkaar te vergelijken: het scenario waarin de pilot *niet* plaatsvindt (het zogeheten 0-scenario) en het scenario waarin de pilot *wel* plaatsvindt (het 1-scenario).

In hoofdstuk 2 is in de beleidsreconstructie uiteengezet dat het (in een vroeg stadium) zicht krijgen op mensen met schulden een belangrijk doel is van de inzet van schuldenfunctionarissen. In hoofdstuk 4 is al naar voren gekomen dat de verschillende typen respondenten inderdaad ervaren dat de rechtbank door de inzet van schuldenfunctionarissen een signaalpartner is geworden bij het (vroeg)signaleren van burgers met schulden. In de praktijk blijkt dat ongeveer driekwart van de burgers die in contact komen met de schuldenfunctionarissen nog niet bij de gemeente bekend waren.¹⁸ In die zin komt de praktijk overeen met de verwachte uitkomst.

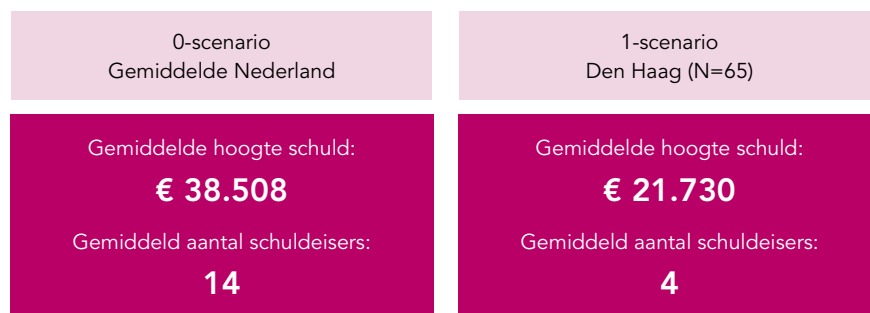
De hypothese is dat wanneer burgers met schulden eerder gesignaleerd worden (in het 1-scenario), de hoogte van de schuld en het aantal schuldeisers lager zal zijn dan wanneer zij zich pas in een later stadium melden bij een hulpinstantie (zoals in het 0-scenario). Uit de jaarcijfers van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK)

17 We hebben in hoofdstuk 3 gezien dat er door de coronamaatregelen waarschijnlijk naar verhouding minder door-verwijzingen zijn gedaan.

18 Zie figuur 4.1 in hoofdstuk 4.

is bekend dat in 2020 de gemiddelde hoogte van de schuld bij schuldenaren € 38.508 bedroeg.¹⁹ Deze schuld staat volgens deze cijfers uit bij gemiddeld 14 schuldeisers. Ter vergelijking is aan de pilotrechtbanken en bijbehorende gemeenten gevraagd of zij konden achterhalen wat de gemiddelde hoogte van de schuld en het gemiddeld aantal schuldeisers was op het moment van intake bij de gemeente na doorverwijzing door een schuldenfunctionaris. Gemeente Den Haag heeft hierover cijfers kunnen aanleveren (zie figuur 6.1). Hierbij merken we op dat de door Den Haag opgegeven hoogte van de schuld, gebaseerd is op een eerste inventarisatie tijdens het intakegesprek bij de gemeente. Het is aannemelijk dat de grote schulden tijdens zo'n eerste inventarisatie het beste in beeld zijn, terwijl kleinere schulden (verspreid over meerdere schuldeisers) misschien over het hoofd worden gezien. Dit verklaart mogelijk het lage aantal schuldeisers in de cijfers van Den Haag ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Ook kan er sprake kan zijn van regionale verschillen tussen de hoogte van schulden en het aantal schuldeisers, afhankelijk van hoe actief een gemeente zich bezig houdt met vroeg-signalering.²⁰

Figuur 6.1 Gemiddelde hoogte schuld en gemiddeld aantal schuldeisers (0-scenario en 1-scenario)



De cijfers van Den Haag geven zoals hierboven benoemd niet meer dan een eerste indicatie dat de *hoogte* van de schuld en het *aantal* schuldeisers bij burgers, die via een schuldenfunctionaris naar de gemeente Den Haag zijn doorverwezen voor een

¹⁹ NVVK, Jaarverslag 2020.

²⁰ Zo was de gemiddelde hoogte van de schuld in 2020 in Amsterdam (waar al langere tijd grote inzet wordt gepleegd op vroegsignalering) bijvoorbeeld € 26.000.

intake, wellicht lager zijn dan het gemiddelde in Nederland. Dat zou kunnen betekenen dat het oplossen van deze schulden (in het 1-scenario) daardoor makkelijker is en sneller kan plaatsvinden (dan in het 0-scenario) omdat met minder schuldeisers een regeling getroffen hoeft te worden. Op basis van bovenstaande gegevens kan echter niet met zekerheid geconcludeerd worden dat de inzet van schuldenfunctionarissen bijdraagt aan het in een vroeger stadium signaleren van schuldenaren.

Het tweede doel van de pilot is het toeleiden van schuldenaren naar een passend trajectaanbod. Hierbij is de verwachting uitgesproken dat de warme overdracht van de schuldenfunctionaris naar de gemeente zorgt voor een hoger slagingspercentage van het benodigde traject van de schuldenaar, bijvoorbeeld omdat men daadwerkelijk op afspraak bij de gemeente komt in plaats van niet op komt dagen. Overigens verschilt het per schuldenaar wat een 'passend' traject is: voor de één kan dit budgetbeheer zijn, de ander zal richting een minnelijk traject geleid worden. In hoofdstuk 4 is uiteengezet dat van 133 cases bekend is of men na doorverwijzing van de schuldenfunctionaris op gesprek met de gemeente is geweest. Dit blijkt voor ongeveer driekwart van de cases (namelijk: 98) het geval te zijn. De grootte van de groep waarvan geregistreerd is of zij bij de afspraak zijn komen opdagen, is te gering om conclusies aan te verbinden. Het opkomst-percentage komt echter overeen met een eerdere studie naar opkomst en no show bij een gesprek met een schuldhulpverleningsinstantie waarbij geen specifieke interventie heeft plaatsgevonden.²¹ Op basis van de huidige bekende cijfers vanuit de pilot kan dus niet vastgesteld worden of de warme overdracht van schuldenfunctionarissen bijdraagt aan een hoger opkomstpercentage.

Naast de bovengenoemde baten, is er ook een aantal andere (kwalitatieve) baten te noemen van de inzet van schuldenfunctionarissen. In paragraaf 4.3 zijn deze baten al uiteengezet, bijvoorbeeld dat de rechtspraak met deze pilot volgens respondenten maatschappelijke betrokkenheid laat zien en dat er meer onderlinge samenwerking is gekomen tussen de rechtbanken en de gemeenten.

Ten slotte is er nog een aantal baten vanuit de inzet van schuldenfunctionarissen die zich niet gemakkelijk laten kwantificeren en/of monetariseren, maar die zeker kunnen voorkomen. Zo is sinds de publicatie van het boek *Schaarste* van Mullainathan en Shafir in bredere kring bekend geworden wat geldzorgen met de mentale en

21 Nibud, *Opkomst verhogen met een sms. Een experiment bij de Groningse Kredietbank*, 2017.

cognitieve capaciteit van mensen doet. Geldzorgen hebben volgens Mullainathan en Shafir namelijk een sterk negatieve impact op het vermogen van mensen om weloverwogen beslissingen te nemen, impulsen te beheersen en aan de lange termijn te denken.²² Uit de literatuur is daarnaast bekend dat het hebben van schulden gelinkt is aan een verminderde mentale en fysieke gezondheid van mensen, waardoor de algehele zorgkosten voor deze groep groter is.²³ Ook wordt in de literatuur een link gelegd tussen het hebben van schulden en de kans om in criminaliteit te geraken.²⁴ Het is daarom te verwachten dat de baten van de inzet van schuldenfunctionarissen groter zijn dan in deze evaluatie gepresenteerd kunnen worden, maar om dit vast te kunnen stellen, is het uitvoeren van een uitgebreide maatschappelijke kosten-baten analyse nodig.

6.3 Visies op het vervolg van de pilot

In de interviews met de rechters, schuldenfunctionarissen en gemeentelijke schuldhulpverleners is tot slot gesproken over hoe zij aankijken tegen het vervolg en eventuele opschaling van de pilots. Daarbij hebben zij ook kansen voor de toekomst aangereikt gegeven.

Rechters

In de gesprekken konden tien rechters concluderen dat zij positief staan tegenover voortzetting van de pilot. Zij zien de inzet van de schuldenfunctionaris als een initiatief waar mensen met schulden die bij de rechtbank verschijnen, daadwerkelijk mee geholpen kunnen zijn. Daarbij zien zij het ook als 'een sympathieke stap van de rechtbank'; gezien de (neven)effecten, zoals in hoofdstuk 4 besproken kunnen zij voortzetting van de pilot waarderen. De zeven overige rechters geven aan geen goed beeld te hebben gekregen van de pilot, voornamelijk vanwege de geldende corona-maatregelen die beperkend werkten, maar ook omdat zij geen zicht hebben op de effecten van de pilot. Zij geven aan geen antwoord te kunnen geven op de vraag of de pilot voortgezet moet worden.

22 Mullainathan en Shafir, *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*, 2013.

23 CPB, *When financials get tough, life gets rough? Problematic debts and ill health*, 2021.

24 Van Beek & De Vogel, *The relationship between debt and crime: A systematic and scoping review*, 2020.

Wanneer het gaat over voortzetting en opschaling van de pilot kunnen de geraadpleegde rechters een aantal kansen voor de toekomst noemen:

- Een betere bekendheid van de pilot binnen de rechtbank, bijvoorbeeld door rechters (nog) beter te informeren over de pilot, herkenbaarheid van de schuldenfunctionarissen buiten kanton te vergroten en terugkoppeling van resultaten naar rechters (drie keer genoemd).
- Bereiken van gedaagden die niet aanwezig zijn bij rolzittingen. Bijvoorbeeld door samen te werken met deurwaarders, of de gedaagden die schriftelijk reageren contact met een schuldenfunctionaris aan te bieden (drie keer genoemd).
- Meerdere gemeenten uit de omgeving betrekken bij de pilot (drie keer genoemd).
- Meerdere rechtsgebieden betrekken, bijv. door aanwezigheid van een schuldenfunctionaris bij huurgeschillen, belastingzaken, strafrecht en bestuursrecht (twee keer genoemd).
- Inzetten op een minder publiekelijke rechtbanksetting waarbij makkelijker over schulden gepraat kan worden (één keer genoemd).

Schuldenfunctionarissen

Ook de meerderheid (13 van de 18) van de schuldenfunctionarissen heeft aangegeven positief tegenover voortzetting van de pilot te staan. Evenals de geraadpleegde rechters zien zij de signalering- en verwijfsfunctie van de schuldenfunctionaris als waardevolle inzet in de (maatschappelijke) aanpak van schuldenproblematiek. Twee schuldenfunctionarissen merken op dat zij de pilot goed vinden lopen en zien dat het in een behoefte voorziet, maar dat de signalerende en adviserende rol zoals de schuldenfunctionaris deze uitvoert niet een taak van de rechtbank is. Zij zijn kritischer op de rol die de rechtbank op zich neemt omdat signalering en hulpverlening volgens hen een taak van de gemeente is. De drie overige respondenten geven aan dat zij weinig resultaat zien (rechtbank Limburg, locatie Roermond) of dat de doorverwijzingscijfers tegenvallen vanwege de geldende coronamaatregelen en dat daardoor voortzetting van de pilot (op bepaalde locatie) niet opweegt tegen de kosten.

Daarnaast hebben ook de geraadpleegde schuldenfunctionarissen een aantal kansen voor de toekomst genoemd wanneer het gaat over voortzetting en opschaling van de pilot:

- Inzetten op een betere bekendheid van de pilot binnen de rechtbank. Om de mogelijkheid tot verwijzing naar een schuldenfunctionaris op het netvlies van rechters te houden, kan bijvoorbeeld beter gecommuniceerd worden over de effecten van de pilot (zes keer genoemd).

- Meerdere rechtsgebieden betrekken. Bij rechtbank Den Haag zijn de schuldenfunctionarissen allen werkzaam binnen Insolventies. Deze respondenten geven dan ook aan dat zij verwachten dat de pilot meer zal leven bij andere afdelingen wanneer daar ook medewerkers als schulden-functionaris ingezet worden (vijf keer genoemd).
- De schuldenfunctionaris als vast loket, bijvoorbeeld als onderdeel van mediaton met een vastgestelde gespreksruimte (twee keer genoemd), of als onderdeel van een gemeenteloket binnen de rechtbank (ook twee keer genoemd).
- Inzetten op een goede bekendheid van de wereld rondom schulden en schuldhulpverlening bij schuldenfunctionarissen (drie keer genoemd).
- Meerdere gemeenten uit de omgeving betrekken bij de pilot (drie keer genoemd).

Gemeentelijke schuldhulpverlening

Tot slot staan negen gemeentelijke schuldhulpverleners positief tegenover voortzetting van de pilot. Zij zien of verwachten dat de gemeente door de inzet van schuldenfunctionarissen meer mensen kunnen helpen en dat het contact tussen de rechtbank en de gemeente is verbeterd. Daartegenover geven vijf gemeentelijke schuldhulpverleners aan dat het aantal doorverwijzingen zal moeten stijgen om de effectiviteit van de pilot te verhogen en rendement te behalen. Vier van hen vindt dat de pilot alleen moet worden voortgezet als de kosten opwegen tegen de baten.

Met het oog op voortzetting en opschaling van de pilot noemen de gemeentelijke schuldhulp-verleners een aantal kansen voor de toekomst:

- Inzetten op een goede bekendheid van de wereld rondom schulden en schuldhulpverlening bij schuldenfunctionarissen en rechters (vier keer genoemd).
- De mogelijkheid onderzoeken om een medewerker van de gemeente bij de rechtbank te plaatsen en mee te laten kijken met de gedaagde (drie keer genoemd).
- Meerdere rechtsgebieden betrekken bij de pilot (twee keer genoemd).
- Inzetten op het onderling delen van kennis over en het afstemmen op elkaars werkwijzen en processen (tussen rechtbank en gemeente) (één keer genoemd).
- Het toevoegen van mensen onder schuldenbewind aan de doelgroep. Wanneer de rechtbank ook hen door mag verwijzen naar de gemeente krijgt de gemeente mogelijk meer grip op (de kosten van) schuldenbewind (één keer genoemd).

Conclusies en bouwstenen voor de toekomst

7.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk presenteren we in samenvattende zin de belangrijkste conclusies van de evaluatie van de inzet schuldenfunctionarissen. Deze conclusies zijn gebaseerd op de uitkomsten die we in de vorige hoofdstukken over het proces, de resultaten, de kosten-baten en ervaren effecten en kansen voor de toekomst hebben gepresenteerd. Daarnaast wordt in paragraaf 7.3 enkele bouwstenen voor de toekomst van deze pilots aangereikt.

7.2 Samenvattende conclusies

In 2019 heeft de werkgroep Schulden en rechtspraak het *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak* gepresenteerd. In dit document wordt kritisch gekeken naar de rol van de rechtspraak binnen het domein van schuldenproblematiek. Eén van de aanbevelingen uit dit visiedocument is dat de rechtbanken schuldenfunctionarissen kunnen aanstellen die als scharnierpunt fungeren tussen de rechtspraak en gemeentelijke schuldhulpverlening. De drie rechtbanken die in deze evaluatie centraal staan, rechtbank Limburg, Den Haag en Rotterdam, hebben deze handschoen opgepakt en zijn gestart met de inzet van schuldenfunctionarissen.

Proces

De verschillende geraadpleegde respondenten zijn tevreden over hoe de pilots schuldenfunctionarissen zijn ingestoken en uitgevoerd. Tijdens de voorbereiding van de pilots is duidelijk geworden dat er voldoende draagvlak was voor de inzet van schuldenfunctionarissen, zowel intern binnen de rechtbank als bij aangesloten gemeenten. Tijdens de voorbereiding is ruimte geweest voor de verschillende deelnemende partijen (rechtshouders, schuldenfunctionarissen en gemeentelijke schuldhulpverlening) om informatie te ontvangen over het verloop van de pilots, praktische vragen te stellen en zicht te krijgen op elkaars verwachtingen en werkwijzen. Een eerste aandachtspunt in deze voorbereiding is het **afstemmen van werkprocessen tussen de rechtbank en gemeente**, en daar goede afspraken over te maken en contact over te houden. Een tweede aandachtspunt is de **kennis van rechtshouders en schuldenfunctionarissen over (de wereld van) schulden en schuldhulpverlening** bij de gemeente. Een goede basiskennis over waar de rechtbank met de pilots schuldenfunctionarissen naartoe verwijst, is waardevol voor een soepele doorverwijzing en het motiveren van schuldenaren tot het aanvaarden van schuldhulpverlening.

De geraadpleegde respondenten zijn ook tevreden over de uitvoering van de pilots. Rechters en schuldenfunctionarissen geven aan dat zij de **doelgroep van de pilots, namelijk gedaagden met (problematische) schulden, signaleren in de rechtbank**. Zij geven daarbij aan dat de gedaagden die verstek laten gaan waarschijnlijk erg gebaat zouden zijn met een gesprek met een schuldenfunctionaris, maar dat deze groep met de pilots niet bereikt wordt en door geldende coronamaatregelen erg groot is geweest.

Schuldenfunctionarissen en rechters zien dat met een **open en actieve houding van rechters** schuldenproblematiek boven tafel komt en bespreekbaar wordt tijdens de zitting en dat snel zichtbaar wordt of doorverwijzing naar een schuldenfunctionaris waardevol kan zijn. Daarbij geven zij aan dat een groot deel, ongeveer de helft, van deze gedaagden **al een hulpaanbod hebben** van bijvoorbeeld een bewindvoerder, via een advocaat of gemeentelijke schuldhulpverlening. De geraadpleegde respondenten merken dat gedaagden met schulden en nog zonder hulpaanbod in het algemeen wel open staan voor een gesprek met een schuldenfunctionaris. Zo kan in de ervaring van de geraadpleegde respondenten gezegd worden dat in het eerste anderhalf jaar van de pilot per rolzitting **één tot twee doorverwijzingen naar gemeentelijke schuldhulpverlening kan worden gedaan**.

Door de coronamaatregelen was een fysieke aanwezigheid van schuldenfunctionarissen tijdens zittingen niet altijd mogelijk. Volgens de geraadpleegde rechters en schuldenfunctionarissen zorgt fysieke aanwezigheid voor een betere alertheid van rechters op de mogelijkheid tot doorverwijzing naar de schuldenfunctionaris. Toch merken deze respondenten ook op dat fysieke aanwezigheid tijdens zittingen niet tijdsefficiënt is en dat de pilot steeds bekender wordt onder rechters. De coronaperiode heeft laten zien dat telefonische oproepbaarheid van schuldenfunctionarissen ook goed werkt. Daarentegen geven de schuldenfunctionarissen aan dat een fysiek intakegesprek met gedaagden wel sterk de voorkeur heeft boven een telefonische intake. Het gesprek en contact is op die manier persoonlijker, waardoor meer ruimte is voor vragen van een schuldenaar en makkelijker afspraken kunnen worden gemaakt. De geraadpleegde schuldenaren waarderen ook de directe beschikbaarheid en de persoonlijke, ontspannen sfeer van het gesprek met de schuldenfunctionaris.

Zowel rechters als schuldenfunctionarissen geven aan dat de **doorverwijzing van schuldenaren laagdrempelig, direct en gemakkelijk verloopt**. Schuldenfunctionarissen worden door rechters als direct bereikbaar ervaren, en schuldenfunctionarissen geven aan dat de pilot steeds bekender wordt onder rechters en zij hen goed weten te

vinden. Het contact tussen de rechtbank en de gemeente is gedurende de hele pilot een aandachtspunt geweest. Schuldenfunctionarissen geven aan dat een direct aanspreekpunt en de juiste contactgegevens belangrijk zijn voor een soepel verloop van de pilot. Inmiddels is dat bij de verschillende pilots goed ingeregeld. Gemeentelijke schuldhulpverleners zijn blij met de intensievere samenwerking met de rechtbank.

Als laatste stap in het proces dient een terugkoppeling plaats te vinden. ***Niet alle schulden-functionarissen krijgen teruggekoppeld*** van de gemeente of doorverwezen schuldenaren zijn komen opdagen en/of een traject wordt ingezet. Schuldenfunctionarissen geven aan dat terugkoppeling wel waardevol is om zicht te houden op effecten, en om gemotiveerd te blijven. Gemeentelijke schuldhulpverleners zijn zich bewust van deze meerwaarde en willen hier in het vervolg van de pilot beter voor gaan inzetten. Rechters geven aan geen formele terugkoppeling te ontvangen van de schuldenfunctionarissen. Zij vinden terugkoppeling op individueel niveau ook niet nodig. Uit interesse in de (maatschappelijke) effecten van de pilot, en om betrokken te blijven bij de pilot, zouden zij het wel waardevol vinden om af en toe ***een terugkoppeling in algemene zin*** te krijgen.

Effecten, kosten, baten

Het hoofddoel van de pilots is om vanuit de rechtspraak met de inzet van schuldenfunctionarissen effectief bij te dragen aan een verbetering van de situatie van huishoudens met problematische schulden. Specifiek zijn aan de start van de pilots twee subdoelen onderscheiden die bijdragen aan dit hoofddoel.

Het eerste doel is door de inzet van schuldenfunctionarissen in een vroeg stadium zicht te krijgen op mensen met schulden en achterhalen wat hun achtergrond is. In de gesprekken met de rechters, schuldenfunctionarissen, gemeentelijke schuldhulpverlening en doorverwezen schuldenaren is duidelijk geworden dat de rechtbank met de inzet van schuldenfunctionarissen inderdaad functioneert als ***een vindplaats van mensen met schulden***. Enerzijds heeft naar schatting van deze respondenten ongeveer de helft van de gedaagden met schulden al een hulpaanbod voor hun schuldenproblematiek en hebben de geldende coronamaatregelen gezorgd voor minder contact-momenten met potentiële gedaagden met schulden. Anderzijds zijn er ook veel gedaagden met schulden die niet bekend zijn met de weg naar de gemeente, geen hulp durven te zoeken door schaamte of het simpelweg niet lukt om hulp te vinden. In totaal zijn binnen de drie pilots 188 van dit type schuldenaren doorverwezen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. In de praktijk blijkt dat

ongeveer driekwart van de schuldenaren die in contact komen met de schuldenfunctionarissen nog niet bij de gemeente bekend waren.

Het tweede doel van de pilot is het toeleiden van schuldenaren naar een passend trajectaanbod. Schuldenfunctionarissen en gemeentelijke schuldhulpverleners geven aan dat in de warme overdracht naar de gemeente een **laagdrempelig contact** wordt bewerkstelligd. Daarbij kan het wel voorkomen dat doorverwezen schuldenaren al bekend zijn bij de gemeente of dat zij uitvallen in het traject; zij komen niet opdagen bij het eerste gesprek met de gemeente, of haken in een later stadium af. Van 133 doorverwezen schuldenaren is bekend of zij na doorverwijzing door de schuldenfunctionaris, op gesprek met de gemeente zijn geweest. Dit blijkt voor ongeveer driekwart van de cases (namelijk: 98) het geval te zijn. Vervolgens is van 37 doorverwezen schuldenaren bekend of zij na doorverwijzing vanuit de pilotrechtbanken een schuldhulpverleningstraject zijn gestart. Slechts zes **doorverwezen schuldenaren zijn niet gestart met een hulptraject**. Van deze 37 doorverwezen schuldenaren die op gesprek zijn geweest bij de gemeente, is ruim driekwart nog niet bekend bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit hoeft overigens niet altijd te betekenen dat er geen hulp is aangeboden aan schuldenaren die al wel bekend waren bij de gemeente. Dankzij de signalering in de rechtbank en doorverwijzing door de schuldenfunctionaris heeft de gemeente in sommige gevallen een passender hulpaanbod kunnen doen. De geraadpleegde schuldenaren bevestigen dat zij dankzij de inzet van de schuldenfunctionaris toegeleid zijn naar een passend hulpaanbod. Daarbij benoemen zij, zoals ook in hoofdstuk 6 is weergegeven, dat het oplossen van schulden bijdraagt aan een betere mentale en fysieke gezondheid, waardoor bijvoorbeeld zorgkosten voor deze groep beperkt wordt.

Naast bovengenoemde doelen en effecten zijn voor de verschillende geraadpleegde respondenten ook neveneffecten merkbaar door de pilots. Zo geven rechters, schuldenfunctionarissen en gemeentelijke schuldhulpverleners aan dat **samenwerking**, zowel binnen de rechtbank als tussen de rechtbank en gemeente, wordt **versterkt** dankzij de pilot. Gemeente en rechtbank hebben door de pilot meer zicht gekregen op elkaars werkwijzen. Zo wordt met de pilots ook de eerste stappen gezet om in, zoals de werkgroep Schulden en rechtspraak heeft ondervonden, de behoefte te voorzien van professionele partijen zoals gemeenten om **meer afstemming te hebben met de rechtbank**. Daarnaast geven verschillende respondenten aan dat de rechtbank met de pilots haar **maatschappelijke betrokkenheid** laat zien. De rechtbank kan worden gezien als een schakel in het geheel van de maatschappelijke problematiek rondom schulden, en dat met de inzet van schuldenfunctionarissen bij wordt gedragen aan de oplossing daarvan. Om deze

reden kan beargumenteerd worden dat de pilot bijdraagt aan maatschappelijk effectieve rechtspraak. Toch geven sommige rechters ook aan dat de inzet van de schuldenfunctionarissen geen onderdeel is van de rechterlijke beslissing, en dus in feite niet bijdraagt aan (maatschappelijk effectieve) rechtspraak. Deze rechters zien het belang van signalering en doorverwijzing in, maar merken daarbij op dat hulpverlening geen taak van de rechtbank is. De maatschappelijke rol van de rechter kan voor sommige respondenten en collega's om hen heen nog weleens een discussiepunt zijn.

Tot slot

De rechtbanken Limburg, Rotterdam en Den Haag hebben in anderhalf jaar tijd ervaringen opgedaan met de inzet van schuldenfunctionarissen. Door duidelijke informatie en instructie over de pilot loopt deze binnen de rechtbanken soepel. Meer informatie over (de wereld van) schulden en schuldhulpverlening zal zorgen voor een nog stevigere basis voor rechters en schulden-functionarissen om schuldenaren goed door te verwijzen. Een aandachtspunt binnen de pilot is het goed betrekken van, en afspraken maken met, de gemeente geweest. Ook de registratie van gegevens over doorverwijzingen, de trajecten na doorverwijzing en terugkoppeling van zowel gemeente naar rechtbank als binnen de rechtbank zelf, zijn aandachtspunten gebleken.

De geldende coronamaatregelen hebben erg beperkend gewerkt voor de uitvoering van de pilots. Fysieke aanwezigheid van zowel schuldenfunctionarissen als gedaagden zijn een lange periode niet vanzelfsprekend geweest. De effecten van de pilot zullen daardoor een vertekend beeld geven omdat verwacht wordt dat met meer aanwezigheid van gedaagden ook meer doorverwijzingen kunnen plaatsvinden. Ook wordt effectiviteit van de pilot beperkt doordat een deel van de gedaagden met schulden in de rechtbank al een hulpaanbod voor hun schulden hebben. Toch draagt de rechtbank door inzet van schuldenfunctionarissen bij aan een waardevolle signalering van mensen met schulden en aan een laagdrempelig contact met gemeentelijke schuldhulpverlening.

Deze, en aanvullende neveneffecten, kunnen tegen het licht van de kostenbaten-analyse uit hoofdstuk 6 gelegd worden om een keuze te maken over vervolg en eventuele opschaling van de pilots schuldenfunctionarissen. In de volgende paragraaf presenteren we alvast enkele bouwstenen voor de toekomst voor de pilotrechtbanken, en rechtbanken die in de toekomst willen starten met de inzet van schuldenfunctionarissen.

7.3 **Bouwstenen voor de toekomst**

Aan de hand van de resultaten voortkomend uit de deskresearch en het veldwerk kunnen enkele concrete bouwstenen voor de toekomst aangereikt worden. De drie pilotrechtbanken hebben ervaringen opgedaan met de inzet van schuldenfunctionarissen, vanuit deze evaluatie zijn vijf aandachtspunten te noemen bij de eventuele voortzetting en opschaling van deze pilots, maar ook voor eventuele uitrol van de pilot naar andere rechtbanken.

1. *Besteed aandacht aan een goede voorbereiding*

Voor de pilotrechtbanken is een goede voorbereiding belangrijk geweest voor een soepele opstart en verder verloop van de pilot. Met de voorbereiding binnen de rechtbank is het belangrijk om zowel rechters als schuldenfunctionarissen goed te informeren over wat van hen verwacht wordt en hen ruimte te geven voor (praktische) vragen. Voor rechters kan benadrukt worden dat zij ook binnen de pilot een onafhankelijke rol spelen en dat hun taak om een uitspraak te doen in een geding niet wordt veranderd. Verder is het van belang om de pilot goed op het netvlies van rechters te houden zodat zij in de zittingszaal alert blijven op de mogelijkheid tot doorverwijzing naar een schuldenfunctionaris. Schuldenfunctionarissen uit verschillende rechtsgebieden kunnen aangesteld en aangetrokken worden om de pilot rechtbank-breed onder de aandacht te houden.

Daarnaast is het van belang om tijdens de voorbereiding goede afspraken te maken met de gemeente, hen tijdig te betrekken en verwachtingen en werkwijzen met elkaar af te stemmen. Om de aantallen doorverwijzingen op te schalen kunnen meerdere gemeenten betrokken worden.

2. *Zet in op een gedegen kennis over schuldenproblematiek en de wereld van schuldhulpverlening bij rechters en schuldenfunctionarissen*

Zowel rechters als schuldenfunctionarissen zijn gebaat bij een gedegen kennis over de hulpverlening waar zij schuldenaren precies naar toe verwijzen. Door een goed beeld van gemeentelijke schuldhulpverlening te hebben, kunnen zij een realistisch beeld geven over wat schuldhulpverlening wel en niet kan bieden, en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan. Naar verwachting van de gemeentelijke schuldhulpverleners zal uitval in het traject na doorverwijzing daardoor verminderd worden. Ook kunnen schuldenfunctionarissen met een gedegen kennis over (de wereld van) schulden en schuldhulpverlening beter vragen beantwoorden van gedaagden met schulden, hen overtuigen om met de gemeente in gesprek te gaan en daarbij ook informeren over andere soorten hulp dan schuldhulp, zoals het

aanvragen van toeslagen. Deze gedegen kennis kan worden opgedaan door bijvoorbeeld meeloopdagen bij de gemeente (en andersom ook bij de rechtbank) te organiseren, of door kennissessies te houden voor (geïnteresseerdere) rechters, schuldenfunctionarissen en gemeentelijke schuldhulpverlening.

3. Kies een (tijds)efficiënte inzet van schuldenfunctionarissen

Door beperkende coronamaatregelen is bij de pilotrechtbanken ervaring opgedaan met verschillende vormen van inzet van schuldenfunctionarissen (bij verschillende rechtsgebieden). Respondenten binnen de rechtbanken merken dat fysieke aanwezigheid bij (rol)zittingen veel tijd kost en niet altijd tijdsefficiënt is. Schuldenfunctionarissen en rechters geven aan dat wanneer bekendheid van de pilot binnen de rechtbank groot is en de mogelijkheid tot het doorverwijzen naar een schuldenfunctionaris op het netvlies van (voornamelijk kanton-, bestuur-, straf- en familie en jeugd) rechters staat, fysieke aanwezigheid van schuldenfunctionarissen niet noodzakelijk is. Daarbij is het belangrijk dat schuldenfunctionarissen wel direct oproepbaar zijn om met schuldenaren in gesprek te gaan. Een fysiek intakegesprek heeft daarbij ook de voorkeur boven een telefonische intake voor zowel geraadpleegde schuldenfunctionarissen als geraadpleegde doorverwezen schuldenaren.

Wanneer de inzet van schuldenfunctionarissen de pilotfase ontstijgt kan gedacht worden aan de schuldenfunctionaris als vast loket, bijvoorbeeld als onderdeel van mediation waarbij ook een vaste gespreksruimte voor gesprekken met schuldenaren ingeregeld kan worden. Ook kan aanwezigheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening in de rechtbank, waar rechters direct naar kunnen verwijzen, in overweging worden genomen.

4. Zorg voor directe en structurele communicatielijnen met de gemeente

Ten behoeve van een soepele en laagdrempelige doorverwijzing van schuldenaren van rechtbanken naar gemeenten is het belangrijk om directe communicatielijnen te hebben. Er kan bijvoorbeeld een aparte e-mailomgeving opgesteld worden waarbij gelijk inzichtelijk wordt gemaakt wanneer een aanmelding die vanuit de rechtbank wordt gestuurd, is ontvangen zodat duidelijk is met welke schuldenaren de gemeente contact gaat opnemen. Of er kan gezorgd worden voor directe telefoonnummers met gemeentelijke schuldhulpverleners waarmee direct, tijdens de intake op de rechtbank, een afspraak gemaakt kan worden. Ook om de voortgang van de pilot door te nemen en te evalueren is een directe communicatie tussen rechtbank en gemeente waardevol.

5. Registreer en maak afspraken over terugkoppeling

Terugkoppeling is waardevol om schuldenfunctionarissen en rechters gemotiveerd en betrokken te houden bij de pilot, leerervaringen over het doorverwijzen van schuldenaren op te doen en om (maatschappelijke) effecten en resultaten te monitoren. Gedurende de pilot is het waardevol om afspraken te maken over welke gegevens door wie geregistreerd dienen te worden.

NOTITIE BIJ HET ONDERZOEK

De onderhavige evaluatie van de inzet van de schuldenfunctionarissen kent enkele beperkingen. Zo is uitsluitend de aanpak bij de drie pilotrechtbanken, Rotterdam, Den Haag en Limburg, onder de loep genomen. Ervaringen buiten deze drie pilots zijn dus niet meegenomen. Een vergelijking tussen de drie geëvalueerde pilots en min of meer vergelijkbare initiatieven bij andere rechtbanken viel buiten de scope van de opdracht.

Het bovenstaande betekent bijvoorbeeld dat uitsluitend pilots in de evaluatie zijn meegenomen waarbij een medewerker vanuit de rechtspraak ingezet wordt als schuldenfunctionaris. Elders is ervaring opgedaan met de inzet van een gemeentelijke medewerker in de rol als schuldenfunctionaris. Deze 'formule' zou mogelijk een aantal problemen die in de onderhavige evaluatie naar boven zijn gekomen, kunnen ondervangen. Dit is echter niet nader onderzocht.

Ook is een vergelijking met pilots bij andere rechtbanken zinvol om de geboekte resultaten van de drie pilotrechtbanken in een beter perspectief plaatsen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het aantal doorverwijzingen naar de gemeente, dus het aantal schuldenaren die via de schuldenfunctionaris naar de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn verwezen. Uit de evaluatie blijkt dat het bij de drie pilotrechtbanken gaat om gemiddeld één of twee doorverwijzingen per (fysieke) zitting. Zonder dit af te zetten tegen de resultaten van andere pilots, kan dit niet verder geduïd worden (in die zin dat het in lijn met resultaten van andere pilots is of juist meer of minder is dan elders). Vergelijkingscijfers waren beperkt voorhanden. Alleen van de pilot bij rechtbank Gelderland – waarbij schuldenmedewerkers van de gemeenten Arnhem en Nijmegen in de zittingszaal aanwezig zijn – is bekend geworden dat het om vergelijkbare aantallen doorverwijzingen gaat.²⁵

Bij het maken van de keuze tot verdere opschaling of uitbreiding van de inzet van schuldenfunctionarissen, dient dus breder te worden gekeken dan alleen de pilots die in deze evaluatie onderzocht zijn. Op grond van die bredere vergelijking kan op een onderbouwde wijze nagegaan worden wat het meest effectief is en welke vorm het beste past bij een rechtbank en de gemeente(n) waarmee de samenwerking opgezocht wordt.

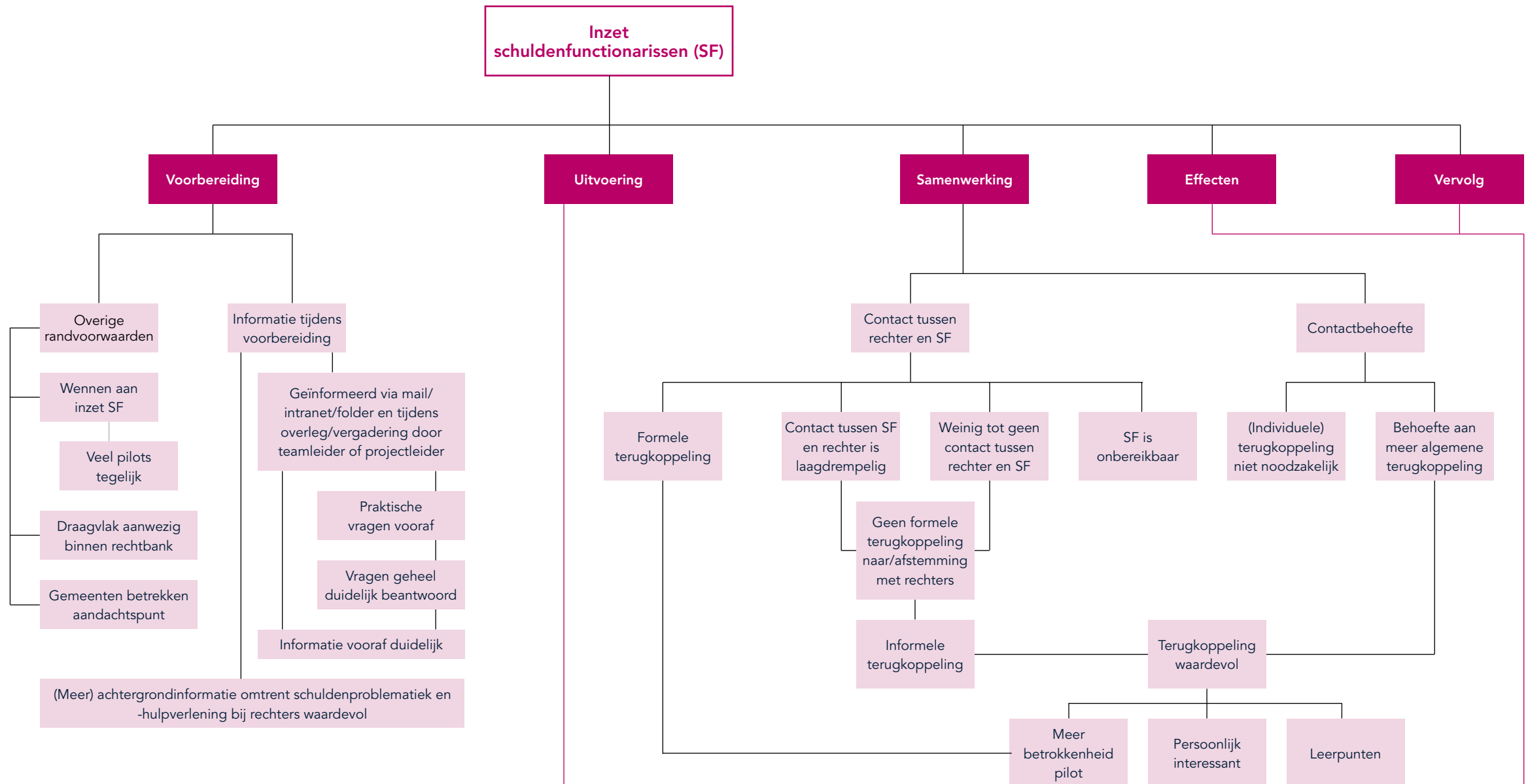
25 Verspui, *Evaluatie schuldhulp op de kantonrol*, 2021

Literatuurlijst

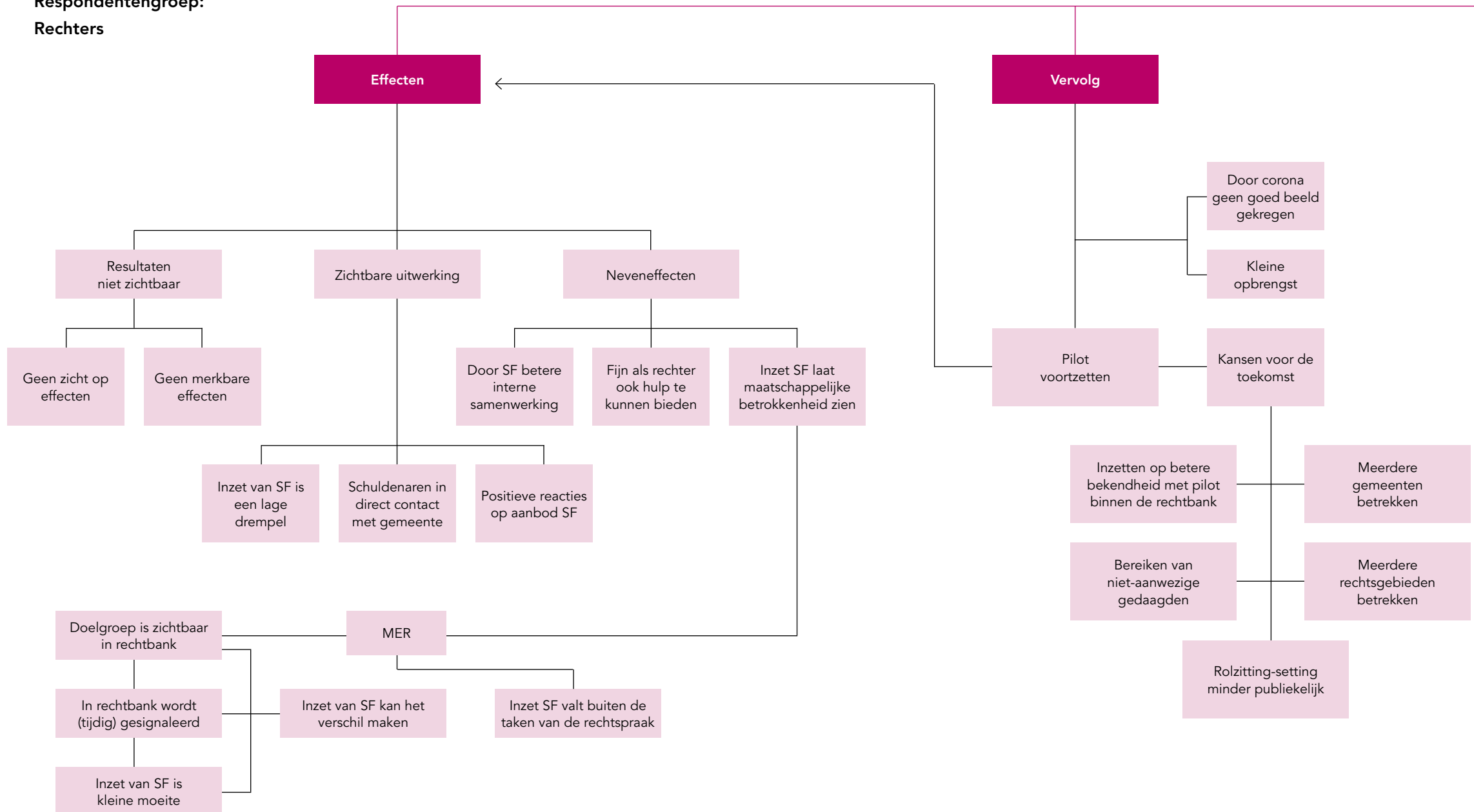
- CPB, 2021, *When financials get tough, life gets rough? Problematic debts and ill health*
- Van Beek & De Vogel, 2020, *The relationship between debt and crime: A systematic and scoping review*
- Damsteegt-Molier & Klein Schiphorst, 2020, *Projectplan schuldenrechter, pilot rechtbank Rotterdam*
- Mullainathan & Shafir, 2013, *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*
- Nibud, 2017, *Opkomst verhogen met een sms. Een experiment bij de Groningse Kredietbank*
- NVVK, 2020, *Jaarverslag*
- Rechtbank Den Haag, 2020, *De Schuldenrechter: het kan en moet beter. Een effectieve aanpak van de hulp aan huishoudens met problematische schulden.*
- Rechtbank Limburg, 2020, *Projectplan. Het schuldenloket – vroegsignalering*
- Verspui, 2021, *Evaluatie schuldhulp op de kantonrol*
- Werkgroep Schulden en rechtspraak, 2019, *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak*

Concept-indicator modellen

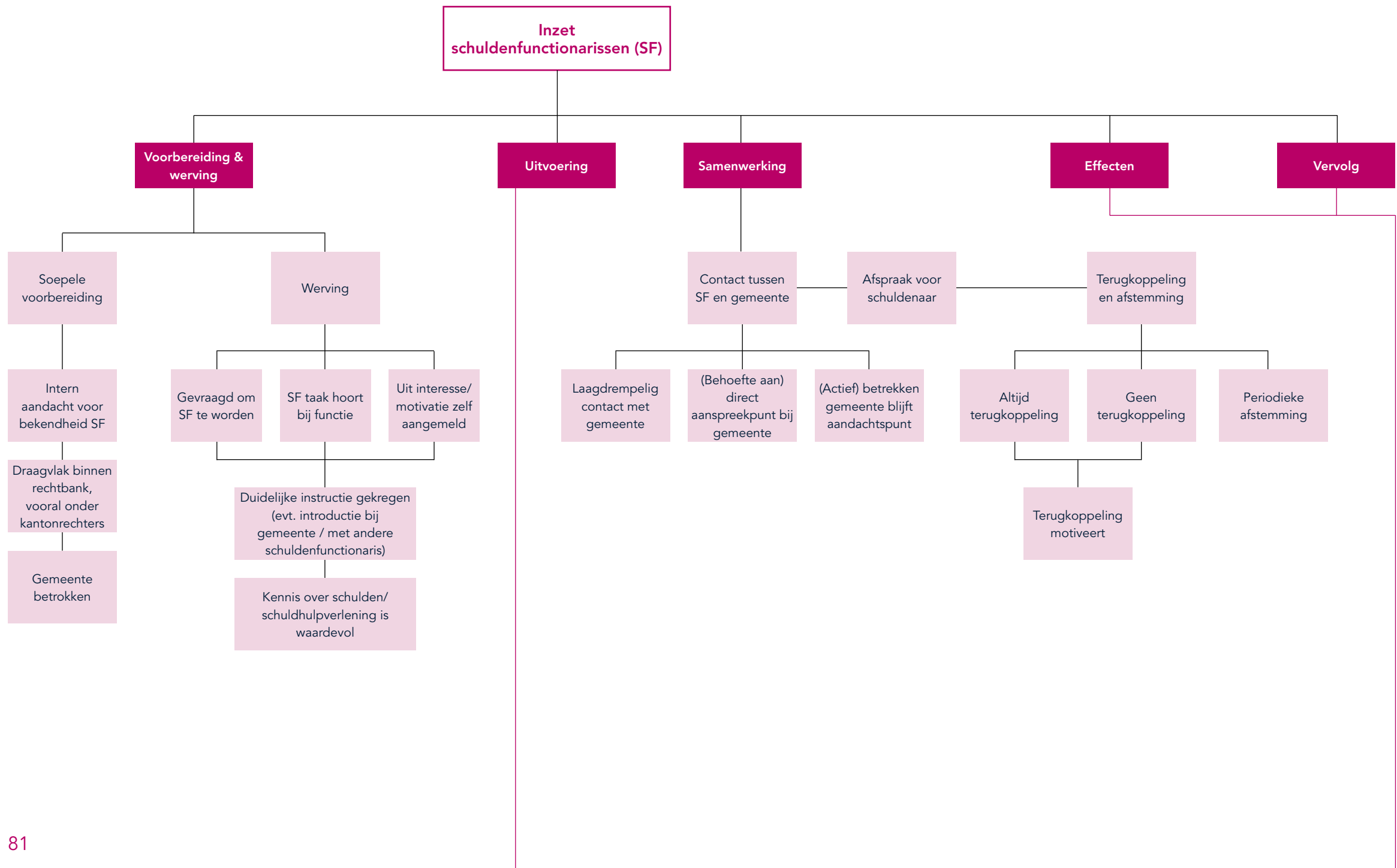
Respondentengroep:
Rechters



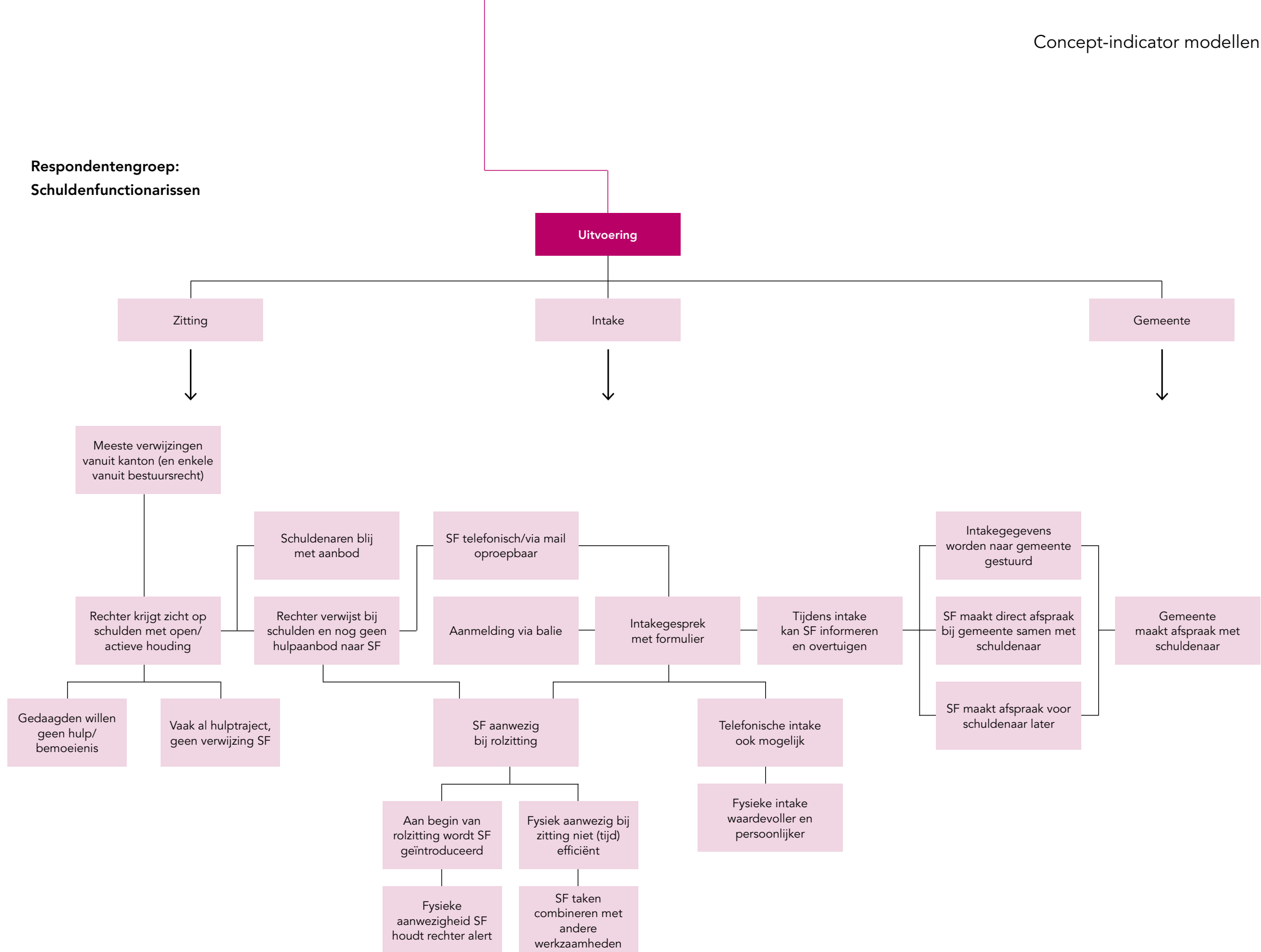
Respondentengroep:
Rechters



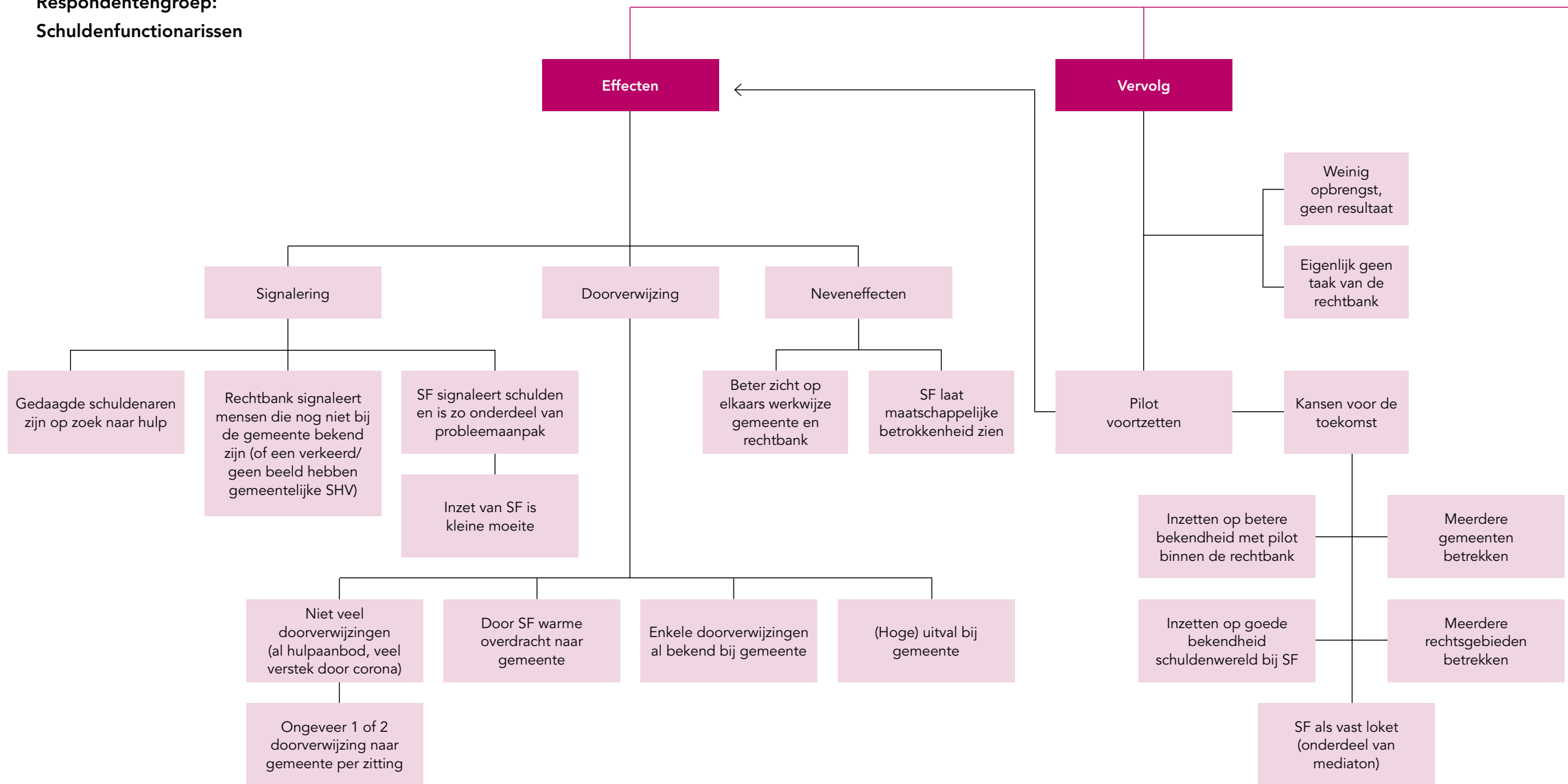
Respondentengroep:
Schuldenfunctionarissen



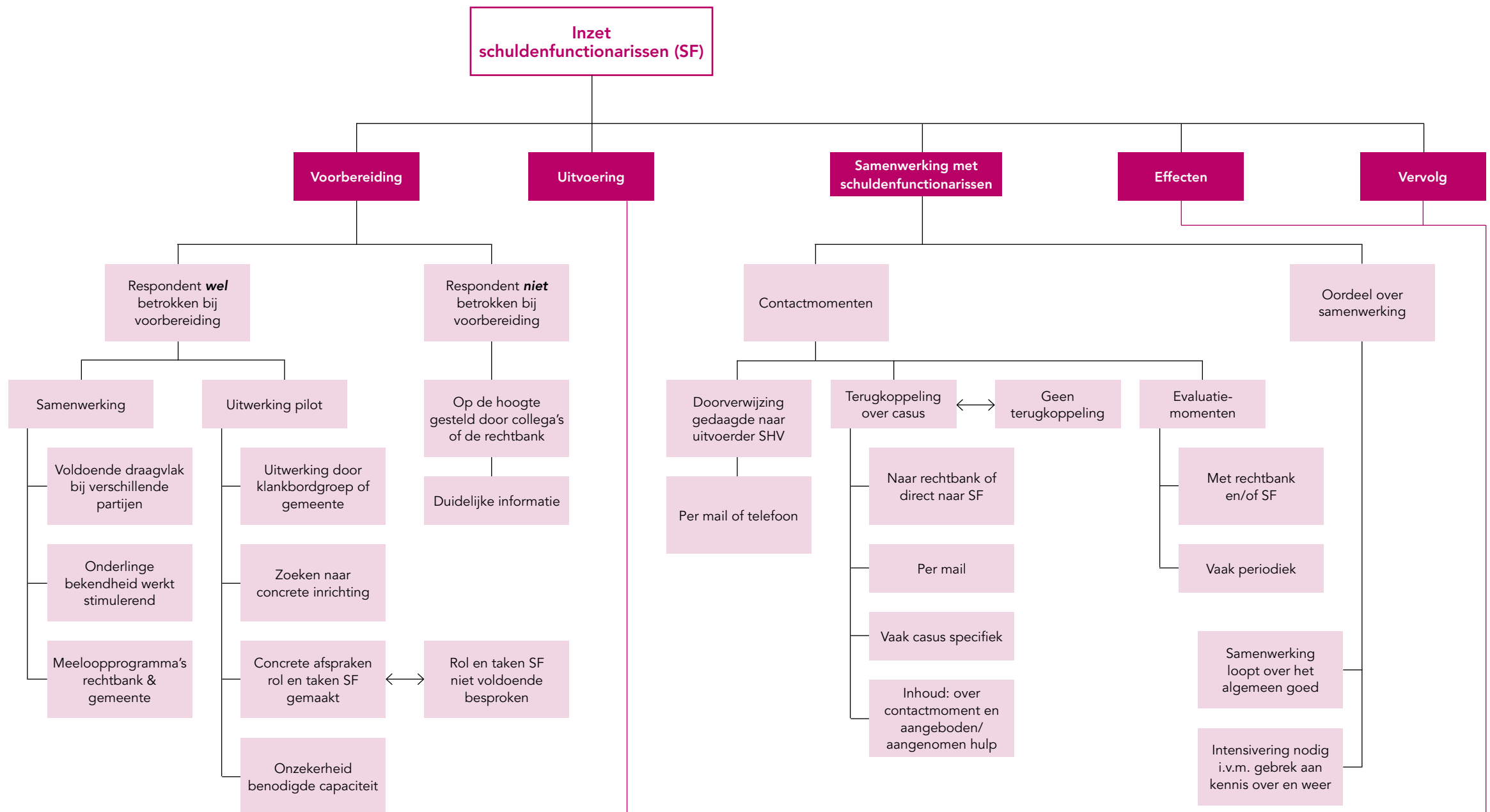
**Respondentengroep:
Schuldenfunctionarissen**



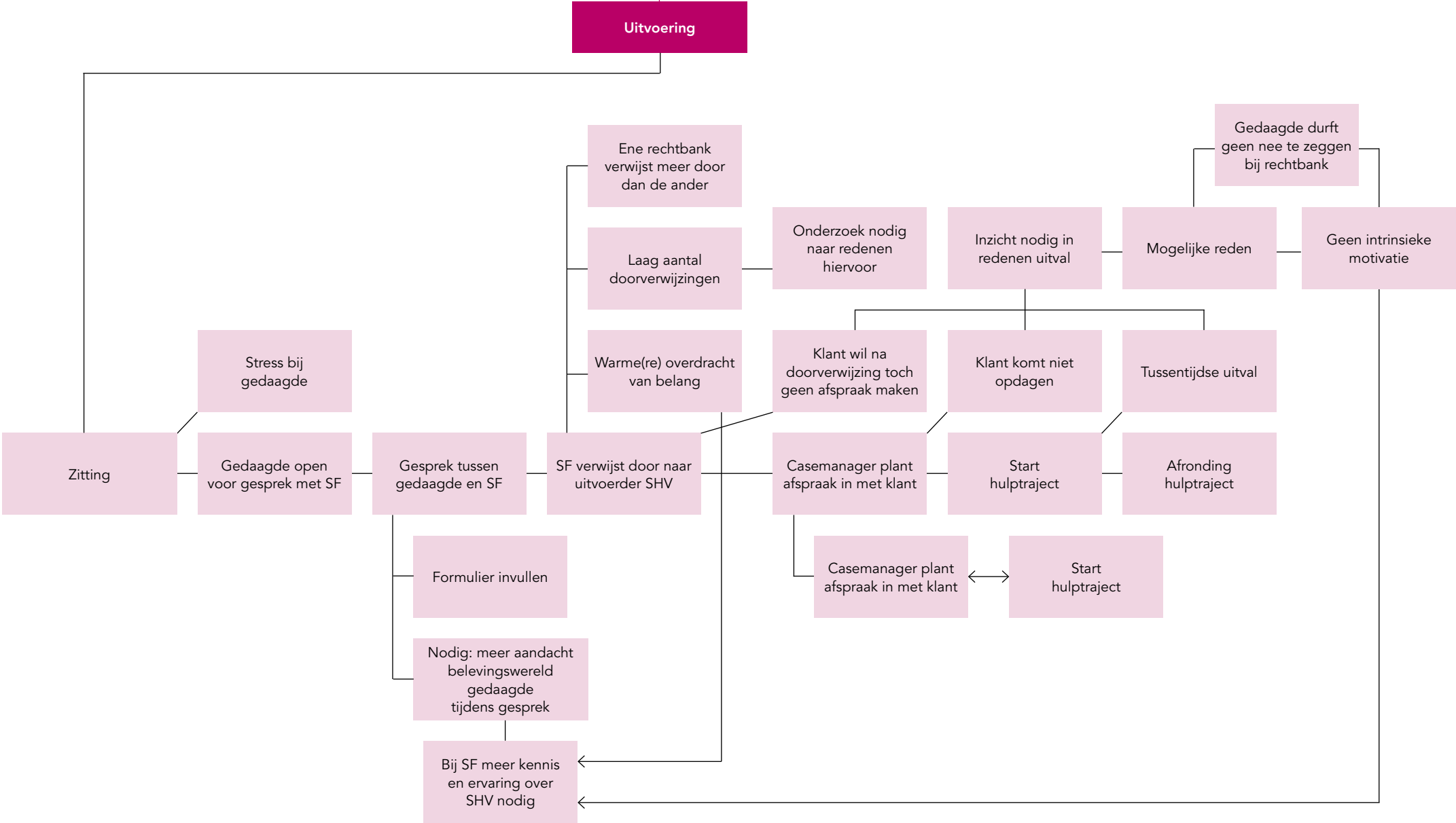
Respondentengroep:
Schuldenfunctionarissen



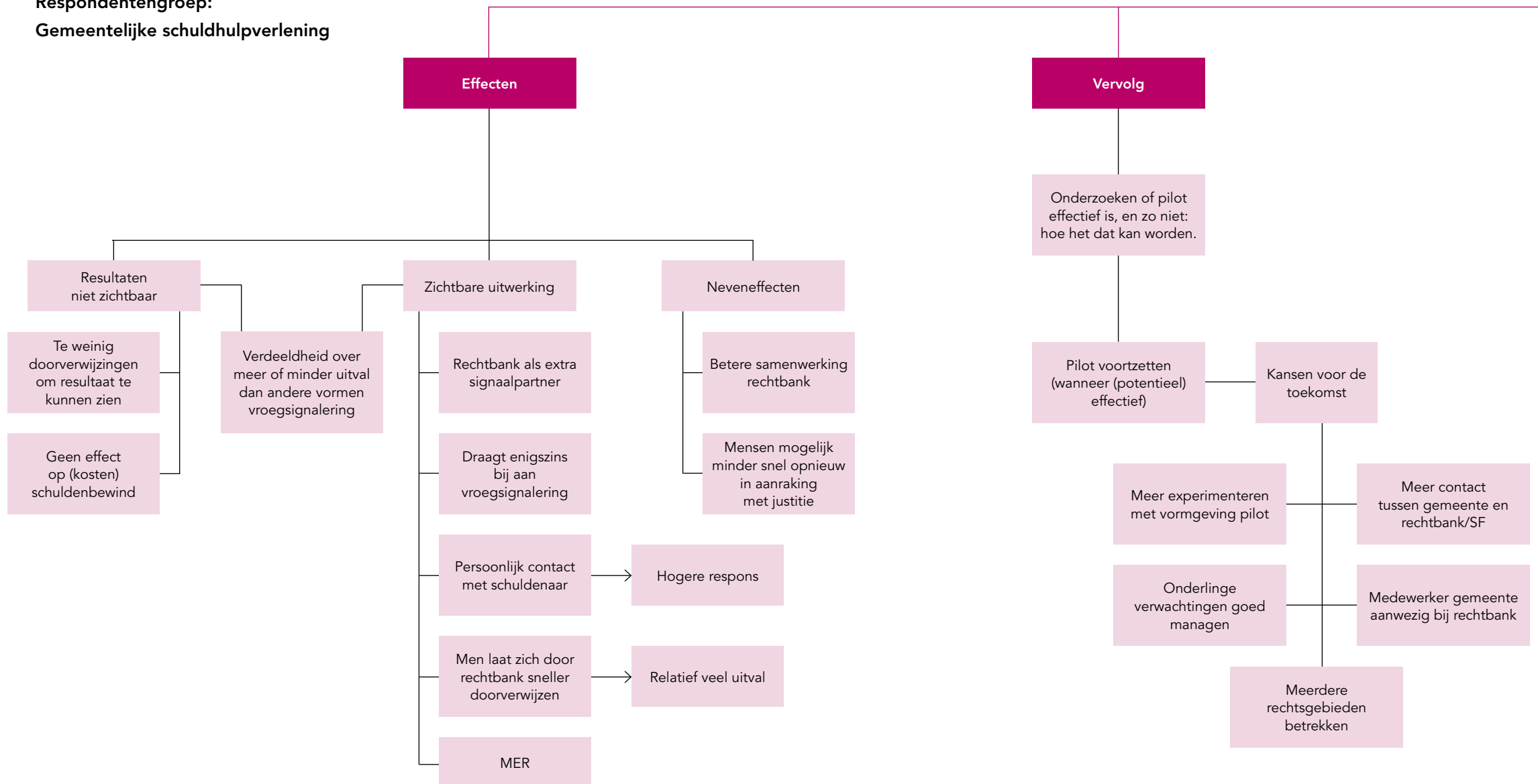
Respondentengroep:
Gemeentelijke schuldhulpverlening



Respondentengroep:
Gemeentelijke schuldhulpverlening



**Respondentengroep:
Gemeentelijke schuldhulpverlening**



Typologie van effecten

Typologie van effecten

In onderstaande figuur is de beleidsreconstructie door middel van de achterliggende beleidsmotieven en doelen die daarmee beoogd worden weergegeven. In het verlengde hiervan is vastgesteld welke input is doorgevoerd en op welke wijze deze instrumenten bij dienen te dragen aan het doelbereik.

