

Aanpak problematische schulden

Evaluatie van de schuldenaanpak van de Sociale Verzekeringsbank

Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB)

Masteropleiding Sociologie: Arbeid, Organisatie en Management, Master Thesis

Student: Lennart Paauwe

Studentnummer: 550521

Docent: J. Holland

Begeleider: R. Van der Veen

Woorden: 9999

Datum: 1 augustus 2021

Samenvatting

Dit is een evaluatie van de schuldenaanpak van de Sociale Verzekeringsbank. Dit onderzoek heeft de schuldenaanpak in kaart gebracht en deze vervolgens geëvalueerd aan de hand van de *realist evaluation* benadering. De evaluatie bestaat uit twee delen: het beleid en de uitvoering. Aan de hand van het geformuleerde beleid is een beleidstheorie gereconstrueerd. Deze is getoetst aan de kennis vanuit de literatuur over problematische schulden. Hieruit blijkt dat de schuldenaanpak van de SVB in potentie effectief is. Vervolgens is onderzocht hoe effectief het beleid in de praktijk is. Hiertoe zijn interviews met SVB-medewerkers gehouden en interne rapportages geraadpleegd. De conclusie is dat de schuldenaanpak van de SVB erin slaagt om schulden te verminderen. Dit onderzoek laat zien dat een actieve en gerichte aanpak effectief is om schulden aan te pakken.

Keywords: Realist Evaluation; Schulden; Schuldenaanpak

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Introductie	5
2. Probleemstelling	7
2.1 Beleid van de Sociale Verzekeringsbank	7
2.2 Onderzoeksvragen	8
3. Theorie	9
4. Methodologie	12
4.1 Onderzoeksbenadering	12
4.2 Methoden.....	13
4.3 Ethiek en privacy.....	14
5. Resultaten beleidsanalyse.....	15
5.1 Literatuur over schulden.....	15
5.1.1 Het ontstaan van schulden.....	15
5.1.2 Het aanpakken van schulden	16
5.1.3. Waar moet goed schuldbeleid aan voldoen volgens de literatuur?	16
5.2 Beleid SVB.....	17
5.2.1 Het schuldenbeleid	17
5.2.2 De interventies.....	17
5.2.3 CMO-model	18
5.3 Evaluatie.....	20
5.3.1 Interventie 1: Tegengaan niet-gebruik	20
5.3.2 Interventie 2: Contact opnemen bij beslaglegging	21
5.3.3 Interventie 3: Contact opnemen bij terugvordering boven de €2400.....	21
5.3.4 Interventie 4: Contact opnemen bij aanmaning en incasso	21
5.3.5 Interventie 5: Vereenvoudigd loonbeslag.....	22
5.3.6 Interventie 6: Derdenbetalingen	22
5.3.7 Evaluatie schuldenbeleid.....	22
6. Resultaten uitvoeringsanalyse	23
6.1 Interventie 1: De proactieve aanpak.....	23
6.1.1 Mechanisme 1: Vergroten van de <i>awareness</i>	23
6.1.2 Mechanisme 2: Vergroten van het doenvermogen.....	24
6.1.3. Mechanisme 3: Vergroten van de controle.....	24
6.2 Interventie 2: De reactieve aanpak	25

6.3 Context	26
6.3.1 Context van de burger	26
6.3.2 Context van de publieke dienstverlener	27
6.4 Uitkomst	28
7. Conclusie en discussie.....	29
Literatuurlijst	32
Bijlage 1: Kaartje	35
Bijlage 2: Respondenten en functies	36
Bijlage 3: Topiclijst	37

1. Introductie

Tot op heden is nog weinig bekend over effectief en efficiënt beleid om schulden aan te pakken. Het CPB en het SCP (2020) stellen dat armoede en schulden een gecombineerde problematiek is. De problematische schulden zijn mogelijk veroorzaakt door armoede of de veroorzaker van armoede. Het uitbannen van armoede is volgens Ravallion (2015, 2016) niet haalbaar via de markt. Om die reden lijkt een rol weggelegd voor de overheid. De vraag is of het volledig uitbannen van armoede haalbaar is. Daarom dekt het minimaliseren van armoede beter de lading.

De overheid speelt een grote rol in het oplossen van schulden. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om haar burgers sociale zekerheid te bieden. De overheid heeft op grond van artikel 20 lid 2 van de Grondwet de taak om wetten op te stellen omtrent de aanspraak op sociale zekerheid (De Nederlandse Grondwet, z.d.). Het recht op sociale zekerheid is verwerkt in het sociale zekerheidsstelsel (Stimulansz, z.d.).

De overheid speelt ook een grote rol in het ontstaan van schulden. De overheid is de grootste schuldeiser in Nederland. Schulden bij de overheid ontstaan onder andere door de complexiteit van het stelsel van toeslagen en inkomensvoorzieningen (Nationale Ombudsman, z.d.). De overheid heeft in het stelsel van toeslagen en inkomensvoorzieningen te hoge verwachtingen van de financiële zelfredzaamheid van de burger. Een voorbeeld hiervan is dat overheidsdiensten digitaal geregeld zijn terwijl Nederland circa 2,5 miljoen laaggeletterden kent waarvan een groot deel niet digitaal vaardig is. De Nationale Ombudsman stelt dat de grootste problemen worden veroorzaakt door een complex stelsel van toeslagen en inkomensvoorziening.

De problematiek rondom armoede en schulden wordt sinds het eind van de 18^e eeuw gezien als een maatschappelijk probleem dat om een oplossing vraagt. In de periode daarvoor heerste het mercantilistische gedachtegoed, waarbij structurele armoede werd gezien als de ‘natuurlijke gang van zaken’ (Ravallion, 2015). In veel landen is men het er inmiddels wel over eens dat armoede een verschijnsel is dat bestreden dient te worden (Marx et al., 2015). Vele landen hebben beleid geïmplementeerd om armoede te verminderen. Daaruit komt naar voren dat een aanpak gericht op burgers in armoede zorgt voor meer verbeteringen dan een universele schuldenaanpak (Hanna & Olken, 2018).

De literatuur over schulden laat verschillende theorieën zien over het ontstaan van armoede en schulden. Uit recent onderzoek van Tomescu-Dumitrescu (2017) blijkt dat drie verschillende theorieën bekend zijn. Ten eerste kan armoede worden gezien als een individueel moreel karakteristiek. Vanuit dit perspectief behoort armoede toe aan de armen en dienen zij niet vrijwillig geholpen te worden door de maatschappij.

Daarnaast is er een culturele verklaring voor het ontstaan van armoede. Zo stelt de *culture of poverty* theorie van Lewis (1966) dat armoede in stand blijft door sociale reproductie. Dit betekent dat individuen en families de problemen rondom armoede overdragen op de volgende generatie. De volgende generatie heeft daarmee geen perspectief op de verbetering van de sociale positie. De *culture of poverty* theorie stelt daarom dat individuen en families door armoede in een vicieuze cirkel belanden.

Ten derde is er een verklaring voor het ontstaan van armoede vanuit de verzorgingsstaat. Deze institutionele visie ziet armoede als een gevolg van wetten en regels vanuit de overheid. De instituties kunnen een betere allocatie van middelen door de markt in

de weg zitten, wat op microniveau onverwachte negatieve effecten heeft (Banerjee & Duflo, 2019).

Omdat de Nederlandse overheid niet langer wil bijdragen aan het ontstaan van problematische schulden is het *Actieplan brede schuldenaanpak* in het leven groepen door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Rijksoverheid, 2018). In dit actieplan staat omschreven dat problematische schulden moeten worden teruggedrongen door een overheidsbrede maatwerkaanpak waarin preventie, signalering, interventie en curatie centraal staan. De betrokken partijen zijn: Sociale Verzekeringsbank (SVB), Belastingdienst, Centraal Administratie Kantoor (CAK), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Deze uitvoerende organisaties richten zich in de aanpak van schulden op hun eigen cliënten. Dit onderzoek is specifiek gericht op de schuldenaanpak van de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB). De SVB is een overheidsorgaan dat de volksverzekeringen in Nederland uitvoert, waaronder de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Inkomensondersteuning en de Algemene Kinderbijslagwet (SVB, z.d.). In dit onderzoek wordt het beleid van de SVB om schulden aan te pakken geëvalueerd.

Dit onderzoek richt zich op een nieuw perspectief binnen de huidige literatuur over schulden, namelijk de actieve bijdrage vanuit de overheid om schulden aan te pakken. De evaluatie van dit beleid biedt inzicht in de effecten van schuldenaanpak vanuit de overheid. Dit onderzoek draagt daarmee bij aan wetenschappelijke kennis over effectief schuldenbeleid.

2. Probleemstelling

2.1 Beleid van de Sociale Verzekeringsbank

De SVB wil haar bijdrage in de aanpak van schulden leveren door vier subdoelen te bereiken (SVB, 2021). Ten eerste is er een 100% benutting van de regelingen waardoor alle burgers krijgen waar zij recht op hebben. Ten tweede dient de SVB snel en regelmatig te betalen, zodat burgers een stabiel maandinkomen hebben. Ten derde dient het aantal onterecht uitbetaalde uitkeringen geminimaliseerd te zijn. Tot slot wordt het aantal vorderingen van de SVB met minimaal de helft teruggebracht. De SVB bereikt deze doelen door een vroegsignalerende rol aan te nemen en samen te werken met ketenpartners (SVB, 2021).

Het centrale *Actieplan brede schuldenaanpak* vult de SVB op lokaal niveau in door middel van de *Werkplaats Maatwerk in Dienstverlening* en de *Bedoeling*. De medewerkers die aangesloten zijn bij de *Werkplaats Maatwerk in Dienstverlening* nemen het initiatief om contact op te nemen met burgers indien maatwerk nodig lijkt (SVB, 2021). De SVB neemt vanuit de maatwerkplaats deel aan de overkoepelende maatwerkplaats vanuit het Rijk: de ‘Rijksbrede Maatwerkplaats’ (Rijksoverheid, 2018). Hier wordt kennis en ervaring gedeeld met andere organisaties. Dit vormt een gedeelde benadering voor maatwerk.

De maatwerkplaatsen van de SVB zijn onderdeel van het denken en werken vanuit de *Bedoeling* (SVB, 2019). In de *Bedoeling* wordt als uitgangspunt geformuleerd dat bij de interpretatie van wet- en regelgeving wordt afgegaan op wat ‘aannemelijk is vanuit de situatie van de burger’. Een strikte toepassing van de wet kan in sommige gevallen leiden tot onwenselijke situaties voor burgers. De *Bedoeling* kijkt daarom niet alleen naar de letter van de wet. De nadruk wordt juist gelegd op de bedoeling van de wet, de complexiteit van beleid en regelgeving, de mate van zelfredzaamheid en het doenvermogen van burgers.

2.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft als doel om te achterhalen in hoeverre het beleid van de Sociale Verzekeringsbank bijdraagt aan het voorkomen en verhelpen van problematische schulden. Daarbij is belangrijk op welke manier, waarom en voor wie het beleid in welke situatie wel of niet effectief is. De onderzoeksvraag bestaat uit twee delen. Deze twee delen betreffen respectievelijk het beleid en de uitvoering. Deze twee delen beantwoorden tezamen de vraag in hoeverre de Sociale Verzekeringsbank bijdraagt aan het voorkomen en verhelpen van problematische schulden.

In het eerste deel wordt het schuldbeleid van de Sociale Verzekeringsbank in kaart gebracht. Vervolgens wordt gekeken naar de kennis die we bezitten over het ontstaan en aanpakken van schulden. Deze kennis wordt gehaald uit de bestaande literatuur over schulden. De kennis vanuit de literatuur wordt vergeleken met het beleid van de Sociale Verzekeringsbank. Door deze vergelijking wordt duidelijk wat het effect van het schuldenbeleid van de SVB in potentie is. De eerste onderzoeksvragen zijn:

Wat is het beleid van de Sociale Verzekeringsbank om problematische schulden aan te pakken?

en

Hoe adequaat lijkt deze aanpak, kijkend naar de kennis vanuit de literatuur over problematische schulden?

In het tweede deel wordt onderzocht hoe het beleid in de praktijk uitgevoerd wordt en hoe succesvol dit beleid is. Hierbij wordt gekeken hoe de medewerkers van de Sociale Verzekeringsbank het beleid uitvoeren. Dit wordt gedaan door de werkwijze en werkprocessen in kaart te brengen. Daarna worden de resultaten onderzocht en vervolgens geëvalueerd. In deze evaluatie is belangrijk om te achterhalen welke onderdelen van het beleid bijdragen aan de aanpak van schulden. De onderzoeksvragen zijn:

Hoe wordt het beleid uitgevoerd?

en

Hoe succesvol is het beleid?

De vier onderzoeksvragen tezamen beantwoorden in hoeverre de Sociale Verzekeringsbank bijdraagt aan het voorkomen en verhelpen van problematische schulden en waarom.

3. Theorie

Dit onderzoek vertrekt vanuit de *realist evaluation* benadering van Pawson en Tilley (2004). De *realist evaluation* draait om het testen en verfijnen van beleidstheorieën door het onderzoek te richten op de werking van beleidsinterventies. Het onderzoek richt zich op de mechanismen, de context en de uitkomsten van beleidsinterventies. Door de mechanismen, context en uitkomsten in kaart te brengen, kunnen uitkomstpatronen worden verklaard. Pawson en Tilley (2004) noemen dit de CMO-configuratie. Hierin verwijst C naar de context, M naar mechanismen en O naar outcome.

Een mechanisme richt zich op het proces van de interventie. “Mechanisms describe what it is about programmes and interventions that bring about any effects” (Pawson & Tilley, 2004, p.6). Volgens deze benadering is de werking van de mechanismen van belang. “In fact, it is not programmes that work but the resources they offer to enable their subjects to make them work”(Pawson & Tilley, 2004, p.6). De *realist evaluation* begint met het omschrijven van het potentiële proces waarin de interventie kan werken. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de interventie van de SVB, namelijk het actief benaderen. De SVB benadert burgers actief door contact op te nemen in verschillende situaties, bijvoorbeeld wanneer burgers geen gebruik maken van een regeling terwijl zij hier wel recht op hebben. De SVB informeert burgers over het recht. Het mechanisme beschrijft wat de interventie wil bewerkstelligen. In dit voorbeeld wil de SVB de *awareness* van de burger vergroten. De term *awareness* betekent dat burgers op de hoogte zijn van relevante omstandigheden. Dit is het mechanisme dat ervoor zorgt dat burgers weten dat zij recht hebben op de regeling. Dit leidt mogelijk tot een aanvraag voor de regeling. Het vergroten van de *awareness* zorgt op deze manier voor een vermindering van schulden. Door gebruik te maken van de *realist evaluation* kan worden beantwoord hoe bepaalde mechanismen bijdragen aan het verminderen van schulden.

De tweede stap in de *realist evaluation* is het omschrijven van de context. De mechanismen zijn namelijk alleen actief onder bepaalde omstandigheden. “Context describes those features of the conditions in which programmes are introduced that are relevant to the operation of the programme mechanisms” (Pawson & Tilley, 2004, p. 7). Door te denken aan de context kan worden achterhaald voor wie en in welke omstandigheid een interventie werkt. In dit onderzoek naar schuldbeleid is zowel de context van de burger als de context van de publieke dienstverlener relevant. De context van de burger wordt omschreven aan de hand van kenmerken van de burger. Pawson en Tilley (2004) omschrijven aan de hand van een voorbeeld waarom individuele kenmerken relevant zijn voor de context. In het onderwijzen van gevangenen worden mechanismen ingezet die de rehabilitatie ondersteunen zoals het versterken van cognitieve vaardigheden. In dit voorbeeld is een belangrijke karakteristiek van een deelnemer om ‘drugs- en alcoholvrij’ te zijn en ‘het streven hebben om op het rechte pad te komen’. Deze individuele kenmerken hebben een invloed op het doorstaan van het leerproces. Een deelnemer die ‘drugs- en alcoholvrij’ is zal eerder in staat om het leerproces te doorstaan. Dit werkt ook de andere kant op. Een deelnemer die niet ‘het streven heeft om op het rechte pad te komen’ zal minder snel in staat zijn om het leerproces te doorstaan. De individuele kenmerken kunnen de beleidstheorie daarom ondersteunen of juist verzwakken.

In dit onderzoek naar schuldbeleid is ook de context van de publieke dienstverlener relevant. In het hiervoor genoemde voorbeeld spelen namelijk ook de onderwijzers een

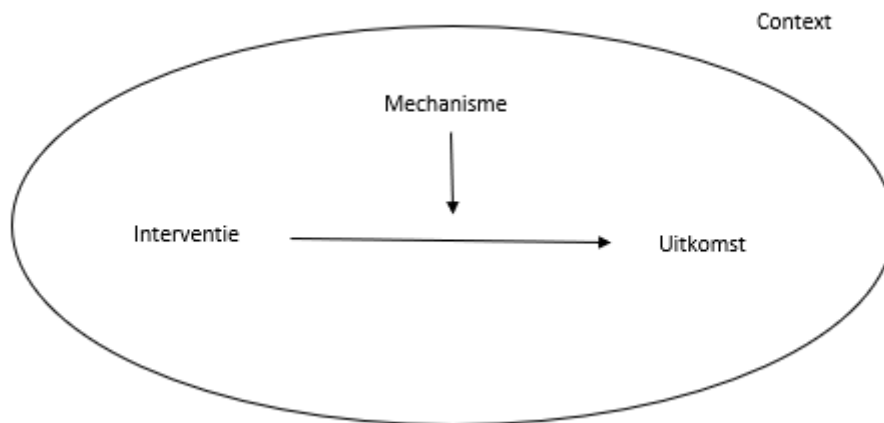
belangrijke rol. De onderwijzers hebben namelijk een sterke invloed op de cultuur binnen het klaslokaal. In hoeverre de onderwijzers kunnen omgaan met de gevangenen is van cruciaal belang om het leerproces in stand te houden (Pawson & Tilley, 2004). De context van de publieke dienstverlening wordt verder uitgewerkt aan de hand van de street-level bureaucratie studie van Lipsky (1980).

De street-level bureaucratie studie van Lipsky (1980) stelt dat publieke dienstverleners binnen hun beslissingsruimte het beleid ter plaatse kunnen vormen. Dit leidt ertoe dat overheidsinstanties anders functioneren dan men zou verwachten op grond van de beleidsdoelstellingen. Publieke dienstverleners creëren coping mechanismen wanneer zij onvoldoende middelen hebben en overspoeld raken met cliënten. Deze coping mechanismen bestaan uit routines en vereenvoudiging van de service richting cliënten. Hierbij maken de publieke dienstverleners via stereotypering en screening een inschatting of zij te maken hebben met een complex cliëntdossier. Indien dit het geval is, laten zij de cliënten wachten op de diensten. De publieke dienstverlener kan het werk ook vereenvoudigen door informatie achter te houden. Dit doen publieke dienstverleners om hun werk beheersbaar te houden (Lipsky, 1980).

De street-level bureaucratie studie van Lipsky (1980) wordt toegepast voor de publieke dienstverleners die de schuldenaanpak van de Sociale Verzekeringsbank uitvoeren. Deze medewerkers staan veel in contact met burgers en spelen daarmee een cruciale rol in de beleidsuitvoering. Volgens het beleid van de SVB krijgen de medewerkers de ruimte om te handelen vanuit *de Bedoeling*. Volgens *de Bedoeling* wordt niet alleen gekeken naar de letter van de wet maar is er ook aandacht voor de situatie van de burger (SVB, 2021). De vraag is of medewerkers in de praktijk binnen de structuur van hun werk de ruimte hebben om beslissingen te maken op individueel niveau. Dit betekent concreet of medewerkers de ruimte krijgen om de complexe cliëntdossiers te behandelen. Indien de publieke dienstverleners deze ruimte niet hebben, zullen zij zich deels onttrekken aan toezicht en regels om hun werk beheersbaar te houden. De werking van het mechanisme is dus afhankelijk van de wijze waarop de publieke dienstverlener het beleid uitvoert. Door gebruik te maken van de street-level bureaucratie studie van Lipsky (1980) wordt de context van de publieke dienstverlener uitgewerkt.

Het mechanisme leidt in een bepaalde context tot een uitkomst. Deze uitkomsten kunnen steeds verschillend zijn. “Relevant variations in context and mechanisms thereby activated, any programme is liable to have mixed outcome-patterns” (Pawson & Tilley, 2004, p.8). Aan de hand van een voorbeeld stellen Pawson en Tilley (2004) dat verschillende metingen van uitkomsten nodig zijn. Bij een programma waarin rookalarmen gratis worden gedistribueerd is namelijk belangrijk om te monitoren hoeveel alarmen goed geïnstalleerd zijn (uitkomst 1) en onderhouden zijn in de loop van tijd (uitkomst 2), in plaats van enkel te vertrouwen op de lange termijn veranderingen in doden of verwondingen door brand (uitkomst 3). In dit onderzoek is de gewenste uitkomst minder schulden (uitkomst 1). De schulden kunnen verminderen door deze te voorkomen of terug te dringen. In de praktijk kan blijken dat de schulden niet worden verminderd (uitkomst 2). Door middel van de *realist evaluation* wordt beantwoord voor wie het mechanisme in een bepaalde context werkt om schulden te verminderen. De mechanismen, context en uitkomsten worden in de volgende hoofdstukken verder uitgewerkt. De CMO-configuratie wordt in Figuur 1 geïllustreerd.

Figuur 1: *Realist evaluation*



4. Methodologie

4.1 Onderzoeksbenadering

Onderzoek naar schuldenbeleid kent geen ideale evaluatiemethode. Een goede evaluatie vereist kennis over het begin van het beleid en de werking van het beleid in de praktijk (Ravallion, 2005). Het belangrijkste in de evaluatie is de kwaliteit van data en de kennis over het beleid en de context. De context waarin beleid wordt geïntroduceerd en de karakteristieken van de participanten kunnen de uitkomsten sterk beïnvloeden. De *realist evaluation* (Pawson & Tilley, 2004) lijkt een geschikte benadering om kennis te verkrijgen over het beleid, de context en de werking van het beleid in de praktijk.

De *realist evaluation* is ten eerste een geschikte benadering wanneer het doel is om kennis te verkrijgen over het beleid (Westhorp et al., 2011). Ten tweede blijkt de *realist evaluation* geschikt wanneer het beleid voor de eerste keer wordt geëvalueerd. Tot slot kan de *realist evaluation* worden gebruikt wanneer een effectief bevonden beleid wordt gerepliceerd in een andere omgeving. In dit onderzoek zijn de eerste twee aspecten van toepassing. Voor dit onderzoek is het nadeel dat de werking van beleid wordt onderzocht door middel van een minder complexe wijze van onderzoek. Dit onderzoek kent een gerichte wijze van onderzoek waarbij voornamelijk SVB-medewerkers worden geïnterviewd. Hierdoor is het niveau van de bewijskracht in dit onderzoek minder hoog dan bijvoorbeeld bij een gerandomiseerd onderzoek met controlegroep.

In dit onderzoek biedt de *realist evaluation* mogelijkheid om met een relatief kleinschalig en kwalitatief onderzoek inzicht te bieden in de effecten van het beleid, door te focussen op de mechanismen waarvan het beleid gebruik maakt. De realistische benadering heeft als doel om te achterhalen welke mechanismen in een bepaalde context tot een uitkomst leiden. Voor dit onderzoek heeft de *realist evaluation* drie voordelen. Ten eerst wordt door deze methode meer kennis opgedaan over welke onderdelen zorgen voor veranderingen in de uitkomst (Pawson & Tilley, 2004). Deze kennis wordt opgedaan door in detail naar de werking van de beleidsinterventie te kijken. Daarnaast wordt het inzicht in het belang van de context verhoogd. Hierdoor is er meer kennis over de omstandigheden waarin de mechanismen tot werking komen. Ten derde kunnen de uitkomsten beter verklaard worden omdat het mechanisme en de context bekend zijn. Overwegend is de *realist evaluation* (Pawson & Tilley, 2004) een geschikte benadering voor dit onderzoek.

4.2 Methoden

Dit onderzoek bestaat uit twee delen, namelijk een evaluatie van het beleid en van de uitvoering. De onderzoeksvragen van het beleidsmatige deel worden beantwoord door middel van een beleidsanalyse en een literatuuronderzoek. De data voor de beleidsanalyse wordt verzameld door de beleidsstukken van de Sociale Verzekeringsbank te analyseren.¹ Daarnaast wordt aangegeven in hoeverre dit beleid aansluit op de kennis vanuit de literatuur over het ontstaan en aanpakken van schulden. De data vanuit het literatuuronderzoek maakt duidelijk welke indicatoren een rol spelen in het ontwikkelen van een problematische schuld en welke beleidsmechanismen effectief zijn voor de aanpak van schulden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de CMO-configuratie. In het beleidsmatige deel wordt met name gekeken naar de potentiële effectiviteit van de interventies. De data voor het literatuuronderzoek wordt verkregen door openbare bronnen te raadplegen zoals het Nibud en het CBS.

Het tweede deel heeft betrekking op de uitvoering van het beleid van de Sociale Verzekeringsbank. Het doel is om te achterhalen hoe het beleid wordt uitgevoerd en in hoeverre dit beleid effectief is. In *realist evaluation* zijn kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn bevorderlijk om de werking van de mechanismes te onderzoeken. Ook kunnen kwalitatieve onderzoeksmethoden onvoorziene elementen van de context en de uitkomst identificeren (Westhorp et al., 2011). Een geschikte onderzoeksmethode is een observatie. Deze onderzoeksmethode is echter niet toepasbaar wegens de huidige thuiswerksituatie (Rijksoverheid, z.d.). Daarom wordt de uitvoering van het beleid in kaart gebracht door middel van interviews. Het doel van het interview is om aan de hand van de geformuleerde CMO-configuratie de uitkomsten te verklaren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de realistische formule, namelijk: $\text{mechanisme} + \text{context} = \text{uitkomst}$. Hierdoor worden de processen en omstandigheden geïdentificeerd die invloed hebben op het bereiken van de gewenste uitkomst: minder schulden. Naast de interviews wordt de uitvoering van het beleid ook geanalyseerd aan de hand van de rapportages van de SVB. Deze informatie kan een verklaring geven voor de werking van mechanismen in een bepaalde context. Dit kan de verkregen data vanuit de interviews ondersteunen en verdiepen.

Daarnaast worden in totaal 11 SVB-medewerkers geïnterviewd, waaronder beleidsmedewerkers en medewerkers die het beleid uitvoeren. De medewerkers zijn werkzaam op locatie Rotterdam en locatie Leiden van de Sociale Verzekeringsbank. Beide groepen kunnen informatie verstrekken die relevant zijn voor de CMO-configuratie.

De beleidsmedewerkers kunnen beantwoorden welke interventies en mechanismen een rol spelen binnen het beleid van de SVB. Ook kunnen beleidsmedewerkers aangeven binnen welke omstandigheden deze mechanismen worden geïntroduceerd.

De uitvoerende medewerkers worden geïnterviewd omdat zij informatie kunnen geven over de interventie, de mechanismen, de context en de uitkomst. De uitvoerende medewerkers weten namelijk welke interventies zij toepassen en kunnen daarbij een inschatting maken wat

¹ De onderzoeker heeft wegens werkzaamheden bij de SVB toegang tot verschillende stukken. Zowel de Meerjarenkoers 2021-2025 van de SVB als de interne verslagen van de Werkplaats Maatwerk in Dienstverlening worden geraadpleegd. In deze stukken staan de verschillende interventies omschreven. Daarnaast staan klantverhalen omschreven. Ook staan in de aanvullende stukken van de beleidsmedewerkers verschillende interventies omschreven. De beleidsstukken worden geanalyseerd door de verschillende interventies te identificeren en vervolgens te vertalen naar het CMO-model. De cliëntgegevens blijven ten alle tijden geanonimiseerd.

voor wie werkt in welke omstandigheid. Kort gezegd hebben zij kennis over de mate van succes van het beleid. De context van de publieke dienstverleners is belangrijk omdat zij volgens de street-level bureaucratie studie van Lipsky (1980) een cruciale rol spelen in de uitvoering van het beleid. Zij staan in direct contact met de burgers en hebben de mogelijkheid om het beleid in de praktijk opnieuw vorm te geven. Mogelijk hanteren de publieke dienstverleners bepaalde informele regels of vuistregels waardoor het mogelijk is om de complexe cliëntdossiers af te houden. Daarom is van belang om te achterhalen in hoeverre de publieke dienstverlener cliënten kan selecteren, welke mechanismen hierin een rol spelen en op welke manier de publieke dienstverlener te maken heeft met intern toezicht en regulering. Door deze informatie te verzamelen kunnen uitkomsten volgens de CMO-configuratie worden verklaard.

De interviews worden op semigestructureerde wijze afgenomen zodat de respondent de ruimte krijgt om de mechanismen, context en uitkomsten toe te lichten. De onderzoeker maakt gebruik van een topiclijst, die is opgesteld met behulp van de uitkomsten van de beleidsanalyse.²

4.3 Ethiek en privacy

In dit onderzoek wordt zorgvuldig omgegaan met privacy. De veiligheid van de geïnterviewden wordt gewaarborgd door hen van tevoren in te lichten over het onderwerp van het onderzoek. De namen van de respondenten zijn geanonimiseerd. Dit voorkomt dat respondenten op enige wijze schade oplopen door deelname aan dit onderzoek (Babbie, 2016). De respondenten zijn ten alle tijden in de gelegenheid om de medewerking aan het onderzoek te stoppen. De volledige checklist over ethische aspecten staat in Appendix 1.³

² De interviews worden online afgenomen via Microsoft Teams. Tijdens de interviews wordt een gespreksverslag gemaakt in een Word-document. Daarnaast worden de interviews opgenomen om gebruik te kunnen maken van citaten. De citaten worden gebruikt ter ondersteuning van visie van de respondent. De interviews worden met toestemming van de respondent opgenomen.

³ Het opschrijven van de naam volstaat als ondertekening omdat de huidige thuiswerksituatie het lastiger maakt om het toestemmingsformulier te voorzien van een handtekening. Dit wordt kenbaar gemaakt aan de respondent bij het versturen van het toestemmingsformulier. De verkregen data is enkel te bekijken en te analyseren door de onderzoeker. De informatie wordt bewaard zolang dit noodzakelijk is voor de uitvoering van het onderzoek. Uit veiligheidsoverwegingen is gekozen om de data niet lokaal op te slaan. De data wordt opgeslagen via OneDrive waar alleen de onderzoeker toegang tot heeft. De data wordt verwijderd nadat het onderzoek is afgerond.

5. Resultaten beleidsanalyse

5.1 Literatuur over schulden

5.1.1 Het ontstaan van schulden

De eerste indicator voor het ontwikkelen van problematische schulden is het hebben van twee of meer achterstallen op betalingen voor basisvoorzieningen (Carpentier & Van Den Bosch (2008). De tweede indicator voor het ontwikkelen van een problematische schuld is door afbetalingsverplichtingen voor consumentenkrediet onder de armoedegrens komen. Het leven onder de armoedegrens geeft een bijna vijf keer zo groot risico op problematische schulden (Carpentier & Van Den Bosch 2008).

De derde indicator voor het ontwikkelen van een problematische schuld is een nadelige verandering in de verhouding van inkomsten en uitgaven (Nibud, 2015). Het totale huishoudinkomen geeft geen indicatie voor financiële problemen. De problematische schulden ontstaan doordat de verhouding tussen inkomen en uitgaven nadelig verandert.

De vierde indicator voor het ontwikkelen van een problematische schuld heeft betrekking op persoonlijke kenmerken: financiële vaardigheden, houdingskenmerken en controle bij impactvolle veranderingen (Nibud, 2012). Deze aspecten vormen de persoonlijke kenmerken, die een duidelijke invloed hebben op het ontstaan van financiële problemen. De financiële vaardigheden bestaan uit het overzicht hebben over inkomsten en uitgaven, het bijhouden van administratie en het hebben van een spaarrekening. Onder de houdingskenmerken vallen de spaarbehoefte, de gevoeligheid voor verleidingen, financiële opvoeding en een kortetermijnvisie. Tot slot kan de controle op de financiën afnemen bij een impactvolle verandering, zoals bijvoorbeeld een echtscheiding.

5.1.2 Het aanpakken van schulden

Uit de literatuur over de aanpak van schulden blijkt dat voorkomen van schulden beter is dan verhelpen van schulden. Dit heeft onder andere te maken met de complicaties in de toelaatbaarheid voor een schuldregeling (Jungmann, Lems, Van Beek, Vogelpoel & Wesdorp, 2014). Hierdoor komen burgers niet altijd in aanmerking voor een schuldregeling. Daarom dient schuldbeleid voornamelijk gericht te zijn op het voorkomen van schulden.

Een effectief beleidsmechanisme om schulden te voorkomen is vroegsignalering (Anderson & Jungmann, 2011). Door in te zetten op vroegsignalering kan voorkomen worden dat het aantal schuldeisers oploopt. De hoeveelheid schuldeisers vormt een indicatie voor het ontwikkelen van een problematische schuld. Daarom kan door vroegsignalering voorkomen worden dat een problematische schuld ontstaat. De vroegsignalering vindt plaats door middel van een proactieve benadering. Volgens schuldenexperts maakt een proactieve benadering mogelijk dat schulden in een vroeg stadium gesignaleerd kunnen worden (De Groot, 2019). Daarom dient een schuldenaanpak vooral proactief te zijn.

Daarnaast blijkt het inzetten van preventieve middelen een effectief beleidsmechanisme te zijn. Een voorbeeld hiervan is gratis budgetadvies (Goede, Mak & Van Geuns, 2018). Het inzetten van preventieve middelen vergroot de financiële zelfredzaamheid omdat deze zorgen voor een ontwikkeling in orde en overzicht in de eigen administratie en de beheersing van uitgaven.

5.1.3. Waar moet goed schuldbeleid aan voldoen volgens de literatuur?

In het ontstaan van een problematische schuld spelen vier indicatoren een rol. De eerste drie indicatoren zijn een vorm van een verslechterde financiële situatie, die uiteindelijk een problematische schuld tot gevolg kunnen hebben. Een effectieve schuldenaanpak dient daarom een verslechterde financiële situatie in een vroegtijdig stadium te signaleren. Dit is mogelijk door een proactieve aanpak.

De vierde indicator geeft aan dat persoonlijke kenmerken van invloed zijn in de ontwikkeling van problematische schulden. Een onderdeel van de persoonlijke kenmerken zijn de financiële vaardigheden. Deze vaardigheden kunnen worden versterkt door de financiële zelfredzaamheid te vergroten. In de literatuur wordt dit omschreven als het inzetten op preventieve middelen.

5.2 Beleid SVB

5.2.1 Het schuldenbeleid

De SVB draagt bij aan de aanpak van schulden door een 100% benutting van de regelingen, door snel en regelmatig betalen, het aantal onterecht uitbetaalde uitkeringen te minimaliseren en het aantal vorderingen met minimaal de helft terug te brengen (SVB, 2021).

Op iedere vestiging van de Sociale Verzekeringsbank zijn vier tot zeven medewerkers aangesloten bij de *Werkplaats Maatwerk in Dienstverlening*. De medewerkers van de *Werkplaats Maatwerk in Dienstverlening* nemen contact op met burgers om verschillende redenen, zoals: niet-gebruik van regelingen van de SVB en beslaglegging op de uitkering van de SVB. In eerste instantie neemt de SVB telefonisch contact op met de burger. Indien dit niet lukt, wordt een kaartje (zie Bijlage 1) verstuurd met het verzoek om contact op te nemen (SVB, 2021; Van Hoorn, 2018).

5.2.2 De interventies

De SVB maakt gebruik van zes verschillende interventies om schulden aan te pakken. Ten eerste neemt de SVB contact op met burgers die niet gebruik maken van regelingen terwijl zij hier wel recht op hebben. Momenteel heeft deze interventie enkel betrekking op het AOW-pensioen. Om aanspraak te maken op het AOW-pensioen, dient de burger deze aan te vragen. Indien na de ingangsdatum van de AOW-leeftijd nog geen aanvraag is gedaan, neemt de SVB telefonisch contact op om de burger te informeren over het recht. Het telefonische contact kan leiden tot een aanvraag voor het AOW-pensioen. Hierdoor ontstaat een grotere benutting van de regelingen van de SVB.

De tweede interventie is contact opnemen wanneer sprake is van een beslaglegging op een uitkering van de SVB. Een voorbeeld hiervan is dat een schuldeiser beslag legt op het AOW-pensioen. De SVB neemt telefonisch contact op om de burger in te lichten over de korting op de uitkering die hier het gevolg van is. Daarnaast kan de SVB de burger doorverwijzen naar de beslaglegger, schuldeiser of de gemeentelijke schuldhelpverlening. De SVB stimuleert de burger om zelf contact op te nemen met de beslaglegger of schuldeiser om een betalingsafspraken te maken of de beslagvrije voet opnieuw te laten vaststellen. De SVB stimuleert de burger ook om contact op te nemen met de gemeente voor schuldhelpverlening of voor kwijtschelding van gemeentelijke lasten.

De derde interventie is contact opnemen bij een terugvordering van meer dan €2400. Hierbij gaat het om een terugvordering van een SVB-uitkering. De vorderingen boven €2400 moeten door de burger binnen 6 weken worden voldaan. De SVB neemt contact op om af te spreken op welke wijze de burger het bedrag terugbetaalt. Hierdoor kan bijvoorbeeld maandelijks een bedrag worden overgemaakt. De SVB kan de burger ook doorverwijzen naar de gemeentelijke schuldhelpverlening. Indien de burger de afgesproken betalingsregeling niet nakomt, neemt de SVB opnieuw contact op. De interventie start vanaf juni 2021 op alle SVB-locaties. De interventie wordt momenteel al wel ingezet op SVB-locatie Rotterdam.

Ten vierde neemt de SVB contact op in het traject van terugvorderen. Ook hierbij gaat het om de terugvordering van de SVB-uitkering. De SVB neemt op twee momenten in het proces van terugvordering contact op met burgers. De SVB neemt ten eerste contact op bij een aanmaning. Dit is wanneer de burger niet volgens de afgesproken betalingsregeling heeft betaald. Indien blijkt dat de burger niet (langer) betaalt dan wordt het incassotraject opgestart. De SVB neemt opnieuw contact op wanneer overgegaan wordt op incasso.

Ten vijfde kan de SVB beslag leggen op het loon of de uitkering van de burger wanneer een vordering bij de SVB openstaat. Dit wordt het vereenvoudigd loonbeslag genoemd. De SVB maakt gebruik van het vereenvoudigd loonbeslag wanneer er op alle mogelijke manieren is geprobeerd om contact te krijgen met de burger. Het vereenvoudigd loonbeslag voorkomt een gang naar de deurwaarder, waardoor oplopende kosten voor de burger gespaard blijven. Indien vereenvoudigd loonbeslag niet mogelijk is, zal de SVB de vordering alsnog overdragen aan een deurwaarder.

Tot slot maakt de SVB gebruik van derdenbetalingen. Dit betekent dat de SVB vanuit haar uitkering de vaste lasten van de burger betaalt. De SVB kan dit doen wanneer de burger hier officieel toestemming voor geeft. Op deze manier worden vaste lasten zoals de huur, zorgpremie of energiekosten structureel betaald. Dit zorgt ervoor dat essentiële uitgaven geborgen blijven, wat in potentie openstaande vorderingen kan voorkomen.

5.2.3 CMO-model

Het schuldenbeleid van de SVB wordt gereconstrueerd in de vorm van een CMO-model. Dit model vertrekt vanuit de interventie. Volgens de *realist evaluation* van Pawson en Tilley (2004) richt de interventie zich op datgene wat de SVB doet. De interventies van de SVB zijn te onderscheiden in twee verschillende manieren om schulden aan te pakken: een proactieve en een reactieve aanpak. De eerste vijf interventies van de SVB zijn te kenmerken als een proactieve aanpak omdat de SVB op eigen initiatief telefonisch contact opneemt. De zesde interventie, de derdenbetalingen, wordt alleen uitgevoerd op verzoek van de burger of de officiële hulpverleners. De derdenbetalingen zijn daarom te kenmerken als een reactieve aanpak. In het CMO-model wordt de proactieve aanpak interventie 1 genoemd. De reactieve aanpak wordt interventie 2 genoemd.

Het mechanisme richt zich vervolgens op wat de SVB wil bereiken met de interventie. Het proactieve contact omvat het telefonische contact en/of het versturen van een kaartje. De proactieve uitvoering zorgt ervoor dat burgers geïnformeerd worden over bijvoorbeeld het recht op een regeling, de beslaglegging of de terugvordering. De burgers worden dus op de hoogte gebracht van relevante omstandigheden. Daarom kan gesteld worden dat de proactieve uitvoering zorgt voor meer *awareness* (mechanisme 1) bij burgers over hun financiële situatie. Dit kan zorgen voor een ontwikkeling in orde en overzicht in de eigen administratie en de beheersing van uitgaven. Volgens Goede, Mak en van Geuns (2018) vergroot dit de zelfredzaamheid van burgers.

Daarnaast wil de SVB met de proactieve aanpak bereiken dat burgers zelf de regie nemen. De burgers worden namelijk gestimuleerd om zelf een regeling aan te vragen. De proactieve uitvoering zorgt daarom voor het vergroten van het doenvermogen (mechanisme 2) van burgers. Het doenvermogen heeft betrekking op de mate waarin iemand in staat is om

kennis om te zetten in concrete acties en handelingen. Het doenvermogen is een belangrijke financiële vaardigheid. Het vergroten van financiële vaardigheden zorgt voor minder financiële problemen. Uit onderzoek van Nibud (2012) blijkt dat financiële vaardigheden een duidelijke invloed hebben op het ontstaan van financiële problemen.

Ten derde wil de SVB de controle (mechanisme 3) op de financiële situatie van de burger vergroten. Waar de eerste twee mechanismen zijn gericht op de burger, is het derde mechanisme gericht op controle door de SVB of andere partijen. Het vergroten van de controle wordt bereikt door de burger in contact te brengen met de beslaglegger, schuldeiser of gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit contact kan bijvoorbeeld leiden tot een betalingsregeling.

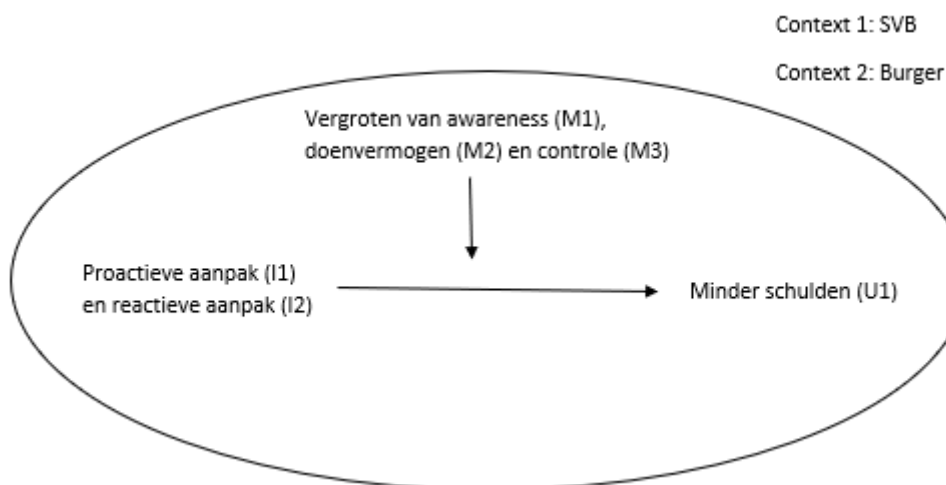
Het vergroten van de controle is ook van toepassing op de tweede interventie: de reactieve aanpak. De structurele betaling van de vaste lasten door middel van derdenbetalingen zorgen voor meer controle over de financiële situatie.

Volgens Pawson en Tilley (2004) leiden de interventies en mechanismen in een bepaalde context tot een uitkomst. De gewenste uitkomst voor de SVB is minder schulden. Dit kan worden bereikt door schulden te voorkomen of te verhelpen. De beleidstheorie van de SVB is dat schulden verminderd worden door *awareness*, doenvermogen en controle te vergroten. Dit doet de SVB door middel van een proactieve en reactieve aanpak. De beleidstheorie is verwerkt in het CMO-model (Figuur 2).

De context van de interventie wordt gevormd door de burger op wie de interventie zich richt en de SVB-medewerker die de interventie uitvoert. De werking van de interventie is van beiden afhankelijk. De werking is ten eerste afhankelijk van de wijze waarop de publieke dienstverlener de interventie uitvoert. Volgens de street-level bureaucratie studie kunnen publieke dienstverleners het beleid in de praktijk opnieuw vormgeven.

De werking van de interventie is ten tweede afhankelijk van de burger omdat de schuldenaanpak voor bepaalde groepen burgers tot meer schuldenreductie zal leiden dan voor andere groepen burgers. Omdat de aard en omvang van schulden varieert tussen verschillende categorieën burgers, is de vraag of het beleid van de SVB gericht is op de juiste middelen en de juiste groepen burgers.

Figuur 2: CMO-model



5.3 Evaluatie

Het beleid van de Sociale Verzekeringsbank wordt vergeleken met de kennis vanuit de literatuur over schulden. Op deze manier wordt de potentiële effectiviteit van de zes interventies bepaald. De evaluatie richt zich alleen op de interventies. In Hoofdstuk 6 wordt de volledige beleidstheorie geëvalueerd.

5.3.1 Interventie 1: Tegengaan niet-gebruik

De SVB zet in op het tegengaan van niet-gebruik op het AOW-pensioen. Het tegengaan van niet-gebruik is nog niet geïntroduceerd voor andere regelingen dan de AOW.

Het tegengaan van niet-gebruik is in potentie het minst effectief bij het AOW-pensioen. Dit komt doordat problematische schulden bij ouderen boven de 65 jaar nauwelijks voorkomen. Problematische schulden komen het vaakst voor in de leeftijdsgroep 25 tot 65 jaar (CBS, 2020). In juni 2018 maakte in totaal 1440 burgers geen gebruik van het AOW-pensioen. Dit is een relatief klein aantal in vergelijking met de totale groep problematische schuldenaren.

Voor andere regelingen is het tegengaan van niet-gebruik in potentie effectiever. De kinderbijslag is een relevante regeling om niet-gebruik tegen te gaan omdat huishoudens met thuiswonende kinderen een verhoogde kans op financiële problemen hebben (Nibud, 2012; Carpentier & Van Den Bosch, 2018; Merx, Edzes & Visser, 2020). Het risico op problematische achterstallen bij gezinnen met kinderen is bijna twee keer zo hoog (Carpentier & Van Den Bosch, 2018).

Daarnaast is de AIO een relevante regeling om niet-gebruik tegen te gaan. Dit komt omdat het leven onder de armoedegrens een belangrijke indicator is voor het ontwikkelen van een problematische schuld. Dit geeft namelijk een bijna vijf keer zo groot risico op problematische schulden (Carpentier & Van Den Bosch, 2018). Het niet-gebruik van de AIO ligt volgens de Algemene Rekenkamer rond de 50%, wat naar schatting betekent dat 34 tot 51 duizend huishoudens in aanmerking komen voor de AIO (SVB, 2020).

Het tegengaan van niet-gebruik levert in potentie een hoger gebruik op van de regelingen van de SVB. Een hoger gebruik van regelingen vergroot het inkomen van de burger. Het totale huishoudinkomen blijkt echter geen belangrijke voorspeller te zijn voor financiële problemen (Nibud, 2012). Wel kan de interventie de verhouding tussen inkomen en uitgaven veranderen. Hierdoor kunnen problematische schulden voorkomen worden (Nibud, 2015). De vergroting van het inkomen is met name relevant wanneer burgers onder de armoedegrens leven (CBS, 2020). Al met al is de potentiële effectiviteit van het tegengaan van niet-gebruik in sterke mate afhankelijk van de regeling.

5.3.2 Interventie 2: Contact opnemen bij beslaglegging

Het contact opnemen bij beslaglegging kan gezien worden als een proactieve schuldenaanpak waarbij schulden in een vroegtijdig stadium worden gesignaleerd. De SVB maakt gebruik van een actieve benadering door contact op te nemen met burgers en hen te informeren over de beslaglegging. Daarnaast wordt de burger doorverwezen naar de beslaglegger, schuldeiser of gemeentelijke schuldhulpverlening. Door schulden in een vroegtijdig stadium te signaleren kan worden voorkomen dat het aantal schuldeisers toeneemt. De hoeveelheid schuldeisers is een belangrijke indicatie voor het ontwikkelen van een problematische schuld (Anderson & Jungmann, 2011). Vroegsignalering is daarom een effectieve werkwijze om problematische schulden te voorkomen (De Groot, 2019). Het voorkomen van schulden is beter dan het verhelpen van schulden (Jungmann, Lems, Van Beek, Vogelpoel & Wesdorp, 2014).

5.3.3 Interventie 3: Contact opnemen bij terugvordering boven de €2400

Het contact opnemen bij terugvordering boven de €2400 is ook een vorm van vroegsignalering waarbij gebruik wordt gemaakt van een proactieve aanpak. Dit is een effectieve werkwijze omdat schulden in een vroeg stadium gesignaleerd kunnen worden (De Groot, 2019). Het contact opnemen bij terugvorderingen voorkomt dat de SVB bijdraagt aan het ontstaan van schulden omdat de burger wordt geïnformeerd en eventueel wordt doorverwezen. Ook kan een betalingsafspraken worden gemaakt. De interventie sluit echter niet volledig aan op de kennis vanuit de literatuur rondom schulden. De interventie beperkt zich namelijk tot terugvorderingen boven de €2400. De hoogte van de schuld is echter geen goede voorspeller voor het ontwikkelen van problematische schulden (Anderson & Jungmann, 2011). De SVB zou meer (potentiële) problematische schuldenaren bereiken door contact op te nemen bij alle terugvorderingen.

5.3.4 Interventie 4: Contact opnemen bij aanmaning en incasso

De SVB neemt op twee momenten in het traject van terugvorderen contact op met de burger. De hoogte van de terugvordering speelt geen rol, zoals dat bij interventie 3 wel het geval is. Hierdoor sluit de interventie beter aan op de kennis over schulden. De SVB maakt hierbij ook gebruik van een proactieve aanpak. Dit is een effectieve werkwijze in de aanpak van schulden (De Groot, 2019).

5.3.5 Interventie 5: Vereenvoudigd loonbeslag

De SVB maakt gebruik van een proactieve aanpak bij het toepassen van het vereenvoudigd loonbeslag. De SVB bekijkt namelijk of het mogelijk is om het vereenvoudigd loonbeslag toe te passen. Het vereenvoudigd loonbeslag resulteert in minder kosten voor de burger omdat de kosten van de deurwaarder bespaard blijven. De SVB legt namelijk zelf beslag op het loon of de uitkering. De interventie sluit aan op de kennis vanuit de literatuur omdat een nadelige verandering in de verhouding van inkomsten en uitgaven een indicator is voor het ontwikkelen van een problematische schuld (Nibud, 2015).

5.3.6 Interventie 6: Derdenbetalingen

De SVB neemt bij de derdenbetalingen geen proactieve aanpak aan. Door middel van derdenbetalingen kunnen wel schulden worden voorkomen. Het hebben van twee of meer achterstallen op betalingen voor basisvoorzieningen vormt namelijk een indicator voor het ontwikkelen van een problematische schuld. De derdenbetalingen zorgen ervoor dat de vaste lasten structureel betaald worden. De vaste lasten worden namelijk vanuit de uitkering van de SVB betaald. Hierdoor ontstaat minder snel een achterstand op betalingen voor basisvoorzieningen. Dit is in potentie een effectieve interventie omdat wordt voorkomen dat meerdere achterstallen op de betalingen voor basisvoorzieningen ontstaan, wat een belangrijke indicator vormt voor het ontwikkelen van een problematische schuld (Carpentier & Van Den Bosch (2008).

5.3.7 Evaluatie schuldenbeleid

Uit de literatuur over het aanpakken van schulden blijkt dat een proactieve benadering effectief is. Dit komt omdat een proactieve benadering het mogelijk maakt om schulden in een vroegtijdig stadium te signaleren. Daarnaast omvat een effectief schuldenbeleid interventies die gericht zijn op preventieve middelen. Op deze manier kunnen financiële vaardigheden versterkt worden.

Het schuldenbeleid van de SVB sluit over het algemeen goed aan op de kennis vanuit de literatuur. Het schuldenbeleid kent namelijk vooral interventies gericht op vroegsignalering. De SVB hanteert een proactieve werkwijze door contact op te nemen met de burger. Hierdoor worden burgers geïnformeerd, gestimuleerd en doorverwezen.

In de schuldenaanpak van de SVB ontbreekt echter een interventie die gericht is op preventieve middelen. Dit kan zorgen voor een ontwikkeling in orde en overzicht in de eigen administratie en de beheersing van uitgaven. Volgens Goede, Mak en van Geuns (2018) vergroot dit de zelfredzaamheid van burgers. Dit sluit aan bij het onderzoek van Nibud (2012), waarin wordt gesteld dat financiële vaardigheden een duidelijke invloed hebben op het ontstaan van financiële problemen.

6. Resultaten uitvoeringsanalyse

In dit hoofdstuk onderzoeken we de uitvoering van het SVB beleid gebruik makend van interviews met SVB-medewerkers en rapportages van de SVB. De analyse vindt plaats aan de hand van de verschillende interventies en de daarin besloten mechanismen.

6.1 Interventie 1: De proactieve aanpak

De SVB maakt gebruik van een proactieve aanpak door burgers telefonisch te bereiken. Indien geen telefoonnummer bekend is of burgers telefonisch niet bereikbaar zijn, wordt een kaartje verstuurd met het verzoek om de SVB terug te bellen. De SVB bereikt met de proactieve aanpak het grotendeel van de burgers waarmee zij contact zoeken. Zo stelt respondent 9: “Het kaartje werkt best wel goed. De klant reageert best wel snel. Dan heb je vaak wel contact. Het kaartje werkt voor ongeveer 80%”.

6.1.1 Mechanisme 1: Vergroten van de *awareness*

De proactieve aanpak activeert alle drie de mechanismen. Ten eerste zorgt de proactieve aanpak voor het vergroten van de *awareness* (M1) doordat burgers worden geïnformeerd over: recht op AOW-pensioen, beslaglegging, terugvordering, aanmaning en incasso. De *awareness* wordt niet vergroot bij het vereenvoudigd loonbeslag en derdenbeslag.

Uit de interviews blijkt dat burgers lang niet altijd op de hoogte zijn van de gestuurde brieven. Een deel van de burgers ontvangt hun brieven via de Berichtenbox. Dit is een persoonlijke brievenbus voor digitale post. Respondent 10 stelt dat burgers hierdoor post over het hoofd zien: “We merken dat de Berichtenbox niet goed werkt. Klanten hebben soms niet door dat het in de Berichtenbox zit.”

Naast het ontvangen van de brieven wordt opgemerkt dat burgers niet altijd op de hoogte zijn van hun rechten. Zo stelt respondent 1: “Het gaat ook om kennis, dat klanten niet op de hoogte zijn van de wet. Sommigen dachten dat als zij later stopten met werken, dat zij dan een hoger AOW-pensioen hebben”. Daarom wijst respondent 1 op het belang van het informeren:

“Het informeren is heel belangrijk omdat de klant dan weet waar hij terecht kan en kan verwachten aan hulp. Ook wat betreft de regels over beslag, zoals de beslagvrije voet. We informeren wat de klant zelf kan doen om de beslagvrije voet te laten controleren”.

De publieke dienstverlener informeert de burger ook over andere rechten: Respondent 7 geeft aan: “Ik loop alles door waar ze recht op kunnen hebben, zoals toeslagen. Vaak hebben mensen dat niet aangevraagd. Het kan zo honderden euro’s per maand schelen”. Daaraan voegt de respondent toe: “Als ik doorloop hoeveel er aan recht mogelijk is dan kom ik af en toe op 300 tot 400 euro. Als ik 90 euro per maand moet gaan verrekenen en de klant laat 300 euro liggen, dan is hij na het telefoontje 210 euro rijker”.

6.1.2 Mechanisme 2: Vergroten van het doenvermogen

De proactieve aanpak vergroot ook het doenvermogen (M2) van burgers omdat zij gestimuleerd worden kennis om te zetten in concrete acties en handelingen. Een veel voorkomend voorbeeld is dat burgers worden gestimuleerd om zelf contact op te nemen met de partij waar de SVB hen naar doorverwijst. Het doenvermogen wordt vergroot bij het tegengaan van niet-gebruik en het contact opnemen bij beslaglegging.

Het vergroten van het doenvermogen resulteert vaak in een AOW-aanvraag. Het benaderen van 1655 burgers leidde tot een toekenning van 1053 AOW-uitkeringen (SVB, 2020). Zo blijkt uit een interne rapportage:

“Mevrouw zou in juni 2020 de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, alleen hadden wij nog geen aanvraag van haar AOW ontvangen. Daarom belden we haar om navraag te doen. Omdat mevrouw en haar man beiden niet vaardig genoeg zijn om de aanvraag digitaal in te dienen hebben we de afspraak gemaakt om een papieren aanvraag toe te sturen. De aanvraag is ondertussen binnen en het AOW-pensioen loopt nu”.

Het benutten van het AOW-pensioen kan ervoor zorgen dat toekomstige schulden worden voorkomen. Respondent 2 geeft aan: “Bij niet-gebruik AOW heb ik het idee dat veel schulden voorkomen worden, vooral bij mensen die recht hebben op een volledige AOW”.

6.1.3. Mechanisme 3: Vergroten van de controle

Tot slot vergroot de proactieve aanpak de controle (M3). De controle wordt op verschillende manieren vergroot. De controle wordt vergroot doordat de burger via een doorverwijzing in contact komt met andere partijen zoals de beslaglegger, schuldeiser of gemeentelijke schuldhulpverlening. De controle wordt ook vergroot wanneer een betalingsregeling wordt getroffen met de SVB of de kosten van de deurwaarder bespaard blijven.

Het vergroten van de controle door andere partijen zorgt voor een vermindering van problematische schulden. Zo blijkt uit een interne rapportage van de SVB:

“Als jullie de heer B. niet bij ons hadden aangemeld, zou hij nooit bij het project snelle hulp bij schulden in het vizier zijn gekomen. Nu is het zo dat de gemeente de heer algehele finale kwijting heeft verleend! Er is meer dan €86.000 kwijtgescholden.”

De SVB vergroot de controle op de financiële situatie van burgers door een betalingsregeling te treffen. Respondent 11 zegt daarover: “Ze schrikken van het maandelijkse bedrag. Uiteindelijk zijn ze aan het einde van het gesprek wel tevreden met een voordelige regeling”. Een voordelige regeling betekent een verlenging van de periode waarin wordt afgelost. De publieke dienstverlener kan uitstel verlenen door de termijn van terugbetaling te verlengen van één naar twee jaar. In enkele gevallen zelfs tot drie of vier jaar. Het treffen van een betalingsregeling voorkomt ook een overdracht naar de deurwaarder.

Ook het toepassen van het vereenvoudigd loonbeslag voorkomt een overdracht naar de deurwaarder. Dit bespaart kosten voor de burger. Zo stelt respondent 9: “Eerst moesten we dossiers sturen naar de deurwaarder. Die kosten zijn er nu niet, dat scheelt wel veel. Dat is de grootste impact voor de schuldenaanpak”. De publieke dienstverleners geven aan dat in ruim 500 dossiers de vorderingen zijn verwerkt door gebruik te maken van het vereenvoudigd loonbeslag.

6.2 Interventie 2: De reactieve aanpak

De SVB maakt gebruik van een reactieve aanpak als het gaat om de derdenbetalingen. De SVB zet de interventie alleen in op verzoek van de burger en officiële hulpverleners. De SVB heeft namelijk officieel toestemming nodig om vaste lasten van burgers te betalen vanuit de SVB-uitkering.

De reactieve aanpak vergroot niet de *awareness* (M1) of het doenvermogen (M2). Bij de reactieve aanpak geeft de SVB enkel gehoor aan het verzoek van de burger of de officiële hulpverlener om vanuit de uitkering van de SVB de vaste lasten te betalen. De reactieve aanpak vergroot wel de controle (M3). De structurele betaling van de vaste lasten door middel van derdenbetalingen zorgen voor meer controle over de financiële situatie. De burgers die gebruik maken van de derdenbetalingen hebben de financiële situatie zelf niet op orde. De financiële situatie wordt verbeterd door de controle te vergroten. In Figuur 3 staat omschreven welke mechanismen worden geactiveerd door de interventies.

Het vergroten van de controle zorgt niet voor het terugbrengen van schulden maar wel voor het voorkomen van schulden. Dit komt omdat door derdenbetalingen minder snel betalingsachterstanden ontstaan.

Figuur 3: De activering van de mechanismen

Mechanismen	Vergroten <i>awareness</i>	Vergroten doenvermogen	Vergroten controle
Tegengaan niet-gebruik	X	X	
Contact opnemen bij beslaglegging	X	X	X
Contact opnemen bij terugvordering boven €2400	X		X
Contact opnemen bij aanmaning en incasso	X		X
Vereenvoudigd loonbeslag			X
Derdenbetalingen			X

6.3 Context

6.3.1 Context van de burger

De werking van de interventie is in sterke mate afhankelijk van de context van de burger. Zo blijkt ten eerste dat de doelgroep problematische schuldenaren niet altijd wordt bereikt. Dit is afhankelijk van welke interventie wordt toegepast. Bij het tegengaan van niet-gebruik op het AOW-pensioen valt op dat zelden problematische schuldenaren bereikt worden. Zo stelt respondent 1: “Bij niet-gebruik zijn er niet veel problematische schuldenaren” (...) “Het komt weinig voor dat klanten niet rond kunnen komen, dat ben ik bijna niet tegengekomen. Maar goed, alle beetjes helpen.”

De SVB kan meer problematische schuldenaren bereiken door het niet-gebruik in te zetten voor andere regelingen, zoals de kinderbijslag of de AIO. Respondent 3 geeft het volgende aan:

“Er is onderzoek gedaan naar niet-gebruik van kinderbijslag en dat is substantieel. Het gaat om circa 10.000 kinderen. Het niet-gebruik op kindgebonden budget is nog hoger. Zeker het kindgebonden budget is een regeling voor de laagste inkomens. (...) Het niet-gebruik van de AIO ligt ergens tussen de 30% en 50%. In absolute getallen is dit de grootste bijdrage die we kunnen doen”.

De doelgroep problematische schuldenaren wordt vaker bereikt bij het contact opnemen bij beslaglegging. De publieke dienstverleners geven aan dat hierbij vaak sprake is van een problematische schuld. Zo stelt respondent 1: “Bij meerdere beslagen heb ik wel het idee dat we te maken hebben met burgers met problematische schulden. Dat zijn de klanten die we moeten hebben. Dan wordt het echt een beslag dossier waar het vol loopt met beslagen”.

Daarnaast is er tussen burgers een verschil in de acceptatiebereidheid van hulp. De schuldenaanpak van de SVB is minder effectief wanneer burgers niet bereid zijn om hulp te accepteren. Respondent 11 stelt: “Mensen met schulden denken: Waar bemoei je je mee? Dan is het gesprek ook vaak afgelopen”. Ook blijkt dat burgers niet altijd open staan voor hulp door de gemeentelijke schuldhulpverlening. Zo geeft respondent 6 aan: “Ik heb het idee dat ze een slechte ervaring of beeld hebben met schuldhulpverlening. Dan denken ze dat de komende drie jaar alles wordt bepaald door de schuldhulpverlening en ze met €50 moeten rondkomen”. Ook respondent 7 geeft aan: “Wat regelmatig voorkomt is dat klanten het niet eens zijn met het beslag. Dan is het overtuigen dat jij niet de bad guy bent. Daar ben ik ondertussen wel goed in geworden. Uiteindelijk wil je die mensen richting hulp leiden. Je moet dus eerst door de weerstand heen”.

6.3.2 Context van de publieke dienstverlener

De context van de publieke dienstverlener speelt ook een rol omdat de werking van de interventie afhankelijk is van de manier waarop deze wordt uitgevoerd (Lipsky, 1980). Op iedere vestiging van de Sociale Verzekeringsbank zijn vier tot zeven medewerkers aangesloten bij de *Werkplaats Maatwerk in Dienstverlening*. Dit betekent dat niet alle SVB-medewerkers hierbij zijn aangesloten. De publieke dienstverleners die zijn aangesloten besteden gezamenlijk één dag per week binnen de Werkplaats Maatwerk in Dienstverlening. Aan het begin van de dag komen de medewerkers samen en worden de cliëntdossiers verdeeld. De publieke dienstverlener kan cliënten niet selecteren omdat de verschillende ‘werksoorten’ worden verdeeld. Een voorbeeld van een werksoort is een beslaglegging. Ondanks dat de publieke dienstverlener zelf geen cliënten kan selecteren, worden de cliëntdossiers wel voorgeselecteerd aan de hand van de ‘werksoorten’. De publieke dienstverlener neemt op deze manier cliëntdossiers in behandeling waarbij maatwerk nodig is. Hierdoor is er toch sprake van een bepaalde vorm van selectie.

Uit de interviews blijkt dat de publieke dienstverleners niet altijd voldoende tijd krijgen voor hun werk. Respondent 2 geeft aan: “Je komt niet aan alles toe. We doen dit één dag per week en we krijgen werk voor vier dagen per week. We zijn zogezegd het slachtoffer van ons eigen succes geworden”. Volgens Lipsky (1980) zou dit ervoor kunnen zorgen dat de publieke dienstverleners de complexe cliëntdossiers afhouden om hun werk beheersbaar te houden. Op basis van alle interviews kan gesteld worden dat dit niet het geval is. Respondent 1 biedt als mogelijke oplossing dat meer collega’s zich aansluiten bij de Werkplaats Maatwerk in Dienstverlening: “Om het goed bij te houden, hebben we toch meer mensen nodig. Het liefst heb ik er twee mensen bij”.

De street-level bureaucratie studie van Lipsky (1980) geeft een te negatief beeld van het werk van de uitvoerende medewerkers voor deze casus. Uit de interviews blijkt dat medewerkers de ruimte krijgen om de complexe cliëntdossiers te behandelen en maatwerk te leveren. Daarnaast halen de publieke dienstverleners veel voldoening uit hun werk. Respondent 5 geeft bijvoorbeeld aan: “Ik vind het leuk om schulden minder te maken, het is ook een uitdaging. En een goede ontwikkeling”.

6.4 Uitkomst

De mechanismen zorgen alle drie voor een vermindering van schulden (U1). Over het algemeen heerst een positief beeld over de schuldenaanpak van de SVB. Respondent 4 geeft aan: “Ik ben trots op de stappen die we kunnen zetten. We zijn de overheidsorganisatie van het jaar geworden, daarbij werd expliciet *de Bedoeling* en de schuldenaanpak genoemd. Daar hebben wij het voortouw in genomen”

Omdat de mechanismen niet altijd leiden tot een vermindering van schulden is er een nieuwe uitkomst ontstaan, namelijk: geen vermindering van schulden (U2). De werking van de mechanismen is sterk afhankelijk van de context van de burger. Dit heeft te maken met twee aspecten: de interventies bereiken niet altijd problematische schuldenaren en er is een verschil in de acceptatiebereidheid van hulp. De minste problematische schuldenaren worden bereikt bij het tegengaan van niet-gebruik. Daarbij valt op dat het mechanisme controle (M3) niet wordt geactiveerd. De doelgroep problematische schuldenaren wordt vaker bereikt bij het contact opnemen bij beslagleggingen. Dit is de enige interventie waarbij zowel de *awareness*, het doenvermogen en de controle vergroot worden.

Het verschil in de acceptatiebereid van burgers is lastig te verklaren. Het verhogen van de acceptatiebereidheid van hulp bij burgers zal zorgen voor een verhoging van de effectiviteit van de schuldenaanpak.

7. Conclusie en discussie

Dit onderzoek heeft de schuldenaanpak van de SVB geëvalueerd. De evaluatie bestaat uit twee delen: het beleid en de uitvoering. In het eerste deel staan twee vragen centraal:

Wat is het beleid van de Sociale Verzekeringsbank om problematische schulden aan te pakken?

en

Hoe adequaat lijkt deze aanpak, kijkend naar de kennis vanuit de literatuur over problematische schulden?

De SVB draagt bij aan de aanpak van schulden door middel van zes interventies. In totaal heeft de SVB vijf interventies die te kenmerken zijn als een proactieve aanpak. Daarnaast kent de SVB één interventie die te kenmerken is als een reactieve aanpak, namelijk de derdenbetalingen. De beleidstheorie van de SVB is dat schulden verminderd worden door *awareness*, doenvermogen en controle te vergroten. Dit doet de SVB door middel van een proactieve en reactieve aanpak.

Het CPB en het SCP (2020) stellen dat problematische schulden mogelijk veroorzaakt worden door armoede of de veroorzaker van armoede zijn. De schuldenaanpak van de SVB lijkt aan te sluiten op verschillende sociologische theorieën over het ontstaan van armoede. De SVB lijkt uit te gaan van een verklaring van armoede vanuit de verzorgingsstaat. De SVB is onderdeel van het *Actieplan brede schuldenaanpak* vanwege de intentie om niet langer bij te dragen aan het ontstaan van problematische schulden. De SVB heeft aandacht voor schulden die door de overheid zelf worden veroorzaakt. De SVB probeert deze schulden te voorkomen door te kijken naar hun eigen handelen. Een voorbeeld hiervan is dat het toepassen van het vereenvoudigd loonbeslag resulteert in minder kosten voor de burger.

Daarnaast sluit de schuldenaanpak van de SVB aan op de *culture of poverty* theorie van Lewis (1966). Deze theorie veronderstelt dat individuen en families de problemen rondom armoede overdragen op de volgende generaties. De SVB probeert dit tegen te gaan door verschillende mechanismen bij burgers te activeren die de financiële vaardigheden vergroten, zoals het vergroten van de *awareness*. De SVB vergroot de *awareness* door burgers vroeg en actief te benaderen. Het vergroten van de financiële vaardigheden kan ervoor zorgen dat burgers beter omgaan met informatie vanuit de overheid. Hierdoor kan armoede bij burgers voorkomen worden.

Het beleid van de SVB sluit adequaat aan op de kennis vanuit de literatuur over problematische schulden. De SVB maakt gebruik van een proactieve aanpak, wat mogelijk maakt dat een verslechterde financiële situatie in een vroegtijdig stadium wordt gesignaleerd. In het beleid ontbreekt een interventie gericht op preventieve middelen. Door in te zetten op preventieve middelen worden de financiële vaardigheden van burgers versterkt. Hierdoor kunnen problematische schulden worden verminderd. Al met al is de schuldenaanpak in

potentie effectief. Het tweede deel van de evaluatie betreft de uitvoering, waarin de volgende twee vragen centraal staan:

Hoe wordt het beleid uitgevoerd?

en

Hoe succesvol is het beleid?

De SVB-medewerkers besteden gezamenlijk één dag per week aan de werkzaamheden binnen de *Werkplaats Maatwerk in Dienstverlening*. De uitvoerende medewerkers maken voornamelijk gebruik van een proactieve aanpak door telefonisch contact op te nemen met burgers. Indien telefonisch contact niet lukt, wordt een kaartje verstuurd met het verzoek om terug te bellen.

De schuldenaanpak blijkt in de praktijk effectief om schulden aan te pakken. De SVB bereikt met de proactieve aanpak het grotendeel van de burgers waarmee zij contact zoeken. De proactieve aanpak van de SVB vergroot de *awareness*, het doenvermogen en de controle. De reactieve aanpak vergroot alleen de controle. De drie mechanismen kunnen zorgen voor een vermindering van schulden. Het vergroten van de controle (M3) blijkt het meest effectief om schulden te verminderen. De effectiviteit van de drie mechanismen hangt af van twee aspecten: het bereiken van problematische schuldenaren en de acceptatiebereidheid van hulp bij burgers. Wanneer burgers met problematische schulden niet worden bereikt of burgers niet bereid zijn om hulp te accepteren, worden schulden niet verminderd. Daarom is er ook sprake van een tweede uitkomst, namelijk geen vermindering van schulden.

Het inzicht in de werking van de verschillende mechanismen is verkregen door gebruik te maken van de *realist evaluation* benadering (Pawson & Tilley, 2004). Een minder sterk aspect aan dit onderzoek is dat de uitkomsten zijn verkregen door slechts gebruik te maken van één onderzoeksmethode, waarbij een beperkt aantal respondenten zijn geïnterviewd. Daarbij zijn alleen respondenten van de SVB geïnterviewd, terwijl meerdere actoren een positie innemen in het beleidsveld. Zo zouden interviews met cliënten van de SVB meer gedetailleerde informatie over de context en uitkomsten kunnen opleveren. Daarom dienen de uitkomsten van dit onderzoek met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden. In de toekomst wordt ook geadviseerd om gebruik te maken van meerdere onderzoeksmethoden.

De street-level bureaucratie studie van Lipsky (1980) blijkt wel toepasbaar maar geeft een te negatief beeld over de publieke dienstverleners. Dit komt doordat de door Lipsky (1980) beschreven mechanismen geen grote rol spelen. De uitvoerende medewerkers hebben de ruimte om complexe cliëntdossiers te behandelen en maatwerk te leveren. Om deze ruimte te behouden, wordt aanbevolen om de werkdruk te verminderen door minimaal twee collega's per SVB-locatie aan te laten sluiten bij de *Werkplaats Maatwerk in Dienstverlening*.

De algemene conclusie is dat het beleid van de SVB effectief is om schulden te verminderen. De SVB zou meer schulden kunnen verminderen door vaker de doelgroep problematische schuldenaren te bereiken. Daarom wordt aanbevolen om niet-gebruik tegen te gaan op de AIO en de kinderbijslag. Daarnaast zou de SVB meer schulden kunnen verminderen wanneer de acceptatiebereidheid van hulp bij burgers wordt vergroot. Op basis van dit onderzoek kan niet worden vastgesteld op welke manier de acceptatiebereidheid

vergroot kan worden. Daarom wordt vervolgonderzoek aanbevolen.

Deze beleidsevaluatie laat zien dat een actieve en gerichte aanpak effectief is om schulden aan te pakken. Dit sluit aan op de bevindingen uit onderzoek van Hanna en Olken (2018). De beleidsevaluatie voegt wetenschappelijke kennis toe over effectief schuldenbeleid. Deze kennis is van toegevoegde waarde voor andere overheidsorganen die beleid opstellen om schulden aan te pakken.

Literatuurlijst

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

Babbie, E. (2016). *The practice of social research*. Belmont, USA: Cengage Leren Inc.

Banerjee, A.V., & Duflo, E. (2019). *Good economics for hard times: better answers to our biggest problems*. Londen: Penguin Books Ltd.

Boelhouwer, J., Eggink, E., Marangos, A.M., Ooms, I., & Pommer, E. (2018). *Overall rapportage sociaal domein 2017*. Den Haag, Nederland: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Carpentier, S., & Van den Bosch, K. (2008). *Over problematische schulden en bestaanszekerheid*. Antwerpen, België: Universiteit Antwerpen.

CBS. 2020. *Schuldenproblematiek in beeld*. Geraadpleegd op 18 maart 2021, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/34/schuldenproblematiek-in-beeld>

CPB/SCP (2020). *Kansrijk armoedebeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.

De Groot, S. (2019). *Kwalitatief onderzoek naar het voorkomen van problematische schulden bij huurders*. Utrecht, Nederland: Universiteit Utrecht.

De Nederlandse Grondwet. (zd). *Artikel 20: Bestaanszekerheid; welvaart; sociale zekerheid*. Geraadpleegd op 12 maart 2021, van https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vgrnbssso4uwn/artikel_20_bestaanszekerheid_welvaart?pc=1

Goede, W., Mak, J., & van Geuns, R. C. (2018). *Impactanalyse over 2017 voor Stichting Van Schulden naar Kansen: Rapportage over doelen en doelbereik van projecten die ondersteund worden door Stichting van Schulden naar Kansen in 2017*. Hogeschool van Amsterdam, Amsterdams Kenniscentrum voor Maatschappelijke Innovatie.

Hanna, R., & Olken, B. A. (2018). Universal Basic Incomes versus Targeted Transfers: Anti-Poverty Programs in Developing Countries. *Journal of Economic Perspectives*, 32(4), 201–226.

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

Jungmann, N., & Madern, T. (2017). *Basisboek aanpak schulden*. Groningen/Houten, Nederland: Noordhof Uitgevers bv.

Lewis, O. (1966). The Culture of Poverty. *Scientific American* 214(4), 19-25.

Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation. Retrieved March 19, 2021, van <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>

Madern, T. (2014). *Overkoepelende blik op omvang en preventie van schulden in Nederland*. Utrecht, Nederland: Nibud.

Marx, I., Nolan, B., & Olivera, J. (2015). *The welfare state and antipoverty policy in rich countries*. Handbook of income distribution: Elsevier.

Merx, E., Edzes, A., & Visser, S. (2020). Het ligt in de verwachting dat problemen toenemen. *Sociaal Bestek*, 82, 44–46.

Nationale Ombudsman. (zd). *Schulden en armoede*. Geraadpleegd op 12 maart 2021, van <https://www.nationaleombudsman.nl/dossier/dossier-schulden>

Nibud (2012). *Kans op financiële problemen*. Utrecht: Nibud.

Pawson, R., & Tilley, N. (2004). *Realistic evaluation*. London: British Cabinet Office.

Ravallion, M. (2005). *Evaluating Anti-Poverty Programs*. Washington, DC: World Bank.

Ravallion, M. (2015). *The idea of antipoverty policy*. Amsterdam: Elsevier.

Ravallion, M. (2016). *The economics of poverty*. Oxford: Oxford University Press.

Rijksoverheid (2018). *Actieplan brede schuldenaanpak*. Geraadpleegd op 16 maart 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/05/23/actieplan-brede-schuldenaanpak>

Rijksoverheid (2018). *Kamerbrief brede schuldenaanpak*. Geraadpleegd op 16 maart 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/05/23/kamerbrief-brede-schuldenaanpak>

Rijksoverheid. (zd). *Thuiswerken in coronatijd*. Geraadpleegd op 19 maart van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/ondernemen-en-werken-in-coronatijd/thuiswerken-in-coronatijd>

Stimulansz. (zd). *Wat is sociale zekerheid?* Geraadpleegd op 15 maart 2021, van <https://www.stimulansz.nl/landingspagina-sociale-zekerheid/>

SVB. (zd). *Wie zijn we*. Geraadpleegd op 18 maart 2021, van <https://www.svb.nl/nl/over-de-svb/wie-zijn-we>

Tomescu-Dumitrescu, C. (2017). *Absolute poverty and relative poverty. Theories on poverty*. Târgu Jiu: University of Târgu Jiu.

Van der Schors, A., van der Werf, M., & Schonewille, G. (2015). *Geldzaken in de praktijk*. Utrecht, Nederland: Nibud.

Van Hoorn, T. (2018). Hoe de Sociale Verzekeringsbank schulden aanpakt. *Sociaal Bestek*, 80, 36-37.

Westhorp, G., Prins, E., Kusters, C., Hultink, M., Guijt, L., & Brouwers, J. (2011). *Realist Evaluation: An Overview*. Wageningen: Centre for Development Innovation.

Bijlage 1: Kaartje

De SVB probeert telefonisch contact te krijgen met burgers. Indien dit niet lukt, wordt een kaartje verstuurd met het verzoek om telefonisch contact op te nemen met de SVB (Van Hoon, 2018).



Bijlage 2: Respondenten en functies

Respondentnummer	Functie
Respondent 1	Uitvoerende medewerker
Respondent 2	Uitvoerende medewerker
Respondent 3	Beleidsadviseur
Respondent 4	Medewerker Transitieteam
Respondent 5	Uitvoerende medewerker
Respondent 6	Uitvoerende medewerker
Respondent 7	Uitvoerende medewerker
Respondent 8	Beleidsadviseur
Respondent 9	Uitvoerende medewerker
Respondent 10	Uitvoerende medewerker
Respondent 11	Uitvoerende medewerker

Bijlage 3: Topiclijst

Topiclijst voor beleidsadviseur en transitieteam:

Thema's	Voorbeeldvragen
Beleid in kaart brengen	<p>Niet-gebruik, bellen bij beslag en bellen bij terugvordering. Mis ik hierin iets?</p> <p>Om welke reden heeft de SVB gekozen voor het tegengaan van niet-gebruik?</p> <p>Waarom heeft de SVB gekozen voor bellen bij beslag?</p> <p>Waarom heeft de SVB gekozen voor het bellen bij terugvordering?</p> <p>Waarom is gekozen om telefonisch contact te zoeken met burgers?</p> <p>Waarom is ervoor gekozen om een kaartje te sturen?</p> <p>Zijn er nog meer interventies? Zo ja, welke</p>
Eigen visie op het beleid	<p>Wat is jullie visie op het beleid van de SVB?</p> <p>Wat is jullie visie op de Bedoeling?</p> <p>Welke interventies zijn het meest waardevol?</p> <p>Welke interventies zijn het minst waardevol?</p> <p>Wat gaat nog niet goed/ wat kan beter?</p>
Vormgeving van het beleid	<p>Hoe wordt het beleid in de praktijk vormgegeven?</p> <p>Op welke manier worden de schulden teams samengesteld?</p> <p>Op welke manier worden burgers geselecteerd?</p>

	<p>Wat is jullie mening over de vormgeving van het beleid?</p>
<p>Visie op resultaten</p>	<p>Op welke manier is inzicht in de behaalde resultaten?</p> <p>In hoeverre zijn de burgers bereikbaar?</p> <p>In hoeverre werkt het versturen van het kaartje?</p> <p>Waardoor worden schulden voorkomen of verholpen?</p> <p>Hoe helpt het tegengaan van niet-gebruik in het aanpakken van schulden?</p> <p>Hoe helpt het bellen bij beslag in het aanpakken van schulden?</p> <p>Hoe helpt het bellen bij terugvordering in het aanpakken van schulden?</p> <p>Wat werkt wel goed en wat werkt niet goed?</p> <p>Wat is jullie mening over de resultaten?</p>
<p>Mijn beleidsanalyse</p>	<p>Uit mijn analyse blijkt dat de SVB gebruik maakt van een actieve benadering, informeren, stimuleren en doorverwijzen.</p> <p>Mis ik hier dingen in?</p> <p>Hoe worden burgers actief benaderd?</p> <p>Waarover worden burgers geïnformeerd? Wanneer gebeurt dit?</p> <p>Waarvoor worden burgers gestimuleerd? En wanneer?</p> <p>Wanneer worden burgers doorverwezen en waar naartoe?</p>
<p>Mijn vragen n.a.v. mijn analyse</p>	<p>Waarom wordt het tegengaan van niet-gebruik nog niet toegepast op andere regelingen dan de AOW?</p>

	<p>Waarom is gekozen om bij terugvordering alleen te bellen bij bedragen boven de €2400?</p>
--	--

Topiclijst voor de uitvoerende medewerkers:

Thema's	Voorbeeldvragen
Beleid in kaart brengen	<p>Volgens mijn beleidsanalyse is de SVB met name bezig met tegengaan van niet-gebruik en bellen bij beslag en terugvordering boven de €2400. Mis ik hierin iets?</p> <p>Wat betekent Vereenvoudigd loonbeslag?</p> <p>Wat houden derdenbetalingen in?</p> <p>Op welke manier pakt u schulden aan?</p>
Eigen visie op het beleid	Wat vind u van het beleid?
Vormgeving van het beleid	<p>Waarom heeft u zich aangesloten bij de werkplaats?</p> <p>Op welke manier worden burgers geselecteerd?</p> <p>Hoe worden de taken verdeeld?</p> <p>Wanneer bent u bezig met het uitvoeren van dit beleid? (hoeveel dagen/uren per week). Vind u dat u hier voldoende tijd en ruimte voor krijgt?</p> <p>Voert u het werk alleen uit of samen met collega's?</p> <p>Werkt u samen met ketenpartners? Zo ja op welke manier</p>
Visie op resultaten	<p>Wat is uw ervaring?</p> <p>Hoe pakt u het aan?</p>

	<p>Stellen burgers het op prijs wanneer telefonisch contact opgenomen wordt? Wat zijn de reacties hierop</p> <p>Hoe heeft u het ervaren?</p> <p>Wat gebeurt er wanneer u telefonisch contact opneemt?</p> <p>Stellen burgers het kaartje op prijs? Zorgt het kaartje ervoor dat burgers bereikt worden?</p> <p>Welke interventie komt in de praktijk het meeste voor?</p> <p>Heeft u het idee dat het effect heeft?</p> <p>Kunt u een voorbeeld noemen?</p> <p>Denkt u dat het beleid schulden voorkomt of verhelpt? Waarom denkt u dat?</p> <p>Worden de resultaten bijgehouden en zo ja op welke manier?</p> <p>Worden de resultaten teruggekoppeld aan de leidinggevende?</p>
<p>Mechanismen</p>	<p>Uit mijn analyse kwam naar voren dat de burger actief wordt benaderd, geïnformeerd, doorverwezen, gestimuleerd. Ook worden betalingsafspraken gemaakt.</p> <p>Mis ik hierin iets?</p> <p>Heeft u het idee dat de actieve benadering effect heeft?</p>

	<p>Heeft u het idee dat het informeren effect heeft?</p> <p>Heeft u het idee dat het doorverwijzen effect heeft?</p> <p>Heeft u het idee dat het stimuleren effect heeft?</p> <p>Heeft u het idee dat een betalingsafpraak maken effect heeft?</p>
Overige vragen	<p>Heeft u het idee dat de burgers die u belt te maken hebben met problematische schulden?</p> <p>Wat doet u wanneer u de burger helemaal niet kan bereiken? En hoe gaat u daarmee om?</p> <p>Zijn er wel eens vervelende dingen gebeurd? Of loopt u wel eens tegen problemen aan? En hoe gaat u daarmee om?</p> <p>Heeft u zelf ideeën over wat de SVB nog meer zou kunnen doen om problematische schulden te voorkomen?</p>

CHECKLIST ETHICAL AND PRIVACY ASPECTS OF RESEARCH

INSTRUCTION

This checklist should be completed for every research study that is conducted at the Department of Public Administration and Sociology (DPAS). This checklist should be completed *before* commencing with data collection or approaching participants. Students can complete this checklist with help of their supervisor.

This checklist is a mandatory part of the empirical master's thesis and has to be uploaded along with the research proposal.

The guideline for ethical aspects of research of the Dutch Sociological Association (NSV) can be found on their website (http://www.nsv-sociologie.nl/?page_id=17). If you have doubts about ethical or privacy aspects of your research study, discuss and resolve the matter with your EUR supervisor. If needed and if advised to do so by your supervisor, you can also consult Dr. Jennifer A. Holland, coordinator of the Sociology Master's Thesis program.

PART I: GENERAL INFORMATION

Project title: Aanpak problematische schulden

Name, email of student: Lennart Paauwe, 550521lp@eur.nl

Name, email of supervisor: Romke van der Veen, vanderveen@essb.eur.nl

Start date and duration: 21-03-2021 t/m 01-08-2021

Is the research study conducted within DPAS **YES**

If 'NO': at or for what institute or organization will the study be conducted?
(e.g. internship organization)

PART II: HUMAN SUBJECTS

1. Does your research involve human participants. **YES**

If 'NO': skip to part V.

- If 'YES': does the study involve medical or physical research? **NO**

Research that falls under the Medical Research Involving Human Subjects Act (WMO) must first be submitted to an accredited medical research ethics committee or the Central Committee on Research Involving Human Subjects (CCMO).

2. Does your research involve field observations without manipulations that will not involve identification of participants. **NO**

If 'YES': skip to part IV.

3. Research involving completely anonymous data files (secondary data that has been anonymized by someone else). **NO**

If 'YES': skip to part IV.

PART III: PARTICIPANTS

1. Will information about the nature of the study and about what participants can expect during the study be withheld from them? NO
2. Will any of the participants not be asked for verbal or written 'informed consent,' whereby they agree to participate in the study? NO
3. Will information about the possibility to discontinue the participation at any time be withheld from participants? NO
4. Will the study involve actively deceiving the participants? NO
Note: almost all research studies involve some kind of deception of participants. Try to think about what types of deception are ethical or non-ethical (e.g. purpose of the study is not told, coercion is exerted on participants, giving participants the feeling that they harm other people by making certain decisions, etc.).
5. Does the study involve the risk of causing psychological stress or negative emotions beyond those normally encountered by participants? NO
6. Will information be collected about special categories of data, as defined by the GDPR (e.g. racial or ethnic origin, political opinions, religious or philosophical beliefs, trade union membership, genetic data, biometric data for the purpose of uniquely identifying a person, data concerning mental or physical health, data concerning a person's sex life or sexual orientation)? NO
7. Will the study involve the participation of minors (<18 years old) or other groups that cannot give consent? NO
8. Is the health and/or safety of participants at risk during the study? NO
9. Can participants be identified by the study results or can the confidentiality of the participants' identity not be ensured? NO
10. Are there any other possible ethical issues with regard to this study? NO

If you have answered 'YES' to any of the previous questions, please indicate below why this issue is unavoidable in this study.

What safeguards are taken to relieve possible adverse consequences of these issues (e.g., informing participants about the study afterwards, extra safety regulations, etc.).

Alle deelnemers hebben een informatie en toestemmingsformulier ingezien, getekend en hebben de mogelijkheid gehad om vragen te stellen over het onderzoek.

Toevoeging: Het opschrijven van de naam volstaat als ondertekening omdat de huidige thuiswerksituatie het lastiger maakt om het toestemmingsformulier te voorzien van een handtekening. Dit is kenbaar gemaakt aan de respondent bij het versturen van het toestemmingsformulier.

Are there any unintended circumstances in the study that can cause harm or have negative (emotional) consequences to the participants? Indicate what possible circumstances this could be.

Nee

Please attach your informed consent form in Appendix I, if applicable.

Continue to part IV.

PART IV: SAMPLE

Where will you collect or obtain your data?

De Sociale Verzekeringsbank.

Note: indicate for separate data sources.

What is the (anticipated) size of your sample?

In totaal zullen maximaal 25 interviews gehouden worden. Daarnaast worden verslagleggingen geanalyseerd, in totaal maximaal 100.

Note: indicate for separate data sources.

What is the size of the population from which you will sample?

25 tot 30 medewerkers

Aanpassing: 11 medewerkers

Note: indicate for separate data sources.

Continue to part V.

Part V: Data storage and backup

Where and when will you store your data in the short term, after acquisition?

De interviews worden opgenomen en de audiobestanden worden samen met de transcripten opgeslagen in OneDrive.

Note: indicate for separate data sources, for instance for paper-and pencil test data, and for digital data files.

Who is responsible for the immediate day-to-day management, storage and backup of the data arising from your research?

De onderzoeker is verantwoordelijk voor het beheer, de opslag en reservekopieën van de gegevens

How (frequently) will you back-up your research data for short-term data security?

Uit veiligheidsoogpunt worden de audiobestanden en transcripten niet lokaal maar via OneDrive opgeslagen.

In case of collecting personal data how will you anonymize the data?

De gegevens van de respondenten zullen onder een versleuteld bestand worden opgeslagen op OneDrive

Note: It is advisable to keep directly identifying personal details separated from the rest of the data. Personal details are then replaced by a key/ code. Only the code is part of the database with data and the list of respondents/research subjects is kept separate.

PART VI: SIGNATURE

Please note that it is your responsibility to follow the ethical guidelines in the conduct of your study. This includes providing information to participants about the study and ensuring confidentiality in storage and use of personal data. Treat participants respectfully, be on time at appointments, call participants when they have signed up for your study and fulfil promises made to participants.

Furthermore, it is your responsibility that data are authentic, of high quality and properly stored. The principle is always that the supervisor (or strictly speaking the Erasmus University Rotterdam) remains owner of the data, and that the student should therefore hand over all data to the supervisor.

Hereby I declare that the study will be conducted in accordance with the ethical guidelines of the Department of Public Administration and Sociology at Erasmus University Rotterdam. I have answered the questions truthfully.

Name student: Lennart Paauwe

Name (EUR) supervisor: R van der Veen

Date: 16 juni 2021

Date: 16 juni 2021

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'R van der Veen', written over a horizontal line. The signature is stylized and cursive.

Toestemmingsformulier

Door het tekenen van dit toestemmingsformulier bevestig ik dat:

- Ik geïnformeerd ben over het doel van het onderzoek, de dataverzameling en het opslaan van data zoals beschreven in het informatieformulier;
- Ik het informatieformulier heb gelezen, of dat het aan me is voorgelezen;
- Ik mogelijkheden heb gehad om vragen te stellen over het onderzoek; de vragen zijn voldoende beantwoord;
- Ik vrijwillig toestemming geef tot deelname aan dit onderzoek;
- Ik begrijp dat er vertrouwelijk wordt omgegaan met de informatie;
- Ik begrijp dat ik de deelname op ieder moment kan beëindigen of het beantwoorden van vragen kan weigeren zonder enige consequenties;
- Ik begrijp dat ik mijn toestemming kan intrekken voor de dataset is ingeleverd voor goedkeuring.

Ik geef toestemming om notities van het interview uit te werken
Ik geef toestemming om citaten van mijn interview te gebruiken

Ja

Nee

Naam van de deelnemer aan het onderzoek:

Respondent

┌┐ _____

Datum:

16-06-2021

┌┐ _____

Handtekening:

┌┐ _____

Informatie- en toestemmingsformulier

Introductie

Onder begeleiding van R. van der Veen, verricht ik, Lennart Paauwe, onderzoek naar de schuldenaanpak van de Sociale Verzekeringsbank. Dit onderzoek heeft als doel om te achterhalen op welke manier de Sociale Verzekeringsbank bijdraagt aan het aanpakken van schulden. Dit onderzoek ik door het beleid en de werking daarvan te evalueren.

Indien u meer informatie wenst over het onderzoek dan kunt u mij bereiken via mail: lennart@caiway.net of telefonisch: 06-83093577.

Dataverzameling

U kunt vragen verwachten die betrekking hebben op de schuldenaanpak van de Sociale Verzekeringsbank. Het interview wordt opgenomen en later uitgewerkt in een transcript.

Potentiële ongemakken en risico's

Er zijn geen fysieke, rechtelijke of economische risico's verbonden aan uw deelname in dit onderzoek. U bent niet verplicht om alle vragen te beantwoorden. Uw deelname is vrijwillig en kan op ieder moment beëindigd worden.

Vertrouwelijkheid en databescherming

De verzamelde data zal worden gebruikt voor een data-analyse. De gegevens zullen worden geanonimiseerd. Vertrouwelijke informatie of persoonlijke gegevens zullen niet worden gebruikt in de uitkomsten van het onderzoek. De data zal worden opgeslagen op een beveiligde locatie. De gegevens worden verwijderd nadat het onderzoek is afgerond.

Het delen van data

Ik deel de data met mijn scriptiebegeleider en een tweede beoordelaar, met als het reden het onderzoeken en schrijven van mijn masterscriptie, wat verplicht is voor het voltooien van mijn studie aan de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Erasmus Universiteit.

Vrijwillige deelname en individuele rechten

Uw deelname is vrijwillig. U kunt uw deelname op ieder moment stoppen. Tijdens uw deelname aan het onderzoek heeft u het recht om meer informatie over de dataverzameling en analyse te vragen. Daarnaast heeft u het recht om uw toestemming in te trekken en te vragen naar verwijdering van uw data voordat de dataset is geanonimiseerd of het manuscript is ingeleverd om gepubliceerd te worden. U kunt dit bewerkstelligen door contact op te nemen met Lennart Paauwe.

Mocht u klachten hebben aangaande het verwerken van persoonlijke gegevens in dit onderzoek, neem dan gerust contact op met Lennart Paauwe