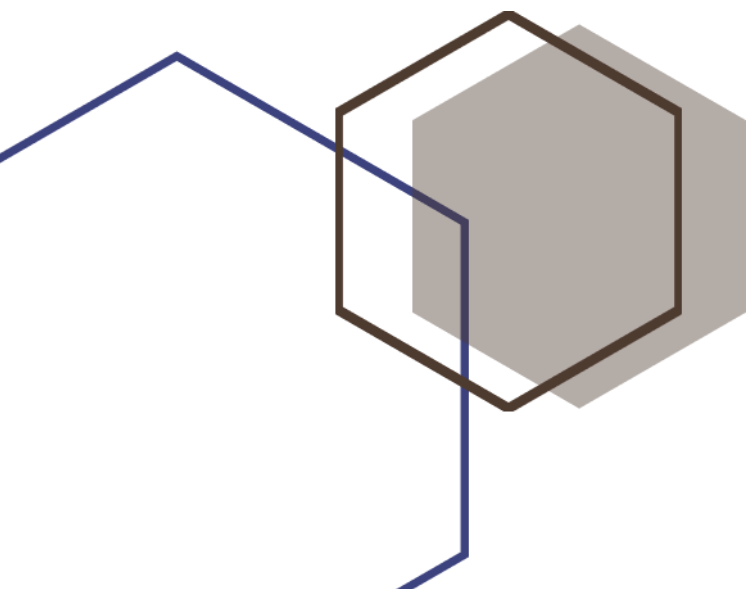




# MOGELIJKHEDEN IN HET VROEGSIGNALEREN VAN JONGEREN MET SCHULDEN

---

Onderzoeksverslag door Gaby van Loon,  
onderzoeksstagiair bij de NVVK



## Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksverslag naar de mogelijkheden in vroegsignaleren van jongeren met schulden. Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van een stage bij de NVVK, de branchevereniging voor schuldhulp en financiële dienstverlening. De stage is onderdeel van mijn masteropleiding Bestuurskunde-Publiek Management aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. De afgelopen maanden kreeg ik een zeer waardevolle inkijk in de wereld van schuldhulpverlening; een complexe dienstverlening in het midden van het sociale domein. Ik heb gekozen me daarbinnen verder te verdiepen in de dienstverleningen voor jongeren, omdat dat erg aansluit bij mijn persoonlijke interesses.

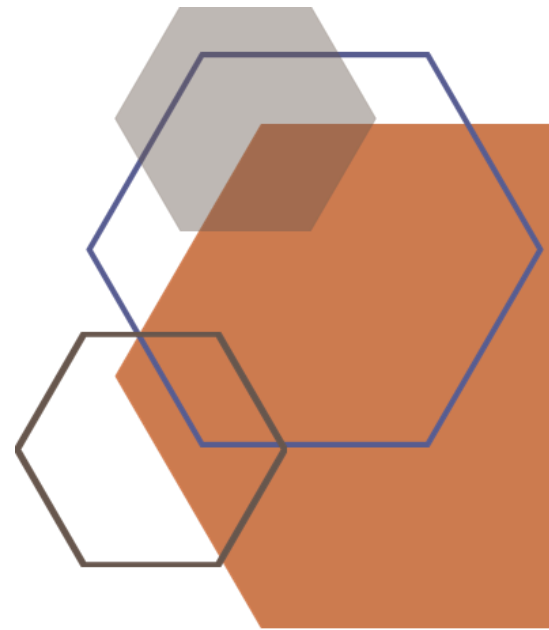
Langs verschillende invalshoeken is gekeken naar de mogelijkheden in vroegsignaleren van jongeren met schulden. Allereerst via de vernieuwing van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening per 1 januari 2021. Vervolgens door te kijken naar de kenmerken in de financiële positie van jongeren en de veelvoorkomende schuldeisers bij jongeren. Daarvoor zijn enquêtes verspreid onder professionals in de schuldhulpverlening. De derde invalshoek betreft het belang van *collaborative governance*, de samenwerking tussen verschillende partijen om tot een goede dienstverlening te komen. Dit alles resulteert in een set aanbevelingen over het maximaal benutten van de mogelijkheden in het laatste hoofdstuk.

Dan rest mij nog een aantal mensen in het bijzonder te bedanken. Allereerst wil ik graag Ronit van der Schaaf en Marieke van der Veen voor de fijne begeleiding, duidelijke feedback en de gezellige gesprekken. Ik wil Marlies Honingh bedanken voor haar begeleiding en het sparren over mijn onderzoek. Ook wil ik de NVVK collega's bedanken voor het welkome gevoel en het openstellen van de (digitale) deuren. En tot slot wil ik Geert van Dijk bedanken voor zijn betrokkenheid en het enthousiasme waarmee hij mij heeft laten kennismaken met de NVVK en het werkveld. Bedankt!

Ik wens u veel leesplezier toe.

**Gaby van Loon**

25 augustus 2021



## Inhoud

Voorwoord .....	2
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	4
Onderzoeksrelevantie	5
Onderzoeksvraag	6
Hoofdstuk 2: Duiding van de vroegsignalering.....	7
Definiëring en plaatsing	7
Wettelijke (on)mogelijkheden	8
Het proces van vroegsignalering	10
Uitvoering van vroegsignalering	10
Hoofdstuk 3: Jongeren.....	13
Jongeren en schulden	13
Schuldeisers van jongeren	15
Hoofdstuk 4: Het belang van <i>collaborative governance</i> .....	18
Samenwerking als oplossing van een maatschappelijke uitdaging	18
Wat is collaborative governance?	20
Relevante factoren in het vormen en onderhouden van een <i>collaborative governance</i>	21
Hoofdstuk 5: Aanbevelingen.....	24
Literatuurlijst.....	28
Bijlage 1: Korte enquête naar leden van de NVVK, werkzaam in de jongerenschuldhelpverlening....	31
Bijlage 2: Korte enquête naar jongeren met (beginnende) schulden.....	34
Bijlage 3: Resultaten professional-enquête .....	37

## Hoofdstuk 1: Inleiding

De schuldhulpverlening is hard nodig. Door het wegvallen van inkomens vanwege de coronacrisis moeten gemeenten zich voorbereiden op een schuldengolf, waarschuwt voorzitter van de NVVK Marco Florijn (de Jonge, 2020a). Uit de Monitor schuldhulpverlening blijkt echter dat er vanaf maart 2020 minder aanmeldingen bij gemeentes zijn binnenkomen voor schuldhulpverlening dan in voorgaande jaren (Divosa & NVVK, 2021). Experts waarschuwen dat dit een signaal is dat schuldhulpverleners de problemen nog niet goed in beeld hebben (de Jonge, 2020b). Voor de crisis bleef een groot deel van de mensen met betalingsproblemen buiten zicht, terwijl schulden alleen maar oplopen (de Jonge, 2019). Gemiddeld duurt het vijf jaar voor mensen met schulden hulp vragen, terwijl de schuld dan is opgelopen tot meer dan 40.000 euro bij gemiddeld dertien verschillende schuldeisers (de Jonge, 2020b). Nu er een grote schuldengolf verwacht wordt (SchuldenLabNL & Deloitte Nederland, 2020) is een effectieve vroegsignalering nog noodzakelijker om mensen met schulden te bereiken en problemen niet te laten oplopen.

Daarnaast is het noodzakelijk om extra aandacht te geven aan nieuwe groepen hulpvragers (de Jonge, 2020a). Uit onderzoek naar de impact van Covid-19 op de schuldenproblematiek blijkt dat flexwerkers en mensen jonger dan 35 jaar extra kwetsbaar zijn voor schulden. Met name door weinig werkzekerheid, beperkte opbouw van WW-rechten en een snelle terugval op de bijstand (SchuldenLabNL & Deloitte Nederland, 2020). Te verwachten valt dus toename van de jongeren met schulden, vanwege hun kwetsbare (inkomens)positie en de uitvergroting van deze kwetsbaarheid door de coronacrisis. Jongeren hebben sinds het begin van de coronacrisis te maken met een inkomensdaling van 33% (Redactie NVVK, 2021). Er moet worden ingezet op een gerichte vroegsignalering voor jongeren, om deze groep tijdig in beeld te krijgen en schuldhulpverlening aan te laten sluiten op de ondersteuningsbehoefte van jongeren. Zo moet de ondersteuning makkelijker toegankelijk zijn voor jongeren en het traject korter zijn richting een snellere zorgvrije toekomst voor schuldenaren (SchuldenLabNL & Deloitte Nederland, 2020). Jongeren zijn over het algemeen moeilijk te bereiken voor de schuldhulpverlening (de Jonge, 2021). Er zijn ook praktijkervaringen die een ander beeld laten zien. In Arnhem hebben ze bijvoorbeeld in 2020 opvallend veel jongeren met schulden kunnen benaderen. Vermoedelijk door gebruik te maken van een buddytraject. Buddy's, vanuit bestaande maatschappelijke organisaties in de stad, benaderen kwetsbare jongeren om hulp aan te bieden (de Jonge, 2021). Dat roept de vragen op over hoe jongeren met schulden beter in beeld kunnen komen, wat werkt wel, wat

niet en waarom? Wat zijn de werkende mechanismen van vroegsignalering? En is het huidige wettelijke kader voor vroegsignalering eigenlijk wel voldoende passend is voor deze doelgroep?

### Onderzoeksrelevantie

De uitbreiding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs), sinds januari 2021, geeft gemeenten de taak om met vroegsignalering van schulden aan de slag te gaan. Het uitwisselen van persoonsgegevens door signaalpartners naar de gemeente is bij wet geregeld, om spanningen op het gebied van privacy (m.b.t. de AVG) weg te nemen. De signalen kunnen komen vanuit de afgesproken signaalpartners; verhuurders, zorgverzekeraars en leveranciers van gas, water, energie en stadsverwarming (VNG Realisatie, 2020 & NVVK, 2021). Het is nog onduidelijk wat de schuldeisers van jongeren zijn en daarom ook onduidelijk wat deze wetsuitbreiding gaat betekenen voor jongeren. Dit onderzoek zal precies op deze kennislacune inspelen. Inzicht in de schuldeisers van jongeren kan helpen bij een effectievere vroegsignalering voor jongeren. Dit onderzoek zal theoretische kennis over publiek-private samenwerking vertalen naar de praktijk van vroegsignalering van schulden bij jongeren. Die kennis is nodig om publieke en private organisaties mee te nemen in de oplossing van de schuldproblematiek voor deze groep. Dat sluit aan bij het door van Osch (2020) omschreven advies om wetenschap en praktijk inniger te verbinden om tot een effectievere hulpverlening te komen.

Daarnaast dient vroegsignalering een groot maatschappelijk belang. Bekend is dat kleine bedragen aan schuld snel kunnen oplopen en dat dit gepaard gaat met een enorme stress. Die stress is dan weer funest voor het oplossend vermogen, waardoor schulden al snel leiden tot uitzichtloze situaties (van Osch, 2020). Dus ook kleine schulden van jongeren kunnen, zonder hulp, snel voor veel extra problemen zorgen, ook op andere vlakken binnen het sociale domein. Drie kwart van de Nederlanders vindt dat de overheid verantwoordelijkheid moet nemen in het voorkomen van financiële problemen bij jongeren (Stichting BKR, 2020). Vroegsignalering is een belangrijk middel binnen de gehele schuldhulpverlening omdat mensen snel een hulpaanbod krijgen, wat veel extra stress en grotere schulden of zelfs uit huis plaatsing kan voorkomen. Op financieel vlak is bekend dat elke geïnvesteerde euro in vroegsignalering later een veelvoud daarvan aan bespaarde maatschappelijke kosten waard is (*Waarom vroegsignalering?*, 2021). Inzicht in zinvolle en effectieve vroegsignalering bij schulden is nodig om deze dienst nog beter in te richten.

### Onderzoeksvraag

Dit onderzoek gaat over de (on)mogelijkheden in het vroegsignaleren van schulden bij jongeren. De vraag die daarbij centraal staat is *In hoeverre sluit de Wgs vroegsignalering aan bij jongeren met schulden? En hoe kan de aansluiting worden verbeterd?*

Om tot een antwoord op deze hoofdvraag te komen zijn een aantal deelvragen opgesteld:

1. Hoe kan het huidige juridische kader van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening op het gebied van vroegsignalering worden beschreven?
2. Hoe ziet de schuldenproblematiek onder jongeren eruit?
3. Wat zijn de meest voorkomende schuldeisers onder jongeren?
4. Welke inzichten geeft literatuur over publiek-private samenwerking en *collaborative governance* in het oplossen van een maatschappelijk probleem.
5. Hoe sluit het huidige wettelijke kader (en daarmee de aangeboden hulp) aan bij de jongerendoelgroep en welke extra of andere signalen zijn nodig om de groep beter in beeld te krijgen.
6. Welke rol kan de NVVK spelen om de mogelijkheden van vroegsignalering van schulden bij jongeren optimaal te benutten?

Dit onderzoeksverslag zal de volgorde van deze deelvragen worden gevolgd, beginnend met het juridische kader van vroegsignalering. In hoofdstuk drie wordt de stap gemaakt naar de schuldenproblematiek van jongeren. Het komen tot een oplossing via samenwerking staat centraal in hoofdstuk vier. In het laatste hoofdstuk leiden de verkregen inzichten tot een aantal aanbevelingen en worden de laatste deelvragen beantwoord.

## Hoofdstuk 2: Duiding van de vroegsignalering

Dit hoofdstuk gaat over de positie van vroegsignalering in het schuldhulpverleningstraject. De wijziging van de Wgs van januari 2021 maakt de opdracht van vroegsignalering duidelijker en geeft een werkwijze mee voor gemeenten en signaalpartners. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op deelvraag één van het onderzoek.

### Definiëring en plaatsing

Om vroegsignalering goed te begrijpen moet gekeken worden naar de plaatsing binnen de schuldhulpverlening, die begint bij preventie. Preventie is het voorkomen van problemen, door vooraf in actie te komen (NVVK, 2015). Schuldpreventie is de verzameling aan interventies met als doel op enige manier bijdragen aan gezond financieel gedrag (Jungmann et al., 2012). Het betreft een mix van maatregelen, activiteiten en voorzieningen bedoeld om mensen financieel vaardig te maken en financieel gezond gedrag te stimuleren (NVVK, 2015). Daarbij is onderscheid tussen primaire, secundaire en tertiaire preventie te maken. Primair gaat over het voorkomen van nieuwe gevallen, secundair over het opsporen van risicofactoren en tertiair is gericht op het voorkomen van erger in situaties waar al sprake is van problematische schulden. Vroegsignalering behoort tot de secundaire preventie (NVVK, 2015 & leidraad 2018 vroegsignalering van de NVVK). Alle vormen van schuldpreventie zijn effectief, maar vaak is nog onduidelijk wanneer interventies meer of minder effectief zijn (Jungmann et al., 2012). Wel bekend is dat het meer oplevert om een groep voor langere tijd aandacht te geven (NVVK, 2015). Daarnaast zijn interventies effectiever wanneer ze elkaar aanvullen en zijn ingebed in de context waarin de gedragsverandering moet plaatsvinden (Jungmann et al., 2012). Een effectievere schuldpreventie voor jongeren behoeft meerdere jaren aandacht en een vertaling van de reguliere hulp naar de context van jongeren. Vroegsignalering is dus een activiteit binnen de schuldpreventie, vooraan in het schuldhulpverleningsproces.

Nu de plaatsing van vroegsignalering duidelijk is, kan gekeken worden naar de definitie van vroegsignalering. De NVVK (2015; 2018) hanteert de volgende definitie voor vroegsignalering:

‘Vroegsignalering binnen de schuldhulpverlening is het in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld brengen van mensen met financiële problemen om vroegtijdige hulpverlening mogelijk te maken door gebruik te maken van daadwerkelijke signalen en outreachende hulpverlening.’

Binnen deze definitie vallen drie aspecten op; het moment van benaderen, de wijze van benadering, en het gebruik van daadwerkelijke signalen. Allereerst het moment van vroegsignalering. Vroeg wil zeggen voor problemen te groot worden, voordat escalatie plaatsvindt, maar nadat er signalen zijn van financiële problemen (Kuiper, Fleuren & NVVK, 2018). Er zijn twee wijzen om vroegsignalering te benaderen, die elkaar versterken. Ten eerste het activeren van de keten om mensen met problemen te signaleren en door te verwijzen naar hulpverlening. Ten tweede het outreachend werken op basis van de signalen. Outreachend werken wil zeggen: het proactief contact leggen met mensen die mogelijk hulp nodig hebben, maar zelf geen hulpvraag formuleren (Kuiper, Fleuren & NVVK, 2018). Het derde opvallende aspect in de definitie heeft betrekking op de daadwerkelijke signalen. Daadwerkelijke signalen voor vroegsignalering zijn signalen die voldoende voorspellende waarde hebben op het ontstaan van financiële problemen. Wanneer een signaal te weinig voorspellend is, kan een hulpaanbod als bemoeizucht worden gezien. Tegelijkertijd is een signaal te laat als er al sprake is van escalatie, zoals uitzetting. In dat geval is er ook geen sprake meer van vroegsignalering. Het bepalen van de daadwerkelijke signalen waarop een hulpaanbod wordt gedaan is dus cruciaal voor vroegsignalering (Kuiper, Fleuren & NVVK, 2018).

Gemeenten kunnen keuzes maken in vroegsignalering. Zoals over de timing van benadering of de wijze waarop ze met vroegsignalering aan de slag. Zo kan rekening gehouden worden met de grootte van de groep die dan benaderd moet worden, de risico's van de verschillende betalingsachterstanden, de kwetsbaarheid van de groep of de beschikbaarheid van de signalen (Kuiper, Fleuren & NVVK, 2018). Dit laatste punt was lange tijd een drempel voor gemeenten om aan de slag te kunnen met vroegsignalering. Het uitwisselen van signalen door private organisaties richting de gemeenten en overheidsinstellingen onderling, staat op gespannen voet met de AVG, de algemene verordening gegevensbescherming. De Wgs is gewijzigd middels een extra besluit, waarin vroegsignalering is geregeld, om beter met deze spanning om te gaan.

### Wettelijke (on)mogelijkheden

Per 1 januari 2021 geeft het besluit op de Wgs meer richting aan de invulling van het vroegsignaleringsproces. Een van de doelen van het besluit is het opnemen van vroegsignalering als wettelijke taak van de gemeente en gegevensuitwisseling mogelijk te maken om vroegsignalering bevorderen. Gemeentes zijn nu verplicht om een hulpaanbod te doen bij een signaal van betalingsachterstanden. Het signaal van de betalingsachterstand moet



een goede indicatie vormen voor meer schulden (art. 3 lid 1b Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, 2021). Om deze taak te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk dat er gegevensuitwisseling plaatsvindt tussen de gemeente en signaalpartners. Deze uitwisseling mag onder bepaalde voorwaarden en door instanties die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen (art. 8 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, 2021). In de Memorie van toelichting Wgs zijn zes mogelijke signalen aangewezen, namelijk achterstanden in huur, drinkwater, zorgverzekering, elektra, gas en warmte (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2019 & VNG Realisatie, 2021). Dat komt in de praktijk neer op vier signaalpartners; verhuurders, energie- en drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars. De gegevens die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de vroegsignalering mogen worden verzameld, zoals persoonsgegevens of gegevens uit de basisregistratie personen (art. 8 lid a t/m d Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, 2021). Doordat de gegevensuitwisseling nu per wet is geregeld neemt dat een drempel weg in de samenwerking tussen gemeenten en signaalpartners.

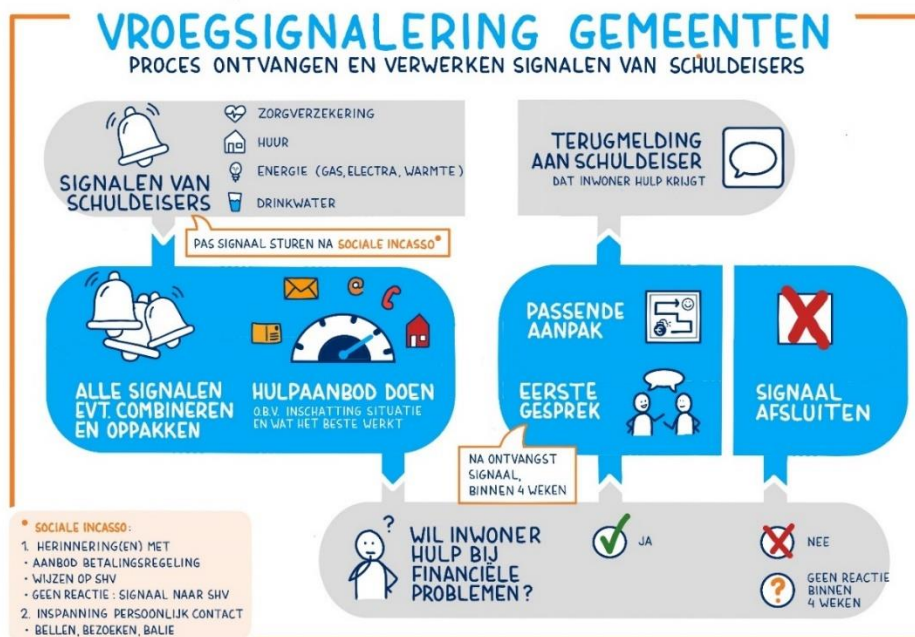
Er is dus veel meer mogelijk dan voor het besluit, maar er zijn ook beperkingen. De gemeente mag geen gegevens ontvangen van signalen die niet via een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling zijn vastgesteld. Dat kan leiden tot een beperking in bijvoorbeeld de vroegsignalering van schulden bij jongeren. Wanneer jongeren bijvoorbeeld nog thuis wonen zal er geen signaal bestaan van een betalingsachterstand op huur, water of energie. Dat betekent niet dat de jongere geen schuld heeft. Om die jongeren toch op tijd in beeld te krijgen, is er een ander signaal nodig dat een goede voorspeller is van schulden bij jongeren.

Een manier om met de beperking om te gaan is de ruimte die de wet geeft voor innovatie van vroegsignalering en experimenteren (VNG Realisatie, 2021). In wet is de mogelijkheid opgenomen voor een tijdelijke regeling. Dat kan wanneer er signalen van schuldeisers over betalingsachterstanden mogelijk zijn die een betere indicatie vormen voor schulden. Er moet goed onderbouwd worden waarom een nieuwe signaalpartner een betere indicatie is, voordat de Autoriteit Persoonsgegevens het goedkeurt. Na een goedkeuring kan een ministeriële regeling deze signalen en de signaalpartner aanwijzen voor een duur van maximaal 5 jaar. Voor de vastgelegde mogelijke signalen gelden dan dezelfde regels omtrent gegevensuitwisseling, daarna kan het college een hulpaanbod doen a.d.h.v. het nieuwe signaal (art. 10 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening 2021). Met andere woorden geeft de wet dus ruimte voor experimenten met een wettelijke basis om afspraken te maken met schuldeisers. Op die manier kunnen signaalpartners worden toegevoegd die een beter zicht geven op

daadwerkelijke signalen van jongeren met schulden. Daarvoor is het noodzakelijk inzicht te hebben in de schuldenproblematiek van jongeren.

### Het proces van vroegsignalering

In de vorige paragraaf werd duidelijk dat gemeente signalen mogen ontvangen van verhuurders, energie- en drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars. Maar wat gebeurt er daarna? Ook het proces van vroegsignalering heeft via het besluit Wgs een duidelijker kader gekregen. Signaalpartners moeten, voordat ze een signaal sturen naar gemeenten, eerst aan de slag met een sociale incasso om de eigen klant te helpen. Wanneer de betaalachterstand dan niet is opgelost kunnen ze een signaal naar de gemeente sturen. De gemeente maakt dan een inschatting van de situatie en doet een passend hulpaanbod aan de inwoner. De inwoner is vrij om de hulp aan te nemen of af te wijzen. Wanneer de inwoner aangeeft de hulp te willen is de gemeente verplicht om binnen vier weken na het signaal een eerste gesprek met de burger te plannen. Het proces van vroegsignalering is in afbeelding 1 weergegeven (VNG, vroegsignalering).



Afbeelding 1; proces vroegsignalering VNG

### Uitvoering van vroegsignalering

Gemeenten zijn weliswaar verplicht om vroegsignalering als taak op te pakken, maar er bestaat ook vrijheid in de manier waarop ze dat doen. Op die manier kan de hulpverlening lokaal worden georganiseerd, passend bij de structuur en inwoners van de gemeente. Via de

NVVK zijn de gemeentes gecommiteerd aan outreachend werken in de schuldhulpverlening (NVVK, 2015; Kuiper, Fleuren, & NVVK., 2018). Outreachend werken wil zeggen actief op de burger afgaan. Er zijn meerdere manieren van outreachend werken, zoals het sturen van een brief, bellen of op huisbezoek gaan. De eerste vorm is erg goedkoop en makkelijk op te schalen, maar leidt ook minder tot respons, tussen de 0 en 5%. Bellen kan ook relatief makkelijk worden ingezet en kan leiden tot ongeveer 6% respons. De meest effectieve manier van outreachend werken is een huisbezoek. Daarmee kan een bereik van 50 tot 70% worden gehaald (Kuiper, Fleuren & NVVK, 2018). Gemeenten zijn niet altijd bereid om op huisbezoek te gaan, omdat daar hoge kosten aan verbonden zijn. Dat is opvallend aangezien de memorie van toelichting op de wetswijziging duidelijk laat zien dat een investering in effectieve vroegsignalering op langere termijn zich altijd terugverdient (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2019). De verwachting heerst dat langsgaan de meest effectieve manier van hulp aanbieden is. Met als bijkomend effect dat wanneer de jongere hulp accepteert er ook een beeld ontstaat over de thuissituatie, wat kan bijdragen aan hulp op andere gebieden van het sociale domein.

“Ga bij jongeren op huisbezoek bij een enkelvoudig signaal vroegsignalering van de zorgverzekering.” – Professional jongeren schuldhulpverlening

Zoals eerder besproken betekent vroegsignaleren een keuze maken in welk signaal een daadwerkelijk beeld geeft van beginnende problemen en wanneer er hulp wordt aangeboden. Gemeenten willen niet te vroeg langskomen en overkomen als bemoeierig of zelfs in de weg staan van de zelfredzaamheid. Maar het is ook belangrijk om op tijd te zijn en grote problemen te voorkomen. Bijna de helft van de gemeenten werkt met een matching systeem waarbij 2 of meer signalen op een adres of opeenvolgende signalen aanleiding geven om op intensievere wijze in actie te komen. Ook maken gemeenten onderscheid tussen de verschillende signalen om te bepalen bij welke signaalkeuze ze op welke manier in actie komen. Zo wordt er rekening gehouden met de grootte van de potentiële te benaderen groep, het moet werkbaar zijn. Er kan gekeken worden naar de risico's van de verschillende betalingsachterstanden; leiden deze tot een boete of bestaat er een groter risico zoals het afsluiten van energie en water of een uithuisplaatsing. Tot slot kan er gekeken worden naar de kwetsbaarheid van de te benaderen persoon; bijvoorbeeld of er kinderen in het spel zijn (Kuiper, Fleuren & NVVK, 2018). Alle keuzes die hierin gemaakt worden zijn bepalend voor de effectiviteit van de vroegsignalering. Daarnaast kunnen keuzes verschillende effecten hebben op verschillende groepen in de samenleving. Kijkend naar jongeren kan verwacht worden dat risico's van een betalingsachterstand anders zijn dan voor volwassenen. Het gebruiken van matching van signalen kan betekenen dat jongeren die geen eigen woning

hebben buiten beeld blijven. Gemeenten zouden in de afweging van de manier waarop signalen gebruikt worden, rekening moeten houden met het verschillende effect op doelgroepen.

**Conclusie; Hoe kan het huidige juridische kader van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening op het gebied van vroegsignalering worden beschreven?**

De Wgs schetst een duidelijke taak voor de gemeenten om aan de slag te gaan met vroegsignalering en actief hulp aan te bieden bij een vermoeden van (beginnende) schuld. Het is bovenal een faciliterende wet, waardoor het uitwisselen van gegevens tussen gemeenten en aangewezen signaalpartners wettelijk geborgd is. De beschikbare signaalpartners beperkt tot vier categorieën; verhuurders, energie- en drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars. Wel laat de wet ruimte open om te innoveren en op zoek te gaan naar nieuwe signaalpartners en daar via een ministeriële regeling de gegevensuitwisseling tijdelijk mee vast te leggen. Het is daarvoor noodzakelijk dat die nieuwe signaalpartner een effectievere voorspeller is van mogelijke schulden of een nieuwe groep mensen signaleert.

Naast een faciliterende werking laat de wet ook veel ruimte vrij voor de manier waarop vroegsignalering wordt uitgevoerd door gemeenten. Dat kan fijn zijn om bijvoorbeeld in grote steden een andere aanpak te hanteren dan in dorpen. Dit laat echter ook het risico open dat gemeenten zich laten leiden door een gebrek aan tijd en geld in de wijze van vroegsignalering. Een effectieve manier van outreachend werken is het huisbezoek, maar dat is ook duur en intensief. Een brief sturen is goedkoper, maar minder effectief. Gemeenten kiezen vaak voor het matchen van signalen voordat ze op huisbezoek gaan voor het doen van een hulpaanbod. Dat kan leiden tot het onbereikbaar blijven van (groepen) inwoners met mogelijke schulden, zoals jongeren.

## Hoofdstuk 3: Jongeren

In dit hoofdstuk staat de schuldenproblematiek van jongeren centraal. Het hoofdstuk is opgedeeld in twee paragrafen. De eerste paragraaf is gebaseerd op gelezen rapporten en onderzoeken naar schulden onder jongeren. Aan de hand daarvan zal de tweede deelvraag worden beantwoord: Hoe ziet de schuldenproblematiek onder jongeren eruit? De tweede paragraaf gaat over de empirische deelvraag van het onderzoek: Wat zijn de meest voorkomende schuldeisers onder jongeren?

### Jongeren en schulden

Om de financiële positie van jongeren goed te begrijpen gaat deze paragraaf in op het inkomen van jongeren, kenmerken van de groep jongeren met schulden, de oorzaken en de gevolgen van die schulden. Jongeren hebben vaak nog weinig eigen vermogen of buffer opgebouwd (Aanpak 16-27, 2020 & Stichting BKR, 2020). Daarnaast valt op dat 60% van de jongeren werkt met flexcontracten en dat dat percentage de laatste jaren alleen maar stijgt (Aanpak 16-27, 2020). Zoals in hoofdstuk 1 benoemd leidt de coronacrisis voor een grote inkomensdaling onder jongeren (SchuldenLabNL & Deloitte Nederland, 2020). Met andere woorden: de inkomenspositie van jongeren maakt deze groep erg kwetsbaar en er is geen eigen vermogen om op terug te vallen als het inkomen wegvalt of er plotseling hoge kosten ontstaan.

“De rekening van de servicekosten moest betaald worden, daardoor leef ik nu op van die 30 cent noedels” – Jongere

Het aantal jongeren met schulden stijgt. Nederland telde in 2015 ongeveer 304 duizend jongeren met risicovolle schulden en betalingsachterstanden (Aanpak 16-27, 2020). Het aantal jongeren met betalingsachterstanden is in de afgelopen vijf jaar bijna verdubbeld (Stichting BKR, 2020) en de groep jongeren met schulden is zelfs 70% gestegen (Wamelink, 2021). Uit onderzoek blijkt dat 18 tot 35 jarige vaker een lening heeft dan gemiddeld, vaker rekeningen te laat betaalt en dat er vaker sprake is van ernstige betalingsproblemen (Schonewille & Crijnen, 2018). Het lijkt er op dat wanneer betalingsproblemen zich voordoen bij jongeren, deze eerder lijden tot ernstige problemen. Jongeren lijken wel ontvankelijker voor hulp dan volwassenen. In de gemeente Amsterdam is al een tijdje ervaring met vroegsignalering en uit een evaluatierapport blijkt dat na een huisbezoek bij jongeren 25% vaker dan bij volwassenen een plan van aanpak wordt gemaakt en uitgevoerd. Dit zou verklaard kunnen worden doordat financiële problemen bij jongeren voortkomen uit onwetendheid en ze onbekend zijn met mogelijkheden tot hulp (Wamelink, 2021). De groep jongeren met schulden neemt toe, maar

ze willen wel geholpen worden wanneer ze het aanbod krijgen. Een proactieve houding is dus erg belangrijk.

Het ontstaan van schulden bij jongeren kan verschillende oorzaken hebben. Vanaf 18 jaar draag je ineens meer financiële verantwoordelijkheid (Aanpak 16-27, 2020). Schulden kunnen echter ook al voor de 18 jaar ontstaan, omdat vanaf 16 jaar een aansprakelijkheid op consumentenaankopen geldt (Wamelink, 2021). Daarnaast hebben jongeren te maken met veel en snel opvolgende ‘life events’. Dat zijn grote veranderingen in je leven en deze kunnen leiden tot financiële problemen, zoals het op jezelf gaan wonen, betalen voor een opleiding of het krijgen van kinderen (Aanpak 16-27, 2020). De overgang van thuiswonend naar zelfstandig wonen kan voor jongeren lastig zijn (Nibud, 2020). Zo merkt het Nibud (2020) dat uitwonende studenten vaker een schuld hebben en die gemiddeld hoger is dan thuiswonende studenten. Wamelink (2021) vult dat aan met vier groepen jongeren die extra risico lopen op schulden; Jongeren met een gebrekkige (financiële) opvoeding, opgroeiend in armoede, lichtverstandelijk beperkte jongeren en jongeren die belang hechten aan ‘erbij horen’. Daarnaast hebben jongeren een kwetsbare psychosociale situatie, zoals het tonen van een impulsieve, verleidinggevoelige en/of statusgevoelige houding. Dat vergroot de kans dat iemand moeilijk met geld om kan gaan, niet kan rondkomen en schulden heeft (Nibud, 2020). Met name de ‘life events’, gebrekkig financieel inzicht en een kwetsbare psychosociale situatie worden veel genoemd als oorzaken van schulden bij jongeren.

“Het betreft voornamelijk jongeren met een meer kwetsbare achtergrond” – Professional jongeren schuldhulpverlening

De schulden kunnen grote gevolgen hebben, maar de belangrijkste is stress. Bij studerende jongeren leidt dat tot grotere afwezigheid, vermoeidheid, minder aandacht voor de opleiding of zelfs het stoppen met school. Daarnaast kunnen ze het studeren moeilijker betalen door de schulden (Nibud, 2020). Voor jongeren in het algemeen werkt de stress als een belemmering om aan een toekomst te bouwen (Aanpak 16-27, 2020). Daarnaast kunnen gezondheidsproblemen ontstaan. De maatschappelijke impact van schulden bij jongeren is erg groot (Stichting BKR, 2020).

### **Conclusie; Hoe ziet de schuldenproblematiek onder jongeren eruit?**

Jongeren zijn kwetsbaar door ‘life events’, gebrekkig financieel inzicht en hun psychosociale situatie. Daar komt bovenop dat de inkomenspositie door flexcontracten gevoelig is voor veranderingen en jongeren vaak geen eigen vermogen hebben als buffer. De afgelopen jaren stijgt het aantal jongeren met betalingsproblemen en schulden enorm en dat zal door de coronacrisis waarschijnlijk verergeren. De gevolgen van de schulden zijn gigantisch en het blokkeert de mogelijkheid voor jongeren om aan hun toekomst te werken.

### Schuldeisers van jongeren

Nu er een algemeen beeld is over schulden bij jongeren is het belangrijk om meer grip te krijgen op wie precies de schuldeisers van jongeren zijn. Hiervoor zijn twee typen enquête uitgezet. De eerste is verspreid onder professionals en de tweede is indirect verspreid onder jongeren. In onderstaand tekstvlak is te lezen hoe deze enquêtes zijn verspreid. Deze paragraaf zal verder ingaan op de resultaten uit de enquête onder professionals. Waar relevant zal deze worden aangevuld met resultaten uit de enquête onder jongeren.

In totaal hebben 32 professionals de enquête ingevuld. De reacties komen redelijk verspreid over Nederland, met een kleine oververtegenwoordiging van Noord- en Zuid-Holland en helaas geen respondenten uit Friesland en Drenthe. Ook is gevraagd in welke mate ze werken met de jongerendoelgroep. De antwoorden daarop zijn onderverdeeld in vier categorieën;

1. Op project- of beleidsmatige manier betrokken bij de jongeren schuldhulpverlening. (12,5%)
2. Werkt af en toe met jongeren schuldhulpverlening. (9,4%)
3. Werkt voornamelijk met volwassenen, maar ook regelmatig met jongeren schuldhulpverlening. (37,5%)
4. Werkt voornamelijk of uitsluitend in de jongeren schuldhulpverlening. (40,6%)

Allereerst is gekeken naar de antwoorden per categorie professional. Verwacht werd dat schuldhulpverleners die veel met jongeren werken een duidelijker beeld zouden hebben van de schuldeisers, dan bijvoorbeeld professionals die op een beleidsmatige manier betrokken zijn bij

#### **Enquête verspreiding:**

De enquête voor professionals is verspreid via de connecties van de NVVK. Het is naar leden verstuurd via de nieuwsbrief en gedeeld via LinkedIn. Daarnaast zijn een aantal projectmedewerkers benaderd om de enquête verder te verspreiden onder schuldhulpprofessionals binnen hun project, zoals het jongeren perspectief fonds. De meeste responses zijn echter gekomen uit het delen van de enquête onder deelnemers aan een informatiesessie over jongeren en schulden, georganiseerd door de NVVK. Op deze sessie waren allerlei medewerkers aanwezig verspreid over heel Nederland die in hun werk te maken hebben met schuldhulpverlening aan jongeren.

De enquête onder jongeren is op indirecte wijze verspreid, door het benaderen van derden met de vraag de enquête door te sturen naar jongeren. Dit was noodzakelijk om de enquête volledig anoniem te houden voor de jongeren. Gevraagd is aan contactpersonen van o.a. het Jongeren Perspectieffonds, Jongerenpanel Up to Us en Stichting Jam. Toen daar weinig respondenten uit voort kwamen is besloten de respondenten van de professional-enquête te mailen, mits ze daarvoor toestemming hadden gegeven én hadden aangegeven zelf met jongeren te werken. In totaal hebben vijf jongeren de enquête ingevuld. Besloten is deze enquête resultaten enkel als anekdotes en opmerkingen te gebruiken, maar geen conclusies uit de resultaten te trekken.

jongeren schuldhulpverlening. Dit verschil tussen categorieën is echter niet gevonden. Het kan zijn dat er te weinig respondenten per categorie zijn om echt verschillen te ontdekken. Maar het zou ook kunnen dat elke professional betrokken bij schuldhulpverlening aan jongeren een goede inschatting kan maken van de veelvoorkomende schuldeisers. De resultaten per professional zijn weergegeven in bijlage 3.

Vervolgens is gekeken naar de resultaten als geheel. Daar is per schuldeiser een duidelijke ordening zichtbaar in de mate waarin professionals verwachten dat ze veel voorkomen. Dit is in tabel 1 weergegeven. Naast het totaal aantal keer dat een schuldeiser is benoemd, is ook te zien hoe vaak deze in de top 3 of zelfs op de meest voorkomende plaats is benoemd door de respondenten. Daarnaast is duidelijk te zien dat professionals de meest benoemde schuldeisers vaak hoog in de ranking plaatsen. De resultaten laten niet zien in welke volgorde de schulden bij jongeren ontstaan, enkel welke schuldeisers aanwezig zijn wanneer de jongeren hulp ontvangen. Daar zou in vervolgonderzoek extra goed naar gekeken kunnen worden, omdat de volgorde van het ontstaan van schulden ook bepalend kan zijn voor de vroegsignalering. Deze resultaten laten wel zien dat jongeren met schulden vaak te maken hebben met de zorgverzekering, DUO<sup>1</sup> en het CJIB als schuldeiser. In de jongerenenquête worden de zorgverzekeraars en DUO ook benoemd als meest voorkomende schuldeisers. Al stond bij hen DUO stevast op de meest voorkomende plaats en kwam de zorgverzekeraar op wisselende plaatsen uit. Gesteld kan worden dat de zorgverzekeraars, DUO en het CJIB relevante partijen zijn om te betrekken in het bereiken van een effectieve vroegsignalering voor jongeren.

### **Conclusie; Wat zijn de meest voorkomende schuldeisers onder jongeren?**

Uit de resultaten blijkt duidelijk dat zorgverzekeraars het meeste voorkomen als schuldeiser, gevolgd door DUO en het CJIB. Dit gaat in tegen het vooroordeel dat jongeren sneller schulden hebben bij telecombedrijven of webwinkels. Dit resultaat komt overeen met de vermoedens van de respondenten van de jongerenenquête. Om vroegsignalering speciaal voor jongeren vorm te geven zal er dus met name gekeken moeten worden naar de al bestaande signalen vanuit de zorgverzekeraar. De overige bestaande signalen zijn onvoldoende relevant voor deze doelgroep. In plaats daarvan zou gekeken moeten worden naar een samenwerking met DUO en het CJIB. Het volgende hoofdstuk zal verder ingaan op het vormgeven van die samenwerking.

---

<sup>1</sup> De BKR Schulden Monitor (2020) benoemd de studieschuld van jongeren bij DUO als een van de grootste schuldenposten. Deze schuld staat niet geregistreerd bij het BKR, waardoor ongezonde financiële situaties kunnen ontstaan. Ook is het opsporen van betalingsproblemen erg lastig. Zo heeft waarschijnlijk 20% van de debiteuren bij DUO een betalingsachterstand die onzichtbaar blijft voor het BKR. Deze uitzonderlijke vorm van schuld heeft ook gevolgen voor de mogelijkheden in vroegsignalering van schulden bij jongeren.



Mogelijkheden in vroegsignaleren van jongeren met schulden

...

<b>Schuldeiser:</b>	<b>Totaal aantal keer benoemd:</b>	<b>Waarvan in de top drie meest voorkomend:</b>	<b>Waarvan als meest voorkomend (#1):</b>
<b>Zorgverzekeraar</b>	32x	31x	17x
<b>DUO</b>	29x	19x	6x
<b>CJIB</b>	24x	18x	5x
<b>Telecom</b>	19x	8x	1x
<b>Webwinkels</b>	11x	2x	-
<b>Banken</b>	9x	5x	1x
<b>Belastingdienst</b>	9x	4x	1x
<b>Incassobureaus</b>	8x	3x	-
<b>Deurwaarders</b>	7x	2x	-
<b>OV bedrijven</b>	5x	-	-
<b>Woningbouw</b>	3x	2x	-
<b>Overige *</b>	4x	2x	1x

\*namelijk: Energie, boetes, ouders of geen antwoord ingevuld

Tabel 1: Resultaten per schuldeiser weergegeven. N=32.

## Hoofdstuk 4: Het belang van *collaborative governance*

Uit dit hoofdstuk zal duidelijk worden waarom samenwerking tussen gemeenten, schuldhulpverleners, schuldeisers en de NVVK van belang is in het bereiken van een effectievere vroegsignalering bij jongeren. Dit hoofdstuk is opgedeeld in drie onderdelen. Allereerst wordt ingegaan op de vraag waarom deze samenwerking noodzakelijk is om met de steeds complexere maatschappelijke opgaven om te gaan. Vervolgens zal worden uitgelegd wat een *collaborative governance* is. Ten slotte zullen relevante inzichten over de totstandkoming en onderhouden van zo'n samenwerking worden besproken. Dit hoofdstuk geeft antwoord op deelvraag vier: *'Welke inzichten geeft literatuur over publiek-private samenwerking en collaborative governance in het oplossen van een maatschappelijk probleem?'*

### Samenwerking als oplossing van een maatschappelijke uitdaging

De manier waarop publieke diensten worden ingericht verandert met de tijd. Daarin zijn trends te onderscheiden die helpen bij het begrijpen waarom diensten (gaan) veranderen en hoe daarop gestuurd kan worden. Van oudsher werkt de overheid als een klassieke bureaucratie; neutraal, rationeel en centraal georganiseerd, in dienst van het publieke belang. In de jaren tachtig en negentig ontstond het idee om de overheid te besturen als een bedrijf; het New Public Management. Concepten als efficiëntie, prestatiemeting, marktwerking en verzelfstandiging waren daarin leidend. Hierdoor kwam echter de kwaliteit van de publieke dienstverlening in het geding (Kloppenjan, 2012). Daarnaast worden maatschappelijke opgaven steeds meer gekenmerkt door complexere problematiek en een hogere ambiguïteit van de aanpak (Bannink & Bosselaar, 2018; Brandsen & Honingh, 2013). De roep om samenwerking en overleg groeit. Organisaties zijn gefragmenteerd, kennis steeds meer gespecialiseerd en de onderlinge afhankelijkheid tussen organisaties groeit (Ansell & Gash, 2008; Osborne, Radnor & Nasi, 2013). Verschillende actoren, elk met een belang, moeten samenwerken om tot beleidsoplossingen te komen voor de complexere problemen (Bannink & Bosselaar, 2018). Dit besef heeft gezorgd voor een verschuiving van het New Public Management naar het New Public Governance (Bannink & Bosselaar, 2018; Brandsen & Honingh, 2013). Het gaat hier dus om een samenwerking tussen verschillende organisaties met verschillende perspectieven (Osborne, 2010; Osborne, Radnor, & Nasi, 2012). Dit leidt tot de vraag op welke wijze een succesvolle invulling kan worden gegeven aan deze publieke samenwerking?

Voor een antwoord gegeven kan worden op die vraag, is het goed om stil te staan bij de relevantie van de voorgaande paradigma's. Vernieuwingen worden toegevoegd aan wat er in de organisatie al bestaat. Hierdoor ontstaat een gelaagdheid aan besturingsvormen die zich op verschillende wijzen in de organisatie mengen (Koppenjan, 2012). De bestuursvormen volgen elkaar dus niet naadloos op, maar vloeien in elkaar over. Daardoor kan New Public Governance (hierna: NPG) niet gezien worden zonder aspecten van New Public Management (hierna: NPM) of zelfs de klassieke bestuurskunde. Zo gaat NPG uit van horizontale netwerksturing, terwijl in de praktijk vaak nog een verticale sturing vanuit de klassieke bestuurskunde zichtbaar is, bijvoorbeeld in de verdeling van middelen. Later in dit hoofdstuk zal blijken dat macht en middelen belangrijke factoren zijn in een samenwerking. En ondanks de komst van NPG, blijft ook de vraag naar effectiviteit uit NPM nog aanwezig. De wet uit hoofdstuk 2 houdt, in lijn met NPG, rekening met de complexe opgave van vroegsignalering door ruimte te laten voor innovatie en experimenteren (VNG Realisatie, 2021). Tegelijkertijd stelt de Wgs ook dat er bewijs moet zijn dat een nieuwe signaalpartner ook echt een betere indicatie geeft van mogelijke schulden (art. 10 lid 1 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening 2021). Horizontaal samenwerken kan dus botsen met een verticale verdeling van middelen en ruimte voor innovatie kan botsen met de blijvende vraag naar bewezen effectiviteit. Uit deze twee voorbeelden blijkt hoe de verschillende paradigma's in spanning met elkaar kunnen staan.

Het is ook mogelijk om al vooruit te kijken naar de te verwachten paradigmaverschuiving na NPG. Getriggerd door de opkomst van technologie, data, algoritmes en gedragsinterventies ontstaat er een drang om overheidskeuzes te baseren op kennis (Lember, 2018; Spencer, 2018). Doordat het publieke domein meer gedomineerd zal worden door de vraag naar kennis-gestuurde interventies zal data een grotere rol gaan spelen. Dit heeft een effect op de rol van de overheid. Het risico bestaat dat de overheid zich laat leiden door data en algoritmes en daardoor minder transparant handelt (T. Brandsen, college Sturingsparadigma's in de Cursus New Public Governance, 28 september 2020). Dit nieuwe paradigma is al duidelijk terug te vinden in de manier waarop vroegsignalering wordt ingericht. Vroegsignalering betreft het verzamelen van gegevens om daarmee de publieke dienstverlening, een hulpaanbod, in te richten. Daarin zijn twee stappen relevant om te benoemen. De eerste stap betreft het verzamelen van data door de overheid. Deze stap heeft een wettelijke basis, zoals uitgebreid besproken in hoofdstuk 2. De tweede stap gaat over het handelen op basis van de verkregen data. Dus hoe de gemeenten omgaan met een inkomend signaal. In deze stap is het extra belangrijk om bewust om te gaan met de data en de noodzakelijke transparantie en

eerlijkheidswaarde uit de klassieke bestuurskunde te waarborgen. Zo zal helder moeten zijn welke gegevens leiden tot welk overheidsingrijpen, in dit geval welk hulpaanbod. Op deze manier kan worden gewerkt met data, is er oog voor de risico's én kan een bijdrage worden geleverd aan het voorkomen van complexere problematiek op een later moment.

Samenvattend laten deze paradigma's zien dat we te maken hebben met complexe opgaves. De organisatie van dienstverlening verandert en de paradigma's bieden handvaten om daarmee om te gaan. Voor de vroegsignalering van schulden bij jongeren zijn twee zaken extra relevant. Allereerst het verzamelen en analyseren van gegevens over het ontstaan van schulden bij jongeren, zodat gehoor kan worden gegeven aan de vraag naar een kennis-gestuurde interventie. Daarnaast is de samenwerking tussen organisaties van groot belang in het organiseren van de vroegsignalering voor schuldenproblematiek van jongeren.

### Wat is collaborative governance?

Bij samenwerking ligt de nadruk snel op integratie van organisaties en processen. Dat terwijl uit de literatuur blijkt dat het belangrijk is dat een samenwerking wordt georganiseerd vanuit het maatschappelijke probleem (Hekelaar et. al, 2009). In plaats van samenwerken kan er daarom meer gesproken worden over *collaborative governance*. Dat is een type van bestuur gericht op het samenbrengen van publieke en niet publieke actoren binnen een specifiek beleidsterrein (Ansell & Gash, 2007). Daarnaast is *collaborative governance* een manier van dienstverlening waarbij verschillende typen organisaties samen betrokken en verantwoordelijk zijn voor het creëren van de publieke waarde. De publieke waarde is daarbij vaak te complex om enkel vanuit de overheid, een publieke organisatie of een private organisatie te bereiken, waardoor de samenwerking noodzakelijk is (Voets et al., 2021). *Collaborative governance* is dus een soort holistisch kader, waar nog veel variaties in de precieze definitie kunnen bestaan. Wel zijn er veel gemeenschappelijke kenmerken te onderscheiden in de literatuur. Voor dit rapport zal *collaborative governance* worden benaderd als het gehele proces van samenwerking tussen verschillende actoren rondom het ontwikkelen en bereiken van een effectieve vroegsignalering van schulden bij jongeren.

Ansell en Gash (2008) formuleerden een model over *collaborative governance*, waarbij de nadruk op samenwerking via deliberatieve en op consensus georiënteerde processen ligt. De volgende paragraaf zal relevante factoren uit dat model, aangevuld met andere literatuur, bespreken om een beter beeld te krijgen van het vormgeven en onderhouden van een *collaborative governance* manier van dienstverlening.

### Relevante factoren in het vormen en onderhouden van een *collaborative governance*

In deze paragraaf zullen relevante inzichten uit de literatuur over *collaborative governance* aan bod komen, verdeeld in startcondities van samenwerking, leiderschap en het samenwerkingsproces. De paragraaf wordt afgesloten met een tekstvlak waarin de vertaalslag is gemaakt naar de relevantie voor de vroegsignalering van schulden bij jongeren en de rol van de NVVK daarin.

#### **Startcondities**

Het lijkt misschien een open deur, maar het is wel een relevante factor in samenwerking; de voorgeschiedenis. Een samenwerking waarbij de actoren eerder succesvol hebben samengewerkt verhoogt de kans op een succesvolle *collaborative governance*. Tegenover een geschiedenis van conflicterende samenwerking, wat een negatieve startconditie is voor de *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2007). Een hoge mate van afhankelijkheid voor de actoren om mee te doen aan de samenwerking kan ook helpen voor een succesvolle uitkomst. Voor actoren zonder hoge afhankelijkheid en/of waar nog geen vertrouwen is, is het cruciaal om aan het wederzijds vertrouwen te werken voor te kunnen starten met de samenwerking. Daarnaast kan afhankelijkheid ook worden erkend na het aangaan van de samenwerking (Ansell & Gash, 2007).

#### **Leiderschap**

Uit de literatuur blijkt een grote behoefte naar een leidend figuur in de *collaboratieve governance*. Wie dat is kan bepaald zijn door de duidelijke aanwezigheid van macht en middelen (Klijn & Koppejan, 2000). Wanneer er geen natuurlijke leider bestaat, bijvoorbeeld omdat macht en middelen gelijk zijn verdeeld, is het passend om een externe coördinator aan te wijzen om de samenwerking in goede banen te laten verlopen (Klijn & Koppenjan, 2000; Bannink & Bosselaar, 2018). De kwaliteit van de samenwerking zal verbeteren als er een actor wordt aangesteld om de samenwerking tussen gelijkwaardige partners te faciliteren (Hekelaar et al., 2009). Den Uyl et al. (2015) laten in een onderzoek naar de transformatie van het sociale domein zien dat er voor gemeenten een belangrijke taak is om aanjagers te herkennen en aan te wijzen voor een regierol. En ook om tot uitvoering van beleid te komen is het noodzakelijk dat er een leider is die de groep kan samenstellen en een visie heeft voor het resultaat (Theisens, 2018).

### **Samenwerkingsproces**

Nadat een *collaborative governance* is aangegaan is het van belang om door het hele proces heen te blijven werken aan het bouwen van vertrouwen, al is dit een tijdsintensief proces. Vertrouwen werkt als compensatie voor negatieve invloeden in de samenwerking (Ansell & Gash, 2007). Daarnaast blijkt de samenwerking erg afhankelijk van persoonlijke relaties en gunfactoren, dus is het goed om al vroeg te investeren in samenwerkingsrelaties (Theisens, 2018). Een andere belangrijke factor is toewijding aan het proces. De mate waarin actoren zich verantwoordelijk voelen voor het proces draagt bij aan de mate van succes van de samenwerking (Ansell & Gash, 2007). Daarnaast is het belangrijk duidelijke rollen en verantwoordelijkheden tussen actoren te benoemen (Horwath & Morrison, 2007). Zowel vertrouwen als toewijding aan het proces kunnen groeien wanneer kleine winsten en tussentijdse resultaten van de samenwerking al vroeg met elkaar worden gedeeld (Ansell & Gash, 2007).

Elke actor in de samenwerking legt binnen zijn of haar eigen organisatie verantwoording af over het werk. Hierdoor zal er, zeker in het begin, een grote focus liggen op ieders eigen visie van het probleem. Voor een samenwerking is het belangrijk dat vanuit die eigen visie gezocht wordt naar een gedeelde grond voor de samenwerking (Theisens, 2018). Bannink en Bosselaar (2018) vullen aan dat het hebben van een gedeelde grond ook bestaat uit het verbinden van ieders eigen belang aan de gezamenlijke doelen en andersom. Er hoeft dan geen gemeenschappelijk perspectief te zijn binnen een samenwerking, iedere actor mag en kan zijn eigen visie verbinden met die van de rest. In literatuur over *collaborative governance* worden veel verschillende termen gebruikt die allemaal neer komen op het ontwikkelen van een gezamenlijk begrip over het probleem, de doelen en de strategie (Ansell & Gash, 2007). Verondersteld kan worden dat het ontwikkelen van een gezamenlijk begrip in het samenwerkingsproces een cruciale factor is voor het laten slagen van de samenwerking.

Overige relevante factoren voor een succesvolle samenwerking zijn kennis en vaardigheden over het eigen vak door alle actoren en oefening in samenwerking voor een betere groepsdynamiek. Flexibiliteit, expertise en leiderschap zijn nodig om een structuur af te spreken voor de samenwerking (Theisens, 2018). Als dat is gelukt is de *collaborative governance* in staat om via improvisatie te functioneren binnen de complexe en veranderlijke publieke uitdagingen. Tot slot concluderen Ansell and Gash (2007) dat *collaborative governance* hoge kosten heeft in termen van tijd, vertrouwen, onderlinge afhankelijkheid en moeilijk te managen is. Daar tegenover staat dat er mooie uitkomsten mogelijk zijn, die niet bereikt kunnen worden zonder de samenwerking.

**Conclusie; Welke inzichten geeft deze theorie over de collaborative governance in het vroegsignalering van schulden van jongeren?**

Startcondities: Een pilot in vroegsignalering kan beter aangegaan worden met een bekende organisatie, waar al eerder mee is samengewerkt. Zodat wederzijds vertrouwen al aanwezig is. Dat verdient de voorkeur boven een nieuwe organisatie. Daarnaast is het nodig om bij private organisaties extra te onderstrepen waarom ze nodig zijn in de samenwerking en te werken aan het vertrouwen. Dat is nodig omdat er voor gemeenten een hogere noodzakelijkheid bestaat om mee te doen aan de collaborative governance, dan voor private organisaties.

Leiderschap: De NVVK zou een faciliterende regierol binnen de samenwerking op zich kunnen nemen. Er is sprake van aanwezige middelen in termen van kennis over het complete veld van schuldhulpverlening, van beleid en wetten tot aan de uitvoering, en de relevante connecties binnen de sector. Deze middelen kunnen worden ingezet om grotere afhankelijkheid te creëren tot samenwerking. Daarnaast kent de NVVK een bijzondere positie doordat ze een vereniging is waar veel gemeenten (afdelingen schuldhulpverlening) en private uitvoeringsorganisaties binnen de schuldhulpverlening lid van zijn. Dat zou kunnen leiden tot een mandaat van gemeenten om de regierol uit te gaan voeren. De connecties van de NVVK binnen de sector kunnen behulpzaam zijn om de verschillende organisaties goed op elkaar af te stemmen.

Samenwerkingsproces: Er moet blijvend geïnvesteerd worden in de samenwerkingsrelaties, het onderling vertrouwen en het gezamenlijke begrip over vroegsignalering. Daarnaast maakt het niet uit dat elke organisatie met een eigen belang naar de samenwerking komt. Zolang de collaborative governance maar draait rondom het gemeenschappelijk belang.

## Hoofdstuk 5: Aanbevelingen

De vraag die tijdens het hele onderzoek centraal staat is *‘In hoeverre sluit de Wgs vroegsignalering aan bij jongeren met schulden? En hoe kan de aansluiting worden verbeterd?’* Dit hoofdstuk beantwoordt deze vraag naar de mogelijkheden in vroegsignalering van schulden bij jongeren. Daarvoor zal de opgedane kennis worden omgezet naar concrete aandachtspunten voor de praktijk. Het hoofdstuk is in twee sets met aanbevelingen.

De eerste set aanbevelingen heeft betrekking op de aansluiting van de Wgs bij de jongerendoelgroep. De Wgs heeft een weg vrij gemaakt voor het ontvangen van signalen, via aangewezen signaalpartners, voor het bereiken van een effectieve vroegsignalering van schulden. Desondanks lijkt de wet niet voldoende aan te sluiten op de jongerendoelgroep. Waarschijnlijk heeft slechts 1 van de 4 signaalpartners uit de Wgs, de zorgverzekeraars, zicht op het mogelijke ontstaan van schulden bij jongeren. De wet laat wel ruimte voor een experiment waarin een samenwerking met nieuwe signaalpartners mogelijk is. Gemeenten hebben veel ruimte om een eigen uitvoering van de wet vorm te geven. Er is een gerichtere aanpak nodig voor jongeren, omtrent de meldende schuldeiser en de wijze van uitvoering (Wamelink, 2021). Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

1. Maak de uitvoering van vroegsignalering passend voor jongeren, dit kan door:
  - A. ... geen matching van signalen toe te passen bij iemand jonger dan 27 jaar.
  - B. ... het signaal van zorgverzekeraars over een betalingsachterstand bij iemand jonger dan 27 jaar extra serieus te nemen.
  - C. ... het meenemen van leeftijd in het vaststellen van de prioriteit van signalen. Een betalingsachterstand van een jongeren heeft direct gevolgen op de toekomst van die jongeren en is daardoor een grote crisisfactor. Het ontbreken van een buffer en de lage/flexibele inkomsten van jongeren, maakt dat elk bedrag kan leiden tot problematische schulden.
  - D. ... bij jongeren direct op huisbezoek te gaan.
    - Deze manier van outreachend werken is wel duurder, maar lijkt ook effectiever bij jongeren dan bij volwassenen. Om meer grip te krijgen op de effectiviteit van de verschillende manieren van outreachend werken is het nodig een kosten en baten analyse te maken, daarbij kan onderscheid worden gemaakt op leeftijd.
2. Gebruik de ruimte in de Wgs voor een experiment om nieuwe signaalpartners toe te voegen die beter aansluiten op de jongerendoelgroep. Dit onderzoek wijst uit dat DUO



en het CJIB organisaties zijn die wellicht beter zicht hebben op (beginnende) schulden bij jongeren.

- A. Voer dit onderzoek, naar de schuldeisers van jongeren, uit op grotere schaal. De Autoriteit Persoonsgegevens moet een pilot goedkeuren en doet dat alleen als er duidelijke reden is om aan te nemen dat een nieuwe schuldeiser ook nieuwe en doelmatige signalen kan afgeven aan gemeenten voor een effectieve vroegsignalering. Dit sluit aan bij de toenemende vraag naar data gedreven overheidskeuzes.
- B. Betrek in een onderzoek ook de manier waarop schulden bij jongeren ontstaan. Dat geeft inzicht in de volgorde waarop verschillende schuldeisers in beeld komen. Deze volgorde blijft in dit onderzoek buiten beschouwing, maar kan relevant zijn in het bepalen van de doelmatigheid van een signaalpartner.

**Conclusie; Hoe sluit het huidige wettelijke kader (en daarmee de aangeboden hulp) aan bij de jongerendoelgroep en welke extra of andere signalen zijn nodig om de groep beter in beeld te krijgen?**

De huidige wet sluit maar deels aan op de jongerendoelgroep. De meest voorkomende schuldeiser van jongeren, de zorgverzekeraars, kunnen via de Wgs signalen van betalingsachterstanden delen met gemeenten. Er zijn nieuwe signaalpartners nodig om de groep beter in beeld te krijgen, zoals DUO en het CJIB. Via de experimenteerruimte van de Wgs zouden die signalen kunnen worden toegevoegd.

Minstens net zo belangrijk is de open ruimte voor gemeenten om keuzes te maken over de uitvoering van vroegsignalering. Daar liggen veel mogelijkheden om vroegsignalering beter te laten aansluiten bij jongeren. Bijvoorbeeld door het signaal van zorgverzekeraars over betaalachterstanden door jongeren extra serieus te nemen, geen matching toe te passen bij jongeren, op huisbezoek te gaan en leeftijd te betrekken in het bepalen van de prioriteit van signalen.

De tweede set aanbevelingen heeft betrekking op het verbeteren van de vroegsignalering voor jongeren. Deze aanbevelingen worden toegespitst op de rol van de NVVK in het benutten van de mogelijkheden. In hoofdstuk vier werd duidelijk dat de vraag naar kennisgestuurde interventies toeneemt en het verzamelen en analyseren van gegevens over het ontstaan van schulden bij jongeren daarom steeds belangrijker wordt.

3. De NVVK kan een rol spelen in het verkrijgen van deze kennis of het lobbyen naar meer onderzoek gericht op schulden bij jongeren.

Voor het organiseren van de vroegsignalering is samenwerking tussen organisaties van groot belang. Theorie over collaborative governance heeft inzicht gegeven in de complexiteit van het vormen en onderhouden van een samenwerking. Daarbij is vertrouwen tussen partijen ontzettend belangrijk. Waar vertrouwen tussen partijen al aanwezig is, zal de samenwerking soepeler starten. Het samenwerkingsproces is lang en intensief, waarbij er blijvend moet worden gewerkt aan het vaststellen van het gemeenschappelijk belang en het onderlinge vertrouwen. Het is belangrijk dat er een faciliterend leiderschap aanwezig is binnen de samenwerking, die de actoren weet te binden zonder hiërarchie uit te oefenen. Deze inzichten staan uitgebreider besproken in hoofdstuk vier en leiden tot de volgende aanbevelingen:

4. Start de samenwerking eerst met partijen waar al wederzijds vertrouwen aanwezig is, voordat nieuwe partijen worden toegevoegd.
5. Investeer veel tijd en energie in het onderhouden van de samenwerking.
6. De NVVK kan de faciliterende regierol binnen de samenwerking innemen. Dat gebeurt in zekere zin al via de Community Vroegsignalering en de Convenanten. Deze rol kan verder verkend worden.

Tot slot is het goed om te vermelden dat dit onderzoek enkel heeft gekeken naar de mogelijkheden in vroegsignalering, maar dat de theorie over collaborative governance relevant is voor het hele schuldhulpverleningsproces. Er zijn signalen dat het lastig is om voor jongeren schuldregelingen te treffen, omdat instanties vasthouden aan afgesproken richtlijnen en regels en maatwerkoplossingen niet accepteren (Wamelink, 2021). De NVVK heeft al veel ervaring in het samenwerken omtrent schuldregelen en kan die ervaring nu al inzetten in het vormen van de samenwerking voor vroegsignalering. Stop niet bij het benutten van de mogelijkheden voor vroegsignalering, maar gebruik de samenwerking ook verder in de schuldhulpverlening voor jongeren, bijvoorbeeld voor het realiseren van maatwerkoplossingen.

**Conclusie; Welke rol kan de NVVK spelen om de mogelijkheden van vroegsignalering van schulden bij jongeren optimaal te benutten?**

De NVVK kan grofweg drie dingen doen om de mogelijkheden van vroegsignalering van schulden bij jongeren te optimaliseren.

- De NVVK kan een actieve rol spelen in de noodzakelijke samenwerking tussen betrokken partijen in de vroegsignalering van schulden bij jongeren. Dat kan door leiding te nemen over die samenwerking en blijvend te investeren in het creëren van vertrouwen en het vaststellen van het gemeenschappelijk belang. Deze samenwerking is nodig om tot een pilot te komen, bijvoorbeeld met DUO of het CJIB.
- De NVVK kan lobbyen voor meer onderzoek, zodat kennis-gestuurde keuzes gemaakt kunnen worden in het bereiken van een effectievere vroegsignalering van schulden bij jongeren. Grootschaligere kennis over schuldeisers van jongeren is nodig om een experiment met nieuwe signaalpartners te kunnen starten.
- De NVVK kan benadrukken dat de uitvoering van vroegsignalering door gemeenten aangepast moet én kan worden op de jongerendoelgroep. Bijvoorbeeld door prioritering van signalen te differentiëren op leeftijd, zodat kwetsbare jongeren niet onder de radar blijven en in een vroeg stadium extra problemen voorkomen kunnen worden.

## Literatuurlijst

- Aanpak 16–27. (2020, 22 oktober). *Jongeren en schulden*. 16–27. <https://www.16-27.nl/werk-inkomen/jongeren-en-schulden>
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543 - 571.
- Bannink, D., & Bosselaar, H. (Eds.) (2018). *Het probleem samenwerken*. Den Haag, Nederland: Boom bestuurskunde.
- Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.). *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Service Delivery*. Abingdon-on-Thames, England: Routledge.
- Brandsen, T., & Honingh, M. (2013). Professionals and Shifts in Governance. *International Journal of Public Administration*, 36(12), 876-883. doi: 10.1080/01900692.2013.798809
- de Jonge, A. (2019, 26 december). *Rijksincassobeleid zorgt soms voor “kafkawereld”*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/visie-op-rijksincassobeleid-ontbreekt.11832043.lynkx>
- de Jonge, A. (2020a, juli 22). *Extra middelen nodig voor schuldengolf*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/wees-voorbereid-op-schuldengolf-waarschuwt-nvvk.13947500.lynkx>
- de Jonge, A. (2020b, november 2). *Minder aanmeldingen bij schuldhulpverlening in crisistijd*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/verwachte-schuldengolf-nog-niet-in-zicht.14994808.lynkx>
- de Jonge, A. (2021, 2 april). *Beter bereik schuldhulpverlening dankzij buddyprogramma*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/meer-jongeren-met-schulden-gevonden-in-coronajaar.16554691.lynkx>
- Den Uyl, R., Molenkamp, M., De Levita, B., Nijhof, W., Hoefsloot, T., & Van Room, M. (2015). *Factoren die bijdragen aan het transformeren van het sociaal domein*. Amsterdam: Radar advies.
- Divosa & NVVK. (2021, 23 april). *Monitor Schuldhulpverlening in coronatijd: januari en februari 2021 in beeld*. Divosa. <https://www.divosa.nl/nieuws/monitor-schuldhulpverlening-coronatijd-januari-en-februari-2021-beeld>
- Hekelaar, M., Zwaneveld, F., Hautus, J., & Bakker, H. (2009). *Literatuurstudie integrale dienstverlening*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Horwath, J., & Morrison, T. (2007). *Collaboration, integration and change in children’s*

- services: critical issues and key ingredients. *Child abuse & Neglect*, 31(1), 55 - 69.
- Jungmann, N., Geuns, R., van., Klaver, J., Wesdorp, P., & Wolk, J., van der. (2012). *Preventie: voorkomen is beter dan genezen. Op weg naar effectieve schuldhulp*. Utrecht/Amsterdam: Hogeschool Utrecht/Hogeschool van Amsterdam.
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2), 135-158.
- Koppenjan, J.F.M. (2012). *Het verknipte bestuur*. De Haag: Eleven International Publishing. Via: [http://repub.eur.nl/res/pub/38372/Metis\\_183082.pdf](http://repub.eur.nl/res/pub/38372/Metis_183082.pdf)
- Kuiper, J., Fleuren, M., & NVVK. (2018, september). *Leidraad Vroegsignalering Schulden*. <https://www.nvvk.nl/thema/vroegsignalering>
- Lember, V. (2018). The Increasing Role of Digital Technologies in Co-production. In T. Osborne, S.P. (2010). *The new public governance?* Londen, Engeland: Routledge.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2019, 14 oktober). *Memorie van toelichting bij wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening voor uitwisseling persoonsgegevens*. Kamerstuk | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/14/tk-pdv-139069-bijl-2-mvt-wijz-wgs-tbv-de-uitwisseling-van-persoonsgegevens-nader-rapport>
- Nibud. (2021, 26 maart). *Jongeren en schulden*. Nibud - Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting. <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/jongeren-en-schulden/>
- NVVK. (2015). *Module Preventie*. <https://www.nvvk.nl/ons-werkveld/gedragscodes-en-modules>
- NVVK. (2021, maart). *Module Aanmelding*. <https://www.nvvk.nl/kennisbank-detail/2021/04/13/Module-Aanmelding>
- Osborne, S.P., Radnor, Z., Nasi, G. (2012). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*, 43(2), 135– 158. doi: 10.1177/0275074012466935
- Redactie NVVK. (2021, 15 maart). *Coronacrisis treft jongere zwaar, daarom besteden we extra aandacht aan deze groep*. NVVK. <https://www.nvvk.nl/page/1439/2021/02/10/Coronacrisis-treft-jongere-zwaar-daarom-besteden-we-extra-aandacht-aan-deze-groep>
- Schonewille, G., & Crijnen, C. (2018, december). *Financiële problemen 2018*. Nibud. <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/financieel-problemen-rapport-2018/>
- SchuldenLabNL & Deloitte Nederland. (2020, juni). *COVID-19 en schuldenproblematiek in*

*Nederland. Onderzoek en oplossingsrichtingen voor een gezamenlijk actieplan.*

<https://www.schuldenlab.nl/download-hier-ons-actieplan-covid-19/>

Spencer, N. (2018). Complexity as an opportunity and challenge for behavioural public policy. *Behavioural Public Policy*, 2(2), 227-234. doi:10.1017/bpp.2018.20

Stichting BRK. (2020, oktober). *De Schulden Monitor 2019*.

<https://www.bkr.nl/zakelijk/nieuws/2020/10/bkr-schulden-monitor/>

Theisens, H. (Ed.). (2018). *Publieke professionals: besturen en balanceren, netwerken en improviseren*. Den Haag, Nederland: Boom bestuurskunde.

van Osch, Y. (2020, 21 december). *Nadja Jungmann: "Aanpak schuldenproblematiek versnellen, maar met beleid"*. Sociale Vraagstukken.

<https://www.socialevraagstukken.nl/interview/nadja-jungmann-aanpak-schuldenproblematiek-versnellen-maar-met-beleid/>

VNG Realisatie. (2020, december). *Wijziging wet gemeentelijke schuldhulpverlening*.

*Effectbeoordeling*. <https://vng.nl/artikelen/wijziging-wet-gemeentelijke-schuldhulpverlening-wgs>

VNG Realisatie. (2021, maart). *Q&A Wijziging Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening*.

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

Voets, J.J., Brandsen, T., Verschuere, B. & Koliba, C. (2021). Collaborative Governance. In G. Peters & I. Thynne (Eds.), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press doi: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1419

*Waarom vroegsignalering?* (2021, 17 februari). Vroegsignalering.

<https://vroegsignaleringshv.nl/waarom-vroegsignalering/#voordelen-gemeenten>

Wamelink, W. (2021, april). *Evaluatierapport Intensieve Jongerenschuldhulpverlening Amsterdam*. SHVconsultancy.

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. (2021, 1 januari). Geraadpleegd van

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0031331/2021-01-01/>

## **Bijlage 1: Korte enquête naar leden van de NVVK, werkzaam in de jongerschuldhulpverlening.**

**Link naar de enquête via Google Forms:**

<https://forms.gle/UULGboizM39WcisH6>

**Titel:**

Onderzoek naar de schuldeisers van jongeren

**Introductietekst:**

Deze enquête is bedoeld voor professionals werkzaam in de schuldhulpverlening aan jongeren in de leeftijd van 18 tot en met 27 jaar. Het invullen van de enquête kost ongeveer 2 minuten. De enquête sluit na vrijdag 11 juni.

Voor mijn stage bij de NVVK doe ik onderzoek naar de mogelijkheden in vroegsignalering van schulden bij jongeren. Zoals u waarschijnlijk weet hebben jongeren met schulden een andere hulpverlening nodig dan de reguliere schuldhulpverlening. Afgelopen januari is de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening gewijzigd, waarmee vroegsignalering een vaste taak van de gemeente is. Daarnaast geeft de wijziging een wettelijke basis voor een aantal signaalpartners (verhuurders, zorgverzekeraars en leveranciers van gas, water, energie en stadsverwarming) om persoonsgegevens te delen met de gemeente, zodat zij op haar beurt een snel hulpaanbod kan doen. Maar sluiten deze signaalpartners wel voldoende aan bij de jongeren doelgroep?

Ik zou graag een beroep doen op uw professionele inzicht omtrent de specifieke schuldeisers van jongeren. Mocht u vragen hebben over de enquête of het onderzoek kunt u daarvoor mailen naar [r.vanderschaaf@nvvk.nl](mailto:r.vanderschaaf@nvvk.nl)

Alvast hartelijk bedankt voor de moeite.

Met vriendelijke groet,

Gaby van Loon

**De vragen:**

1. Wat is uw naam?
2. Wat is uw e-mailadres?
3. Vanuit welke organisatie vult u deze enquête in?
4. In welke regio bent u werkzaam? (*meerdere vinkjes mogelijk*)
  - Landelijk/alle regio's
  - Groningen
  - Friesland
  - Drenthe
  - Overijssel
  - Flevoland
  - Gelderland
  - Utrecht
  - Noord-Holland
  - Zuid-Holland
  - Zeeland
  - Noord-Brabant
  - Limburg
5. In welke mate werkt u met de jongerendoelgroep?
  - Ik werk **uitsluitend** met jongeren tussen de 18 en 27 jaar
  - Ik werk voornamelijk met volwassenen, maar daar zitten ook **regelmatig** jongeren tussen de 18 en 27 jaar tussen.
  - Ik werk heel **af en toe** met jongeren tussen de 18 en 27 jaar.
  - Ik werk (bijna) **niet** met jongeren tussen de 18 en 27 jaar.
  - Anders nl..
6. Welke partijen staan naar uw inzicht in de huidige top 5 schuldeisers van jongeren?
  - Belastingdienst
  - Zorgverzekeraars
  - Deurwaarders
  - Incasso-organisaties
  - CJIB
  - DUO
  - Gemeente(lijke belasting)/waterschapsbelasting
  - Banken
  - Woningbouw
  - Telecom
  - Energie
  - Openbaarvervoerbedrijven
  - Webwinkels
  - Anders nl..
7. In welke volgorde staan uw vijf antwoorden op de vorige vraag? (Met op de eerste plek de meest voorkomende schuldeiser van jongeren, aflopend naar minder voorkomend op plaats vijf.)
8. Wilt u nog iets kwijt over de schulden en/of schuldeisers van jongeren?



9. Ik vind het goed als er contact met mij wordt opgenomen naar aanleiding van mijn antwoorden --> Ja/nee

- *Behalve vraag 8 zijn alle vragen ingesteld als verplicht.*
- *De antwoordopties van vraag 6 worden per participant gerandomiseerd (m.u.v. 'anders nl.', die staat altijd als laatste optie weergegeven)*

**Bevestigingsbericht:**

Hartelijk dank voor uw hulp!

Mocht u na invullen van de korte enquête nog vragen of opmerkingen hebben dan kunt u mailen naar [r.vanderschaaf@nvvk.nl](mailto:r.vanderschaaf@nvvk.nl)



## **Bijlage 2: Korte enquête naar jongeren met (beginnende) schulden.**

### **Link naar de enquête via Google Forms:**

<https://forms.gle/4Ge1vBLhHyiUQfL5A>

### **Titel:**

Wat zijn de meest voorkomende schuldeisers onder jongeren?

### **Introductietekst:**

Deze enquête is bedoeld voor jongeren tussen de 18 en 27 jaar, die te maken hebben (gehad) met schulden. Het invullen van de enquête kost 2 minuten en kan tot 23 juni. Je mag deze vragenlijst anoniem invullen.

Om jongeren met schulden goed te helpen én op tijd in beeld te krijgen, moeten we de hulpverlening aan deze groep aanpassen. Daarvoor is het nodig om inzicht te hebben op de kenmerken van jongeren, hun schulden en schuldeisers. Dit onderzoek voer ik uit voor mijn stage bij de NVVK, de koepelorganisatie voor schuldhulpverlening. Ik doe onderzoek naar de mogelijkheden om de vroegsignalering van schulden bij jongeren.

Ik zou graag een beroep doen op jouw jongeren perspectief! Zodat ik erachter kan komen hoe schulden van jongeren er uitzien en met welke schuldeisers jongeren te maken hebben. Als je vragen hebt over het onderzoek, kun je daarvoor mailen naar [r.vanderschaaf@nvvk.nl](mailto:r.vanderschaaf@nvvk.nl) of [g.vanloon@nvvk.nl](mailto:g.vanloon@nvvk.nl).

Alvast hartelijk bedankt voor de moeite.

Met vriendelijke groet,

Gaby van Loon

### **De vragen:**

1. Hoe oud ben je?
2. In welke provincie woon je?

- Groningen
  - Friesland
  - Drenthe
  - Overijssel
  - Flevoland
  - Gelderland
  - Utrecht
  - Noord-Holland
  - Zuid-Holland
  - Zeeland
  - Noord-Brabant
  - Limburg
  - Anders: ...
2. Op welke manieren heb jij te maken (gekregen) met schulden?
- Ik heb/had betalingsachterstanden
  - Ik heb/had een totale schuld onder de 1.000 euro
  - Ik heb/had een totale schuld tussen de 1.000 euro en 5.000 euro
  - Ik heb/had een totale schuld tussen de 5.000 euro 10.000 euro
  - Ik heb/had een totale schuld van meer dan 10.000 euro
  - Ik heb/had een totale schuld van meer dan 20.000 euro
  - Ik heb/had een totale schuld van meer dan 30.000 euro
  - Ik heb/had een totale schuld van meer dan 40.000 euro
  - Anders: ...
3. Op welke manier krijg jij hulp? (Meerdere antwoorden zijn mogelijk)
- Ik heb geen hulp
  - Ik krijg/kreeg hulp van een budgetcoach
  - Ik krijg/kreeg hulp van een schuldhulpverlener
  - Ik krijg/kreeg hulp van een bewindvoerder
  - Ik krijg/kreeg hulp van een sociaal raadslid
  - Ik krijg/kreeg hulp van een vrijwilliger
  - Ik krijg/kreeg hulp van een familielid/vriend
  - Ik krijg/kreeg hulp van een trajectbegeleider
  - Anders: ...
4. Welke partijen staan volgens jou in de top 5 van schuldeisers onder jongeren?
- Belastingdienst
  - Zorgverzekeraars
  - Deurwaarders
  - Incasso-organisaties
  - CJIB à (verkeers)boetes
  - DUO
  - Gemeente(lijke belasting)/waterschapsbelasting
  - Banken
  - Woningbouw
  - Telecom
  - Energie

- Openbaarvervoerbedrijven
  - Webwinkels
  - Anders: ...
5. In welke volgorde staan jouw vijf antwoorden op de vorige vraag?  
(Noem eerst de meest voorkomende schuldeiser onder jongeren --> aflopend naar minder voorkomend op plaats vijf.)
  6. Met welke schuldeisers heb jij te maken gehad? (Dat mag uit bovenstaand lijstje komen, maar je kan het ook naar eigen ervaring aanvullen.)
  7. Wil je nog iets zeggen of toelichten over de schulden en/of schuldeisers van jongeren?

➔ *Behalve vraag 6 en 7 zijn alle vragen ingesteld als verplicht.*

➔ *De antwoordopties van vraag 4 worden per participant gerandomiseerd (m.u.v. 'anders nl..', die staat altijd als laatste optie weergegeven)*

**Bevestigingsbericht:**

Hartelijk dank voor je hulp!

Mocht je na invullen van de korte enquête nog vragen of opmerkingen hebben dan kunt u mailen naar [r.vanderschaaf@nvvk.nl](mailto:r.vanderschaaf@nvvk.nl)



### Bijlage 3: Resultaten professional-enquête

In onderstaande tabel staan de reacties van 32 professionals op de vragen in de enquête over de schuldeisers van jongeren. Elke rij representeert een professional. De eerste kolom geeft weer op welke manier professionals werken met jongeren in de schuldhulpverlening, passend bij de categorieën zoals besproken onder het kopje: ‘schuldeisers van jongeren’ in hoofdstuk 3. De overige kolommen geven de ranking van meest voorkomende schuldeiser naar vijfde meest voorkomende schuldeiser.

	#1	#2	#3	#4	#5
1	Zorgverzekeraars	Telecom	Bank	Webwinkels	DUO
1	DUO	Zorgverzekeraars	Banken	CJIB	Deurwaarders
1	DUO	Zorgverzekeraars	CJIB	Incassobureaus	Telecom
1	Telecom	Zorgverzekeraars	DUO	Banken	Belastingdienst
2	Zorgverzekeraars	Webwinkels	CJIB	Telecom	DUO
2	Zorgverzekeraars	Banken	DUO	CJIB	Telecom
2	CJIB	Zorgverzekeraars	Woningbouw	Webwinkels	Banken
3	Zorgverzekeraars	CJIB	DUO	Telecom	-
3	Zorgverzekeraars	CJIB	Telecom	OV bedrijven	Webwinkels
3	Zorgverzekeraars	Incassobureaus	Webwinkels	Woningbouw	DUO
3	Zorgverzekeraars	Telecom	Banken	DUO	Incassobureaus
3	Zorgverzekeraars	DUO	Belastingdienst	Webwinkels	Telecom
3	Zorgverzekeraars	DUO	CJIB	DUO	Energie
3	DUO	Zorgverzekeraars	CJIB	Belastingdienst	Telecom
3	Zorgverzekeraars	Telecom	DUO	Banken	Webwinkels
3	CJIB	Zorgverzekeraars	DUO	Telecom	Incasso
3	Zorgverzekeraars	CJIB	Telecom	DUO	Deurwaarders
3	Zorgverzekeraars	CJIB	Woningbouw	Deurwaarders	Belastingdienst
3	Ouders	Belastingdienst	Zorgverzekeraars	OV	DUO
4	Zorgverzekeraars	CJIB	Belastingdienst	DUO	Deurwaarders
4	Zorgverzekeraars	Boetes	CJIB	DUO	Belastingdienst
4	Zorgverzekeraars	Incassobureaus	CJIB	DUO	Telecom
4	CJIB	DUO	Deurwaarders	Incassobureaus	Zorgverzekeraars
4	CJIB	Zorgverzekeraars	Deurwaarders	Banken	Webwinkels
4	Zorgverzekeraars	CJIB	DUO	Webwinkels	OV

Mogelijkheden in vroegsignaleren van jongeren met schulden

...

4	Banken	Zorgverzekeraars	DUO	CJIB	Webwinkels
4	CJIB	Zorgverzekeraars	DUO	Deurwaarders	Belastingdienst
4	DUO	Zorgverzekeraars	Incassobureaus	CJIB	Telecom
4	Zorgverzekeraars	DUO	Telecom	Webwinkels	CJIB
4	DUO	CJIB	Zorgverzekeraars	OV	Telecom
4	Belastingdienst	DUO	Zorgverzekeraars	OV	Telecom
4	DUO	Telecom	Zorgverzekeraars	CJIB	Incasso
4	Zorgverzekeraars	CJIB	Belastingdienst	DUO	Deurwaarders