



Samenwerking ketenpartners bij schuldhulpinterventies

Theory of change van de pilot samenwerking tussen een zorgverzekeraar en de rechtbank bij betalingsachterstanden

Auteurs: Centraal Bureau voor de Statistiek, Lectoraat Schulden en Incasso

Mensen met schulden vragen vaak niet uit zichzelf om hulp.¹ Toch is op tijd hulp krijgen vaak dé manier om schulden op te lossen en erger te voorkomen. Men schaamt zich voor de problemen of is bang om afgewezen te worden², men weet niet dat er hulp is³ of ervaart andere drempels om de gewenste hulp te krijgen⁴.

Het blijkt dus erg belangrijk om vroegtijdig in contact te komen met mensen met problematische schulden. Hoe eerder er contact is, hoe sneller de problematiek ook onder controle gekregen kan worden. Dit helpt niet alleen de individuele inwoner, maar ook de samenleving. De kosten blijven op die manier beperkt.

Steeds vaker wordt er ook gekeken wat ketenpartners en schuldeisers kunnen doen. Ketenpartners zijn partijen die, naast de direct betrokken schuldhulpverleningsorganisaties, ook inspanningen verrichten om schuldenproblematiek te voorkomen en op te lossen. In dit onderzoek willen we in beeld brengen wat het effect is van de uitgestoken hand door de schuldeisers en ketenpartners. Hiertoe onderzoeken we een interventie van een zorgverzekeraar in samenwerking met de rechtbank Amsterdam.

Deze Theory of Change (ToC) is opgesteld in het kader van het onderzoek 'Eerder uit de schulden: wat werkt?'. In dit project wordt onderzoek gedaan naar het bereik en de effectiviteit van interventies voor mensen met betalingsachterstanden. De interventies die worden onderzocht vallen binnen vijf thema's. Het onderzoek naar de effectiviteit van de samenwerking tussen een zorgverzekeraar en de rechtbank Amsterdam is er daar één van. De verschillende ToC's worden los gepubliceerd en gebundeld in een publiksuitgave. Meer informatie over het project is [hier](#) te vinden.

De interventie

De zorgverzekeraar en de rechtbank Amsterdam werken samen aan een pilot gericht op een goedkopere en effectievere procedure bij betalingsachterstanden van de zorgpremie. De pilot richt zich op verzekerden uit Amsterdam met een

betalingsachterstand boven de € 500,- waarbij geen actief incassotraject loopt en waarbij geen schuldhulpverleningstraject loopt.

¹ Bommeljé, Y., & Alebeek, H. van (2018). Hulp voor de onbekende schuldenaar dankzij signalen van ketenpartners: Inzichten uit de praktijk van vroegsignalering schulden. *Sociaal bestek* 80, 20–23.

² Plantinga, A. (2019). *Poor Psychology: Poverty, shame, and decision making*. Tilburg: Tilburg University.

³ Tuzgöl-Broekhoven, A., Berg, W. van den, Govers, E.J.E. & Hanse, D. (2016). *Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening*. Den Haag: Nationale ombudsman.

⁴ Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Beek, G. van & Wesdorp, P. (2014). *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: Hogeschool van Utrecht.

De oproep

In deze gevallen verzoekt de zorgverzekeraar in een eenvoudig verzoekschrift aan de rechtbank de betaling van de niet betaalde zorgpremie. Dit verzoekschrift bevat het adres van de gedaagde en, indien beschikbaar, ook het e-mailadres en telefoonnummer.

De rechtbank stuurt vervolgens een brief naar de gedaagde. In deze brief vraagt de rechtbank met duidelijke en eenvoudige taal om te verschijnen op een zitting. Daarnaast wordt uitgelegd dat het de gedaagde geld zal schelen als hij of zij op de zitting verschijnt. Dit laatste is het geval omdat de pilot gebruik maakt van de 96-Rv-procedure, waarbij het griffierecht wordt beperkt tot 85 euro. Als de gedaagde niet op de zitting verschijnt, wordt hij alsnog gedagvaard en wordt het gebruikelijke griffierecht van 507 euro gehanteerd.

Zowel de rechtbank als de zorgverzekeraar sturen voor de zitting nog een herinnering naar de gedaagde. De rechtbank stuurt een appje en Zorgverzekeraar doet dit in de vorm van een e-mail.

De zitting

Meerdere gedaagden worden voor dezelfde zitting opgeroepen, maar er is

bewust voor gekozen om ze één voor één binnen te laten in de rechtszaal en hun zaak te behandelen. Daarnaast wordt gepoogd om tijdens de zitting een informele sfeer te creëren. In sommige gevallen heeft de rechter daarom ook geen toga aan.

Tijdens de zitting is een medewerker van de zorgverzekeraar aanwezig. Deze medewerker kan direct in zijn of haar computer de huidige stand van zaken van de betalingsachterstand bekijken en beoordelen wat de mogelijkheden zijn voor het afbetalen van de betalingsachterstand. Vervolgens wordt geprobeerd om ter plekke met de gedaagde een betalingsregeling te treffen. Indien nodig kan ook worden afgesproken om nog enkele weken de tijd te nemen om verder uit te zoeken wat een haalbare betalingsregeling is.

Schuldhelpverlening

Tijdens de zitting is ook altijd een medewerker van schuldhelpverlening aanwezig. Als tijdens de zitting aan de orde komt dat er meer schulden spelen, kan de rechter de gedaagde doorverwijzen naar de aanwezige medewerker. Na afloop van de zitting kan de gedaagde in gesprek gaan met de schuldhelpverlener en zich desgewenst direct aanmelden.

Wat zijn de werkzame bestanddelen?

Er zijn enkele elementen in de interventie waarvan we verwachten dat deze bijdragen aan de effectiviteit ervan. Dit zijn de zogenoemde werkzame bestanddelen van de interventie. Het betreft:

- de begrijpelijke brief;
- het lagere griffierecht bij verschijnen op de zitting;
- de mogelijkheid om ter plekke een betalingsregeling te kunnen treffen;

- de aanwezigheid van schuldhelpverlening;
- de zaak individueel behandelen;
- en de informele sfeer van de zitting.

De begrijpelijke brief

Een duidelijke en gemakkelijk brief draagt bij aan de mate waarin interventies effectief zijn in het veranderen van gedrag. Dit blijkt onder andere uit een experiment bij de Belastingdienst waarbij

een aangepaste betalingsherinneringsbrief aan een groep ondernemers werd gestuurd. De oude brief bevatte juridische en ingewikkelde taal. In de aangepaste brief werd het gewenste gedrag duidelijk beschreven en was de toon mild en empathisch. Met deze aangepaste brief nam het aantal betalingen toe.⁵ Met een brief die is afgestemd op de doelgroep met een eenvoudige boodschap lukt het beter om de aandacht van de ontvanger te krijgen. Door het gewenste gedrag zo concreet mogelijk te maken en de boodschap in termen van winst te formuleren, wordt de lezer van de brief gemotiveerd om tot actie te komen.⁶ Doordat de brief die de gedaagde van de rechtbank ontvangt eenvoudige taal en een duidelijke boodschap bevat, is de verwachting dat de brief gelezen en begrepen wordt. Daarnaast is de verwachting dat, doordat de brief duidelijk maakt wat er van de gedaagde verwacht wordt en dat het verschijnen op de zitting een financieel voordeel oplevert, deze eerder geneigd is om naar de afspraak te komen.

Lager griffierecht

Problematische schulden kunnen veel stress met zich meebrengen.⁷ Onder stress is het moeilijker om doordachte beslissingen te nemen die op de lange termijn beter voor je zijn. Om mensen hun gedrag te helpen reguleren en te motiveren om afspraken na te komen, kunnen daarom in sommige gevallen

beloningen worden ingezet in het sociaal domein.⁸ Ook in de samenwerking tussen de rechtbank Amsterdam en de zorgverzekeraar wordt een beloning gebruikt om mensen te motiveren om naar de zitting te komen. Gedaagden die verschijnen hoeven een aanzienlijk lager bedrag te betalen dan degenen die niet reageren op de brief. Verwacht wordt dat dit financiële voordeel ervoor zorgt dat personen met een betalingsachterstand eerder het besluit nemen om naar de zitting te komen. De hoge opkomst bleek al uit de eerste ronde van de pilot. Daarbij werden 100 brieven verstuurd naar verzekerden met een betalingsachterstand en ongeveer 45 procent van de gedaagden is op de zitting verschenen. Bij reguliere zittingen is de opkomst vele malen lager.⁹ Bijkomend voordeel van het lage griffierecht bij verschijnen op de zitting is dat de schulden minder oplopen dan het geval zou zijn met het standaard griffierecht.

Aanbieden betalingsregeling

Tijdens de zitting is een medewerker van de zorgverzekeraar aanwezig die gemachtigd is om een betalingsregeling te treffen. Daardoor kan dit ter plekke geregeld worden. Dit verhoogt de kans dat personen met betalingsachterstand een regeling treffen met de zorgverzekeraar in vergelijking tot de standaard incassoprocedures. Daarnaast is de verwachting dat personen die

⁵ Behavioural Insights Netwerk Nederland. (2019). *Gedragstechnieken voor brieven en e-mails: editie 2019*. Den Haag: Behavioural Insights Netwerk Nederland.

⁶ Behavioural Insights Netwerk Nederland. (2019). *Rijk aan gedragsinzichten: editie 2019*. Den Haag: Behavioural Insights Netwerk Nederland.

⁷ Jungmann, N. & Madern, T. (2020). *Bij wie speelt chronische stress?* In N. Jungmann, P. Wesdorp & T. Madern (red.). *Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners*. (pp. 43-63). Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

⁸ Tonnon, S., & Jungmann, N. (2020). Beloningen. In N. Jungmann, P. Wesdorp & T. Madern (red.). *Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners*. (pp. 117-131). Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

⁹ Jungmann, N., Linssen, M., Moerman, A., Van Muiswinkel, S., & Oomkens, R. (2020). *Betalingsregelingen: Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers*. Utrecht: Hogeschool Utrecht

tijdens een zitting een regeling treffen zich beter aan de betalingsregeling zullen houden dan in andere gevallen. Een experiment bij klanten van het UWV die een deel van hun uitkering terug moesten betalen laat zien dat wanneer gewezen wordt op de mogelijkheid van een betalingsregeling in een herinneringsmail of -sms, het aantal betalingsregelingen fors toeneemt. Wat niet uit het experiment blijkt, is of het bericht het aflosbedrag ook daadwerkelijk verbetert.¹⁰

Een mooie bijkomstigheid is dat de zorgverzekeraar daadwerkelijk in gesprek kan gaan met de verzekerde en met hem of haar in contact komt. Bij een reguliere incassoprocedure verloopt de communicatie via telefoon, brieven, e-mails en uiteindelijk via een deurwaarder. In veel gevallen lukt het niet om zo in contact te komen met de verzekerde met een betalingsachterstand.

Aanwezigheid schuldhelpverlening

Doordat naast een medewerker van de zorgverzekeraar ook altijd iemand van schuldhelpverlening aanwezig is, is er ook direct contact tussen de gedaagde en de helpverlening mogelijk. De gedaagde kan na afloop van de zitting in een aparte ruimte in gesprek gaan met schuldhelpverlening. Een persoon komt op deze manier direct in contact met een helpverlener, waar hij eerder buiten het zicht van de schuldhelpverlening bleef. Doordat de helpverlener aanwezig is bij de zitting, hoeft de gedaagde de hobbels van zelf aankloppen bij schuldhelpverlening en zijn of haar problemen uit de doeken doen niet meer te nemen. De helpverlener heeft immers tijdens de zitting al gehoord dat er sprake

is van een betalingsachterstand. Dit maakt de stap om met de hulpverlener verder in gesprek te gaan laagdrempelig. Samen met de hulpverlener kan gekeken worden welke hulp nodig en gewenst is. Indien nodig kan er een schuldhelptraject gestart worden of andere maatschappelijke dienstverlening ingeschakeld worden. Als er meer schulden zijn, dan kan schuldhelpverlening helpen om deze op een rijtje te zetten, waardoor het mogelijk is om enkele weken na de zitting tot een passende betalingsregeling te komen.

Zitting per individu

In tegenstelling tot reguliere rolzittingen is er bij de interventie voor gekozen om de zaken per individu te behandelen terwijl de andere gedaagden op de gang wachten op hun beurt. Hiervoor is bewust gekozen in de hoop dat de gedaagden meer privacy ervaren. Schulden gaan vaak gepaard met schaamte.¹¹ Als ook andere gedaagden aanwezig zouden zijn in de rechtszaal, kan schaamte er mogelijk voor zorgen dat de gedaagde niet openlijk over diens schulden en eventuele andere problemen vertelt. Door een veilige setting te creëren, hopen de samenwerkende partijen op een meer open gesprek waardoor een duidelijker beeld van de situatie ontstaat. Door het betere beeld van de situatie kan ook een betere inschatting gemaakt worden van een haalbare betalingsregeling en de benodigde hulp.

Sfeer van de zitting

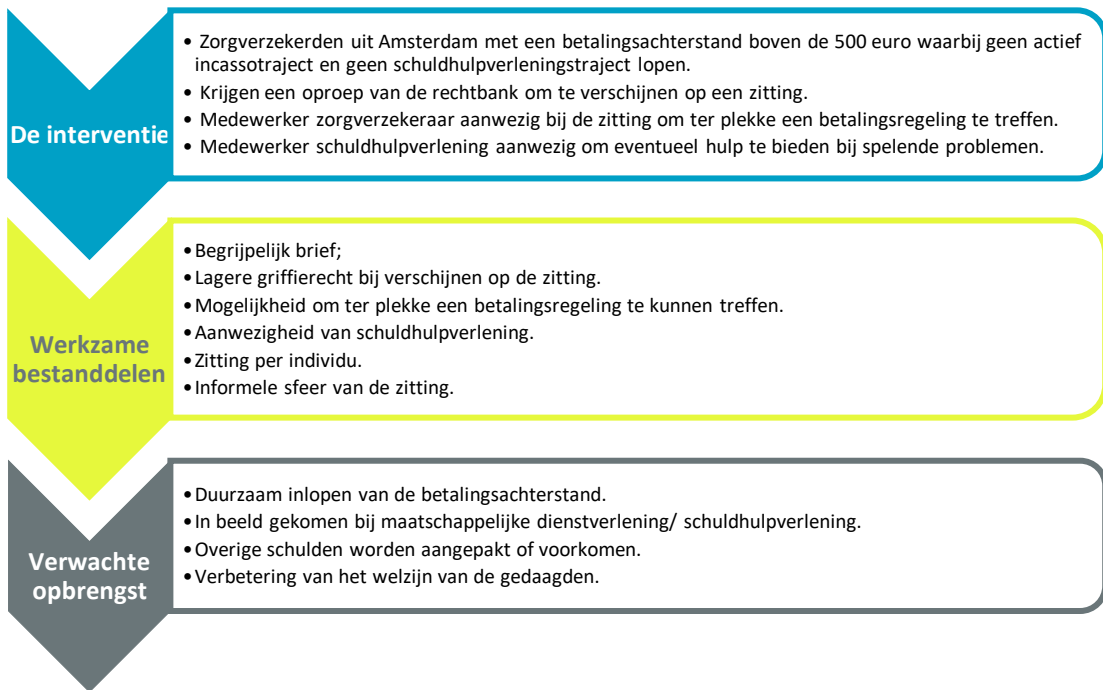
Naast privacy wordt ook gepoogd een informele sfeer te creëren tijdens de zitting. In sommige gevallen draagt de

¹⁰ Behavioural Insights Netwerk Nederland. (2019). *Rijk aan gedragsinzichten: editie 2019*. Den Haag: Behavioural Insights Netwerk Nederland.

¹¹ Plantinga, A. (2019). *Poor Psychology: Poverty, shame, and decision making*. Tilburg: Tilburg University.

rechter daarom ook geen toga. Problematische schulden komen relatief vaker voor bij lager opgeleiden.¹² Uit onderzoek blijkt daarnaast dat lager opgeleiden vaker rechters wantrouwen. Dit staat effectieve rechtspraak in de weg.¹³ Mogelijk loont het dus als een rechter zich wat toegankelijker opstelt en de gedaagde zo veel mogelijk op zijn of haar gemak stelt. Naar verwachting

draagt dit bij aan het creëren van een veilige situatie waarin personen zich vrij voelen om over hun schulden en problemen te praten. Als gedaagden openlijk durven te vertellen over wat er speelt, kan er passende hulp geboden worden. Daarnaast kan de informele sfeer er mogelijk toe bijdragen dat gedaagden minder weerstand ervaren tegen de geboden hulp.



Wat is de verwachte opbrengst?

De verwachting is dat de interventie verschillende directe en indirecte effecten heeft, waaronder de volgende:

- Duurzaam inlopen van de betalingsachterstand.
- In beeld gekomen bij maatschappelijke dienstverlening/ schuldhulpverlening.
- Overige schulden worden aangepakt of voorkomen.

- Verbetering van het welzijn van de gedaagden.

Duurzaam inlopen van betalingsachterstand

Het primaire doel van de interventie is een effectievere procedure bij betalingsachterstanden. Van een effectieve procedure is sprake als die

¹² Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020). *Schuldenproblematiek in beeld: Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2018*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

¹³ Redactie (2017). Lager opgeleiden wantrouwen rechters heimelijk. (2017, november-december). *Advocatenblad*, 97(9), p10. Geraadpleegd van https://assets.budh.nl/advocatenblad/pdf/ab_09_2017.pdf

resulteert in een duurzame betalingsregeling en er geen nieuwe betalingsachterstanden ontstaan. De verwachting is dat gedaagden die op de zitting zijn verschenen hun betalingsachterstand inlopen middels de getroffen betalingsregeling. Dit betekent dus dat een gedaagde zich na het treffen van de regeling ook daadwerkelijk zal houden aan de gemaakte afspraken. Daarnaast is de hoop dat bij de gedaagden, door onder andere de geboden hulp en het contact met de verzekeraar, minder snel nieuwe betalingsachterstanden ontstaan.

Overige schulden

Betalingsachterstanden van de zorgpremie gaan vaak samen met andere problematische schulden.¹⁴ Het contact met schuldhulpverlening en het hulptraject wat hier mogelijk uit volgt, kunnen er daarom voor zorgen dat niet alleen de achterstand bij de zorgverzekeraar aangepakt wordt, maar ook mogelijke andere lopende schulden. Daarnaast kan de geboden hulp preventief werken en kunnen nieuwe schulden worden voorkomen.

In beeld bij hulpverlening

Deze interventie zorgt ervoor dat personen met schuldenproblematiek die

eerder nog buiten beeld waren bij maatschappelijke dienstverlening nu wel in beeld komen. Door (vroeg)signalering van schulden komen mensen eerder in contact met passende hulp en ondersteuning. Vanuit meerdere leefgebieden kan gekeken worden naar welke hulp nodig is. Naast schuldproblematiek kunnen er ook andere problemen spelen waar maatschappelijke hulpverleners bij kunnen ondersteunen.

Verbetering van welzijn

Het hebben van problematische schulden zorgt voor stress en schaamte met verschillende negatieve effecten op het welzijn van personen als gevolg.¹⁵ Als deze interventie inderdaad bijdraagt aan het inlopen van betalingsachterstanden en zelfs het voorkomen van nieuwe schulden, zal dit ook een positief effect hebben op het welzijn van personen. Het wegnemen van geldzorgen verbetert over het algemeen de gezondheid van mensen en zorgt ervoor dat zij minder chronische stress ervaren. Hierdoor wordt ook een verbetering van de situatie op andere leefgebieden verwacht. Denk bijvoorbeeld aan minder problemen in de relatie- of opvoedsfeer.

Randvoorwaarden

Om de interventie te laten slagen en een effect te kunnen meten, moet er aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. Deze zijn hieronder weergegeven. Sommige zijn erg voor de hand liggend. De reden om het uit te schrijven is dat hier bij het onderzoek indien mogelijk op gelet moet worden.

¹⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020). *Schuldenproblematiek in beeld: Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2018*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

¹⁵ Jungmann, N., Wesdorp, P. & Dam, A. van (2020). Wat is stress? In N. Jungmann, P. Wesdorp & T. Madern (red.), *Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners*. (pp. 43-63). Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Welke randvoorwaarden hebben professionals nodig om goed werk te kunnen leveren?
Begrijpelijke brief

1. De brief moet naar het juiste adres gestuurd zijn en aankomen.
2. De gedaagde moet de brief openen en lezen.

Lager griffierecht

1. Draagvlak voor het accepteren van het lagere griffierecht.
2. De gedaagde moet uit de brief begrepen hebben dat de kosten bij verschijnen op de zitting lager zijn.

Aanbieden betalingsregeling

1. Een persoon die bevoegd is om afbetalingsregeling te treffen moet aanwezig zijn tijdens de zitting.
2. De persoon die wordt gedaagd moet verschijnen op de zitting.
3. Er moet een passende betalingsregeling mogelijk zijn.

Aanwezigheid schuldhulpverlening

1. Schuldhulpverlening moet aanwezig zijn tijdens de zitting.
2. De persoon die wordt gedaagd moet verschijnen op de zitting.
3. De gedaagde en schuldhulpverlening moeten – indien gewenst - de gelegenheid krijgen om elkaar te spreken.
4. De geboden hulp moet passen bij de behoefte van de gedaagde.

Zitting per individu

1. De persoon die wordt gedaagd moet verschijnen op de zitting.
2. De zaak moet inderdaad per individu behandeld worden.
3. De gedaagde moet voldoende privacy ervaren tijdens de zitting.

Sfeer van de zitting

1. De persoon die wordt gedaagd moet verschijnen op de zitting.
2. Er moet een informele sfeer ontstaan tijdens de zitting.
3. Rechter moet bereid zijn geen toga te dragen.

Het onderzoek naar de effectiviteit van de samenwerking tussen de zorgverzekeraar en de rechtbank Amsterdam is onderdeel van het project **Eerder uit de schulden: wat werkt?** Het project heeft een looptijd van drie jaar en is gestart in mei 2020. Het project wordt uitgevoerd door een breed consortium, bestaande uit de volgende partijen: Bureau Bartels, Centraal Bureau voor de Statistiek, Hogeschool Utrecht, Verwey-Jonker Instituut, Gemeente Amsterdam, Gemeente Arnhem, Gemeente Deventer, Gemeente Gouda, Gemeente Haarlem, Gemeente Utrecht, Save the Children en Valente.



Dit onderzoek is gefinancierd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) met betrokkenheid van het ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de NWA ronde Schulden en Armoede. Deze publicatie weerspiegelt de mening/onderzoeksresultaten van de publicerende partij(en). Het NWO is niet aansprakelijk voor enig gebruik dat gemaakt zou kunnen worden van de daarin opgenomen informatie

Literatuurlijst

Bommeljé, Y., & Alebeek, H. van (2018). Hulp voor de onbekende schuldenaar dankzij signalen van ketenpartners: Inzichten uit de praktijk van vroegsignalering schulden. *Sociaal bestek* 80, 20–23.

Behavioural Insights Netwerk Nederland (2019). *Gedragstechnieken voor brieven en e-mails: editie 2019*. Den Haag: Behavioural Insights Netwerk Nederland.

Behavioural Insights Netwerk Nederland (2019). *Rijk aan gedragsinzichten: editie 2019*. Den Haag: Behavioural Insights Netwerk Nederland.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). *Schuldenproblematiek in beeld: Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2018*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Jungmann, N., Linssen, M., Moerman, A., Van Muiswinkel, S., & Oomkens, R. (2020). *Betalingsregelingen: Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers*. Utrecht: Hogeschool Utrecht

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

Jungmann, N. & Madern, T. (2020). Bij wie speelt chronische stress? In N. Jungmann, P. Wesdorp & T. Madern (red.), *Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners*. (pp. 43-63). Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Jungmann, N., Wesdorp, P. & Madern, T. (red) (2020). *Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Madern, T., & Jungmann, N. (2020). Schriftelijke communicatie. In N. Jungmann, P. Wesdorp & T. Madern (red.), *Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners*. (pp. 169-192). Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Plantinga, A. (2019). *Poor Psychology: Poverty, shame, and decision making*. Tilburg: Tilburg University.

Tonnon, S., & Jungmann, N. (2020). Beloningen. In N. Jungmann, P. Wesdorp & T. Madern (red.), *Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners*. (pp. 117-131). Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Tuzgöl-Broekhoven, A., Berg, W. van den, Govers, E.J.E. & Hanse, D. (2016). *Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening*. Den Haag: Nationale ombudsman.