

De kracht van een sterk verhaal

SchuldenlabNL en de
ambitie van opschalen

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Wiljan Hendriks
Marije Huiting
Martijn van der Steen
Paul Frissen
Rixt de Jong

SCHULDENLAB

NL

dr. P.M.A (Wiljan) Hendriks

Wiljan Hendriks is als onderzoeker en docent verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In december 2019 is hij gepromoveerd aan Tilburg University op het proefschrift 'When Policy meets Practice: Professional Identity in a context of Public Management Reform'.

M.J. (Marije) Huiting MSc

Marije Huiting is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

prof.dr. M.A. (Martijn) van der Steen

Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en directeur van de Denktank. Hij is tevens hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

prof.dr. P.H.A. (Paul) Frissen

Paul Frissen is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur te Den Haag en hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University.

R. (Rixt) de Jong MSc

Rixt de Jong was onderzoeker en opleidingsmanager bij de NSOB. Momenteel is ze werkzaam als beleidsmedewerker bij de provincie Fryslân.

Inhoudsopgave

- 1. De ambitie van een ‘schuldenzorgvrij’ Nederland → 4**
- 2. Het schuldenvraagstuk: een knellende knoop → 9**
 - 2.1 Problematische schuldsituatie:
betekenis, omvang en gevolgen → 11
 - 2.2 De schuldenaanpak:
van schuld hebben naar schuld nemen → 13
- 3. Van klein initiatief naar groot succes → 19**
 - 3.1 De praktijk van opschalen → 20
 - 3.2 Conclusie → 29
- 4. SchuldenlabNL: een volgende stap → 33**
 - 4.1 SchuldenlabNL: de kracht van woorden → 34
 - 4.2 Kwesties voor nu en de toekomst → 37
- Geraadpleegde bronnen → 43**

1. De ambitie van een ‘schuldenzorgvrij’ Nederland

In de bundel ‘gezichten van een onzeker bestaan’ van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) maken we kennis met Antoon. Hij groeit op in armoede; bezoeken van deurwaarders zijn niet uitzonderlijk. Ook in zijn volwassen leven zijn er schulden: zijn eerste huis verkoopt hij, na een vechtscheiding, met verlies en als hij een bestaan in Duitsland op probeert te bouwen blijft hij door faillissement van de firma waar hij werkt achter met hoge schulden. Terug in Nederland weten de Duitse schuldeisers hem al snel weer te vinden. “Door vijftien jaar schulden voelt Antoon zich dertig jaar ouder worden. De kale kip is steeds meer een melkkoe geworden. Het vreet aan zijn gezondheid, want de hele toestand gaat gepaard met veel stress, slapeloze nachten en gepieker, en een maagzweer.”¹

Het verhaal van Antoon is niet het enige verhaal van een onzeker bestaan waarin financiële problemen en schulden een rol spelen. Sterker nog, in de meeste van de veertien verhalen uit de genoemde RVS-essaybundel is sprake van schulden. De schuldenproblematiek gaat vaak gepaard met stress. Hopelijk gaat de wasmachine niet kapot, want er is geen geld om een nieuwe te kopen. De kinderen kunnen maar beter niet naar verjaardagsfeestjes, want dan moet er ook een cadeautje worden meegenomen. Het tandartsbezoek moet uitgesteld, omdat er mogelijk een hoge rekening op volgt. De stress en zorgen veroorzaken mentale en lichamelijke problemen. Schulden gaan zodoende niet alleen over geld, maar ook over (mentale) gezondheid en de (on)mogelijkheid om een leven op te bouwen. “*Voor wie in armoede opgroeit*”, zegt onderzoeker en ervaringsdeskundige Tim ’s Jongers, “*is de maatschappij geen ladder waar je op kunt klimmen maar een tunnel waarin je gewoon moet blijven kruipen zonder dat je weet waar je heen gaat*”.² Armoede en schulden zijn een vernederende toestand, die mensen de mogelijkheid tot vrijheid, ontplooiing en de kans op een gezond leven ontnemen. Schuldenproblematiek is levensbepalend, levensbelemmerend en soms levensontnemend.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) berekent halverwege 2021 dat het aantal huishoudens met problematische schulden *niet is toegenomen*. Dat klinkt als een feestelijke mededeling, maar dat is het allesbehalve. Het schuldenvraagstuk is groot en dat is ook na relatief forse inspanningen van

1 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS), 2021, p.76.

2 ’s Jongers, (2021).

de afgelopen jaren om daar iets aan te doen nog steeds zo. Niet groter, maar nog wél net zo groot. Schuldenproblematiek is dan ook wijdverbreid. Het gaat niet om de stereotype beelden van spilzieke consumenten of gokverslaafde personen. Het gaat om jongeren die in de schulden komen zodra ze achttien worden, maar ook om gepensioneerden die niet of nauwelijks rond kunnen komen van hun pensioen. Het gaat om alleenstaande ouders die er na een scheiding financieel alleen voor komen te staan en de eindjes maar net aan elkaar kunnen knopen, maar ook om tweeverdieners die door stijgende kosten de rekeningen niet kunnen betalen. In zijn meest recente advies concludeert de RVS dat schulden niet altijd een individueel probleem zijn. *“Problematische schulden zijn een symptoom van het feit dat steeds meer mensen moeite hebben met rondkomen en niet mee kunnen komen in de samenleving.”*³ Mensen met schulden raken verstrikt in een vicieuze cirkel, waarbij financiële problemen leiden tot sociale problemen, variërend van problemen met werk tot gezondheid, en van sociaal isolement tot huisvesting.⁴ Het is dan ook niet verwonderlijk dat er geen enkele politieke partij te vinden is die het bestaan van problematische schulden géén probleem vindt. De gezichten van een onzeker bestaan, verhalen zoals dat van Antoon en Tim, laten immers zien dat problematische schulden het realiseren van dromen en ambities en ontplooiing in de weg staan. Van de schuldenaren zelf, maar vaak net zozeer van hun omgeving.

Allerlei partijen proberen oplossingen te zoeken voor problematische schulden. Dat varieert van preventieve aanpakken om te voorkomen dat risicovolle schulden problematisch worden tot aanpakken voor mensen die al jarenlang worstelen met schulden en geen overzicht meer hebben van hun financiën. Bedrijven en organisaties, zoals zorgverzekeraars, woningcorporaties, banken en telecombedrijven, die merken dat een deel van hun klanten kampt met achterstanden, zetten zich in om betalingsachterstanden terug te dringen om zo te voorkomen dat achterstanden zich verder opstapelen. Overheidsorganisaties, zoals de Belastingdienst, gemeenten en het CJIB, die vergaande incassomogelijkheden hebben, bieden meer mogelijkheden om belastingen, boetes of terugvorderingen gefaseerd te betalen. Er worden ook samenwerkingen gestart: zo werken voor de Nederlandse Schuldhulproute (NSR) publieke en private partijen samen om mensen met schulden te bereiken en te leiden naar passende tools of hulp. En om schuldhulpverlening te versnellen, bestaat sinds 2018 Collectief schuldregelen: allerlei partijen, zoals het CJIB, DUO, gemeenten, zorgverzekeraars, nutsbedrijven, webwinkels en banken, maken collectieve afspraken met gemeenten over schuldregelingen en saneringen, zodat met

3 RVS, 2022.

4 Jungmann & Madern, 2017.

deze partijen niet steeds afspraken over individuele gevallen gemaakt hoeven te worden. Hierdoor komen minnelijke schuldregelingen sneller en makkelijker tot stand.

Eén van de partijen die probeert om de schuldenproblematiek terug te dringen is SchuldenlabNL. SchuldenlabNL zoekt door middel van samenwerking naar innovatieve manieren om schulden en armoede aan te pakken. Het bestaat sinds 2018 en richt zich specifiek op het opschalen van initiatieven die in lokale contexten bewezen effectief zijn. SchuldenlabNL is zo gezien een methode van opschaling van bewezen initiatieven. Een deel van deze initiatieven is bovendien in lokale schuldenlabs, of beter gezegd specifiek in Schuldenlab070 ontstaan. Schuldenlab070 bestaat sinds 2016 en zet vanuit het motto *'it takes a village to solve debt'* in op publiek-private samenwerkingen om tot (innovatieve) aanpakken van schulden en armoede te komen. SchuldenlabNL wil vervolgens deze initiatieven verder brengen, door de initiatieven op andere plekken onder de aandacht te brengen.

De missie van SchuldenlabNL staat prominent op zijn website: *'Nederland Schuldzorgvrij. Stad voor stad, stap voor stap.'* Projecten die daadwerkelijk effectief blijken te zijn in het vrij maken van mensen van (de zorgen door) schulden worden via SchuldenlabNL verder verspreid naar andere delen van het land. Daarin geldt nog steeds de idee van *it takes a village to solve debt*, maar ook dat een landelijk platform de verschillende 'villages' kan bedienen van goede ideeën, goede praktijken en het voordeel van elders geleerde lessen. Zo wil SchuldenlabNL succesvolle en voor elders kansrijke initiatieven verspreiden, om zo meer tempo te brengen in de aanpak van problematische schulden in het land. Niet alleen in een enkel 'village', maar in zo mogelijk alle 'villages' van het land. Niet omwille van 'marktaandeel' of 'dominantie', maar om daarmee het probleem van problematische schulden ook daadwerkelijk overal, en voor iedereen, aan te kunnen pakken.

SchuldenlabNL is in beweging, groeiend en zoekend naar vorm. De missie van de organisatie is dan misschien duidelijk, de vorm en inhoud die daarbij horen zijn dat niet. Dit essay beoogt een bijdrage te leveren aan de zoektocht naar de best passende vorm van SchuldenlabNL. We doen dat door middel van reflectie op de vraag: *Hoe heeft het SchuldenLabNL zich in de afgelopen drie jaar ontwikkeld tot initiatief dat op nationale schaal opereert en op welke wijze kan het opschaling verder vormgeven?* Want net zoals SchuldenlabNL projecten opschaaft die succesvol zijn gebleken, valt bij SchuldenlabNL zelf net zo goed de vraag te stellen hoe dit succesvol kan zijn en blijven. We kijken hierbij zowel naar de ontwikkeling van SchuldenlabNL in de afgelopen drie jaar, als naar de manieren waarop de verspreiding van initiatieven door SchuldenlabNL vorm krijgt en kan krijgen.

Dit essay is bedoeld als reflectie voor SchuldenlabNL, maar biedt ook reflectie voor andere partijen die nadenken over opschaling, binnen of buiten het specifieke vraagstuk van problematische schulden. Er zijn tal van maatschappelijke vraagstukken waar gezien de complexiteit ervan op innovatieve en creatieve wijze gezocht wordt naar oplossingen en aanpakken. Een strategie van experimenteren en opschalen kan dan passend zijn.⁵ Aan experimenten en innovaties is in Nederland geen gebrek, aan strategieën en mogelijk ook structuren om die vaak individuele initiatieven te bestendigen en te verspreiden wel. Reflectie op de specifieke methode van SchuldenlabNL kan ook voor die bredere kwestie behulpzaam zijn.

Dit essay is als volgt opgebouwd. We bespreken in hoofdstuk 2 de schuldenproblematiek in Nederland: wat weten we over de omvang van de schuldenproblematiek en welke oplossingen worden hiervoor gezocht? De inzichten uit hoofdstuk 2 vormen vervolgens de basis om in hoofdstuk 3 de praktijk van SchuldenlabNL te analyseren. In hoofdstuk 4 beantwoorden we expliciet de centrale vraag van dit essay, waarbij we vooruit kijken en ingaan op de strategische vraag wat nodig is voor een volgende stap voor SchuldenlabNL.

SchuldenlabNL – een kort overzicht

SchuldenlabNL heeft op dit moment acht specifieke interventies in zijn portefeuille. We benoemen deze kort. Let wel, dit zijn niet per se ‘zelf ontwikkelde’ interventies. Het gaat om interventies die vanuit SchuldenlabNL worden toegepast en verspreid.

- Een van de interventies van het eerste uur is het **Jongeren Perspectief Fonds** (JPF). Deze aanpak is ontwikkeld door een publiek-private samenwerking binnen Schuldenlab070 en richt zich op jongeren tussen de 18 en 27 jaar met belemmerende schulden. Vanuit het fonds wordt schuld-eisers een saneringsbedrag aangeboden en worden jongeren begeleid bij school of werk.
- De **Doorbraakmethode** is het tweede initiatief waarvoor SchuldenlabNL zich inzet vanaf de start. De methode richt zich op het ondersteunen van multi-probleem-huishoudens door het bieden van één aanpak op maat voor het hele gezin. Er is onder andere een Doorbraakboek waarin stap voor stap uitgelegd wordt hoe een Doorbraakplan gemaakt kan worden. Voor de opschaling is de methode inmiddels instrumenteel gemaakt, en is er onder andere een digitale leeromgeving ontwikkeld voor professionals. →

5 Zie ook: Van der Steen, Chin-A-Fat, Ophoff & Frissen, 2018; Schulz, Ophoff, Huiting, Vermaak, Scherpenisse, Van der Steen & Van Twist, 2020.



- De **Nederlandse Schuldhulproute** (NSR) is een publiek- private samenwerking waarvan SchuldenlabNL een van de partners is. Een belangrijke tool van NSR is Geldfit.nl. Via deze speciale route worden mensen met (dreigende) geldzorgen op basis van hun postcode geleid naar financiële hulp. Uit recent onderzoek van Deloitte in opdracht van SchuldenlabNL lijkt Geldfit een maatschappelijke kostenbesparing van 180 miljoen te genereren.
- De **VoorzieningenWijzer** geeft inwoners van een gemeente via een online applicatie inzicht in de relevante toeslagen en regelingen in hun gemeente. De voorzieningenwijzer is in 2016 ontwikkeld nadat uit een woonlastenonderzoek in Drenthe was gebleken dat een grote groep huurders geen gebruik maakte van al bestaande voorzieningen.
- **De Plinkr Hub** is een digitaal platform waarop cliënten samen met hun bewindvoerder en lokale coach kunnen werken aan financiële zelfredzaamheid in een blended learning traject. Ook biedt het platform praktische tools voor het verbeteren van de financiële situatie van een cliënt, zoals gestandaardiseerde opzeggbriefen. SchuldenlabNL is sinds eind 2021 betrokken bij de opschaling van dit platform van de sociale onderneming Plinkr.
- **Collectief Schuldregelen** concentreert zich op snellere en effectievere schuldhulpverlening. Dit wordt gedaan door met schuldeisers collectieve afspraken over betaalvoorstellen te maken in plaats van enkel afspraken voor individuele dossiers. Collectief Schuldregelen is in 2018 ontstaan vanuit een pilot in de gemeente Den Haag, maar inmiddels werken meer dan honderd gemeenten met deze methode.
- **'Hoe word je rijk?'** Is recent aangesloten bij SchuldenlabNL. Dit educatieve programma van Money Start richt zich op de financiële educatie, en daarmee op preventie van schulden, van jongeren tussen de 14 en 18 jaar in het praktijkonderwijs, speciaal onderwijs, vmbo en mbo 1 en 2.
- **Over Rood** is de nieuwste aanwinst van SchuldenlabNL. Over Rood richt zich op ondernemers met financiële zorgen. Zij worden door andere ondernemers geholpen bij het omgaan met schulden, faillissementsdreigingen of bedrijfsadministratie.

Naast de initiatieven zijn er in Nederland inmiddels in navolging van Schuldenlab070 en met hulp van SchuldenlabNL verschillende andere lokale schuldenlabs gestart, zoals het eind 2021 gelanceerde SchuldenlabMVS voor de inwoners van Maassluis, Vlaardingen en Schiedam. Het doel van een lokaal schuldenlab is het bieden van ruimte voor innovatieve initiatieven op basis van publiek-private samenwerking.

Box 1.1 – De initiatievenportefeuille van SchuldenlabNL in juli 2022

2. Het schuldenvraagstuk: een knellende knoop

Problematische schulden zijn vaak verknoopt met overheidsorganisaties. De stapeling van schulden kan snel gaan. Een probleem met één overheidsinstantie kan een kettingreactie veroorzaken met meerdere partijen, die steeds diepere schulden, hogere verplichtingen, meer stress en afnemend vermogen om schokken op te vangen in gang zet. Zo kan een kleine verandering in iemands leefsituatie – bijvoorbeeld het tijdelijk onderdak verschaffen aan een dakloos geraakt familielid – ertoe leiden dat een toeslag komt te vervallen of een uitkering naar beneden wordt bijgesteld. Bij niet tijdig melden volgt een terugvordering van onterecht ontvangen middelen, met in veel gevallen een boete daarbovenop. Wanneer daardoor andere rekeningen zoals de zorgverzekering, de gemeentelijke belasting en betalingsverplichtingen bij private schuldeisers niet meer worden voldaan, loopt de financiële nood snel op en buitelen instanties en partijen over elkaar heen met brieven en aanmaningen.

Als mensen met problematische schulden eenmaal de weg weten te vinden naar de gemeente en aankloppen voor hulp, hebben ze gemiddeld genomen ruim €40.000 schuld bij veertien verschillende schuldeisers. De meest voorkomende schuldeisers zijn de Belastingdienst, zorgverzekeraars, het CJIB, deurwaarders en incassobedrijven, en gemeenten.⁶ Hoewel de gemeente een cruciale rol speelt in de schuldhulpverlening, is zij dus vaak ook zelf in beeld als schuldeiser vanwege niet betaalde gemeentelijke belastingen. Hier wordt meteen de ambigue rol van de gemeente – en de overheid als geheel – duidelijk: als schuldeiser is ze onderdeel van de schuldenproblematiek (zo is de Belastingdienst de meest voorkomende schuldeiser in problematische schuldensituaties), maar als schuldhulp- of schulddienstverlener is ze de instantie waar mensen met problematische schulden aan moeten kloppen en speelt ze een belangrijke rol in het oplossen ervan.

Problematische schulden hebben zelden een enkelvoudige of eenduidige oorzaak. Vaak is er sprake van een mix van omstandigheden en gebeurtenissen die samen een giftige cocktail vormen, variërend van belangrijke levensgebeurtenissen, zoals ontslag en arbeidsongeschiktheid met grote fluctuaties van inkomen, tot een gemis aan vaardigheden die cruciaal zijn voor financiële

6 NVVK, 2020; NVVK, 2019.

zelfredzaamheid.⁷ Geconfronteerd met de verkeerde omstandigheden en gebeurtenissen kan een schuldenaar steeds verder verstrikt raken in een situatie die steeds problematischer wordt en waarvoor een oplossing steeds verder uit zicht raakt. Soms gaat dit geleidelijk. Veel vaker gaat dit wegzakken in een problematische schuldsituatie ineens ontzettend snel. Een op het oog beheersbare schuld kan in korte tijd escaleren tot een hoge schuld, met alle vervolgproblemen zoals stress en arbeidsuitval van dien.

Zowel private als publieke partijen spelen bij de escalatie van schulden een belangrijke rol. De RVS spreekt wat betreft private partijen zelfs van het ontstaan van een *schuldenindustrie* van kredietverstrekkers, bewindvoerders, deurwaarders en incassobureaus die via hoge tarieven, rentes, en incassokosten aan schulden verdienen. Toch is met name opvallend dat in de praktijk de overheid en aan de overheid gelieerde instanties keer op keer een centrale rol blijken in te nemen bij de escalatie van (kleine) schulden.⁸ Via een uitgebreid systeem van boetes, terugvorderingen, automatische verhogingen en naheffingen staan zij vaak aan de basis van schuldenproblematiek.⁹ Het is veelzeggend dat de zorgverzekeraar, de Belastingdienst, de gemeente en het CJB samen de top vier van grootste schuldeisers vormen.¹⁰ Hoewel het boete- en kostensysteem als doel heeft om mensen te stimuleren hun schulden zo snel mogelijk af te lossen, blijkt het effect vaak tegenovergesteld.¹¹ Vanuit het perspectief van de burger is het vervolgens lastig te begrijpen dat diezelfde overheid de hulpverlenende partij is waarbij ze zelf moeten aankloppen voor schuldregelingen die lopen via de gemeentelijke schuldhulpverlening.¹² Zo is de rol van de overheid sterk met schuldenproblematiek verweven. Het maakt de overheid tot een partij die voor schuldenaren allesbehalve vanzelfsprekend vertrouwd wordt. Schuldenproblematiek is op zichzelf al lastig, maar ook deze verwevenheid van rollen en posities – en van ‘schuld’ – maakt het ingewikkeld om vanuit overheden effectieve strategieën voor de groot-schalige aanpak van problematische schulden te ontwikkelen.

In dit hoofdstuk schetsen wij eerst de omvang van de schuldenproblematiek in Nederland en staan we stil bij de ‘vraagkant’ van het schuldenvraagstuk. Vervolgens staan we stil bij hoe het perspectief op schuld en het systeem van schuldhulpverlening zich heeft ontwikkeld – de ‘aanbodkant’. De inrichting van het boete- en kostensysteem, evenals routes van schuldhulpverlening,

7 RVS, 2017.

8 Ibid.

9 Zie ook: Frankowski, Den Uijl, Hendrikx, Frissen & Huiting, 2021.

10 I&O Research, 2016.

11 RVS, 2017.

12 In 't Veld, Westerbeek, & Winters, 2016.

zijn namelijk geen toeval. Dat het systeem zo is ingericht heeft namelijk alles te maken met hoe gedacht wordt over wat 'schuld' is en hoe hier mee om te gaan.

2.1 Problematische schuldsituatie: betekenis, omvang en gevolgen

Het hebben van een schuld is in Nederland een geaccepteerd fenomeen. Een schuld is namelijk niets anders dan het uit hebben staan van een betalingsverplichting door een schuldenaar bij een schuldeiser die op enig moment in termijnen of in zijn geheel voldaan zal moeten worden. Zo hebben veel Nederlanders een hoge schuld in de vorm van een hypotheek voor de koop van een eigen woning – volgens DNB heeft 61 procent van de bevolking een hypotheek.¹³ Met een totale hypotheekschuld van 765 miljard euro halverwege 2021 staan de Nederlandse huishoudens er in internationaal opzicht ook nog eens om bekend om relatief hoge leningen af te sluiten ten opzichte van de waarde van het huis én van het inkomen; nergens anders in Europa hebben zoveel huishoudens een hypotheek.¹⁴ Toch is het hebben van een dergelijke schuld voor de meeste huishoudens geen probleem: de vaste lasten worden keurig betaald en de schuld maakt het mogelijk om dat droomhuis te verwerven, het bedrijf te starten of die nieuwe auto aan te schaffen.

Dit geldt echter niet voor iedere Nederlander. De schuld zelf is niet zozeer het probleem, het gaat om de schuldenlast ten opzichte van de aflossingscapaciteit. Voor veel gezinnen is dat waar de schoen wringt. Afbetaling is een moeilijke opgave en eventuele rente is amper meer op te brengen. Soms zijn nieuwe schulden nodig om meer ruimte te vinden in het budget. De schuld wordt een *risicovolle schuld* als er een of meerdere rekeningen niet op tijd betaald worden, als er sprake is van 'rood staan' of als er creditcard schulden zijn.¹⁵ Bij een risicovolle schuld is de opgave om te voldoen aan betalingsverplichtingen lastig, maar nog niet per se onmogelijk. Dat wordt anders wanneer de schuld verwordt tot een *problematische schuld*.

We spreken van problematische schulden als een 'natuurlijk persoon' zijn of haar schulden niet meer zelfstandig af *kan* betalen, of als hij of zij volledig is gestopt met afbetalen. Vaak worden aan betalingsachterstanden een termijn van 36 maanden gekoppeld: als binnen deze termijn alle openstaande vorderingen niet betaald kunnen worden, eventueel via een betalingsregeling, dan is er sprake van een problematische schuldsituatie.¹⁶ In de praktijk blijkt

¹³ DNB, 2022.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Huls, 2016.

¹⁶ NVVK, 2021.

de stap van risicovolle schuld naar problematische schuld vaak klein. Een onverwachte tegenvaller of een verandering van inkomsten, kunnen al resulteren in een problematische schuldensituatie. Eenmaal in een dergelijke situatie ontstaat al snel een *vicieuze cirkel*: mensen kunnen hun schulden niet meer betalen, waardoor nieuwe en/of snel oplopende schulden ontstaan: denk aan bijkomende incassokosten, een verhoging van het terug te betalen bedrag door het te laat betalen, etc.

Het CBS heeft in kaart gebracht dat 7,9 procent van de Nederlandse huishoudens – dat zijn er ruim 614 duizend – geregistreerde problematische schulden heeft.¹⁷ Denk daarbij aan schulden door het niet betalen van de huur of hypotheek, achterstanden bij het betalen van belastingen, het niet kunnen betalen van de zorgverzekering of incassobureaus of deurwaarders die niet betaalde rekeningen komen innen. Er zijn daarnaast ook ongeregistreerde schulden, zoals schulden bij familie of vrienden. Hoewel deze schulden ontbreken in de CBS cijfers, wijst de praktijk uit dat dergelijke ‘onzichtbare’ schulden meestal ook aanwezig zijn in problematische schuldensituaties en dat zij daarmee het probleem alleen maar verergeren. Daarnaast blijkt de groep huishoudens met risicovolle financiële problemen, die de potentie hebben om te verergeren tot een problematische situatie, in Nederland groot. Zo spreekt het Nibud (op basis van eigen onderzoek naar de financiële situatie van Nederlanders dat elke drie jaar wordt uitgevoerd) zelfs van 1,35 miljoen huishoudens – dat is één op de vijf huishoudens in Nederland – met *financiële problemen*.¹⁸

Financiële problemen brengen vaak zorgen en stress met zich mee en dat geldt zeker als die problemen uiteindelijk uitmonden in problematische schulden. De gevolgen zijn ingrijpend: elke keer als de deurbel of de telefoon gaat, is er de angst dat een schuldeiser of deurwaarder terugbetaling eist of beslag legt. Brieven worden niet meer opengemaakt, en alle aandacht gaat naar het aan elkaar knopen van de eindjes. Dat is al vervelend genoeg, maar meestal verergeren de financiële problemen. Brieven met betaalverzoeken gaan ongeopend een lade in: de termijn loopt ongezien af en de schuld wordt automatisch verhoogd. De financiële problemen veroorzaken allerlei sociale problemen, die het leven van mensen totaal kunnen ontwrichten. Het is dan ook niet voor niets dat de RVS in zijn recente rapport schulden bewust beschouwt als óók een (volks)gezondheidsprobleem.¹⁹ Denk hierbij aan problemen met werk zoals baanverlies, gezondheidsklachten veelal gerelateerd aan stress, (dreigende) uithuiszetting, en afsluiting van energie of water.²⁰

¹⁷ CBS, 2021.

¹⁸ Schonewille & Crijsen, 2019.

¹⁹ RVS, 2022.

²⁰ Jungmann & Madern, 2017.

De stress van de schuld zorgt er voor dat mensen niet meer kunnen functioneren en steeds verder wegzakken in hun schuldenproblematiek. Hun vermogen om te werken en om goede besluiten te nemen neemt af, ze krijgen fysieke klachten, kunnen zich moeilijk concentreren en het wordt steeds lastiger de omstandigheden het hoofd te bieden. Stress en uitzichtloosheid duwen mensen richting onverstandige keuzes voor de korte termijn, die een duurzame lange termijn oplossing juist verder uit het zicht brengen. Ze raken verstrikt in hun situatie en daarmee worden die situatie en de verstriking steeds zwaarder en ernstiger.

Gezien de omvang en impact van problematische schulden op individuen en op de maatschappij in brede zin, wordt schuldhulpverlening steeds belangrijker. Wat schuldhulpverlening precies is en hoe het is vormgegeven, is echter niet los te zien van het jarenlange maatschappelijke en politieke denken over wat schuld is en hoe wij met schuld om moeten gaan.

2.2 De schuldenaanpak: van schuld hebben naar schuld nemen

*“Tot de beginselen van het Nederlandse recht behoort de verplichting van schuldenaren om de verbintenissen na te komen.”*²¹ Bij het wijzigen van de Faillissementswet (1992-1993) maakt de memorie van toelichting het meteen duidelijk: wie schulden heeft, moet deze terugbetalen. Schuldeisers hebben het recht om de goederen van de schuldenaar te verdelen als manier om schulden te innen. Er zijn schulden die kunnen verjaren, maar de mogelijkheid bestaat dat schuldenaren *“gedurende zeer lange tijd aan een vordering tot nakoming van hun verplichtingen bloot blijven staan”* en dat hun kinderen de schulden erven.²² Hoewel er bij de Kredietbank of met hulp van de gemeenten mogelijkheden bestaan om hulp te krijgen bij het aflossen van schulden, is er geen wettelijke plicht voor schuldeisers om mee te gaan in een schuldregeling. Onderaan de streep kunnen schulden een schuldenaar en zelfs zijn of haar kinderen blijven achtervolgen.

De Faillissementswet staat niet op zichzelf, maar vormt een afspiegeling van het maatschappelijke en politieke denken over schuld dat tot op de dag van vandaag doorklinkt in wet- en regelgeving en in maatschappelijke discussies over schuld. De breed gedeelde overtuiging is daarbij, dat schuldenaren de consequenties van het aangaan van schulden moeten ‘voelen’, wat zich vertaalt in de beleidsopvatting dat wie betalingsverplichtingen aangaat, deze

²¹ Kamerstukken II, 1994-1995, 22 969, nr.3

²² Kamerstukken II, 1994-1995, 22 969, nr.3

ook altijd zelf moet nakomen. Lukt dat niet, dan moet de schuldenaar zelf de problemen oplossen en de gevolgen dragen. Wie zijn billen brandt, moet op de blaren zitten. In deze opvatting klinkt ook de dubbele betekenis van het woord schuld door: schuld betekent niet alleen betalingsachterstanden, maar schuld betekent ook ‘schuldig’.²³ Het is daarmee zowel in taal als in maatschappelijk en beleidsmatig denken vrijwel automatisch gekoppeld aan de eigen verantwoordelijkheid. Een individu is simpelweg zelf schuldig aan diens schuld – het is daadwerkelijk de eigen schuld.²⁴

Deze opvatting zien we ook terug in de inrichting van de schuldhulpverlening. Zo is met name de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wsnp), die op 1 januari 1998 in werking treedt, een belangrijk ankerpunt voor het stelsel van schuldhulpverlening in Nederland. In de wet is vastgelegd dat een persoon de rechtbank kan verzoeken om een schuldsanering uit te spreken als redelijkerwijs valt te voorzien dat een persoon niet langer diens schulden zal kunnen betalen.²⁵ De Wsnp komt in de jaren '90 tot stand door het groeiende besef dat problematische schulden van een persoon niet alleen een individueel probleem zijn, maar – zo concludeert ook de SER – dat ze als voortdurende dreiging een negatieve invloed uitoefenen op het maatschappelijk functioneren van de schuldenaar (en eventuele gezinsleden), en daarmee ook een bredere weerslag hebben op de maatschappij.²⁶ Dat er een uitweg uit schulden geboden moet worden, wordt dan ook in brede kring onderschreven.

De Wsnp lijkt die uitweg te bieden. Met de Wsnp is er wetgeving gekomen die de mogelijkheid biedt om schulden te saneren, die laat zien dat er in toenemende mate aandacht is gekomen voor de opvatting dat een schulden-situatie niet oneindig zou moeten bestaan en dat er hulp geboden moet worden aan schuldenaren om uit de schulden te komen. Maar wie zowel de wet als de Kamerstukken van destijds er goed op naleest, ziet ook hier de dominantie van het ‘eigen schuld’ perspectief. Zo vraagt men zich af of een wettelijke regeling niet zal leiden tot een ‘negatieve invloed op de betalingsmoraal’ van schuldenaren. Anders gezegd: als er een uitweg uit schulden is, zullen mensen dan niet te makkelijk schulden aangaan? Ook daar is aan gedacht, zo valt te lezen: *“De schuldenaar ten aanzien van wie de wettelijke schuldsaneringsregeling van toepassing is verklaard zal doorgaans enkele jaren een zo groot mogelijke en zware inspanning moeten leveren om zoveel mogelijk activa in de boedel bijeen te brengen”*.²⁷ Een schuldsaneringstraject

23 In een eerder verschenen essay gaan we hier uitgebreider op in:

Van der Steen, Chin-A-Fat, Ophoff & Frissen, 2018.

24 WRR, 2016.

25 In 't Veld, Westerbeek & Winters, 2016.

26 Kamerstukken II, 1994-1995, 22 969, nr.3

27 Kamerstukken II, 1994-1995, 22 969, nr.3

mag geen gemakkelijke weg zijn. Als gevolg van deze ‘eigen schuld’ opvatting in maatschappij en in wetgeving hebben veel schuldhulpverleningsarrangementen nog steeds een financieel-technische benadering, uitsluitend gericht op het saneren van de schuld.

Met name de laatste tien jaar zien we hierin langzaam maar zeker een kentering optreden. Steeds vaker is er oog voor de omstandigheden van individuen waarin problematische schulden hebben kunnen ontstaan en voor de gevolgen van financiële zorgen en stress. Zo wordt door het kabinet Rutte III in 2019 het Actieplan Brede Schuldenaanpak gelanceerd. In een brief hierover aan de Tweede Kamer schrijft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: *“De ernst van de schuldenproblematiek is niet in cijfers alleen te vatten. Mensen die met problematische schulden kampen worden daar hard door geraakt.”*²⁸ Er kunnen *life events* plaatsvinden die een dusdanige impact hebben, zoals een scheiding, ziekte of ontslag, dat mensen buiten hun schuld in financiële problemen komen.²⁹ Daarmee groeit de idee dat schulden niet alleen het gevolg zijn van irrationele ‘domme’ keuzes, maar ook – en vaak vooral – het product van sociale, maatschappelijke en zelfs fysieke omstandigheden. De schuld aangaan was vanuit dit perspectief niet écht een vrije keuze: omstandigheden maken dat mensen dingen doen die tot schulden leiden en dat, als ze dat pad eenmaal opgaan, er ook niet meer afkomen. Integendeel, ze raken vaak dieper in de schulden. De schuld is dan geen vrije keuze, maar eerder een onvermijdelijkheid. Zo bezien is een eigenaar van een problematische schuld niet langer een dader, maar veel meer een slachtoffer. Daarmee is ook boetedoening niet langer gepast, maar zijn eerder hulp en zorg nodig.

Deze verschuiving van perspectief zien we op tal van manieren terug. Bijvoorbeeld in de werkwijze van veel gemeenten. Zo heeft iemand met schulden vaak geen overzicht meer van zijn of haar financiële situatie. Wie echter aanklopt bij de gemeente voor schuldhulp, moet meestal als eerste een overzicht van de schulden overhandigen, voordat een start kan worden gemaakt met het schuldsaneringstraject. Steeds vaker hebben gemeenten oog voor de situatie van individuen en wijzen zij op vrijwilligersorganisaties die hulp bij administratie kunnen bieden of zoeken zij samen met de schuldenaar in kleinere stapjes, brief voor brief, uit wat de schulden precies zijn. Verder hebben gemeenten ook steeds meer aandacht voor de complexiteit van de samenleving en het stelsel van inkomensvoorzieningen waarin burgers hun weg moeten vinden. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) kaartte eerder al aan dat de overheid in toenemende

²⁸ Kamerstukken II 2017–2018, 24 515 nr. 431

²⁹ WRR, 2016.

mate een beroep doet op de redzaamheid van mensen, terwijl lang niet alle mensen hier onder alle omstandigheden toe in staat zijn.³⁰ Gemeenten steken meer energie in het opsporen en verlagen van drempels die individuen met problematische schulden ervaren voordat zij aankloppen voor hulp.

Daarnaast zien we de verschuiving in perspectief van eigen schuld naar maatschappelijke verantwoordelijkheid en zorg ook terug in de bredere zoektocht naar innovatieve structurele oplossingen. Zowel door overheden, als door maatschappelijke organisaties en private partijen. En zowel in grootschalige projecten als in kleinschalige ad hoc initiatieven. Zo zijn arrangementen tot stand gekomen van ‘collectief schuldregelen’, waarbij schuldeisers vooraf akkoord geven op betaalvoorstellen en dossiers collectief afgehandeld kunnen worden. Daarnaast zijn er tal van lokale projecten waarin vrijwilligers mensen met schulden helpen hun administratie op orde te brengen en hen maatschappelijke ‘survival skills’ leren, die nodig zijn om in een complexe samenleving toch te komen tot verstandige keuzes met positieve financiële gevolgen. Ook de veel voorkomende schuldeisers komen met initiatieven of aanpassingen. Zo kent het CJIB sinds 2020 de noodstop-procedure.³¹ Mensen die door schulden hun boete niet kunnen betalen en waarbij geen uitzicht bestaat op betaling, kunnen via deze procedure een ‘noodstop’ krijgen. Er worden dan geen verhogingen opgelegd en de boete kan na de noodstop in termijnen betaald worden. Verder zijn de Belastingdienst en veel zorgverzekeraars inmiddels aangesloten bij collectieve schuldregelingen om het afbetalingstraject te versimpelen en te versnellen.³²

Het gevolg van al deze inzet is een rijke variëteit van initiatieven. Er zijn tal van convenanten, knooppunten, routes, hersteloperaties, collectieve schuldregelingen, fondsen, stichtingen, samenwerkingsverbanden. Op tal van manieren zoeken partijen elkaar op. Op de website van sociale kaart Nederland verschijnen 591 organisaties als gezocht wordt op ‘schulden’.³³ Hoewel grootschalig onderzoek naar de effectiviteit van al deze initiatieven beperkt is, is het beeld overwegend positief. Zo onderzocht de Hogeschool van Amsterdam gedurende vijf jaar (2016-2020) 78 informele projecten in zeven verschillende gemeenten. Wat betreft de effectiviteit en impact van een project op deelnemers gaf driekwart van de respondenten – i.e. deelnemers aan de projecten – aan baat te hebben bij het traject.³⁴

³⁰ Kamerstukken II 2017-2018, 24 515, nr.431

³¹ CJIB, 2020.

³² Belastingdienst, 2020.

³³ www.socialekaartnederland.nl

³⁴ Van der Storm, 2021.

Toch zijn in ieder geval een tweetal kritische kanttekeningen te plaatsen bij de verschuiving van perspectief naar maatschappelijke verantwoordelijkheid en zorg. De eerste betreft dat denken in termen van slachtofferschap niet onproblematisch is voor personen met problematische schulden. Als schulden niet langer iets zijn waar individuen zelf verantwoordelijk voor zijn, maar eerder het product van omstandigheden, dan is de logica van de verzorgingsstaat dat zij niet alleen geholpen *kunnen*, maar vooral *moeten* worden. In plaats van het alleen kijken naar schulden als financieel-technisch gegeven, opent de perspectiefwissel daarmee ook de weg naar het interveniëren in de omstandigheden waarvan wellicht te verwachten valt dat zij zullen leiden tot situaties van problematische schuld. Dit opent de deur voor hulpverlening die diep ingrijpt in de privésfeer van mensen, want eenmaal kijkend met de bril van 'hulp' worden overal gedragspatronen en omgevingsfactoren zichtbaar die de risico's van schuldgedrag zouden kunnen verhogen. Dit creëert voor schuldenaren een steeds verdergaande afhankelijkheid van schuldhulpverlening, omdat deze medewerking vraagt van mensen die toch al het overzicht kwijt zijn vanwege de problematische schuldensituatie waarin zij verkeren en die daardoor helemaal niet goed in staat zijn de grenzen aan te geven van de vrijheden die zij bereid zijn op te geven in ruil voor hulp. Schuldhulpverlening is daardoor in de praktijk geen vrijblijvende 'hulp', maar grijpt diep in en is eenmaal 'binnen' moeilijk meer te begrenzen.

De tweede kanttekening is meer praktisch van aard en gaat over de gevolgen van de rijke variëteit van schuldhulpverleningsinitiatieven. Enerzijds biedt deze variëteit voordelen, bijvoorbeeld doordat zij innovaties voortbrengt die mensen met problematische schulden daadwerkelijk kunnen helpen. Anderzijds biedt deze variëteit ook nadelen. Zo laat het eerder genoemde onderzoek van de Hogeschool van Amsterdam zien dat er in de praktijk weinig uitwisseling is *tussen* de vele projecten. Het zou volgens de onderzoekers helpen als projecten meer van elkaar leren en als ze meer met elkaar samenwerken.³⁵ Want hoe uniek iedere lokale context ook is, er zijn grote overeenkomsten tussen doelgroepen in verschillende gemeentes, wat meer gemeenschappelijk leren en uitwisseling tussen projecten rechtvaardigt. De omvang en de ernst van de problematiek maken immers dat veel mensen gebaat zouden zijn bij een snelle oplossing. Mensen met schulden hebben geen tijd om te wachten tot ook in hun omgeving de slimste aanpak is ontwikkeld. Ze hebben *nu* problemen, waarvoor liever gisteren dan vandaag oplossingen gewenst zijn. De overheid en de ondersteunende partijen hebben de tijd, maar de mensen met schuldenproblematiek niet. Voor hen telt elke dag.

³⁵ Ibid.

Niet alleen financieel, maar vooral ook in termen van stress, gezondheid en welbevinden.

Zo is er dus veel reden om te investeren in effectieve aanpakken van schuldenproblematiek: die het probleem wezenlijk aanpakken, die in de praktijk echt blijken te werken, en waarbij de begrenzing van de aanpak ook onderwerp van bewust gesprek is. Die aanpakken kunnen door processen van experimenteren en innovatie in lokale contexten ontstaan, maar het is daarbij ook belangrijk dat er snelle verspreiding is van eenmaal succesvol en effectief gebleken interventies. Zo kunnen delen van de populatie die *niet* wonen in het ontwikkelgebied van een bepaalde werkzame interventie daar toch zo snel mogelijk baat van hebben. En daarmee blijft hen veel leed bespaard en kunnen ook maatschappelijke kosten waarschijnlijk gereduceerd worden. Het SchuldenlabNL beoogt deze opschalingsinfrastructuur te bieden en heeft nu enkele jaren ervaring opgedaan met het verspreiden van initiatieven en het aan zich binden van nieuwe initiatieven. Het is daarom interessant om te zien hoe een dergelijke infrastructuur voor opschaling van werkzame interventies eruit zou kunnen zien door te kijken op welke wijze deze inmiddels vorm krijgt en heeft gekregen in de praktijk van SchuldenlabNL. Tegelijkertijd moeten we daarbij ook rekening houden met de mogelijkheid dat vormen van opschaling en samenwerking tot vertraging en bureaucratisering kunnen leiden.

3. Van klein initiatief naar groot succes

‘In Nederland heeft elke gemeente andere ideeën over schuldhulpverlening en dat schiet niet op’. Het is eind 2019 en aan het woord is oud-minister Gerrit Zalm, voorzitter van SchuldenlabNL – een initiatief dat een jaar eerder is opgericht en beoogt lokale schuldhulpmethodes die bewezen effectief zijn te verspreiden naar andere gemeentes.³⁶ De aanleiding om het initiatief te starten? Veel gemeenten hebben een eigen schuldhulpprogramma, maar vaak weet niemand goed wat wel en niet werkt. Ondertussen woekert het schuldenprobleem maar voort, terwijl niemand er baat bij heeft. “Wij willen met een groot aantal gemeenten afspreken dat ze minstens één van de effectieve schuldhulpmethodes gaan aanbieden aan hun inwoners. En dat vastleggen in een pact,” aldus Zalm. Met het op landelijk niveau opererende SchuldenlabNL is een opschalingsvehikel in het leven geroepen om deze ambitie te verwezenlijken, met als credo: ‘Nederland schuldenzorgvrij, stad voor stad, stap voor stap.’

SchuldenlabNL is sterk verweven met het Schuldenlab070 van de gemeente Den Haag, waar door publiek-private samenwerkingen nieuwe oplossingen gezocht worden voor armoede en schulden. Onder de paraplu van Schuldenlab070 worden uiteenlopende initiatieven geschaard en opgestart, waaronder het Jongeren Perspectief Fonds en Collectief Schuldregelen. In het essay *‘Wie neemt de schuld? Over de aanpak van problematische schulden’* (2018) schreven we al uitgebreid over de ontwikkelingen in de gemeente Den Haag. Eén van de vragen die destijds speelde bij Schuldenlab070 was: hoe bestendigen we projecten die beginnen als innovatief idee? Hoe zorgen we dat dit duurzame oplossingen worden? De initiatiefnemers van Schuldenlab070 besluiten om een landelijk opererend schuldenlab op te richten, als opschalingsinfrastructuur voor werkzame interventies. Een infrastructuur die niet gericht is op *nieuwe* experimenten en innovaties, maar op het verder brengen van succesvol gebleken initiatieven, zodat deze bestendigd en opgeschaald worden. Anders gezegd: een *opschalingsvehikel* voor lokaal geboren initiatieven die effectief en succesvol zijn. Dat vehikel is onder de naam SchuldenlabNL vervolgens van start gegaan.

Actief ruimte creëren voor ‘uitproberen’ is in het publieke domein een groeiende praktijk. In verschillende bewoordingen krijgt deze ruimte gestalte,

³⁶ Waterval, 2019.

variërend van ‘pilots’ tot ‘proeftuinen’, en van ‘broedplaatsen’ tot ‘labs’ en ‘garages’. Een strategie van experimenteren maakt het mogelijk op kleine schaal nieuwe ideeën en oplossingen uit te proberen en ervan te leren waardoor innovaties kunnen ontstaan. Zonder vooraf eindeloos te bestuderen hoe het complexe en omvangrijke probleem precies in elkaar steekt, kunnen samenwerkende partijen zo in specifieke situaties bekijken wat werkt en wat niet en kunnen zij bepalen waardoor dat dan komt. Vanwege de kleinschaligheid kunnen zij daarnaast onderweg eenvoudig bijsturen. En wanneer iets op kleine schaal succesvol blijkt, kan het een bewuste strategie zijn om het kleine initiatief – het experiment – naar een grotere schaal en vaak ook naar andere contexten te vertalen: de opschaling.

Toch is dit in de praktijk nog niet zo eenvoudig. Opschalen blijkt vaak complexer dan het vergroten en verspreiden van in experimenten succesvolle initiatieven.³⁷ Dit geldt ook voor SchuldenlabNL. In dit hoofdstuk doen we verslag van de gesprekken die we met betrokkenen hebben gevoerd over SchuldenlabNL en initiatieven die hieraan verbonden zijn. We bespreken hoe SchuldenlabNL zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en om begrip te krijgen van de opschaling door SchuldenlabNL beschrijven we drie initiatieven. Bij ieder initiatief brengen we in kaart hoe er binnen de initiatieven wordt nagedacht en gewerkt aan opschaling, wat de rol van SchuldenlabNL is en leggen we de spanningen bloot die bij het opschalen spelen.

3.1 De praktijk van opschalen

SchuldenlabNL

In augustus 2018 wordt duidelijk dat Hare Majesteit de Koningin op 14 november, dus drie maanden later, tijd heeft om de opening van SchuldenlabNL bij te wonen. Dergelijke koninklijke aandacht voor een oprichtingsevenement is een bijzondere kans. Het betekent alleen wel dat de ‘klok tikt’. SchuldenlabNL is dan nog slechts een idee en er wordt in drie maanden tijd dan ook veel werk verzet door slechts een handjevol mensen om SchuldenlabNL het levenslicht te laten zien. Zo vragen zij een relatief kleine subsidie aan bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), dat deze ook toekent. Tevens zoeken zij een bestuur aan waarbij in de persoon van oud-minister Gerrit Zalm een herkenbare en stevige voorzitter wordt gevonden. Omdat het Jongeren Perspectief Fonds (JPF) goed loopt in SchuldenlabNL wordt dat geselecteerd als eerste op te schalen initiatief, gevolgd door het Sociaal Hospitaal (SOHOS, later Doorbraakmethode). Als net op tijd de teksten zijn geschreven en ook een introfilmpje gereed is,

37 Schulz, Ophoff, Huiting, Vermaak, Scherpenisse, Van der Steen & Van Twist, 2020.

wordt op 14 november 2018 daadwerkelijk het SchuldenlabNL gelanceerd. De locatie is Madurodam. Op het podium staan naast de koningin, de betrokkenen van het SchuldenlabNL en de minister van SZW, bestuurders en vertegenwoordigers van zowel publieke organisaties als private partijen: de Nederlandse Vereniging van banken, de ING, de Rabobank, Achmea, CZ, PostNL, de VNG, verschillende gemeenten (o.a. Utrecht, Amsterdam, Almere en Den Haag), de NVVK, het CAK, EY, het Instituut voor Publieke Waarden, Rebel Group consultancy, Society Impact, Alles is gezond en de ministeries van BZK en VWS. Tot slot zijn er ook de initiatiefnemers van de eerste twee initiatieven die onder de paraplu van SchuldenlabNL vallen: het JPF en de Doorbraakmethode. Zo symboliseert het podium op die dag ook de kern van de aanpak: *it takes a village to solve debt*. Alleen door intensieve en gecoördineerde actie van een veelheid aan partijen zijn problematische schulden goed aan te pakken en op te lossen.

Hoewel het SchuldenlabNL na de lancering op 14 november 2018 een feit is, heeft de organisatie nog weinig slagkracht. In de woorden van initiatiefnemer Harchaoui: *“Had je een plan van aanpak? Nee. Had je een strategie? Nee. Had je een visiedocument? Nee. Had je geld? Nee. Had je goede mensen? Nee. Alles wat je doet om up en running te zijn, de organisatiekant, was totaal niet georganiseerd.”* Maar terwijl het nog aan allerlei zaken ontbreekt, heeft het SchuldenlabNL één ding dat cruciaal is voor opschaling wel: een *goed verhaal*. Inmiddels vallen niet twee, maar acht initiatieven onder het SchuldenlabNL én er zijn op tal van plekken lokale schuldenlabs gestart. *“We schalen op, samen en dankzij vele partners. We breiden ons netwerk uit, niet in de laatste plaats met steeds meer gemeenten”*, stelt Gerrit Zalm in het verslag *3 Jaar SchuldenlabNL*. *“Samen met het sterk groeiende netwerk van inmiddels 240 gemeenten en 7 lokale schuldenlabs, private en andere publieke partners en uiteraard de succesvolle initiatieven bouwen we aan een infrastructuur waarmee we steeds meer mensen kunnen bereiken en helpen.”* De inzet van SchuldenlabNL voor de opschaling van deze verschillende initiatieven bestaat uit erover schrijven en pitchen, zorgen dat er een website komt, contact opnemen met de G40, en het organiseren van interessante bijeenkomsten om partijen te enthousiasmeren en ze *“in het ‘pact’ te naaien”*. De concrete invulling van hoe deze manier van werken vervolgens handen en voeten krijgt, laat zich slecht vangen in een beschrijving, maar duidelijk is dat ‘tactiek’ een grote rol speelt. SchuldenlabNL speelt met tijd, planning en timing, bijvoorbeeld door goed na te denken over wanneer het (mogelijke) partners op de hoogte stelt van events waar de organisatie niet kan ontbreken. Het is daarbij belangrijk om partijen aan de top en aan de voet bij elkaar te brengen en bij hen een gezamenlijke *sense of urgency* te creëren organiseren. Daarin zet SchuldenlabNL sterk in op het enthousiasmeren, verleiden en aanmoedigen van partijen om initiatieven van SchuldenlabNL te ondersteunen en over te nemen.

Accreditatie: een ‘intake opschaling’ als poort tot SchuldenlabNL

In samenwerking met Deloitte onderzoekt SchuldenlabNL de impact van schuldhulpverleningsinitiatieven. Toch creëert dit meteen ook een probleem: een dergelijke impactmeting is namelijk niet van de één op de andere dag gedaan en daarnaast kan er pas echt impact gemeten worden als een initiatief voor langere tijd loopt. Zeker nu de naamsbekendheid van het SchuldenlabNL toeneemt en initiatieven vaker zelfstandig contact opnemen met SchuldenlabNL, is het volgens betrokkenen soms lastig om te bepalen welke initiatieven daadwerkelijk kansrijk zijn en daarmee – vooruitlopend op een impactmeting – alvast onderdeel kunnen worden van de portefeuille van SchuldenlabNL. Om hierin te voorzien en tegelijkertijd om ‘willekeur’ te voorkomen werkt het SchuldenlabNL met wat één van de betrokkenen noemt een ‘light effectmeting’ via een kader als accreditatieproces.

Het accreditatiekader betreft een vragenlijst met de titel ‘checklist intake opschaling schuldhulpmethode’ die initiatieven moeten invullen en waarover het SchuldenlabNL vervolgens met hen in gesprek zal gaan. Het gaat om vragen over A) *de missie en visie* (o.a. ‘Hoe draagt uw interventie bij aan een schuldenzorgvrij Nederland?’ En ‘Hoe verbetert uw interventie het (concrete) perspectief van mensen?’), B) *de interventie* (o.a. ‘Wie voert de interventie uit?’ En ‘Is de interventie nieuw in soort/uitvoering/thema? Zo ja, waarin verschilt het van bestaande aanpakken?’), en C) *de maatschappelijke kosten-/batenanalyse* (o.a. ‘Wat kost de interventie?’ En ‘Hoeveel verwacht de ondernemer met deze interventie te besparen en bij wie? Zo ja, op welke kostenposten (uitkeringen, awbz, zvw, etc.) en hoe wordt/is dit gemeten?’).

Als SchuldenlabNL na het doorlopen accreditatieproces voldoende vertrouwen heeft in een initiatief, kan het initiatief worden opgenomen in de portefeuille en gaat SchuldenlabNL samen met het initiatief in gesprek om te kijken hoe opschaling het beste kan worden vormgegeven en ondersteund.

Box 3.1 – Het accreditatieproces van SchuldenlabNL voor veelbelovende initiatieven

Het opschalen van succesvolle initiatieven gaat niet zonder slag of stoot, horen we in gesprekken. De overgang van een nieuw en innovatief initiatief naar een gevestigde praktijk is niet gemakkelijk. Harchaoui beschrijft: “Je hebt een goed idee, krijgt subsidie, misschien nog een keer. En dan wordt ineens van het initiatief verwacht dat het z’n eigen broek ophoudt, terwijl geen voorwaarde van de subsidie was dat er gewerkt werd aan duurzame financiering.” Het inzetten op opschalen lijkt bovendien ook op gespannen voet te staan met de wens van innovatie: het overnemen en implementeren van initiatieven van elders sluit dan niet aan bij de ambitie van gemeenten om in hun eigen lokale context nieuwe praktijken te ontwikkelen. In de woorden van Harchaoui: “Je wilt

massa maken, maar gemeenten willen het op hun eigen manier doen. Maar je kunt knelpunten alleen oplossen als je het met zijn allen doet. Bovendien doen gemeenten zichzelf dan tekort; het is makkelijker om geld op te halen voor iets dat je kunt opschalen, maar dat lukt niet als gemeenten in hun uppie bezig zijn”. SchuldenlabNL merkt ook dat publiek-private samenwerkingen niet vanzelfsprekend tot stand komen. Gemeenten zijn gewend om opdrachtgever te zijn en te financieren, terwijl SchuldenlabNL juist in wil zetten op gelijkwaardige samenwerkingen, waarin gezamenlijk wordt gezocht naar innovatieve oplossingen.

Het Jongeren Perspectief Fonds (JPF)

Een van de initiatieven van het eerste uur is het JPF, ontwikkeld door (publieke en private partners in) Schuldenlab⁷⁰. Jongeren komen vaak niet in aanmerking voor een regulier schuldsaneringstraject, omdat ze geen of niet voldoende aflossingscapaciteit hebben. Om te voorkomen dat jongeren met schulden blijven zitten en daarmee geen toekomstperspectief hebben, is in 2017 in Den Haag het Jongeren Perspectief Fonds (JPF) opgericht. In 2016 is eerst een pilot gedraaid, om te kijken of een aanpak met een publiek-privaat fonds van toegevoegde waarde zou zijn. Al tijdens het draaien van die eerste pilot melden zich andere gemeenten: zij willen ook een soortgelijke aanpak ontwikkelen. De gemeente Den Haag verzorgt werkbezoeken, en vertelt over het JPF op congressen en symposia. Ook sommige jongeren die meedoen delen hun ervaring: er is een poule van ‘JP ambassadeurs’ opgericht waarin enkele jongeren vanuit ervaringsdeskundigheid door interviews te geven en op andere manieren mee te doen hun verhaal delen.

Uiteindelijk schrijft de gemeente een handleiding om opgedane kennis en ervaring te delen met andere gemeenten. In de handleiding wordt beschreven wat er bij het JPF komt kijken, van aanmelding en selectie van jongeren tot het opzetten van de schuldregeling en de trajectbegeleiding. Ook worden in de handleiding randvoorwaarden genoemd: zo is er (bestuurlijk) draagvlak nodig, moet de juiste ICT-infrastructuur worden georganiseerd, maar ook wordt meegegeven dat de werkinstructies voor de begeleiding van jongeren niet bepalend, maar enkel richtinggevend moeten zijn.³⁸ In de handleiding wordt ook nog meegegeven dat, hoewel het begrijpelijk is dat gemeenten eigen accenten willen leggen, er ook aspecten zijn die spelen in alle gemeenten. Bovendien zijn er ook landelijke spelers, zoals de belastingdienst, verzekeraars en telecom partijen. Wat gemeenten implementeren, moet dan wel herkenbaar zijn als ‘JPF-aanpak’. Daarbij horen sleutelementen zoals het bieden van trajectbegeleiding, het bieden van schuldsanering en het inzetten van een

³⁸ Gemeente Den Haag, 2018.

maatschappelijke stage als (onderdeel van) de tegenprestatie die jongeren moeten leveren.

Het JPF loopt in Den Haag nu zo'n vijf jaar en economisch evaluatieonderzoek schetst het beeld dat JPF in een aantal opzichten een succesvolle manier is om jongeren te helpen.³⁹ De aanpak levert bij verschillende partijen een geschatte besparing op van €11.000,- per jongere voor de gemeente. En voor de jongeren levert het JPF traject niet alleen op het terrein van schulden resultaten op (bij 66% van de jongeren is het schuldsaneringskrediet afgelost en 95% van de jongeren bouwt achteraf geen nieuwe achterstanden op), maar ook op andere terreinen boeken ze vooruitgang (bijvoorbeeld op het gebied van werk en inkomen). Het onderzoek naar het JPF laat tegelijkertijd ook zien dat er nog ruimte is voor verbetering en doorontwikkeling; dakloze jongeren hebben vaak ook na het JPF geen dak boven hun hoofd, niet alle jongeren betalen hun schuldsaneringskrediet af en zo zijn er nog allerlei problemen en kwesties die met de interventie niet of maar beperkt worden aangepakt.

Met het effectonderzoek in de hand gaat SchuldenlabNL actief het land in om het JPF ook op andere plekken te introduceren. De rol van SchuldenlabNL wordt vooral gezien in het zichtbaar en bekend maken van het JPF. Een betrokkene van het JPF zegt daarover: *“Ze zorgen op de juiste plekken dat het begrip valt: politiek en bestuurlijk, maar ook in het koningshuis. Daar zijn ze onwijs goed in”*. Zo lukt het SchuldenlabNL om op veel plekken en op de plekken waar politiek en bestuurlijk besluiten worden genomen het JPF in beeld te brengen. Dat vergroot de kans op inzet van het JPF in de betreffende gemeenten. Hierin ligt volgens geïnterviewden de grootste kracht van SchuldenlabNL: het organiseren van aandacht voor het vraagstuk én voor effectieve interventies die gemeenten daartoe kunnen inzetten.

Vervolgens is het, zo vertellen geïnterviewden, voor gemeenten wel vaak zoeken naar wat er precies moet gebeuren. Er is een handleiding (opgesteld door de gemeente Den Haag), maar die is niet altijd toereikend en up-to-date: *“JPF is een beweging, die is ingestoken op het idee van samenwerken, jongeren helpen en het idee pluggen. Maar om het te doen en er ook kosten mee te besparen, daarvoor heb je hele praktische dingen nodig. Wat moet er bijvoorbeeld in het administratieve schuld hulpsysteem worden aangepast om het JPF te kunnen doen? Of hoe stel je een samenwerkingsovereenkomst op tussen partijen?”*. SchuldenlabNL is geen organisatie die de boel komt overnemen, of die gemeenten eenvoudigweg bij de hand neemt om de bestelde interventie uit te rollen.

³⁹ Van Logtestijn, Van Jeveren & Spinder, 2021.

Tegelijkertijd staat de ontwikkeling ook allerm minst stil. Inmiddels is er bij Stichting JPF ook aandacht en capaciteit voor ‘implementatievragen’ die leven bij gemeenten. De Stichting zet ook in op het uitwisselen van kennis en ervaring tussen gemeenten, om zo de belangrijke praktische kwesties te lijf te kunnen gaan en zo de kans op soepele introductie en snellere en betere hulp te vergroten. Ook dat werkt op zichzelf goed. Maar, de capaciteit van de Stichting is niet eindeloos. En net als SchuldenlabNL heeft ook Stichting JPF geen verdienmodel. Dat roept de vraag op hoever opgeschaald kan worden: hoeveel gemeenten kan Stichting JPF ondersteunen? En welke precies? Hoeveel gemeenten kunnen er per jaar bijkomen? Vooralsnog lijken er geen duidelijke antwoorden te zijn op deze vraag. Dat brengt het risico met zich mee dat het opschalen van JPF de Stichting boven het hoofd kan groeien. Enthousiasme en goodwill kunnen een boost geven, maar daarmee is het Jongeren Perspectief Fonds en de daarbij horende aanpak nog niet opgeschaald.

De Doorbraakmethode

Eén van de redenen waarom de aanpak van problematische schulden zo lastig blijkt, is dat schuldenproblematiek vaak ‘slechts’ één van de problemen is waar personen of huishoudens mee te maken hebben. De Doorbraakmethode richt zich op dergelijke multi-probleem-huishoudens, waar reguliere hulptrajecten vaak beperkt verschil maken en de maatschappelijke kosten hoog zijn. Gemiddeld bedragen de maatschappelijke kosten voor een multi-probleemgezin €104.000,- per gezin per jaar. Terwijl de gefragmenteerde schuldhulpverlening voor dat geld de gezinnen weinig tot geen vooruitgang biedt.⁴⁰ Gezinnen blijven tegen hoge maatschappelijke kosten ‘hangen’ op precies hetzelfde niveau, in dezelfde ellendige situatie. De Doorbraakmethode focust op het doorbreken van de op elkaar inwerkende patronen die gezinnen in hun problemen gevangen houden. Een zogenaamd ‘doorbraakteam’ van vertegenwoordigers van alle betrokken partijen maakt samen met het gezin één maatwerkplan. Het traject vervangt de waaier aan hulpverleners die bij multi-probleemgezinnen over de vloer komen en geeft het gezin zoveel mogelijk zelf de regie over de aanpak. Onderzoek uit januari 2020 laat zien dat de Doorbraakmethode inderdaad maatschappelijke meerwaarde oplevert die de kosten fors overstijgt.⁴¹ De aanpak is goed voor individuele gezinnen én voorkomt maatschappelijke kosten.

De Doorbraakmethode is een initiatief van het Instituut voor Publieke Waarden. De personen achter de Doorbraakmethode waren indertijd ook betrokken bij de oprichting van Schuldenlabo70. De Doorbraakmethode is

⁴⁰ Schuldenlabo70, z.d.

⁴¹ De evaluatie betreft het Sociaal Hospitaal, ofwel SOHOS, zoals het oorspronkelijke initiatief van het Instituut voor Publieke Waarde heet. De aanpak van het SOHOS wordt later doorontwikkeld tot de Doorbraakmethode.

één van de initiatieven die vanaf het begin deel van het aanbod van SchuldenlabNL was. *“We hebben een gedeelde missie, dus we houden elkaars kansen ook in de gaten. Opschaling en succes kent vele vaders en moeders.”* Als er bijvoorbeeld een nieuw lokaal Schuldenlab geopend wordt, wordt de Doorbraakmethode voorgesteld als een van de initiatieven om mee te starten. En andersom, als er ergens een individuele vraag is naar de Doorbraakmethode dan wordt ook SchuldenlabNL in beeld gebracht. Als een initiatief zoals de Doorbraakmethode uiteindelijk bij een gemeente wordt uitgerold, wordt de rol van SchuldenlabNL kleiner. Dat horen we niet alleen bij de Doorbraakmethode, maar ook bij andere initiatieven. De individuele interventie krijgt dan de volle aandacht, terwijl het bredere palet van SchuldenlabNL daarmee naar de achtergrond en soms geheel uit beeld verdwijnt. Er is echter bij geïnterviewden wel behoefte aan een rol van SchuldenlabNL ook als voor een bepaalde interventie gekozen is. SchuldenlabNL zou dan bijvoorbeeld meer kunnen doen in de implementatiefase. Bijvoorbeeld door kennisuitwisseling tussen gemeenten, of door monitoring van het verloop van initiatieven.

Ook het opschalen van de Doorbraakmethode zelf is interessant. Toen de Doorbraakmethode bij de gemeente Den Haag een succes bleek, is een scenario gemaakt: wat als we de doorbraakmethode op andere plekken gaan introduceren? Wat als we dat tien keer doen? Wat als we dat honderd keer doen? Door deze verschillende scenario's uit te werken, werd duidelijk dat er een organisatie met een miljoenenbegroting nodig zou zijn, tenzij de methode overdraagbaar gemaakt zou worden. Wanneer deze met andere woorden niet *uitgerold* zou worden, maar door anderen zou worden *overgenomen*. Er is gekozen voor dit laatste. De Doorbraakmethode is van het Instituut van Publieke Waarden (IPW). Door een boek te schrijven en een digitale leeromgeving te bouwen, is het een schaalbaar project geworden waarmee anderen zelf aan de slag kunnen. IPW komt de methode niet brengen, anderen kunnen die 'ophalen' en zelf invoeren. Wel worden er door IPW bijvoorbeeld trainingen gegeven aan professionals. In coronatijd kreeg de Doorbraakmethode een boost, omdat op Rijksniveau gezocht wordt naar manieren om de verwachte stijging van schulden aan te pakken. Zodoende hebben Rijk en gemeenten afspraken gemaakt over een verdere inzet van de Doorbraakmethode. Dat betekent echter niet vanzelf dat alle gemeenten daadwerkelijk betrokken zijn. *“Je kan niet iets in Nederland uitrollen, bij elke gemeente moet je opnieuw beginnen en aanhaken op de lokale structuur. Dat is helemaal prima, maar duurt wel lang”*. Een nationale afspraak over brede inzet in gemeenten betekent in dat opzicht nog niet dat alle gemeenten tot inzet over gaan. In de praktijk is het nog steeds aan individuele gemeenten wat ze precies met een dergelijke methode doen, of ze er mee aan de slag gaan en op welke schaal ze dat doen.

De Plinkr Hub

Recentelijk is een nieuw initiatief toegevoegd aan het portfolio van SchuldenlabNL: de Plinkr Hub van de sociale onderneming Plinkr. Na het doorlopen van het accreditatieproces bij SchuldenlabNL, is de Plinkr Hub één van de initiatieven geworden die SchuldenlabNL probeert te introduceren op andere plekken. Plinkr kent een andere oorsprong en groei dan bijvoorbeeld het JPF of de Doorbraakmethode, die ontstaan zijn uit de publiek-private samenwerkingen bij Schuldenlab070. Plinkr is een sociale onderneming, die met de Plinkr Hub een product aanbiedt waarmee mensen die uit beschermingsbewind komen, leren om financieel weer op eigen benen te staan. De hub biedt een centrale plek waar bewindvoerders met cliënten en een coach focussen op financiële redzaamheid, met als streven deze te versterken in zes maanden. Door aan te sluiten bij SchuldenlabNL hoopt Plinkr samen met de andere initiatieven meer impact te kunnen hebben. Een respondent stelt: *“Het zijn allemaal puzzelstukjes, die je in elkaar kunt klikken zodat je een ecosysteem hebt waarmee we een enorme impact kunnen hebben om schulden te verminderen.”*

Omdat Plinkr een andere oorsprong kent dan de andere initiatieven van SchuldenlabNL, heeft het een eigen kijk op duurzame groei en opschaling. Plinkr is gestart vanuit een incubator programma, dus als *start up*. Vanuit dat perspectief draait opschalen om de vraag hoe duurzame groei te realiseren en vast te houden is: het tempo moet hoog zijn, maar niet hoger dan wat vanuit optiek van personeel en de capaciteit van ICT-systemen is bij te benen. Bij deze manier van kijken ligt de focus op het door middel van opschaling optimaliseren van het bedrijfsmodel: opschaling heeft hier nadrukkelijk een bedrijfseconomisch doel.

Voor Plinkr is de samenwerking met SchuldenlabNL interessant, omdat dit mogelijkheden biedt om op meer plekken aan tafel te komen en het netwerk en de kennis die aanwezig is over het sociaal domein en maatschappelijke problematiek te benutten. Andersom is het perspectief op opschaling van Plinkr ook voor SchuldenlabNL interessant. Plinkr ziet de samenwerking als manier om gezamenlijk een grote impact te hebben. Overigens wordt de gezamenlijke impact van de onder SchuldenlabNL vallende initiatieven (nog) niet gemeten. Daar ziet Plinkr nog een kans: het is een manier om te laten zien dat de initiatieven niet alleen individueel impact hebben, maar dat het combineren van initiatieven ook meer kan opleveren.

Lokale schuldenlabs

Hoewel het verschilt hoe initiatieven uiteindelijk bij SchuldenlabNL komen, spelen in veel gevallen lokale schuldenlabs een belangrijke rol. Door de publiek-private samenwerkingen binnen zo'n lab ontstaan nieuwe initiatieven.

Schuldenlabo70, het eerste en daarmee ook het oudste Schuldenlab, spant de kroon wat betreft het ontstaan van initiatieven (denk bijvoorbeeld aan het JPF en Collectief Schuldregelen). ‘Bij het opschalen en structureel maken van wat als experiment of innovatie begint, hoort een andere samenwerking’, schreven we in ons essay over Schuldenlabo70. Schuldenlabo70 kent sinds kort een nieuwe vorm: het is ondergebracht bij de gemeente. Daar positioneert het zich als plek waar innovaties het levenslicht zien en waar via pilots onderzocht wordt of de bedachte innovaties ook levensvatbaar zijn. Er wordt ook, op voorhand, nagedacht over het op te zetten initiatief, zodat als pilots eenmaal draaien onderzocht kan worden of de beoogde uitkomsten wel worden behaald. Daarbij draait het om de vraag: draagt deze innovatie bij aan het tegengaan van schulden en armoede? Dat maakt dat er bij Schuldenlabo70 ook nagedacht wordt over opschaling. Wat gebeurt er met een innovatie als deze na eerste pilots succesvol blijkt en daarna onderdeel wordt van reguliere werkprocessen? Wat is dan succesvol, en waar liggen verbeterpunten? Juist ook als pilots “de boze buitenwereld” ingaan, kan er veel geleerd en verbeterd worden. Eigenlijk vindt dan pas de echte test plaats. Een JPF kan bijvoorbeeld succesvol zijn voor de eerste groep jongeren in de pilot, maar als er aan het JPF ook jongeren kunnen deelnemen met complexe problematiek, blijft de aanpak dan nog overeind? In termen van opschalen is het dus van belang om projecten ook te volgen als ze zich in de lokale context verder ontwikkelen. *“Het kritisch kijken naar wat succescriteria zijn die een pilot moet hebben, is een stap die gemeentebreed én nationaal gemaakt mag worden,”* zo licht een respondent van het Schuldenlabo70 toe.

Schuldenlabo70 heeft sinds 2016 navolging gekregen. Eén van de meest recente lokale schuldenlabs betreft het SchuldenlabMVS. In Schiedam wordt in 2016 een motie aangenomen om ook een lokaal schuldenlab te starten. Aanvankelijk zijn er geen financiële middelen beschikbaar, maar eind 2020 komt er toch ruimte (door extra middelen in verband met de coronacrisis). De gemeente Schiedam werkt voor verschillende taken in het sociaal domein, waaronder schuldhulpverlening, samen met de gemeenten Maassluis en Vlaardingen in het participatiebedrijf *Stroomopwaarts*. Een schuldenlab zou bij Stroomopwaarts ondergebracht kunnen worden, maar dan moeten wel alle drie de gemeenteraden er enthousiast over zijn. Dat is het geval. Naast financiële middelen is er dus ook politieke steun. Maar, daarmee is er nog geen schuldenlab. Aan de feestelijke lancering op 30 november 2021 SchuldenlabMVS in aanwezigheid van koningin Máxima ging een zoekende en soms rommelige fase vooraf. SchuldenlabNL speelt in deze aanloopfase een belangrijke rol: het weet burgemeesters en wethouders te enthousiasmeren, te wijzen op mogelijke subsidies en zet het netwerk in om partijen te betrekken. Tegelijkertijd was het zoeken: wie moest wat gaan doen, wie moest bij welke overleggen zijn, wie moest wanneer in actie komen? Worden binnen

de gemeentelijke organisaties de juiste personen wel genoeg betrokken (naast bestuurlijke betrokkenheid)?

Na de feestelijke lancering is SchuldenlabNL niet uit beeld verdwenen: SchuldenlabNL neemt zitting in de programmaraad en het bestuur van SchuldenlabMVS. Om voor partners, waaronder dus SchuldenlabNL, inzichtelijk te maken hoe het met de initiatieven gaat, wordt er ook gesproken over monitoren en het laten zien van resultaten. SchuldenlabNL benadrukt het belang van het zichtbaar maken van impact, maar lokale schuldenlabs hebben ook aangegeven hierbij ondersteuning te willen van SchuldenlabNL. SchuldenlabMVS richt zich in eerste instantie op het implementeren van initiatieven van elders, zoals de Doorbraakmethode en Collectief Schuldregelen. De ambitie is om uiteindelijk ook eigen innovaties te ontwikkelen. Een betrokkene stelt: *“De ultieme droom is dat als je iets nieuws bedenkt wat lokaal goed is, het in de hele regio of zelfs in het hele land kan worden gedaan.”*

Bovenstaande beschrijvingen laten zien dat lokale schuldenlabs ontstaan uit de behoefte de aanpak van schulden en armoede te versterken. Tegelijkertijd zien we ook een groot verschil tussen schuldenlabs. Niet alleen in ‘leeftijd’, maar ook in ambitie: waar Schuldenlab070 vooral in stelling wordt gebracht om nieuwe innovatieve initiatieven te starten (en daarmee niet gericht is op het overnemen van initiatieven van elders), zet SchuldenlabMVS in eerste instantie juist in op het adopteren van initiatieven van elders. Wel spelen voor beide labs cruciale vragen rondom opschaling. Voor beide labs geldt het belang van goede monitoring en inzicht geven in de impact van initiatieven. Voor Schuldenlab070 spelen vragen als: hoe richten wij een pilot zo in, dat we goed kunnen onderzoeken of deze succesvol is? En: wat zijn succes- en verbeterpunten op het moment dat een initiatief in de “boze buitenwereld” zich staande moet houden? Voor MVS spelen eerder vragen als: hoe vertalen we initiatieven van elders naar hier? Hoe bouwen we een structuur om deze initiatieven goed te laten landen?

3.2 Conclusie

SchuldenlabNL en de initiatieven die hierbij zijn aangesloten kennen elk een eigen opschalingsverhaal. De gesprekken hierover laten ons zien voor welk opschalingsmechanisme is gekozen en laten ook zien welke kansen en uitdagingen dit biedt. We geven een overzicht.

	OPSCHALINGSVERHAAL	OPSCHALINGSMECHANISME
<i>SchuldenlabNL</i>	SchuldenlabNL heeft een netwerk opgezet, gericht op het opschalen van succesvolle initiatieven. Het opschalen van initiatieven gaat niet zonder slag of stoot: de overgang van nieuw initiatief naar gevestigde praktijk is niet gemakkelijk. Bovendien lijkt de wens om te innoveren op gespannen voet te staan met het streven naar opschaling.	Initiatieven opschalen en introduceren op nieuwe plekken door nieuwe partijen aan te sluiten en te enthousiasmeren.
<i>JPF</i>	Na successen in Den Haag verspreidt JPF zich over het land; er is op veel plekken enthousiasme om met het JPF aan de slag te gaan. Er is een handleiding, maar gemeenten zijn zoekende naar hoe JPF geïmplementeerd kan worden. Stichting JPF richt zich op het beantwoorden van implementatievragen, maar de vraag is hoeveel gemeenten de stichting kan ondersteunen.	JPF zichtbaar en bekend maken bij gemeenten, zodat JPF op zo veel mogelijk plekken wordt opgezet. Ondersteuning bieden bij de implementatie, door een handleiding en advies.
<i>Doorbraak-methode</i>	Het uitwerken van verschillende scenario's laat zien dat de Doorbraakmethode als project opschalen een omvangrijke organisatie vraagt. Daarom wordt gekozen om een methode te ontwikkelen die overdraagbaar is: met een boek, een leeromgeving en trainingen. Naast het overdraagbaar maken van de methode, blijft het wel nodig om de aansluiting met een lokale context te maken.	Een overdraagbare methode ontwikkelen en aansluiting zoeken bij een lokale context; de methode niet zelf actief implementeren, maar de methode voor anderen zelf te doen maken.
<i>Plinkr Hub</i>	Opschalen draait voor Plinkr om de vraag hoe duurzame groei te realiseren en vast te houden: dat gaat primair om de groei die de onderneming bij kan benen. De ambitie is om door aan te sluiten bij SchuldenlabNL meer impact te hebben.	Een specifieke tool geleidelijk maar gestaag opschalen, zodat het voor de organisatie en de techniek beheersbaar blijft.

	OPSCHALINGSVERHAAL	OPSCHALINGSMECHANISME
<i>Lokale Schuldenlabs</i>	Lokale schuldenlabs zijn een belangrijke schakel tussen innoveren en opschalen. In samenwerkingen kan nagedacht worden over mogelijke nieuwe innovaties, maar de labs kunnen ook de landingsbaan zijn voor initiatieven van elders. Lokale labs verschillen hierin ook .	Lokaal een entiteit opzetten, die vanuit de lokale context en vraag de portfolio aan mogelijke interventies van schuldenlab kan inzetten of aantrekken.

Tabel 3.1 – Opschalingsverhalen en mechanismen

Er wordt in Nederland volop nagedacht over ideeën en aanpakken voor armoede en schulden. Uit de vele initiatieven die worden opgezet zijn er nu acht door SchuldenlabNL omarmd. De analyse van de Doorbraakmethode, het JPF en de Plinkr Hub laat zien dat experimenten niet zomaar als kant-en-klaar pakket verspreid kunnen worden. Omdat het om innovatieve aanpakken gaat, blijft het ook belangrijk om lokale initiatieven te blijven monitoren, zodat de benodigde bijsturing of verbetering mogelijk blijft. Ook op plekken waar het initiatief als iets nieuws binnenkomt, is aandacht nodig voor de implementatie ervan. Iemand moet zich dus inzetten voor het actief verder brengen van het initiatief in de lokale context. Dat kan door lokale schuldenlabs gebeuren, maar ook door anderen. Bij Plinkr Hub en ook de Doorbraakmethode speelt mee dat hier een sociale onderneming achter de initiatieven zit, die een prikkel heeft om zich voor verdere implementatie in te zetten. Voor andere initiatieven is een dergelijke partij er niet. Voor het JPF is de Stichting JPF in stelling gebracht en er is inmiddels een handleiding. Maar het is de vraag of dat toereikend is. Het lukt goed om op veel verschillende plekken in het land enthousiasme te krijgen voor initiatieven, maar het goed borgen van lopende initiatieven vraagt nog aandacht. Verspreiden is makkelijker dan het lokaal verder brengen, goed laten landen en inbedden van werkpraktijken. De vraag wie die handschoen opneemt lijkt van groot belang.

Het inbedden lijkt niet de belangrijkste kracht van SchuldenlabNL. Bij de drie initiatieven valt op dat het SchuldenlabNL vooral een rol speelt bij het *enthousiasmeren* van gemeenten. Zodra een gemeente ‘om’ is en één van initiatieven wil implementeren, doet SchuldenlabNL een stap terug. Wellicht zou SchuldenlabNL ook een rol van betekenis kunnen spelen bij het ‘verdiepen’ van de projecten. Bijvoorbeeld door te ondersteunen bij het verbeteren van initiatieven, door kennisuitwisseling en door monitoring om te zien waar verbetering mogelijk/nodig is. Daarnaast kan SchuldenlabNL faciliteren dat initiatieven van elkaar leren, zodat ze elkaar meer kunnen versterken.

Ook dat kan een ‘opschalingsactiviteit’ zijn. In het volgende hoofdstuk zullen we de mogelijke toegevoegde waarde van SchuldenlabNL als opschalings-infrastructuur verkennen.

4. SchuldenlabNL: een volgende stap

Het is 7 juni 2022. Het ING gebouw Cedar te Amsterdam stroomt langzaam vol. Op grote schermen wordt goed zichtbaar waarvoor mensen zijn gekomen: de foto's, de slogan en het logo maken duidelijk dat hier een evenement van SchuldenlabNL gaande is. Reden voor het evenement? Het sluiten van pact II, als opvolger van het eerste pact van publieke en private partijen die krachten bundelen om schulden en armoede terug te dringen. Wie dichterbij komt, ziet nog meer banners en logo's verschijnen, acht om precies te zijn. Alle acht initiatieven die aangesloten zijn bij SchuldenlabNL presenteren zich. Bij elk initiatief staat een landkaart, waar blauwe bolletjes laten zien in welke gemeente het initiatief al is geland. Bij de Doorbraakmethode kleurt de kaart behoorlijk blauw, terwijl voor andere initiatieven, zoals het Jongerenperspectieffonds en 'Hoe word je rijk?' de blauwe bolletjes een stuk dunner gezaaid zijn.

Later die middag nemen alle initiatieven en diverse betrokken partijen het woord. Gevraagd wordt naar de opschaalplannen. De Nationale Schuldhulproute wil alle gemeenten aangesloten hebben bij de route én wil door de verbinding te leggen met de Voorzieningenwijzer doelgroepen lokken door ze snelle winsten te geven (zoals 'u heeft recht op huurtoeslag'). Plinkr Hub gaat zich op verzoek van aangesloten gemeenten naast bewindvoering ook richten op budgetbeheer en op de ontwikkeling van een tool voor statushouders. 'Hoe word je rijk?' dat al tien jaar lesgeeft op met name Amsterdamse MBO-scholen, hoopt met meer gemeenten in gesprek te komen. Opschalen naar andere gemeenten betekent dan het opbouwen van lokale netwerken van leerkrachten die in hun eigen gemeente les willen geven over 'Hoe word je rijk?'.

Ook de CEO van ING komt aan het woord. De banner van SchuldenlabNL, die prominent op het podium staat, laat de ambitie 'Nederland schuldenzorgvrij' zien. De CEO gebruikt echter andere taal: 'het is goed,' zegt hij, 'om te verbreiden naar financiële gezondheid.' De term is die middag al vaker gevallen. Wordt de term 'financieel gezond' de vervanger van 'schuldzorgenvrij'? De middag laat zien dat SchuldenlabNL een nieuwe fase ingaat, met nieuwe initiatieven die elk grote opschalingsambities hebben. Hoort hier ook een nieuwe taal bij?

Uit de presentaties van de verschillende initiatieven die onder SchuldenlabNL vallen, wordt duidelijk dat ‘stad voor stad, stap voor stap’ verschillende betekenissen krijgt. Het verder brengen, het opschalen van initiatieven gebeurt op basis van de ideeën die de initiatieven daar zelf over hebben. Tot nu toe was de gedeelde missie daarbij: Nederland Schuldenzorgvrij. Maar door expliciet te spreken over ‘Nederland financieel gezond’ is met pact II wellicht een verschuiving waar te nemen. Gekozen taal en de betekenissen die hieraan worden gegeven, zijn namelijk nooit neutraal. Voor reflectie op de ontwikkeling van SchuldenlabNL kijken we in dit hoofdstuk dan ook vanuit het perspectief van taal naar de manier waarop SchuldenlabNL zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld, om vervolgens te beschrijven welke uitdagingen en stappen daaruit volgen. We spiegelen dit aan de vijf genres of stijlvormen van beïnvloeding door middel van taal en tekst die onderscheiden worden in het boek *Woorden wisselen*.⁴² Van Twist benoemt verschillende elementen die van invloed zijn bij organiseren en veranderen, en die nodig zijn om ideeën ‘waar te maken’. Het gaat om *metaforiseren*, *narrativiseren*, *modelleren*, *calculeren* en *symboliseren*. We gebruiken deze vijf elementen hier om te analyseren waar de kracht van SchuldenlabNL ligt.

4.1 SchuldenlabNL: de kracht van woorden

Metaforen maken het mogelijk om abstracte concepten levendig en concreet te maken. Metaforen kunnen zodoende ook (strategisch) worden ingezet. Bij *metaforiseren* gaat het om het vinden van een goede leidende metafoer, die de beeldvorming rond een kwestie richt. Bij SchuldenlabNL zijn er drie belangrijke leidende metaforen. Allereerst is er het ‘lab’. Schuldenlab(NL) profileert zich nadrukkelijk als een plaats waar experimenten plaatsvinden en nieuwe innovatieve praktijken ontwikkeld worden. En niet alleen ‘bedacht’, het wordt ook gedaan. Een laboratorium is geen theoretische verkenning, maar een plaats waar theorieën in praktijk worden gebracht en getest worden. Het is ook een plaats waar gecontroleerd wordt geëxperimenteerd en ontwikkeld. Het is geen trial-and-error, of ingericht om zomaar wat proberen. Het laboratorium is een plaats waar vernieuwing in een gecontroleerde en op onderzoek georiënteerde omgeving plaatsvindt: zo worden de noties van innovatie en systematiek met elkaar verbonden. Het is vernieuwing, maar niet zomaar lukraak.

De tweede leidende metafoer die we in de praktijk van SchuldenlabNL terugzien is die van *it takes a village to solve debt*. Het gaat hier vooral om de notie van een ‘village’: een gemeenschap waarin alle betrokkenen samen de

⁴² Van Twist, 2018

schouders moeten zetten om de aanpak van een vraagstuk. De originele metafoor verwijst naar het opvoeden van kinderen en aan die verantwoordelijkheid refereert de metafoor hier ook: mensen met schulden zijn geen daders of slachtoffers. Ze hebben weliswaar hulp nodig, zoals ook kinderen bij het opgroeien hulp nodig hebben, maar ze behouden daarin hun eigen waardigheid. SchuldenlabNL gaat over helpen, maar ook over eigenwaarde.

Het derde element van SchuldenlabNL is de toevoeging 'NL'. Die is natuurlijk niet los te zien van het eerdere Schuldenlab070, wat verwijst naar de aanpak in '070', Den Haag. SchuldenlabNL heeft landelijke ambities, en dat komt tot uitdrukking in de toevoeging NL. Het gaat dus om een landelijk initiatief, op nationale schaal. Maar misschien belangrijker is het beeld dat deze toevoeging impliciet oproept. Zo is de notatie 'NL' een verwijzing naar bijvoorbeeld TeamNL. Ook hier is het een positieve metaforische verwijzing naar een gemeenschappelijke opgave, die partijen samen tot een goed einde moeten brengen.

Verhalen zijn een manier om onder woorden te brengen wat we zien gebeuren, wat dat bij ons oproept en welke verwachtingen dat oproept. Het zijn deze verhalen en verhaallijnen waar het om gaat bij *narrativiseren*. SchuldenlabNL heeft een duidelijke verhaallijn: de huidige aanpak van schuldenproblematiek is veel te versnipperd en houdt mensen met schulden tegen hoge kosten in dezelfde of verslechterende omstandigheden. Zonder perspectief op meer of beter. SchuldenlabNL legt bloot dat er in Nederland een 'schuldenindustrie' is ontstaan, met de overheid als belangrijke deelnemende partij, die het schuldenprobleem in stand houdt. Met dat gegroeide patroon wil SchuldenlabNL breken: niet alleen door vernieuwing in individuele pilots, maar door een landelijke beweging op gang te brengen waarin werkzame aanpakken breed worden gedeeld en overgenomen. Dat gaat om het doorbreken van de schuldenindustrie, maar ook over het creëren van een landelijke beweging. Niet één gat in de barrière slaan, maar zorgen voor een werkzame aanpak in heel Nederland. Verhalen vereisen altijd drie sleutelrollen: een held, een slachtoffer en een schurk. In het verhaal van SchuldenlabNL is de schuldenindustrie de schurk, zijn mensen met schulden het slachtoffer en is er een heldenrol ingeruimd voor de verschillende op te schalen initiatieven, maar ook voor de gemeenten die instappen en – op de achtergrond – ook voor SchuldenlabNL zelf. En, als we preciezer kijken, ook voor deelnemende organisaties. SchuldenlabNL zorgt ervoor dat de partners goed in beeld komen, al voordat er daadwerkelijk mensen geholpen zijn. Zo speelt zelfs het Koninklijk Huis een heldenrol in de aanpak, zonder dat er natuurlijk sprake is van materiële toegevoegde waarde voor de aanpak van problematische schulden. Iets vergelijkbaars geldt voor de slogan 'Nederland

schuldenzorgvrij'. Dat is een utopisch verlangen dat nooit zal worden gerealiseerd maar waarvan een mobiliserende werking uitgaat.

Om ontwikkelingen of processen te duiden, gebruiken we vaak modellen. Zo zijn er tal van bedrijven en adviesbureaus die modellen voor publiek-private samenwerkingen presenteren. De modellen zijn op deze manier een lens om te duiden en beoordelen wat er gebeurt of moet gebeuren. Kijkend vanuit het perspectief van *modelleren*, opgevat als het vermogen van SchuldenlabNL om systematiek in de praktijk te brengen, zien we twee dingen gebeuren. Ten eerste zijn dan de verschillende manieren waarop de initiatieven met opschaling bezig zijn relevant. Bij sommige initiatieven is er een duidelijk model: een groeimodel om van start-up door te groeien naar scale-up of een model om opschaling mogelijk te maken zonder een grote organisatie in het leven te roepen. Bij andere initiatieven is het opschalingsmodel echter minder duidelijk. Het beoogde script of proces voor opschaling is daarmee ook minder duidelijk; wat is er bij gemeenten nodig om het initiatief op te starten, hoe wordt kennis en ervaring overgedragen, op welke termijn is welke mate van opschaling mogelijk? Dergelijke vragen blijven daarmee onbeantwoord. Modellen kunnen hier behulpzame instrumenten zijn om het proces van opschalen en de gevraagde handelingen zichtbaar en bespreekbaar te maken.

Ten tweede gaat het bij modelleren om de modellen van SchuldenlabNL zelf. SchuldenlabNL 'doet niet zomaar wat', er zijn modellen die worden geïntroduceerd en geïmplementeerd. Daarnaast heeft SchuldenlabNL ook zijn eigen model: het opschalen van werkzame praktijken, die na evaluatie 'bewezen effectief' zijn. Tegelijkertijd is het model van SchuldenlabNL zelf ook een bron van onduidelijkheid: wat is het nu precies? Modelleren is dus voor de individuele interventies relatief sterk ontwikkeld, maar voor SchuldenlabNL zelf is het lastiger om precies te duiden wat nu 'het model' is. Daarover later meer.

Bij *calculeren* gaat het om cijfers en tellen als een vorm van vertellen.⁴³ Dit is bij SchuldenlabNL heel nadrukkelijk aanwezig in de poging om te komen tot de hiervoor genoemde 'bewezen effectiviteit'. SchuldenlabNL besteedt veel aandacht aan het cijfermatig onderbouwen van de werkzaamheid van de initiatieven. Die cijfers zijn een belangrijke bouwsteen in het verhaal van SchuldenlabNL. Zo is er in de aanpak, de communicatie en ook in de partnerkeuze veel economisch discours terug te zien, met taal over kosten en baten van interventies, en econometrische analyses om daarover uitspraken te doen. Het gaat over evidence based aanpakken en om een vertoog waarin het

⁴³ Van Twist, 2018.

ook voor de samenleving als geheel 'batig' is om iemand uit de schulden te helpen, of te voorkomen dat iemand er in belandt. SchuldenlabNL gaat in de praktijken over mensen, maar er is daarnaast een systematisch herhaald verhaal van cijfers.

Tenslotte is er *symboliseren*, waarbij het gaat om de theatrale uitvoering van het bedoelde verhaal; waar een evenement plaatsvindt, wie waar zit, wie wanneer wat zegt... dit alles doet er toe. SchuldenlabNL krijgt letterlijk vorm, in allerlei bijeenkomsten, ondertekeningen, beeldmateriaal en ook in personen. Daarin is duidelijk de verwezenlijking van het beeld van 'the village' zichtbaar. Alle partijen met elkaar, verenigd rondom de aanpak van schulden. En dat bovendien in beeld gebracht op grote bijeenkomsten, waarin sleutelfiguren elkaar treffen en elkaar zien. Zo ontstaat ook het beeld van een beweging die er niet zozeer 'komt', maar die er eigenlijk al is: 'het Koninklijk Huis is er bij en die komen niet voor een wild idee dat nog verder moet materialiseren.' Grote partners nemen deel en die doen dat ook niet als het geen reële praktijk is. Dat achter die praktijk nog niet per se een landelijk dekkende verzameling deelnemers schuilgaat is niet van belang en evenmin dat deze verzameling niet echt een 'village' is: het gaat om het beeld dat wordt geënceneerd. Dit symbolische beeld is dan middel om het doel van een landelijk en breed netwerk te realiseren.

Wel moet worden gezegd dat SchuldenlabNL in de beeldvorming vooruit loopt op de reële praktijk. Het is een opschalingsvehikel, dat vooral werkt als beweging en vooral ook als gesymboliseerde beweging. Wie vervolgens kijkt naar de onderliggende structuur zal het lastig vinden om te vinden wat het nu precies is. Hier is een onderscheid tussen *being* en *becoming* uit de literatuur over organiseren interessant. Being gaat over organisaties die er als ware ze een 'ding' aanwijsbaar zijn; becoming gaat over organiseren als ontwikkelen en verwezenlijken. SchuldenlabNL is een voorbeeld van *becoming*; een beweging die zich vormt, terwijl deze er in de beeldvorming al is. Het beeld volgt niet uit de organisatie, maar gaat aan de organisatie vooraf. Dat is nodig om de betrokkenen die in actie moeten komen ook daadwerkelijk in beweging te brengen: zij komen eerder in beweging als ze het gevoel hebben *aan te haken* bij een beweging die er is, in plaats van een mogelijke beweging, die er wellicht in de nabije toekomst komt.

4.2 Kwesties voor nu en de toekomst

Deze (impliciete) strategie van beeldvormend organiseren brengt ook risico's met zich mee. Op basis van de interviews en de analyse via het perspectief van taal, zien wij in ieder geval drie belangrijke kwesties voor SchuldenlabNL.

De eerste kwestie betreft de *invulling van opschaling*. We zien dat het opschalen op zichzelf geen eenvoudige of eenduidige praktijk is. ‘Opschalen’ klinkt helder: van klein naar groot, van weinig naar veel, van op enkele plekken naar bijna overal. Maar wat wordt er precies opgeschaald? In de praktijk van SchuldenlabNL zien we dat het soms gaat om het verder verspreiden van een product (zoals PlinkerHub); soms is het meer een globaal idee, dat voor nadere invulling elders beschikbaar is (zoals JPF). Soms gaat het meer om een ‘format’ die elders wordt overgenomen (bijvoorbeeld SchuldenlabMVS), soms om een werkmethode die gedeeld wordt (zoals Doorbraakmethode). Opschalen gaat bovendien in het geval van SchuldenlabNL vooralsnog niet om het via bijvoorbeeld landelijke wetgeving of protocollen algemeen verbindend verklaren van een aanpak, maar meer om druppelsgewijze verspreiding. Stapje voor stapje, elke keer een nieuwe plek erbij. Sommige initiatieven verspreiden zich daarbij snel, zoals de Doorbraakmethode, terwijl andere initiatieven slechts mondjesmaat uitbreiden naar elders, zoals het JPF. Deze praktijk van SchuldenlabNL overziend, blijft onduidelijk wat opschaling nu precies is en wat het beste voor SchuldenlabNL werkt. Zo roept dit de vraag op of opschaling incrementeel, meer exponentieel of juist met één generiek besluit moet plaatsvinden. Elk van deze vormen is mogelijk, de vraag voor SchuldenlabNL is meer welke vorm – en strategie – men wil kiezen. Wat is *opschaling* volgens SchuldenlabNL?

Dat deze vraag speelt in de praktijk, spreekt ook uit de interviews. Terwijl het woord ‘opschaling’ veelvuldig valt, blijkt dat het voor de verschillende initiatieven flink zoeken is naar wat SchuldenlabNL precies kan en wil betekenen, niet in de laatste plaats omdat het voor de organisatie zelf vaak ook onduidelijk is wat opschaling nu precies betekent. Een analyse van de praktijk van SchuldenlabNL leert ons dat er in elk geval geen sprake is van opschaling zoals in met name de private sector gebruikelijk is. Daar doorlopen initiatieven veelal een route van startup naar scale-up, mogelijk gemaakt doordat zij zich actief op meerdere vlakken tegelijkertijd ontwikkelen, variërend van afstemming tussen idee en doelgroep, tot het consolideren van financiering. Reguliere organisaties die de opschaling van startups begeleiden – zoals Regionale Ontwikkelmaatschappijen, of innovatielabs van grote banken – coachen initiatieven op al deze vlakken, zodat initiatieven geen voortijdige dood sterven, bijvoorbeeld doordat zij harder groeien dan dat zij organisatorisch kunnen bolwerken. Begeleiding bij opschaling betekent in deze gevallen dan ook vorm geven aan een strak geregisseerd proces. SchuldenlabNL biedt deze begeleiding niet. In die zin doet SchuldenlabNL niet aan ‘opschaling’, maar biedt het de infrastructuur waarlangs initiatieven opschaling zelf vorm kunnen geven en laat SchuldenlabNL de ontwikkeling van de initiatieven geheel in handen van de initiatiefnemers.

Wat SchuldenlabNL wél doet, valt uiteen in drie activiteiten, die ieder nieuwe vragen oproepen. Allereerst biedt SchuldenlabNL netwerk en podium. De verschillende initiatieven geven niet voor niets aan dat zij via SchuldenlabNL hun bereik kunnen vergroten. De publieke en private partners die zich via SchuldenlabNL gecommitteerd hebben aan de missie van een schuldenzorgvrij Nederland, maken dat SchuldenlabNL een begrip is geworden in de Nederlandse schuldhulpverlening. Gemeenten kunnen via SchuldenlabNL kennis nemen van de verschillende initiatieven en er vervolgens voor kiezen deze te omarmen. Tegelijkertijd is het voor initiatieven niet altijd haalbaar zich te verspreiden, bijvoorbeeld omdat het model van het initiatief zich niet leent voor grootschalige implementatie, wat de vraag oproept hoe groot het podium moet en kan zijn voor ieder initiatief afzonderlijk.

In het verlengde hiervan ligt het tweede dat SchuldenlabNL doet. Hoewel SchuldenlabNL zichzelf niet expliciet – of beter: expliciet niet – als keurmerk positioneert, is het dat de facto wel degelijk en dat heeft consequenties. De impactmetingen die SchuldenlabNL in samenwerking met Deloitte uitvoert, zijn een belangrijke manier om ‘succes’ inzichtelijk en zichtbaar te maken. Het is voor initiatieven aantrekkelijk om hun impact ook daadwerkelijk op deze manier (aan) te kunnen tonen en zich in te zetten om hiervoor in aanmerking te komen. Daar zit vervolgens meteen een spanning. Zo gebeurt de impactmeting over een langere periode. Om veelbelovende initiatieven toch al op te kunnen nemen in de portefeuille van SchuldenlabNL doorlopen zij een accreditatieproces (zie box 3.1). Initiatieven die de accreditatie verwerven zijn daarmee eerst lange tijd ‘een succes op kleine schaal met een goed verhaal in de ogen van SchuldenlabNL’ voordat een impactmeting beschikbaar is, die beoordeelt of zij daadwerkelijk ‘bewezen effectief’ zijn. In principe heeft iedereen toegang tot dat accreditatieproces, maar de beoordeling laat veel ruimte voor SchuldenlabNL. Zo leidt het relatief korte proces voornamelijk tot een *inschatting* door SchuldenlabNL of een initiatief daadwerkelijk werkt. Initiatieven die de accreditatie niet zijn doorgekomen, hebben wij niet gesproken, maar het is denkbaar dat afgewezen initiatieven wel degelijk succesvol zouden kunnen zijn. Het oordeel van SchuldenlabNL heeft echter grote gevolgen voor het mogelijke bereik van initiatieven, wat SchuldenlabNL tot een machtige speler maakt. Macht moet altijd gepaard gaan met tegenmacht, georganiseerd in de vorm van *checks & balances*. Er ligt een opdracht voor SchuldenlabNL om dat vorm te geven. Eenmaal door de poort vindt er geen tussentijdse verdere controle plaats. Dat is gezien de relatief jonge leeftijd van SchuldenlabNL tot nu toe waarschijnlijk geen probleem, maar bij het predicaat ‘bewezen effectief’ hoort ook de zorg om dat blijvend te kunnen waarborgen. Dat initiatieven op enig moment in de tijd succesvol zijn, biedt geen garantie voor blijvend succes. Bovendien valt er op de mogelijkheid van effectmeting in een complex domein als schulden

en schuldsanering heel wat af te dingen. Ook over dergelijke vragen zal moeten worden nagedacht.

Het derde dat SchuldenlabNL doet, betreft het actief ondersteunen van initiatieven bij het doorzien en doorbreken van bestuurlijke, politieke en maatschappelijke dynamieken die spelen in het publieke domein en die opschaling extra complex maken. SchuldenlabNL toont keer op keer aan te beschikken over een grote politiek-bestuurlijke en maatschappelijke sensitiviteit. Zo helpt SchuldenlabNL mee om in lokale contexten private en publieke partners te mobiliseren en barrières te beslechten. Het is daarmee de figuurlijke smeerolie in complexe systemen, die ervoor zorgt dat initiatieven voet aan wal kunnen krijgen en lokale schuldenlabs tot stand kunnen komen. Daarnaast spreekt deze politiek-bestuurlijke en maatschappelijke sensitiviteit ook uit het feit dat voor het publiek herkenbare personen zoals koningin Máxima en oud-minister Zalm zich geïnteresseerd hebben aan SchuldenlabNL, als respectievelijk erevoorzitter en voorzitter. En uit het feit dat zowel het eerste als het tweede pact gesloten is door een indrukwekkend consortium van publieke en private organisaties. Toch schuilt hierin ook kwetsbaarheid. Het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke *fingerspitzengefühl* van SchuldenlabNL is in de praktijk in grote mate toe te schrijven aan initiatiefnemer Harchaoui. De keerzijde van *fingerspitzengefühl* is nu eenmaal dat dit lastig over te dragen is. Dat maakt dat SchuldenlabNL in grote mate leunt op één persoon. Afgezien van de inherente kwetsbaarheden die dat met zich brengt, zal daarnaast de hulpvraag van initiatieven aan SchuldenlabNL om een rol van betekenis te spelen op lokaal niveau alleen maar toenemen naarmate meer initiatieven op meerdere plaatsen in het land opstarten. Met de focus op het realiseren van een duurzame borging van de initiatieven in lokale contexten, moet SchuldenlabNL het belang van de eigen duurzaamheid niet vergeten.

De tweede kwestie – en voortbouwend op het punt hierboven – betreft de *positionering van SchuldenlabNL* zelf. We zien dat deze ingewikkeld is. Initiatieven worden opgeschaald, met allerlei betekenisvolle interventies door SchuldenlabNL, maar wat is daarbij nu precies de strategie, positionering en ook het voor continuïteit benodigde verdien- of financieringsmodel dat daaraan ten grondslag ligt? SchuldenlabNL is een werkzame structuur, zonder eigenstandige positie of verdienmodel. Dat zagen we al in de analyse van het *modelleren* in de voorgaande paragraaf. Interventies hebben hun eigen model, SchuldenlabNL heeft vooral een goed verhaal. Het scoort goed op alle elementen van organiseren en veranderen, behalve op modelleren. Dat is geen direct probleem, zolang de organisatie als capaciteit, als platform, is gefinancierd. Maar er is geen financiering van activiteiten of werkzaamheden die door SchuldenlabNL worden uitgevoerd en dat maakt de toekomst

onzekeer. Let wel, dit gaat niet over de vraag hoe SchuldenlabNL geld moet verdienen. Dat is geen doel van de organisatie. Het gaat om de continuïteit en de strategie voor groei en verdere ontwikkeling van SchuldenlabNL als platform. Wat is daarvoor de basis en welke richting en strategische opties volgen daaruit?

Daarbij aansluitend is het ook van belang te noemen dat SchuldenlabNL kritisch moet blijven kijken naar de eigen rol: wat past daar wel bij en wat past daar niet bij? SchuldenlabNL heeft zichzelf als opdracht gesteld om succesvolle initiatieven voor schuldhulpverlening te verspreiden naar andere contexten. Het biedt daarmee een opschalingsinfrastructuur, maar het is in feite zelf géén laboratorium waarin nieuwe aanpakken voor schuldhulpverlening worden ontwikkeld. In die zin past het niet geheel binnen het verhaal van SchuldenlabNL dat er ook nieuwe thema's worden geselecteerd op basis waarvan nieuwe initiatieven te ontwikkelen zijn. Zo hoorden we in de interviews terug dat SchuldenlabNL zich in het afgelopen jaar onder andere bezig heeft gehouden met twee doelgroepen die vaak vergeten worden en daardoor veelal tussen wal en schip belanden als het gaat om schuldhulpverlening: vrouwen in de vrouwenopvang en boeren met problematische schulden. De eerlijke vraag die gesteld moet worden is in hoeverre het bezighouden met deze thema's bijdraagt of juist afbreuk doet aan de missie van SchuldenlabNL. Tegelijkertijd zien wij ook dat SchuldenlabNL – juist vanwege de eerder genoemde maatschappelijke sensitiviteit – hiermee wel een belangrijke signalerings- en agenderingsfunctie vervult, juist doordat het op landelijk niveau opereert en dergelijke bovengemeentelijke thema's kan adresseren. Daaruit volgt de belangrijke vraag of SchuldenlabNL zelf óók een volwaardig laboratorium wenst te zijn, of wellicht zelfs zou moeten zijn, of dat het een route bedenkt om gesignaleerde thema's elders onder te brengen – bijvoorbeeld bij een lokaal schuldenlab.

De derde kwestie heeft te maken met het *karakter van het vraagstuk*. Zo zien we dat de aanpak van problematische schulden inherent problematisch is en dat een steeds meer integrale, preventieve en 'alomvattende' aanpak tegelijkertijd behulpzaam en omstreden is. Het verhaal van SchuldenlabNL is krachtig. Het werkt ook. Echter, een belangrijke basis van het model is het aanpakken van schulden in brede zin, en daarnaast het steeds meer 'voor op de golf' van problematische schulden komen. Eerder, breder en daarmee ook dieper in de private sfeer van individuen. Achter de voordeur en zo mogelijk al voordat schulden werkelijk problematisch worden. Met regie voor en door mensen met schulden, maar ook met intense en diepe bemoeienis met hun leven door anderen. Het is de vraag of dat model grenzen kent en wie die grenzen gaat trekken en – niet onbelangrijk – wie deze gaat bewaken. Zeker als de effectiviteit bewezen is lijkt het bewaken van de grens bijna immoreel.

Laat staan het ruim binnen de grenzen opereren: dat staat dan bijna gelijk aan het ontnemen van individueel en maatschappelijk rendement. In een toch al economisch discours over de aanpak van schulden kan dat een probleem opleveren. Dat probleem is ver weg en lijkt arbitrair: het doet zich immers voor op weg naar een 'Schuldenvrij Nederland'. Maar tegelijkertijd is het goed om steeds – en liefst vroegtijdig – voor de gevaren van vergaande goedbedoelde overheidsbemoeienis te wijzen. Schuldenvrij is een nobel streven, maar elk nobel streven heeft een prijs. Het verleidt immers tot soms megalomane ambities en een ontkenning van de fundamentele gebrokenheid van de wereld. Mensen zullen altijd schulden maken. Het is belangrijk dat ook de ongeziene en onbewaakte grenzen ergens een plek hebben en houden in de strategische afwegingen van SchuldenlabNL. Opschaling is belangrijk, begrenzing en misschien wel matiging ook. Het vinden van de balans daartussen is nodig.

Geraadpleegde bronnen

Belastingdienst (2020, 13 oktober). *Nieuwe schuldregeling helpt mensen snel draad oppakken*. <https://over-ons.belastingdienst.nl/nieuwe-schuldregeling-helpt-mensen-snel-draad-oppakken/>

CBS (2021, 30 juni). *Aantal huishoudens met problematische schulden niet toegenomen*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/26/aantal-huishoudens-met-problematische-schulden-niet-toegenomen>

CJIB (2020, 4 februari). *Kabinet voorkomt stapelen boetes bij mensen met schulden*. <https://www.cjib.nl/nieuws/kabinet-voorkomt-stapelen-boetes-bij-mensen-met-schulden>

DNB (2022). *Nederland koploper in hypotheekschuld*. <https://www.dnb.nl/actuele-economische-vraagstukken/woningmarkt/onze-hoge-hypotheekschulden-risico-s-en-oplossingen/>

Frankowski, A. Den Uijl, H., Hendriks, W., Frissen, P., & Huiting, M. (2021). *Tussen staat en menselijke maat; Handhaving in de sociale zekerheid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Gemeente Den Haag (2018). *Handleiding Jongeren Perspectief Fonds*.

Huls, N.J.H. (2016). *Vergeef ons vaker onze schulden. Naar een schone lei 2.0*. Den Haag: Boom juridisch.

In 't Veld, R., Westerbeek, J., & Winters, R. (2016). *Een onbemand probleem; Voorstudie maatschappelijke kosten-batenanalyse schuldenproblematiek*. Tilburg: Tilburg University.

I&O Research (2016). *Profiel schets beslagenen*. Enschede: I&O Research.

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

Kamerstukken II, 1994-1995, 22 969, nr.3

Kamerstukken II 2017-2018, 24 515 nr. 431

NVVK (2019). *Jaarverslag 2019*. <https://jaarverslag.nvvk.eu/2019/cijfers/index.html>

NVVK (2020). *Jaarverslag 2020*. <https://jaarverslag.nvvk.nl/2020/cijfers>

NVVK (2021). NVVK Gedragscode Schuldhulpverlening en definities.

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2017). *Eenvoud loont; Oplossingen om schulden te voorkomen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2021). *Gezichten van een onzeker bestaan*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022). *Van schuld naar schone lei*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

Schuldenlabo70 (z.d.). *Sociaal Hospitaal (SOHOS)*.
<https://www.schuldenlabo70.nl/sociaal-hospitaal-sohos>

Schulz, M., Ophoff, P., Huiting, M., Vermaak, H., Scherpenisse, J., Van der Steen, M. en Van Twist, M. (2020). *Experimenteren en opschalen; Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Schonewille, G., & Crijnen, C. (2019). *Rapport Financiële problemen (2018)*. Utrecht: Nibud.

's Jongers, T. (2021, 25 juni). 'Als je met 10-0 achterstand begint, is hogerop komen geen klim op een ladder. Het is een tunnel waarin je moet blijven kruipen. *Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/als-je-met-10-0-achterstand-begint-is-hogerop-komen-geen-klim-op-een-ladder-het-is-een-tunnel-waar-in-je-moet-blijven-kruipen~b41eb81b/>

Van der Steen, M., Chin-A-Fat, N., Ophoff, P., Frissen, P. (2018). *Wie neemt de schuld? Over de aanpak van problematische schulden in Den Haag*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Van der Storm, L. (2021, 25 november). Informele hulp bij schulden werkt, maar dan wel vooral als de schuld niet te hoog is. *Trouw*. <https://www.trouw.nl/economie/informele-hulp-bij-schulden-werkt-maar-dan-wel-vooral-als-de-schuld-niet-te-hoog-is~ba7d52ac/>

Van Logtestijn, B., Van Jeveren, F., Spinder, S. (2021). *JPF Effectmeting 2021. Een praktijkmeting die de effecten van het Jongeren Perspectief Fonds in beeld brengt*. Purpose.

Van Twist, M.J.W. (2018). *Woorden wisselen - Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Amsterdam: Management Impact.

Waterval, D. (2019, 9 november). Hoe help je als gemeente mensen met schulden? Gerrit Zalm weet het.

Trouw. <https://www.trouw.nl/economie/hoe-help-je-als-gemeente-mensen-met-schulden-gerrit-zalm-weet-het~b673b4a30/>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2016). *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Eerder publiceerde de NSOB

2022

Ambtelijke ruimte

Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?

Henk den Uijl, Paul Frissen, Martin Schulz, Johan Oudega

Het verbinden van botsende institutionele logica's

Een typologie van strategieën

José Nederhand, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Omgaan met onbegrepen gedrag

Dilemma's in de samenwerking en informatie-uitwisseling rondom personen met verward gedrag

Christiaan van der Kaaij, Ninske Repko, Jorren Scherpenisse, Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Governance voor transitities

Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie

Johan Oudega, Martin Schulz, Mark van Twist

Omgaan met signalen

Naar een handelingsperspectief voor overheden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat

Overleg in Beweging

30 jaar overleg tussen overheid en samenleving in de fysieke leefomgeving

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Marise van 't Wout, Mark van Twist

Verantwoorden over vertrouwenswerk - een kwestie van tellen én vertellen

Georgina Kuipers, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Maatwerk als standaard

Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk

Wiljan Hendriks, Marije Huiting, Caspar van den Berg, Mark van Twist

Stadsmariniers in de spiegel

Reflecties op de veranderende rol van stadsmariniers in Rotterdam en Antwerpen

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Rike Hendrikse

De stroom zoeken

De energietransitie bezien vanuit ecosysteem perspectief

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Georgina Kuipers, Sander Oosterloo, Petra Ophoff, Alexander Woestenburg

Signalen schatten

Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Paul 't Hart

Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS

augustus 2020 - februari 2021

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de tweede golf van de coronacrisis door VWS

Myrthe van Delden, Laura Schröer, Sebastian Wijnands, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Wiljan Hendrikx, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Het einde voorbij: werken in een wijkend perspectief

Een reflectie op het handelen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de tweede golf van de coronacrisis

Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Petra Ophoff, Myrthe van Delden, Wiljan Hendrikx, Laura Schröer, Nancy Chin-A-Fat

Politiek is grenzenwerk

Het stileren van politieke strijd in de gemeente(raad van) Sittard-Geleen

Martin Schulz, Paul Frissen, Henk den Uijl, Johan Oudega

Strategisch vermogen (h)erkennen

Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht

Jorgen Schram, Sebastian Wijnands, Martijn van der Steen, Mark van Twist

De achterkant van afpakken

Reflecties op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken

Jorren Scherpenisse, Henk den Uijl, Mark van Twist

Leven in de Curve

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de eerste golf van de coronacrisis

Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Wiljan Hendriks, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de eerste golf van de coronacrisis door VWS

Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Petra Ophoff, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Practical Wisdom in Governance

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions

Henk den Uijl

2021

Impliciete politiek

Noord-Brabants erfgoed: een verhaal van stille sturing

Paul Frissen, Henk den Uijl, Martin Schulz, Mark van Twist

Hou zou Wim dat aanpakken?

Verschil maken voor een veiligere stad door het bestuurlijk optreden van de gemeente Rotterdam

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Bruno Koopmans

Leren van of door rapporten?

Hoe de gemeente Rotterdam leert van raadsenquêtes en rekenkamerrapporten

Mark van Twist, Hans Vermaak, Nancy Chin-A-Fat, Marije Huiting

Wordt vervolgd!?

Lessen over opzet en werking van het interdepartementale programma-directoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19)

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Rixt de Jong, Mark van Twist

Ondermijningsbewustzijn

Aandacht voor de keerzijde van kansen bij de ontwikkeling van regionale bedrijvigheid

Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Myrthe van Delden

Kennis in meervoud

Kennis voor de opgavegerichte aanpak van maatschappelijke problemen

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski

Tussen staat en menselijke maat

Handhaving in de sociale zekerheid

Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendriks, Paul Frissen, Marije Huiting

Aftreden of optreden

Over schuld en symboliek bij wethouders in problemen

Marije Huiting, Rixt de Jong, Paul Frissen, Martin Schulz

Evalueerkunst

Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid

Scott Douglas, Jorren Scherpenisse, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Opgavegericht tegenwerken

Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave

Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Mark van Twist

Aandacht voor het alledaagse: 50 jaar milieubeleid in beeld

Aanleiding voor dit boek is dat milieubeleid 50 jaar geleden voor het eerst institutioneel vorm kreeg in Nederland.

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Bruno Koopmans

De wijsheid van traag bestuur

Provincie en ondermijning

Myrthe van Delden, Paul Frissen, Jorgen Schram, Mark van Twist

Het terugkerend verlangen naar regie

Over de vraag hoe belangen van landbouw, natuur en vitaal platteland stevig te behartigen zijn in vele spelen met vele andere legitieme belangen

Katrien Termeer, Geert Teisman, Martijn van der Steen, Laura Schröer

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2023

ISBN NUMMER

978-90-832214-7-2

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.