

Inhoud

Voorwoord	3
Hoofdboodschap	5
1. Inleiding	6
1.1 Onderzoeksvraag	6
1.2 Toetsingskader	6
1.3 Onderzoeksmethode	7
2. Resultaten	8
2.1 Klantkenmerken	8
2.2 Klantervaringen schuldhulp	8
2.3 Dienstverlening door gemeenten	9
3. Concluderend	13
Bijlage I -Afkortingen en begrippen	14
Bijlage II - Bestuurlijke reacties	17

Voorwoord

Problematische schulden vormen een belangrijke belemmerende factor voor (volwaardige) participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Schulden veroorzaken vaak stress, waardoor mensen met problematische schulden minder goed in staat zijn om weloverwogen beslissingen te nemen. Hierdoor verergert niet alleen de schuldenproblematiek maar kunnen ook andere problemen ontstaan. Zoals onzekerheid, machteloosheid, moedeloosheid en depressieve klachten. Klachten die weer doorwerken op het vermogen om te participeren, waardoor een neergaande spiraal ontstaat.

Door ineffectieve schuldhulpverlening komen bestaanszekerheid en participatie verder in gevaar en kan armoede structureel worden. In 2015 had ongeveer 15% van alle huishoudens in Nederland risicovolle of problematische schulden. Tweehonderdduizend huishoudens zaten in een schuldhulpverleningstraject.

In 2015, 2016 en 2017 deden we als Inspectie SZW onderzoek naar de vroegsignalering en toegankelijkheid van schuldhulpverlening. In het vervolg hierop werd besloten om ook aandacht te besteden aan de uitvoering van schuldhulpverlening voor mensen die toegelaten zijn tot de gemeentelijke schuldhulpverlening: wordt hun schuldenprobleem opgelost en zijn zij daarna financieel zelfredzaam?

In dit onderzoek brengen we als Inspectie de uitvoering van Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in kaart op basis van verschillende perspectieven. In het bijzonder gaat het daarbij om het perspectief van degenen die schuldhulp krijgen en dat van hun directe hulpverleners.

Vanaf 2020 zal het onderwerp schulden meegenomen worden in ons monitorprogramma voor het stelsel van werk en inkomen.

mr. M.J. Kuipers
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Hoofdboodschap

In Nederland hebben nog steeds veel mensen te kampen met problematische schulden.¹ Problematische schulden hebben een grote maatschappelijke impact. Bijna dagelijks zijn er berichten over de knelpunten die het hebben van schulden met zich mee brengt en de hulp die geboden wordt.

De Inspectie ziet dat in de huidige maatschappij een duurzame oplossing voor het schuldenprobleem niet zomaar in zicht is. Het ideaalbeeld over schuldhulpverlening ten aanzien van de schuldenaars – zij maken niet opnieuw problematische schulden² – staat onverminderd onder druk. Schuldenaren zijn tevreden over de hulp die zij krijgen als zij eenmaal voor een schuldregeling in aanmerking komen: de schulden worden opgelost. Het is echter niet gezegd dat ze daarna niet opnieuw in de schulden kunnen geraken. De in deze rapportage genoemde risico's op nieuwe schulden door een complexe samenleving met onregelmatige inkomsten uit flexwerk of zelf ondernemen, de vele financiële regelingen (inclusief toeslagen) en tekortschietende vaardigheden om hier goed mee om te gaan zijn ook na het doorlopen van een schuldregeling nog steeds aan de orde.

Er zijn ruwweg twee groepen schuldenaars: degenen die door een plotselinge samenloop van omstandigheden ineens in de schulden raken. En een groep mensen die langzaam steeds verder in de problemen raakt door een combinatie van factoren, zoals laagopgeleid en laagbetaald werk, niet goed geleerd hebben om op een duurzame manier om te gaan met het (schaarse) inkomen, onhandige afwegingen ten aanzien van financiële keuzes en/of aanwezige multiproblematiek (verslaving, psychische aandoening, laag geletterdheid, beperkt begripsvermogen). De gemeenten die de inspectie sprak, gaven aan dat de eerste groep, die ontstond door de crisis, duidelijk is afgenomen. Over de tweede groep gaven zij aan, dat de hulpvraag toeneemt. Zonder een echt integrale aanpak waarbij hulp wordt verleend voor het oplossen van de schulden én de onderliggende problematiek, worden deze problemen niet opgelost en verbetert de financiële zelfredzaamheid niet. Deze integrale aanpak moet van twee kanten komen: vanuit de schuldhulp maar ook vanuit andere beleidsterreinen. Alleen dan kunnen onderliggende sociaal-maatschappelijke en medische problemen goed worden aangepakt en schulden duurzaam worden opgelost.

¹ O.a. Panteia (2015). *Huishoudens in de rode cijfers*; Nibud (2018). *Financiële problemen*.

² Kamerstukken II 2008/09, 24 515, nr. 146. Startnotitie wettelijk kader minnelijke schuldhulpverlening. Paragraaf 3. Rollen en verantwoordelijkheden binnen een effectief functionerend systeem van minnelijke schuldhulpverlening.

1. Inleiding

In Nederland hebben nog steeds veel mensen te kampen met problematische schulden.³ Problematische schulden hebben een grote maatschappelijke impact. Zo kan een schuldenaar zo in beslag worden genomen door schulden, dat dat van invloed is op zijn maatschappelijke participatie of gezondheid. Schulden kunnen leiden tot armoede waar ook de kinderen in het gezin weer onder lijden. Schuldeisers kunnen hun vorderingen niet innen waardoor zijzelf in financiële moeilijkheden kunnen komen.

Gemeenten hebben – op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) – de opdracht hun inwoners te helpen bij het oplossen van schulden. De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna de Inspectie) heeft de afgelopen jaren onderzoek gedaan naar de gemeentelijke uitvoering van onderdelen van de Wgs, zoals het vroegtijdig herkennen van schulden die problematisch kunnen worden of misschien al zijn (vroegsignalering) en de toegang tot schuldhulpverlening.⁴ In logisch vervolg daarop is in 2018-2019 gekeken hoe het gaat als mensen zijn toegelaten tot schuldhulp en dan met name als de inzet is, om tot een minnelijke schuldregeling met de schuldeisers te komen. De resultaten van dit onderzoek worden in deze rapportage weergegeven. De onderbouwing is te vinden in een Nota van Bevindingen.⁵

Met de Wgs hebben gemeenten in 2012 een regierol gekregen in de hulpverlening aan mensen met problematische schulden. Gemeenten hebben met de Wgs de verantwoordelijkheid gekregen om een integrale schuldhulpverlening te bieden – van goede kwaliteit – op basis van gestandaardiseerd maatwerk. De wet gaat uit van de gedachte dat gemeenten het best in staat zijn om de (schulden)problematiek van inwoners in hun onderlinge samenhang te bekijken. Als problematische schulden zijn ontstaan, wordt van gemeenten verwacht dat zij op evenwichtige wijze rekening houden met de belangen van de schuldeisers en eventuele sancties opleggen als een cliënt niet of onvoldoende meewerkt aan een schuldhulpverleningstraject. Verder wordt van gemeenten verwacht dat zij nazorg aanbieden.

1.1 Onderzoeksvraag

In het onderzoek stond de vraag centraal: *‘Welke mechanismen dragen wel/niet bij aan een adequate uitvoering van de schuldhulpverlening volgens de klanten en de betrokken professionals?’*.

1.2 Toetsingskader

In dit onderzoek naar de uitvoering van de schuldhulpverlening heeft de Inspectie aan de hand van een toetsingskader⁶ gekeken naar factoren die maken dat de uitvoering van de schuldhulpverlening op basis van de Wgs al dan niet adequaat verloopt.

³ O.a. Nibud (2018). *Financiële problemen*.

⁴ Inspectie SZW (2015 & 2017). *Vroegsignalering Problematische schulden door gemeenten*. (Verkennde studie); Inspectie SZW (2016 & 2017). *Toegankelijkheid schuldhulpverlening*.

⁵ Inspectie SZW (2019). *Nota van Bevindingen Schuld opgelost! Financieel zelfredzaam? Wordt gepubliceerd op de website van de Inspectie SZW*.

⁶ Met elementen als integrale dienstverlening, regievoering, (gestandaardiseerd) maatwerk, bejegening, doenvermogen, wacht- en doorlooptijden en handhaving. Zie ook de Nota van Bevindingen.

1.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek ging uit van het klantperspectief. Daarom koos de Inspectie voor een kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van circa 20 klanten – en degenen die hen helpen bij het oplossen van de problematische schulden – uit vier casegemeenten. De vier gemeenten verschillen in omvang van klein (<50.000 inwoners) tot zeer groot (>250.000 inwoners). Eén gemeente voert de schuldhulpverlening uit voor een aantal omliggende gemeenten. Eén gemeente heeft de schuldhulp uitbesteed aan een externe partij.

In elke gemeente selecteerde de Inspectie een aantal klanten aan wie de geselecteerde gemeenten schuldhulp verleenden. Dit betreft mensen die niet in staat zijn zelf een oplossing te vinden voor hun schulden. De hulp die zij kregen op het moment van het onderzoek bestond onder meer uit een van de onderstaande modules⁷:

1. Stabilisatie: Klanten die in aanmerking komen voor een schuldhulpregeling doorlopen doorgaans eerst een stabilisatiefase. Gedurende de stabilisatie wordt begonnen met het verbeteren van de basis: het (beter) op elkaar afstemmen van inkomen en uitgaven; alvast leren reserveren (spaarpotje).
2. Schuldregeling: Als de situatie stabiel is en alle informatie gecontroleerd, stelt de schuldhulpverlener een schuldregeling met afloscapaciteit op. De afloscapaciteit wordt berekend aan de hand van het inkomen en het bedrag dat als minimum om van te leven is vastgesteld, het zo geheten vrij te laten bedrag (VLTB). De schuldhulpverlener sluit een overeenkomst met de klant en de schuldeisers en volgt de aflossing (36 maanden).

De Inspectie heeft zowel de klant als de schuldhulpverleners in dienst van de gemeente of schuldhulporganisatie gesproken, en waar van toepassing ook bewindvoerders en vrijwilligers. Verder is van elke gemeente het beleid bestudeerd en zijn de betreffende dossiers geanalyseerd. Naast de dossiers van klanten in de regeling, is ter vergelijking kennisgenomen van circa dertig dossiers van mensen die tijdens de rit zijn uitgevallen.

De resultaten van het onderzoek bij de vier gemeenten zijn vervolgens besproken in een bijeenkomst met schuldhulpverleners werkzaam bij acht andere gemeenten en schuldhulporganisaties van verschillende grootte en verspreid door het land. De resultaten vonden daarin brede herkenning.

Niet onderzocht zijn regelingen die gemeenten zelf kunnen treffen, schuldregelingen via de Bijzondere bijstand voor zelfstandigen en schuldregelingen na tussenkomst van de rechter volgens de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Een meer gedetailleerde beschrijving van de onderzoeksmethode is opgenomen in de Nota van Bevindingen.

⁷ Deze modules zijn ontwikkeld door de NVVK, als onderdeel van een pakket modules voor de verschillende onderdelen van het schuldhulpverleningsproces. Gemeenten en schuldhulpinstanties die lid zijn van de NVVK handelen volgens deze modules.

2. Resultaten

2.1 Klantkenmerken

Grosso modo kwam de Inspectie twee typen klanten tegen.

- De eerste groep was en is in principe prima in staat om zich financieel te redden. Door een onverwachte gebeurtenis als een echtscheiding of het verlies van werk kwamen zij in de problemen. Bijvoorbeeld doordat zij gedwongen werden het eigen huis versneld te verkopen en daar een grote restschuld aan overhielden. Indien het inkomen niet voorzag in voldoende aflossing van de schulden volgde een proces van bezuinigingen, schuiven met de betaling van andere rekeningen, oplopende invorderingskosten, betalingsregelingen met allerlei schuldeisers en de uiteindelijke constatering dat het de schuldenaar zelf niet ging lukken om alle ballen in de lucht te houden.

In de steekproef was deze groep veruit de kleinste. Volgens schuldhulpverleners neemt de omvang van deze groep af doordat het economisch goed gaat. Deelnemers aan de bijeenkomst met gemeenten herkenden dit beeld.

- Bij de tweede groep is de problematiek complexer. Deze mensen hebben problemen op (meerdere) gebieden als psychische gesteldheid, praktische vaardigheden, gebrekkige taalbeheersing, impulsief gedrag, verslaving, et cetera. Zij hebben vaak hoge schulden bij vele schuldeisers. De financiële zelfredzaamheid van deze groep is aanmerkelijk minder. Schuldhulpverleners gaven aan dat het voor deze groep moeilijk is om hun weg te vinden in de complexiteit van alle regels en zich, gegeven hun problemen, met een beperkt budget staande te houden in de huidige maatschappij.

De Inspectie stelde vast dat de tweede groep veel groter is dan de eerste groep, zowel in omvang als in hulp die nodig is. Uit het onderzoek kwam daarnaast naar voren dat een verdere groei in behoefte aan schuldhulp verwacht wordt door gemeenten.

2.2 Klantervaringen schuldhulp

Vrijwel alle klanten die de Inspectie sprak, zijn tevreden over hun schuldhulpverleningsregeling. Ze voelen zich respectvol bejegend en waarderen dat zij -waar mogelijk- keuzemogelijkheden krijgen. De tevredenheid geldt ook in de gevallen waar enige haperingen in de dienstverlening optraden, bijvoorbeeld als gevolg van een wisseling van schuldhulpverlener of doordat een daling van het inkomen niet tijdig opgemerkt werd. De meeste klanten hebben de verwachting dat zij de regeling succesvol gaan volbrengen en dat zij daarna verder kunnen. De grootste problemen ondervonden zij tijdens de stabilisatiefase waarin zij veel gegevens moeten aanleveren. De inspectie stelde vast dat met name het aanleveren van de vereiste gegevens voor veel mensen echt een obstakel vormde, met name voor de hierboven beschreven tweede, minder zelfredzame klantgroep.

Van de klanten van wie de Inspectie alleen het uitvaldossier inzag, kampte een aantal van hen met zware problematiek. Een deel van deze klanten viel af, doordat de gemeente de dienstverlening aan hen staakte in verband met het niet langer voldoen aan de verplichtingen. Daarbij moet vooral gedacht worden aan het maken van nieuwe schulden en het herhaaldelijk niet reageren op oproepen. Een ander deel van de klanten viel af, doordat zij zelf besloten om met de schuldhulpverlening te stoppen. De reden daarvoor was dat zij zelf een oplossing hadden gevonden (bijvoorbeeld ondersteuning door familie) of omdat zij vanwege de lange duur van het hulpverleningsproces er geen vertrouwen meer in hadden. Uit de dossiers van de laatstgenoemden valt op te maken dat zij minder tevreden waren.

Hoe groot de omvang van de uitval is van personen die toegelaten zijn tot schuldhulpverlening, konden gemeenten niet aangeven. Of er echt sprake is van uitval, is niet altijd eenduidig. Gemeenten geven aan dat zij hulp blijven bieden en registreren het dan niet altijd als uitval. Ook gaan gemeenten verschillend om met het formele startmoment. Er zijn gemeenten die zo snel mogelijk een beschikking versturen met het besluit dat iemand is toegelaten met het doel om rust te creëren. Andere gemeenten willen dat de klant eerst zoveel mogelijk gegevens aanlevert, zodat het te volgen traject concreter in de beschikking kan worden opgenomen. Dat de uitval tijdens de uitvoering zo laag is, heeft waarschijnlijk ook te maken met de vele kansen op herstel die gemeenten aanbieden. Gemeenten stoppen niet graag de dienstverlening omdat gemeenten verwachten dat dit tot grotere (maatschappelijke) problemen en hogere kosten voor de gemeente kan leiden. Als mensen echt nergens op reageren of willens en wetens nieuwe schulden maken, dan heeft een gemeente geen opties meer.

Uit het feit dat het voor de onderzochte gemeenten lastig bleek om voldoende uitvaldossiers aan te leveren, maakt de Inspectie op dat de uitval eerder in de toegang zit, dan tijdens de uitvoering. Een gesprek met de brancheorganisatie voor sociaal bankieren NVVK over de trend van de afgelopen jaren, bevestigde dit beeld.

2.3 Dienstverlening door gemeenten

De onderzochte gemeenten houden allemaal een uitgebreide intake om informatie op meerdere leefgebieden te verzamelen. Soms doet een sociaal wijkteam deze intake, soms een speciale medewerker en soms verricht een reguliere schulddienstverlener deze taak. Vervolgens richten de hulpverleners zich vooral op het oplossen van het schuldprobleem. Zij doen dat met grote inzet en veel verve.

Als een schuldregeling bij de gemeente - of als geen overeenstemming met de schuldeisers getroffen kon worden via tussenkoms van de rechter (het WSNP-traject) - en dus een gedeeltelijke aflossing van de schulden en kwijtschelding van het restbedrag (de zogenoemde finale kwijting) er niet inzit, bieden zij waar het kan duurzame financiële dienstverlening waarbij hulp geboden wordt bij het beheren van de inkomsten en uitgaven, op vrijwillige basis (budgetbeheer) of na tussenkoms van de rechter (beschermingsbewind).

Er is verschil tussen gemeenten in de mate waarin zij meer of juist minder nadruk op de eigen verantwoordelijkheid leggen. Dit laatste speelt vooral in de stabilisatiefase, waarin veel gegevens aangeleverd moeten worden. Het schenden van deze medewerkingsplicht leidt - zoals hiervoor al opgemerkt - niet gauw tot het stopzetten van de dienstverlening. Veel klanten vinden dit een moeilijke fase omdat er veel van hen verwacht wordt terwijl zij zichzelf daar niet altijd toe in staat achten. De zelfredzame klanten lukt het beter om tijdig aan de verplichting te voldoen.

De vele herstel mogelijkheden die de schuldhulpverleners bieden zolang niet alle benodigde informatie binnen is, kunnen er wel toe leiden dat de doorlooptijden oplopen. Ook schuldeisers die niet mee willen werken of niet gevonden worden, kunnen voor vertraging zorgen. In het onderzoek zijn geen registraties aangetroffen die een gedetailleerd beeld over de doorlooptijden en eventuele vertragingen gaven.

De keuzes voor de in te zetten instrumenten hangen samen met de onderliggende beleidstheorie van gemeenten.

- **Schuldbemiddeling:** De schuldhulpverlener bemiddelt bij de afspraken tussen schuldenaar en schuldeiser en begeleidt de schuldenaar bij het nakomen van de gemaakte afspraken. Bij dit instrument blijft ruimte bestaan voor het vergroten van de aflossingscapaciteit bij toename van het inkomen. De verantwoordelijkheid voor het aflossen van de schulden bij de verschillende schuldeisers blijft bij de schuldenaar.
- **Saneringskrediet:** Op basis van de aflossingscapaciteit wordt een regeling afgesproken met schuldeisers. Op basis daarvan wordt een apart krediet afgesloten met een kredietbank. Schuldeisers krijgen direct hun geld van de kredietbank en kunnen de administratie sluiten.

De schuldenaar lost daarna in vaste termijnen af aan de kredietbank. Het saneringskrediet wordt ingezet wanneer er geen groei in inkomen wordt verwacht en de aflossingscapaciteit dus ook niet zal groeien. De schuldenaar is ontzorgd omdat er nog maar een schuldeiser is.

- Bewindvoering wordt ingezet wanneer professionele hulp bij het beheren van de financiën wenselijk is, omdat een schuldenaar het zelf niet voor elkaar krijgt en budgetbeheer niet afdoende is.
- Begeleiding door vrijwilligers: hulp voor de schuldenaar om overzicht te krijgen over de financiële situatie en bij het verzamelen van de benodigde informatie. Gemeenten werken daarvoor samen met vrijwilligersorganisaties.

Tijdens het onderzoek kwamen verschillen in de inzet van de schuldregelingen naar voren vanuit de beleidsruimte die gemeenten hebben. Zij bieden allemaal schuldhelp conform de Wgs. Daarbinnen maken zij keuzes in de samenwerking met andere gemeenten en inzet van specifieke instrumenten vanuit de onderliggende beleidstheorie en kenmerken van de betreffende gemeente. Er zijn gemeenten die geen saneringskrediet aanbieden. Ze hebben geen eigen kredietbank en zijn niet aangesloten bij een kredietbank. Sommige gemeenten werken relatief veel met bewindvoerders, anderen zetten eerder in op stringent budgetbeheer. Gemeenten variëren in de mate waarin zij over extra middelen voor bijzondere bijstand of buffervoorzieningen beschikken en bij het faciliteren van verdere ondersteuning. Ook de mate waarin en wijze waarop ondersteuning door vrijwilligers wordt aangeboden verschilt.

Door een instrument niet of beperkt aan te bieden, kunnen gemeenten de ruimte voor maatwerk – onbedoeld – verkleinen. Het onderzoek was niet gericht op het bepalen van de effectiviteit per instrument of ondersteuningsvorm. Uit de opgevraagde informatie maakt de Inspectie op dat hiervoor meer gedetailleerde informatie nodig is, dan nu voorhanden is in registraties.

2.3.1 Onderliggende problematiek vraagt een meer integrale aanpak

In de dagelijkse praktijk geven gemeenten prioriteit aan het oplossen van de schulden boven integrale aandacht voor onderliggende problematiek.

- De persoonlijke situatie van de schuldenaar wordt na de aanvraag geïnventariseerd, er is sprake van doorverwijzing en soms van warme overdracht. Daarmee is integrale aandacht voor de bredere problematiek gedurende het traject niet vanzelfsprekend.
- Een uitgebreid gezamenlijk plan van aanpak waarin alle vormen van benodigde hulp benoemd en geprioriteerd worden, is niet aangetroffen. Wel aanzetten daartoe. Het risico bestaat dat de schulden opgelost worden, maar de onderliggende problematiek niet.
- Regie ligt bij meervoudige problematiek soms bij een sociaal wijkteam, en in dat geval niet bij de schulddienstverlener. Onduidelijk is wat dit betekent voor de regiefunctie zoals bedoeld in de Wgs.
- Soms wordt aangedrongen op het langer gebruik maken van budgetbeheer of beschermingsbewind. De klant moet hier vrijwillig mee akkoord gaan maar de meesten kiezen daar niet voor; blij als hij of zij is dat het traject is afgerond.

Risico's ten aanzien van het opnieuw schulden opbouwen in de toekomst blijven bestaan, zolang de beheersing van de onderliggende problematiek geen deel uitmaakt van de aanpak.

Gemeenten wezen in het verlengde hiervan op knelpunten in de samenwerking, in het bijzonder de vereiste gegevensuitwisseling met verschillende betrokken hulp- en dienstverleners. De knelpunten worden breder herkend, maar zijn daarmee nog niet zomaar opgelost.⁸

⁸ Stouten, J., E. Mol, R. Risselada en J. Ruitenber (2018). H3. *Het probleem samenwerken door professionals*. In: Bannink, D. & H. Bosselaar (red), *Het probleem samenwerken*. p35-63. Boom, Den Haag; Ambtelijke werkgroep SZW/VWS/BZK/J&V (2019). *Verkenning Regeling Maatwerk Multi probleem Huishoudens*. Traject aanpassing Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Ministerie SZW (penvoerder), Den Haag; Toezicht Sociaal Domein (2019) <https://www.toezichtsociaaldomein.nl/onderzoeken-en-instrumenten/i/informatie-delen>.

2.3.2 Doenvermogen versterken kent grenzen

Een belangrijk punt van aandacht is het versterken van het vermogen om zelf de inkomsten en uitgaven te beheren en beslissingen te nemen die niet tot verdere financiële problemen leiden, het zogeheten 'doenvermogen' van de klant. Klanten hebben bepaalde competenties en vaardigheden. Het is algemeen bekend dat het hebben van problematische schulden in hoge mate stress geeft, hetgeen weer consequenties kan hebben voor het doenvermogen. Niet alleen worden eenvoudige zaken moeilijker, mensen gaan ook andere keuzes maken: impulsiever, gericht op de korte termijn en snel resultaat. Tijdens het traject is het belangrijk dat schulddienstverleners daar aandacht voor hebben. Dat gebeurt ten dele.

Schuldhulpverleners onderkennen dat sommige klanten extra aandacht nodig hebben om bijvoorbeeld aan hun medewerkingsplicht te voldoen. Ze schatten op basis van ervaring in hoe zij het beste kunnen omgaan met hun klanten. Bijvoorbeeld door opdrachten te doseren of via bepaalde controlevragen na te gaan of klanten het begrepen hebben. Het is echter ook de bedoeling dat de klanten na afloop van het traject weer zelfstandig verder kunnen. Daartoe moet bij veel klanten tijdens het traject ook het doenvermogen versterkt worden. Bijvoorbeeld door hen te coachen op gedragsverandering.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat dit coachende onderdeel van de schuldhulp nog niet zo sterk ontwikkeld is. Soms wordt een cursus om beter om te gaan met geld aangeboden of wordt het budgetbeheer tijdens de rit steeds verder afgebouwd en de schuldenaar meer en meer zelf moet doen. Enkele gemeenten hebben een begin gemaakt met de scholing van hun medewerkers in 'mobility mentoring'.⁹ Een gericht plan van aanpak om op individueel niveau te bepalen wat er nodig is, ontbreekt echter. Evenmin wordt standaard in alle gevallen aan het eind van het traject nagegaan en vastgelegd hoe het met de financiële zelfredzaamheid gesteld is.

De gewenste veranderingen moeten zoveel mogelijk tijdens het schuldhulptraject worden bewerkstelligd. Gemeenten geven aan dat na afloop veel klanten niet meer zijn te motiveren. Tegelijkertijd zijn gemeenten zich bewust van het belang van nazorg. Het blijkt lastig die nader vorm te geven, zowel vanuit de kenmerken van de klant, als ook de organisatorische vereisten om in contact te blijven en grenzen aan gemeentelijke bevoegdheden als de schuldregeling eenmaal is afgerond.

De Inspectie gaat er overigens niet vanuit, dat alle klanten weer (volledig) financieel zelfredzaam zijn te maken: klanten zijn niet altijd leerbaar of intrinsiek te motiveren. Dwangmiddelen anders dan (dreigen met) stopzetting van de hulp heeft de gemeente niet. En stopzetting van hulp wordt niet wenselijk geacht.

2.3.3 Handhaven en motivatie versterken gaan niet zomaar samen

De Inspectie heeft ook naar het onderdeel handhaving van vereisten gekeken. Naast een medewerkingsplicht en het voorkomen van nieuwe schulden, wordt aan klanten ook de eis gesteld om zoveel mogelijk inkomen te vergaren (inkomens-maximalisatie), zodat schuldeisers een zo groot mogelijk deel van hun vordering uitbetaald krijgen.

De Inspectie constateert dat in alle gevallen deze eis opgenomen wordt in de beschikking en onderwerp van gesprek is. Een deel van de klanten werkt daadwerkelijk geheel of gedeeltelijk; anderen werken niet. Dat kan het gevolg zijn van ziekte of onvermogen, van werkloosheid, van (ervaren) belemmeringen door bijvoorbeeld de eerdergenoemde stress maar ook als gevolg van een gebrek aan zelfvertrouwen.

Indien de klant een uitkering op grond van de Participatiewet of WW heeft of als er een ander inkomen is (uit arbeid of via een partner) zou alles op alles gezet moeten worden, om de klant aan te sporen tot arbeidsaanvaarding of -uitbreiding. In de praktijk lijkt dit niet altijd het geval.

⁹ De Mobility Mentoring aanpak combineert het onderwerp armoede met de laatste inzichten vanuit de hersenwetenschap over de effecten van schaarste en armoede en de ontwikkelbaarheid van hersenfuncties. Bron: Platform 31 en Hogeschool Utrecht (2017), *Handreiking Mobility Mentoring*.

Zo wordt er vanuit de schuldhulpverlening niet of nauwelijks om sollicitatiebewijzen gevraagd, deels omdat dit gezien wordt als het terrein van de participatieondersteuners, deels omdat beleidskaders hiervoor ontbreken.

Schuldhulpverleners geven daarnaast aan, dat werkaanvaarding averechts kan werken. Een wisselend inkomen op laag niveau zonder buffer om inkomensverschillen op te vangen, kan leiden tot grote(re) problemen, bijvoorbeeld voor wat betreft veranderingen op het recht op huur-, kinderopvang- of zorgtoeslag of wisselend recht op bijstand bij tijdelijke en/of flexibele contracten. Deze wijzigingen moet de schuldenaar zelf in de gaten houden en doorgeven. Er kunnen nieuwe schulden ontstaan wanneer uitkering, arbeidsinkomen en toeslagen niet naadloos op elkaar aansluiten.

Schuldhulpverleners zijn vaak niet meteen op de hoogte van dergelijke wisselingen in inkomen. Zij hebben behoefte aan instrumenten die beter aansluiten bij wisselende inkomens door overgang tussen uitkering-baan of baan-baan.

Een enkele gemeente gaf overigens aan wel strikter periodiek op sollicitaties te controleren. Zij gaven aan dat zij hiertoe over waren gegaan naar aanleiding van vastgelopen onderhandelingen om tot een regeling te komen, die vervolgens aan de rechter was voorgelegd. Het ging dan om een verzoek aan de rechter om dwangakkoorden met schuldeisers en/of het instellen van het Wsnp-traject, waarin de rechter oordeelde dat in het eerdere Wgs-traject onvoldoende aandacht was besteed aan de mogelijkheden om het inkomen te vergroten.

Overigens merkt de Inspectie op, dat het weer aan de slag gaan op de schuldenaar zelf ook een positief effect kan hebben. De vaardigheden nemen toe en ook het zelfvertrouwen kan groeien.

3. Concluderend

De uitvoering van de schuldhulpverlening is op basis van dit onderzoek van de Inspectie SZW adequaat te noemen in de smalle zin: het oplossen van de schulden, fatsoenlijke bejegening, het inzetten van ondersteuning (door vrijwilligers) gedurende de schuldregeling en tevreden burgers.

Voor schuldhulpverlening in de brede zin - dat de schuldhulp leidt tot duurzame verbetering van de financiële zelfredzaamheid - ziet de Inspectie mogelijkheden tot verbetering. Dit betreft in het bijzonder de (integrale) aanpak van de onderliggende problematiek die (mede) tot de schulden heeft geleid, als de regievoering over de verschillende vormen van hulp waar een schuldenaar mee te maken heeft. Verdergaande samenwerking in het sociaal domein biedt daartoe mogelijkheden. Onder die integrale en duurzame aanpak verstaat de Inspectie ook de inspanning om de financiële zelfredzaamheid te versterken en het risico op terugval na afloop van de regeling zo klein mogelijk te houden.

Tot slot wijst de Inspectie erop dat de aandacht voor het dienen van belangen van de schuldenaren in balans moet zijn met die van de schuldeisers. Waar vergroten van het inkomen tot de kansen behoort, moet er - vanuit de wetenschap dat werk ook de schuldenaar helpt - alles aan gedaan worden om die kansen om te zetten in realisatie. Het onderzoek liet enkele mechanismen zien waardoor vergroten van het inkomen soms achterwege blijft. Deze mechanismen vallen buiten de scope van dit onderzoek. Aandacht voor deze mechanismen van overheid en werkgevers is van belang om het ontstaan problematische schulden tegen te gaan en het oplossen ervan te verbeteren.

Dit onderzoek is het derde in een reeks van onderzoeken naar fasen in het schuldhulpverleningstraject. De Inspectie bundelt de resultaten van deze onderzoeken in een 'rode draden' nota. Op basis daarvan maakt de Inspectie keuzes over op te nemen onderwerpen in het nieuwe monitoringsprogramma, waarin integrale en duurzame uitvoering centraal staan. De 'rode draden' worden separaat aangeboden aan de Tweede Kamer.

Bijlage I - Afkortingen en begrippen

Voor de in deze lijst opgenomen begrippen is zo veel mogelijk gebruik gemaakt van algemeen geaccepteerde gezaghebbende bronnen (zie voetnoten). Nier voor alle begrippen zijn eenduidige omschrijvingen of definities te vinden. Voor die begrippen is een eigen definitie of omschrijving geformuleerd ten behoeve van dit onderzoek.

Afkorting / Begrip	Omschrijving
Afloscapaciteit	De afloscapaciteit wordt vastgesteld door het inkomen te verminderen met het bedrag wat nodig is het reguliere levensonderhoud en vaste lasten van de schuldenaar af te dekken (het zogeheten 'vrij te laten bedrag', VTLB). Voor de berekening zijn er algemeen geaccepteerde rekenmethoden op basis van de bijstandsnorm, waarbij rekening wordt gehouden met inkomen uit werk, bijzondere omstandigheden en bijzondere kosten. ¹⁰
Bewind(voering)	De financiële belangen van de persoon die onder bewind staat worden behartigd door een ander, de bewindvoerder. De bewindvoerder beslist, zo mogelijk in overleg met de betrokkene, over zijn goederen en vermogen. De kantonrechter benoemt de bewindvoerder. ¹¹ In het kader van schuldhulpverlening is er een verschil tussen beschermingsbewind en Wsnp-bewind: <ul style="list-style-type: none"> • De beschermingsbewindvoerder is er voor de persoon die onder bewind staat. Hij behartigt de financiële belangen. Hier hoort ook bij dat de bewindvoerder er zorg voor moet dragen dat de schulden worden betaald. • Een schuldsaneringsbewindvoerder (Wsnp-bewind) heeft een andere rol. Zij behartigen vooral de belangen van de schuldeisers.¹²
Budgetbeheer	Budgetbeheer omvat alle activiteiten in het kader van het beheren van de inkomsten van de klant en het verrichten van betalingen, overeenkomstig het vastgestelde budgetplan. Het doel van budgetbeheer is het garanderen dat betalingen tijdig gedaan worden en dat er geen (nieuwe) schulden of betalingsachterstanden ontstaan. De klant blijft de hoofdverantwoordelijkheid dragen. ¹⁰
Doenvermogen	Het geheel van non-cognitieve vermogens, zoals een doel stellen en een plan maken, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleidingen en tegenslag. (In het dagelijks leven vaak aangeduid als 'persoonlijkheid' of 'karakter'). ¹³
Duurzame financiële dienstverlening	Het doel van Duurzame Financiële Dienstverlening (DFD) is het in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven van de schuldenaar, waarbij is vastgesteld dat het bestaande schuldprobleem door in of bij die persoon gelegen omstandigheden nog niet duurzaam opgelost kan worden. ¹⁴
Finale kwijting	Definitieve kwijtschelding van het niet-afgeloste deel van de vordering (restantschuld), inclusief rente en kosten, door de schuldeiser onder vooraf overeengekomen voorwaarden. ¹⁵
Financieel zelfredzaam	Iemand is financieel zelfredzaam wanneer hij weloverwogen keuzes maakt zodanig dat zijn financiën in balans zijn, zowel op korte als op lange termijn. ¹⁶

¹⁰ Bron: <https://www.antwoordop.nl/schulden/begrippen/460785-vrij-te-laten-bedrag>, voor het laatst geraadpleegd op 3-5-2019.

¹¹ Bron: <https://www.rechtspraak.nl/Uw-Situatie/Bewind>, voor het laatst geraadpleegd op 13-5-2019.

¹² Bron: <https://www.schouderseonder.nl/nieuws/wat-het-verschil-tussen-beschermingsbewind-en-wsnp-bewind>; <https://www.wsnp-zaken.nl/blog/het-verschil-tussen-een-beschermingsbewindvoerder-en-een-wsnp-bewindvoerder/>, beiden voor het laatst geraadpleegd op 13-5-2019.

¹³ Bron: WRR (2017) *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. WRR, Den Haag.

¹⁴ Bron: NVVK (2015) *Module Duurzame Financiële Dienstverlening*. NVVK, Utrecht.

¹⁵ Bron: NVVK (2017) *Gedragscode Schuldhulpverlening*. NVVK, Utrecht.

¹⁶ Bron: NIBUD (2016). *Het bevorderen van financiële zelfredzaamheid*. NIBUD, Den Haag.

Afkorting / Begrip	Omschrijving
Gestandaardiseerd	Een aanpak op basis van vastgelegde uitgangspunten (gestandaardiseerd) die voor iedereen gelden die een verzoek om schuldhulp doet en waardoor ook schuldhulpverleners, schuldeisers en gemeenten houvast hebben. ¹⁷
Inspectie SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Integrale schuldhulpverlening	Een integrale aanpak van problematische schulden kenmerkt zich door het tegelijkertijd werken aan financieel-technische en andersoortige problemen. ¹⁸
Maatwerk	De mogelijkheid binnen de algemene kaders aanpassingen te doen voor zover vereist voor de individuele situatie. ¹⁸
Mobility mentoring	Een methode waarbij theoretische inzichten uit de hersenwetenschap ingezet worden om klanten te coachen naar duurzame financiële zelfredzaamheid. Door met speciaal ontwikkelde stress-sensitieve instrumenten klanten te ondersteunen om doelgericht te handelen met daarbij stress-sensitieve begeleiding (mentoring) en dienstverlening die zo is opgezet dat deze geen extra stress oplevert. ¹⁹
Nazorg	Het is belangrijk om nog een tijdje de vinger aan de pols te houden. De schuldhulpverlener bekijkt of de cliënt op eigen benen kan staan en of het risico bestaat dat er nieuwe schulden ontstaan. ²⁰
NVVK	Nederlandse vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren.
Problematische schulden	De situatie waarin van een natuurlijk persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of waarin hij heeft opgehouden te betalen. ¹⁰
Saneringskrediet	Doel van een saneringskrediet is om de totale schuldenlast ineens tegen finale kwijting af te kopen, op basis van betaling van een percentage van de totale schuldenlast. Dit gebeurt door het afsluiten van een kredietovereenkomst. ²¹
Schuldbemiddeling	Een schuldbemiddeling is een overeenkomst waarin tussen de schuldenaar en de schuldeiser(s) wordt afgesproken dat de totale schuldenlast gedeeltelijk wordt terugbetaald in termijnen naar draagkracht tegen finale kwijting en/of ontslag uit hoofdelijke aansprakelijkheid. ²⁴
Schuldhulpverlening	Schuldhulpverlening omvat alle activiteiten die gericht zijn op het voorkomen en oplossen van (problematische) schulden. Schuldhulpverlening bestaat uit verschillende fasen: schuldpreventie, vroegsignalering, curatie in de vorm van schuldregelingen (al dan niet met kwijtschelding) en nazorg. ²² (Een andere veel gebruikte term is 'schuldienstverlening').
Schuldhulpverlener(s)	In dit rapport is het begrip schuldhulpverlener(s) in brede zin gebruikt voor alle hulpverleners die vanuit de gemeente of de schuldhulporganisatie direct betrokken zijn bij de hulpverlening. Waar van toepassing zijn specifieke functionarissen zoals de budgetbeheerder apart genoemd.
Schuldregeling	Het doel van de schuldregeling is het bewerkstelligen van een minnelijke regeling - waarin de schuldregelaar probeert overeenstemming met de schuldeisers te krijgen over een schuldregelingsvoorstel - van de totale schuldenlast. ²⁴
Uitvallers	Voor dit onderzoek zijn 'uitvallers' gedefinieerd als diegenen waarbij de hulp gericht op het oplossen van de schuld voortijdig stopt tijdens de stabilisatie fase of als de schuldregeling loopt, dus nadat toegang is verkregen tot de schuldhulpverlening.

¹⁷ Bron: Wgs - Memorie van toelichting (Kamerstuk 2009-2010, 32291, nr. 3, Tweede Kamer).

¹⁸ Bron: NVVK - <https://www.zelfjeschuldenregelen.nl/appendix/integrale-schuldhulpverlening/>, beiden voor het laatst geraadpleegd op 13-5-2019.

¹⁹ Bron: <https://www.trots-op-je-vak.nl/mobility-mentoring-helpt-klanten-in-armoede-uit-het-drijfzand/>, voor het laatst geraadpleegd op 14-5-2019.

²⁰ Bron: Landelijk platform integrale schuldhulpverlening (2004) *Integrale schuldhulpverlening. Handreiking voor gemeenten en uitvoerende instanties*. Stimulansz, Utrecht.

²¹ Bron: NVVK (2015) *Module Schuldregeling*. NVVK, Utrecht.

²² Bron: <https://vng.nl/raadgevers/inclusieve-samenleving/aanpak-schulden-en-armoede>, voor het laatst geraadpleegd op 13-5-2019.

Afkorting / Begrip	Omschrijving
Vroegsignalering	Het in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld brengen van mensen met financiële problemen om vroegtijdige hulpverlening mogelijk te maken door gebruik te maken van daadwerkelijke signalen en outreachende hulpverlening. ²³
VTLB	Vrij Te Laten Bedrag. De schuldhulpverlener berekent het VLTB aan de hand van de persoonlijke situatie van de schuldenaar. Alle inkomsten boven het VTLB worden over een periode van drie jaar ingezet voor de aflossing van de schulden. ¹⁰
Wgs	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wsnp-traject	Het treffen van een schuldregeling na tussenkomst van de rechter volgens de Wet schuldsanering natuurlijke personen. Het Wsnp-traject wordt ingezet als een oplossing niet via de gemeentelijke schuldhulpverlening bereikt kan worden. Het Wsnp-traject is niet onderzocht in deze studie.

²³ Bron: NVVK (2018) Leidraad vroegsignalering Schulden. NVVK, Utrecht.

Bijlage II - Bestuurlijke reacties

Reactie DIVOSA (1/2)



Koningin Wilhelminalaan 5 | 3527 LA Utrecht
Postbus 2758 | 3500 GT Utrecht

T 030 - 233 23 37 | info@divosa.nl
NL75 INGB 0000194416 | KvK 40532318 Midden Nederland

Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. de heer H. de Groot
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie: 190628
Uw referentie: 2019-0000153083
Datum: 16 september 2019
Onderwerp: Bestuurlijke reactie conceptrapport schuldhulpverlening

Geachte heer de Groot,

Hartelijk dank voor de mogelijkheid een bestuurlijke reactie te geven op het conceptrapport schuldhulpverlening.

Ik ben blij dat de Inspectie concludeert dat de uitvoering van schuldhulpverlening adequaat is. Gemeenten hebben de opgave en ambitie om mensen met schulden naar een duurzaam schuldenvrije toekomst te begeleiden. Dit is echter een complexe opgave in een tijd waarin de samenleving voor veel mensen (te) ingewikkeld is geworden, zelfredzaamheid als ideaal wordt gezien en gemeenten te kampen hebben met grote tekorten op de Jeugdzorg en Wmo.

De Inspectie beschrijft zorgvuldig de dilemma's waar schuldhulpverleners in hun dagelijkse praktijk tegenaan lopen. Snelheid in het traject en eenvoudige toegang tot gegevens van de inwoner helpen om de inwoner te motiveren en een schuldenvrije toekomst te bereiken. Het verzamelen van gegevens en het contact met de schuldeisers nemen nu zoveel tijd in beslag, dat inwoners de moed verliezen. Uit uw onderzoek blijkt dat ook bij moeizaam contact met de inwoner gemeenten het traject niet snel stoppen, omdat de maatschappelijke kosten daarmee groter worden en de problemen van de inwoner niet worden opgelost. Dat gemeenten inwoners juist *dán* vasthouden, vind ik een mooie constatering.

De snelheid in schuldhulpverleningstrajecten kan worden vergroot wanneer er een digitaal overzicht van alle schulden beschikbaar is, er duidelijkheid is in welke gegevens met welke ketenpartners gedeeld mogen worden en er een maximale reactietermijn voor schuldeisers wordt gesteld.

Ik herken de zoektocht van gemeenten naar een integrale werkwijze en regievoering in het sociaal domein. Schuldenproblematiek komt vaak niet alleen en de vraag is welke problemen eerst opgelost moeten worden om rust te brengen en verder te werken aan een stabiele situatie. Ik zie dat gemeenten en hun partners hiermee hard aan de slag zijn en ik zie mooie voorbeelden van (publiek-private) samenwerking om mensen met schulden zo vroeg mogelijk te ondersteunen.

Ook zie ik in de uitvoeringspraktijk de invloed van werkaanvaarding en flexibel inkomen op een schuldtraject. Het project 'Simpel Switchen in de Participatieketen', dat Divosa samen met het

www.divosa.nl

Reactie DIVOSA (2/2)



ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitvoert, heeft als doel het in gang zetten van een beweging om overgangen in de participatieketen te versoepelen. Dan kan het gaan om inkomstenonzekerheid bij het aanvaarden van werk, of overgangen tussen dagbesteding, beschut werk, de banenafpraak en regulier werk. Als deze overgangen soepeler verlopen heeft dit een positieve uitwerking op schuldhulpverlening.

Daarnaast wordt het thema 'arbeidstoeileiding en schuldhulpverlening' uitgewerkt in een werkplaats van het programma Schouders Eronder, dat werkt aan de professionalisering van schuldhulpverlening. Hierin gaan gemeenten en hun ketenpartners concreet aan de slag om hun werkwijze rondom dit thema te verbeteren.

Uw rapport laat zien waar het in de uitvoering van schuldhulpverlening goed gaat en waar het beter kan. Onze leden werken daar, met hun ketenpartners, hard aan. Om schulden te voorkómen is echter meer nodig. Alle spelers in het werkveld, waaronder Rijksoverheid, schuldeisers, deurwaarders, vrijwilligers, zullen de nodig stappen moeten zetten om te zorgen dat mensen niet in de schulden komen. Alleen met gezamenlijke inspanning zal het lukken om de schuldenproblematiek aan te pakken.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to be "E. Dannenberg".

Erik Dannenberg
voorzitter Divosa

Reactie VNG

Hartelijk dank voor het toegestuurde conceptrapport. Onze eerdere reactie is door u verwerkt, mede daarom achten wij in deze fase een formele bestuurlijke reactie niet meer nodig. Wij herkennen ons in de inhoud en kunnen ons goed vinden in de conclusies.

Wij zien het definitieve rapport graag tegemoet, zodat we onder onze leden kunnen verspreiden.

De Inspectie SZW maakt deel uit van het ministerie
van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inspectie SZW
Postbus 820 | 3500 AV Utrecht
Telefoon: 0800 - 51 51

www.inspectieszw.nl

© Rijksoverheid | December 2019