



Inspectie SZW  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

# Uitvoering Schuldhulp- verlening nader bekeken

*Nota van bevindingen*

# Inhoud

<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doelstelling	3
1.3 Vraagstelling	4
1.4 Wettelijk kader en toetsingskader voor dit onderzoek	4
1.5 Afbakening	5
1.6 Aanpak, methoden en technieken	5
1.7 Onderzoekperiode	7
1.8 Rapportage	7
1.9 Leeswijzer	7
<b>2. Opzet schuldhulp: organisatie en beleid</b>	<b>8</b>
2.1 Klanten in de schuldhulpverlening	8
2.2 Het reguliere werkproces van de gemeentelijke schuldhulpverlening	8
2.3 Het beleid en het toetsingskader Inspectie SZW	12
<b>3. Werking schuldhulpverlening: de uitvoeringspraktijk</b>	<b>15</b>
3.1 Behoorlijke bejegening	15
3.2 Inzicht in wacht- en doorlooptijden en in de resultaten	16
3.3 Integrale schuldhulpverlening bieden	18
3.4 Regie voor sluitende dienstverlening	20
3.5 Integrale schuldhulpverlening is maatwerk	21
3.6 De gemeente voert gestandaardiseerd maatwerk uit	22
3.7 Verplichtingen opleggen en deze handhaven	23
3.8 Rekening houden met het doenvermogen	27
<b>4. Samenvattende conclusies</b>	<b>31</b>
<b>Bijlage I - Afkortingen en begrippen</b>	<b>34</b>
<b>Bijlage II - Toetsingskader</b>	<b>37</b>
<b>Bijlage III - Onderzoeksverantwoording</b>	<b>39</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Problematische schulden vormen een belangrijke belemmerende factor voor (volwaardige) participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Problematische schulden zijn schulden waarvan redelijkerwijs is te verwachten dat ze niet kunnen worden betaald, of die al niet worden betaald.<sup>1</sup> In 2015 hadden ongeveer 1 à 1,5 miljoen huishoudens (15% van alle huishoudens in Nederland) risicovolle of problematische schulden.<sup>2</sup> Tweehonderdduizend daarvan zaten in een schuldhulpverleningstraject.

Problematische schulden leggen zo'n grote druk op de financiële positie van mensen, dat zij te weinig overhouden om van te leven. Daarnaast veroorzaken schulden vaak stress, waardoor mensen met problematische schulden minder goed in staat zijn tot het nemen van weloverwogen beslissingen.<sup>3</sup> Hierdoor verergert niet alleen de schuldenproblematiek maar kunnen ook andere problemen ontstaan zoals onzekerheid, machteloos- en moedeloosheid en depressieve klachten.

Gemeenten hebben met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) de centrale rol gekregen bij de hulpverlening aan mensen met problematische schulden. Door onvoldoende toegang of ineffektieve schuldhulpverlening komt de participatie en directe financiële bestaanszekerheid van mensen met schulden in gevaar en kan armoede structureel worden.

In de periode 2015-2017 heeft Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) vanuit haar wettelijke taak aandacht besteed aan vroegsignalering van problematische schulden<sup>4</sup> en aan de toegang tot schuldhulpverlening<sup>5</sup>. In het vervolg hierop is besloten aandacht te besteden aan de uitvoering van schuldhulpverlening voor mensen die reeds toegelaten zijn tot de gemeentelijke schuldhulpverlening: wordt hun schuldenprobleem opgelost en zijn zij daarna financieel zelfredzaam?

In dit project brengt de Inspectie de uitvoering van wet gemeentelijke schuldhulpverlening in kaart op basis van verschillende perspectieven, in het bijzonder het perspectief van degenen die schuldhulp krijgen en van hun directe hulpverleners. Aan de hand van een toetsingskader wordt nagegaan in hoeverre de schuldhulpverlening adequaat wordt uitgevoerd. Centraal staan goede praktijken en belemmerende factoren in de uitvoering.

## 1.2 Doelstelling

De Inspectie wil met dit onderzoek bijdragen aan de verbetering van de uitvoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, door:

- te voorzien in kennis over mechanismen die een adequate schuldhulpverlening aan mensen met problematische schulden bevorderen of belemmeren;
- met de verspreiding van deze kennis bij te dragen aan de verdere professionalisering van gemeenten bij de ondersteuning van mensen met problematische schulden;
- lokale en landelijke politiek zich te laten buigen zich over concrete acties op basis van de verworven inzichten.

<sup>1</sup> Putten, B. van & T. Schoot Uiterkamp. (2017) Schuldhulpverlening in Nederland. Een inventarisatie van beschikbare gegevens over schuldhulpverlening in Nederland. KWIZ, Groningen. (In opdracht van het Ministerie van SZW).

<sup>2</sup> Panteia (2015). *Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*. Zoetermeer.

<sup>3</sup> Mullainathan, S. & E. Shafrir (2013). *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Maven Publishing, Amsterdam.

<sup>4</sup> Inspectie SZW (2017). *Vroegsignalering problematische schulden door gemeenten*. Den Haag.

<sup>5</sup> Inspectie SZW (2016). *Toegankelijkheid van schuldhulpverlening*. Den Haag; Inspectie SZW (2018). *Toegankelijkheid van schuldhulpverlening 2017*. Den Haag.

### 1.3 Vraagstelling

De centrale vraagstelling van het onderzoek is: *Welke mechanismen dragen wel/niet bij aan een adequate uitvoering van de schuldhulpverlening volgens de klanten en de betrokken professionals?*

### 1.4 Wettelijk kader en toetsingskader voor dit onderzoek

Gemeenten hebben met de Wgs een regierol gekregen in de hulpverlening aan mensen met problematische schulden. Volgens de beleidstheorie zijn gemeenten (in tegenstelling tot de rijksoverheid) het best in staat om de (schulden)problematiek van inwoners in hun onderlinge samenhang te bekijken. Zij kunnen dit goed coördineren en ervoor zorgen dat betrokken organisaties naar de totale problematiek van de schuldenaar kijken.<sup>6</sup> Gemeenten hebben hiermee de verantwoordelijkheid om breed toegankelijke, integrale schuldhulpverlening te bieden – van goede kwaliteit –, waarbij wordt uitgegaan van gestandaardiseerd maatwerk. Daarnaast wordt van gemeenten verwacht dat zij op evenwichtige wijze rekening houden met de belangen van de schuldeisers en eventueel sancties op leggen als een klant niet of onvoldoende meewerkt aan een schuldhulpverleningstraject.

De Wgs is een kaderwet die de gemeenten veel ruimte biedt voor eigen beleidsmatige invulling. Echter, de Memorie van toelichting Wgs, de Awb, gemeentelijke verzamelbrieven met betrekking tot schuldhulpverlening, de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale Ombudsman en diverse ondersteunende publicaties<sup>7</sup> bieden voldoende handvatten voor het opstellen van een toetsingskader om op basis van de verzamelde informatie te kunnen bepalen welke mechanismen bijdragen aan een adequate uitvoering van schuldhulpverlening.

Het toetsingskader omschrijft wat de Inspectie SZW verstaat onder een adequate uitvoering van schuldhulpverlening.

1. De gemeente bejegt de schuldenaar behoorlijk.
2. De gemeente biedt inzicht in wacht- en doorlooptijden en in resultaten.
3. De gemeente biedt integrale schuldhulpverlening.
4. De gemeente heeft een regierol als er meerdere partijen betrokken zijn bij de schuldhulpverlening.
5. Integrale schuldhulpverlening is maatwerk.
6. De gemeente voert gestandaardiseerd maatwerk uit.
7. De gemeente spreekt de schuldenaar aan op zijn verantwoordelijkheid en handhaaft waar nodig. Daarbij houdt de gemeente rekening met de persoon van de burger.
8. De gemeente houdt rekening met het doenvermogen van de burger.

Een overzicht en de operationalisatie van elk toetsingscriterium is opgenomen in bijlage II. De inspectie streeft naar een breed gedragen toetsingskader. Daarom is het onderzoekplan inclusief toetsingskader afgestemd met de stakeholders en andere relevante partijen, in het bijzonder de vereniging van gemeentelijke directeuren in het sociaal domein (Divosa), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK), de beleidsdirectie Participatie en Decentrale Voorzieningen (PDV) van het Ministerie SZW, 'Schouders eronder', de Landelijke cliëntenraad (LCR) en de samenwerkende inspecties binnen het Toezicht Sociaal Domein (TSD).

<sup>6</sup> Art. 3 lid 1 Wgs: het college is verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente en voert daarbij het plan dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening en Memorie van toelichting hst 3 (Kamerstuk 2009-2010, 32291, nr. 3, Tweede Kamer).

<sup>7</sup> Divosa (2012) *Op weg naar effectieve schuldhulp, verkenning regievoering schuldhulpverlening*. Utrecht; NVVK (2012) *Leidraad Wet gemeentelijke schuldhulpverlening NVVK*. Utrecht; Nationale Ombudsman (2016) *Burgerperspectief op schuldhulpverlening*. Den Haag; WRR (2017) *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. WRR, Den Haag.

## 1.5 Afbakening

De Inspectie SZW onderzocht de wijze waarop gemeenten de schuldhulpverlening uitvoeren, waarvoor ze de regie en verantwoordelijkheid dragen in het kader van de Wgs.

Schuldhulpverlening omvat doorgaans meerdere instrumenten die ingezet worden. De Inspectie verwacht dat de ervaringen van klanten zullen variëren naar gelang het type instrument. De inzet van instrumenten voor de schuldhulpverlening verschilt afhankelijk van het soort schulden en de omstandigheden waarin de klant verkeert. Niet alle instrumenten zijn primair gericht op het oplossen van de schulden. Dit onderzoek richt zich alleen op het oplossen van de schuldenproblematiek onder verantwoordelijkheid van de gemeente, conform de Wgs. Op basis van de probleemanalyse zijn drie instrumenten gekozen voor het onderzoek naar de uitvoering daarvan:

1. Informatie en Advies: Klanten die met wat aanwijzingen en tips geacht worden zelf in staat te zijn om tot een oplossing te komen.
2. Stabilisatie: Wanneer klanten niet in staat zijn zelf een oplossing te vinden voor hun schulden en in aanmerking komen voor een schuldhulpverlening volgt doorgaans 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).
3. Schuldregeling: Als de situatie stabiel is en alle informatie gecontroleerd, stelt de schuldhulpverlener een schuldregeling met afloscapaciteit op. De schuldhulpverlener sluit een overeenkomst met de klant en de schuldeisers en volgt de aflossing (36 maanden).

In dit onderzoek is niet gekeken naar andere fasen in de schuldhulpverlening door gemeenten, zoals vroegsignalering van schulden en toegang tot schuldhulp, of andere instrumenten die een gemeente in het kader van de Wgs in kan zetten, zoals duurzame financiële ondersteuning niet gericht op het saneren van de schulden. Dat geldt ook voor andere schuldhulpverleningen zoals de schuldhulp aan zelfstandigen in het kader van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) en schuldsanering via de rechter in het kader van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnj). Ook richtte het onderzoek zich niet op de periode na de schuldhulpverlening vanuit de Wgs.

Wanneer echter in het kader van de uitvoering van de schuldregeling een relatie is gelegd met de toegang, het voorbereiden op de periode na de schuldregeling of een andere vorm van schuldhulp is dit wel meegenomen.

## 1.6 Aanpak, methoden en technieken

Voor dit onderzoek zijn vier casegemeenten geselecteerd. Per geselecteerde gemeente is als eerste de schuldhulporganisatie en het schuldhulpbeleid in kaart gebracht. Vervolgens is in elke gemeente de schuldhulp aan een aantal klanten onderzocht.

### 1.6.1 Dataverzameling

#### Selectie gemeenten

Voor de keuze van de casegemeenten is uitgegaan van een variatie in grootte (aantal inwoners) en regionale spreiding. Geselecteerd zijn:

- één grote gemeente (G4)
- één middelgrote gemeente (G40; >100.000 inwoners)
- één zelfstandige kleine gemeente (<50.000 inwoners)
- één netwerk van meerdere gemeenten die samenwerken op dit onderwerp.

### **Selectie klanten**

Elke gemeente is gevraagd klanten te selecteren die gebruik maakten van het schuldhulpaanbod, in het bijzonder van de instrumenten Informatie & Advies, Stabilisatie en Schuldregeling.

Een tweede criterium was dat binnen afzienbare tijd gesprekken of hercontroles voorzien waren. Per gemeente vonden vervolgens gesprekken plaats met:

- Klanten in de stabilisatiefase aan het begin van het traject.
- Klanten in de schuldregelingsfase in het tweede of derde jaar.
- Enkele klanten uit één gemeente die zelfstandig hun problemen oplosten, gesteund door meerdere Informatie en Advies gesprekken. Zie verder bijlage 3.

### **Dossierstudie en interviews**

Dossiers van de geselecteerde klanten in het schuldhulpverleningstraject zijn bestudeerd, gesprekken tussen deze klanten en schuldhulpverleners geobserveerd en interviews gehouden met deze klanten en hun hulpverleners. Daarnaast zijn dossiers van uitvallers bestudeerd.

Uitvallers zijn in dit onderzoek diegenen waarvan 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. Deze dossierinformatie is gebruikt als spiegelinformatie voor de lopende trajecten. Het onderzoek voorzag niet in gesprekken met deze groep uitvallers. Bij het onderzoeken van de individuele klant zijn alle instrumenten meegenomen die zijn ingezet om de schuldenaar te helpen bij het oplossen van het schuldenprobleem. Ook is de geschiedenis van het ontstaan en de ontwikkeling van de schulden bestudeerd om een beeld te krijgen van de invloed daarvan op de zelfredzaamheid van de klant.<sup>8</sup> Verder is de verwachting dat het verloop en de slagingskans van het schuldhulpverleningstraject ook samenhangt met persoonskenmerken van de klant en eventuele aanwezige multi-problematiek. Tot slot is de complexiteit van de schuldenproblematiek in ogenschouw genomen.

In alle interviews is in de slotfase expliciet gevraagd wat klanten, schuldhulpverleners of derden belangrijk vonden voor het slagen van een schuldhulptraject. Daarnaast zijn tijdens de interviews factoren genoemd die als succesfactor dan wel knelpunt voor de uitvoering aangemerkt kunnen worden. In alle gevallen gaat het om ervaren succesfactoren dan wel knelpunten en dus niet om 'bewezen' zaken.

De bevindingen uit het onderzoek naar de individuele klanten zijn gespiegeld aan de informatie uit de dossiers van de uitvallers. Het doel hiervan is om zicht te krijgen op factoren die maken dat een regeling niet slaagt. Hoe deze klanten verder zijn geholpen, valt buiten de scope van het onderzoek. Per gemeente zijn dossiers van drie tot tien uitvallers aangeleverd. Beoogd waren tien uitvaldossiers per gemeente. De onderzochte gemeenten geven aan dat zij de term 'uitvallers' niet herkennen, omdat zij in principe voor iedereen een passende oplossing zoeken binnen de kaders van de Wgs. Soms betekent dat geen saneringstraject, maar een duurzame financiële ondersteuning zonder oplossing voor de schuldenproblematiek. Bij de dossiers die de Inspectie gezien heeft, ging het om mensen die om hen moverende redenen afzagen van verdere schuldhulp of bij wie de schuldhulp stopgezet werd door overtreding van de verplichtingen. In het onderzoek was niet voorzien deze mensen te benaderen.

<sup>8</sup> Uit onderzoek is gebleken dat alleen al het hebben van problematische schulden het vermogen om zelfredzaam te zijn vergaand beïnvloedt. Platform 31 (2017). *Mobility Mentoring*; Mondelinge informatie LCR, dd. 20-3-2018 & Schouder eronder, dd. 21-3-2018.

### 1.6.2 Analyse

De verzamelde data zijn vervolgens per gemeente geanalyseerd aan de hand van het voor dit onderzoek opgestelde toetsingskader met behulp van een tool voor kwalitatieve analyses. De bevindingen zijn per casegemeente voorgelegd voor een feitelijke controle.

#### Bredere geldigheid bepalen

Vervolgens zijn overkoepelende bevindingen uitgewerkt en in een aparte bijeenkomst voorgelegd aan schuldhulpverleners die andere gemeenten, samenwerkingsverbanden en publiek/private schuldhulpverleningsorganisaties vertegenwoordigen. Dit vond plaats in een interactieve setting waarbij de deelnemers zijn uitgenodigd te reflecteren op de gebundelde bevindingen vanuit hun eigen ervaring en praktijk.

De sessie had als primair doel het toetsen van de bredere geldigheid van de bevindingen: worden de bevindingen herkend? En zo niet, wat is dan het verschil. In de sessie bleek de herkenbaarheid zeer groot. Er waren enkele verschillen die terug te voeren waren op de verwoording. Slechts bij enkele bevindingen was er een inhoudelijk verschil van inzicht. Waar van toepassing zijn de inzichten uit deze sessie apart benoemd in deze rapportage.

Een nadere uitwerking van de aanpak is opgenomen in bijlage 3.

## 1.7 Onderzoekperiode

De Inspectie heeft in mei 2018 contact gelegd met de geselecteerde gemeenten. De eerste interviews zijn afgenomen in juni, de laatste in december.

## 1.8 Rapportage

Deze rapportage bevat de overkoepelende bevindingen. Tenzij anders aangegeven, gelden de beschreven bevindingen voor alle onderzochte gemeenten en zijn deze onderschreven door de deelnemers aan de sessie met andere gemeenten. De Inspectie SZW onderzoekt het stelsel. Voor het toezicht op de uitvoering is elke gemeente zelf verantwoordelijk. Deze nota van bevindingen dient als onderlegger bij de eindrapportage 'Schuld opgelost! Financieel zelfredzaam?'

## 1.9 Leeswijzer

Het vervolg van deze Nota van Bevindingen bevat in hoofdstuk 2 een feitelijke beschrijving op hoofdlijnen van het proces van de schuldhulpverlening nadat is vastgesteld dat een schuldregeling mogelijk moet zijn. Ook beschreven zijn de uitgangspunten van het gemeentelijk beleid zoals dat naar voren komt bij de bestudeerde gemeenten. Hoofdstuk 3 geeft een feitelijke beschrijving van de werking van de uitvoeringspraktijk aan de hand van het voor dit onderzoek opgestelde toetsingskader. Per onderdeel van het toetsingskader zijn de bevindingen beschreven op basis van de interviews met de schuldenaren en hun schuldhulpverlener(s) en de bestudeerde dossiers. Elke paragraaf eindigt met aanvullende succesfactoren voor en knelpunten in de uitvoering van de schuldhulpverlening. Deze zijn door de schuldenaren en hun hulpverlening genoemd nadat daar specifiek om gevraagd was aan het eind van elk interview. De rapportage sluit af met samenvattende conclusies in hoofdstuk 4.

## 2. Opzet schuldhulp: organisatie en beleid

In dit hoofdstuk schetst de Inspectie de opzet van de uitvoering van de schuldhulpverlening. Ingegaan is op wie de klanten in de uitvoering zijn en hoe het reguliere werkproces van de gemeentelijke schuldhulpverlening op hoofdlijnen eruit ziet en tussen gemeenten kan verschillen.

### 2.1 Klanten in de schuldhulpverlening

Schuldenaars met problematische schulden wenden zich tot de gemeente om te komen tot een oplossing. Schuldhulpverleners zien een verschuiving van:

- schulden als gevolg van een majeure levensgebeurtenis waarbij de schuldenaar met wat hulp en structuur na het oplossen van de schuldsituatie weer verder kan;
- naar schulden ontstaan door onderliggende complexe problematiek op meerdere levensgebieden tegelijk die de zelfredzaamheid van de schuldenaar beperkt en waarbij ook na aflossing van de schuld een risico bestaat op een herhaling.

De afgelopen jaren was er veel sprake van schulden als gevolg van de crisis. Deze schuldenaren hebben gaande het schuldhulpverleningstraject veelal zelf het beheer van hun financiën weer opgepakt en vervolgens konden zij verder zonder risico op het maken van nieuwe schulden. De groep die volgens de schuldhulpverleners gebleven is, is de groep schuldenaars waarbij doorgaans sprake is van multi-problematiek en/of een complexe schuldsituatie.

### 2.2 Het reguliere werkproces van de gemeentelijke schuldhulpverlening

Gemeenten verschillen in het beleid voor en organisatie van de uitvoering van de schuldhulpverlening. De bestudeerde gemeenten refereren aan de modules van de brancheorganisatie NVVK waarin verschillende instrumenten voor schuldhulpverlening beschreven worden. Niet alle gemeenten bieden elke optie aan, zo zijn er gemeenten die alleen schuldhulpbemiddeling aanbieden en anderen die per situatie bekijken of schuldhulpbemiddeling of een saneringskrediet de voorkeur geniet. Wie de schuldschuldverlening uitvoert, verschilt ook tussen gemeenten. Eén gemeente heeft de uitvoering van de schuldhulpverlening extern uitbesteed, de andere onderzochte gemeenten voeren de schuldhulpverlening zelf uit.

In de volgende paragrafen volgt een globale beschrijving van het reguliere werkproces, waarbij vanuit de scope van dit onderzoek de in te zetten instrumenten Advies & Informatie, Stabilisatie en Schuldregeling centraal staan. Voor de leesbaarheid van de onderstaande paragrafen is gekozen voor één volgorde waarop het reguliere werkproces is beschreven en waar vervolgens nuances op zijn aangebracht op basis van de verschillen tussen de onderzochte gemeenten. De Inspectie zag onder andere dat de indeling van de fases tussen gemeenten kan verschillen.

#### 2.2.1 De aanmelding en Advies & Informatie

Alle onderzochte gemeenten hebben een centrale toegang bij de gemeente. Daarnaast bestaat bij enkele gemeenten de mogelijkheid knelpunten met schulden te melden via een wijkteam of via een servicepunt van een welzijnsorganisatie. Doorgaans vindt de eerste melding plaats bij een loket waar verschillende vragen aan de gemeente gesteld kunnen worden, dit is vaak een loket op het gebied van welzijn, inkomen en/of zorg. Degene die de melding krijgt kan een schuldhulpverlener zijn, maar dat hoeft niet.

De melding is van belang in relatie tot de door de NVVK apart getypeerde module 'Advies & Informatie'. Deze module beoogt informatie voor de klant te ontsluiten waardoor inzicht wordt geboden in financiële keuzes en de klant in staat wordt gesteld de eigen financiën zelfstandig te regelen. In alle gemeenten komt naar voren dat bij de eerste melding kan worden volstaan met het verstrekken van advies en informatie wanneer er sprake is van een beperkte financiële hulpvraag. Dan wordt bijvoorbeeld gekeken of wel van alle inkomensondersteunende regelingen gebruik wordt gemaakt. Ook wordt gekeken of iemand in staat is om zelf zaken op te pakken. Zelfredzaamheid staat voorop, indien nodig wordt verdere dienstverlening ingezet. Bij één gemeente is expliciet benoemd, dat het advies ook kan zijn dat het verstandig is om iemand (bijvoorbeeld een vrijwilliger) in te schakelen om overzicht te krijgen en dan verder te kijken. De meeste gemeenten typeren Advies en Informatie als iets wat bij het eerste contact hoort en niet als een aparte module. Bij één gemeente zagen we echter, dat Advies en Informatie ook ingezet is als langdurig maatwerktraject wanneer bijvoorbeeld een schuldregeling niet mogelijk of niet gewenst is bij een in hoge mate zelfredzame klant.

Wanneer het lijkt te gaan om meer dan een korte vraag of om potentieel problematische schulden, bekijkt men of iemand in aanmerking komt voor verdere ondersteuning. Het moment wanneer de klant de aanvraag voor verdere ondersteuning in kan dienen verschilt per gemeente. Geobserveerde varianten zijn:

- De klant beslist zelf om een aanvraag voor schuldhulpverlening in te dienen. De klant kan dit altijd doen. Wel probeert de gemeente op realistische aanvragen te sturen.
- De klant wordt eerst gevraagd een aantal zaken op een rijtje te zetten om daarna met die informatie een formele aanvraag te doen.
- Eerst wordt de hulpvraag aan de hand van een beslisboom verder in kaart gebracht en daarna volgt nog een verdiepend gesprek als voorbereiding op de eventuele schuldhulpverlening. Wanneer blijkt dat schuldhulpverlening tot de mogelijkheden behoort, volgt de aanvraag. De aanvraag zelf kan mondeling of schriftelijk gedaan worden. Bij een mondelinge aanvraag is op enig moment een door de klant ondertekend document nodig waaruit duidelijk wordt dat de klant schuldhulp aanvraagt. In sommige gemeenten is dat een eenvoudig aanvraagformulier, in andere gemeenten is het een plan van aanpak, getekend door de klant. In alle gevallen is ondersteuning om de aanvraag en vooral de verdere vereiste informatie over de schulden en financiële stand van zaken bij elkaar te brengen. De formele beslistermijnen voor het besluit over een aanvraag voor schuldhulpverlening<sup>9</sup> beginnen te lopen zodra de aanvraag ontvangen is door de gemeente. Wanneer een schuldregeling niet mogelijk is, kijken alle gemeenten op welke manier de klant wel geholpen kan worden.

Afhankelijk van de interne of externe organisatievorm van de schuldhulpverlening verschilt het werkproces vanaf dit moment. Daarnaast zijn er globaal zes kernactiviteiten die schuldhulpverleners uitvoeren:

- Consulteren/adviseren: het verzamelen van informatie, aanspreekpunt zijn voor de klant en beslissen over instrumentkeuze.
- Schulden regelen: het gesprek voeren met de schuldeisers om te komen tot een schuldregeling.
- Budget beheren: het uitvoeren van het financiële beheer en het daarover in contact staan met de klant.
- Backoffice activiteiten: het maken van (tussentijdse) berekeningen van onder andere de afloscapaciteit en het vrij te laten bedrag (VTLB) en het op basis daarvan bepalen welk bedrag de klant houdt voor het levensonderhoud en wat gereserveerd wordt de aflossing van de schuld.
- Coachen: het geven van budgetcoaching, soms door een coach in dienst van de gemeente of een private schuldhulporganisatie en soms door een coach van een vrijwilligersorganisatie.
- Regievoeren: het voeren van de regie over het gehele schuldhulpverleningsproces vanuit de gemeente.

<sup>9</sup> Voortkomend uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Bij wie deze activiteiten precies belegd zijn, verschilt per gemeente. Soms gaat het om één persoon en soms zijn ze bij meerdere functionarissen belegd. Ook zag de Inspectie verschillen in de naamgeving van de functionarissen die deze activiteiten uitvoeren. En ook de manier waarop de betrokken functionarissen contact hebben met de klant en met elkaar verschilt. In hoofdstuk drie komt dit verder aan de orde.

Naast onderling contact tussen schuldhulpverleners binnen de gemeente, is er vaak ook sprake van contacten met diverse andere partijen, zoals collega's binnen de gemeente die zich bezighouden met inkomensvoorzieningen, participatie, welzijn en zorg, maar ook met bewindvoerders en vrijwilligers. Daarnaast kunnen er contacten zijn met partijen rond de klant zoals schuldeisers die vaker in beeld zijn (zoals zorgverzekeraars, woningbouwverenigingen, nutsbedrijven, belastingen) en hulpverlenende instanties (zoals maatschappelijk werk, de verslavingszorg of de geestelijke gezondheidszorg) voor zover van belang voor de schuldenproblematiek.

### **2.2.2 Het verzamelen van alle benodigde informatie**

Wanneer iemand zich meldt met problematische schulden, is het zaak overzicht te krijgen over alle inkomsten, uitgaven, schuldeisers en hoogte van de schulden. Pas als dat overzicht er is, kan de situatie gestabiliseerd worden en start men het gesprek met de schuldeisers op. Het aanleveren van deze informatie valt onder de verantwoordelijkheid van de schuldenaar.

Gemeenten hebben verschillende manieren om klanten bij te staan in deze fase. De een geeft een overzicht van de te aan te leveren informatie, variërend van een kopie legitimatie tot en met overzichten van het inkomen en de schuldeisers met de bij de klant bekende hoogte van de schulden. De ander gaat er 'met de klant voor zitten' om de administratie te sorteren. En weer een ander heeft afspraken met vrijwilligersorganisaties over schuldhulpmaatjes die op afroep beschikbaar zijn. In alle gevallen bekijkt de schuldhulpverlener de verzamelde informatie, spreekt dit minimaal één keer door en wijst de klant zo nodig op de ontbrekende informatie.

### **2.2.3 Intake en afgeven beschikking**

Er vindt altijd een intake plaats. Deze vindt plaats nadat een klant zich heeft aangemeld of vlak voor de beschikking. Wanneer de informatie compleet is en de gemeente of schuldhulporganisatie verwacht dat een regeling mogelijk is, ontvangt de klant een algemene beschikking, waarin staat dat de gemeente gaat helpen met de schulden. Sommige gemeenten sturen deze beschikking eerst en nodigen de schuldenaar vervolgens uit voor een nadere intake. Bij andere gemeenten is de intake de basis voor de beschikking. Intakes variëren in de mate waarin alle leefdoelstellingen aangedaan worden. Sommigen inventariseren breed, andere intakes zijn meer beperkt en richten zich vooral op de financiën.

In alle gevallen vormt de aanvraag en de door de schuldhulpverlener beoordeelde aangeleverde informatie de inhoudelijke basis voor de intake. In sommige gemeenten is sprake van meerdere intakegesprekken. Bij de intake vinden onder andere de volgende activiteiten plaats:

- Met de klant bespreekt de schuldhulpverlener de (on)mogelijkheden en inventariseert de schuldhulpverlener de wensen van de klant.
- Ook wordt bekeken wat de klant zelf moet/kan doen en welke flankerende hulp nog nodig is.
- De schuldhulpverlener gaat na of er acties kunnen worden ondernomen om het inkomen te verhogen (bijvoorbeeld door meer uren te werken).
- De schuldhulpverlener gaat na of er nog informatie ontbreekt.

Op basis van al deze informatie en het gesprek met de klant bepaalt de schuldhulpverlener vervolgens welk product(en) ingezet kan/kunnen worden, zoals stabilisatie, schuldregelen en budgetbeheer. Dit legt de schuldhulpverlener vast in een plan van aanpak, waarin ook de gemaakte afspraken zijn opgenomen. Dit plan stuurt de schuldhulpverlener vervolgens naar de klant ter ondertekening. Soms is dit plan al direct bij de beschikking gevoegd.

#### 2.2.4 Stabilisatie

In de stabilisatiefase brengt de schuldhulpverlener de uitgaven en inkomsten verder in kaart en zet de schuldhulpverlener de eerste stappen in de stabilisatie van de financiële situatie. Deze fase is afhankelijk van de klant verder vormgegeven. Op enig moment ontvangt de klant de stabilisatieovereenkomst. De stabilisatie is bedoeld om rust te brengen bij de klant. De stabilisatieovereenkomst is van belang in het kader van schuldhulpconvenanten afgesloten met enkele grote schuldeisers zoals de zorgverzekeraars. Op basis van de stabilisatieovereenkomst bevriest zij hun vordering. Bij de zorgverzekeraars gaat vanaf dat moment weer de normale premie in, in plaats van de verhoogde bestuursrechtelijke premie. In de stabilisatiefase vinden onder andere de volgende activiteiten plaats:

- De klant en de schuldhulpverlener voeren de acties uit die zijn opgenomen in het plan van aanpak.
- De schuldhulpverlener onderhoudt regelmatig contact met de klant om te informeren naar de voortgang van diens acties. Indien er onvoldoende voortgang is wordt dit nader besproken.
- De schuldhulpverlener onderzoekt of er betalingsregelingen mogelijk zijn.

De duur van de stabilisatie periode is niet wettelijk vastgelegd. De NVVK houdt vier maanden aan. Dit is door de meeste gemeenten overgenomen. Als de klant zich aan zijn afspraken houdt, maar het lukt toch niet om binnen deze maanden alle belemmeringen weg te nemen, dan kan de schuldhulpverlener zorgen voor een eenmalige verlenging van de stabilisatieperiode.

Vaak is ervoor gekozen om zo snel mogelijk budgetbeheer op te zetten. Het is een afweging voor de schuldhulpverleners of er in deze fase al contact gezocht is met de schuldeisers om de situatie te temporiseren. De onderzochte gemeenten gaan hier verschillend mee om. Contact zoeken met de schuldeisers in deze fase kan leiden tot een extra (laatste) poging van een schuldeiser om nog geld te claimen van de schuldenaar voordat de regeling rond is.

Wanneer de klant zelf niet of onvoldoende heeft meegewerkt om de situatie te stabiliseren of er sprake is van schulden door fraude, kan de schuldhulpverlener besluiten tot stopzetting van de schuldhulpverlening.

Als een schuldregeling niet mogelijk is vanwege de bestaande multiproblematiek of het ontbreken van financiële stabiliteit en/of niet-saneerbare schulden, bekijkt de schuldhulpverlener of er mogelijkheden zijn voor een andere vorm van dienstverlening zoals de NVVK-module 'Duurzame Financiële Dienstverlening'. Duurzame financiële dienstverlening is het in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven van de schuldenaar. Op een later moment kan dan eventueel alsnog overgegaan worden tot een schuldregeling als de knelpunten wel zijn opgelost. Dit is verder niet onderzocht gegeven de scope van dit onderzoek.

#### 2.2.5 Schuldregelen

Nadat de situatie stabiel is, gaat de gemeente of schuldhulpverlenende organisatie over naar de fase van het schuldregelen. De fase begint met de zogeheten 120-dagen termijn, waarbij de schuldhulpverlener contact opneemt met alle schuldeisers om ervoor te zorgen dat de schulden worden 'bevroren' en niet verder meer oplopen. Ook controleert de schuldhulpverlener de door de klant verstrekte informatie in deze fase bij de schuldeisers en waar nodig actualiseert de schuldhulpverlener de informatie naar de laatste stand van zaken. Dan ondertekenen de klant en de schuldhulpverlener de schuldregelingsovereenkomst waarin de klant toestemt in contact met de schuldeisers en verdere wederzijdse verplichtingen zijn vastgelegd. Het tekenen van de schuldregelingsovereenkomst komt in de praktijk vaak overeen met het moment van tekenen van de stabilisatieovereenkomst.

Bij het schuldregelen maakt de consulent een berekening gebaseerd op de gegevens uit het verleden en waar mogelijk met een blik vooruit naar eventuele te verwachten stijging van inkomsten in de toekomst. Op basis van deze berekening berekent de schuldhulpverlener het

VTLB en de afloscapaciteit. Afhankelijk van het schuldhulpaanbod van de gemeente kijkt de schuldhulpverlener welke regeling het beste past bij de situatie. Mogelijkheden zijn:

- Schuldbemiddeling: bijvoorbeeld als er in de toekomst verandering van de afloscapaciteit is te verwachten en/of de gemeente van mening is dat er een leereffect uitgaat van de inzet van schuldbemiddeling. Het risico van het alsnog niet aflossen van de schuld blijft bij de klant.
- Saneringskrediet: bijvoorbeeld als in de toekomst geen verandering van de afloscapaciteit is te verwachten en/of de gemeente van mening is dat de klant ontzorgd dient te worden. Het risico van het alsnog niet aflossen van de schuld wordt overgenomen door de gemeente.

In de eerste 120 dagen van de schuldregeling vinden onder andere de volgende activiteiten plaats:

- Schuldeisers ontvangen formeel bericht dat een schuldregeling wordt getroffen met het verzoek de schulden te 'bevrozen' zodat zij niet verder oplopen.
- De schuldhulpverlener doet een schriftelijk verzoek aan de schuldeisers om een schriftelijke opgave van het saldo aan te leveren van de vorderingen. Reageert de schuldeiser niet dan wordt dit verzoek herhaald.
- Als alle schulden in beeld zijn, maakt de schuldhulpverlener een schuldenoverzicht en bepaalt de definitieve afloscapaciteit.
- De schuldhulpverlener verstuurt een voorstel naar alle schuldeisers, opgesteld op basis van de berekening van de afloscapaciteit en de verdeling daarvan over de verschillende schuldeisers naar rato van de hoogte van de schuld, rekening houdend met preferente schulden.
- De schuldhulpverlener gaat met alle schuldeisers in gesprek om tot overeenstemming te komen. Als de schuldeisers niet akkoord gaan met het betalingsvoorstel van de schuldhulpverleners, kan een dwangakkoord, een voorlopige voorziening / moratorium worden aangevraagd. Een andere optie is het wettelijke schuldsaneringstraject (WSNP). Doorgaans gaat dit via de rechter, tenzij de schuldeiser dan alsnog akkoord gaat.

Als alle schuldeisers akkoord zijn, voert de schuldhulpverlener de schuldregeling verder uit. De klant ontvangt een afschrift van de regeling die met de schuldeisers is overeengekomen. De regeling duurt 36 maanden. In ieder geval elke 12 maanden en bij tussentijdse wijzingen in het inkomen vindt een (periodieke) hercontrole plaats. Waarbij de schuldhulpverlener de hoogte van het VTLB berekent en daarnaast controleert of de schuldenaar in de verstreken periode de aflossingscapaciteit volledig heeft ingebracht. Ook controleert de schuldhulpverlener tijdens de hercontrole de inspanningsverplichting van de schuldenaar. Vervolgens stelt de schuldhulpverlener de schuldeisers schriftelijk op de hoogte van de uitkomsten van iedere uitgevoerde hercontrole.

Daarnaast coacht de schuldhulpverlener de klant waar mogelijk naar grotere financiële zelfredzaamheid. De aandacht hiervoor verschilt sterk per gemeente en per schuldenaar. De Inspectie SZW ziet dat dit varieert van een enkel adviesgesprek tegen het einde van de schuldregeling naar een meer intensievere vorm zoals het hebben van meerdere budgetcoachingsgesprekken over een langere periode.

Aan het einde van de 36 maanden termijn vindt de laatste afbetaling plaats en volgt finale kwijting door de schuldeisers als de klant zich aan alle afspraken heeft gehouden. De klant en de schuldeisers ontvangen bericht dat het traject conform de afspraken is verlopen.

## 2.3 Het beleid en het toetsingskader Inspectie SZW

De Inspectie SZW heeft de beleidsdocumenten van de onderzochte gemeenten naast de elementen uit het toetsingskader gelegd. Daarbij is gelet op wat er over deze elementen uit het toetsingskader terug te vinden is in de beleidsdocumentatie.

### **De gemeente bejegt de schuldenaar behoorlijk**

Gemeenten zorgen voor een vaste contactpersoon, al kan deze wisselen in de verschillende fasen van de schuldhulpverlening. In de meeste gemeenten is er vanaf de aanmelding een schuldhulpverlener die het hele traject overziet en die benaderbaar is voor de klant (zie ook onder regie). Daarnaast kunnen andere hulpverleners de klant bijstaan. In alle gemeenten zijn er

verschillende contactmogelijkheden, zowel telefonisch, per mail als in een gesprek. Er is geen specifiek beleid voor het bejegenen van deze groep klanten, anders dan algemene fatsoensregels en inleven in de situatie zoals dat geldt voor alle sociale dienstverlening.

#### **De gemeente biedt inzicht in wacht- en doorlooptijden en in resultaten**

In de beleidsstukken en beleidsinterviews wordt uitgegaan van de wettelijke wacht- en doorlooptijden die zijn vermeld in de Wgs en de Awb. Waar er geen wettelijke wacht- en doorlooptijden zijn, wordt uitgegaan van de doorlooptijden die in NVVK-verband zijn afgesproken. Eén gemeente stelt in haar beleid expliciet dat bij onvoorziene problemen (nood)maatregelen moeten worden getroffen.

#### **De gemeente biedt integrale schuldhulpverlening**

De bezochte gemeenten kiezen voor een integrale aanpak, dat wil zeggen dat alle sociaal-maatschappelijke problemen van de burger in beeld worden gebracht. Als de burger meerdere sociaal-maatschappelijke problemen heeft, is er sprake van multiproblematiek.

#### **De gemeente heeft een regierol als er meerdere partijen betrokken zijn bij de schuldhulpverlening**

Specialisten die met elkaar samenwerken leveren de vereiste hulp, waarbij één van hen zorgt voor de coördinatie. Volgens de beleidsdocumenten is de regie als volgt belegd:

- Wanneer er sprake is van (problematische) schulden is de coördinatie vaak belegd bij de schuldhulpverlening.
- Wanneer er naast problematische schulden ook sprake is van multi-problematiek, is de coördinatie bij sommige gemeenten anders. De coördinatie kan dan bij een wijkteam liggen.

Voor de schuldhulpverlening is het uitgangspunt dat specialistische taken worden uitgevoerd door gespecialiseerde professionals (budgetbeheer, inkomen en belastingen op orde brengen, schulden regelen, achterstanden aflossen, beslagvrije voet corrigeren). De schuldhulpverlening kan vanuit de gemeente zijn georganiseerd of worden ingekocht. Wanneer de schuldhulpverlening extern is ingekocht, is het beleid dat er nauw overleg is vanwege de mogelijke samenhang met andere vormen van dienstverlening in het sociale domein. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de schuldhulp en de regie over de schuldhulpverlening.

Naast de professionals die de schuldhulp verlenen, ziet de Inspectie dat vrijwilligers aanvullende ondersteuning kunnen bieden. Ook komt het voor dat een financieel bewindvoerder een belangrijke rol speelt. De manier waarop vrijwilligers en/of bewindvoering in het schuldhulpproces is ingebed, verschilt sterk per gemeente. Naast financiën kan het dan ook gaan om hulp bij contacten met instanties.

#### **Integrale schuldhulpverlening is maatwerk**

Voor gemeenten is het werken vanuit een standaard prettig en noodzakelijk vanwege transparantie en het voorkomen van willekeur. Tegelijkertijd vinden gemeenten het belangrijk om te kijken naar maatwerkoplossingen. De dienstverlening wordt zoveel mogelijk afgestemd op de kenmerken en de omstandigheden van de schuldenaar. Geen mens en situatie is hetzelfde: de mens moet centraal staan.

#### **De gemeente voert gestandaardiseerd maatwerk uit**

In het beleid van gemeenten is vastgelegd welke schuldhulp geboden wordt, soms op hoofdlijnen, soms meer gedetailleerd uitgewerkt:

- De bestudeerde gemeenten hanteren allemaal de kaders en producten zoals de NVVK die heeft beschreven. Wel verschilt het aanbod, de ene gemeente biedt zowel bemiddeling als kredieten, de ander alleen bemiddeling. Bij de gemeenten die zowel bemiddeling als kredieten aanbieden is er soms een voorkeur voor één van beiden. Anderen geven aan dat het ervan afhangt wat voor de klant het beste is. Alle gemeenten geven advies en informatie, al noemen zij het vaak niet als apart product, omdat het in alle contacten met de klant wordt gedaan wanneer het aan de orde is.

- Daarnaast zijn er in alle gemeenten vormen van financieel beheer en budgetbeheer. Hoe de gemeenten deze invullen en inzetten in combinatie met de schuldregeling verschilt iets. Bij de ene gemeente kunnen deze modules ook los van schuldregelingen worden ingezet of na de schuldregeling doorlopen, bij andere gemeenten is het gebonden aan de schuldregeling. Bij alle gemeenten is er voor het financiële beheer en budgetbeheer sprake van lichte en zwaardere regimes. De precieze invulling verschilt iets. Sommige gemeenten bieden verder actief budgetcoaching aan, andere verwijzen daarvoor naar vrijwilligers.
- In het beleid van alle gemeenten is er ruimte om, als de inzet van deze instrumenten niet toereikend is, te kijken naar de inzet van andere vormen van dienstverlening. Sommige gemeenten hebben specifieke regels voor kleinere schulden/sociaal krediet. Andere gemeenten hebben ondersteunende producten zoals financiële training en/of benoemen crisisinterventie specifiek.

**De gemeente spreekt de schuldenaar aan op zijn verantwoordelijkheid en handhaaft waar nodig. Daarbij houdt de gemeente rekening met de persoon van de burger.**

De verplichtingen voor de klant zijn vastgelegd in beleidsregels. De beleidsregels kunnen in meerdere bepalingen voorzien. De verplichtingen worden aan de klant kenbaar gemaakt door deze op te nemen in documenten als de beschikking, het trajectplan, de stabilisatieovereenkomst en de schuldregelingsovereenkomst. Een aantal documenten moet door de klant ondertekend worden. Veel genoemde verplichtingen zijn:

- Het nakomen van de gemaakte afspraken.
- Het tijdig aanleveren van de voor de schuldhelpverlening noodzakelijke bewijsstukken.
- Het niet maken van nieuwe schulden.
- Het actief meewerken aan het wegnemen van de oorzaken van de problematische schulden.
- Het creëren van zoveel mogelijk aflossingscapaciteit door het verruimen van het inkomen.

Het niet nakomen van verplichtingen door de klant kan leiden tot beëindiging, maar niet dan nadat er een hersteltermijn is geboden. De bedoeling is dat er ook bij problemen, maatwerk geboden wordt.

**De gemeente houdt rekening met het doenvermogen van de burger bij het opleggen van verplichtingen en taken.**

In het beleid is ook gerefereerd aan het vermogen van klanten om zelfstandig hun financiën te beheren. De verdere invulling en operationalisatie van dit inzicht verschilt sterk per gemeente. De ene gemeente of schuldhelporganisatie geeft in het algemeen aan dat de schuldhelp afgestemd moet worden op de specifieke situatie van de klant, andere gemeenten of schuldhelporganisaties noemen concrete tools voor schuldhelpverleners om het doenvermogen in te schatten (bijvoorbeeld het Mesis screeningsinstrument) en/of initiatieven om het daarmee samenhangende gedrag en zelfvertrouwen actief te beïnvloeden (bijvoorbeeld mobility mentoring).

## 3. Werking schuldhulpverlening: de uitvoeringspraktijk

Dit hoofdstuk beschrijft de werking van de uitvoering van de schuldhulpverlening aan de hand van de elementen van het toetsingskader (Hoofdstuk 1 en bijlage II). In de opzet van het onderzoek is nadrukkelijk gekozen om het klantperspectief centraal te zetten. Het hoofdstuk gaat uit van de gesprekken gevoerd met de schuldenaars en hun hulpverleners in de geselecteerde gemeenten. Waar van toepassing aangevuld met de resultaten van de sessie met vertegenwoordigers van andere gemeenten als zij zich niet herkenden in het geschetste beeld. Elke paragraaf sluit af met aanvullende meer algemene succesfactoren voor en knelpunten in de uitvoering van de schuldhulpverlening. Deze zijn door de schuldenaren en hun hulpverlening genoemd nadat daar aan het eind van elk interview specifiek naar is gevraagd was. Zij staan daarmee los van de specifieke situaties van de geïnterviewde schuldenaren.

### 3.1 Behoorlijke bejegening

De klanten, die de Inspectie sprak, zijn over het algemeen positief over de houding en de toon van de schuldhulpverlener tijdens het contact met hen. De schuldhulpverlener stelt hen op hun gemak en zet hen niet te veel onder druk. Ze zijn echt geïnteresseerd en betrekken de klant bij mogelijke keuzes om problemen op te lossen. Meerdere klanten merkten op heel blij te zijn 'dat zij niet werden veroordeeld' en dat niet werd gezegd 'dat zij het hartstikke fout hadden gedaan'. Een enkeling had dit in het verleden bij een eerdere bewindvoerder wel ervaren. In alle gemeenten wordt de tijd genomen om iets uit te leggen.

Meer algemene aandachtspuntjes die enkele klanten noemden, waren dat de schuldhulpverleners soms te snel spraken, te moeilijke of onbekende woorden gebruikten, dat het veel informatie tegelijk was en dat ze veel zelf moesten doen (zie verder onder 3.8).

In alle gemeenten ziet de Inspectie maatwerk in de manier waarop de klant contact heeft met de schuldhulpverlener.

- De klanten konden in alle gemeenten rechtstreeks mailen met hun hulpverleners. Een gemeente doet een pilot met een veel ruimere bereikbaarheid dan de gangbare kantooruren. Soms hebben klanten een rechtstreeks 06-nummer. Als de schuldhulpverlener met een algemeen nummer belt, zien klanten niet wie het is. Een schuldhulpverlener hanteerde een creatieve oplossing zodat de klant wel weet wie het is: afspreken om de telefoon even twee keer over laten gaan en meteen daarna nog een keer bellen.
- De klanten geven aan dat ze in de regel snel worden teruggebeld of teruggemaïld (doorgaans binnen een dag). Klanten begrijpen dat ze niet altijd meteen contact kunnen opnemen of teruggebeld worden, bijvoorbeeld als ze zelf in de avond buiten kantoor tijden hun administratie doen en dan vragen hebben of als de schuldhulpverlener niet beschikbaar is op het moment dat ze bellen. Prangende vragen moeten dan wachten en bij zorgen is dat wel spannend. Op enkele plaatsen wordt gewerkt met beperkte tijden om te bellen of met terugbelverzoeken. Dit ervaren klanten niet als prettig. De terugbelverzoeken werden ook niet altijd opgevolgd. Andersom ervaren schuldhulpverleners ook dat sommige klanten heel moeilijk bereikbaar zijn.
- Het aantal contactmomenten verschilt naar gelang de behoefte van de klant en de noodzaak om nadere informatie te verkrijgen. Dit speelt vooral tijdens de stabilisatieperiode. Verschillen komen bijvoorbeeld voort uit de mate waarin de klant de informatie die hij van de schuldhulpverlener krijgt begrijpt en de mate waarin hij opdrachten kan uitvoeren, zoals het aanleveren van de gevraagde informatie. De ene klant levert in één keer alle benodigdheden in, de andere heeft daar meer tijd voor nodig, omdat hij niet alles direct kan vinden, of elke keer slechts met een beperkte opdracht kan worden belast.

Gemeenten hebben ook verschillende strategieën. De een werkt veel telefonisch en per mail, minder met periodieke gesprekken. De ander plant vaker gesprekken en gaat soms ook op huisbezoek.

In de bestudeerde gemeenten ziet de Inspectie hulpstructuren van belang voor deze contacten. De vorm daarvan is heel verschillend. Het kan gaan om vrijwilligers die de klant bij staan alles op orde te krijgen en het gesprek met de hulpverleners voor te bereiden. Aan de andere kant zijn er ook bewindvoerders die het contact met de gemeente onderhouden en waarbij de klant alle financiële zaken met de bewindvoerder afstemt, inclusief de vereisten voor de schuldhulp.

#### **Eén contactpersoon**

Klanten geven zonder uitzondering aan dat een vaste contactpersoon heel belangrijk is. Wie dat precies is – een schuldhulpverlener of bijvoorbeeld bewindvoerder – maakt hen niet zo veel uit. Als deze persoon maar goed op de hoogte is, hen goed kan helpen bij de vragen en handige tips geeft.

Het lukt niet altijd om een vaste contactpersoon in het hele traject te hebben. Klanten ervaren het moeten wisselen bijna altijd als vervelend: het opgebouwde vertrouwen gaat verloren, de klant moet zijn verhaal opnieuw vertellen en er is een risico op vertraging. Het wisselen van contactpersoon is niet altijd te vermijden, bijvoorbeeld door ziekte of vertrek van een schuldhulpverlener. Uit het onderzoek kwam bij een enkele klant naar voren dat dit niet altijd goed gebeurt. Klanten weten niet altijd wie de vervanger is. Ook komt het voor dat er daardoor een hele tijd geen contact is en er maanden niets gedaan wordt aan het oplossen van de financiële problemen. Dit was voor één klant zelfs reden om af te zien van verdere schuldhulpverlening.

#### **Andere genoemde succesfactoren**

De hieronder beschreven meer algemene succesfactoren zijn genoemd nadat daar aan het eind van elk gesprek specifiek naar is gevraagd. Zij staan daarmee los van de specifieke situaties van de geïnterviewde schuldenaren.

#### **Respectvolle bejegening**

Het krijgen van respectvolle en positieve begeleiding zonder opgeheven vingertje wordt veelvuldig genoemd. Ook dat er zo mogelijk rekening gehouden wordt met eigen keuze (bijvoorbeeld bewindvoering of budgetbeheer).

#### **Bereikbare schuldhulpverlener**

Bewindvoerders en vrijwilligers benoemden ook de bereikbaarheid van de schuldhulpverlener: schuldhulpverleners moeten snel reageren op vragen via mail en telefoon; er moet vervanging zijn bij afwezigheid.

### **3.2 Inzicht in wacht- en doorlooptijden en in de resultaten**

Gemeenten geven uitleg over de verwachte duur van het traject. Klanten geven aan dat ze de tijdsduur op hoofdlijnen weten, zo staat 36 maanden bij de meesten wel op het netvlies, maar zij beseffen lang niet altijd dat deze termijn betrekking heeft op de looptijd van de getroffen schuldregeling en dat de totale duur van het schuldhulpverleningstraject langer is. Toch zijn er ook onduidelijkheden over termijnen, zeker aan het begin van het traject in de stabilisatie fase. Het is dan nog niet duidelijk wanneer de regeling precies start. Klanten hebben hun informatie aangeleverd; De schuldhulpverleners moeten dan nog alles op een rijtje zetten, een voorstel maken en akkoord krijgen van de schuldeiser. Voor klanten is dat niet te overzien. Eén van de klanten gaf heel concreet aan dat ze niet snapt waarom het ‘allemaal zo lang duurt’, ondanks een brief met uitleg daarover. Dit kan demotiverend werken en ertoe bijdragen dat de klant afhaakt.

Over het algemeen verloopt de uitvoering van de schuldhulp redelijk volgens de vastgestelde termijnen. Het komt voor dat een verlenging van een termijn – conform de afspraken daarover – nodig is. Bijvoorbeeld omdat extra tijd nodig is om de vereiste informatie aan te leveren of omdat een niet verwijtbare kink in de kabel tijdens de schuldregeling vraagt om een beperkte verlenging. Bij andere klanten kwam naar voren dat schuldeisers niet mee wilden werken, vanuit een verschil van inzicht over de mogelijkheid om het inkomen te vergroten. Schuldhulpverleners werken aan oplossingen – zo nodig een dwangakkoord of als dat niet lukt de overstap naar het wettelijk traject Wsnp.

Schuldhulpverleners geven daarnaast aan dat zij contact opnemen met de klant als het iets langer duurt dan verwacht, bijvoorbeeld omdat een aparte rekening voor het beheren van het budget moet worden aangemaakt of als het onderhandelen met de schuldeisers langer duurt. Dat is vaak niet gedocumenteerd als het mondeling gebeurt in gesprekken of telefoontjes.

Het zo snel mogelijk werken, heeft ook een keerzijde. Schuldhulpverleners hebben er belang bij om de schuldeisers zo snel mogelijk te benaderen om hen om coulance ten opzichte van de schuldenaar te vragen en te verzoeken de schulden te bevriezen. Tegelijkertijd geven zij aan dat er schuldeisers zijn die nog snel even beslag leggen als ze lucht krijgen van een mogelijke aanstaande schuldregeling.

#### **Onnodige gaten in de dienstverlening**

In enkele gevallen vielen onnodige gaten. Zo was er na uitval van de schuldhulpverlener een gebrek aan contact en – vanuit het perspectief van de klant en op basis van informatie in het dossier – een gebrek aan schuldhulpactiviteiten. In een andere casus is door de schuldhulpverlener niet opgemerkt dat er geen inkomsten meer binnen kwamen, waardoor onnodig nieuwe schulden ontstonden (de klant had niet in beeld dat de uitkering die er was afliep en dat een andere moest worden gevraagd). Ook noemden schuldhulpverleners dat veranderingen in de organisatievorm van de gemeente of gemeentelijke samenwerking en/of het aanbesteden van schuldhulp kunnen leiden tot vertragingen. Klanten hebben hier geen zicht op.

Naast factoren en processen binnen gemeenten zijn er ook vertragingen door beperkingen in de zelfredzaamheid van een klant. Zo was uit het dossier op basis van het verleden bekend dat voor een klant het houden van overzicht over de financiën problematisch was. Toch werd hiervoor geen ondersteuning aangeboden of verwijzing naar bijvoorbeeld vrijwilligers gegeven.

#### **Noodmaatregelen en klachtenprocedure**

In de hiervoor geschetste situaties is door zowel de klant als de schuldhulpverleners gewerkt aan specifieke oplossingen om de gevolgen van de vertraging in het proces op te lossen. Voor geen van de klanten is de regeling stopgezet, ook niet bij het ontstaan van nieuwe schulden. De inzet van de klant zelf en ook diens sociale netwerk heeft in verschillende gevallen bijgedragen aan de oplossing, bijvoorbeeld omdat zij in staat waren het eigen netwerk te activeren.

De meeste klanten die de Inspectie sprak, waren voldoende tevreden met de hulp die zij tot nu toe hadden ontvangen en hadden geen specifieke klachten. Zij waren blij met het vooruitzicht om een schone lei te hebben. Wel was er soms sprake van verwachtingen waaraan niet voldaan werd, zoals de snelheid van de procedure of de inspanning die het de klanten kostte om alle informatie aan te leveren. Klanten begrepen de nadruk die de schuldhulpverleners legden op de inspanningsverplichting om inkomen te vergroten ook niet altijd, omdat ze zelf geen mogelijkheden daartoe zagen of niet konden voorspellen hoe het er over een jaar voor zou staan. Geen van de klanten sprak over het indienen van een klacht, ook niet waar sprake was van aantoonbare vertraging buiten hun schuld. De informatie over de klachtenprocedure op de gemeentelijke websites verschilt. Soms wordt de procedure heel duidelijk genoemd en ook hoe je er gebruik van kunt maken. Bij andere gemeenten wordt de procedure alleen ergens in een te downloaden beleidsdocument kort genoemd.

### **Andere genoemde succesfactor en knelpunten**

De hieronder beschreven meer algemene succesfactor en knelpunten zijn genoemd nadat daar aan het eind van elk gesprek specifiek naar is gevraagd. Zij staan daarmee los van de specifieke situaties van de geïnterviewde schuldenaren.

#### **Succesfactor: Flexibele omgang met termijnen**

Er is onder schuldhulpverleners brede overeenstemming dat tijd nodig is om een band en vertrouwen met je klant op te bouwen, om rust te creëren door bijvoorbeeld zo snel mogelijk budgetbeheer door te voeren en enige financiële middelen om maatwerk te kunnen toepassen. Daarnaast moet er ruimte zijn voor de schuldhulpverlener om het werk naar eigen inzicht te kunnen indelen; goede termijnbewaking, maar de schuldhulpverlener moet de klanten wel een paar extra kansen kunnen geven als ze niet direct doen wat ze zouden moeten doen. Dit betekent wel dat bijvoorbeeld de stabilisatieperiode langer kan duren.

Ook eerdere negatieve ervaringen met de gemeente (over andere zaken dan financiën) of met een bewindvoerder kunnen ervoor zorgen, dat het vertrouwen weg is. Dat komt maar moeizaam terug en vergt veel van de sociale vaardigheden van een schuldhulpverlener

#### **Knelpunt: Vertraging door schuldeisers**

Voor schuldeisers geldt geen maximale reactietermijn. Nalatigheid van één schuldeiser kan het proces vertragen. Zeker als er veel schuldeisers zijn, komt dit regelmatig voor. Daarnaast kan de doorverkoop van schulden leiden tot onvindbaarheid van de actuele schuldeisers, waardoor het realiseren van een gecontroleerd schuldenoverzicht vertraging oploopt. Het wordt sowieso als lastig ervaren om een compleet schuldenoverzicht te verkrijgen, soms duiken er opeens nog oude schulden op waardoor de schuldregeling dreigt te stranden. Niet alle schulden zijn BKR geregistreerd.

#### **Knelpunt: Geen buffer voor onvoorziene omstandigheden**

Een enkele schuldhulpverlener ziet geen enkele mogelijkheid om een financiële buffer voor schuldenaren aan te houden, terwijl dat ervoor kan zorgen dat de continuïteit geborgd is als zich onvoorziene omstandigheden voordoen. Denk aan het onvoorzien eindigen contract of wanneer iemand met een contact op uur-basis ziek wordt, waardoor inkomen wegvalt en even tijd overbrugt moet worden tot het aangevuld wordt door een sociale voorziening/toeslag of een volgende baan. Overigens zag de Inspectie bij andere schuldhulpverleners dat zij in staat waren een buffertje aan te leggen, bijvoorbeeld door de vakantiegelden (in overleg met de klant) niet meteen uit te keren.

#### **Knelpunt: Eerst minnelijk traject dan pas Wsnp-traject**

Als je op voorhand weet, dat het een Wsnp-traject zal worden, moet een klant toch eerst het minnelijk traject afwerken. Dat kost tijd.

## **3.3 Integrale schuldhulpverlening bieden**

Tijdens de eerste gesprekken wordt de klant uitgebreid bevraagd, om de oorzaken van de schuldenproblematiek vast te stellen (bijvoorbeeld een onderliggende verslaving aan alcohol of drugs, wat de inkomsten en uitgaven van het huishouden zijn en het vermogen om inkomen te vergroten). Van de onderzochte gemeenten hanteren enkelen een standaardlijst op basis waarvan zij breed uitvragen. Als de schuldhulpverlener het vermoeden heeft dat er meer speelt, schakelt hij collega hulpverleners in, bijvoorbeeld een sociaal casemanager die bij de klant langs kan gaan en breder en dieper uitvragen.

In de onderzochte gemeenten ontvangen klanten na de aanmelding en aangeleverde informatie een schriftelijk besluit in de vorm van een beschikking waarin staat dat ze zijn toegelaten tot de schuldhulpverlening. Doorgaans is het een besluit in heel algemene termen geformuleerd, namelijk dat de klant in aanmerking komt voor schuldhulpverlening zonder nadere specificatie

van het soort hulp, vergezeld van een opsomming van de verplichtingen op hoofdlijnen. Soms is in de beschikking al vermeld welk instrument zal worden ingezet en/of wordt er over de verplichtingen iets meer gezegd op basis van de individuele situatie.

Bij een aantal klanten is de beschikking verzonden samen met een plan van aanpak voor de verdere procedure. Bij andere klanten volgde het plan van aanpak later, bijvoorbeeld omdat de informatie van de klant op een ander moment wordt aangeleverd. Het verschil in tijd komt enerzijds doordat gemeenten het proces op hun manier inrichten. Dat kan iets verschillen tussen de ene of de andere gemeente. Voor de schuldregeling zelf maakt dat in principe geen verschil. Anderzijds kan het verschil in tijd tussen de beschikking en het plan van aanpak het gevolg zijn van het aanleveren van informatie door de klant. Als er niet genoeg gedetailleerde informatie is, kan wel een algemene beschikking worden afgegeven dat iemand in aanmerking komt voor schuldhulp, maar nog geen uitgewerkt plan van aanpak. Soms is daarvoor zelfs een verlenging of hersteltermijn nodig.

In het plan van aanpak wordt nader uitgewerkt welke instrumenten zullen worden ingezet en waarom. Ook kan in een plan van aanpak ingegaan worden op hulpstructuren zoals ondersteuning door vrijwilligers of financieel bewind in het geval van verminderde financiële zelfredzaamheid en/of andere te adresseren problemen wanneer er sprake is van multiproblematiek. Ook de plannen van aanpak zijn vaak generiek en in vrij algemene termen geformuleerd. Zo wordt in de plannen van aanpak en dossiers ondersteuning op financieel vlak genoemd. Andere vormen van hulpverlening in het kader van integrale dienstverlening of maatschappelijke ondersteuning worden vaak niet genoemd.

De schuldhulpverlener gaat na de brede uitvraag aan de slag met de schulden. Niet helemaal duidelijk is hoe aan de onderliggende problematiek wordt gewerkt. Er lijkt nog geen sprake van 'één klant, één plan' in de zin dat voor iedereen duidelijk is welk probleem op welk moment door welke hulpverlener wordt aangepakt. In een gemeente wordt aangestuurd op strakke begeleiding van de klant op het financiële gebied en is er sprake van een warme overdracht naar andere betrokken hulpverleners in het sociale domein wanneer gewenst. In andere gemeenten zijn aanzetten gezien om schuldhulpverlening meer in te bedden in een wijkteam.

- Contacten met aanpalende gemeentelijke afdelingen zoals de inkomensconsulent of participatieconsulent zijn makkelijker, vooral als ze bij elkaar in de buurt zitten. De Inspectie zag daarnaast dat gemeenten en schuldhulpverlenende organisaties verschillen in de mate waarin de schuldhulpverlener de verantwoordelijkheid om aanvullende ondersteuning te zoeken bij de klant laat (eigen verantwoordelijkheid), zelf de klant verwijst of de klant actief helpt.
- Andersom verschilt ook de aandacht voor schulden bij andere afdelingen sterk per gemeente. Soms is er regulier gezamenlijk overleg, soms worden met name problematische situaties besproken. Bij enkele gemeenten is een begin gemaakt met deelname van schuldhulpverleners aan wijkteams. Dat komt een sluitende dienstverlening ten goede.

Later in het proces ontvangen klanten verdere schriftelijke informatie over volgende stappen en wordt hen gevraagd om verschillende overeenkomsten – bijvoorbeeld vereist voor de stabilisatie, budgetbeheer en schuldregeling - te tekenen zodat de schuldhulp verder opgezet kan worden. En ook gedurende het traject als regeling rond is, ontvangen klanten schriftelijke of digitale informatie over de stand van zaken. Dat gebeurt periodiek bij hercontroles en als er sprake is van veranderingen in de financiële situatie, bijvoorbeeld gezinsuitbreiding of verandering van inkomen.

Gemeenten verschillen in hoeverre de schuldhulpverlening activiteiten omvat gericht op de periode na afloop van de regeling. Voorbeelden zijn coaching tijdens de regeling gericht op het vergroten van de zelfredzaamheid of een advies aan het einde van de regeling voor de periode daarna met nabellen na een half jaar.

### Andere genoemde succesfactor en knelpunten

De hieronder beschreven meer algemene succesfactor en knelpunten zijn genoemd nadat daar aan het eind van elk gesprek specifiek naar is gevraagd. Zij staan daarmee los van de specifieke situaties van de geïnterviewde schuldenaren.

#### **Succesfactor: Samenwerking door elkaar te kennen**

Klanten en schuldhulpverleners noemen goede samenwerking tussen alle betrokken hulpverleners als succesfactor. Het hebben van een goed netwerk met korte lijnen tussen de verschillende dienstverleners en hulpverleners helpt bij de integrale aanpak. Elkaar kennen bevordert dat je van elkaars kennis/ diensten gebruik maakt, niet alleen binnen de gemeentelijke diensten maar ook bij wijkteams, woningbouwverenigingen, nutsbedrijven, zorgverzekeraars etc. Ook periodiek multidisciplinair casusoverleg met verschillende hulpverleners binnen en buiten de gemeente en/of grote schuldeisers draagt bij aan oplossingen. Dit geldt ook voor het onderling bespreken en vastleggen van wie in het netwerk waarvoor verantwoordelijk is, wie de regie heeft en de taakverdeling. Het helpt als de gemeente met (grote) schuldeisers afspraken maakt over voorwaarden en hoe te handelen bij situaties die vaker voor komen.

#### **Knelpunt: AVG bemoeilijkt samenwerking intern en extern**

De komst van de AVG heeft geleid tot praktische problemen en vertragingen. Daarbij komen twee dingen naar voren:

- De grotere terughoudendheid om informatie te delen bij zowel ketenpartners als schuldeisers. Waar eerder een eenvoudige vraag volstond, moet nu duidelijker worden gemaakt waarom de informatie nodig is en dat er een formele basis is voor de vraag. Schuldhulpverleners geven aan dat zowel de informatie-uitwisseling met schuldeisers als integraal werken minder makkelijk is geworden, in ieder geval gevoelsmatig. Ook een enkele klant gaf aan dat het verhaal opnieuw verteld moest worden. Dit leidde tot verbazing en ergernis, want de gemeente wist toch alles al.
- Veranderingen in de informatiestructuur, met name de ICT kant. Schuldhulpverleners gaven aan dat schuldeisers en ketenpartners in het verleden de informatie aanleverden op de manier zoals de gemeente het vroeg. Nu hebben zij vaak eigen informatieportals, die niet zonder meer aansluiten op de systemen die voor de schuldhulpverlening gebruikt worden. Het kost daardoor veel tijd om informatie uit de verschillende systemen bij elkaar te brengen of in het slechtste geval apart in te voeren.  
Ook intern corresponderen de ICT-systemen niet altijd goed met elkaar. Zelfs binnen de schuldhulp is er sprake van meerdere archiefbestanden, zoals de email, het financiële systeem en het dossier met achtergrondinformatie (soms nog niet-digitaal). Dit was overigens al zo voor de AVG.

#### **Knelpunt: Schuldenproblematiek niet altijd in beeld bij betrokken hulpverleners**

Het is moeilijk om alle betrokken hulpverleners in beeld te krijgen, zeker als de klant zelf geen openheid geeft over alle problemen die spelen en contacten met hulpverleners. Andere hulpverleners zien niet altijd de noodzaak in om snel iets met financiële problemen te doen of hebben te weinig kennis om de urgentie en de omvang van de problematiek in te schatten.

#### **Knelpunt: Rol vrijwilligers**

Een vrijwilliger kan niet de rol van een professional op zich nemen. Het is voorzichtig laveren tussen goed helpen maar geen financiële adviezen te geven in verband met de mogelijke aansprakelijkheid van de vrijwilliger.

## 3.4 Regie voor sluitende dienstverlening

De meeste klanten konden duidelijk aangeven met wie ze contact opnemen als ze vragen hebben of als er knelpunten zijn. Enkele klanten gaven aan dat ze meer aanspreekpunten hadden en niet wisten wie nu precies wat deed. Dit lijkt samen te hangen met de manier waarop de schuldhulp georganiseerd is. Soms is de coördinatie / 'dagelijkse' begeleiding belegd bij een ander dan de schuldhulpverlener met regie, bijvoorbeeld bij de budgetbeheerder of een externe bewindvoerder.

In enkele gevallen is er daarnaast nog een medewerker backoffice, die regelmatig contact heeft met de klant. Hoe meer contact er is tussen klant en hulpverlener met regie, hoe eerder deze wordt gezien als het belangrijkste aanspreekpunt.

Zoals beschreven in paragraaf 3.1. is het voor klanten belangrijk dat ze één vaste contactpersoon hebben. Zij voelen zich geholpen als ze bij deze persoon terecht kunnen met al hun vragen en dat ze tips en verwijzingen krijgen naar handige regelingen en organisaties in de gemeente. Zij staan er niet bij stil of hun contactpersoon formeel de regie heeft. Klanten vinden het vervelend als ze wisselende contactpersonen hebben of als onduidelijk is bij wie ze moeten zijn.

Schuldhelpverleners geven aan dat zij de regie hebben als het gaat om het schuldhelpverleningsproces. De schuldhelpverlener die de regie heeft overziet en coördineert alle kernactiviteiten genoemd in hoofdstuk 2. Schuldhelpverleners voeren niet de regie/coördinatie over het oplossen of verminderen van alle problemen (bijvoorbeeld inzake gezondheid, opvoeden kinderen, enzovoorts) als bij de klant sprake is van multi-problematiek. Daarvoor betrekken zij anderen binnen de gemeente. De schuldhelpverlener heeft ook niet altijd overzicht over alle mogelijkheden en geen zeggenschap over de inzet van deze ondersteunende professionals en vrijwilligers.

Schuldhelpverleners en de collega's in het team dat de schuldhelp verleent, weten wie de regie over de schuldhelpverlening heeft. In het onderzoek is beperkt met andere partijen binnen de gemeente gesproken of voor hen duidelijk is wie de regie heeft over de schuldhelpverlening. Als de afdelingen veel contact hebben met elkaar, is doorgaans wel duidelijk wie de regie heeft over de schuldhelpverlening.

#### **Andere genoemde succesfactor en knelpunt**

De hieronder beschreven meer algemene succesfactor en knelpunt zijn genoemd nadat daar aan het eind van elk gesprek specifiek naar is gevraagd. Zij staan daarmee los van de specifieke situaties van de geïnterviewde schuldenaren.

#### **Succesfactor: Een professionele schuldhelpverlener met een actieve regierol**

Effectieve schuldhelpverlening begint bij goed opgeleide en ingewerkte professionele schuldhelpverleners. Als er ook derden ingezet worden in het schuldhelptraject is het belangrijk dat het voor alle partijen heel duidelijk is wie wat gaat doen en wie de regie heeft. Bewindvoerders gaven aan dat het van belang is dat alle hulpverleners in beeld zijn. En dat ook de overdracht van een klant naar een andere partij zorgvuldig gebeurt, bijvoorbeeld door een duidelijke lijst te gebruiken welke gegevens er al zijn en welke gegevens nog aangeleverd moeten worden. Communiceer wijzigingen in de plannen. Een vaste contactpersoon werkt voor zowel de klant als voor een vrijwilliger beter. Betrek daarbij het netwerk van de klant bij de hulpverlening.

#### **Knelpunt: Gemeente laat 'regierol' aan klant over**

De afspraken tussen klant en gemeente zijn vaak onduidelijk voor derden. Het overbrengen van deze afspraken kan een gemeente niet altijd volledig overlaten aan de klant, want die vindt het vaak lastig om alles wat gezegd is te onthouden.

### **3.5 Integrale schuldhelpverlening is maatwerk**

Klanten zien niet wat gestandaardiseerd is en wat maatwerk is. Het komt wel voor dat klanten van anderen horen wat voor hen geregeld is en daar dan ook om vragen, ook al verschilt hun situatie. Ook hopen klanten wel eens dat er ten aanzien van de verplichtingen zoals de inspanningsplicht of de inkomensplicht uitzonderingen worden gemaakt voor hen, bijvoorbeeld wanneer boven een vrij te laten bedrag aan inkomen het restant moet worden ingezet voor de betaling van de schuldeisers of dat van volwassen thuiswondende kinderen of van een nieuwe partner van de klant een reële bijdrage in de dagelijkse kosten van levensonderhoud wordt verwacht.

Uit de gesprekken met de schuldhulpverleners en uit de dossiers blijkt dat er gedurende het hele schuldhulpverleningsproces op verschillende manieren maatwerk geboden wordt, waaronder:

- In samenspraak met de klant wordt bepaald hoe het contact het beste kan verlopen en welke frequentie wenselijk is. Ook stemmen de schuldhulpverleners hun gesprekken zo goed mogelijk af op wat de klant op dat moment nodig heeft om verder te komen en gemotiveerd te blijven.
- Sommige gemeenten of schuldhulpverleners gaan – bij uitzondering – met de klant mee als er elders iets geregeld moet worden of gaan op huisbezoek als dat de situatie vooruit kan helpen.

### **Ander genoemd knelpunt**

Het hieronder beschreven meer algemene knelpunt is genoemd nadat daar aan het eind van elk gesprek specifiek naar is gevraagd. Het staan daarmee los van de specifieke situaties van de geïnterviewde schuldenaren.

### **Gebrek aan geld bemoeilijkt het leveren van maatwerk**

Een enkele schuldhulpverlener ervaart een gebrek aan financiële middelen door politieke keuzes die de gemeente gemaakt heeft. Dit bemoeilijkt het leveren van maatwerk, al was het maar omdat er minder ruimte lijkt te zijn. Vooral bijzondere bijstand kan ingezet worden om maatwerk mogelijk te maken; bijvoorbeeld om een kapotte auto die noodzakelijk is voor het werk te repareren of om een accountant in te huren die achterstallige jaarrekeningen bij een zelfstandige kan opstellen.

## **3.6 De gemeente voert gestandaardiseerd maatwerk uit**

Voor klanten is belangrijk dat ze een regeling krijgen en dat de schulden worden opgelost. Hoe dat gebeurt, is voor hen niet belangrijk. Schuldhulpverleners geven aan dat klanten verwachtingen kunnen hebben omdat 'een ander' een bepaalde regeling heeft gekregen of omdat er beelden rondgaan over schuldhulp in de sociale omgeving en op het internet.

Het werken volgens standaardafspraken levert een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen van (landelijk opererende) schuldeisers in de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Gemeenten gaan uit van de instrumenten zoals uitgewerkt door de NVVK. Soms wordt ervoor gekozen niet alle instrumenten aan te bieden. Soms is de invulling ervan iets aangepast aan de omstandigheden in de gemeente. Enkele gemeenten hebben aparte eigen regelingen voor kleine schulden. Gemeenten kiezen voor de inzet van bepaalde instrumenten aan de hand van onderliggende uitgangspunten en criteria. De schuldhulpverlener maakt de afweging welk instrument passend is en stelt binnen deze kaders een schuldregeling voor op basis van de individuele situatie.

Bij het opstellen van de schuldregeling hanteren schuldhulpverleners ook weer algemeen geaccepteerde uitgangspunten voor schuldhulpverlening en gemeentelijke regelingen, waaronder:

- Bij sommige gemeenten zijn er afspraken over het bijstaan van de klanten in de informatie verzamelingsfase: als een klant al contacten heeft met de gemeente, dan kunnen in sommige gemeenten wijkteams of consultants maatschappelijke ondersteuning de klant al op weg helpen. In een andere gemeente is er een nauw contact met de vrijwilligersorganisatie zodat zij op afroep ingeschakeld kunnen worden om de klant in deze fase bij te staan.
- De periodieke hercontrole, inclusief de berekening van de aflossingscapaciteit op basis van het inkomen en tussentijdse herberekeningen als het inkomen verandert. De periodieke hercontrole is in ieder geval jaarlijks, soms halfjaarlijks.
- De algemeen geldende afspraak ten aanzien van de berekening van het vrij te laten bedrag en daaruit voorkomende aflossingscapaciteit. De schuldenaar houdt dan ongeveer 95% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm over.
- De regel dat iemand maar 1x per zoveel jaar in aanmerking komt voor schuldhulp. De termijn verschilt per gemeente.

Tot slot is er in sommige gemeenten sprake van een zekere 'standaardisatie' in de wijze waarop de dagelijkse begeleiding van de klanten is georganiseerd: financieel beheer, budgetbeheer, of bewindvoering. De beheersvormen geven structuur, waarbij het beheren van de eigen financiën in toenemende mate wordt overgenomen van de klant. Het maatwerk is beperkt tot de keuze voor een vorm van beheer of bewindvoering, afhankelijk van de voorkeur en uitgangspunten van een gemeente en de kenmerken van de klant. Gedurende het schuldhulpverleningstraject is er ruimte om van een strakke structuur over te gaan naar een lichter regime, afhankelijk van de behoefte van de klant aan rust en ontzorging en de ontwikkeling van diens zelfredzaamheid.

### **Andere genoemde succesfactor en knelpunten**

De hieronder beschreven meer algemene succesfactor en knelpunten zijn genoemd nadat daar aan het eind van elk gesprek specifiek naar is gevraagd. Ze staan daarmee los van de specifieke situaties van de geïnterviewde schuldenaren.

#### **Succesfactor: Het flexibel kunnen inzetten van andere (lokale) regelingen**

Een aangetroffen voorbeeld van een regeling toegespitst op de situatie van de schuldenaar is een gemeentelijke regeling waarbij de schuldhulp voortgezet wordt bij een verhuizing naar een andere gemeente. Dat komt zowel de schuldenaar als de schuldeisers ten goede.

Een lokale voorziening kleine schulden kan een oplossing bieden als er geen landelijke regeling mogelijk is en daarmee erger voorkomen. Kindregelingen die ook toegankelijk zijn voor mensen in de schuldhulp ongeacht de hoogte van hun inkomen, verbeteren de situatie van kinderen.

#### **Knelpunt: Ongewenste verschillen tussen gemeenten in instrumentaanbod**

In de bijeenkomst met andere gemeenten is gesproken over de verschillen in aanbod per gemeente. Met name het niet aanbieden van het saneringskrediet werd genoemd als knelpunt. In de ogen van de aanwezigen kan dit voor klanten een goed instrument zijn, omdat het rust brengt en ontzorgt. Anders dan bij de schuldbemiddeling is vanaf het begin tot het eind van de regeling duidelijk waar de klant aan toe is. Schuldhulpverleners geven aan dat daardoor meer ruimte ontstaat voor het aanleren van vaardigheden om de financiën beter te beheren.

#### **Knelpunt: Standaardafpraak met zorgverzekeraars past niet**

De periode van tien jaar voordat opnieuw een beroep op de schuldhulpverlening mag worden gedaan (in een van de bestudeerde gemeenten gezien), of voordat er bij zorgverzekeraars opnieuw een stabilisatieovereenkomst mag worden ingediend, ongeacht de reden, wordt door schuldhulpverleners lang gevonden.

## **3.7 Verplichtingen opleggen en deze handhaven**

De meeste klanten herinneren zich de verplichtingen niet uit schriftelijke informatie die ze hebben gekregen, wel uit de gevoerde gesprekken. Zij gaven aan dat er heel veel informatie wordt gegeven en dat vooral blijft hangen waar uitgebreid of vaker bij stil is gestaan. Dit laatste kan zijn in het gesprek met de schuldhulpverlener, maar ook doordat de verplichtingen in andere gesprekken opnieuw aan bod zijn geweest.

- Een belangrijke verplichting is de plicht om mee te werken en alle relevante informatie aan te leveren. Gedurende het traject moeten klanten wijzigingen in hun situatie tijdig doorgeven. Minder zelfredzame klanten geven aan dat zij in het bijzonder het inleveren van de stukken moeilijk vinden. Klanten hebben geen overzicht van wat zij hebben aan informatie en wat zij moeten aanleveren, zelfs met een lijstje omdat ze dan nog steeds moeten zoeken wat waarbij hoort. Ook de mate waarin gemeenten en schuldhulporganisaties de informatie gefaseerd opvragen of ondersteuning bieden daarbij, verschilt sterk. Daarbij speelt mee dat het helemaal aan het begin van het traject nog onrustig is en er nog geen zekerheid bestaat dat de schulden echt opgelost gaan worden. Sommigen worden geholpen door een vrijwilliger (schuldhulpmaatje) of de schuldhulpverlener zelf, anderen door toevallige omstandigheden zoals het kunnen gebruiken van eerder voor andere procedures verzamelde dossiers. De meer zelfredzame

klanten vinden deze verplichting niet zo lastig. Desondanks geven ook zij aan dat een duidelijk overzicht van het aan te leveren materiaal helpt.

- Een tweede verplichting die altijd geldt is de plicht om (een hoger) inkomen te verwerven. Het gaat om een inspanningsplicht. Schuldhulpverleners bekijken wat in hun ogen reëel is om te verwachten van de klant als het gaat om (aanvullend) werk zoeken en waarop de klant kan worden aangesproken. Klanten in een uitkeringssituatie ervaren niet altijd dat er rekening wordt gehouden met wat zij kunnen, de omstandigheden waarin ze zitten, de mogelijkheden die ze hebben gezien op de arbeidsmarkt en of ze het werk vast kunnen houden. De meer zelfredzame klanten geven aan dat de verplichting om inkomen te vergaren doorgaans geen problemen oplevert.

De plicht om bijvoorbeeld de auto te moeten inleveren, terwijl de klant zelf vindt dat die nodig is voor het (vinden van) werk of het runnen van het huishouden (halen en brengen van kinderen) valt ook zwaar. Evenals het moeten inleveren van een financieel extraatje dat de klant van de werkgever krijgt. Het kan er voor zorgen dat klanten afhaken omdat ze gedemotiveerd raken of omdat ze denken dat ze het zelf beter kunnen regelen.

Toeslagen nemen bij deze verplichting een aparte plaats in: schuldhulpverleners gaan in het begin van het traject na of gebruik wordt gemaakt van toeslagen. Het aanvragen wordt gezien als de verantwoordelijkheid van de schuldenaar. Het zoeken naar alle opties lijkt voor klanten soms een formaliteit, zeker als er sprake is van finale kwijting. De klant voelt het als belasting omdat de toeslagen de schuldenaar geen concreet voelbare extra financiële ruimte geven (met uitzondering van de kindregeling). Ten aanzien van de schuldeisers is het evenwel een verplichting om na te gaan wat er nog kan verbeteren. Sommige schuldhulpverleners noemden de toeslagen in combinatie met wisselend werk een risico voor het ontstaan van nieuwe schulden.

Sommige klanten noemen in dit kader ook de besteding van extra inkomen, zoals wanneer iemand vrijwillig overwerkt. De algemene regel is dat dit geld ten goede komt voor de schuldeisers, ook al valt dit klanten niet altijd makkelijk. Klanten zijn hier zelf ook verschillend in. Sommigen vinden het erg dat ze niet alles terug kunnen betalen, en leggen zich er na de eerste teleurstelling bij neer. Anderen ervaren het niet mogen houden van een extraatje als heel demotiverend. In een enkel geval zag de Inspectie dat er wordt gekeken of er enige speelruimte is om de klant iets van deze inspanningen terug te laten zien.

- Een andere belangrijke verplichting is het voorkomen van nieuwe schulden. Klanten hebben hierover geen opmerkingen gemaakt. In de praktijk ontstonden bij enkele klanten toch nieuwe schulden door onvoorziene omstandigheden. Schuldhulpverleners zochten vervolgens naar een oplossing.

De verplichtingen worden opgenomen in de beschikking die de klant ontvangt. De taal is heel ambtelijk. Bijvoorbeeld de inlichtingenplicht: 'Alles wat van invloed kan zijn op schuldenpositie moet medegedeeld worden (zoals inkomen, leefsituatie, adres, schuldsituatie). Het niet tijdig verstrekken van informatie kan leiden tot het beëindigen van de schuldhulp.' De verplichtingen worden herhaald in het plan van aanpak en diverse overeenkomsten zoals de stabilisatieovereenkomst en de overeenkomst schuldregeling. Van deze documenten krijgt de klant ook een exemplaar en kan de daarin opgelegde verplichtingen nalezen.

In de praktijk worden de verplichtingen standaard opgelegd. In de nadere invulling wordt vervolgens rekening gehouden met de klant. Zo wordt er soms hulp gezocht of een termijn verlengd als het gaat om de verplichting om informatie aan te leveren. Ten aanzien van de verplichting inkomen wordt besproken wat er mogelijk is. Als er een groot verschil van inzicht is over het vermogen om te werken, kan een arbeidsdeskundige worden ingeschakeld. In het onderzoek is dat niet gezien. Wel gezien is het gesprek over de mogelijkheid om volwassen inwonende gezinsleden een (grotere) bijdrage te laten leveren, als zij dat nog niet doen. Overigens ervaren klanten de hoge boetes en incassokosten (zorgschulden, verkeersboetes), als onterecht en disproportioneel. Dat geldt ook voor schulden van een ex-partner die op hen drukken en andersom het betrekken van een (nieuwe) partner en inwonende volwassen kinderen. Dit kan onderliggende psychische problemen verergeren. Het vraagt van

schuldhulpverleners de nodige takt en beheersing van gesprekstechnieken om de klant zelf in te laten zien dat het is wat het is en ook dat het niet allemaal onredelijk is.

### **Actief wijzen op nakomen verplichtingen**

Het gesprek over verplichtingen vindt vooral plaats in het begin van het traject. Als de schuldregeling getroffen is en loopt, komen de verplichtingen pas weer nadrukkelijke in beeld bij onvoorziene omstandigheden, zoals een plotseling verlies van een baan of het niet kunnen betalen van rekeningen door onaangekondigde wijzingen in het inkomen en bij hercontroles. Schuldhulpverleners geven aan dat zij tijdens de gesprekken de tijd nemen om de verplichtingen door te spreken. Ook komen de verplichtingen terug, tijdens de vervolgesprekken maar ook in telefonische contacten wanneer daar aanleiding toe is.

- Als klanten hun verplichting om mee te werken niet nakomen, zij verschijnen bijvoorbeeld niet op een afspraak of leveren iets niet in, dan neemt de consulent contact met de klant op om te onderzoeken hoe dat komt. In de regel volgt dan een nieuwe kans.
- Klanten in een uitkeringssituatie of klanten die mogelijkheden hebben om meer te gaan werken, vinden het gesprek over de inspanningsverplichting inkomen soms lastig. Ze weten niet of ze daaraan kunnen voldoen. Meer werk vinden moet maar net lukken en misschien kunnen ze het niet aan: wat dan? Meer zelfredzame klanten spreken met de schuldhulpverlener over de ervaren (on)mogelijkheden om meer inkomen te realiseren. In één geval was de schuldeiser van mening dat een klant best meer kon werken. De klant heeft zelf informatie aangebracht waarom dat niet kon. De schuldhulpverlener ondersteunde daarbij. Bij klanten met een uitkering vanwege (gedeeltelijke) werkloosheid wordt soms overlegd met de participatie- en/of inkomensconsulent over wat er mogelijk is. Deze klanten hebben op grond van die wetten een sollicitatieplicht. Soms verschillen de schuldhulpverlener en de participatie- en/of inkomensconsulent van inzicht over het arbeidsvermogen van een klant. In dat geval kan een arbeidsdeskundige gevraagd worden om het arbeidsvermogen te bepalen. Schuldhulpverleners vragen beperkt door over activiteiten die de klant van plan is en heeft ondernomen om het inkomen te vergroten. Zij leggen geen aanvullende verplichtingen op, zoals aan te leveren sollicitatiebewijzen.

Uit de bijgewoonde gesprekken en ook uit de interviews komt naar voren dat de belangen van de schuldeiser niet met zoveel woorden worden genoemd, ook niet als er sprake is van een grote schuld en een beperkte aflossing. Sommige schuldhulpverleners wijzen klanten er wel eens op dat ze in de minnelijke schuldregeling meer speelruimte hebben dan in de Wsnp omdat het regime dan veel strakker is en de sollicitatieactiviteiten al bij de aanvraag meegewogen worden.

### **Niet nakoming kan tot oplegging sanctie leiden**

Schuldhulpverleners geven aan dat ze geen middelen hebben om de verplichtingen te handhaven, behalve de hulpverlening stopzetten. Zij geven ook aan dat als de middelen er wel zouden zijn, het de vraag is of sancties helpen: een sanctie of boete opleggen aan iemand die toch al niets heeft, stimuleert niet om aanvullend inkomen te gaan organiseren en gaat ten koste van het bedrag voor de schuldeisers.

- Bij de klanten geïnterviewd in het kader van dit onderzoek, zijn geen sancties opgelegd vanuit een gebrek aan meewerken of tekortkomingen in het aanleveren van informatie. De schuldhulpverleners besluiten niet snel om de schuldhulpverlening te beëindigen om deze reden. Zij kiezen waar mogelijk voor een verlenging van de termijn of intensiever contact. Alleen als de schuldhulpverleners meerdere pogingen hebben ondernomen om met de klant in contact te komen en die klant nergens op reageert, dan is er op een gegeven moment geen andere optie dan het traject te staken. Dit ziet de Inspectie ook terug in bestudeerde dossiers van 'uitvallers'. Daaruit blijkt dat er niet alleen meerdere pogingen worden ondernomen, maar dat ook op verschillende manier wordt geprobeerd om contact te leggen en dat daarbij ook andere hulpverleners worden ingeschakeld (bijvoorbeeld een wijkteam, social casemanager of maatschappelijk werk).

Desondanks troffen we in de bestudeerde uitvaldossiers in elke gemeente een of twee klanten bij wie de schuldregeling beëindigd was, omdat ondanks herhaaldelijk aandringen tijdens de schuldregeling geen contact meer gelegd kon worden of omdat zij voor de controles de vereiste stukken niet aanleverden.

- Ten aanzien van de inspanningsverplichting inkomen, ziet de Inspectie evenmin handhaving in de vorm van sancties. Voor uitkeringsgerechtigden wordt samengewerkt binnen de gemeenten en gelden de vereisten vanuit de Participatie wet. Soms is daar discussie over, bijvoorbeeld als er sprake is van een vrijstelling. Wanneer nodig kan een arbeidskeuring worden aangevraagd. In de sessie met vertegenwoordigers van andere gemeenten kwam daarnaast aan de orde dat schuldhulpverleners soms wel sollicitatieverplichtingen willen opleggen en deze willen handhaven. Er is doorgaans geen specifiek gemeentelijk beleid hoeveel inspanning iemand moet leveren. Het is lastig aan te tonen dat er te weinig gedaan is. De precieze afweging tussen de belangen van de klant (wat kan die, is er rust nodig, een stabiel inkomen) en die van schuldeisers (hogere inkomsten zodat er meer afgelost kan worden) die de schuldhulpverlener moet maken, is niet altijd terug te vinden in de dossiers. Mondeling noemen schuldhulpverleners in het algemeen dat klanten die van de ene tijdelijke flex-/deeltijd baan op het minimum in de andere rollen meer risico lopen en slechter af kunnen zijn, dan wanneer zij gedurende het schuldhulptraject in de uitkering blijven. Dit heeft te maken met de vele wijzigingen die doorgegeven moeten worden en de gevolgen die het niet of te laat doorgeven van wijzigingen kan hebben, bijvoorbeeld voor het te veel of te weinig ontvangen van toeslagen.

Uit het onderzoek van de dossiers van uitvallers en gesprekken met de schuldhulpverleners komt naar voren dat het niet opgeven van inkomen of overtreden van de regels voor de inkomensverplichting een belangrijke reden is voor handhaving en beëindigen van het schuldhulptraject, zeker als het neigt naar fraude. Voorbeelden zijn het verhuren van kamers in huis of het verrichten van onbetaalde/vrijwillige werkzaamheden, die eigenlijk gewoon betaald zouden moeten worden.

- Als nieuwe schulden onbedoeld zijn ontstaan door omstandigheden waar de klant beperkt invloed op heeft – rekening houdend met het doenvermogen van de klant – dan zoeken schuldhulpverleners met de klant naar oplossingen. Daarbij wordt ook het gesprek aangegaan met de schuldeiser. Het gesprek wordt ook aangegaan als de nieuwe rekening echt niet voldaan kan worden, bijvoorbeeld doordat de klant vergeet een toeslag aan te vragen of er andere wijzigingen in de persoonlijke situatie van de klant optreden waar deze geen grip op heeft. En ook door verkeerde afboekingen door een schuldeiser kan het lijken of er een nieuwe schuld is ontstaan. Bij bijvoorbeeld zorgverzekeraars komt het vaker voor dat het binnenkomende bedrag voor een komende termijn premie wordt afgeboekt op de (oude) schuld. Ook dan wordt gezocht naar oplossingen. Het kost vaak veel tijd om dit weer te laten corrigeren. Uit het onderzoek van de dossiers van uitvallers en gesprekken met de schuldhulpverleners komt eveneens naar voren dat het bewust maken van nieuwe schulden eveneens een belangrijke reden is voor het beëindigen van de schuldhulpverlening. Voorbeeld zijn buiten budget aangaan van verplichtingen zoals een abonnement of kopen van producten op afbetaling of wanneer zij domweg de rekening niet betalen.

### **Andere genoemde succesfactor en knelpunten**

De hieronder beschreven meer algemene succesfactor en knelpunten zijn genoemd nadat daar aan het eind van elk gesprek specifiek naar is gevraagd. Zij staan daarmee los van de specifieke situaties van de geïnterviewde schuldenaren.

#### **Succesfactor: Geduld hebben bij het niet nakomen van verplichtingen**

Klanten ervaren het geven van meerdere kansen als verplichtingen niet direct nagekomen kunnen worden (bijvoorbeeld bij het moeten aanleveren van gegevens) als erg positief.

#### **Knelpunten: Het is lastig om klanten aan het werk te krijgen via de inspanningsverplichting**

Het is moeilijk om mensen die met stress te maken hebben, te laten zoeken naar werk.

**Knelpunt: De inspanningsverplichting vanuit de Participatiewet is anders dan vanuit de Wgs** Schuldhulpverleners ervaren dat de arbeidsinspanning vanuit de wettelijke vereisten voor schuldhulpverlening anders ingevuld worden, dan vanuit de Participatiewet. Zo zijn er bijvoorbeeld verschillen in vrijstelling van werk voor ouders met jonge kinderen. Dat maakt het soms lastig om de inspanningsverplichting inkomen te concretiseren.

### 3.8 Rekening houden met het doenvermogen

Gemeenten verschillen in de manier waarop zij de cognitieve belasting voor de klant beperken. Heel concreet beleid of werkwijzen is niet aangetroffen in het onderzoek. Alle schuldhulpverleners maken in het begin van het proces een inschatting van de mate van zelfredzaamheid. Zij geven aan dat klanten niet altijd de gevolgen van hun handelen inzien, zoals baanverlies door eigen toedoen. Daarnaast merken zij dat cultuurverschillen soms moeilijker zijn te overbruggen dan taalproblemen, bijvoorbeeld als mensen geen inzicht willen geven in hun uitgavepatroon omdat ze dat als privé beschouwen.

Als gemeenten het doenvermogen beperkt achten, zijn er verschillende manieren om de klant te ondersteunen:

- Werken met een duidelijke lijst of map met een overzicht van alles wat aangeleverd moet worden.
- Het over de tijd uitsmeren van het aanleveren van stukken. Echter, andere klanten vinden het soms weer lastig dat er steeds wéér iets aangeleverd moet worden.
- Inschakelen van of verwijzen naar vrijwilligers zoals een budgetmaatje die de klant kan helpen om alle informatie te verzamelen.

Het onderzoek laat ook zien dat de beschikkingen en documenten vaak ambtelijk, algemeen en formeel zijn geformuleerd. Het gebruik van moeilijke woorden in documenten en gesprekken en de hoeveelheid informatie die de klant in het begin krijgt aangereikt, maakt dat het lastig is om het proces echt te begrijpen. Er is geen schriftelijke beschrijving van de schuldhulp waaruit klanten van tevoren zouden kunnen opmaken wat ze mogen verwachten.

De mate van zelfredzaamheid of doenvermogen bepaalt ook welk type financieel- of budgetbeheer wordt ingezet. In de meest beperkte variant reserveert en beheert de gemeente alleen het bedrag voor de aflossing van de schulden. Veel voorkomend is een middenvariant waarbij de gemeente het beheer verzorgt voor de betaling van de basisvoorzieningen, nl. gas, water, licht en de zorgverzekering. In de meest uitgebreide variant neemt de gemeente of schuldhulpverlenende organisatie het financieel beheer bijna volledig over en krijgt de klant weekgeld om van te leven. De invulling van alle varianten en ook de benaming verschilt per gemeente of schuldhulpverlenende organisatie. Ook zagen we een verschuiving in de tijd: vaak wordt begonnen met een strenge variant, om de klant vergaand te ontzorgen. Gaandeweg wordt bekeken of de klant meer zelf kan gaan doen.

Als ingeschat wordt dat ook de meest uitgebreide variant niet voldoende houvast biedt en/of de klant duurzaam verminderd zelfredzaam is, kunnen gemeenten ervoor kiezen om bewindvoering – opgelegd door de rechter – voor te stellen. In één bezochte gemeente wordt daar ten opzichte van de andere gemeenten veel gebruik van gemaakt. Daarnaast hanteert deze gemeente voor andere klanten een uitgebreide vorm van budgetbeheer, zeker in het begin om te komen tot een stabiele situatie. De gedachte hierachter is dat het niet oplossen van de schuld en/of opnieuw opbouwen van schulden de gemeente – maatschappelijk – meer kost dan investeren in bewindvoering of strak budgetbeheer.

De klanten ervaren het strakke regime van bewindvoering over het algemeen als prettig omdat het rust bracht. Onduidelijk is of het echt aan de bewindvoering ligt of aan het gegeven dat iemand anders alle financiën beheerde. In diezelfde gemeente gaf een klant aan in het verleden onder bewind te hebben gezeten, maar dat nooit meer zou willen en blij was met het budgetbeheer. Hij voelde zich niet serieus genomen of geholpen door de bewindvoerder. De huidige budgetbeheerder gaf ook tips en dacht mee over wat wel kon. Klanten krijgen doorgaans een bewindvoerder of budgetbeheerder toegewezen. Ruimte voor keuze, of in ieder geval een gesprek over de interactie, lijkt niet te worden gevoerd. Tegelijkertijd geven schuldhulp-

verleners aan dat zij wel een beeld hebben van de kwaliteit van de verschillende bewindvoerders en private budgetbeheerders.

### **Inzicht bieden in de progressie / toeleiding naar financiële zelfredzaamheid**

Klanten verschillen in wat zij willen weten over de voortgang van het traject. Voor sommige klanten is het voldoende dat iemand overzicht heeft waar ze naar kunnen vragen. Anderen waarderen dat zij regelmatig informatie krijgen of zelf online mee kunnen kijken, omdat ze dan goed op de hoogte zijn. Klanten noemen ook dat het fijn en motiverend is als weer een stukje afbetaald is.

Tijdens het proces ontvangen klanten in ieder geval bij de periodieke hercontroles informatie over de financiële stand van zaken. In de meeste onderzochte gemeenten kunnen klanten hun dossier en stand van zaken digitaal inzien, zodat ze altijd op de hoogte zijn van de voortgang. Hier wordt ook gebruik van gemaakt.

Gemeenten kennen meerdere ICT-systemen die naast elkaar gebruikt worden en van belang kunnen zijn voor de schuldhulpverlening; aparte systemen voor de financiële informatie en administratie, systemen voor mailverkeer en de registratie van contacten, systemen voor het bijhouden van de meldingen of andere informatie. En er kan sprake zijn van papieren dossiers. Inzicht geven in de progressie vraagt dat de schuldhulpverlener de verschillende informatiestromen koppelt. Dit gebeurt bij de periodieke controles en tussentijds wanneer er aanleiding toe is.

In een aantal gemeenten wordt gaande het traject al vooruitgekeken naar de periode na de regeling en daarop gecoacht of advies gegeven. De wijze waarop verschilt. Sommige schuldhulpverleners leiden klanten van wie zij inschatten dat zij het aankunnen, gaandeweg toe naar financiële zelfredzaamheid door budgetcoaching of door tijdens het traject de intensiteit van het budgetbeheer af te bouwen. Het komt ook voor dat het budgetbeheer pas na de regeling helemaal wordt afgebouwd of dat de klant wordt aangeraden ook na de regeling ondersteuning te organiseren (bij de gemeente zelf, vrijwillig of tegen vergoeding). Soms bieden gemeenten cursussen aan.

Klanten zijn niet zo bezig met de vraag hoe verder, zij zijn blij dat het klaar is. De klanten die kort voor het eind van de regeling staan, ervaren het wel als prettig als ze na afloop nog ergens terecht kunnen. Soms nemen gemeenten na 6 maanden wordt nogmaals contact gezocht met de ex-klant om te vragen hoe het gaat. Dan blijkt dat er toch vaak nog vragen zijn.

### **Uitval uit de schuldregeling**

Uit het onderzoek komt naar voren dat de schuldhulpverlening ook stopt los van de handhaving van verplichtingen. Er zijn klanten die uit eigen beweging stoppen en soms kan de gemeente niet anders dan de schuldhulp beëindigen nog voordat er een schuldregeling is getroffen.

- Een van de geselecteerde klanten is gestopt vanuit de overtuiging dat de oplossing van de gemeente niet zo goed was als het zelf doen. Dat het traject niet helemaal soepel liep – knelpunten in de overdracht van de ene naar de andere schuldhulpverlener – droeg mogelijk bij aan de beslissing.
- Uit de uitvaldossiers komt naar voren dat klanten er zelf voor kunnen kiezen, hun aanvraag in te trekken of niet verder op te volgen. Redenen die in de dossiers genoemd worden, zijn: geen vertrouwen (meer) in de schuldhulp; een andere oplossing gevonden (financiering via eigen netwerk / derde partij); vertrek naar het buitenland om daar te gaan werken.
- In ruwweg de helft van de uitvaldossiers heeft de gemeente de aanvraag afgebroken nog voordat een schuldregeling tot stand is gekomen. Daarvoor zijn drie redenen gevonden: ondanks vele herhaalde pogingen is geen contact meer te krijgen met de klant; de klant is niet te stabiliseren, onder andere vanwege multi-problematiek, onvoldoende zicht op stabiele financiële positie schuldenaar en partner of vanwege lopende juridische procedures die de financiële positie raken; de klant maakt nieuwe schulden door verkeerde prioriteiten en nieuwe aankopen, terwijl expliciet is benoemd dat dit niet mag.

Uit de dossiers wordt zichtbaar dat er bij een deel van deze uitvallers sprake is van een eerdere afgebroken aanvraag of zelfs schuldhulp traject (WSNP of anders).

### **De gemeente ruimt voldoende tijd in en zorgt voor training van schuldhulpverleners**

De schuldhulpverleners geven aan dat zij voor het inschatten van de 'motivatie' en het doenvermogen van de klanten werken vanuit hun (soms zeer lange) ervaring. Daarnaast wordt van elkaar geleerd. Gemeenten bepalen zelf welke ontwikkelingen, opleidingen en congressen hen kunnen helpen. Twee gemeenten zijn voorzichtig gestart met trainingen over toepassingen van mobility mentoring. Ook starten gemeenten pilots om de hulpverlening verder toe te spitsen op specifieke doelgroepen, zoals jongeren met schulden.

De Inspectie zag in dit onderzoek geen overzichten met criteria of houvasten om de mate van zelfredzaamheid te bepalen en na te gaan welke hulp nodig is. Dat er wel min of meer vaste onderwerpen zijn die zij in beschouwing nemen – zoals herinneren en nakomen van afspraken, vermogen om zelf dingen te regelen en te organiseren, vermogen om werk vast te houden – werd duidelijk uit de gevoerde gesprekken met de schuldhulpverleners over de schuldhulp die zij gaven in relatie tot de situatie van de klant. Schuldhulpverleners hebben daarnaast hun eigen manieren om het beeld van de klant over de eigen zelfredzaamheid te toetsen, bijvoorbeeld door klanten te vragen iets te doen en te kijken of dat ook lukt.

De onderzochte casegemeenten en schuldhulpverleningsorganisaties hanteren geen specifiek meetinstrument. In de sessie met vertegenwoordigers van andere gemeenten werd aangegeven dat meetinstrumenten en uitgewerkte criteria schuldhulpverleners houvast geven. Een aantal van de aanwezige gemeenten hanteren wel expliciete criteria of instrumenten. Uit het onderzoek is niet op te maken op welke wijze de uitvoering van de schuldhulpverlening beïnvloed wordt door het al dan niet gebruiken van deze instrumenten. De Inspectie zag geen voorbeelden van volkomen verkeerde inschattingen. Wel was er soms sprake van grensgevallen, bijvoorbeeld of iemand het met wat hulp zelf kon of dat bewindvoering toch beter zou zijn.

### **Andere genoemde succesfactoren en knelpunten**

De hieronder beschreven meer algemene succesfactoren en knelpunten zijn genoemd nadat daar aan het eind van elk gesprek specifiek naar is gevraagd. Zij staan daarmee los van de specifieke situaties van de geïnterviewde schuldenaren.

#### **Succesfactor: Hulpmiddelen om overzicht te krijgen en te bewaren**

Klanten geven aan dat het best moeilijk is om de eerste stap te zetten. Hen helpt het als er een duidelijke website is met informatie over de schuldhulp en (een digitale) melding van problemen met schulden zonder wachttijden voor de intake. Zij noemden ook de verlichting die er komt zodra de hulpverlening is ingeschakeld: de druk van schuldeisers, incassobureaus en deurwaarders verminderd.

Wat dan wel lastig is, is dat de je als klant veel gegevens moet aanleveren. Het is fijn als er overzicht geboden wordt door hulpmiddelen als een map waarin precies aangegeven is wat men nodig heeft. Ook het aan een oplossing werken samen met een schuldhulpverlener die voldoende tijd heeft, brengt rust en geeft de eigenwaarde weer iets terug. Tijdens het proces grip houden en gemotiveerd blijven, wordt verder bevorderd door het actief verstrekken van informatie over de voortgang of voor de klanten die dat op prijs stellen de mogelijkheid van een digitale tool om de eigen zaak te volgen. Tips over (gemeentelijke) financiële voorzieningen en aanvullende inkomensondersteuning worden eveneens op prijs gesteld. Klanten vinden het al moeilijk genoeg het hoofd boven water te houden.

#### **Succesfactor: Professionalisering schuldhulpverlening**

De schuldhulpverlener moet de klant en de schuldeisers goed kunnen inschatten om te bepalen welke hulp het beste resultaat geeft: langer inzetten op een minnelijk traject of juist sneller door naar de rechter. Een goed ingewerkt en opgeleid team en een omgeving waarin je als schuldhulpverlener fouten mag maken en de gevolgen worden beheerst, helpt daarbij.

**Succesfactor: Ondersteunend netwerk bij aanvraag en tijdens het traject**

Van de klant wordt actieve inzet verwacht bij het verzamelen van gegevens, bij het meedenken over het inschakelen van experts en bij het verkrijgen van (meer) arbeidsuren. Een eigen netwerk/achterban dat emotionele en praktische steun biedt bij de ingang en tijdens het proces, kan motiverend werken. Als hij dat niet zelf kan en er geen sociaal netwerk is dat kan helpen, helpt het om een vrijwilliger in te schakelen.

**Succesfactor: Het hebben van een plan bij niet-stabiele schuldensituaties**

Schuldhelpverleners geven aan dat ze soms terecht komen in een kip-ei discussie met andere hulpverleners: eerst schuldhelp opstarten of eerst complexe andere problemen oplossen. De discussie daarover en de verschillende 'schotten', helpen de klant doorgaans niet verder. Van belang is te bekijken hoe je met schuldhelp de situatie kunt verbeteren en hoe de financiële situatie zo snel mogelijk stabiel genoeg is hiervoor. Een gemeente noemde heel expliciet dat er begonnen kan worden met schuldhelp als de financiële situatie van een klant met multi-problematiek een jaar stabiel is.

**Succesfactor: Bewindvoerder voor zowel schuldenbewind als financieel bewind**

Voor klanten die niet zelfredzaam zijn en waarbij de kans bestaat dat de regelingen binnen de Wgs niet toereikend zijn, kan het handig zijn als de externe bewindvoerder bevoegd is om zowel beschermingsbewind als bewind Wsnp uit te voeren.

**Knelpunt: Gebrek aan initiatief of gebrek aan doenvermogen?**

Er zijn regelmatig klanten die weinig eigen initiatief tonen of moeite hebben met hun verplichtingen (gegevens overleggen, inkomen vergroten, schuldoverzicht compleet maken). Dat vertraagt het proces. Hiertegenover staat dat wanneer ze om hulp vragen, ze het gevoel hebben toch veel zelf te moeten doen. Dit is extra belastend na een ingrijpende gebeurtenis als het einde van een detentie, plotseling ontslag of ernstige ziekte.

**Knelpunt: Gebrekkige toeleiding naar zelfredzaamheid**

De verwachting is dat klanten, na afloop van een regeling, hun financiële zaken weer zelfstandig gaan oppakken. Er is echter maar een klein percentage dat echt leerbaar is en het weer zelfstandig kan. De vraag is hoe je een klant kunt beschermen tegen het risico om weer in de schulden te raken.

**Knelpunt: Weinig mogelijkheden om na afloop te sturen op zelfredzaamheid**

Na afloop van de schuldregeling heeft een gemeente weinig mogelijkheden om bijvoorbeeld budgetbeheer door te zetten als de klant dat niet wil. Gemeenten vinden dat soms wel wenselijk, omdat sommige klanten nog als onvoldoende financieel zelfredzaam ingeschat worden.

## 4. Samenvattende conclusies

De hoofdconclusie van dit onderzoek is dat de schulden van klanten die de fase van de uitvoering van een schuldregeling bereiken, doorgaans ook opgelost worden. In die zin is de uitvoering adequaat te noemen. Je zou dat schuldhulp in enge zin kunnen noemen. Het onderzoek laat echter ook risico's tijdens de uitvoering zien, die voor de klant demotiverend kunnen werken of die ertoe kunnen leiden dat in de toekomst opnieuw schulden ontstaan. Er is daarmee ruimte voor verbetering. Het gaat dan over schuldhulp in brede zin.

Het bovenstaande hangt vaak samen met het type klant dat de Inspectie tegenkwam. Globaal gesproken waren dat twee typen.

Degenen die met wat hulp zelfredzaam zijn en dat ook blijven nadat de schuldregeling is afgerond en degenen die dat niet of slechts met heel veel moeite worden. De onderliggende problemen bij deze laatste groep worden doorgaans niet opgelost in de tijd dat de regeling loopt. Er blijft dan een reëel risico op recidive bestaan.

Een belangrijke overkoepelende bevinding is voorts dat het de schuldenaar niet uitmaakt dat de schuldhulp op een bepaalde manier georganiseerd is of dat er kaders voor zijn. Als de schulden maar opgelost worden.

Hierna volgen de conclusies per onderdeel van het toetsingskader.

### **Bejegening over het algemeen goed en passend**

De omgangsvormen en contactmogelijkheden worden over het algemeen als goed en passend beleefd door de klanten. Er is regelmatig contact tussen klant en schuldhulpverlener. In de stabilisatiefase is dit meer dan daarna. De klant kan goed terecht met vragen en heeft daarvoor verschillende contactmogelijkheden. Bij een enkele gemeente is de telefonische ingang voor de klant een aandachtspunt. De meeste klanten voelen zich met respect bejegend en vinden dat erg belangrijk.

### **Wacht- en doorlooptijden binnen de regels**

De schuldhulpverlening verloopt over het algemeen volgens plan. Klanten worden hierover geïnformeerd, schriftelijk en via de schuldhulpverleners. Bij sommige gemeenten kunnen klanten gedurende het traject zelf digitaal inzien wat de stand van zaken is.

De termijnen van de diverse fases van schuldhulp blijven echter niet altijd hangen bij de klant, ook al worden deze verteld en zijn ze opgenomen in de documentatie. Bovendien is het voor de klant niet altijd duidelijk wanneer er precies een nieuwe fase aanbreekt. Knelpunten bij het verzamelen van stukken door de klant, uitval/vervanging van schuldhulpverleners of niet meewerkende schuldeisers kunnen leiden tot vertraging. In een aantal gevallen ontstonden onnodige gaten in de hulpverlening die eerder gerepareerd of helemaal voorkomen kunnen worden.

### **Schuldhulpverlening is beperkt integraal**

Gemeenten kijken breder dan schulden alleen: ze brengen mogelijke oorzaken en aanpalende problemen in kaart én verwijzen waar nodig door. De primaire focus is evenwel het oplossen van de schuldenproblematiek. 'Eén plan, één gezin' en het actief bijdragen aan het vergroten van de zelfredzaamheid tijdens de schuldregeling, is beperkt gezien. De inzet van hulp bij het oplossen van de schulden varieert van een actieve begeleiding van de klant naar ondersteunende hulpbronnen, zoals het inschakelen van een vrijwilliger, tot een meer administratieve werkwijze waarbij overzicht wordt gehouden over het schuldhulptraject en de klant verwezen wordt naar andere gemeentelijke diensten zoals de inkomensvoorzieningen.

### **Nog geen regie op sluitende dienstverlening**

Voor de schuldhulpverleners is duidelijk wie de regie voert op het schuldhulptraject, maar voor klanten niet altijd. Klanten hebben meestal een vaste contactpersoon, in ieder geval per fase in het traject. In de ogen van de klant is de contactpersoon ook degene die het overzicht heeft. Schuldhulp wordt geleverd door de schuldhulpverleners: schuldhulpverlener, budgetbeheerder/bewindvoerder en door inzet van vrijwilligers. Regie door de schuldhulpverlener richt zich primair op het oplossen van de schuld. Het coördineren van integrale hulpverlening om alle problemen op te lossen zien schuldhulpverleners niet als hun taak. Zij hebben in de praktijk beperkt zicht op het oplossen van alle (onderliggende) problemen door andere partijen. Schuldhulpverleners met regie hebben geen mogelijkheden om andere dienstverlening aan te sturen. Deelname van schuldhulpverleners aan wijkteams kan bijdragen aan een meer integrale oplossing.

### **Integrale schuldhulpverlening is tot op zekere hoogte maatwerk**

De Inspectie zag maatwerk met name op het gebied van bejegening, de tijd en hulp die nodig is om de gevraagde informatie aan te leveren alsmede bij het invullen van verplichtingen in relatie tot de zelfredzaamheid van de klant. Instrumenten zijn doorgaans standaard, maar kennen soms gradaties, bijvoorbeeld het budgetbeheer dat kan variëren volledig tot zeer beperkt. Het beschikbaar zijn van financiële middelen als bijzondere bijstand kan ook bijdragen aan maatwerk.

### **Schuldhulp wordt gestandaardiseerd uitgevoerd**

Schuldhulp is veelal gestandaardiseerd vanuit de modules van de NVVK en gemeentelijke werkwijzen. Afstemmen op de omstandigheden van de klant vindt binnen deze kaders plaats.

### **Verplichtingen zijn beperkt te handhaven**

Gemeenten leggen de klant actief standaard verplichtingen op: meewerken, inkomen vergaren naar vermogen, geen nieuwe schulden maken. De verplichting om mee te werken en informatie aan te leveren vraagt veel aandacht; klanten hebben hier vaak moeite mee. Dat geldt ook voor de inkomensverplichting wanneer een klant een uitkering heeft of nog niet naar vermogen werkt. Het handhaven van de verplichtingen betekent, bij het niet voldoen, concreet het beëindigen van de schuldhulpverlening. Schuldhulpverleners zoeken echter naar oplossingen en gaan niet gauw over tot handhaving. Bij het niet tijdig inleveren van de stukken, krijgen klanten veel (informele) herstelkansen. Dit alles vanuit het oogpunt dat het beëindigen van schuldhulp de klant in grote problemen kan brengen en de gemeente mogelijk voor hoge andere maatschappelijke kosten kan stellen.

In bijzonder het niet nakomen van de inspanningseis om het inkomen te verhogen heeft geen consequenties. De andere kant van de medaille is echter, dat de schuldhulpverlener ook rekening moet houden met het belang van de schuldeisers om een zo groot mogelijk deel van de schuld afgelost te krijgen. Deze belangenafweging zou meer inzichtelijk gemaakt kunnen worden door deze vast te leggen in het dossier.

Het stimuleren om te gaan werken heeft bovendien een keerzijde als klanten van de ene tijdelijke flex-/deeltijdbaan op het minimum in de andere rollen lopen. Zij lopen meer risico op nieuwe schulden en kunnen financieel slechter af zijn, dan wanneer zij gedurende het schuldhulptraject in de uitkering blijven. Dit risico kan doorwerken in de afweging om al dan niet te handhaven: heeft de klant en de schuldeiser er baat bij als het accepteren van een tijdelijke (deeltijd) baan, het risico op het ontstaan van nieuwe schulden vergroot?

Bewuste keuzes die leiden tot nieuwe schulden of het achterhouden van informatie over aanvullend inkomen, zijn overigens wel degelijk aanleiding om de schuldhulp te beëindigen. 'Niet te goeder trouw' is in deze een belangrijk criterium.

**Doenvermogen ingeschat, vergroten financiële zelfredzaamheid kan beter**

Het doenvermogen wordt door de schuldhulpverleners veelal ingeschat op basis van eigen ervaring. De primaire focus is het aflossen van de schulden, niet alleen voor de schuldhulpverlener maar ook in het hoofd van de klant. Toeleiding naar financiële zelfredzaamheid tijdens de schuldhulpverlening is beperkt. Een enkele gemeente past budgetcoaching tijdens het traject toe of bouwt begeleiding door bijvoorbeeld vrijwilligers stapsgewijs af of biedt een cursus aan. Toeleiding naar financiële zelfredzaamheid heeft nog niet overal een structurele inbedding in het proces.

# 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
120-dagen termijn	Na ondertekening van de schuldregelingsovereenkomst moet binnen 120 dagen duidelijk worden of een schuldregeling voor een schuldenaar kan worden opgezet. Gedurende deze fase wordt de afloscapaciteit (inkomen – Vrij Te Laten Bedrag (VTLB)) gereserveerd ten behoeve van de schuldeisers, ook al bestaat er nog geen akkoord van de schuldeisers. <sup>10</sup>
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. <sup>11</sup>
Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
Bewindvoering	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. <sup>12</sup> In het kader van schuldhulpverlening is een verschil tussen beschermingsbewind en Wsnp-bewind: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Een schuldsaneringsbewindvoerder (Wsnp-bewind) heeft een andere rol. Zij behartigen vooral de belangen van de schuldeisers.<sup>13</sup></li> </ul>
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. <sup>10</sup>
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'). <sup>14</sup>
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. <sup>15</sup>

<sup>10</sup> Bron: <https://www.nvbk.eu/minnelijke-schuldhulpverlening#>, voor het laatst geraadpleegd op 13-5-2019.

<sup>11</sup> Bron: <https://www.antwoordop.nl/schulden/begrippen/460785-vrij-te-laten-bedrag>, voor het laatst geraadpleegd op 3-5-2019.

<sup>12</sup> Bron: <https://www.rechtspraak.nl/Uw-Situatie/Bewind>, voor het laatst geraadpleegd op 13-5-2019.

<sup>13</sup> Bron: <https://www.schouderseerder.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.

<sup>14</sup> Bron: WRR (2017) *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. WRR, Den Haag.

<sup>15</sup> Bron: NVVK (2015) *Module Duurzame Financiële Dienstverlening*. NVVK, Utrecht.

Afkorting / Begrip	Omschrijving
Dwangakkoord	Regeling om schuldeisers die onredelijk zijn in hun afwijzing met betrekking tot een aangeboden betalingsvoorstel via een gerechtelijke uitspraak alsnog te dwingen mee te werken. <sup>10</sup>
Finale kwijting	Definitieve kwijtschelding van het niet-afgeloste deel van de vordering (restantschuld), inclusief rente en kosten, door de schuldeiser onder vooraf overeengekomen voorwaarden. <sup>16</sup>
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. <sup>17</sup>
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. <sup>18</sup>
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. <sup>19</sup>
Kindregeling	Gemeentelijke regeling voor de ondersteuning van kosten voor maatschappelijke participatie van kinderen uit gezinnen met een laag inkomen. <sup>20</sup>
Maatwerk	De mogelijkheid binnen de algemene kaders aanpassingen te doen voor zover vereist voor de individuele situatie. <sup>18</sup>
Mesis screeningsinstrument	Het instrument biedt hulpverleners ondersteuning bij het bevorderen van gezond financieel gedrag en financiële hulp- en dienstverlening. Door middel van de vragenlijsten krijgen schuldhulpverleners snel een beeld van het gedrag, de motivatie en de vaardigheden van de klant. <sup>21</sup>
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. <sup>22</sup>
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. <sup>23</sup>
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. <sup>10</sup>
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. <sup>24</sup>
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. <sup>24</sup>

<sup>16</sup> Bron: NVVK (2017) *Gedragscode Schuldhulpverlening*. NVVK, Utrecht.

<sup>17</sup> Bron: NIBUD (2016). *Het bevorderen van financiële zelfredzaamheid*. NIBUD, Den Haag.

<sup>18</sup> Bron: Wgs - Memorie van toelichting (Kamerstuk 2009-2010, 32291, nr. 3, Tweede Kamer).

<sup>19</sup> Bron: NVVK - <https://www.zelfjeschuldenregelen.nl/appendix/integrale-schuldhulpverlening/>, beiden voor het laatst geraadpleegd op 13-5-2019.

<sup>20</sup> Bron: Diverse gemeentelijke websites.

<sup>21</sup> Bron: <https://mesis.nu/>, voor het laatst geraadpleegd op 13-5-2019.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Bron: Landelijk platform integrale schuldhulpverlening (2004) *Integrale schuldhulpverlening. Handreiking voor gemeenten en uitvoerende instanties*. Stimulansz, Utrecht.

<sup>24</sup> Bron: NVVK (2015) *Module Schuldregeling*. NVVK, Utrecht.

Afkorting / Begrip	Omschrijving
Schuldhelpverlening	Schuldhelpverlening omvat alle activiteiten die gericht zijn op het voorkomen en oplossen van (problematische) schulden. Schuldhelpverlening bestaat uit verschillende fasen: schuldpreventie, vroegsignalering, curatie in de vorm van schuldregelingen (al dan niet met kwijtschelding) en nazorg. <sup>25</sup> (Een andere veel gebruikte term is 'schulddienstverlening').
Schuldhelpverleningsorganisatie	In deze nota van bevindingen is het begrip schulddienstverleningsorganisatie gebruikt voor organisaties, die in opdracht van een of meer gemeenten de schulddienstverlening uitvoeren.
Schuldhelpverlener(s)	In deze nota van bevindingen is het begrip schulddienstverleners in brede zin gebruikt voor alle hulpverleners die vanuit de gemeente of de schulddienstverleningsorganisatie direct betrokken zijn bij de dienstverlening. 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 schulddienstverlener probeert overeenstemming met de schuldeisers te krijgen over een schuldregelingsvoorstel - van de totale schuldenlast. <sup>24</sup>
TSD	Toezicht Sociaal Domein
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 schulddienstverlening.
Vroegsignalering	Het in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld brengen van mensen met financiële problemen om vroegtijdige dienstverlening mogelijk te maken door gebruik te maken van daadwerkelijke signalen en outreachende dienstverlening. <sup>26</sup>
VTLB	Vrij Te Laten Bedrag. Bij een minnelijke schuldregeling berekent de schulddienstverlener aan de hand van de persoonlijke situatie van de schuldenaar het VTLB. De bekendste rekenmethodiek is die van Vereniging van Rechter-commissarissen in Faillissement (ReCoFa). Deze methodiek wordt ook gehanteerd in de wettelijke schuldsaneringsregeling (Wsnp). Alle inkomsten boven het VTLB worden over een periode van drie jaar ingezet voor de aflossing van de schulden. <sup>10</sup>
Wgs	Wet gemeentelijke schulddienstverlening
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wsnp	Wet schuldsanering natuurlijke personen

<sup>25</sup> Bron: <https://vng.nl/raadgevers/inclusieve-samenleving/aanpak-schulden-en-armoede>, voor het laatst geraadpleegd op 13-5-2019.

<sup>26</sup> Bron: NVVK (2018) Leidraad vroegsignalering Schulden. NVVK, Utrecht.

# Bijlage II - Toetsingskader

Om te komen tot een referentiekader zijn de volgende stukken geraadpleegd:

- Wet gemeentelijke schuldhulpverlening;
- Memorie van toelichting Wgs;
- Gemeentelijke verzamelbrieven met betrekking tot schuldhulpverlening;
- Burgerperspectief op schuldhulpverlening (Nationale Ombudsman, 2016);
- Behoorlijkheidswijzer van de Nationale Ombudsman;
- Algemene wet bestuursrecht;
- Op weg naar effectieve schuldhulp, verkenning regievoering schuldhulpverlening (Divosa, 2012);
- Leidraad Wet gemeentelijke schuldhulpverlening NVVK (NVVK, 2012).

Op basis van de bovenstaande stukken komt de Inspectie tot een toetsingskader bestaand uit een acht elementen:

1. De gemeente bejegent de schuldenaar behoorlijk.

#### **Operationalisering**

- De gemeente onderhoudt op regelmatige basis contact met de schuldenaar op een wijze die past bij hem of haar (persoonlijk, telefonisch, e-mail, schriftelijk).
- De schuldenaar heeft een contactpersoon (meestal de regisseur) die bereikbaar is (telefoonnummer, e-mailadres, terugbeltermijn). Voor klanten die niet over telefoon/pc beschikken is er een alternatief, bijvoorbeeld een inloopspreekuur.

2. De gemeente biedt inzicht in wacht- en doorlooptijden en in resultaten.

#### **Operationalisering**

- De gemeente informeert de klant over de verwachte tijdsduur van de acties en kan daarbij wijzen op haar beleidsplan waarin dit is vastgelegd.
- Er vallen geen onnodige gaten in de dienstverlening. De gemeente kan het uitleggen als de dienstverlening hapert en is daarin zo nodig proactief (d.w.z. zij neemt contact op met de klant als zich belemmeringen voordoen en wacht niet tot de klant daarover zelf aan de bel trekt).
- De gemeente neemt noodmaatregelen als de dienstverlening hapert om verslechtering van de situatie van de klant te voorkomen.
- De gemeente wijst op de klachtenprocedure als de klant van mening is, dat er sprake is van onnodige vertraging.

3. De gemeente biedt integrale schuldhulpverlening.

#### **Operationalisering**

- De problemen van de aanvrager worden in een intake gesprek breed (op alle relevante terreinen) in kaart gebracht en op schrift gesteld (voor zover geen schending privacy wetgeving).
- De aanvrager ontvangt een schriftelijk besluit en plan van aanpak, waarin vermeld staat uit welke onderdelen de hulpverlening zal bestaan en hoe de dienstverlening zal verlopen. De dienstverlening heeft ook betrekking op onderliggende problemen.
- De gemeente (en andere betrokken partijen) voeren dit besluit uit.

4. De gemeente heeft een regierol als er meerdere partijen betrokken zijn bij de schuldhulpverlening.

#### **Operationalisering**

- De gemeente stelt een regisseur aan die zorgt voor sluitende dienstverlening.
- Het is voor alle partijen duidelijk wie de regisseur is.

5. Integrale schuldhulpverlening is maatwerk.

#### **Operationalisering**

- De dienstverlening is afgestemd op de kenmerken en de omstandigheden van de individuele schuldenaar.

6. De gemeente voert gestandaardiseerd maatwerk uit: 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. Het maatwerk betreft de mogelijkheid binnen de algemene kaders aanpassingen te doen voor zover vereist voor de individuele situatie. Door maatwerk te verbinden aan algemene uitgangspunten is het mogelijk om de kwaliteit te monitoren en een stelsel van certificering in te richten.

#### **Operationalisering**

- Gemeenten kleden maatwerk bij voorkeur gestandaardiseerd in. Op voorhand kan de gemeente vastleggen welke instrumenten bij bepaalde situaties of doelgroepen tot een oplossing kunnen leiden. Criteria kunnen hierbij hulp bieden.

7. De gemeente spreekt de schuldenaar aan op zijn verantwoordelijkheid en handhaaft waar nodig. Daarbij houdt de gemeente rekening met de persoon van de burger.

#### **Operationalisering**

- De gemeente legt op maat verplichtingen aan de klant op.
- De gemeente heeft de rechten en verplichtingen van klant schriftelijk vastgelegd, zodat daar geen onduidelijkheid over bestaat.
- De gemeente wijst de klant actief op zijn plichten en op de consequenties als die niet nagekomen worden. Bij niet nakomen van een verplichting wordt met betrokkene contact opgenomen om dit te bespreken en krijgt de klant –zo mogelijk- daarna een herstelmogelijkheid.
- Bij verwijtbare niet nakoming van een verplichting door de klant, kan de gemeente bij een klant met een PW-, loaw- of loaz-uitkering besluiten tot het opleggen van een sanctie.

8. De gemeente houdt rekening met het doenvermogen van de burger bij het opleggen van verplichtingen en taken.<sup>27</sup>

#### **Operationalisering<sup>28</sup>**

- De gemeente beperkt de cognitieve belasting door bijvoorbeeld eenvoudige formulieren en correspondentie te gebruiken, opdrachten gedoseerd te verstrekken, helpende tools in te zetten zoals herinneringen en checklists etc.
- De gemeente biedt de burger inzicht in de progressie. Bijvoorbeeld het op orde brengen van papieren in het kader van een traject schulddienstverlening. Dit levert op dat mensen die hun doel nog (lang) niet hebben bereikt toch gevoelens van succes en eigenwaarde kunnen beleven.
- De gemeente ruimt voldoende tijd in om op deze wijze te werken en heeft haar medewerkers hierin getraind.

<sup>27</sup> WRR (2017) *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. WRR, Den Haag.

<sup>28</sup> Madern, T. (2017). Presentatie Mobility Mentoring 15-9-2017 op Divosacongres.

# Bijlage III - Onderzoeksverantwoording

In dit kwalitatieve onderzoek is bij verschillende casegemeenten de schuldhulp aan een aantal klanten klant onderzocht. Daaraan voorafgaand is de organisatie van de schuldhulpverlening per geselecteerde gemeente in kaart gebracht. In het onderzoek per klant zijn dossiers van klanten in het schuldhulpverleningstraject bestudeerd, gesprekken tussen deze klanten en schuldhulpverleners geobserveerd en vonden interviews plaats met deze klanten en hun hulpverleners. Daarnaast zijn dossiers van uitvallers bestudeerd.

## Vraagstelling en onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling van het onderzoek is: *Welke mechanismen dragen wel/niet bij aan een adequate uitvoering van de schuldhulpverlening volgens de klanten en de betrokken professionals?*

On de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen onderscheiden:

1. In hoeverre voelen klanten zich behoorlijk bejegend en ervaren de klant en de professional de dienstverlening als transparant?
2. In hoeverre pakt de gemeente volgens de klant en de professional de dienstverlening integraal op en hoe wordt de regierol daarbij ingevuld?
3. In hoeverre is er sprake van maatwerk en in hoeverre ervaren de klant en de professional het als passend bij de individuele situatie?
4. In hoeverre handhaaft de gemeente de verplichtingen en in hoeverre heeft dit effect op de klant?
5. In hoeverre draagt de aangeboden dienstverlening volgens de klant en de professional bij aan het duurzaam oplossen van zijn schuldensituatie?
6. Wat zijn volgens de klant en de professional de succesfactoren en knelpunten in de dienstverlening?

## Selectie van gemeenten en klanten

Gezien de beschikbare onderzoekscapaciteit voor dit project, is gekozen om het onderzoek uit te voeren bij vier gemeenten. Bij de selectie van de gemeenten is uitgegaan van een regionale spreiding. In het verlengde van het regeerakkoord zijn ook enkele gemeenten betrokken die participeren in de lopende initiatieven voor de verbetering van de schuldhulpverlening, maar niet uitsluitend. Voor de keuze van de onderzoeksgemeenten en cases is een getrapte steekproeftrekking gehanteerd. Dit leidde tot vier gemeenten verspreid over Nederland:

- één grote gemeente (G4)
- één middelgrote gemeente (G40)
- één zelfstandige kleine gemeente (<50.000 inwoners)
- één netwerk van meerdere gemeenten die samenwerken op dit onderwerp

In elke gemeente startte het onderzoek met het in kaart brengen van de organisatie van de schuldhulpverlening. Bronnen daarvoor waren:

- openbare informatie ontsloten via de gemeentelijke website(s);
- een beleidsinterview met de beleidsmedewerker schuldhulpverlening en/of degenen die de schuldhulp in de gemeente coördineren;
- aanvullende documentatie aangeleverd door de gemeente.

Tijdens deze voorbereiding maakte de Inspectie met de geselecteerde gemeenten concrete afspraken over de selectie van de klanten en over het borgen van de privacy van de klant en zijn/haar klantgegevens.

Elke gemeente selecteerde voor de Inspectie SZW klanten die gebruik maakten van het aanbod, in het bijzonder de modules Informatie & Advies, Stabilisatie en Schuldregeling. Het tweede criterium was of er op korte termijn (binnen 3 maanden) een gesprek of hercontrole was voorzien. Uiteindelijk vonden per gemeente gesprekken plaats:

- Met twee klanten in de stabilisatiefase aan het begin van het traject. In één gemeente zijn vier klanten gesproken.
- Met twee klanten in de schuldregelingsfase in het tweede of derde jaar. Het bleek niet makkelijk om klanten in deze fase te vinden. Deels omdat een aantal klanten niet mee wilden werken en deels omdat in twee van de vier gemeenten meer met kredieten werd gewerkt dan met de minnelijke regeling en omdat in de onderzoeksperiode geen hercontroles waren gepland.
- Voor Informatie en Advies bleek het in de meeste onderzoeksgemeenten niet mogelijk om de cases te onderzoeken zoals beoogd, omdat dit vaak niet als zelfstandige module was ingericht. Om toch een beeld te krijgen zijn in die gemeenten de schuldhulpverleners bevestigd over de wijze waarop klanten met kleine, niet problematische schulden geïnformeerd worden over wat zij kunnen doen. Bij één gemeente is de Informatie en Advies gespreksregistratie bekeken en zijn drie dossier registraties bekeken. Bij een andere gemeente hebben twee klantgesprekken plaatsgevonden met klanten die zelfstandig bezig waren hun problemen op te lossen gesteund door meerdere Informatie en Advies-gesprekken.

In totaal namen 20 klanten deel aan het onderzoek.

Onduidelijk is of de selectie door gemeenten invloed had op de resultaten. Het merendeel van de klanten toonde zich tevreden over de schuldhulpverlening, ook al werden verwachtingen niet altijd waar of waren er knelpunten in het traject. Dit kan ook te maken hebben met het gegeven dat er zicht is op een oplossing van de situatie (blij zijn met de hulp na zoveel jaar schulden) of met de selectie (ook al is gevraagd om diegenen te benaderen die toch benaderd zouden worden in de onderzoeksperiode). Er waren ook klanten die niet mee wilden doen.

Klanten waren niet alleen maar positief, er zijn ook belangrijke knelpunten benoemd. Duidelijk is dat elke klant en elke schuldhulpverlener een verhaal heeft, waar succesfactoren en verbeterpunten uit naar voren komen. De grote lijn was stabiel en is weergegeven in deze nota.

Voor de klanten ontwikkelde de Inspectie een informatiefolder over het doel van het onderzoek, de rol van het klantperspectief daarin, de manier waarop informatie wordt verzameld en de wijze waarop hun privacy geborgd is. De Inspectie vroeg de klanten expliciet toestemming om met de hulpverleners over de hulp die aan hen verleend is te praten (informed consent).

Per onderzochte klant zijn de volgende activiteiten verricht:

- Verkrijgen van toestemming voor het bijwonen van een klantgesprek met de hulpverlener, het doen van dossieronderzoek, het voeren van een gesprek met de schuldhulpverlener over de situatie van de klant zonder diens aanwezigheid.
- Dossieronderzoek van de klant in kwestie.
- Observatie van het klantgesprek (een van de onderzoekers).
- Interview met de klant zonder aanwezigheid van de schuldhulpverlener, aansluitend aan het klantgesprek.
- Interview met de schuldhulpverlener zonder de aanwezigheid van de klant, waar mogelijk nog op dezelfde dag.
- Voor zover van toepassing, een interview met andere direct betrokken ondersteuners – zoals een budgetbeheerder, financieel bewindvoerder – eveneens zonder aanwezigheid van de klant.
- De klanten die in de zomer van 2018 zijn gesproken, zijn na een half jaar gebeld voor een kort telefonisch interview hoe het hen verging.

De klanten zijn zoals aangegeven geselecteerd op basis van de fase in het schuldhulptraject: stabilisatie of schuldregeling. Bij het verdere onderzoek zijn alle instrumenten in ogenschouw genomen die zijn ingezet om de schuldenaar te helpen bij het oplossen van het schuldenprobleem. De verwachting is verder dat persoonskenmerken van invloed zijn op het verloop en de slagingskans van het schuldhulpverleningstraject. Deze kenmerken hangen samen

met de complexiteit van de schuldenproblematiek en worden ondervangen door bij elke case na te gaan welke factoren een rol spelen en welke instrumenten worden ingezet om de schuldenaar in staat te stellen om afspraken te maken en aan zijn verplichtingen te voldoen.

Ook zijn in totaal 28 dossiers van uitvallers bestudeerd. Beoogd waren tien dossiers per gemeente om de bevindingen uit de cases aan te spiegelen. Diverse gemeenten gaven aan dat zij moeite hebben met de term 'uitvallers' omdat zij voor iedereen een passende oplossing zoeken al is dat soms duurzame ondersteuning en hulp blijven aanbieden en zelden de (schuld)hulpverlening echt afbreken. Daarnaast bleek tijdens het onderzoek dat de informatie in de dossiers stekt gericht was op de financieel technische informatie van de schuldregeling. Het was op basis van de dossiers niet mogelijk om informatie over onderliggende problematiek en ontwikkelingen in de voortgang van de stabilisatie of de schuldregeling van de klanten die op dat moment in het traject zaten echt te spiegelen aan de uitval dossiers. Wel strookte de informatie uit de uitval dossiers met uitspraken van schuldhelpverleners over oorzaken van stagnatie.

### **Informatie verzameling**

#### *Dossierstudie*

De Inspectie bestudeerde van iedere geselecteerde klant zijn of haar dossier, dat soms bestond uit meerdere delen (digitaal en/of papier) en in verschillende systemen was ondergebracht (meldingen en gespreksregistratie, financieel administratie systeem, emailverkeer met de helpverlener). Ditzelfde gebeurde voor de dossiers van de uitvallers en voor informatie en advies dossiers in een enkele gemeente waar dit van toepassing was.

Op deze wijze construeerden de Inspectie het best mogelijke beeld van het doorlopen traject tot dan toe. De dossiers gaven informatie over: wie betrokken zijn bij de dienstverlening aan de klant, de gemaakte afspraken, het beeld over de klant en zijn problematiek bij de intake, de geboden ondersteuning, de doelen van de schuldhelpverlening en de voortgang.

De informatie van de dossierstudies is vastgelegd in een dossierverslag.

#### *Observatie*

Het onderzoek per case startte met de observatie van één klantcontact tussen de klant en de schuldhelpverlener. Juist hierin is de confrontatie zichtbaar tussen het perspectief van de klant en dat van de professional. Door met de klant en de betrokken professional afzonderlijk na afloop te reflecteren op het klantcontact, kon de Inspectie nagaan in hoeverre beide perspectieven overeenkwamen. De bevindingen zijn vastgelegd in een kort observatieverslag. Bij geen van de klanten zijn grote verschillen van inzicht gezien over het onderlinge contact of de haalbaarheid van de regeling. In de stabilisatie fase zijn zowel schuldenaar als schuldhelpverlener wat afwachtend en bewust van het afbreukrisico. Verder in de regeling verschuift dat, als blijkt dat het lukt om het vol te houden.

#### *Interviews met klanten*

Vervolgens brachten de Inspectie het perspectief van de klant in kaart. Het gesprek met de klant was open met als doel verhalen op te halen van de klanten over de wijze waarop zij de schuldhelpverlening beleefden en ervoeren. De Inspectie bepaalde de globale lijn van het gesprek door vooraf focus aan te brengen en de klant uit te nodigen zijn/haar verhaal te doen omtrent een specifieke aspecten van de schuldhelpverlening, voortkomend uit de onderzoeksvragen en het toetsingskader. Vragen waren onder andere:

- Kun je wat meer over jezelf vertellen?
- Hoe ben je in de schulden gekomen?
- Heb je zelf hulp gezocht?
- Waarom heb je hulp gezocht?
- Op wat voor hulp had je gehoopt?
- Hoeveel organisaties zijn betrokken bij de schuldhelpverlening aan jou?
- Vertel eens, wat zijn je ervaringen met de schuldhelpverlening tot nu toe?
- Wat was het vervelendste moment tot nu toe?
- Wat heb je gewaardeerd tot nu toe?

- Vind je dat je tot nu toe goed geholpen bent?
- Wat vind je van de schuldhulpverlener?
- Wat zou je willen meegeven aan de gemeente?

De klanten zijn eenmalig face-to-face geïnterviewd en eenmalig telefonisch na een half jaar. Het telefonisch interview diende om de ontwikkeling in de dienstverlening en de ervaring in kaart te brengen. Beoogd was dit na twee tot vier maanden bij alle klanten te doen. Gezien de doorlooptijd van het organiseren van de klantgesprekken en de duur van het onderzoek is ongeveer de helft van de klanten een tweede keer benaderd. Ook bleek een termijn van zes maanden realistischer. Bij de klanten aan het begin van het traject bleek twee tot vier maanden kort om de voortgang goed te kunnen bekijken. Daarnaast liep de dataverzameling vertraging op doordat gemeenten tijd nodig hadden voor de eerste selectie, waardoor de eerste en tweede gesprekken te veel door elkaar gingen lopen.

#### *Interviews met professionals*

Naast het perspectief van de klant bracht de Inspectie het perspectief van betrokken professionals in kaart door met hen een semigestructureerd interview te houden. In dat interview reflecteerden hulpverleners op het schuldhulpverleningstraject om een beeld te geven van het feitelijke verloop: het beeld dat de professional heeft over de klant en zijn schuldsituatie en de overwegingen voor de inzet van de dienstverlening. Ook is de professional gevraagd naar zijn visie op de schuldenproblematiek en de manier waarop de kwaliteit van de schuldhulpverlening geborgd wordt is binnen de gemeente. Op deze wijze kon de Inspectie het klantperspectief en het perspectief van professionals spiegelen aan elkaar om beide invalshoeken met elkaar te verbinden.

Interviews zijn gehouden met:

- De schuldhulpverlener die het eerste aanspreekpunt is van de klant en met wie het geobserveerde gesprek gevoerd is.
- Andere professionals die direct betrokken zijn bij de schuldhulpverlening aan de betreffende klant, voor zover van toepassing én direct gerelateerd aan de schuldenproblematiek. Dit kon iemand van de gemeente zijn, maar ook van een samenwerkingspartner. Het uitgangspunt was één (schuld)hulpverlener naast het eerste aanspreekpunt. Deze groep beoogde geïnterviewden zijn achterhaald op basis van de dossiers van en de gesprekken met de betreffende klanten.

De interviews zijn gehouden aan de hand van een topiclijst afgestemd op de rol van de geïnterviewden binnen het traject. Van alle interviews zijn transcripties gemaakt. De interviews zijn voornamelijk face-to-face afgenomen.

#### **Analyse**

De verzamelde data uit de interviews zijn geanalyseerd aan de hand van het voor dit onderzoek opgestelde toetsingskader met behulp van een tool voor kwalitatieve analyses, het softwarepakket ATLAS.ti. Voor het gebruik van het analyse instrument is een apart plan van aanpak gemaakt, bestaande uit meerdere stappen:

- Op basis van de onderzoeksvragen en het toetsingskader is een eerste globaal overzicht van codes ontwikkeld, waarmee de informatie uit de transcripten van de interviews gecodeerd en onderling vergeleken kon worden.
- Vervolgens hebben alle leden van het onderzoeksteam hetzelfde interview met een schuldenaar en ook hetzelfde interview met een schuldhulpverlener gecodeerd en de resultaten onderling vergeleken (in twee bijeenkomsten).
- De resultaten van het coderen leidden tot aanscherpingen van de codes in de codelijst en wanneer welke code te gebruiken.
- Daarna zijn de alle interviews verdeeld onder de teamleden en gecodeerd.
- Met behulp van het programma zijn daarna overzichten gemaakt van specifieke tekstgedeelten in de interviews gekoppeld aan de verschillende codes.

De resultaten van deze analyse zijn gebundeld per gemeente en aan hen teruggekoppeld om de bevindingen op feitelijke juistheid te controleren. De Inspectie kreeg op deze manier een beeld van de gemeentelijke context en de uitvoering van de schuldhulp op hoofdlijnen.

Door de bevindingen uit de verschillende casegemeenten samen te nemen en te spiegelen aan het toetsingskader kwam de Inspectie tot inzichten over de uitvoering van schuldhulpverlening op het niveau van het stelsel.

De overkoepelende bevindingen zijn middels in een aparte interactieve sessie – een zogeheten ‘versnellingskamer’ of Group-Decision-Room – voorgelegd aan schuldhulpverleners die andere gemeenten, samenwerkingsverbanden en publiek/private schuldverleningsorganisaties vertegenwoordigen. De sessie had als primair doel het toetsen van de bredere geldigheid van de bevindingen: worden de bevindingen herkend? En zo niet, wat is dan het verschil. In de sessie bleek de herkenbaarheid zeer groot. Er waren enkele verschillen die terug te voeren waren op de verwoording. Slechts bij enkele bevindingen was er een inhoudelijk verschil van inzicht.

#### *Overige onderzoeksactiviteiten*

In de oorspronkelijke opzet is aangegeven dat mogelijk een kwalitatief onderzoek of verdiepende enquête nodig zou kunnen zijn om:

- te komen tot een bredere geldigheid door de dataverzameling uit te breiden met een (aanvullend) kwantitatief (vervolg)onderzoek waarbij de aangetroffen kenmerken van de uitvoering, in het bijzonder de helpende en belemmerende factoren, middels een enquête worden uitgevraagd in andere gemeenten dan de geselecteerde;
- het beeld over de uitvoering van de schuldhulpverlening en de mechanismen daarachter verder te relateren aan bevindingen uit de eerder uitgevoerde onderzoeken naar vroegsignalering, de toegang tot schuldhulpverlening en integrale dienstverlening voor zover van toepassing voor de schuldenproblematiek. Alsmede onderzoeken van anderen naar deze thema's en lopende trajecten ter verbetering van schuldhulp.

Uit het onderzoek bleek al snel dat kwantitatieve data over de schuldhulpverlening niet zomaar zijn de achterhalen. Sommige gemeenten kunnen deze makkelijk aanleveren, anderen geven aan dat de verschillende ingangen en datasystemen er toe leiden dat een goed beeld – vergelijkbaar met andere gemeenten – niet zomaar verkregen kan worden. Dit is bevestigd door de NVVK. Uit de sessie met vertegenwoordigers van andere gemeenten en tussentijdse gesprekken met stakeholders zoals de NVVK en ‘Schouders eronder’ bleek dat de bevindingen breed herkend werden. Verschillen konden als nuance aangegeven worden. Er zijn geen heel nieuwe inzichten naar voren gekomen die binnen de scope van dit onderzoek gezien hadden moeten worden. Wel zijn door het onderzoek en de sessie met vertegenwoordigers van andere gemeenten overkoepelende knelpunten naar voren gekomen.

Voor wat betreft de verbinding van dit onderzoek aan de eerdere onderzoeken van de Inspectie naar de schuldhulpverlening, is vooralsnog besloten dit te adresseren in de programmerapportage. De monitoring van de vastgestelde knelpunten in de schuldhulpverlening en zal daarnaast een plaats krijgen in het nog te ontwikkelen monitoringsprogramma van de Inspectie SZW.

#### *Rapportage*

De onderzoeksopzet voorzag in tussenrapportages vanuit het perspectief van de klant, per bestudeerd schuldhulpverleningsinstrument. Gedurende de dataverzameling ontstond een eerste beeld over de vergelijkbaarheid van de cases en de aangetroffen mechanismen. Het bleek niet haalbaar om de instrumenten te scheiden waren. Daarop is besloten is de dataverzameling en analyse als geheel af te ronden en een rapportage op te stellen.

Hoewel het klantperspectief centraal staat, is besloten geen narratieve rapportage op te stellen. De verhalen en achtergronden van de verschillende klanten verschilden te veel om ze aan de hand van één verhaal weer te kunnen geven. Daarnaast bleek dat de modules niet zo strak te scheiden waren. Besloten is de dataverzameling en analyse eerst als geheel afgerond. Daarna is nagegaan wat de best passende manier van rapporteren is.

Voor deze rapportage zijn de overkoepelende bevindingen gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden, aangevuld met separaat geregistreerde succes- en faalfactoren. Tenzij anders aangegeven, gelden de beschreven bevindingen voor alle onderzochte gemeenten en zijn onderschreven door de deelnemers aan de sessie met vertegenwoordigers van andere gemeenten. De nota gaat niet in op de bevindingen van het onderzoek in de individuele gemeenten. De Inspectie SZW onderzoekt het stelsel. Voor het toezicht op de uitvoering is elke gemeente zelf verantwoordelijk.



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](http://www.inspectieszw.nl)

© Rijksoverheid | December 2019