

# Evaluatie- rapport

Wet gemeentelijke  
schuldhulpverlening



475.00 +  
710.00 +  
425.00 +  
350.00 +  
1,665.26 +  
5,970.00 +  
3,187.00 +  
2,173.00 +  
0. \*

8,015. =  
350. =  
22.90 \*

0. \*

1,000.00 + \*  
600.00 + \*  
500.00 + \*  
734.00 + \*  
6.00 + \*  
20 + \*  
x + \*  
x + \*

00.00 + \*  
480.00 + \*  
500.00 + \*  
525.00 + \*  
300.00 + \*  
400.00 + \*  
1,200.00 + \*  
0. \*

1,025.00 + \*  
520.87 + \*  
04.47 + \*  
0.00 + \*  
00 + \*



---

# Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Ad Baan

Korrie Louwes

Adriaan Oostveen

*24 maart 2016*



# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Samenvatting.....</b>	<b>9</b>
1.1	Onderzoek en conclusies.....	9
1.2	Oplossingsrichtingen voor een aantal belangrijke knelpunten.....	16
<b>2.</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>23</b>
2.1	De vragen voor dit onderzoek.....	23
2.2	Onderzoeksaanpak.....	24
2.3	Verschillend gebruik van terminologie en definities.....	27
<b>3.</b>	<b>De Wgs en de achtergrond en aanleiding.....</b>	<b>29</b>
3.1	Aanleiding en insteek van de Wgs.....	29
3.2	De beoogde werking van de Wgs.....	30
3.3	Overige opgenomen regels en plichten.....	31
3.4	Relatie met aanverwante wettelijke regelingen.....	32
<b>4.</b>	<b>Ontwikkeling van de schuldenproblematiek.....</b>	<b>35</b>
4.1	Problematische schulden: een maatschappelijk probleem met hoge maatschappelijke kosten.....	35
4.2	Schuldenproblematiek is al langer een groeiend probleem.....	35
4.3	Risicogroepen en oorzaken van schuldenproblematiek.....	37
4.4	Waarom blijft een grote groep buiten beeld?.....	39
4.5	De stand van zaken van de schuldhulpverlening voorafgaand aan de Wgs.....	39
4.6	Cliëntenstromen zijn niet goed in beeld.....	40
4.7	Aansluiting van het minnelijke traject op het wettelijke traject (Wsnp)...	43
<b>5.</b>	<b>Beleidsplan voor integrale schuldhulpverlening.....</b>	<b>45</b>
5.1	De actuele situatie.....	45
5.2	Conclusies.....	48
<b>6.</b>	<b>Wacht- en doorlooptijden.....</b>	<b>49</b>
6.1	De actuele situatie.....	49
6.2	Conclusies.....	54
<b>7.</b>	<b>Toegang.....</b>	<b>55</b>
7.1	De actuele situatie.....	55
7.2	Conclusies.....	63

<b>8.</b>	<b>Integraliteit en gemeentelijke regie, inclusief preventie en nazorg.....</b>	<b>65</b>
8.1	De actuele situatie.....	65
8.2	Conclusies.....	73
<b>9.</b>	<b>De breedte van het pakket.....</b>	<b>75</b>
9.1	De actuele situatie.....	75
9.2	Conclusies.....	79
<b>10.</b>	<b>Hoe zijn gemeenten omgegaan met hun beleidsvrijheid?.....</b>	<b>81</b>
10.1	De actuele situatie.....	81
10.2	Conclusies.....	84
<b>11.</b>	<b>Gemeentelijke verantwoordelijkheid en sturin.....</b>	<b>85</b>
11.1	De actuele situatie.....	85
11.2	Hoe hebben de andere partijen in het stelsel de uitvoering van de gemeentelijke schuldhelpverlening ervaren?.....	87
11.3	Conclusies.....	90
<b>12.</b>	<b>De effecten van de Wgs en van andere factoren.....</b>	<b>91</b>
12.1	Factoren naast de Wgs die van invloed zijn.....	91
12.2	Effecten van de Wgs.....	93
12.3	Ervaringen van gemeenten, schuldhelpverleners en overige actoren met betrekking tot de Wgs.....	95
	Bijlage 1 Deelvragen en onderzoeksvragen.....	99
	Bijlage 2 Literatuurlijst.....	101
	Bijlage 3 Overzicht gesprekspartners.....	103
	Bijlage 4 Samenstelling klankbordgroep.....	104
	Bijlage 5 Werkdefinities.....	105
	Bijlage 6 Historie kredietbanken.....	108

# Voorwoord

In de voorbije maanden heeft Berenschot in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). De bereidheid om een bijdrage te leveren aan de evaluatie was groot. We danken al onze gesprekspartners en de gemeenten waar we in het kader van dit onderzoek een casestudie mochten uitvoeren, voor hun inbreng en inspiratie.

We bedanken de klankbordgroep en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor hun kritische blik en inspirerende begeleiding.





# 1. Samenvatting

## 1.1 Onderzoek en conclusies

### 1.1.1 Over dit onderzoek

Bij de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is vastgelegd dat de wet binnen vier jaar na de inwerkingtreding wordt geëvalueerd. Berenschot is door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gevraagd om dit evaluatieonderzoek uit te voeren. Daarbij luidde de hoofdvraag:

*“In hoeverre heeft het kader van de Wgs met de daarin opgenomen instrumenten en verplichtingen geleid tot een kwaliteitsbodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening waardoor gemeentelijke schuldhulpverlening vaker resulteert in een adequate oplossing voor mensen met problematische schulden?”*

Om die vraag te beantwoorden hebben we de ontwikkelingen van de gemeentelijke schuldhulpverlening vanaf de invoering van de wet in 2012 in beeld gebracht en hebben we aangegeven wat de invloed van de Wgs daarop is geweest. Om de stand van zaken van de gemeentelijke schuldhulpverlening te toetsen hebben we de bepalingen voor de uitvoering van de schuldhulpverlening - in de Wgs aangeduid als elementen van een kwaliteitsbodem - als ijkpunten hiervoor genomen. Ten behoeve van het onderzoek hebben we een enquête uitgezet bij 150 gemeenten, gesprekken gevoerd met een brede groep van inhoudsdeskundigen en verdiepende casestudies uitgevoerd bij acht gemeenten (uit verschillende grootteklassen en gespreid over het land).

### 1.1.2 Conclusies

Drie en een half jaar na invoering van de Wgs is de belangrijkste conclusie:

1. *De Wgs heeft bijgedragen aan de beoogde kwaliteitsbodem, maar die is nog maar ten dele gelegd.*

De Wgs heeft als doel het leggen van een kwaliteitsbodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening met onder meer bepalingen over het realiseren van brede toegankelijkheid, het beperken van wacht- en doorlooptijden, het realiseren van integrale schuldhulpverlening onder regie van de gemeente en het op de politieke agenda zetten van de gemeentelijke schuldhulpverlening. De Wgs wil daarnaast een inhaalslag bewerkstelligen bij gemeenten die de schuldhulpverlening niet of beperkt hadden ingevuld.

Onze conclusie is dat de Wgs met de daarin opgenomen instrumenten en verplichtingen in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de beoogde kwaliteitsbodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening. Vanaf 2012 is er op het gebied van de schuldhulpverlening op belangrijke onderdelen onmiskenbaar vooruitgang geboekt in de aanpak. Gemeenten hebben meer grip op de uitvoering, ze hebben hun regierol versterkt, ze zijn meer integraal gaan werken, ze hebben het pakket schuldhulpverlening verbreed en daarbij vaker preventie en vroegsignalering ingezet, en ze bieden meer maatwerk.

Tegelijk is er, zoals gemeenten zelf ook beamen, nog veel verbetering mogelijk op het terrein van sturing, toegang, transparantie in de prestaties en cliëntenstromen en het bieden van gestandaardiseerd maatwerk

Het is nog niet onomstotelijk vast te stellen in hoeverre de Wgs eraan heeft bijgedragen dat de gemeentelijke schuldhulpverlening vaker resulteert in een adequate oplossing voor mensen met problematische schulden.

Het is aannemelijk dat met de doorgevoerde verbeteringen burgers met schuldenproblemen beter geholpen worden. Naast schuldregeling kan stabilisatie of inzet van andere instrumenten beschouwd worden als adequate schuldhulpverlening. We weten echter niet hoeveel mensen tussen hulpvraag en aanbod uitvallen, en of dat er minder zijn geworden. Ook is niet duidelijk in welke mate het bereik van mensen met problematische schulden nog verder verbeterd zou kunnen worden. En er liggen nog belangrijke opgaven voor de schuldhulpverlening aan verschillende doelgroepen, zoals weinig redzame mensen die langdurige begeleiding nodig hebben, zzp'ers en jongeren.

Van de factoren die een negatieve invloed hebben op de uitvoering van de schuldhulpverlening en op de resultaten, ligt een deel binnen en een deel buiten de invloedssfeer van de gemeenten en ook buiten die van de Wgs. Gemeenten zien binnen de huidige kaders voor zichzelf nog zeker verbetermogelijkheden. Maar zij geven ook aan dat er belangrijke belemmerende factoren voor het meer en beter helpen van burgers buiten hun directe invloedssfeer liggen. Vaak genoemde factoren zijn wetgeving, de complexiteit van het toeslagensysteem, inkomensontwikkelingen en de positie van overheidsschuldeisers.

Bovenstaande leidt tot de algehele conclusie dat de beoogde kwaliteitsbodem dus nog niet helemaal is gerealiseerd.

Deelconclusies van het onderzoek zijn:

2. *Het overgrote deel (98%) van de gemeenten heeft een beleidsplan schuldhulpverlening, maar nog niet alle in de wet genoemde onderwerpen komen daarin aan bod.*

Dat is een grote stap vooruit in vergelijking met 2012, want slechts 15% van de gemeenten had ook al voor 2012 een beleidsplan schuldhulpverlening. Kijkend naar de inhoud van die beleidsplannen, komen bij een deel van de gemeenten (afhankelijk van het onderwerp 18 tot 38%) echter nog niet alle in de wet voorgeschreven onderwerpen ook terug in het beleidsplan. De politieke aandacht voor de schuldhulpverlening blijkt met de komst van de wet binnen gemeenten in de afgelopen jaren wel onmiskenbaar te zijn toegenomen.

3. *Gemeenten hebben hun regierol versterkt en ze hebben meer grip op de schuldhulpverlening.*

Gemeenten hebben mede als gevolg van de Wgs meer taken naar zich toe getrokken en sturen strakker op taken die ze uitbesteden. Ook de regierol vullen de gemeenten sinds de invoering van de wet krachtiger in. Gemeenteraden vullen hun toetsende en controlerende rol wel in, maar de mate waarin ze daadwerkelijk sturen en de mate waarin ze kaders stellen is nog beperkt. Gemeenten zien zelf het verder versterken van hun regierol als één van de belangrijke opgaven voor de komende jaren.

4. *Sinds 2012 is het pakket schuldhulpverleningsinstrumenten verbreed en gemeenten zeggen meer maatwerk te leveren.*

Gemeenten bieden een breder pakket schuldhulpverleningsinstrumenten aan dan in 2012 en zij hebben, vooral in de diagnosefase, meer taken naar zich toe getrokken. Op het punt van de inzet van preventie en vroegsignalering hebben gemeenten aanzienlijk meer activiteiten ontplooid. Voor nazorg geldt dat die wel meer aandacht heeft gekregen van gemeenten, maar dat de concrete invulling ervan nog niet goed ontwikkeld is. Het aandeel schuldregelingen is volgens de cijfers van NVVK landelijk gezien afgenomen ten gunste van het aandeel van stabilisatietrajecten. Dat is toe te schrijven aan het feit dat lang niet alle schulden regelbaar zijn en dat in lang niet alle gevallen het regelen van schulden volgens de gemeenten het beste antwoord is op de hulpvraag.

5. *De integraliteit in de uitvoering is mede dank zij de Wgs toegenomen.*

Gemeenten hebben vooruitgang geboekt op de integraliteit van het schuldhulpverleningsaanbod. Er is de voorbije jaren meer samenhang aangebracht, zowel binnen het pakket schuldhulpverlening als tussen schuldhulpverlening en ander hulpaanbod binnen gemeenten. Het werken aan meer integraliteit in de schuldhulpverlening hangt nauw samen met de ambities van gemeenten in het kader van de drie decentralisaties (jeugdzorg, AWBZ/Wmo en Participatiewet) om in het bredere sociale domein een meer integrale benadering te bewerkstelligen. Gemeenten zijn nog volop bezig om die integraliteit verder te vergroten, zowel in de schuldhulpverlening als in het bredere sociale domein.

6. *Gemeenten spannen zich in voor een brede toegang, maar het is moeilijk hard te maken in welke mate ze daar ook in slagen.*

De brede toegang is een vitaal punt in de uitvoering, omdat de groep mensen met problematische schulden in Nederland in de afgelopen jaren verder is gegroeid en omdat slechts een deel van die totale groep in beeld blijkt te zijn bij gemeenten of hulpverlening. Een belangrijke vraag met betrekking tot de toegang is of de mensen die hulp willen, ook daadwerkelijk binnen kunnen komen bij de gemeentelijke schuldhulpverlening en in welke mate gemeenten actief zijn om de groep met problematische schulden binnen te krijgen.

Ruim de helft (53%) van de gemeenten geeft in de enquête aan een voorselectie toe te passen in de toegang tot schuldhulpverlening<sup>1</sup>. Bij die voorselectie valt een wisselend percentage af (gemiddeld ongeveer de helft). Vervolgens vindt bij een deel van de gemeenten ook selectie plaats bij formele aanvraag waarbij die gemeenten aangeven dat daarbij ca 10-20% afvalt.

Gemeenten geven in de gesprekken aan dat ze zich inspinnen om zoveel mogelijk mensen een aanbod te doen en dat ook zo vroeg mogelijk te doen. Dat past in hun streven om escalatie van problemen zoveel mogelijk te voorkomen. Dat aanbod van een gemeente hoeft echter niet altijd schuldhulpverlening zijn; het kan ook een ander hulpaanbod betreffen dat niet onder de brede definitie van schuldhulpverlening valt.

Het probleem van de registratie rond de toegang is niet alleen dat er in de gemeentelijke registratie geen totaaloverzicht is van het gedane aanbod (schuldhulpverlening of een alternatief aanbod) maar ook dat gemeenten in hun registraties verschillend definiëren wat al dan niet onder schuldhulpverlening valt. Veel gemeenten labelen activiteiten pas als schuldhulpverlening als de stap naar een schuldregeling gemaakt wordt. En ook het afgeven van een beschikking lijkt regelmatig aan dat moment gekoppeld te worden.

<sup>1</sup> Kanttekening hierbij is dat we deze vraag alleen hebben gesteld aan de gemeenten die aangaven dit percentage te kunnen baseren op hun registratie. Dat was ongeveer 1/3<sup>e</sup> van de respondenten.

Daardoor geven dus de afgegeven beschikkingen geen inzicht in hoeveel mensen uitvallen tussen het moment dat zij hun hulpvraag hebben gesteld en het moment dat ze een hulpaanbod hebben gekregen, of in welke mate de hulpvragers een aanbod hebben gehad. Wat op dit moment ook nog bijdraagt aan de onduidelijkheid over de toegang is dat de praktijk van de wijkteams nog in ontwikkeling is, waardoor er geen totaaloverzicht is over de verschillende stromen in de toegang.

*7. De wettelijke verplichting voor gemeenten om beschikkingen af te geven, levert in de praktijk problemen op.*

Gemeenten gaan verschillend om met het moment van afgeven van de beschikkingen en met het juridische gehalte ervan. Op basis van de casestudies bij gemeenten hebben we de indruk dat veel gemeenten uit pragmatische overwegingen pas beschikkingen afgeven als er een schuldregelingstraject start of eindigt, of als een vergelijkbaar formeel traject wordt ingezet. Niet duidelijk is of bij de inzet van een nieuw instrument opnieuw een beschikking afgegeven zou moeten worden. Bij de wijze waarop gemeenten omgaan met beschikkingen staan ze voor een afweging tussen het risico van juridisering en de formele verplichting en waarborging van de rechtszekerheid van burgers. De formalisering als gevolg van het van kracht worden van de Algemene wet bestuursrecht biedt gemeenten dus enerzijds houvast in de uitvoering, maar anderzijds blijken gemeenten ook onzeker te zijn over wat nu al dan niet wettelijk verplicht is in het kader van de Algemene wet bestuursrecht.

*8. Gemeenten hanteren naast de in de Wgs genoemde weigeringsgronden ook andere, maar geven zelf aan daar in de uitvoering ruimhartig mee om te gaan.*

Met de invoering van de Wgs hebben gemeenten hun weigeringsgronden expliciet benoemd en zijn die vervolgens ook gaan toepassen. De wet heeft het expliciet maken van weigeringsgronden bevorderd. Gemeenten zijn na de invoering van de wet meer en explicietere weigeringsgronden gaan hanteren, maar we hebben niet kunnen vaststellen of gemeenten na de invoering van de Wgs die weigeringsgronden al dan niet strenger zijn gaan hanteren, zoals door cliëntenorganisaties en kennisinstellingen<sup>2</sup> wel is signaleerd. Gemeenten geven zelf aan dat zij er naar streven om zoveel mogelijk mensen toe te laten, mede om verdere escalatie van problemen te voorkomen. We hebben niet kunnen toetsen of gemeenten – zoals de wet voorschrijft – altijd een individuele afweging maken en dus geen groepen uitsluiten.

<sup>2</sup> In het kader van dit onderzoek hebben we gesproken met lectoren of onderzoekers van drie kennisinstellingen, namelijk Hogeschool Utrecht, Hogeschool van Amsterdam en Universiteit Groningen, zie ook bijlage 3.

9. *De beperking van de wachttijd is ten dele gerealiseerd; het grootste deel (80%) van de gemeenten geeft, zoals de wet voorschrijft, de hulpvrager inzicht in de doorlooptijd.* Het merendeel (62%) van de gemeenten zegt er in te slagen de wachttijd<sup>3</sup> binnen de vier weken termijn te houden. Bij 38% is er dus volgens hun eigen opgave sprake van een bepaalde mate van overschrijding. Ook bij de gemeenten die er in slagen de wachttijd te beperken tot maximaal vier weken, wordt daarmee toch niet altijd het beoogde effect bereikt dat de hulpvrager sneller geholpen wordt dan voor de inwerkingtreding van de wet.

De gemeenten hanteren ten aanzien van de wachttijden namelijk uiteenlopende definities. Daardoor kan het ook voorkomen dat de wachttijd zoals die wettelijk is gedefinieerd feitelijk anders is (dat kan langer zijn maar ook korter) dan lijkt uit hun opgave, of dat de wachttijd zich verplaatst naar de volgende stappen in het proces.

Het merendeel (61%) van de gemeenten probeert te sturen op verkorting van de doorlooptijden. 80% van de gemeenten geeft de hulpvrager inzicht in de doorlooptijden. Het verkorten van doorlooptijden is geen doel op zichzelf: als een bepaalde langere doorlooptijd nodig is om het doel te bereiken, is er geen mogelijkheid die te verkorten. Wel moet dan voor betrokkenen helder zijn waarom die langere doorlooptijd nodig is.

Alle bij een schuldregeling betrokken partijen (schuldhulpverlener, schuldenaar en schuldeisers) ervaren de doorlooptijden als te lang. Schuldhulpverleners hebben vaak veel tijd nodig om alle schuldeisers mee te krijgen en alle benodigde informatie boven tafel te krijgen van de kant van de schuldenaar, de schuldeisers en de overheid zelf. Schuldeisers vinden dat bij een schuldregeling het in kaart brengen van de situatie aan de kant van de schuldhulpverlening te lang duurt en zouden eerder een schikkingsvoorstel willen krijgen.

Gemeenten zijn voor wat betreft de doorlooptijden voor het regelen van schulden afhankelijk van de medewerking van schuldeisers en van de informatie die schuldenaren hebben.

---

<sup>3</sup> *De tijd tussen hulpvraag en het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld en aan een oplossing gewerkt gaat worden*

10. *Schuldeisers missen bij veel gemeenten nog de minimale mate van standaardisatie die nodig is voor efficiënte samenwerking rond vroegsignalering.*

Schuldeisers en koepels blijken wel bereid om nog meer te investeren in de samenwerking, met name rond vroegsignalering, maar zij zouden erg gebaat zijn bij meer standaardisatie, met name rond de gegevensuitwisseling die nodig is in de samenwerking rond de vroegsignalering. Schuldeisers geven als belangrijk aandachtspunt mee dat de regelgeving op het terrein van privacy de huidige gegevensuitwisseling regelmatig in de weg staat en zij zouden graag zien dat in de Wgs of in andere regelgeving expliciet ruimte voor gegevensuitwisseling gecreëerd wordt.

11. *De invloed van de Wgs is voor de andere betrokken partijen minder zichtbaar dan voor gemeenten.*

De Wgs is gericht op gemeenten en dat verklaart voor een deel waarom de invloed van de Wgs voor andere betrokken spelers zoals schuldeisers en vrijwilligersorganisaties minder zichtbaar is dan voor gemeenten. In de ogen van veel schuldeisers is de keerzijde van de beleidsvrijheid in de Wgs dat die in de hand heeft gewerkt dat de diversiteit zo groot is.

Het vertrouwen van schuldeisers in de schuldhulpverlening lijkt, gezien de samenwerkingsovereenkomsten en convenanten die in de afgelopen jaren zijn afgesloten, wel toegenomen, maar er is ook nog veel kritiek op de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Het totale beeld van de uitvoering is in hun ogen erg versnipperd door de verschillen tussen gemeenten, de aanloop naar een plan of hulp duurt in hun ogen te lang, ze hebben vaak nog te weinig zicht op wat er gebeurt tijdens een traject en ze missen bij veel gemeenten nog een minimale mate van standaardisatie die de samenwerking rond gegevensuitwisseling in het kader van vroegsignalering zou vergemakkelijken.

Een belangrijk aandachtspunt dat in veel gesprekken wordt genoemd is kwaliteit. Schuldeisers en koepelorganisaties van schuldeisers, zoals de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) en de Nederlandse Vereniging van Incasso-ondernemingen (NVI), constateren in de breedte van de Nederlandse gemeenten gebrek aan herkenbare, constante en betrouwbare kwaliteit.

Kanttekening daarbij is dat de verschillende spelers rond de schuldhulpverlening vanuit hun positie en belang ieder een eigen invulling geven aan het begrip kwaliteit. Voor schuldeisers zijn snelheid en slagvaardigheid belangrijk. Voor vrijwilligersorganisaties is een heldere rolverdeling belangrijk. Vrijwilligersorganisaties, die een steeds grotere rol spelen in de schuldhulpverlening, missen aan de gemeentelijke kant vaak voldoende duidelijke kaders waarbinnen zij hun rol goed kunnen vervullen. Voor kennisinstellingen en gemeenten zijn expertise en professionaliteit belangrijk.

Kennispartners geven ook aan dat in de aanpak de gedragsmatige component sterker meegewogen zou moeten worden en dat het in de uitvoering nog schort aan voldoende expertise op dat punt.

Voor cliëntenorganisaties zijn naast de expertise en professionaliteit van de schuldhulpverleners, ook toegang en bejegening belangrijk. Cliëntenorganisaties wijzen erop dat er vaak nog een te grote afstand is tussen de 'systeemwereld' van gemeenten - en de 'leefwereld' van burgers. Daarmee bedoelen ze dat het denken in regels en rechtmatigheid en de bureaucratische invalshoek van veel gemeenten niet voldoende aansluit op leef- en belevingswereld van burgers.

## **1.2 Oplossingsrichtingen voor een aantal belangrijke knelpunten**

De focus van dit onderzoek ligt op de Wgs en de impact daarvan op de schuldhulpverlening. Deze wet staat natuurlijk niet op zich, ook andere wet- en regelgeving is relevant. Daarom treft u bij de onderstaande oplossingsrichtingen voor belangrijke knelpunten die tijdens het onderzoek naar voren werden gebracht, ook oplossingsrichtingen die breder zijn dan de Wgs.

### *Knelpunt 1: Gebrek aan standaardisatie in het kader van vroegsignalering*

Kijkend naar het grote belang van samenwerking tussen schuldhulpverlening/ schuldenaar en schuldeisers, werken de grote diversiteit van de uitvoeringspraktijk en het gebrek aan herkenbaarheid dat daarmee gepaard gaat, belemmerend voor die samenwerking. Schuldeisers en koepels blijken wel bereid om nog meer te investeren in de samenwerking, met name rond vroegsignalering, maar zij zouden erg gebaat zijn bij meer standaardisatie. Het is voor schuldeisers niet doenlijk om met 390 gemeenten afzonderlijke afspraken te maken.

Er zijn wel goede voorbeelden van en initiatieven voor die standaardisatie, maar die verbreiden zich volgens de schuldeisers niet breed genoeg en niet snel genoeg. Het belangrijkste onderwerp waar meer standaardisatie nodig is, is de gegevensuitwisseling in het kader van vroegsignalering.

### *Oplossingsrichting voor knelpunt 1*

Om de standaardisatie te versterken en te verbreden zijn nu vooral de gemeenten zelf aan zet, ondersteund of aangestuurd door koepelorganisaties. De NVVK heeft hierin reeds een belangrijke rol voor de eigen leden en zou die ook nog kunnen uitbouwen. Ook de niet-NVVK-leden zouden hierbij betrokken dienen te worden. Hiervoor geldt dat het nodig is om - afhankelijk van de partijen die betrokken zijn - op verschillende niveaus (lokaal, regionaal, landelijk) het gesprek te voeren en oplossingen te bedenken en te implementeren. Ook op het regionale niveau liggen kansen, waar het landelijke niveau net een brug te ver is en/of voor samenwerking met organisaties die vooral regionaal zijn georganiseerd zoals de zorgkantoren, woningbouwcorporaties en rechtbanken.



### *Knelpunt 2: Doorlooptijden worden als te lang ervaren*

Schuldhelpverlening, schuldenaren en schuldeisers geven aan last te hebben van de lengte van de doorlooptijden van de schuldregeling. Bij het regelen van schulden is er vaak sprake van een situatie waarbij schuldhelpverleners en schuldeisers op elkaar moeten wachten. Schuldhelpverleners hebben vaak veel tijd nodig om alle schuldeisers mee te krijgen en alle benodigde informatie boven tafel te krijgen. De hulpvrager heeft ook vaak zelf veel tijd nodig om alle benodigde inkomensgegevens te achterhalen, terwijl die gegevens nodig zijn om een volgende stap te kunnen maken. Belangrijk knelpunt hierbij is dat de snelheid in belangrijke mate bepaald wordt door de schuldenaar die vaak niet (snel) in staat is om alle gegevens te leveren wat betreft zijn inkomen en schuldenpositie. Verder is het proces zo snel als de langzaamste schakel. Dit kan een schuldeiser zijn die niet reageert op een informatieverzoek maar ook een (overheids)instantie die traag is in het leveren van (inkomens)informatie.

Schuldeisers vinden dat het in kaart brengen van de situatie aan de kant van de schuldhelpverlening te lang duurt en zouden eerder een schikkingsvoorstel willen krijgen. Daarnaast doorkruist de handelswijze van overheidsschuldeisers met hun bijzondere status en bevoegdheden zeer regelmatig een met veel moeite ingericht traject van schuldregeling.

Zoals eerder vermeld, is het verkorten van de doorlooptijd is geen doel op zichzelf. Wel moet voor de betrokken partijen, meer dan nu vaak het geval is, duidelijk zijn waarom dan die doorlooptijd ook echt nodig is. Voor de schuldenaar spelen de verwachtingen ten aanzien van de geboden ondersteuning een belangrijke rol. De inzet van stabilisatie wordt, ook als dat op dat moment het meest geëigende middel is, door de schuldenaar regelmatig beleefd als (extra) wachttijd in plaats van de op dat moment meest geëigende hulp.

### *Oplossingsrichting voor knelpunt 2*

Om de doorlooptijd zo kort mogelijk te houden zou het helpen als de voor schuldregeling benodigde gegevens, zowel uitstaande schulden als inkomensgegevens, sneller opvraagbaar zouden worden. Dat zou gerealiseerd kunnen worden door het voor burgers gemakkelijker te maken (digitaal) gegevens op te vragen of doordat de schuldhelpverlener gemakkelijker toegang krijgt tot de bij de overheid beschikbare gegevens. Wat betreft de snelheid van het verkrijgen van het totale schuldenoverzicht, kunnen in overleg tussen gemeenten en schuldeisers mogelijk ook afspraken gemaakt worden over het vaststellen van een reactietermijn met schuldeisers bij een informatieverzoek vanuit de gemeente. Alle partijen hebben hier belang bij omdat het hele proces dan sneller kan gaan. Het samenbrengen van de verschillende invalshoeken van schuldeiser, schuldenaar en gemeente vergt wel oog voor het belang van de ander en een houding om te zoeken naar win-winsituaties om tot voortvarende schuldhelpverlening te komen. Om hierin stappen vooruit te maken, is het nodig om – afhankelijk van de partijen die betrokken zijn – op verschillende niveaus (lokaal, regionaal, landelijk) draagvlak te zoeken naar werkbare oplossingen. Richting de schuldenaar speelt goed verwachtingenmanagement een belangrijke rol.

Gemeenten zouden kunnen nagaan of zij voldoende sturen op het leveren van maatwerk aan de schuldenaar. De rol voor de koepelorganisaties, zoals de NVVK kan zijn te kijken waar meer maatwerk mogelijk is en daarvoor de voorwaarden te scheppen. Een voorbeeld daarvan is het onderzoeken of en hoe saneringskrediet beter en vaker ingezet zou kunnen worden, te onderzoeken of en hoe stabilisatie en schuldregeling meer naast elkaar ingezet zouden kunnen worden en welke mogelijkheden nieuwe initiatieven gericht op eerdere kwijtschelding van schulden kunnen bieden. Het gesprek met overheidsschuldeisers over hoe zij, binnen hun opdracht, meer maatwerk zouden kunnen leveren, wordt reeds gevoerd door enkele grote gemeenten, maar kan mogelijk worden verbreed.

### *Knelpunt 3: Onduidelijkheid en tegenstrijdigheid in wet- en regelgeving en in het uitvoeringssysteem*

Gemeenten hebben bij het uitvoeren van de Wgs last van andere wet- en regelgeving en uitvoeringsregelingen bij overheidscrediteuren, die de problemen van schuldenaren kunnen verergeren, de uitvoering van hun taak bemoeilijken of de resultaten ervan negatief beïnvloeden. De onderwerpen die in dit onderzoek door meerdere partijen zijn aangekaart, zijn de verschillende bevoegdheden van overheidsschuldeisers die een eenduidige toepassing van de beslagvrije voet in de weg staan, de toepassing van de Fraudewet (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW), de systematiek van het toeslagenstelsel dat leidt tot vele invorderingen bij mensen, de toepassing van de kostendelersnorm en de wijze van incasseren van overheidscrediteuren die vaak te weinig rekening houdt met de situatie van de schuldenaar en met het lopende traject.

### *Oplossingsrichting voor knelpunt 3*

Ten aanzien van belemmeringen in de wet- en regelgeving zijn al veel signalen gegeven en op landelijk niveau zijn een aantal onderwerpen ook opgepakt, zoals de vereenvoudiging van de beslagvrije voet, de implementatie van het digitale beslagregister en de aanpassing van de Fraudewet ten aanzien van het omgaan met fraude. Onze aanbeveling is om de gesprekken met de betrokken partijen over eventuele aanvullende aanpassingen in wet- en regelgeving te continueren. Het Ministerie van SZW kan daarbij eerst de knelpunten ophalen, dan kijken of de wet moet worden aangepast en hoe. Ook daarbij kunnen dan de belanghebbende partijen worden betrokken.

Ten aanzien van de weigeringsgronden geldt dat er op zich een heldere formulering is in de Wgs is opgenomen. Om gemeenten meer houvast te geven zou die echter mogelijk nog aangescherpt kunnen worden, bijvoorbeeld door aan te geven dat er ook altijd en op traceerbare wijze individuele toetsing dient plaats te vinden.

#### *Knelpunt 4: Gebrek aan inzicht in cliëntenstromen*

Op een aantal vitale punten ontbreekt een betrouwbaar overzicht van de cijfers en de voortgang. Dat geldt voor de toegang en voor de cliëntenstromen en volumes die daarbij horen, op gemeentelijk en op landelijk niveau. Dat geldt ook voor de feitelijke duur van de wachttijden. Een deel van het probleem is het ontbreken van eenduidigheid in het gebruik en registratie van belangrijke begrippen zoals hulpvraag, intakegesprek of schuldhulpverlening. Definities en terminologie lopen dermate uit elkaar dat het op dit moment erg lastig is om op landelijk niveau zaken betrouwbaar uit te vragen. Hier komt bij de grote dynamiek in het sociale domein, waarbij vaak ook wijkteams een rol gaan spelen in de toegang bij gemeenten en waarbij de werkprocessen daar om heen nog in beweging zijn.

#### *Oplossingsrichting voor knelpunt 4*

Er zijn twee soorten oplossingen mogelijk. In de eerste plaats zullen gemeenten ten behoeve van de sturing in het sociaal domein zelf beter zicht moeten krijgen op de verschillende cliëntenstromen. Daarbij zijn de gemeenten zelf aan zet.

In de tweede plaats zou meer inzicht in de cliëntenstromen op landelijk niveau zichtbaar maken wat de gezamenlijke prestaties zijn en hoe die zich ontwikkelen. Het Rijk kan deze gegevens wellicht ook benutten bij de invulling van haar systeemverantwoordelijkheid.

Het landelijk voorschrijven van definities staat op gespannen voet met de beleidsvrijheid en zal door de pluriformiteit van de uitvoering en door de complexiteit van de schuldenproblematiek vanwege de verwevenheid ervan met meerdere leefgebieden, waarschijnlijk ook niet leiden tot betrouwbare en bruikbare informatie op landelijk niveau. Mogelijk is daarom een lopend landelijk onderzoek waarbij in een representatieve groep gemeenten cliëntenstromen meerjarig gevolgd worden een goede eerste stap naar een oplossing. Wellicht biedt het Kennisprogramma Vakkundig aan het werk een goed aanknopingspunt hiervoor. Vervolgens zou ook gekeken kunnen worden naar mogelijkheden voor koppeling van basisinformatie over schuldhulpverlening aan de informatie die nu de basis vormt voor de website [Waarstaatjegemeente.nl](http://Waarstaatjegemeente.nl) of aan de monitor sociaal domein. Dat zou ook kunnen bijdragen aan meer samenhang in het sociale domein, bijvoorbeeld tussen schuldhulpverlening en Wmo.

#### *Knelpunt 5: Onvoldoende kennis en competenties*

Vanuit de kennisinstellingen wordt aangegeven dat de expertise over de gedragsmatige aspecten van schulden bij veel professionals nog niet voldoende aanwezig is. Voor het effectief werken aan het oplossen van schulden is, naast de financiële expertise, die kennis steeds meer nodig. Bij de toegenomen rol van de wijkteams is de inbreng van of koppeling met kennis en expertise van schuldhulpverlening nog een zoektocht.

### *Oplossingsrichting voor knelpunt 5*

Er is juist nu veel behoefte aan training en opleiding van professionals ‘on the job’. Dat geldt voor de uitvoerders van schuldhulpverlening, voor wijkteams, voor vrijwilligers en voor mensen die met specifieke doelgroepen werken. Ook hiervoor zijn aanknopingspunten te vinden in het lopende ‘Kenniprogramma Vakkundig aan het werk’.

### *Knelpunt 6: Schuldenproblemen van doelgroepen*

Het vinden van betere oplossingen voor weinig zelfredzame mensen (LVG- en GGZ-problematiek en laaggeletterden) is een belangrijk aandachtspunt voor de komende jaren. De mensen uit deze groepen hebben extra veel moeite om te voldoen aan voorwaarden die het regelen van schulden vraagt. Deze groepen vragen een specifieke en vaak een langdurige aanpak, waarbij schuldregeling of een andere vorm van schuldhulpverlening gekoppeld moeten zijn aan andere zorg.

Mede als gevolg van de zogenoemde ‘ambulantisering’ verhuizen cliënten vanuit residentiële settings meer naar de wijken. Het voldoen aan de vraag en behoefte van deze groep gaat nu de lokale mogelijkheden vaak te boven. Een probleem in de uitvoering is ook dat veel flankerende begeleiding kortdurend is (bijvoorbeeld verslavingszorg) of afloopt terwijl schuldhulpverlening nog niet afgerond is. Ook jongeren vormen een aandachtsgroep. Schuldenproblematiek onder jongeren neemt toe en omdat veel jongeren niet over voldoende inkomen beschikken en/of onvoldoende perspectief hebben op werk om een schuldregeling te kunnen treffen, kunnen jongeren vele jaren achtervolgd blijven worden door hun ooit gemaakte schulden.

Tot slot geven gemeenten aan dat het aantal zzp’ers dat zich meldt voor schuldhulpverlening in de afgelopen jaren is gestegen. De Wgs sluit de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening voor deze groep niet uit, maar desalniettemin blijken zzp’ers regelmatig afgewezen te worden voor gemeentelijke schuldhulpverlening. Er zijn wel voorbeelden beschikbaar van gemeenten die zzp’ers met schuldenproblemen toelaten en helpen, maar voor veel gemeenten geldt nu nog dat zij op zoek zijn naar een goede aanpak.

### *Oplossingsrichting voor knelpunt 6*

Het bieden van de specifieke hulp aan niet-zelfredzame groepen en het langdurige karakter ervan vragen specifieke expertise en een goed samenspel tussen schuldhulpverlener en de zorgprofessional die vaak al een lijntje heeft naar cliënten uit deze doelgroep. Training en opleiding kan het leggen van de nodige verbinding en het inrichten van een effectief samenspel ondersteunen. Overleg en afspraken hierover op regionaal en landelijk niveau kunnen de uitwerking van goede voorbeelden en verbreiding ervan ondersteunen.

Een specifiek aandachtspunt voor deze groep is dat door het vertrek uit een residentiële setting ook de begeleiding die daar aanwezig was, wegvalt. Vrijwilligersorganisaties geven aan voor zichzelf hierin een rol te zien mits goed opgeleid en gecoördineerd.

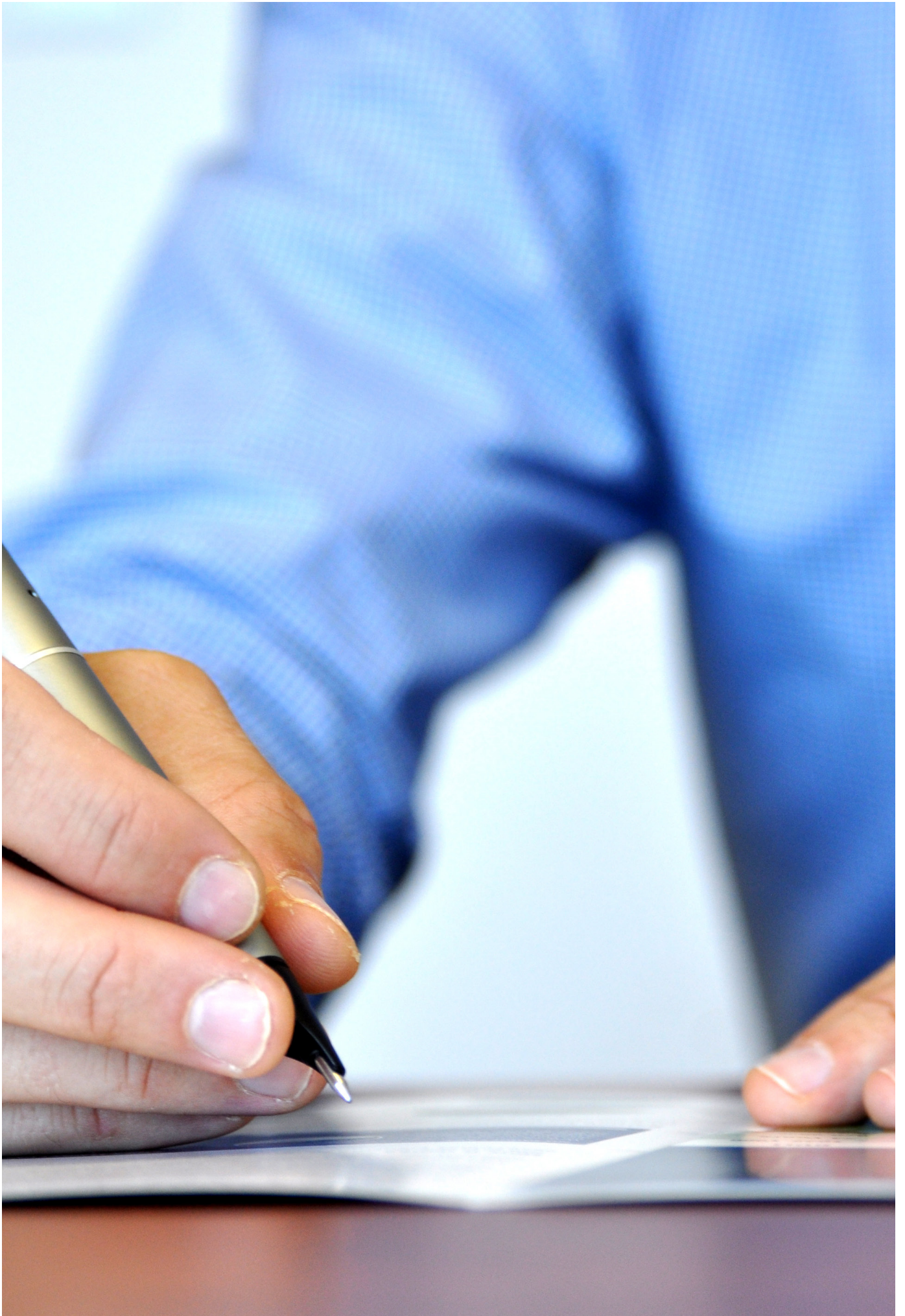
---

*Knelpunt 7: onzekerheid over de wettelijke eisen ten aanzien van toepassing van de Algemene wet bestuursrecht*

Met de Wgs is de Awb van toepassing geworden op de gemeentelijke schuldhulpverlening. In de praktijk gaan gemeenten niet consistent om met het afgeven van beschikkingen en daarmee is voor burgers niet voldoende helder waar ze op kunnen rekenen. Dat komt enerzijds doordat gemeenten hierin hun eigen weg gaan maar anderzijds geven de gemeenten aan dat de Wgs en de Awb ook onvoldoende houvast bieden voor gemeenten over de eisen die de Awb in de uitvoering stelt aan het verstrekken van beschikkingen. Gemeenten verkeren daardoor vaak in onzekerheid over wat nu wel of niet, en vooral wanneer iets verplicht is, en dat draagt eraan bij dat zij – afhankelijk van hun eigen juridische inschatting - verschillend omgaan met het geven van beschikkingen (vorm en moment waarop).

*Oplossingsrichting voor knelpunt 7*

Om meer lijn in de aanpak en meer helderheid voor de burger te bewerkstelligen bevelen we het opstellen van een handreiking aan, die zorgt dat bij gemeenten meer duidelijkheid ontstaat over de toepassing van de regels. Dat kan er vervolgens aan bijdragen dat er voor de burger meer duidelijkheid ontstaat waar hij of zij op kan rekenen. Een dergelijke handreiking sluit aan op het eerdere boekje over strategische keuzes voor de gemeentelijke schuldhulpverlening dat in 2011 is uitgebracht in samenspraak tussen het Ministerie van SZW, Divosa en VNG. Bij de handreiking zou ook goed gekeken kunnen worden naar de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen in het sociaal domein, zoals de Wmo. Parallel daaraan kunnen gemeenten, kennisinstellingen, cliëntenorganisaties en het Ministerie van SZW met elkaar in gesprek gaan over de wettelijke verduidelijking of aanpassing die ze nodig achten. Daarna is het Ministerie van SZW aan zet om er voor te zorgen dat die oplossingen waar nodig en mogelijk worden vertaald naar de Wgs of andere wet- en regelgeving.



# 2. Inleiding

Met de komst van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in 2012 hebben gemeenten de expliciete taak gekregen hun inwoners integrale ondersteuning te bieden bij het voorkomen en oplossen van schulden. Zoals de evaluatiebepaling in de wet voorschrijft, wordt de wet binnen vier jaar na inwerkingtreding geëvalueerd en voor 1 juli 2016 aan de Tweede en Eerste Kamer aangeboden. Dit rapport bevat de uitkomsten van het evaluatieonderzoek naar de Wgs dat we daartoe in opdracht van het Ministerie van SZW hebben uitgevoerd.

## 2.1 De vragen voor dit onderzoek

De vragen waarop dit rapport een antwoord geeft, gaan over de invloed die de Wgs heeft gehad op de schuldhulpverlening en op de bijdrage die de wet daarmee heeft geleverd aan adequatere schuldhulpverlening.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

*“In hoeverre heeft het kader van de Wgs met de daarin opgenomen instrumenten en verplichtingen geleid tot een kwaliteitsbodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening waardoor gemeentelijke schuldhulpverlening vaker resulteert in een adequate oplossing voor mensen met problematische schulden?”*

De hoofdvraag is door het Ministerie van SZW uitgewerkt in deelvragen (gericht op de impact van de wet) en onderzoeksvragen (voornamelijk gericht op de actuele uitvoering van de Wgs). De door het ministerie meegegeven vragen komen alle aan bod in de hoofdstukken 5 t/m 12. Een overzicht van de deel- en onderzoeksvragen treft u aan in bijlage 1.

Met een adequate oplossing voor problematische schulden wordt in dit onderzoek bedoeld: maatwerk dat in het gunstigste geval leidt tot het voorkomen dan wel oplossen van problematische schulden en een schuldenvrije toekomst. Een adequate oplossing kan dus ook betekenen dat in eerste instantie een crisissituatie wordt opgelost, waardoor maatschappelijke kosten en maatschappelijke overlast worden beperkt en de betrokkene weer perspectief wordt geboden, doordat de schulden hanteerbaar zijn geworden.

Daarmee is de invalshoek bij dit onderzoek breder dan de invalshoek in het onderzoek 'Schulden? De gemeente helpt!' (Hiemstra en de Vries, 2008), dat voorafgaand aan de Wgs in opdracht van het toenmalige kabinet in 2008 is uitgevoerd. Het begrip effectiviteit had in dat onderzoek alleen betrekking op de vraag of de gemeente in staat is om overeenstemming te bereiken tussen de schuldenaar en zijn crediteuren over een gemeentelijk voorstel om de schuldsituatie op te lossen. Daarom viel bijvoorbeeld stabilisatie in dat onderzoek buiten de definitie van effectiviteit.

De Wgs is van kracht geworden in een periode waarin de gevolgen van de crisis nog heel voelbaar waren en veel zaken in het sociaal domein volop in beweging waren (zoals de voorbereidingen op de decentralisaties). We gaan daarom in dit onderzoek eveneens na in welke mate ook andere factoren bepalend zijn geweest voor de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening en voor de invloed van de Wgs op de gemeentelijke schuldhulpverlening.

## 2.2 Onderzoeksaanpak

Tabel 1 geeft een overzicht van de stappen die we hebben genomen in dit onderzoek.

STAPPEN		TOELICHTING
1	Eerste ronde met brede gesprekstafels	Met een brede vertegenwoordiging van betrokken partijen (gemeenten, kredietbanken en andere private uitvoerders van schuldhulpverlening, schuldeisers, kennisinstellingen, vrijwilligersorganisaties, cliëntvertegenwoordigers/belangenbehartigers)
2	Deskresearch	Op basis van beschikbaar onderzoek en documentatie, zie literatuurlijst in bijlage 2
3	Gesprekken met experts en landelijke stakeholders	Twintig interviews of groepsgesprekken, zie overzicht gesprekspartners in bijlage 3
4	Enquête onder gemeenten	Uitgezet bij 150 gemeenten, mede gebaseerd op de eerdere 0-meting door de Inspectie van SZW in 2012, zie ook de losse 'Grafiekenbijlage bij evaluatieonderzoek Wgs'
5	Verdiepende casestudies in acht gemeenten	Hier is op basis van een steekproef gekozen voor een mix van gemeenten op basis van groot – klein en spreiding in het land
6	Tweede ronde met brede gesprekstafels	Met een brede vertegenwoordiging van betrokken partijen, aangevuld met de geïnterviewde gesprekspartners uit het onderzoek

*Tabel 1. Stappen in het onderzoek*



### *Toelichting op aanpak*

Ad 1 en ad 6: het doel van de eerste ronde met brede-gesprekstafels was om ons als onderzoekers de relevante invalshoeken mee te geven om rekening mee te houden bij het onderzoek. In de tweede ronde met brede-gesprekstafels hebben we getoetst of de door ons geschetste beelden en zienswijzen van de verschillende spelers klopten. Daarnaast hebben we met gemixte tafels vijf relevante thema's besproken. Tot slot hebben we de deelnemers gevraagd om de door ons geïnventariseerde oplossingsrichtingen te prioriteren.

Ad 4: op basis van een aselechte gestratificeerde steekproef hebben we 150 gemeenten aangeschreven met een online vragenlijst. Bij het opstellen van de vragen hebben we waar mogelijk de eerder in 2011 door de Inspectie SZW uitgevoerde 0-meting als basis genomen, zodat we daarmee ook zicht kregen op de ontwikkeling in de tijd.

Omdat antwoorden nodig waren vanuit zowel beleid als uitvoering is de vragenlijst opgesplitst in twee onderdelen: één over het beleid en één over de uitvoering. De beide vragenlijsten zijn naar de verantwoordelijke beleidsmedewerker toegestuurd, met het verzoek om het uitvoeringsdeel door te sturen naar hun uitvoerder. Na herhaaldelijke schriftelijke herinneringen en telefonische rappelacties is een respons gerealiseerd van 81 ingevulde vragenlijsten over het beleid en 64 ingevulde vragenlijsten over de uitvoering. Deze respons voldeed aan de vooraf bepaalde minimale respons en is voldoende om op basis van de enquête representatieve en betrouwbare uitspraken te kunnen doen.

Ad 5: bij acht gemeenten hebben we een casestudie uitgevoerd. Het doel van de casestudies was verdieping, en het verkrijgen van meer inzicht in de afwegingen en in het feitelijke handelen per gemeente. Per gemeente hebben we daartoe de relevante cijfers en de enquêteresultaten geanalyseerd. We hebben in de bezochte gemeenten een rondetafelgesprek gehad met bestuurders, beleidsmedewerkers, vertegenwoordigers uit de uitvoering en van juridische zaken, cliëntvertegenwoordigers en ketenpartners. Voorafgaand daaraan hebben we voorbereidende gesprekken gevoerd met enkele sleutelpersonen per gemeente.

### *Onderscheid feiten, meningen en oordelen*

We hebben in dit rapport steeds geprobeerd helder onderscheid te maken tussen feiten, meningen en oordelen. Daarom hebben we waar dat relevant was steeds de verschillen beelden en zienswijzen benoemd.

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen in dit rapport laten we zoveel mogelijk zien welke inspanningen gemeenten feitelijk hebben geleverd. We hebben in het rapport de feitelijke informatie waar we over konden beschikken zo goed mogelijk benut en daarbij aangegeven waar we wel en waar we geen harde uitspraken over kunnen doen. Door het ontbreken van geregistreeerde gegevens of de onbetrouwbaarheid ervan, was het bij de beantwoording van een aantal onderzoeksvragen helaas lastig om de feiten goed op een rij te krijgen.

In aanvulling op de presentatie van de feiten geven we per onderzoeksvraag, op basis van de gesprekken en de casestudies, aan hoe gemeenten zelf hun inspanningen beoordelen in het licht van hun wettelijke taak en hoe de andere betrokken partners in de gemeentelijke schuldhulpverlening, zoals schuldeisers, cliëntenorganisaties, hulpverleningsinstellingen en vrijwilligersorganisaties, die inspanningen beoordelen. We geven daarbij de standpunten aan zoals we die per partij hebben aangetroffen in plaats van deze op persoonsniveau weer te geven. Dit was vooraf ook zo met de gesprekspartners afgesproken.

Bij de acht casestudies noemen we in dit rapport niet de namen van de gemeenten die daaraan hun medewerking hebben gegeven. De casestudies waren namelijk niet bedoeld om in dit rapport een beeld van die specifieke gemeenten te geven, maar om verdiepend inzicht te krijgen in de afwegingen en keuzes die gemeenten van verschillende omvang en verschillende kenmerken in de praktijk maken.

#### *Begeleiding bij het onderzoek*

Het Ministerie van SZW, de opdrachtgever voor dit onderzoek, heeft het onderzoek begeleid.

De inhoudelijke begeleiding van dit onderzoek lag bij de klankbordgroep. De klankbordgroep is daartoe vijf keer bij elkaar geweest. De samenstelling van de klankbordgroep treft u aan in bijlage 4.

#### *Afbakening onderzoek*

De focus van dit evaluatieonderzoek ligt op de wettelijke taak die de gemeenten met de invoering van de Wgs binnen het systeem hebben meegekregen, namelijk het aanbieden van integrale ondersteuning bij het voorkomen en oplossen van schulden, inclusief preventie en nazorg. Daarom heeft de opdrachtgever voor dit onderzoek, het Ministerie van SZW, er voor gekozen om het bredere wettelijk instrumentarium waarover gemeenten bij de uitvoering van hun wettelijke taak kunnen beschikken, zoals inzet van een dwangakkoord, noodmoratorium en beschermingsbewind, geen onderdeel te laten zijn van het onderzoek. Wel nemen we die andere wettelijke instrumenten waar nodig mee bij het in beeld brengen van de impact van de Wgs. Ook de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) valt als wettelijk instrument buiten de Wgs en vormt daarmee op zich geen onderdeel van dit onderzoek. De aansluiting tussen de Wgs en de Wsnp is daarentegen wel relevant voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen en komt dan ook in die zin aan de orde in het rapport.

De uitvoeringsverantwoordelijkheid van de Wgs ligt bij de gemeenten. De minister van SZW draagt systeemverantwoordelijkheid. Vanuit haar systeemverantwoordelijkheid ondersteunt SZW gemeenten en andere bij de gemeentelijke schuldhulpverlening betrokken organisaties bij de efficiënte en effectieve uitvoering van hun taak. Deze ondersteuning maakt geen deel uit van de evaluatieopdracht, omwille van een zo helder mogelijke focus van het onderzoek. Ook de financiële kaders en de doelmatigheid (de relatie tussen de kosten en de effecten) van de wet vallen buiten de scope van dit onderzoek. De financiële aspecten kwamen wel aan bod in de gesprekken en komen daarmee ook bij verschillende onderwerpen aan de orde in dit rapport.

### 2.3 Verschillend gebruik van terminologie en definities

Er is in de praktijk veel verwarring over de begrippen schuldhulpverlening en schuldregeling. Het regelen van schuld is een proces tussen schuldeisers en schuldenaar en de gemeente heeft daarbij de rol van bemiddelaar.

Schuldhulpverlening in brede zin behelst veel meer dan alleen het regelen van schulden. Stabiliseren, coachen, hulp bij de administratie en budgetbeheer zijn bijvoorbeeld instrumenten die ook behoren tot de schuldhulpverlening en dat geldt ook voor vroegsignalering, preventieve activiteiten en nazorg. Veel hulpvragers met problematische schulden verwachten van de gemeentelijke schuldhulpverlening dat die direct start met het regelen van schulden, terwijl het vaak zo is dat daar nog een traject aan vooraf moet gaan en het kan daarbij ook zo zijn dat het regelen van schulden niet binnen bereik ligt.

Een overzicht van de instrumenten die allemaal onder schuldhulpverlening kunnen worden verstaan en een beschrijving daarvan is te vinden op de site van NVVK. Onder de rubriek Kennisbank (<http://www.nvbk.eu/schuldhulpverlening/kennisbank>) zijn alle modules beschreven. De NVVK hanteert voor haar leden de 'Gedragscode schuldhulpverlening' met daarin de kaders die van toepassing zijn op de producten en diensten die voor NVVK-leden gevoerd kunnen worden.

Bij de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening is er tussen gemeenten verschil in het gebruik van termen en definities en dat lijkt, ondanks de gedragscode, ook te gelden voor NVVK-leden. Dat komt mede omdat gemeenten op basis van hun eigen beleidsvrijheid hun schuldhulpverlening inrichten en daarbij dus ook eigen keuzes kunnen maken ten aanzien van werkprocessen. Daarbij blijken gemeenten en andere uitvoerende partijen in hun definities regelmatig af te wijken van de in de Wgs gebruikte definities. Het begrip schuldhulpverlening wordt bijvoorbeeld door de ene gemeente gebruikt om het hele palet aan instrumenten aan te duiden, terwijl de andere gemeente schuldhulpverlening als synoniem voor schuldregeling gebruikt.

Ook de term intake wordt verschillend gebruikt. Het kan zijn dat daar het allereerste contact met de hulpvrager en de gemeente mee wordt aangeduid, maar ook het vervolgesprek met de schuldhulpverlener waarin met de hulpvrager het aanbod wordt besproken.

Bij het samenstellen van een landelijk beeld op basis van een uitvraag bij gemeenten ontstaat daardoor gemakkelijk onduidelijkheid over de vergelijkbaarheid van de onderliggende gegevens en is het op een aantal onderdelen moeilijk of zelfs onmogelijk om een betrouwbaar landelijk beeld te krijgen.

Om in dit onderzoek een verschil in definities en spraakverwarring zo veel mogelijk te voorkomen, hebben we in overleg met de klankbordgroep werkdefinities vastgesteld voor dit onderzoek. Deze zijn opgenomen in bijlage 5. Die werkdefinities hebben we meegestuurd met de enquête en ook gebruikt bij de gesprekken. Desondanks moeten we constateren dat ook tijdens dit onderzoek bij een aantal onderwerpen die spraakverwarring niet helemaal opgeheven kon worden. We komen daar bij de betreffende onderwerpen op terug in de volgende hoofdstukken.

### *Leeswijzer*

Om de deelvragen en onderzoeksvragen te beantwoorden, geven we in hoofdstuk 3 een beschrijving van de Wgs. In hoofdstuk 4 geven we een overzicht van de ontwikkeling van de schuldenproblematiek. In de hoofdstukken 5 tot en met 12 komen de elementen van de in de Wgs genoemde kwaliteitsbodem en de deel- en onderzoeksvragen aan bod. Achtereenvolgens gaat het in hoofdstuk 5 om het beleidsplan schuldhelpverlening, in hoofdstuk 6 om de wacht- en doorlooptijden, in hoofdstuk 7 om de toegang, in hoofdstuk 8 om de integraliteit van de aanpak en de gemeentelijke regie, in hoofdstuk 9 om de breedte van het pakket, in hoofdstuk 10 om de beleidsvrijheid van gemeenten, in hoofdstuk 11 om de wijze waarop gemeenten zijn omgegaan met hun verantwoordelijkheid en om de sturing en tot slot in hoofdstuk 12 om de effecten van de Wgs.

De samenvatting met daarin onze conclusies en oplossingsrichtingen hebben we als eerste hoofdstuk opgenomen in dit rapport om daarmee de lezer vooraf een overzicht te geven van het geheel.

# 3. De Wgs en de achtergrond en aanleiding

## 3.1 Aanleiding en insteek van de Wgs

### *Aanleiding*

Zoals hiervoor aangegeven is de Wgs met ingang van 1 juli 2012 ingevoerd en beoogt de wet de gemeentelijke schuldhulpverlening te versterken door de taak van gemeenten op het terrein van integrale schuldhulpverlening wettelijk in te bedden. Tot de komst van de Wgs bestond er geen ander wettelijk kader dan de algemene zorgplicht van gemeenten op basis van de Gemeentewet. De ene gemeente gaf een intensievere invulling aan schuldhulpverlening dan de andere en in sommige gevallen was schuldhulpverlening voor de komst van de Wgs helemaal geen onderwerp waarop de gemeente beleid voerde.

Aanleiding voor de Wgs vormde de wens van het toenmalige kabinet om de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening te vergroten. Om de vraag te beantwoorden of hiervoor ingrepen in de opzet en inrichting van de schuldhulpverlening nodig waren, liet het toenmalige kabinet een onderzoek daarnaar uitvoeren. De belangrijkste conclusie van dit onderzoek ‘Schulden? De gemeente helpt!’ (Hiemstra en de Vries, 2008), was dat de effectiviteit<sup>4</sup> van de schuldhulpverlening door gemeenten op dat moment beperkt was en sterk uiteen liep.

### *Kaderwet*

De Wgs heeft het karakter van een kaderwet. Het wettelijke kader van de Wgs biedt gemeenten aanzienlijke beleidsvrijheid en laat zo ruimte voor maatwerk, afgestemd op lokale en individuele omstandigheden.

### *Beleidsdoelstellingen*

Bij de toelichting op het wettelijke kader zijn beleidsdoelen meegegeven aan gemeenten. De beleidsdoelen gaan in op de wenselijke (maar niet bindende) invulling van het wettelijk kader. Het primaire beleidsdoel van de Wgs is het leggen van een kwaliteitsbodemp in de gemeentelijke schuldhulpverlening. De Wgs schrijft daartoe voor dat de gemeente schuldhulpverlening dient te bieden aan haar inwoners.

<sup>4</sup> Het begrip effectiviteit in dit onderzoek had alleen betrekking op de vraag of de gemeente in staat is om overeenstemming te bereiken tussen de schuldenaar en zijn crediteuren over een gemeentelijk voorstel om de schuldsituatie op te lossen. Daarom viel bijvoorbeeld stabilisatie in dat onderzoek buiten de definitie.

Hiertoe dient de gemeenteraad telkens voor de duur van maximaal vier jaar een plan vast te stellen dat de hoofdzaken bevat van het te voeren gemeentelijke beleid. Bij de kwaliteitsbodem gaat het niet om het stellen van kwaliteitseisen aan de dienstverlening, maar om bepalingen die gemeenten richting geven bij het uitvoeren van hun taken.

Het achterliggende beleidsdoel van de wet is dat de gemeentelijke schuldhulpverlening vaker dan voor de invoering van de Wgs zou resulteren in een adequate oplossing voor mensen met problematische schulden. Dit vanuit de aanname dat de in de wet voorgeschreven brede toegankelijkheid, beperkte wacht- en doorlooptijden en een integrale benadering bijdragen aan een goede motivatie van schuldenaren en schuldeisers en zo de kans vergroten dat een gemeentelijk aanbod voor schuldhulpverlening tot een oplossing voor een problematische schuldsituatie leidt.

### *Stysteemverantwoordelijkheid van het Rijk*

De minister van SZW is formeel systeemverantwoordelijk voor de werking van de wet. Systeemverantwoordelijkheid houdt in dat de minister verantwoordelijk is voor het systeem als zodanig, maar niet voor de concrete uitvoeringshandelingen en de beslissingen van gemeenten. De verantwoordelijkheid om toezicht te houden op de handelingen en beslissingen van het college van Burgemeester en Wethouders (verder te noemen college van B en W) is belegd bij de gemeenteraad.

De Inspectie SZW is, zoals vastgelegd in artikel 37 van de Wet Suwi belast met het toezicht op de wijze waarop burgemeester en wethouders gezamenlijk bijdragen aan de doelen van SZW op het terrein van Werk en Inkomen, waaronder gemeentelijke schuldhulpverlening.

### *Looptijd*

De Wgs werd van kracht op 1 juli 2012. De looptijd van de Wgs (ten tijde van dit onderzoek 3,5 jaar) is gezien de totale historie van de schuldhulpverlening – die tientallen jaren terug gaat – nog relatief kort. In bijlage 6 hebben we een schets van de historie van de kredietbanken opgenomen, waardoor de lezer de invoering van de Wgs desgewenst ook in een ruimer historisch perspectief kan plaatsen.

## **3.2 De beoogde werking van de Wgs**

De Wgs heeft als doel het leggen van een kwaliteitsbodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening. De Wgs wil daarnaast een inhaalslag bewerkstelligen bij gemeenten die de schuldhulpverlening niet of beperkt hadden ingevuld.

De kwaliteitsbodem die wordt gelegd met de Wgs bevat volgens de Memorie van Toelichting (MvT) de volgende elementen:

- het realiseren van brede toegankelijkheid
- het beperken van wacht- en doorlooptijden
- het realiseren van integrale schuldhulpverlening onder regie van de gemeente
- het op de politieke agenda zetten van de gemeentelijke schuldhulpverlening

De kwaliteitsbodem dient eraan bij te dragen dat de gemeentelijke

schuldhulpverlening in toenemende mate het vertrouwen geniet van schuldenaren en van schuldeisers. Gemeenten moeten zich inspannen om aan schuldenaren vooraf zo goed mogelijk inzichtelijk te maken wat er mag worden verwacht en wat niet.

Hierdoor zou het vertrouwen van zowel schuldeisers als schuldenaren toenemen. Dit zou tevens een positieve invloed hebben op de motivatie van schuldenaren omdat zij weten waar zij aan toe zijn.

De overheid verwacht van gemeenten dat zij naast de bovengenoemde elementen van de kwaliteitsbodem ook op de volgende punten verantwoordelijkheid nemen:

- Het werken volgens standaardafspraken levert volgens de MvT bij de Wgs een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen van schuldeisers in de gemeentelijke schuldhulpverlening. Omdat er in de schuldhulpverlening maatwerk nodig is voor schuldenaren, spreekt de MvT van ‘gestandaardiseerd maatwerk’.
- Schuldhulpverlening waarbij op evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de belangen van de schuldenaar en de schuldeisers.
- Het opleggen van sancties indien een schuldenaar niet of onvoldoende meewerkt aan het schuldhulpverleningstraject.

De MvT benoemt ook de verantwoordelijkheid van de schuldenaren door te stellen dat ‘schuldenaren zelf verantwoordelijk zijn voor het aangaan van financiële verplichtingen, het betalen van aangegane schulden en het voorkomen van problematische schulden’.

Ook in verschillende kamerstukken komt het punt van de eigen verantwoordelijkheid van de schuldenaar aan de orde, onder meer in de nota naar aanleiding van het verslag nr. 6, kamerstuk 32291, ‘Het geven aan gemeenten van de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening’. De strekking daarvan is dat de overheid niet kan voorkomen dat mensen onverantwoorde financiële risico’s nemen. Ook geeft de nota aan dat de overheid – ook na de invoering van de Wgs – niet zal kunnen garanderen dat elk schuldhulpverleningstraject tot een duurzame oplossing leidt. Dit vanuit de gedachte dat mensen zelf primair verantwoordelijk zijn voor het aangaan van financiële verplichtingen, het terugbetalen van aangegane schulden en het voorkomen van problematische schulden.

### **3.3 Overige opgenomen regels en plichten**

De wet bevat een inlichtingen- en medewerkingsplicht voor burgers die zich tot de gemeente wenden voor schuldhulpverlening.

In de Wgs is de mogelijkheid van een Breed Moratorium opgenomen. De inwerkingtreding van deze bepaling is uitgesteld, omdat dit om afzonderlijke regelgeving vraagt. Ook biedt de Wgs de mogelijkheid om bij Algemene Maatregel van Bestuur nadere regels te stellen over elektronische gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen, instanties en het college van B en W. Ook aan deze mogelijkheden is nog geen invulling gegeven.

De invoering van de wet leidde er ook toe dat de algemene zorgplicht van de gemeenten veranderde in toepassing van het bestuursrecht in het domein van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Voor de invoering van de Wgs was de Awb niet van toepassing op de gemeentelijke schuldhulpverlening. Hiermee werd onder meer de beslissing van het college van B en W om al dan niet een aanbod voor schuldhulpverlening te doen, of een traject tussentijds te staken of na afronding te beëindigen vatbaar voor bezwaar en beroep door de burger.

De wet geeft ook aan dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop het college van B en W informatie verzamelt en aan SZW verstrekt. Deze mogelijkheid is tot op heden niet ingevuld.

### *Financiering*

De uitgaven voor de Wgs betreffen de uitvoeringskosten van gemeenten. Gemeenten moeten deze kosten financieren uit het gemeentefonds. Het Rijk verstrekt geen afzonderlijke dan wel geormerkte middelen voor schuldhulpverlening.

Het kabinet heeft over de periode 2009 - 2011 incidenteel 125 miljoen extra beschikbaar gesteld om de gevolgen van de economische crisis voor de schuldhulpverlening op te vangen. Deze middelen zijn in 2012 weggevallen. Met de komst van de Wgs heeft het kabinet een uitname uit het gemeentefonds van structureel 20 miljoen doorgevoerd.

Het kabinet heeft in 2013 19 miljoen, in 2014 70 miljoen en daarna structureel 90 miljoen extra beschikbaar gesteld ter versterking van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid.

## **3.4 Relatie met aanverwante wettelijke regelingen**

### *Wgs en Wsnp*

Sinds de invoering van de Wsnp in 1998 zijn er twee schuldregelingstrajecten, namelijk het minnelijke traject en het wettelijk traject. Bij het minnelijk traject kunnen schuldregelende instanties bemiddelen tussen schuldenaar en schuldeisers. Bij het wettelijk traject (in het kader van de Wsnp) is de tussenkomst van een rechter noodzakelijk.



De Wsnp is bedoeld als een achtervang voor het minnelijk traject, als het in het minnelijk traject niet lukt om tot overeenstemming te komen. Overigens kunnen individuele schuldeisers ook binnen het minnelijke traject via de rechter worden gedwongen om mee te werken aan een gemeentelijke schuldregeling. De schuldenaar kan in het geval een minnelijk traject niet lijkt te lukken, bij zijn verzoekschrift tot toepassing van de Wsnp de rechtbank vragen één of meer schuldeisers die weigeren mee te werken aan een minnelijke regeling, met een dwangakkoord te bevelen alsnog mee te werken aan een minnelijk akkoord. Ook kan bij bedreigende situaties de rechtbank voor de duur van maximaal zes maanden een moratorium toekennen om bedreigende situaties af te wenden. Dit moratorium kan worden ingezet bij een dreigende ontruiming, afsluiting of beëindiging van de zorgverzekering. Het houdt in dat de schuldeisende partij zijn maatregel voor maximaal 6 maanden opschort. Deze periode biedt de schuldhulpverlening de mogelijkheid om tot betaalafspraken te komen om zo een daadwerkelijk ontruiming, afsluiting of beëindiging te voorkomen.

Als de gemeente geen schuldregeling tot stand kan brengen kan de schuldenaar via een door de gemeente af te geven verklaring een beroep doen op de Wsnp. De toelating tot de Wsnp is aan de rechter, de uitvoering ligt bij een door de rechtbank aangestelde bewindvoerder. Het wettelijke traject duurt 3 jaar, zoals dat ook bij het minnelijke traject overwegend het geval is. De Wsnp biedt schuldenaren die te goeder trouw hebben gehandeld en zich maximaal willen inspannen een driejarige schuldregeling, met dien verstande dat schuldeisers dan ook gedwongen kunnen worden om mee te werken.

### *Beschermingsbewind*

Naast de gemeentelijke schuldhulpverlening en de Wsnp is er met de 'Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap' die per 1 januari 2014 in werking is, de mogelijkheid om bij problematische schulden iemands goederen via de kantonrechter onder bewind te stellen (beschermingsbewind). Het primaire doel van beschermingsbewind is te zorgen voor stabilisering van de situatie met problematische schulden, doordat de uitvoerder van het beschermingsbewind bevoegdheden van de schuldenaar overneemt en er zodoende voor kan zorgen dat rekeningen zo veel mogelijk betaald en schulden afgelost worden. In de wet is sinds de inwerkingtreding de verplichting voor de bewindvoerder opgenomen om de zelfredzaamheid van de onderbewindgestelde te bevorderen. Hij dient hier ook in zijn aan de rechtbank aan te bieden plan van aanpak aandacht aan te besteden. De bewindvoerder is voor de bevordering van de zelfredzaamheid aangewezen op dienstverlening die veelal vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening wordt aangeboden, bijvoorbeeld in de vorm van budgetcoaching of administratiecursussen. Het primaire doel van de bewindvoerder is orde op zaken te stellen en te houden, niet om gedrag te veranderen. Het is aan de rechter om te toetsen of de bewindvoerder de stappen zet die hij in het plan van aanpak ten aanzien van de bevordering van de zelfredzaamheid heeft gezet.



# 4. Ontwikkeling van de schuldenproblematiek

*In dit hoofdstuk schetsen we hoe de schuldenproblematiek zich heeft ontwikkeld en welke factoren naast de Wgs van invloed zijn geweest op de uitvoering van de schuldhulpverlening en op de behaalde resultaten.*

## **4.1 Problematische schulden: een maatschappelijk probleem met hoge maatschappelijke kosten**

Het onderzoek 'Schulden? De gemeente helpt' (Hiemstra en de Vries, 2008) stelt dat problematische schulden de participatie van burgers belemmeren en hoge maatschappelijke kosten met zich meebrengen in relatie tot armoede, sociale uitsluiting, huisuitzetting, onverzekerbaarheid en afsluiting van gas water en licht.

Ook het rapport 'Onoplosbare schuldsituaties' (Hogeschool Utrecht, 2014) geeft aan dat problematische schulden een kostenpost vormen voor allerlei partijen zoals schuldeisers, schuldenaren zelf (schulden hebben is duur), werkgevers, gemeenten en het Rijk. De effecten ervan kunnen andere problemen van gezinnen verergeren, spelen een negatieve rol in de ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen, kunnen een negatief effect op psychische en fysieke gezondheid hebben, belemmeren de productiviteit en staan participatie, werk of studie in de weg. Het rapport geeft verder aan dat het bij het inschatten van de hoogte van de maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek niet eenvoudig is om tot een sluitende rekensom te komen, mede omdat er nog maar weinig inzicht is in 'cross-over-effecten' (de mate waarin verschillende problemen elkaar versterken). De schattingen van de omvang van de maatschappelijke kosten lopen dan ook uiteen. Maar het is hoe dan ook duidelijk dat het bij problematische schulden gaat om een belangrijk en groeiend maatschappelijk probleem dat hoge maatschappelijke kosten met zich meebrengt.

## **4.2 Schuldenproblematiek is al langer een groeiend probleem**

Een belangrijke aanleiding voor de Wgs was de groei van de schuldenproblematiek en de constatering dat de effectiviteit van de schuldhulpverlening door gemeenten op dat moment beperkt was en te sterk uiteenliep.

*De omvang van de probleemgroep en de mate waarin die groep in beeld is.*

De omvang van het maatschappelijke probleem en de ontwikkeling van de groep huishoudens met problematische schulden<sup>5</sup> blijkt uit de volgende cijfers uit het rapport 'Huishoudens in de rode cijfers' (Panteia, 2015):

- A. Tussen de 7 en 10% van de in totaal 7,7 miljoen Nederlandse huishoudens heeft volgens het rapport in 2015 te kampen met problematische schulden. Het rapport maakt onderscheid in 'onzichtbare schuldenaren' (buiten beeld van gemeente of hulpverlening) en zichtbare schuldenaren (bekend en geregistreerd bij een schuldhulpverlenende instantie). Het rapport geeft aan dat tussen de 351.000 en 571.000 onzichtbare huishoudens in 2015 problematische schulden hebben (in 2012 waren dat er 359.000). Bij de zichtbare schuldenaren gaat het om 193.000 huishoudens (in 2012 waren dat er 172.000).
- B. Kijkend naar de som van de huishoudens met problematische schulden en de huishoudens die risico lopen omdat ze risicovolle schulden<sup>6</sup> hebben, gaat het in 2015 om tussen de 1,3 en 1,4 miljoen huishoudens, oftewel 17,4% tot 18,8% van het totaal van de Nederlandse huishoudens (tegenover 16,1% in 2012).
- C. Van de onder punt A genoemde huishoudens met problematische schulden is ongeveer twee derde niet in beeld bij de gemeentelijke schuldhulpverlening (in 2012 was iets meer dan de helft van de totale groep niet in beeld).

De bovenstaande cijfers laten zien dat de groep met problematische schulden gegroeid is vanaf 2012 en daarnaast dat er van die groep ten opzichte van 2012 een groter deel buiten beeld is van de gemeentelijke schuldhulpverlening.

*Hogere gemiddelde schulden en toegenomen complexiteit van de schulden*

Uit het jaarverslag van de NVVK over 2014 blijkt dat de gemiddelde schuld van de schuldenaren die bij NVVK-leden in een schuldregeling zaten, is toegenomen van gemiddeld 33.500 euro in 2012, naar 37.700 euro in 2013, tot 38.500 euro in 2014. Schulden zijn daarnaast ook complexer geworden doordat het gemiddeld aantal schuldeisers per schuld mee is gestegen met het gemiddelde schuldbedrag.

<sup>5</sup> Voor de operationalisering van problematische schulden is in het onderzoek gekeken naar de maandelijkse aflossingen van schulden en de volgens de zogenaamde VTLB-rekenmethode gecalculerde aflossingscapaciteit

<sup>6</sup> Om te bepalen of huishoudens risicovolle schulden hadden, is in het onderzoek gekeken of huishoudens in de 12 maanden voorafgaand aan het onderzoek voldeden aan één of meer van de vijf in het onderzoek gehanteerde risicofactoren. Bij het bepalen van problematische schulden is in het onderzoek gekeken naar de omvang schuldenlast in relatie tot de aflossingscapaciteit.

Het aantal niet saneerbare schulden is verdubbeld van 6.500 mensen in 2011 naar 14.000 in 2014, zo blijkt uit de jaarcijfers van NVVK over 2014<sup>7</sup>. De 'Monitor betalingsachterstanden' (Panteia, 2014)<sup>8</sup> laat een stijging zien van huishoudens met betalingsachterstanden en geeft aan dat het aantal huishoudens dat het financieel moeilijk heeft is toegenomen.

### 4.3 Risicogroepen en oorzaken van schuldenproblematiek

De groep die van oudsher het meeste risico loopt op problematische schulden is, volgens het onderzoek 'Huishoudens in de rode cijfers' (Panteia, 2015), de groep huishoudens met een laag inkomen uit werk of met een uitkering. Voor deze groep is het bij tegenvallers al gauw moeilijk om rond te komen en zij komen hierdoor eerder in aanraking met schuldenproblematiek. Juist omdat ondersteunende inkomensmaatregelen worden afgebouwd, moet er een steeds grotere groep rondkomen met een minimaal inkomen. Ook laagopgeleide jonge stellen met kinderen, een laag inkomen en een niet-Westerse afkomst hebben een verhoogde kans op risicovolle schulden. Daarnaast maken de gestegen huren en de versobering van de huurtoeslag het volgens het onderzoek voor mensen steeds moeilijker om rond te komen. Het Nibud stelt in het rapport 'Geldzaken in de praktijk' (2015) dat de oorzaak van schulden verschoven is en dat hoge vaste lasten daarbij een grotere rol zijn gaan spelen, vooral bij huishoudens met kinderen waarbij er één kostwinner is.

In de afgelopen jaren zijn er volgens het onderzoek vaker groepen in de financiële problemen gekomen die daar voorheen minder last van hadden, zoals huiseigenaren en zzp'ers. Ook bij deze groepen ligt de oorzaak van de problemen vaak in inkomensachteruitgang als gevolg van het verliezen van werk of door andere tegenvallers.

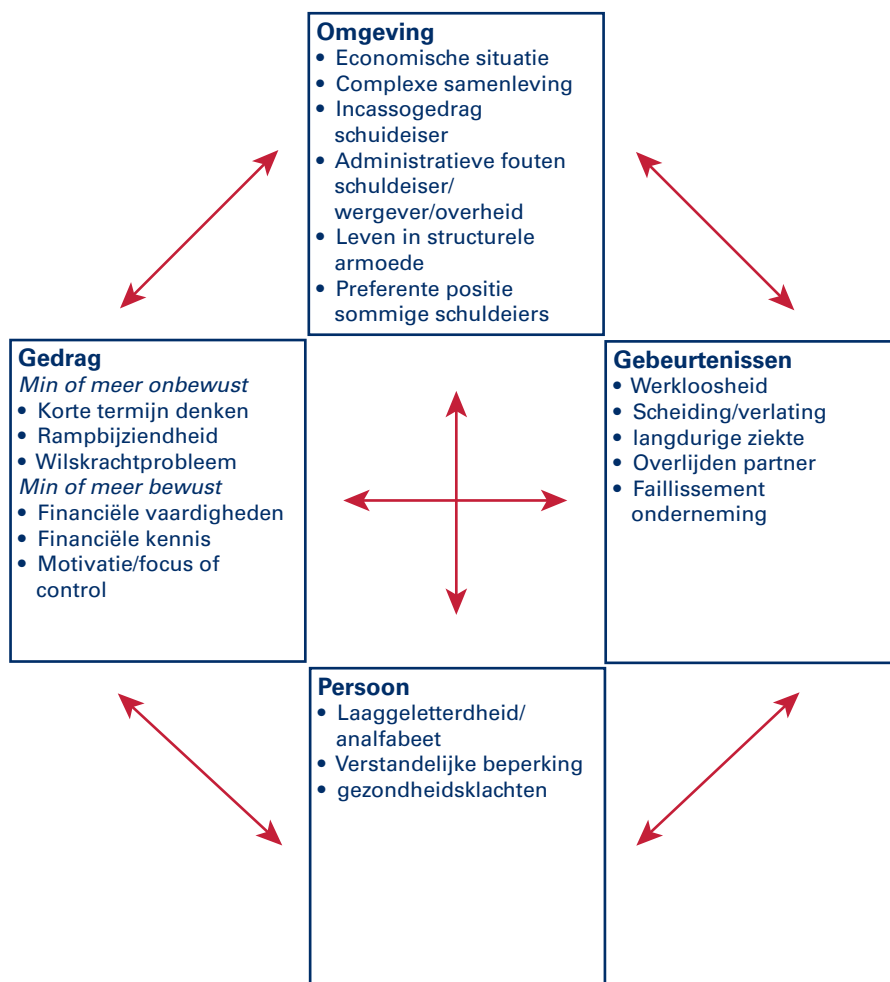
Uit het rapport 'Stand van zaken uitvoeringspraktijk' (Inspectie Werk en Inkomen, 2011) blijkt dat met name 75-plussers, chronisch zieken en Wajongers kwetsbare doelgroepen zijn die een vergroot risico op problematische schulden hebben. De Landelijke Cliëntenraad geeft op basis van haar cijfers aan dat kwetsbare groepen zoals mensen met psychiatrische problematiek, daklozen en de groep licht verstandelijk gehandicapten voor het overgrote deel kampt met financiële problemen en schuldenproblematiek.

Uit het onderzoek 'Voor mijn gevoel had ik veel geld' (Panteia, 2015) naar schuldenproblematiek onder jongeren en jongvolwassenen bleek dat op dat moment ruim 304.000 jongvolwassenen over een periode van 12 maanden met één of meer risicovolle schulden of achterstanden kampten. Het grootste risico hierop hebben lager opgeleide jongvolwassenen zonder werk die geen scholing volgen.

<sup>7</sup> De NVVK spreekt van niet saneerbare schulden als het gaat om vorderingen die niet in een regeling van de schuld kunnen worden ingebracht en waarvoor de schuldeiser geen kwijting verleend. Dat is bijvoorbeeld het geval als er sprake is van boetes of overheidsvorderingen die buiten de schuldregeling vallen.

<sup>8</sup> De monitor Betalingsachterstanden heeft als doel weer te geven hoe groot het aantal huishoudens met betalingsachterstanden is, wat de kenmerken zijn van de betalingsachterstanden en welke achtergrondkenmerken de huishoudens met betalingsachterstanden hebben.

Figuur 1 geeft een overzicht van de wijze waarop de oorzaken voor schulden in het onderzoek 'Huishoudens in de rode cijfers 2015' (Panteia, 2015) zijn gerubriceerd. Zoals ook in figuur 1 is aangegeven geeft het onderzoek aan dat die verschillende soorten oorzaken onderling samenhangen en elkaar beïnvloeden.



Figuur 1. Oorzaken voor schulden (bron: Panteia, 2015).

De NVVK stelt er in haar jaarverslag over 2014 dat de huidige sociaaleconomische randvoorwaarden het ontstaan van schulden bij bepaalde groepen in de samenleving in de hand werken. De NVVK doelt daarbij op de toegenomen werkloosheid, de versoering van inkomensondersteunende maatregelen en de stijging van lasten op het gebied van wonen en zorg.

Bureau Bartels noemt in het 'Verdiepend onderzoek naar onderbewindgestelden' (2015) ook de snelle ontwikkelingen rond digitalisering als oorzaak voor schuldenproblematiek. Mensen die niet bedreven zijn met computers hebben hier last van.

#### 4.4 Waarom blijft een grote groep buiten beeld?

Uit het onderzoek 'Huishoudens in de rode cijfers 2015' (Panteia, 2015) blijkt dat risicohuishoudens veelal geen actie ondernemen omdat zij de situatie negeren of ontkennen. Zij zien daarom geen noodzaak om hulp in te schakelen en hun problemen op te lossen. Huishoudens met problematische schulden ondernemen, net als de risicohuishoudens, vaak geen actie om hun problemen aan te pakken. Bij deze groep speelt ook een rol dat zij geen oplossing zien. Vaak proberen ze van dag tot dag te leven en de situatie 'vol te houden' tot deze vanzelf verbetert door een financiële meevaller of een inkomensverbetering.

In het onderzoek worden nog andere factoren genoemd die kunnen verklaren waarom mensen met problematische schulden buiten beeld blijven:

- Het beeld bestaat dat alleen voor erge gevallen de deur voor schuldhulpverlening open staat.
- Men wil zelf regie blijven voeren over de situatie.
- Men schaamt zich om van hulpverlening gebruik te moeten maken.
- Men is bang om bezittingen op te moeten geven. Men denkt het huis te moeten verkopen om voor schuldhulpverlening in aanmerking te komen.
- Er is ook een groep 'niet-willers' die geen gebruik wil maken van schuldhulpverlening.

#### 4.5 De stand van zaken van de schuldhulpverlening voorafgaand aan de Wgs

De constatering van het toenmalige kabinet op basis van het onderzoek 'Schulden? De gemeente helpt!' (Hiemstra en de Vries, 2008) was dat de effectiviteit van de schuldhulpverlening door gemeenten op dat moment beperkt was en sterk uiteenliep. Oorzaken voor de verschillen in effectiviteit waren volgens het rapport toe te schrijven aan de producten die gemeenten aanboden, de voorwaarden die gemeenten stelden aan schuldenaren of crediteuren, de afspraken die ze hadden met lokale crediteuren zoals woningcorporaties, de mate van samenwerking met andere hulpverlenende organisaties en de mate waarin er ruimte was voor maatwerk.

#### *Uitkomsten 0-meting Inspectie Werk en Inkomen*

De inspectie heeft, met behulp van criteria<sup>9</sup> die waren opgesteld op basis van het wetsvoorstel zoals het er toen lag, in 2011 een nulmeting uitgevoerd (Stand van zaken uitvoeringspraktijk Schuldhulpverlening, 2010-2011). De nulmeting had tot doel vast te stellen of de gemeentelijke uitvoering van de schuldhulpverlening al was opgeschoven in bedoelde richting, en in welke mate dat had geleid tot verbeterde effectiviteit van de schuldhulpverlening.

<sup>9</sup> De Inspectie hanteerde een lijst met in totaal 37 criteria, met een onderverdeling in twee groepen: 1) 14 criteria direct ontleend aan de wetstekst; 2) 23 criteria ontleend aan de memorie van toelichting.

Gemeenten voldeden op dat moment volgens de Inspectie op een aantal belangrijke punten nog niet aan de in het wetsvoorstel opgenomen criteria<sup>10</sup>.

*De belangrijkste bevindingen op dat moment waren:*

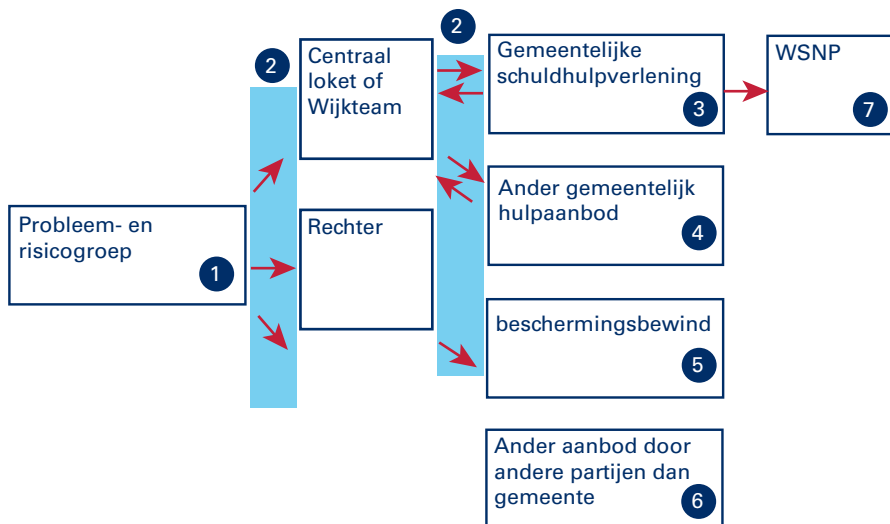
- Een derde van de onderzochte gemeenten kon niet (binnen de gestelde termijn) betrouwbare statistische informatie ten aanzien van de uitvoering (aantal aanmeldingen, aantal ingezette instrumenten) van schuldhulpverlening aanleveren.
- De helft van de gemeenten bleek op dat moment te voldoen aan de maximale wachttijd van vier weken; 60% voldeed aan de maximale wachttijd van drie dagen bij bedreigende schulden.
- Ongeveer twee derde van de gemeenten had in 2010/2011 geen vastgesteld beleid voor de schuldhulpverlening.
- Volgens de aan het wetsvoorstel ontleende criteria was in 2010/2011 bij 90 procent van de gemeenten nauwelijks sprake van voldoende sturing en beheersing van het proces van schuldhulpverlening.
- Bijna de helft van de inwoners van Nederland (47 procent) woonde in een gemeente die grotendeels integrale schuldhulpverlening bood.
- Er bleek slechts één verband significant aantoonbaar te zijn: hoe meer de gemeenten de regierol oppakten, des te beter de gemeenten invulling gaven aan integrale schuldhulpverlening.

#### **4.6 Cliëntenstromen zijn niet goed in beeld**

Het lastige bij het in kaart brengen en het interpreteren van de stroomcijfers van gemeenten over schuldhulpverlening is dat de informatie die we op basis van de gemeentelijke registratie over die stromen hebben onvolledig is, dat de informatie die er is niet altijd betrouwbaar is, en dat er verschillende cliëntenstromen binnen en buiten het domein van schuldhulpverlening door elkaar lopen. Om dit inzichtelijk te maken, hebben we in figuur 2 de verschillende stromen schematisch weergegeven.

<sup>10</sup> Dit onderzoek vond plaats voordat de wet in werking was getreden, dus op dat moment hoefden gemeenten daar ook nog niet aan te voldoen.





*Figuur 2. Cliëntenstromen.*

Bij 1: Uitgaande van het onderzoek 'Huishoudens in de rode cijfers' (Panteia, 2015) hebben we in Nederland te maken met tussen de 1,3 en 1,4 miljoen huishoudens die of in de gevarenzone zitten, of met problematische schulden te maken hebben, of al in een schuldhulpverleningstraject zitten. Deze groep is in figuur 2 aangeduid als 'probleem- en risicogroep' (1).

Bij 2: Als we willen weten of en waar die mensen hulp zoeken en vinden, kunnen we die groep opdelen in verschillende stromen. Een deel van die mensen gaat op zoek naar hulp en meldt zich bij één van de loketten (3 t/m 6). Bij blok 3 en 4 staan er ook pijlen de andere kant op als weergave van een outreachende aanpak. Gemeenten die kiezen voor een outreachende aanpak op basis van signalen van schuldeisers, zoals de Vroeg Eropaf aanpak in Amsterdam en varianten daarop, gaan zelf actief op zoek naar mensen met problemen.

Kijkend naar de stromen (2) zijn er de volgende mogelijke vervolgstappen:

- De cliënt krijgt toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening (3).
- De cliënt krijgt een ander aanbod van de gemeente (4). Dat aanbod kan bijvoorbeeld bestaan uit psychosociale hulpverlening of een vorm van praktische ondersteuning.
- De cliënt komt via een rechterlijke uitspraak in beschermingsbewind (5).
- De cliënt krijgt een aanbod dat buiten het circuit van de gemeentelijke hulpverlening om gaat (6).
- Een deel (en volgens het bovengenoemde onderzoek 'Huishoudens in de rode cijfers 2015', het grootste deel) gaat niet op zoek naar hulp en wil misschien ook geen hulp. Een deel van die laatste groep kan misschien alsnog wel in beeld komen bij de gemeente of een hulpverleningsinstantie als gevolg van de outreachende aanpak van de gemeente of een hulpverleningsinstelling, bijvoorbeeld in het kader van vroegsignalering.

In het geval dat een minnelijk traject niet lukt, kan een cliënt worden doorverwezen naar de Wsnp (7).

#### *Hiaten in de cijfers*

Het eerste probleem bij de interpretatie van de cijfers is dat we wel cijfers hebben van onderdelen, maar niet van het totaal. Zo zijn er wel cijfers beschikbaar van de nummers 1 en 3 (op basis van de jaarcijfers 2014 van de NVVK schatten we het totaal aantal meldingen in 2014 op 100.000<sup>11</sup>). Van onderdeel 5 uit figuur 2 zijn wel cijfers over de groei van de groep, maar geen absolute cijfers en het kan zijn dat die mensen zowel in beschermingsbewind als in een gemeentelijk traject zitten. Bij onderdeel 6 uit figuur 2 gaat het om andere dan de gemeentelijke of door de gemeente ingehuurde partijen. Dat kunnen private partijen zijn, zoals budgetbeheerders en budgetcoaches, maar ook werkgevers, vakbonden of GGZ-instellingen. We beschikken niet over landelijke cijfers van die stroom die buiten beeld van de gemeenten is. Van onderdeel 7 uit figuur 2, de Wsnp, zijn wel cijfers beschikbaar.

We hebben met de beschikbare cijfers op onderdelen dus slechts gedeeltelijk inzicht in de hoeveelheid mensen die wel hulp hebben gezocht, maar geen aanbod hebben gehad. Het probleem bij de cijfers die wel beschikbaar zijn, is dat gemeenten in hun registratie onderling heel verschillend met definities omgaan. Daardoor kan het voorkomen dat de ene gemeente een aanbod als schuldhulpverlening labelt, terwijl de andere dat niet doet.

<sup>11</sup> Uitgaande van het feit dat 93% van de gemeenten ofwel zelf lid is van NVVK of werkt met een NVVK-lid en dat er in 2014 92.000 meldingen waren, kan het totaal aantal daarmee op minimaal 100.000 worden geschat. Het onderzoek 'Onoplosbare schulden' (Hogeschool Utrecht, 2014), spreekt ook van 100.000 meldingen voor schuldhulpverlening op jaarbasis.

#### 4.7 Aansluiting van het minnelijke traject en het wettelijke traject (Wsnp)

##### *Factoren die de instroom in het minderlijke traject en de Wsnp bepalen.*

Als het in een minnelijk traject niet lukt om tot overeenstemming te komen, biedt de Wsnp de mogelijkheid om met tussenkomst van de rechtbank alsnog tot een schuldsanering te komen. Zoals ook aangegeven in paragraaf 3.4 is de Wsnp bedoeld als achtervang voor het minnelijk traject. Inzet van een minnelijk traject heeft de voorkeur boven de inzet van Wsnp omdat er geen tussenkomst van de rechter nodig is en omdat de kosten lager zijn, waardoor er ook meer geld overblijft voor de schuldeisers.

De Monitor Wsnp (Tiende meting over het jaar 2013, CBS, Raad voor de Rechtsbijstand) noemt drie factoren die van invloed zijn op de instroom in een minnelijk dan wel wettelijk traject:

1. Hoe sneller een schuldregeling tot stand gebracht kan worden binnen het minnelijk traject, des te minder snel men over zal gaan tot een Wsnp-traject. Met name dankzij het dwangakkoord hoeft er niet meer zo snel een beroep te worden gedaan op de Wsnp. In geval van dreigende situaties is er nog de mogelijkheid van het aanvragen van een moratorium. Het moratorium en het dwangakkoord worden steeds vaker gebruikt, blijkt uit de cijfers van de Monitor Wsnp 2014. Het aantal dwangakkoorden is in de periode 2009 - 2012 gestegen van iets meer dan 600 naar iets meer dan 1600. En het aantal moratoria van iets meer dan 800 naar ongeveer 1100.
2. De tweede ontwikkeling die een rol speelt ten gunste van het minnelijk traject is dat de NVVK steeds vaker convenanten afsluit met structurele schuldeisers. Deze convenanten leiden ertoe dat er niet bij elke individuele schuldregeling opnieuw moet worden onderhandeld met de desbetreffende crediteuren.
3. Een derde ontwikkeling is de nieuwe vergoedingssystematiek voor de Wsnp-bewindvoerders. Deze nieuwe systematiek heeft als gevolg dat er in het wettelijke traject minder overblijft van de boedel. Dit zou een extra prikkel geven voor crediteuren om sneller in te stemmen met een minnelijke schuldregeling.

Daarnaast wordt vanuit gemeenten nog aangegeven dat de afname van de Wsnp-trajecten ook veroorzaakt kan worden doordat minnelijke trajecten in een gemeente succesvoller blijken te zijn.

##### *De instroom in de Wsnp neemt tussen 2011 en 2013 af*

Uit de Monitor Wsnp (CBS, Tiende meting over het jaar 2013, 2014) blijkt dat er tussen 2012 en 2013 een afname is van de instroom in de Wsnp van 9% (in 2013 gaat het om een totaal van 17.500). Het aantal ligt nog wel fors boven het niveau van 2009 en 2010. Ten opzichte van 2009 laat 2013 een toename van 44% zien van het aantal verzoeken tot toelating tot de Wsnp.

Als belangrijkste reden geeft het rapport de aanhoudende economische crisis aan, waardoor meer mensen te maken krijgen met problematische schulden.

Kijkend naar de periode 2011-2013 is het aantal aanmeldingen schuldhulpverlening bij de NVVK toegenomen met ongeveer 17 procent, terwijl de Wsnp in deze periode met ongeveer 16 procent daalde (Regioplan/Hogeschool Utrecht, Het verhaal achter de cijfers, 2014).

De jaarcijfers van de NVVK over 2014 laten zien dat het aandeel van de schuldregelingen in het totaal van de trajecten afneemt. Het treffen van een schuldregeling wordt vaker succesvol afgerond. Ook dit kan doorwerken op het aantal Wsnp-aanvragen. Wanneer er voor minder mensen wordt geprobeerd een schuldregeling te treffen en de pogingen die worden ondernomen vaker tot resultaat leiden, dan zijn er daarmee minder situaties waarin de schuldenaar in aanmerking komt voor de Wsnp.

Het is volgens de Monitor Wsnp (2014) nog niet duidelijk wat het effect op de instroom van de Wsnp is van de toename die is ontstaan in de inzet van beschermingsbewind.

#### *Aanvulling uit de gesprekken*

Het samenspel in de diverse regio's tussen de rechtbank die de Wsnp kan uitspreken en de gemeenten die de aanvraag Wsnp voorbereiden en doorverwijzen, lijkt op basis van de gesprekken met gemeenten over het geheel redelijk te verlopen. Er zijn regio's waar dat samenspel als stroef wordt ervaren en andere waar dat samenspel als goed wordt beoordeeld. Volgens het Bureau Wsnp is er aan de kant van de voorbereiding van de Wsnp-aanvraag vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening nog veel verschil in kwaliteit. Gemeentelijke uitvoeringsorganisaties voeren de voorbereiding van en doorverwijzing naar de Wsnp nog teveel op hun eigen manier uit. Dat gebrek aan uniformiteit maakt ook dat schuldeisers niet altijd goed weten wat ze mogen verwachten en waar ze op kunnen rekenen. Dat kan vervolgens een rol spelen bij de afweging mee te werken aan een minnelijk traject of aan te sturen op een rechterlijke uitspraak. Gemeentelijke gesprekspartners gaven aan dat er tussen de regio's nogal wat verschillen zijn in de manier waarop rechtbanken omgaan met de aanvragen Wsnp en opereren in het samenspel met gemeenten.

Sommige gemeenten geven aan dat zij graag werkafspraken zouden maken met de rechtbank. Dat blijkt in de praktijk echter niet eenvoudig. Dat hangt samen met de rol en onafhankelijke positie van de rechtbank en soms ook met de onderlinge verhoudingen.

# 5. Beleidsplan voor integrale schuldhulpverlening

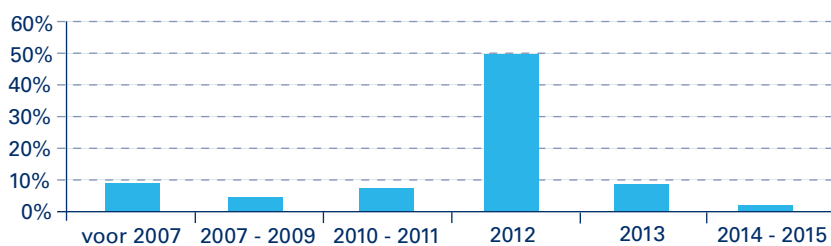
## 5.1 De actuele situatie

De Wgs heeft als primair beleidsdoel het leggen van een kwaliteitsbodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening. De Wgs schrijft daartoe voor dat de gemeente schuldhulpverlening dient te bieden aan haar inwoners. Hiertoe dient de gemeenteraad telkens voor de duur van maximaal vier jaar een plan vast te stellen dat de hoofdzaken bevat van het te voeren gemeentelijke beleid.

Ten behoeve van de uitvoering van beleid wordt het beleidsplan vertaald naar beleidsregels, waarmee gemeente en andere uitvoerders van schuldhulpverlening moeten werken.

Het onderzoek 'Stand van zaken uitvoeringspraktijk schuldhulpverlening 2010-2011' van de Inspectie Werk en Inkomen (2011) laat zien dat tot 2011 twee derde van de gemeenten geen beleid had vastgesteld ten aanzien van schuldhulpverlening. Van de gemeenten die al voor 2011 al wel beleid voor schuldhulpverlening hadden vastgesteld, had volgens de uitkomst van de enquête 15% dat vastgelegd in een beleidsplan schuldhulpverlening.

Uit de enquête blijkt dat op dit moment vrijwel alle gemeenten (98%) een beleidsplan schuldhulpverlening hebben opgesteld. 6% geeft aan dat er wel een beleidsplan is, maar dat dit niet door de gemeenteraad is vastgesteld. 2% geeft aan helemaal niet over een beleidsplan te beschikken.



*Figuur 3: Jaartal waarin men voor het eerst een beleidsplan omtrent schuldhulpverlening heeft vastgesteld (N=83).*

Onderzoeksvraag 1a: In welke mate hebben gemeenten een plan voor integrale schuldhulpverlening opgesteld?

Onderzoeksvraag 1b: In welke mate gaat het beleidsplan schuldhulpverlening in op:

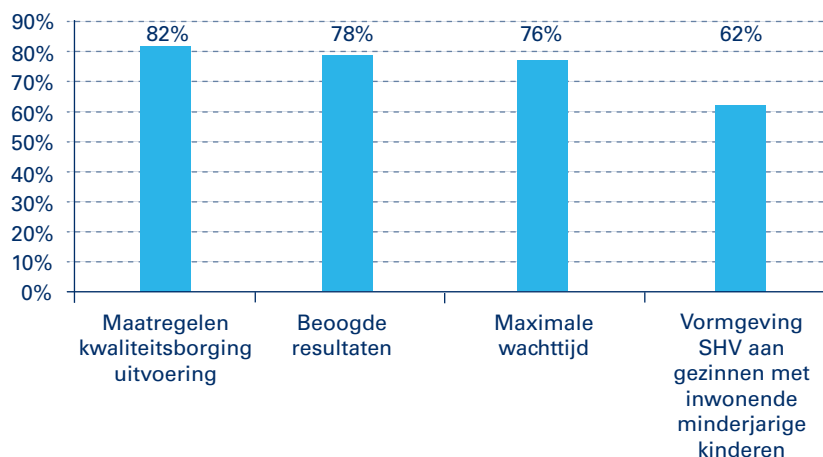
1. de te behalen resultaten
2. maatregelen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd
3. het maximale aantal weken na het eerste contact waarbinnen een eerste gesprek plaatsvindt
4. hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met kinderen wordt vormgegeven

### *Politieke aandacht voor schuldhulpverlening is toegenomen*

Uit de enquête met gemeenten komt naar voren dat de politieke aandacht voor schuldhulpverlening na de komst van de wet bij veel gemeenten flink is toegenomen.

### *De onderwerpen in het beleidsplan*

Figuur 4 laat zien dat ongeveer driekwart van de gemeenten in de enquête aangeeft dat de bovenstaande onderwerpen die in de wet zijn genoemd per onderwerp in hun plan aan de orde komen.



*Figuur 4: Welke onderwerpen zijn in het huidige vigerende beleidsplan opgenomen? (N=83)*

De bovenstaande cijfers betekenen ook dat per onderwerp 18 tot 38% van de gemeenten dit onderwerp niet in het beleidsplan terugkomt (per onderwerp kan het daarbij gaan om een verschillende groep gemeenten). Een deel van de gemeenten voldoet dus waar het gaat om de onderwerpen die aan de orde dienen te komen in het beleidsplan nog niet aan de wet. Dat is gezien het algemene beeld en de ervaringen uit de gesprekken, waarin gemeenten aangeven zich te richten op de wet, nog relatief veel.

We kunnen op basis van dit onderzoek geen onderbouwde verklaring geven hiervoor. Een mogelijke verklaring kan zijn dat het nog steeds gaat om de eerste tranche beleidsplannen na de invoering van de wet 3,5 jaar geleden. Veel gemeenten hebben een beleidsplan opgesteld met een looptijd van vier jaar en bijna geen enkele gemeente stelt een beleidsplan tussentijds bij.

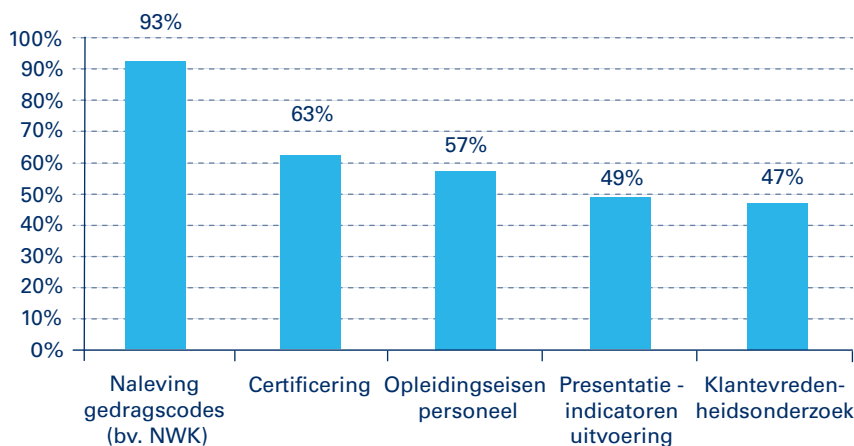
### Beoogde resultaten

Figuur 4 laat zien dat 78% van de gemeenten de beoogde resultaten in hun beleidsplan opneemt. De uitkomsten van de enquête geven geen inzicht in hoe ze dat precies doen. Ons inzicht in de wijze waarop beoogde resultaten zijn opgenomen, beperkt zich dus tot de casestudies bij acht gemeenten. Voor deze gemeenten gold dat de beoogde resultaten wel waren opgenomen. Uit de casestudies bleek dat het opnemen van beoogde resultaten in het beleidsplan nog niet wil zeggen dat ze door de gemeente ook zodanig worden gemonitord dat er daadwerkelijk op gestuurd kan worden of dat de gemeenteraden op basis van deze resultaten in staat zijn hun controlerende rol goed uit te voeren. In de casestudies bleek wel dat er goede voorbeelden zijn van gemeenten die de resultaten zodanig omschrijven en zodanig monitoren dat die toetsing mogelijk is.

Een middelgrote gemeente heeft bijvoorbeeld als beoogd resultaat in het beleidsplan opgenomen dat voor 75% van de aanvragen voor schuldhulpverlening de gemeente wil komen tot een structurele oplossing van de schulden of tot een situatie waarin de schulden beheersbaar zijn en geen belemmering meer vormen voor deelname aan de samenleving. De monitoring bij deze gemeente was ook zodanig opgezet dat de realisatie gemonitord kon worden en dat, als de realisatie achterbleef, ook nadere analyse mogelijk was van de onderliggende inzet van instrumenten.

### Kwaliteit

Het beeld dat uit de enquête naar voren komt is dat kwaliteit in 82% van de gemeentelijke beleidsplannen is benoemd. We hebben gemeenten daarbij ook gevraagd hoe zij die kwaliteit borgen. Zoals figuur 5 laat zien wordt de naleving van gedragscodes van onder andere de NVVK daarbij het meest genoemd (door 93% van de gemeenten). Daarnaast worden ook genoemd (door gemiddeld ongeveer de helft van de gemeenten) certificering, opleidingseisen, prestatie-indicatoren en klanttevredenheid.



Figuur 5: Op welke manier borgt u de kwaliteit van de uitvoering van de maatregelen (N=68)

In de gesprekken met andere partijen, zoals koepelorganisaties, kennisinstellingen en schuldeisers, kwam naar voren dat daar veel vraagtekens zijn rond de kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening en de borging daarvan. Daarbij blijkt dat de verschillende partijen verschillende beelden hebben bij kwaliteit en daarnaar kijken vanuit hun eigen invalshoek. Aan de kant van de schuldeisers en koepelorganisaties wordt bijvoorbeeld de beheersing van de kwaliteit van de bedrijfsprocessen en de informatiehuishouding vaak genoemd. Schuldeisers die in het kader van vroegsignalering gegevens uitwisselen met gemeenten, lopen ertegenaan dat gemeenten in hun ogen te weinig grip hebben op de informatiehuishouding en dat er daarnaast tussen gemeenten zoveel verschillen zijn dat voor hen de samenwerking met verschillende gemeenten tegelijk lastig is.

### *Specifiek beleid voor doelgroepen*

In de enquête gaven gemeente desgevraagd aan ten aanzien van de doelgroepen ex-gedetineerden, licht verstandelijk gehandicapten en dak- en thuislozen minder actief beleid te voeren dan in 2010. NB: de Inspectie had in de nulmeting in 2011 deze vraag alleen gesteld voor deze drie groepen. Daar staat tegenover dat gemeenten in de enquête ook aangeven op andere dan de drie bovengenoemde doelgroepen specifiek beleid te voeren. De meest genoemde doelgroepen zijn gezinnen met jonge kinderen (71%), jongeren (46%) en zzp'ers (27%). Daarnaast worden ook genoemd: ouderen en risicogroepen met multi problematiek.

In de gesprekken in het kader van de casestudies kwam bij alle bezochte gemeenten naar voren dat ze actief beleid voeren voor gezinnen met jonge kinderen. Vaak is dat beleid ook gekoppeld aan armoedebeleid om de negatieve effecten van financiële problemen op kinderen te beperken.

## **5.2 Conclusies**

- De politieke aandacht voor de schuldhulpverlening in gemeenten is na de komst van de Wgs in de afgelopen jaren onmiskenbaar toegenomen.
- In de mate waarin gemeenten een beleidsplan opstellen is een grote stap vooruit gemaakt. Zo beschikten voor 2012 ongeveer 15% van de gemeenten over een beleidsplan en is dat op dit moment 98%.
- Kijkend naar de inhoud van die beleidsplannen, komen bij een deel van de gemeenten (afhankelijk van het onderwerp 18 tot 38 %) echter nog niet alle in de wet voorgeschreven onderwerpen ook terug in het beleidsplan. 82% van de gemeenten heeft maatregelen voor kwaliteitsborging opgenomen in het beleidsplan; 78% heeft de beoogde resultaten opgenomen; 76% heeft maximale wachttijden opgenomen en 62% heeft de vormgeving van de schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen opgenomen.
- In het concreet en meetbaar formuleren van doelstellingen in het beleidsplan en in de monitoring daarvan lijkt nog veel te winnen.



# 6. Wacht- en doorlooptijden

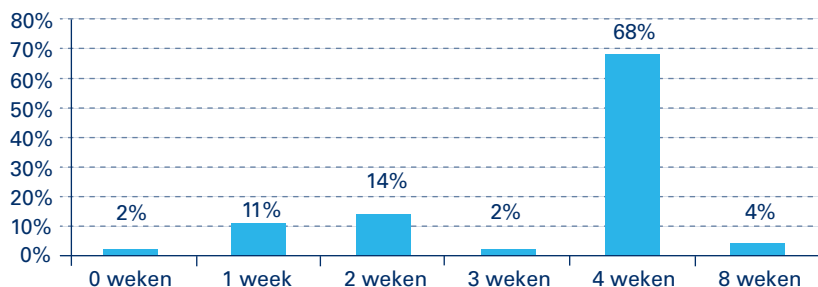
## 6.1 De actuele situatie

De kwaliteitsbodem die wordt gelegd door de wetgever in de Wgs bevat als één van de elementen het beperken van wachttijden tot maximaal vier weken. De Wgs schrijft voor dat indien een persoon zich tot het college van B en W wendt voor schuldhulpverlening, binnen vier weken het eerste gesprek plaatsvindt waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. In de MvT is aangegeven dat de regering er daarbij van uitgaat dat de gemeenten een kortere wachttijd zullen hanteren dan de maximale termijn van vier weken. Dit om zeker te stellen dat het enigszins oplopen van de wachttijd niet direct leidt tot overschrijding van de maximale wachttijd.

Het vaststellen van beleid met betrekking tot wachttijden is een taak van de gemeenteraad. De MvT definieert de wachttijd als de periode die verstrijkt tussen het moment dat een persoon zich tot het college van B en W wendt voor schuldhulpverlening en het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld (het intakegesprek). De MvT koppelt dat eerste gesprek ook aan het moment dat de gemeente aan een oplossing gaat werken. Waar het gaat om een crisissituatie is de wachttijd in de Wgs gesteld op drie dagen.

### Realisatie wachttijd

In figuur 6 is te zien dat 96% van de gemeenten ernaar streeft de wachttijd te maximaliseren op de in de Wgs aangegeven vier weken. Ongeveer 30% streeft ernaar om die wachttijd korter dan vier weken te houden. 4% geeft aan een maximum van acht weken te hanteren.



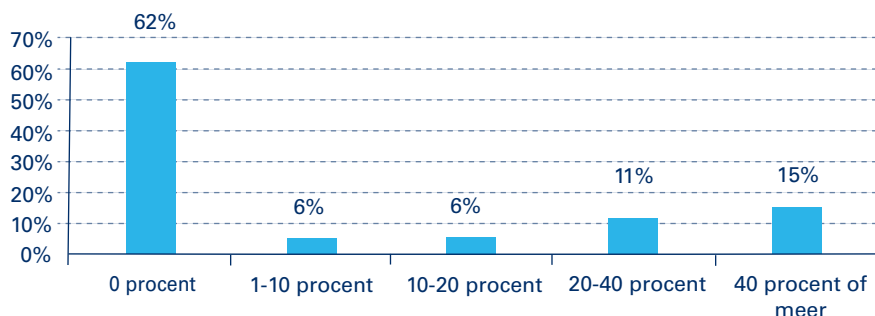
Figuur 6: Welk maximale aantal weken wachttijd streeft uw gemeente na? (N=63)

Het is duidelijk dat gemeenten zich ten aanzien van het beperken van hun wachttijd in hun beleid richten op de wettelijk aangegeven termijn.

Onderzoeksvraag 1c: In welke mate realiseren gemeenten de wachttijden uit de wet en bieden zij cliënten inzicht in de doorlooptijden?

Onderzoeksvraag 2e: Wat is de lengte van de wachttijd die gemeenten realiseren?

Een belangrijke vervolgvraag is hoe de realisatie van de wachttijd eruit ziet. Daarbij zijn alleen de gemeenten bevroegd die hun wachttijd registreren (een deel van de gemeenten gaf bij de antwoorden aan dat op basis van een schatting te doen). Figuur 7 laat zien dat 62% van de gemeenten aangeeft dat geen van hun cliënten een wachttijd langer dan de wettelijke termijn van vier weken had.



*Figuur 7: Welk aandeel van de cliënten heeft een wachttijd langer dan vier weken? (N=47)*

Op basis van deze antwoorden is het beeld dat bijna 62% van de gemeenten erin slaagt binnen de wettelijke maximale termijn van vier weken te blijven (62% geeft aan dat voor 0% van hun hulpvragers de wachttijd langer is dan vier weken). Voor 38% geldt dus dat zij voor een deel van de hulpvragers de wachttijden overschrijden. Daarvan geeft 6% van de gemeenten aan dat het bij hen gaat om een percentage hulpvragers van tussen de 1 en 10%, 6% geeft aan dat het bij hen gaat om een percentage van 10 tot 20%, etc.

Toch hebben we hiermee nog geen betrouwbaar beeld van hoe lang de wachttijd in de praktijk is. Op de vraag wat zij als wachttijd hanteren, geven gemeenten namelijk uiteenlopende antwoorden.

In totaal gaf 70% van de gemeenten aan de wachttijden van hun cliënten te registreren. Tabel 2 laat zien welke antwoorden die gemeenten hebben gegeven op de vraag wat zij registreren. De donker gearceerde antwoordcategorieën waren in de enquête als antwoordcategorieën genoemd, de licht gearceerde antwoorden zijn open antwoorden die door meerdere gemeente zijn gegeven in de categorie 'anders, namelijk...' die door ons zijn gehercodeerd.

ANTWOORDCATEGORIE	AANTAL GEMEENTEN	PERCENTAGE
1. Periode tussen hulpvraag en afgeven beschikking	11	22%
2. Periode tussen hulpvraag en formele verzoek	5	10%
3. Periode tussen formele verzoek en afgeven beschikking	18	37%
4. Periode tussen hulpvraag en intake	4	8%
5. Periode tussen formele verzoek en intake	7	14%
6. Anders, namelijk	4	8%
Totaal	49	

*Tabel 2 Verdeling antwoorden op vraag wat gemeenten registreren m.b.t. de wachttijden*

Tabel 2 laat zien dat vier gemeenten in de open antwoorden hebben aangegeven de wettelijke definitie te hanteren. We zien dat de meest gekozen opties zijn: de periode tussen de hulpvraag en de beschikking of tussen het formele verzoek en de beschikking zijn. NB: door een onjuiste formulering van de vraag in de enquête, ontbrak de letterlijke wettelijke definitie in de aan te kruisen keuzecategorieën (tijd tussen hulpvraag en intake). Daardoor konden gemeenten alleen via de categorie ‘anders’ deze optie aangeven. Het lijkt ons waarschijnlijk dat, als de wettelijke definitie tussen de beschikbare antwoordcategorieën opgenomen was geweest, meer gemeenten dit antwoord gegeven zouden hebben. Tegelijkertijd is het aandeel van gemeenten dat aangeeft de eerste en derde antwoordcategorie als definitie te hanteren dermate groot, dat dit naar onze inschatting niet alleen verklaard kan worden door het ontbreken van de wettelijke definitie in de aan te kruisen categorieën. We zien ook dat gemeenten in de open antwoorden, nog vaker dan de wettelijke definitie, een andere definitie aangeven. De hierboven getoonde verdeling toont dus aan dat gemeenten uiteenlopende definities van wachttijden hanteren. Dit wordt ook bevestigd in de gesprekken die we met gemeenten gevoerd hebben.

De activiteiten in die routing (gesprek over hulpvraag, intake, formeel verzoek, beschikking) komen meestal wel overeen, maar de invulling die aan een activiteit wordt toegekend (bijv. de intake of gesprek over de hulpvraag) kan per gemeente anders zijn en ook de volgorde kan verschillen.

#### *Gemeenten geven aan dat zij proberen te sturen op het verkorten van de wachttijd*

In de verdiepende gesprekken bij de gemeenten in het kader van de casestudies kwam naar voren dat gemeenten, met alle onderlinge verschillen daarbij, wel daadwerkelijk proberen te sturen op het verkorten van de wachttijd. Buiten het willen voldoen aan de wet, beschouwen ze het zo kort mogelijk houden van de wachttijd onderdeel van een goede dienstverlening aan de hulpvrager. Zij zien een korte wachttijd als motiverend voor hulpvrager en schuldhulpverlener, en dit draagt volgens de gemeenten die we hebben gesproken specifiek bij aan de zelfwerkzaamheid van de hulpvrager.

In een aantal van de verdiepende gesprekken die we met gemeenten hebben gevoerd, komen we de worsteling tegen hoe met de beschikbare capaciteit iedereen op tijd te bedienen. Gemeenten geven aan dat de werkdruk is toegenomen in de afgelopen jaren. Om de stroom hulpvragen tijdig te verwerken, lijken gemeenten in de praktijk soms hun toevlucht te nemen tot het anders definiëren van de wachttijd, bijvoorbeeld door de wachttijd af te meten aan een groepsintake in plaats van een persoonlijk gesprek. Cliëntenorganisaties geven aan dat, ook als de gemeente zich aan de termijnen weet te houden, er toch ook nog steeds afbreukrisico bestaat voor de cliënt als die zich niet gehoord of begrepen voelt.

### *Gesprekken met andere partijen*

Cliëntenorganisaties en vrijwilligersorganisaties geven vanuit hun waarneming aan dat gemeenten eigen en onderling verschillende interpretaties en definities van wachttijd gebruiken. Zij wijzen erop dat, ook als gemeenten zelf aangeven aan de maximale termijn te voldoen, dat niet hoeft te betekenen dat daarmee voor cliënten de tijd tussen hulpvraag en het moment dat aan de hulp gewerkt kan gaan worden daadwerkelijk korter wordt. Ook kan het voorkomen dat de wachttijd zich verplaatst naar verderop in het proces. In dat geval krijgt de hulpvrager bijvoorbeeld tijdig de intake, maar ontstaat er daarna wachttijd bij het in gang zetten van de vervolgstappen.

Onderzoeksvraag 2e: Wat is de lengte van de wacht- en doorlooptijden die gemeenten realiseren?

### *Inzicht in de doorlooptijd*

De Wgs schrijft geen doorlooptijd voor maar geeft wel aan dat gemeenten inzicht aan de hulpvragers dienen te verschaffen in de doorlooptijd: 'Het college van B en W geeft de verzoeker inzicht in het aantal weken tussen het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld en het bereiken van het resultaat'.

De MvT geeft aan dat de beperking van wacht- en doorlooptijden positief is voor de bereidheid van schuldeisers om mee te werken aan een schuldhulpverleningstraject en daarmee bijdraagt aan het voorkomen en beperken van problematische schulden. Daarnaast geeft de MvT aan dat het van belang is dat de schuldenaar vooraf een globaal beeld heeft van de doorlooptijd en dat rekening wordt gehouden met de individuele situatie van de schuldenaar.

Zoals te zien is figuur 8 geeft 61% van de gemeenten in de enquête aan te sturen op de beperking van doorlooptijden. Als manieren om daarop te sturen geven ze aan (in afnemende frequentie): overleg/afstemming met alle uitvoerders, monitoring, prestatieafspraken of bijsturen. In meerdere gesprekken met gemeenten is op dit punt ook aangegeven dat je als gemeente afhankelijk bent van de schuldeisers en dus niet eenzijdig in staat bent om te sturen op doorlooptijden.



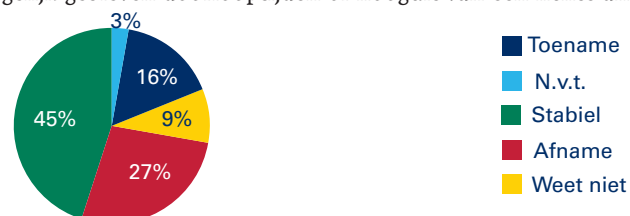
*Figuur 8: Stuurt u als gemeente de uitvoering actief aan op beperking van de doorlooptijden van de schuldhulpverlening? (N=84)*

Figuur 9 laat zien dat bijna 78% van de gemeenten aangeeft dat zij de hulpvrager grotendeels of volledig inzicht geven in de verwachte doorlooptijden.



Figuur 9: De schuldhulpverlener geeft aan de cliënt inzicht in de verwachte doorlooptijd (N=84)

Figuur 10 laat zien dat bijna de helft van de bevroegde gemeenten aangeeft dat de doorlooptijden stabiel zijn en dat anderen ofwel een toename (16%), ofwel afname (27%) rapporteren. Op basis van deze antwoorden lijkt er sprake van ongeveer gelijk gebleven doorlooptijden of hooguit van een lichte afname.



Figuur 10: Zijn de doorlooptijden voor schuldhulpverlening in uw gemeente in de afgelopen 3 jaar naar uw inschatting toe- of afgenomen? (N=68)

## 6.2 Conclusies

### *Ten aanzien van de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening*

We kunnen vaststellen dat gemeenten er naar streven de wachttijd te beperken tot de maximale wachttijd van vier weken en dat zij dit streven ook in hun beleidsplan opnemen. 62% van de gemeenten zegt erin te slagen de wachttijd niet te overschrijden. Bij 38% is dat voor een deel van de hulpvragers wel het geval. Het landelijke beeld van de feitelijke wachttijd is diffuus omdat er te weinig uniformiteit bij gemeenten is in de definitie van wachttijd.

78% van de gemeenten informeert hulpvragers over de verwachte doorlooptijd en 61% van de gemeenten stuurt op beperking van doorlooptijden.

Deelvraag 2: In hoeverre heeft de Wgs geleid tot beperking van de wacht- en doorlooptijden?

### *Ten aanzien van de invloed van de Wgs op de wacht- en doorlooptijden*

Kijkend naar de invloed van de Wgs op de wachttijd zien we verschillende en deels tegengestelde effecten. Een gevolg van de Wgs is dat gemeenten zich inspinnen om zich aan de voorgeschreven maximale wachttijd te houden. Zo heeft de Wgs er aan bijgedragen dat gemeenten de maximale wachttijden opnemen in hun beleidsplan (68% van de gemeenten heeft de maximale wachttijd opgenomen in het beleidsplan). Door de pluriformiteit in de uitvoeringspraktijk en in de meting van de wachttijd, is niet duidelijk of die wachttijd in de praktijk ook daadwerkelijk korter is geworden. De Wgs lijkt bij sommige gemeenten ook het effect gehad te hebben dat hun streven om bij een toegenomen werkdruk binnen de vier weken termijn te blijven, gepaard ging met aanpassing van definities of wijze van registeren. Ten aanzien van doorlooptijden lijkt de wet een positief effect gehad op de mate waarin gemeenten de hulpvrager inzicht geven in de doorlooptijden. 78% van de gemeenten geeft aan dat zij hulpvragers geheel of grotendeels inzicht geven in de doorlooptijden<sup>12</sup>. Ten aanzien van de lengte van de doorlooptijd van schuldregelingstrajecten zien we geen effect van de wet. Die doorlooptijd is gelijk gebleven of hooguit licht afgenomen.

<sup>12</sup> We kunnen dat niet vergelijken met een eerdere meting

# 7. Toegang

## 7.1 De actuele situatie

Het realiseren van een brede toegankelijkheid is één van de elementen van de kwaliteitsbodem die de Wgs wil leggen. De wet biedt geen mogelijkheid voor categoriale uitsluiting van bepaalde groepen. De enige uitzondering hierop is de vreemdeling die onrechtmatig in Nederland verblijft. Oftewel iedere aanvraag moet individueel beoordeeld worden. Daarbij geeft de wet gemeenten de bevoegdheid om in beleidsregels vast te leggen op basis van welke individuele omstandigheden personen geweigerd kunnen worden. Ook is in de wet opgenomen dat het college van B en W toegang tot schuldhulpverlening in ieder geval kan weigeren in geval een persoon al eerder gebruik heeft gemaakt van schuldhulpverlening of als er sprake is van fraude.

Met de Wgs werd ook de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing op de gemeentelijke schuldhulpverlening voor zover er ‘beslissingen gericht op rechtsgevolg’ worden genomen. Een beslissing van het college van B en W tot het doen van een aanbod of tot het weigeren van schuldhulpverlening is daarmee een besluit in de zin van de Awb. Tegen een dergelijk besluit is dan ook bezwaar en beroep mogelijk. Dat brengt onder meer met zich mee dat de gemeente in een beschikking aan dient te geven of een hulpvrager wordt toegelaten tot de schuldhulpverlening of wanneer die schuldhulpverlening wordt beëindigd.

### *De toegang tot schuldhulpverlening versus de omvang van de totale probleemgroep*

De Wgs doet geen uitspraak over de brede toegankelijkheid in relatie tot de omvang van de probleemgroep.

Zoals het onderzoek ‘Huishoudens in de rode cijfers’ (Panteia, 2015) aangeeft, is er een relatief groot reservoir van potentiële cliënten voor schuldhulpverlening. Het onderzoek ‘Schulden? De gemeente helpt’ (Hiemstra en de Vries, 2008) wees ook al op een aantal problemen in de toegang. In dit rapport stond vooral de toegang tot schuldregeling centraal. Het rapport noemde destijds drie problemen in relatie tot de toegang, namelijk: niet iedereen komt in aanmerking, de poging tot hulp mislukt of de schuldregeling wordt afgebroken. Het onderzoek ‘Onoplosbare schulden’ (Hogeschool Utrecht, 2014) geeft aan dat gemeenten na de invoer van de Wgs strengere afwijzingscriteria zouden zijn gaan hanteren, met name bij de toelating tot schuldregeling.

Onderzoeksvraag 2c: In welke mate is sprake van brede toegankelijkheid tot gemeentelijke schuldhulpverlening?

1. Hoe is de toegang georganiseerd (via een loket of ook via bijvoorbeeld wijkteams)?
2. In welke mate is sprake van selectieve toegang? Heeft selectieve toegang bijgedragen aan meer gerichte schuldhulpverlening?
3. In welke mate is sprake van bezwaar en beroep tegen de beslissing van het college van B en W om al dan niet een aanbod?

Dit zou dan een onbedoeld neveneffect van de Wgs zijn dat ontstaat omdat in de wet is aangegeven wanneer de gemeente hulpvragers kan weigeren (wel altijd op basis van een individuele afweging) in combinatie met de eis van de wet dat gemeenten expliciet moeten maken hoe ze hiermee omgaan.

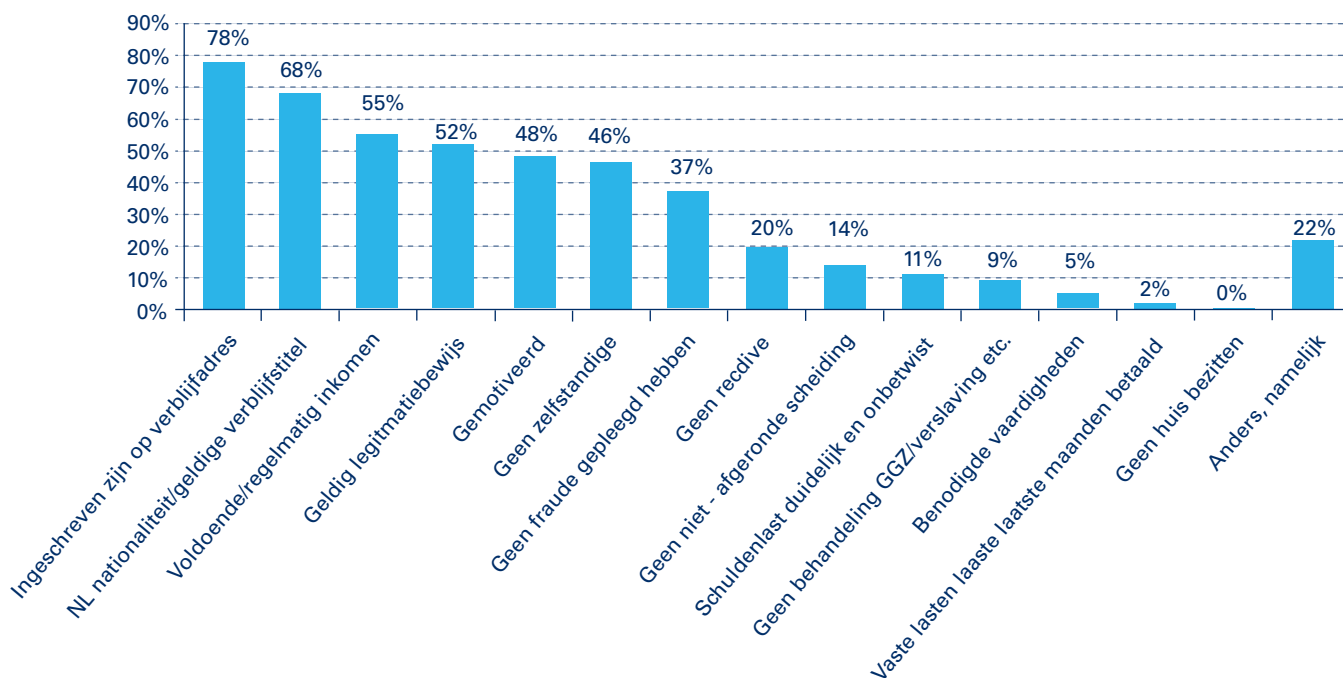
Het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (Lokaal en Integraal, 2014) wijst op afwegingen die gemeenten maken tussen toegang en efficiency. Daarbij gaat het vooral om de toegang tot de schuldregeling. De efficiency neemt toe als gemeenten alleen saneerbare schulden toelaten en eisen stellen aan de motivatie van de hulpvragers.

### Wijze van aanmelden

De mogelijkheden voor hulpvragers om gemeenten te benaderen voor schuldhulpverlening zijn volgens de uitkomsten van de enquête divers van aard (telefonisch, e-mail, fysiek loket, wijkteam, etc.).

### Wijze van selecteren

53% van de gemeenten geeft in de enquête aan gebruik te maken van een voorselectie<sup>13</sup> op basis van de eerste hulpvraag van de burger. In figuur 11 is te zien welke criteria in de voorselectie door die gemeenten worden gebruikt.

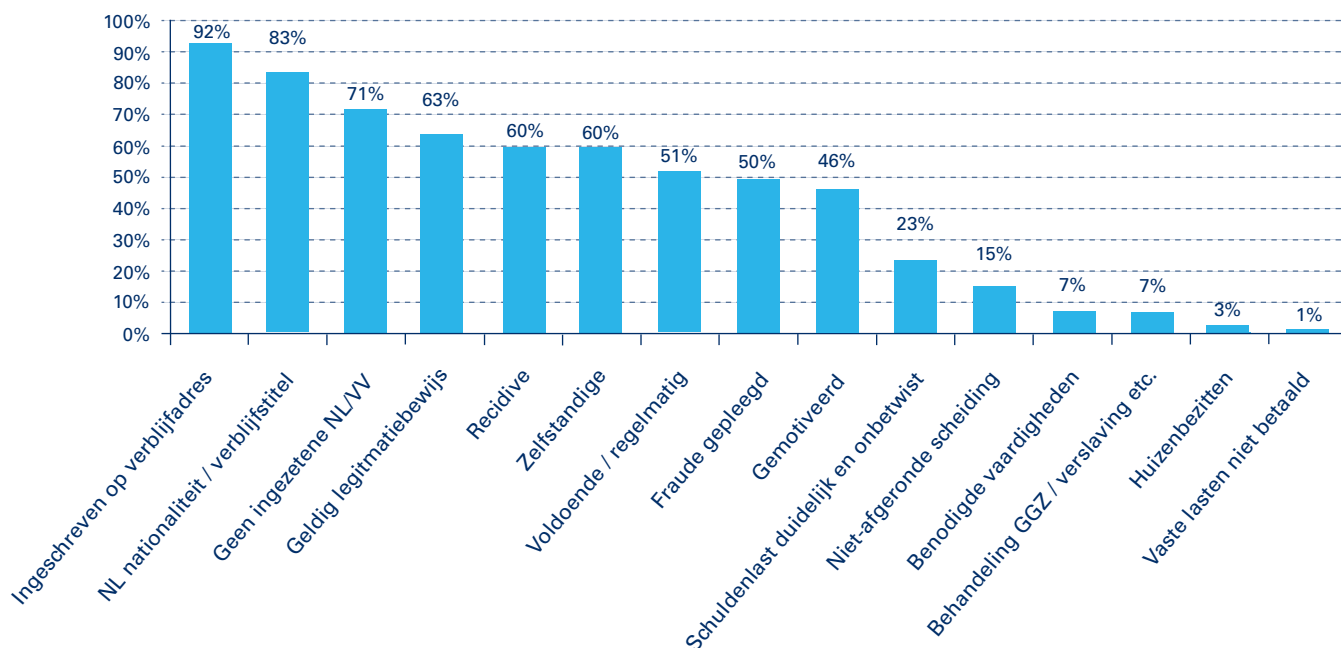


Figuur 11: Welke criteria hanteert u in deze voorselectie? (meerdere antwoorden mogelijk) (N=45)

<sup>13</sup> Om een breed beeld te krijgen van de breedte van de toegang hebben we gemeenten in de enquête op verschillende manieren bevraagd op de toegang. Zo hebben we gevraagd naar de wijze waarop burgers zich kunnen melden, de criteria die gehanteerd worden, naar percentages die afvallen (in voorselectie op de hulpvraag en bij de formele aanvraag), naar het omgaan met beschikkingen en naar de mogelijkheden voor bezwaar en beroep.



Figuur 12 laat zien welke criteria gemeenten toepassen bij de toegang na een formele aanvraag.



Figuur 12: Welke criteria hanteert u in het beoordelen van formele aanvragen? (meerdere antwoorden mogelijk) (N resp. 64 voor toelatingscriteria en 71 voor weigeringsgronden).

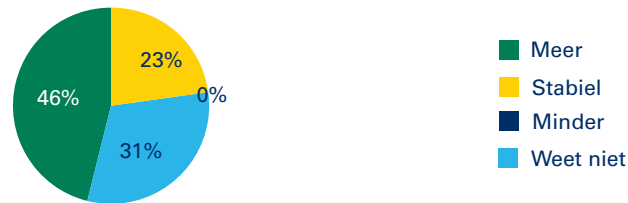
Een deel van de bovenstaande criteria die door gemeenten worden gebruikt in de voorselectie of bij de formele aanvraag, is in de Wgs terug te vinden. Een ander deel wordt door gemeenten zelf gekozen en heeft vaak te maken met de voorwaarde voor of het verwachte succes van toelating. De enquête laat zien dat buiten criteria gericht op de verblijfstitel en verblijfplaats, motivatie, recidive, zelfstandigheid en gepleegde fraude behoorlijk vaak als criterium worden toegepast in de beoordeling van zowel voorselectie als formele aanvragen.

#### Toename zzp'ers die in de problemen komen

De zzp-groep in Nederland is in de afgelopen jaren sterk gegroeid. Het aandeel van zzp'ers in de groep met problematische schulden is ook gegroeid. We lichten deze groep er daarom apart uit.

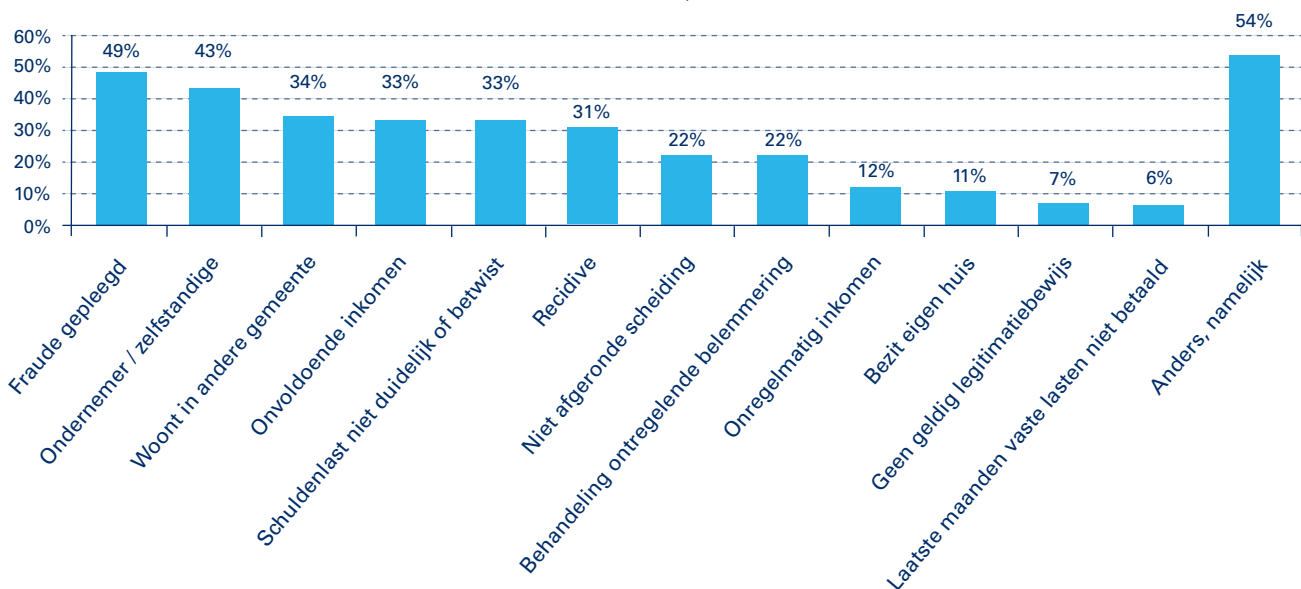
De crisis, met als gevolg daarvan de toegenomen schulden, heeft zowel geleid tot een toenemend beroep op de schuldhulpverlening als tot aanvragen van zzp'ers. Het hebben van een eigen bedrijf kan een weigeringsgrond zijn voor toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening. 43% van de gemeenten geeft aan het ondernemerschap in 2014 als afwijzingsgrond te hebben gehanteerd bij het afwijzen van formele verzoeken. Zzp'ers kunnen bij die gemeenten wel gebruik maken van de ondersteuning van ondernemers met schulden via de Bijstand voor Zelfstandigen (BBZ). Het dilemma voor gemeenten is dat het niet toelaten van zzp'ers ertoe kan leiden dat voor deze groep burgers de situatie verslechtert.

Figuur 13 laat zien dat de helft van de gemeenten aangeeft dat zelfstandigen meer gebruik zijn gaan maken van de gemeentelijke schuldhulpverlening.



*Figuur 13: Zijn zelfstandigen naar uw inschatting in de afgelopen 3 jaar in uw gemeente meer of minder gebruik gaan maken van gemeentelijke schuldhulpverlening? (N=84)*

Figuur 14 laat zien dat gepleegde fraude en het zelfstandig ondernemen het vaakst genoemd worden als reden voor afwijzing, gevolgd door woongemeente, hoogte inkomen, onduidelijke/betwiste schuldenlast en recidive.



*Figuur 14: Geef hieronder op basis van uw registratie of uw eigen inschatting aan welke vijf redenen voor afwijzingen van formele verzoeken schuldhulpverlening in uw gemeente in 2014 het meest voorkwamen (N=67)*

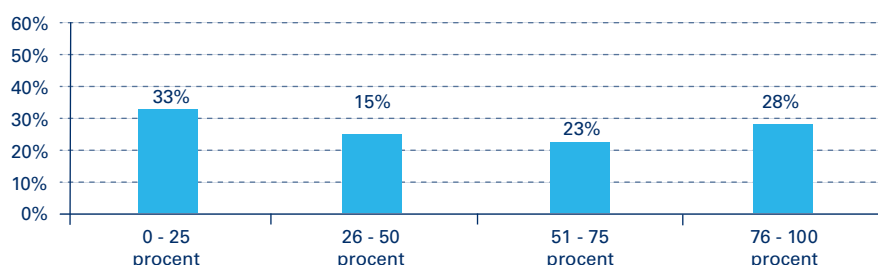
Het percentage 'anders' is relatief hoog, maar bevat ook afwijzingsgronden die lijken op de al eerder genoemde, maar net anders zijn omschreven. De redenen die het meest genoemd werden in de categorie 'anders' zijn: Werkt niet mee, Niet aanleveren vereiste informatie/stukken, Verzoek ingetrokken, Hulp niet meer nodig, Reageert niet, Schuld niet saneerbaar (CJIB).

#### *Percentage hulpvragers dat niet wordt toegelaten tot de schuldhulpverlening*

De mate waarin de bovenstaande criteria door gemeenten worden toegepast is nog geen indicatie voor de mate waarin het leidt tot afwijzingen van aanvragen. Het hebben van een geldig legitimatiebewijs leidt bijvoorbeeld, ondanks dat het in bijna alle gemeenten als criterium wordt toegepast, zelden tot afwijzingen.

Indien een criterium door veel gemeenten wordt toegepast, maar de meeste schuldenaren aan dit criterium voldoen, hoeft dit dus per saldo nog niet tot veel afwijzingen te leiden. Daarom is aan de gemeentelijke uitvoerders gevraagd welke vijf criteria het vaakst ten grondslag liggen aan de afwijzing van een hulpvrager.

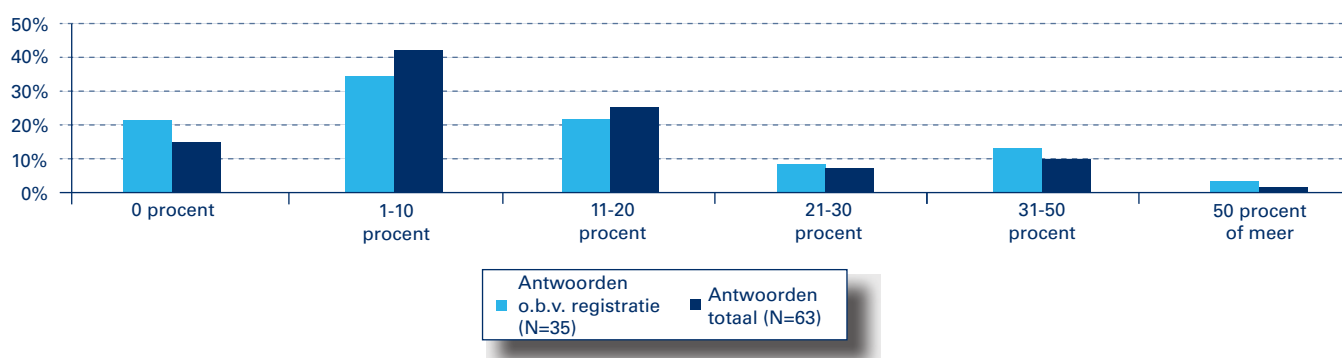
Figuur 15 laat zien dat 33% van de gemeenten op basis van hun inschatting aangeeft dat tussen de 0 en 25% van de hulpvragers afvalt voordat het tot een formele aanvraag kwam (dus in de voorselectie)<sup>14</sup>. 15% geeft aan dat tussen de 26 en de 50% afvalt. 23% geeft aan dat er tussen de 51 en 75% hulpvragers afvalt en 28% geeft aan dat er meer dan 75% afvalt. Daarmee valt gemiddeld dus ongeveer de helft af in de voorselectie. Gezien de hoogte van de afwijzingen gaan we ervan uit dat de gegeven antwoorden van gemeenten bij figuur 15 betrekking hebben op het regelen van schulden of de aanloop daarheen, bijvoorbeeld met de inzet van een stabilisatietraject.



*Figuur 15: Geef a.u.b. een eigen inschatting van hoeveel procent van de hulpvragers die in 2014 afvielen in de voorselectie voor schuldhulpverlening (N=27)*

We hebben in de gesprekken met gemeenten in de casestudies geen verdere onderbouwing voor de bovenstaande uitkomsten kunnen vinden omdat acht gemeenten uit de casestudies aangeven vrijwel iedereen een aanbod te doen. NB: ook bij de bovengenoemde groep afvallers in figuur 15 en 16 is het mogelijk dat een deel daarvan wel een alternatief aanbod krijgt dat door de gemeente niet onder schuldhulpverlening wordt gerekend.

Figuur 16 laat zien wat de opgave is door gemeenten van het aantal mensen dat wordt afgewezen bij een formele aanvraag voor schuldhulpverlening.



*Figuur 16 :Aandeel van de formele aanvragen dat wordt afgewezen (N=63)*

<sup>14</sup> Kanttekening hierbij is dat we deze vraag alleen hebben gesteld aan de gemeenten die aangaven dit percentage te kunnen baseren op hun registratie. Dat waren 27 van de 81 respondenten.

Daarbij hebben we onderscheid gemaakt tussen de gemeenten die hebben geantwoord op basis van hun registratie en de totale groep.

Uit vergelijking van figuur 16 met figuur 15 concluderen we dat er bij de eerste selectie (de voorselectie) veel meer afvallers zijn dan bij de tweede selectie (aandeel van de formele aanvragen dat wordt afgewezen). Dat lijkt ook logisch, zeker als er al voorselectie heeft plaatsgevonden.

De eerste kanttekening bij deze cijfers is dat als gemeenten hier aangeven mensen te weigeren, dat zou kunnen betekenen dat ze bedoelen die te weigeren voor schuldregeling, maar intussen wel een hulpaanbod doen dat onder de brede definitie van schuldhulpverlening zou vallen. De tweede kanttekening is dat, ondanks de definities die we bij de enquête hebben meegegeven, we uit de uitkomsten van de enquête en de gesprekken met de gemeenten opmaken, dat terminologie in de antwoorden soms toch anders is gebruikt dan in de vragen was bedoeld.

#### *Uit de gesprekken met gemeenten*

In de verdiepende gesprekken in het kader van de casestudies geven gemeenten aan daadwerkelijk een brede toegang te willen realiseren en zo veel mogelijk mensen toe te laten, zelfs ook mensen die op formele gronden geweigerd zouden kunnen worden, zoals recidivisten of fraudeurs.

Gemeenten geven aan dat naast het belang van de hulpvrager ze daar zelf belang bij hebben. Voor recidivisten geldt bijvoorbeeld dat als je ze niet helpt, ze mogelijk later met meer en mogelijk ook andere problemen toch weer aankloppen en mogelijk dan alsnog duurdere zorg nodig hebben. Voor gevallen van fraude geldt hetzelfde motief. Daar komt ook bij dat het feit dat fraude is geconstateerd volgens de gemeenten lang niet in alle gevallen hoeft te betekenen dat er sprake is van kwade wil. Volgens de gemeenten is er bij de gevallen waar formeel fraude is gesignaleerd vaak sprake van onachtzaamheid en onwetendheid, en zijn er nogal wat vergrijpen die dermate 'licht van aard' zijn dat dat geen reden mag vormen om mensen uit te sluiten.

Meerdere gemeenten geven dan ook aan last te hebben gehad van de Fraudewet, die gemeenten voorschrijft strikt om te gaan met fraude. Naar hun zeggen dwingt de Fraudewet gemeenten om hulpvragers af te wijzen voor schuldregeling vanwege vermeende fraude, terwijl het in het belang van de hulpvrager en ook in het belang van de gemeente kan zijn om wel de gevraagde hulp te bieden. Ook de NVVK wijst op dit probleem. Kanttekening hierbij is dat gemeenten in deze gevallen wel schuldhulpverlening mogen bieden en ook een schuldregeling zouden kunnen treffen. De vraag is dus wel in welke mate het de Fraudewet zelf is die belemmerend werkt en in welke mate dit ligt aan de wijze waarop gemeenten met de wet omgaan. In het kader van dit onderzoek kunnen we die vraag in zijn algemeenheid niet beantwoorden. Wel geven gemeenten aan de Fraudewet van 2013 ervaren te hebben als een wet die hen tot een repressievere aanpak dwong door streng op te treden en hoge boetes op te leggen, die vervolgens weer moeilijk in te vorderen waren.

In reactie op de uitkomsten van het onderzoek ‘Huishoudens in de rode cijfers’ (Panteia, 2015), geven enkele gemeenten uit de casestudies aan dat ook als je als gemeente nauwelijks een drempel hanteert, het grootste deel van de groep met schulden toch buiten beeld blijft. De betreffende gemeenten die we spraken gaven aan het wel zorgelijk te vinden dat een grote groep buiten beeld blijft, omdat het kan zijn dat door het achterwege blijven van hulp problemen escaleren. Anderzijds moet er ook initiatief zijn van de kant van de schuldenaar zelf. Als je niet gevonden wilt worden, kan je dat als gemeente niet veranderen. Althans niet zonder hoge kosten te moeten maken voor een heel beperkt resultaat. Sommige gemeenten hadden ook de overweging dat ze hun inspanningen niet te veel willen richten op inwoners die het ook zelf zouden kunnen redden.

#### *Bijdrage van selectieve toegang aan meer gerichte schuldhulpverlening*

Onderdeel 2 van onderzoeksvraag 2c is of selectieve toegang heeft bijgedragen aan meer gerichte schuldhulpverlening. In de enquête hebben we deze vraag niet expliciet meegenomen. In de gesprekken in het kader van de casestudies geven de gemeenten aan dat zij bij het formuleren van een aanbod beter zijn gaan kijken naar de behoefte van de hulpvrager en naar de mogelijkheden. Een aantal van de door gemeenten gehanteerde criteria heeft ook betrekking op de passendheid of de haalbaarheid van de inzet van schuldhulpverlening. Ook geven gemeenten aan dat ze bij een vraag om schuldhulpverlening, als zij dat meer passend achten, een ander aanbod doen. De toepassing van betere screeningsinstrumenten levert volgens gemeenten ook een bijdrage aan meer gerichte schuldhulpverlening. Het antwoord op onderzoeksvraag 2c is dat selectieve toegang wel heeft bijgedragen, maar dat het maar één van de redenen is voor gemeenten om een zo gericht mogelijk aanbod te doen.

#### *Overige gesprekspartners over de toegang*

In gesprekken met kennisinstellingen en experts komen de volgende punten naar voren:

- Er is geen goed inzicht in de aantallen hulpvragers die tussen de hulpvraag en het doen van een aanbod afvallen. Cliëntenorganisaties vragen zich daarom af of de mensen met problemen wel voldoende de hulp krijgen die ze nodig hebben.
- De kennisinstellingen constateren dat de wijze waarop gemeenten omgaan met beschikkingen afbreuk doet aan de rechtsbescherming van mensen. Die is in de Awb wel vastgelegd maar wordt in de praktijk volgens hen niet goed geëffectueerd. De gemeenten die niet al direct na de hulpvraag beschikkingen afgeven, geven volgens hen onvoldoende ruimte aan de burger om de hulp die hij nodig heeft ook daadwerkelijk te claimen. Volgens de Awb moet de aanvrager van schuldhulpverlening, als die vindt dat hem of haar die hulp onthouden wordt, daar immers bezwaar tegen aan kunnen tekenen. Dus als gemeenten niet, of pas later in het proces (bijv. bij een aanvraag voor schuldregeling) een beschikking afgeven is het niet mogelijk om eerder in het proces bezwaar aan te tekenen.

- Sommige gesprekspartners zijn van mening dat gemeenten er uit capaciteitsoverwegingen ook belang bij kunnen hebben om mensen buiten de deur te houden.
- Afgezien van de formele toelating wijzen meerdere gesprekspartners, zoals een gemeentelijke ombudsman en cliëntenorganisaties, op wat zij aanduiden als ‘de afstand tussen systeem- en leefwereld’<sup>15</sup>. Doordat de systeemwereld er niet in slaagt om de aansluiting op de leefwereld goed te maken, vallen er mensen uit de boot. Niet omdat de gemeente (het systeem) daar doelbewust op stuur, maar door het onvermogen of de onkunde om de aansluiting goed te maken. In reactie hierop geeft een gemeente aan dat een zekere afstand onvermijdelijk is omdat schuldhulpverlening nu eenmaal ingebed is in een juridische werkelijkheid (toeslagenstelsel, beslagvrije voet, invordering e.d.). De aanbevelingen die daaraan gekoppeld worden is dat een goede vertaalslag van die systeemwereld naar de burger nodig is en dat verwachtingsmanagement richting de burger heel belangrijk is.
- Vanuit de kennisinstellingen is de aanbeveling om ten behoeve van versterking van de preventieve activiteiten aanknopingspunten te zoeken met belangrijke levensgebeurtenissen (zoals geboorte van een kind, sterfte in de directe familie, emigreren, werkloos worden, failliet gaan) te zoeken van belang zijn.

### *Beschikkingen*

Bijna alle gemeenten geven in de enquête aan een beschikking af te geven. In de enquête hebben we niet gevraagd op welk moment gemeenten die beschikking afgeven. Analyse van de enquêteresultaten en de verdiepende gesprekken in de casestudies hebben bevestigd dat gemeenten hierbij verschillende keuzes maken. De gemeenten die we hebben gesproken gaven aan dat het in hun geval, met een vrijwel onbeperkte toegang, averechts werkt om vroeg in het traject met beschikkingen te werken. Een beschikking wordt in hun ogen pas relevant bij doorverwijzing naar meer specifieke hulp zoals bijv. een schuldregeling. Hier komt bij dat met de wens meer aan preventie en vroegsignalering te willen doen gemeenten willen waken voor juridisering die bepaalde groepen ook meer zal afschrikken om zich juist in dit eerdere stadium te melden.

Het risico van onnodige juridisering is regelmatig door gemeenten genoemd. Kanttekening hierbij is dat er ook veel verschil lijkt te bestaan tussen gemeentelijke juristen over hoe om te gaan met beschikkingen en hoe die te vertalen naar brieven en formulieren. Daar wordt ook door gemeenten een positief effect van juridisering tegenover gezet, namelijk betere verantwoording en navolgbaarheid en rechtszekerheid voor betrokkenen.

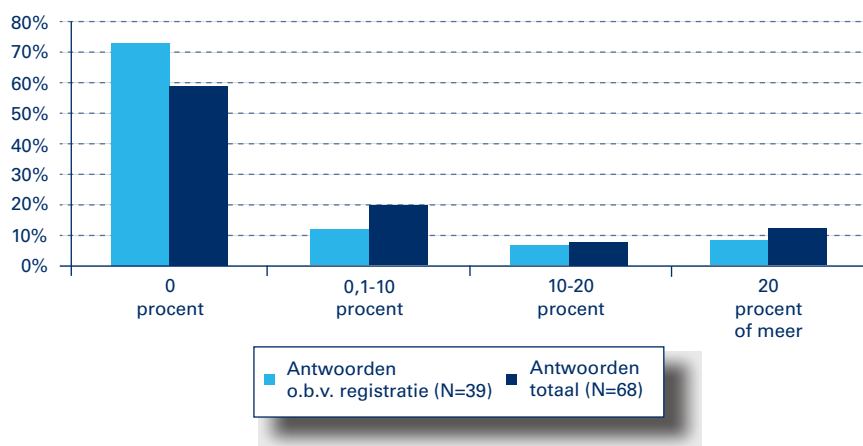
<sup>15</sup> *Wat in het kader van dit onderzoek met deze formulering werd bedoeld is de afstand die er kan ontstaan tussen enerzijds de bureaucratie en regels van gemeenten of andere overheden en anderzijds de leefwereld van de hulpvrager met alle veranderingen en dynamiek.*

### Bezwaar en beroep

De meeste gemeenten geven in de enquête aan dat zij hulpvragers informeren over de mogelijkheid van bezwaar (92%) en de mogelijkheid van beroep (96%).

Voor wat betreft bezwaar en beroep geven de gemeenten in de gesprekken aan dat die aantallen niet hoog zijn. Dat kan echter zowel betekenen dat burgers hun rechten niet kennen als dat ze geen bezwaar willen maken. De meest gebruikte manier van bezwaar maken lijkt 'stemmen met de voeten' oftewel wegblijven.

Figuur 17 laat zien dat een groot deel van de gemeenten (60 tot 70%) aangeeft dat er geen beroep is aangetekend. Anderen geven aan dat er wel beroep is aangetekend. Uitgaande van de antwoorden van gemeenten die dit registreren geldt voor ruim 10% een percentage beroep van 0 - 10%, voor ongeveer 7% een percentage van 10 - 20% en voor ongeveer 8% een percentage van 20% of meer.



Figuur 17: Aandeel van de in 2014 afgewezen verzoeken waartegen in beroep is gegaan

## 7.2 Conclusies

53% van de gemeenten geeft aan om na de hulpvraag bij de toegang naar schuldhulpverlening gebruik te maken van een voorselectie. Bij die voorselectie valt volgende de enquête gemiddeld een aanzienlijk percentage van ongeveer 50% af. Het percentage afvallers varieert aanzienlijk tussen gemeenten. Bij de formele aanvraag (na de voorselectie) valt een aanzienlijk lager percentage (gemiddeld tussen de 10 en 20%) af.

Het is heel lastig om op basis van de nu beschikbare cijfers grip te krijgen op de cliëntenstromen rond de toegang. Termen zoals schuldhulpverlening en schuldregeling worden door gemeenten door elkaar gebruikt, waardoor het beeld diffuus wordt. We kunnen op basis van de beschikbare cijfers niet vaststellen in hoeverre de afvallers wel een ander aanbod hebben gekregen. En wat op dit moment ook nog bijdraagt aan de onduidelijkheid over de toegang is dat de praktijk van de wijkteams nog in ontwikkeling is, waardoor er geen totaaloverzicht is over de verschillende stromen in de toegang.

Gemeenten zijn na de invoering van de Wgs meer criteria gaan gebruiken bij de selectie. Naast de in de Wgs genoemde criteria zoals recidive, fraude zelfstandig ondernemerschap of een geldige verblijfstitel, passen ze ook andersoortige criteria toe, zoals bijvoorbeeld motivatie. Het toepassen van meer criteria betekent niet automatisch dat er meer mensen afvallen.

Gemeenten geven zelf aan belang te hebben bij een ruimhartige toegang. Gemeenten geven aan dat ze zich daarom inspannen om zoveel mogelijk mensen een aanbod te doen en dat ook zo vroeg mogelijk te doen. Dat past in hun streven om escalatie van problemen zoveel mogelijk te voorkomen. We kunnen echter op basis van dit onderzoek niet uitsluiten dat de beperkingen in middelen en capaciteit waar veel gemeenten mee te maken hebben ook een beperkende rol kan hebben gespeeld bij de toelating tot schuldhulpverlening.

Deelvraag 1. In hoeverre heeft de Wgs geleid tot brede toegankelijkheid tot gemeentelijke schuldhulpverlening?

Zoals er over de mate waarin de brede toegang is gerealiseerd verschillende beelden zijn bij de verschillende partijen, geldt dat ook voor de vraag welke impact de Wgs daarop heeft. Op basis van de enquête, de interviews en de gesprekstafels stellen we vast dat gemeenten de impact van de Wgs op de brede toegang overwegend als positief beoordelen. De kennisinstellingen en cliëntenorganisaties hebben op basis van de omvang van de groep hulpvragers die op enig moment in het intakeproces voor schuldhulpverlening afvallen, de indruk dat veel gemeenten niet alleen meer criteria zijn gaan gebruiken bij de toelating tot schuldhulpverlening, maar dat ze die ook strenger zijn gaan toepassen. Op basis van dit onderzoek kunnen we daar geen uitsluitel over geven.



# 8. Integraliteit en gemeentelijke regie, inclusief preventie en nazorg

## 8.1 De actuele situatie

De Wgs benoemt integrale schuldhulpverlening waarbij gemeenten de regierol hebben als één van de elementen voor de kwaliteitsbodem. In de MvT is aangegeven dat de integrale schuldhulpverlening zo moet worden vormgegeven dat deze ook adequaat is voor groepen zoals dak- en thuislozen, ex-gedetineerden en licht verstandelijk gehandicapten.

In de bovenstaande onderzoeksvraag is aan de vraag over de wijze waarop de integraliteit wordt ingevuld ook gekoppeld hoe gemeenten preventie en nazorg invullen. De wet stelt op zich geen eisen aan hoe gemeenten preventie en nazorg vormgeven maar wel dat zij die elementen nader invullen.

### *Uitgangssituatie en tussenstand op basis van eerder onderzoek*

Het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (Lokaal en integraal, 2014) noemt drie aspecten van integraliteit. In de eerste plaats integraliteit in de keten, dat wil zeggen dat de stappen in de keten ‘van voorzorg tot en met nazorg’ en de samenwerking met de verschillende professionals en vrijwilligers in de gemeente zijn belegd. In de tweede plaats gaat het om verbindingen tussen schuldhulpverlening en andere beleidsvelden als armoedebeleid, het domein van werk en inkomen en het sociaal domein. In de derde plaats gaat het erom dat de toegang naar de benodigde ondersteuning op het juiste moment goed is geregeld. Het onderzoek geeft ook aan dat het invullen c.q. ontwikkelen van een integrale aanpak in 2014 geen eenvoudige opgave bleek te zijn voor gemeenten. De knelpunten die gemeenten ondervonden hadden vooral betrekking op het ‘eigen maken’ van nieuwe werkwijzen, tegenstrijdige belangen rondom de samenwerking met externe partijen en de onzekerheid die er op dat moment nog was over de invulling van de transitie binnen het sociale domein.

Het onderzoek van Bartels (Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid, september 2014) geeft aan dat tijdens dit onderzoek de helft van de gemeenten bij het voeren van het armoede- en schuldenbeleid een integrale werkwijze hanteerden, in die zin dat gemeenten verbindingen legden met andere gemeentelijke beleidsterreinen (vooral Welzijn/Wmo, Inkomen, Werk, Zorg en Jeugd) en samenwerken met andere partijen (naast andere interne beleidsafdelingen vooral welzijnsorganisaties). Ruim een derde van de gemeenten gaf op dat moment aan binnenkort ‘integraal werken’ te gaan implementeren in hun armoede- en schuldenbeleid.

Onderzoeksvraag 2d: In welke mate en op welke wijze bieden gemeenten integrale schuldhulpverlening, inclusief preventie en nazorg?

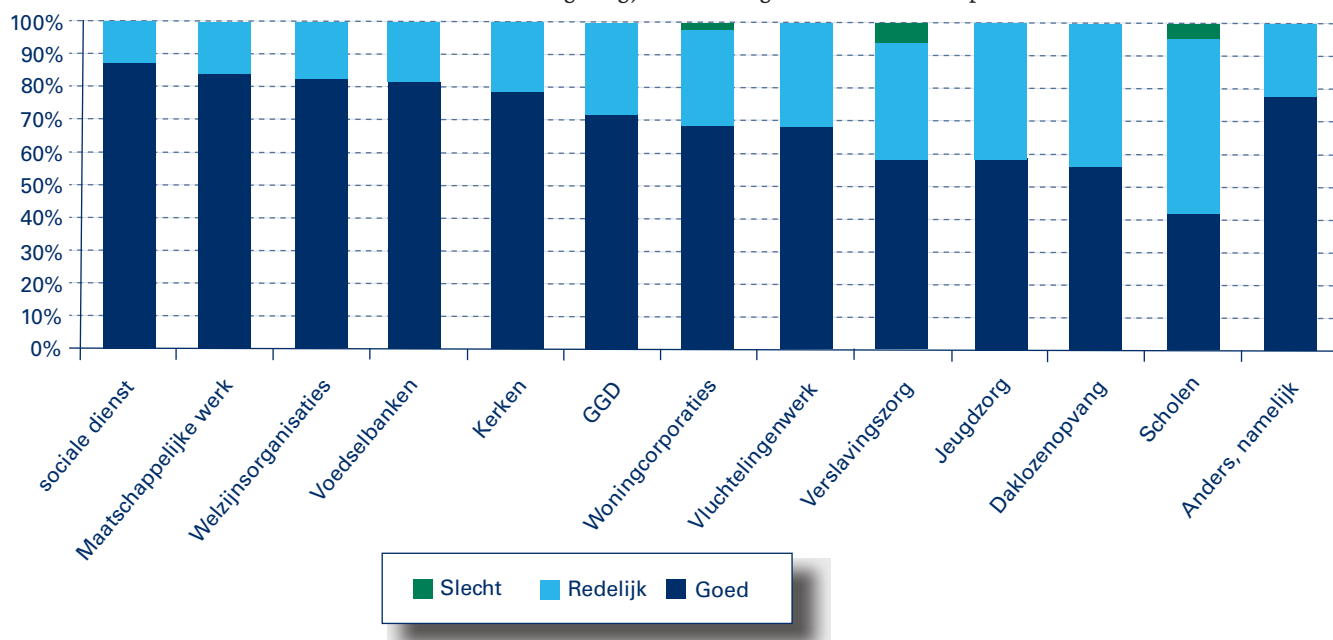
1. Hoe wordt daarbij de relatie met andere gemeentelijke taken, zoals maatschappelijke ondersteuning, wijkaanpak en huisvesting vormgegeven en waar ligt de regie?
2. Wat zijn de gevolgen hiervan voor schuldenaren, schuldeisers en het brede gemeentelijke instrumentarium?

Zoals aangegeven in hoofdstuk 4.5 gaf het onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen (Stand van zaken uitvoeringspraktijk, 2011) aan dat op dat moment bijna de helft van de inwoners van Nederland (47 procent) in een gemeente woonde die grotendeels integrale schuldhulpverlening bood. Voor zo'n 46 procent van gemeenten was volgens het onderzoek de integrale schuldhulpverlening 'redelijk geregeld'. Bij 11 procent van de gemeenten was nog nauwelijks sprake van integrale schuldhulpverlening, het ging dan om kleine en middelgrote gemeenten.

#### *Samenwerking met andere partijen en regie toegenomen*

Het overgrote deel (89%) van de gemeenten geeft in de enquête aan samen te werken met partners om de schuldenproblematiek breed en integraal aan te kunnen pakken. En het overgrote deel daarvan (92%) geeft aan dat de samenwerking is geïntensiveerd in de afgelopen jaren. Het vaakst wordt samengewerkt met woningcorporaties, maatschappelijk werk en de sociale dienst. Deze worden op enige afstand gevolgd door de diverse welzijns- en vrijwilligersorganisaties en diverse typen zorginstellingen.

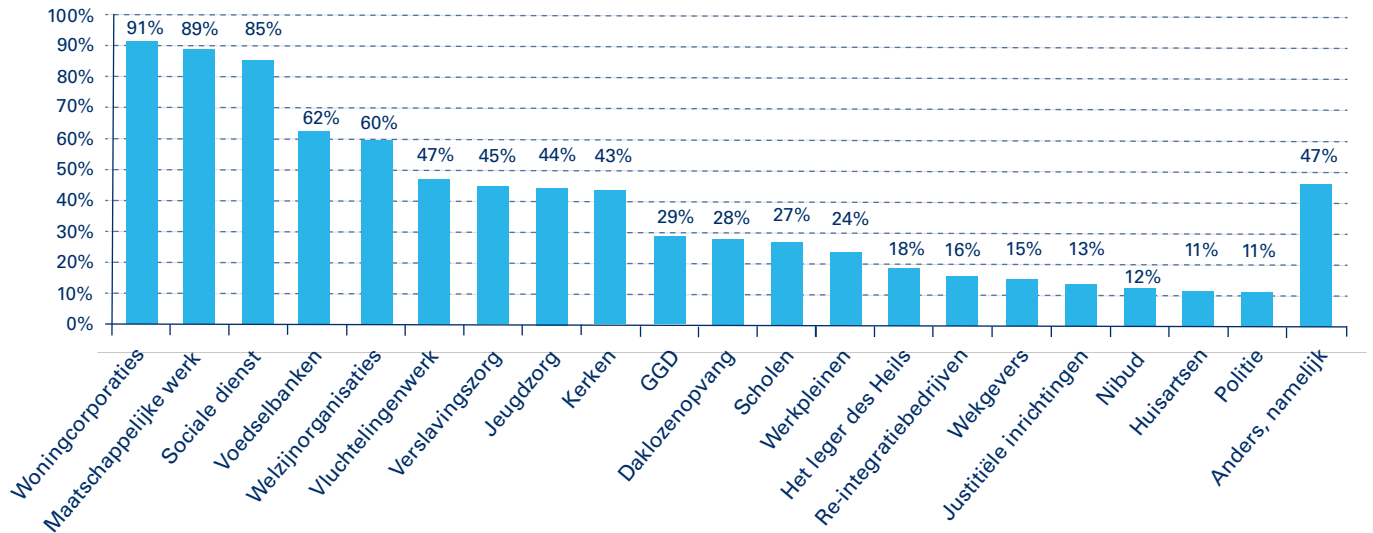
Deze samenwerkingsverbanden worden door gemeenten over het algemeen positief beoordeeld. Wat opvalt in figuur 18 is dat de samenwerking met scholen relatief het minst positief wordt beoordeeld, en dat ook de samenwerking met instanties die gericht zijn op zorgbehoevende doelgroepen (daklozenopvang, jeugdzorg en verslavingszorg) over het algemeen als minder positief wordt ervaren.



*Figuur 18: Hoe beoordeelt u de samenwerking met deze instantie? (N=74)*

Uit de enquête blijkt verder dat 97% van de gemeenten de eigen regievoering als redelijk of goed beoordeelt. En ruim 60% van de gemeenten geeft aan dat die regie in de afgelopen jaren is toegenomen.

Bij de uitvoering van het armoede- en schuldenbeleid wordt met een groot aantal externe partijen samengewerkt. De top zeven van samenwerkingspartners bestaat uit woningcorporaties, maatschappelijk werk, sociale dienst<sup>16</sup>, voedselbanken, welzijnsorganisaties, vluchtelingenwerk en verslavingszorg. Het totaal aantal partijen met wie volgens de gemeenten wordt samengewerkt is echter een stuk groter zoals te zien is in figuur 19.



Figuur 19: Met welke instanties werkt u in het kader van schuldhulpverlening samen? (N=74)

Uit de enquête blijkt dat de regievoering niet overal even gemakkelijk gaat. Kijkend naar het oordeel over de regievoering wordt die het meest positief beoordeeld waar het gaat om partijen die het meest binnen de invloedssfeer van de gemeenten liggen, zoals sociale dienst en welzijnsorganisaties. Moeilijker is het bij instellingen die op een grotere afstand staan of autonoom zijn, zoals scholen of verslavingszorg. Bij de vraag met welke partijen de gemeente concrete afspraken heeft, staan de corporaties in de enquête op nummer één.

Uit de interviews met gemeenten kwam naar voren dat gemeenten in de afgelopen jaren veel meer tijd en energie zijn gaan steken in het opzoeken van ketenpartners. Er zijn vele voorbeelden van de vormen en de intensiteit hoe gemeenten dat aanpakken, van ontbijtsessies tot het structureel delen van informatie.

<sup>16</sup> De sociale dienst maakt deel uit van de gemeente maar wordt in de enquête vaak toch aangekruist als externe partij.

### *Regievoering blijft nog een uitdaging*

Uit de gesprekken en bijeenkomst in het kader van dit onderzoek blijkt de regievoering nog wel een flinke uitdaging te zijn. Het gaat om veel betrokken aanbieders en andere partijen (zoals wijkorganisaties en vrijwilligersorganisaties). De aard van de relatie die gemeenten onderhouden met al die partijen is heel verschillend en dat maakt dat je als gemeente je aanpak moet afstemmen op al die partijen. Het vergt veel gerichte aandacht en energie om partijen met verschillende maatschappelijke doelstellingen, verschillen in belangen en eigen werkwijzen en cultuur op één lijn te krijgen rond de aanpak van problematische schulden. Dat geldt ook voor het werken met vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties. De variëteit en diversiteit binnen de verschillende netwerken is groot. Gemeenten die actief proberen te sturen op die netwerken staan voor de opgave om structuur en lijn te brengen in die veelheid van organisaties, met even zo veel meningen en invalshoeken. De vraag waar gemeenten nog mee worstelen is hoe je dat structureert en hoe je kan zorgen dat al die partijen dezelfde kant op werken.

Uit de enquête, de verdiepende gesprekken in de casestudies en uit het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (Lokaal en integraal, 2014) komt het beeld naar voren dat gemeenten de afgelopen jaren actief bezig zijn geweest de schuldhulpverlening af te stemmen op het andere hulpaanbod binnen het sociaal domein en dat daarmee ook stappen vooruit zijn gemaakt. De gemeenten geven in de verdiepende gesprekken aan ook goede redenen te hebben om dat te doen omdat schuldenproblemen vaak voorkomen in combinatie met andere problemen en omdat schuldenproblemen ook een indicator kunnen zijn dat er meer aan de hand is.

### *Verbinding met de wijkteams*

Gemeenten geven de verbinding met de wijkteams op verschillende manieren vorm. Soms door schuldhulpverleners op te nemen in de wijkteams, soms door verbindingsschakels. De verbinding met de wijkaanpak is een heel belangrijk punt omdat als gevolg van de decentralisaties het overgrote deel van de gemeenten is gaan werken met een vorm van wijkaanpak en met enige vorm van sociale wijkteams op het terrein van Jeugd, Participatie en Maatschappelijke Ondersteuning. De moeilijkheid daarbij is dat de vaak generalistische benadering van de wijkteams goed gekoppeld moet worden aan de meer specifieke benadering van de schuldhulpverlening. We zien hier bewegingen van twee kanten ten aanzien van integraliteit die samen moeten komen:

- de integraliteit in het sociale domein als gevolg van de decentralisaties
- de integraliteit vanuit de aanpak van armoede en schuldhulpverlening met alle betrokken partijen.

Uit de gesprekken met experts en de verdiepende gesprekken met gemeenten komt naar voren dat er hard aan gewerkt wordt om die aansluiting goed te krijgen. Daarbij zeggen gemeenten ook aandacht te besteden aan schuldhulpverlenings-specifieke opleiding en training van de professionals in de wijkteams.

Over de wisselwerking tussen de wijkteams en schuldhulpverlening zijn tegenstrijdige geluiden te beluisteren. Enerzijds blijkt uit de verdiepende casestudies bij gemeenten dat de wijkteams zorgen voor een toename van aanmeldingen, vooral van inwoners die niet eerder op het netvlies stonden van de schuldhulpverlener. Uit interviews met kennisinstellingen en met cliëntenorganisaties kwam naar voren dat er bij andere gemeenten sprake is van een afname van aanmeldingen bij schuldhulpverlening door wijkteams, doordat die mensen met financiële problematiek te lang bij zich zouden houden.

Bij de andere betrokken partijen zoals vrijwilligersorganisaties en koepelorganisaties is er ook commentaar op de mate waarin gemeenten er in slagen om integraal te werken. Zij constateren, ondanks de doelstellingen van gemeenten om integraal te werken, nog regelmatig verkokering in het aanbod, waardoor verbindingen tussen schuldhulpverlening en andere beleidsvelden niet goed genoeg tot stand komen.

#### *Schuldhulpverlening aan kwetsbare groepen vergt integraliteit in de aanpak*

Cliëntenorganisaties wijzen erop dat bij kwetsbare groepen zoals mensen met psychische problemen, daklozen, de LVG-groep en de Wajong-groep er heel vaak sprake is van schuldenproblematiek. Het gebrek aan zelfredzaamheid bij die groepen is vaak een oorzaak van het ontstaan van schulden en is daarnaast ook een obstakel om problematische schulden op te lossen.

Ook uit de nulmeting van de inspectie in 2011 bleek dat met name 75-plussers, chronisch zieken, Wajongers kwetsbare doelgroepen zijn.

Door het geprotocolleerde karakter van de reguliere gemeentelijke schuldhulpverlening komen deze kwetsbare mensen moeilijk binnen bij schuldregeling en ze vallen vervolgens vaak uit omdat ze niet goed in staat zijn zich aan de protocollen te houden. Daarom is bij het bedienen van deze doelgroepen een integrale en methodisch goede aanpak nodig. Die is op dit moment bij veel gemeenten nog niet aanwezig. Er wel goede praktijkvoorbeelden van een specifieke aanpak voor deze groepen, zoals de Tussenvoorziening in Utrecht<sup>17</sup>.

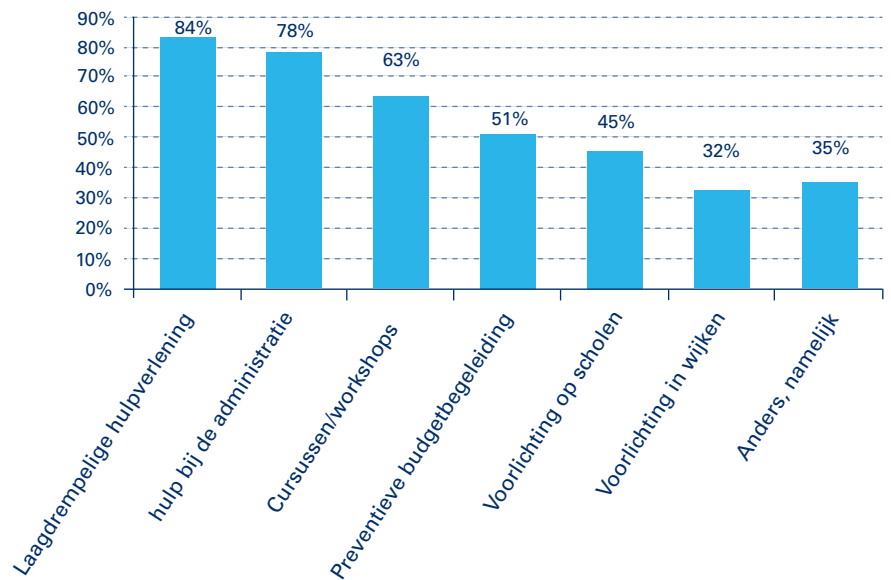
<sup>17</sup> De Tussenvoorziening biedt opvang, woon- en financiële begeleiding aan mensen die in een kwetsbare situatie verkeren. De begeleiding is gericht op verbetering van de woon- en leefsituatie en het voorkomen van terugval. Veel gemeenten zijn ook nog op zoek naar dit soort oplossingen.

### *Samenhang schuldhulpverlening met andere dienstverlening door de overheid*

Verschillende gesprekspartners, zoals een gemeentelijke ombudsman en cliëntenorganisaties, geven aan dat de gemeente zelf niet voldoet aan wat ze wel van de burger vraagt: gebruik maken van het eigen netwerk. De inkomens- en uitgavenstromen binnen gemeenten lopen veelal gescheiden van elkaar. De beheersing van budgetten zou integraal moeten zijn, maar is dat in de praktijk vaak niet. Je kan volgens vrijwilligersorganisaties vaak van tevoren zien aankomen wie er in de knel komt.

### *Preventie*

In de enquête geven alle gemeenten aan maatregelen te hebben gericht op preventie. In figuur 20 is aangegeven wat ze daaronder verstaan. Desgevraagd gaven alle gemeenten aan dat ze beleid hebben op het gebied van preventie. In de meeste gevallen betrof dit laagdrempelige hulpverlening, begeleiding, cursussen en voorlichting.



*Figuur 20: Welke maatregelen voert u uit in het kader van preventie? (N=84)*

Het beeld van het toenemende aanbod van preventie wordt bevestigd door het recente onderzoek van de Inspectie SZW (Het gebruik van methoden van vroegsignalering problematische schulden door gemeenten, 2016). Vroegsignalering is één van de vormen van preventie.

De Inspectie spreekt van vroegsignalering als een gemeente gerichte acties onderneemt om in contact te komen met burgers met (dreigende) problematische schulden. Deze acties kunnen bestaan uit het acteren op een risicoanalyse waarbij specifieke risicogroepen worden geïdentificeerd en/of uit het acteren op afspraken met bedrijven en instellingen over het signaleren van (dreigende) problematische schuldsituaties.

Uit het onderzoek komt naar voren dat vrijwel alle gemeenten in Nederland op enige wijze methoden van vroegsignalering van burgers met (dreigende) problematische schulden toepassen. Gemeenten realiseren zich dat vroegsignalering een investering vraagt, maar dat het een kostenbesparing kan zijn op lange termijn. Veel gemeenten zijn volgens het onderzoek positief over de mogelijkheden die het sociale wijkteam kan bieden wat betreft vroegsignalering, maar geven ook aan dat de werkwijze nog in ontwikkeling is.

De beschikbare capaciteit en het daardoor moeten stellen van prioriteiten wordt door gemeenten genoemd als belemmering om afspraken te maken met meer externe ketenpartners dan waar ze nu afspraken mee hebben. Privacyaspecten worden niet door alle gemeenten als een belemmering ervaren.

Een manier om met privacyaspecten om te gaan, is de burger vooraf toestemming te vragen om gegevens door te geven.

Tot slot geeft het onderzoek aan dat, met de huidige manier van registreren van signalen, nog niet is aan te geven wat met de ingezette methoden van vroegsignalering bereikt wordt.

Samenwerking met ketenpartners is een belangrijk aspect van vroegsignalering en deze samenwerking wordt dan ook geregeld genoemd in beleidsstukken. De meest genoemde ketenpartners zijn woningbouwverenigingen, energieleveranciers en de ziektekostenverzekeraars.

Volgens het onderzoek van de Inspectie zijn gemeenten positief over de mogelijkheden die het sociale wijkteam kan bieden wat betreft vroegsignalering. Zij geven daarbij aan dat door het in beschouwing nemen van verschillende leefgebieden het voor het sociale team mogelijk is om problemen meer integraal op te lossen. Als het voorportaal van de schuldhulpverlening buiten het sociale team ligt, geven de medewerkers uit het sociale team signalen door aan het voorportaal of ze verwijzen burgers met financiële problematiek ernaar door. Een aandachtspunt bij preventie is dat voor gemeenten geldt dat geldgebrek vaak leidt tot kortetermijnoplossingen. Krapte in het budget voor schuldhulpverlening kan tot gevolg hebben dat er sprake is van onderinvestering in preventie.

### Nazorg en duurzaamheid

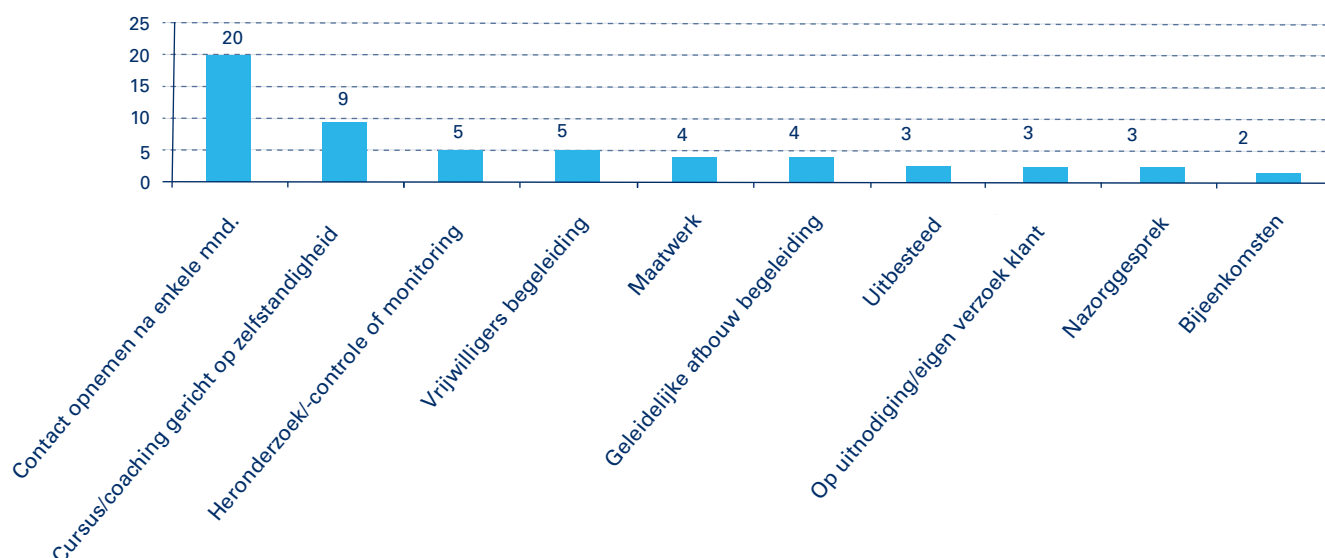
Het rapport 'Duurzaamheid schuldentrajecten' (SEO, 2015) schetst het volgende beeld van de recidive van mensen die een schuldregelingstraject hebben doorlopen (minnelijk of wettelijk).

Vier jaar na beëindiging van een schuldregelingstraject (minnelijk of wettelijk) heeft 9 tot 15% één of meerdere nieuwe kredieten afgesloten. Het onderzoek laat zien dat degenen met een Wsnp-traject minder vaak een nieuw krediet afgesloten dan degenen met een minnelijk traject. Dit komt vermoedelijk doordat na een Wsnp-traject schulden langer open blijven staan in de BKR-registratie, waardoor zij moeilijker een nieuw krediet kunnen afsluiten.

Na beëindiging van een traject heeft vier jaar later 4 tot 6% weer een betalingsachterstand op een nieuw afgesloten krediet en 10 tot 14% een betalingsachterstand op de zorgverzekering.

Bij minnelijke schuldbemiddelingstrajecten wordt tijdens het traject vaak budgetbeheer ingezet. De financiële administratie wordt dan overgenomen door een budgetbeheerder. Deze dienstverlening blijkt volgens het onderzoek van SEO effectief te zijn: het voorkomt terugval in schulden. Hierdoor vallen mensen na een schuldbemiddelingstraject minder vaak terug in de schulden dan na een Wsnp-traject of een saneringskrediet.

Ruim twee derde van de gemeenten geeft in de enquête aan op nazorg gerichte activiteiten uit te voeren. De aard van die activiteiten loopt sterk uiteen. In figuur 21 is te zien dat als concrete invulling van die nazorg verreweg het vaakst genoemd wordt dat men enkele maanden na afloop van de hulpverlening contact opneemt om 'de vinger aan de pols te houden'. Daarnaast worden regelmatig cursussen genoemd die gericht zijn op zelfstandigheid, evenals begeleiding.



Figuur 21: Welke activiteiten voert u uit op het gebied van nazorg? (Open vraag, antwoorden gehercodeerd)



De opgave van gemeenten in de enquête dat zij vaak nazorg aanbieden, werd nog niet bevestigd door eerder onderzoek. Het Verwey-Jonker Instituut gaf in het onderzoek Lokaal en Integraal (2014) aan dat gemeenten nazorg toen nog omschreven als de 'zwakke schakel' in de keten van schuldhulpverlening. Het ontbrak volgens dat onderzoek bij gemeenten op dat moment nog aan budget en goede ideeën. Gemeenten gaven ook toen al aan te beseffen dat goede nazorg op termijn de terugval en recidive kan voorkomen.

De uitkomst van de enquête lijkt erop te wijzen dat de inzet op nazorg is verhoogd. Toch werd die verhoging in de gesprekken met gemeenten en met deskundigen ook gerelativeerd. In de gesprekken binnen de casestudies gaven de gemeenten zelf aan dat zij het belang ervan inzien, maar ook nog steeds zoekende zijn naar een goede en haalbare nazorgaanpak. Dat laatste wordt bevestigd door de gesprekspartners van de kennisinstellingen en de vrijwilligersorganisaties. Nazorg krijgt met name in de ogen van de kennisinstellingen en in de ogen van vrijwilligersorganisaties te weinig prioriteit.

Kennisinstellingen wijzen erop dat, juist als schulden zijn opgelost, de burger meer open zou staan om gedrag aan te passen. En dat zou recidive kunnen verminderen. Cliëntenorganisaties geven aan dat voor de niet redzame groep nazorg in de vorm van langdurige begeleiding nodig is.

## 8.2 Conclusies

- Gemeenten hebben vooruitgang geboekt op de integraliteit van het schuldhulpverleningsaanbod. Er is de voorbije jaren meer samenhang aangebracht, zowel binnen het pakket schuldhulpverlening als tussen schuldhulpverlening en ander hulpaanbod binnen gemeenten. Het streven naar integraliteit sluit nauw aan op de wijze waarop gemeenten hun nieuwe gedecentraliseerde taken willen oppakken en de wijkteams spelen daarbij een belangrijke rol.
- Ten aanzien van de regierol geven de gemeenten in de enquête aan dat ze sinds 2012 met meer partijen samenwerken en dat die samenwerking over het geheel genomen is geïntensiveerd. Gemeenten hebben mede als gevolg van de Wgs meer taken naar zich toe getrokken en sturen strakker op taken die ze uitbesteden. Het verder versterken van hun regierol zien gemeenten als één van de belangrijke opgaven voor de komende jaren.
- Op het punt van de inzet van preventie en vroegsignalering hebben gemeenten aanzienlijk meer activiteiten ontplooid. Voor de nazorg geldt dat de meeste gemeenten aangeven nazorg uit te voeren. Wat zij onder nazorg verstaan is wel vaak verschillend en gemeenten geven zelf ook aan dat de invulling van nazorg nog in ontwikkeling is.
- Ook voor het meer preventief werken geldt dat gemeenten over de volle breedte daarop inzetten.

- Vanuit de niet gemeentelijke partners wordt aangegeven dat er bij gemeenten regelmatig nog sprake is van meer verkokering dan je op grond van de ambities om integraler te werken van die gemeenten zou verwachten.
- Onze conclusie is dat de integraliteit ten opzichte van 2012 is toegenomen en dat de Wgs aan beide een positieve bijdrage heeft geleverd. Ook voor de regievoering geldt dat die is toegenomen en dat de Wgs daaraan een positieve bijdrage heeft geleverd (dit is tevens het antwoord op deelvraag 3: In hoeverre heeft de Wgs geleid tot het realiseren van integrale gemeentelijke schuldhelpverlening?)

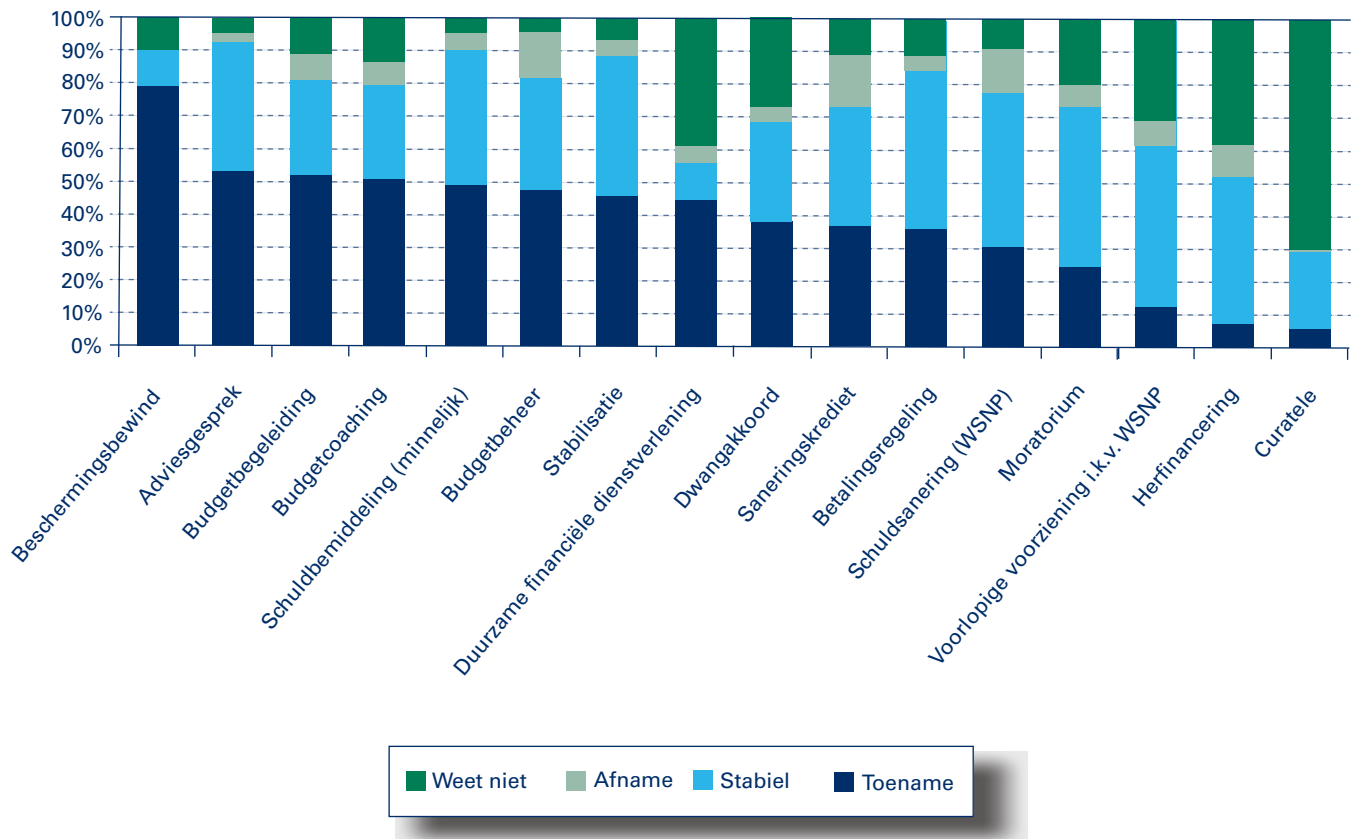
# 9. De breedte van het pakket

## 9.1 De actuele situatie

Een belangrijke verschuiving ten opzichte van 2012 is het feit dat gemeenten een groter deel van de uitvoering naar zich toe trekken. Het Verwey-Jonker Instituut (Lokaal en Integraal, 2014) wijst op de trend dat gemeenten de regie op de uitvoering van de schuldhulpverlening sinds de invoering van de Wgs strakker in handen willen hebben. Dit blijkt uit de verschuiving naar het zelf willen verrichten van de uitvoering, of in elk geval de screening, selectie en doorverwijzing.

Onderzoeksvraag 2a: In welke mate bieden gemeenten schuldhulpverlening, uitgesplitst naar verschillende vormen van dienstverlening?

Figuur 22 geeft aan waar volgens de enquête onder de gemeenten de belangrijkste verschuivingen in het pakket zijn opgetreden.



Figuur 22: Hoe heeft naar uw inschatting de inzet van onderstaande producten in uw gemeente zich in de afgelopen 3 jaar ontwikkeld? (Categorie 'Niet van toepassing' buiten beschouwing gelaten.) (N=68)

De sterkste toename blijkt zich te hebben voorgedaan bij doorverwijzing naar beschermingsbewind, bij adviesgesprekken, budgetbegeleiding of -coaching, schuldbemiddeling, budgetbeheer en stabilisatie. Gemeenten kunnen ook zelf doorverwijzen naar beschermingsbewind, maar meestal zijn het zorginstellingen, maatschappelijk werk, cliënten of hun familie.

De verdiepende gesprekken met gemeenten bevestigen dat zij vanaf 2012 daadwerkelijk een breder pakket zijn gaan aanbieden. Gemeenten die taken hadden uitbesteed, bijv. bij een kredietbank of een andere uitvoeringsorganisatie, geven aan dat zij meer taken naar zich toe trekken.

Gemeenten zijn daarnaast ook vanuit de transformatiegedachte die voortkomt uit de decentralisaties bezig om lichtere middelen in te zetten en ze spannen zich in om problemen vroeger te signaleren, en door er vroeger bij te zijn escalatie van problemen te voorkomen. Dat hangt ook samen met het streven van gemeenten om 'eigen kracht van burgers' meer te benutten. Daarbij wordt niet in de eerste plaats gekeken naar waar iemand recht op heeft, maar naar waar behoefte aan is en wat iemand daarbij zelf kan doen of uit het eigen netwerk kan halen.

Vanuit die ontwikkeling zien we ook dat er meer vormen van voorlichting, advies, training of hulp worden ingezet. Gemeenten zijn bezig met het experimenteren met manieren om burgers actief te krijgen, vrijwilligers in te zetten en samen te werken met de verschillende partijen die actief zijn in de wijk, zoals scholen, sociale ondernemers en religieuze instellingen.

Een voorbeeld van de inzet van een licht instrument zijn zogenaamde budgetgroepen. Daarbij faciliteert de gemeente dat mensen groepsgewijs met elkaar over financiële vraagstukken van gedachten wisselen, elkaar tips geven etc. Daarbij ontstaat er een wisselwerking tussen mensen die hun zaken financieel op orde kunnen hebben, maar toch uitwisseling zoeken en mensen die daadwerkelijk in de financiële problemen zitten.

Bij de diagnose worden door gemeenten nieuw ontwikkelde instrumenten ingezet, die zich richten op een diagnose, zoals Mesis en Traject 51. Deze diagnose-instrumenten bevatten wetenschappelijk onderbouwde vragenlijsten waarmee de gemeente al tijdens de aanvraagprocedure goed zicht kan krijgen op waar de schuldenaar staat, wat zijn of haar mogelijkheden zijn en welke ondersteuning eventueel bij hem of haar past.

#### *Verschuiving van schuldregelen naar stabilisatie*

De jaarcijfers 2014 van NVVK geven aan dat de inzet in relatieve zin is verschoven van het regelen van schulden naar het stabiliseren van schulden. Het aantal schuldregelingen in absolute zin is ongeveer gelijk gebleven. Het aantal stabilisaties ten opzichte van het totaal is toegenomen. De verklaring daarvoor is tweeledig: niet alle schulden zijn regelbaar (schulden worden complexer, vaak ontbreekt voldoende inkomen); stabilisatie gaat steeds vaker vooraf aan het regelen van schulden.

#### *Over de toename van beschermingsbewind*

Het gaat bij beschermingsbewind om hulpverlening waarbij voor de meest kwetsbare groep inwoners via de rechter de noodzakelijke ondersteuning wordt geregeld. Het 'Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden' (Bureau Bartels, 2015) geeft aan dat er in de afgelopen jaren sprake was van een sterke stijging van het aantal (toegewezen) aanvragen voor beschermingsbewind. Doordat in een

belangrijk deel van de gevallen (ongeveer twee derde) een beroep wordt gedaan op de gemeentelijke voorziening voor bijzondere bijstand, zijn de gemeenten in de achterliggende periode geconfronteerd met een sterke kostenstijging voor beschermingsbewind.

Stimulansz had eerder becijferd dat het aantal aanvragen in de periode 2010-2013 met minimaal 66% was gestegen (Stimulansz, Beschermingsbewind, kwantitatief onderzoek naar ontwikkelingen en kosten voor gemeenten, mei 2014).

Een van de oorzaken van de sterke groei van beschermingsbewind lijkt te liggen bij de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap die in 2013 van kracht werd. Deels betrof deze wet codificering van bestaand beleid doordat de gronden waarop beschermingsbewind ingezet kan worden, werden verruimd met 'problematische schulden' en 'verkwisting'.

Gemeenten bevestigen de sterke groei van beschermingsbewind, zowel in de enquête als in de gesprekken. Gemeenten zijn in het algemeen niet blij met deze groei. Dat heeft voor een deel te maken met bovengenoemde financiële aspecten. Voor een ander deel is van belang dat de inzet van beschermingsbewind zich grotendeels aan de gemeentelijke regie en sturing onttrekt. Wat het lastig maakt voor gemeenten is dat zij hierbij niet zelf 'het verkeer regelen' maar afhankelijk zijn van rechterlijke uitspraken. In de praktijk komen wel combinaties voor van beschermingsbewind met gemeentelijke schuldhulpverlening, en gemeenten kunnen ook zelf doorverwijzen naar beschermingsbewind. Gemeenten kunnen echter de inzet van beschermingsbewind niet zelf afwegen tegen de mogelijke inzet van andere instrumenten. Gemeenten vragen zich af of, waar nu beschermingsbewind wordt ingezet, mogelijk beter een ander instrument (bijv. budgetbeer of budgetcoaching) uit het palet van de gemeentelijke schuldhulpverlening ingezet had kunnen worden. Beschermingsbewind wordt volgens gemeenten vaak ingezet als stabilisatie bij schulden, maar gemeenten zien het als beperking dat vervolgens niet of nauwelijks doorgeleiding plaatsvindt naar schuldregeling en in de ogen van gemeenten draagt beschermingsbewind ook vaak niet bij aan financiële zelfredzaamheid.

De analyse door Bureau Bartels van individuele cases met problematische schulden bevestigt dat gemeenten maar in beperkte mate (direct) betrokken zijn in het traject voorafgaande aan beschermingsbewind. Zorginstellingen en maatschappelijk werk zijn de hoofddoorverwijzers, vervolgens gemeenten en daarna cliënten of hun familie. Zorginstellingen en cliënten zelf en/of hun familie blijken vooral het eerste contact richting beschermingsbewind te hebben gelegd. Het onderzoek bevestigt dat aanvragen voor onderbewindstelling, en het hiermee gepaard gaande beroep op bijzondere bijstand, iets is dat gemeenten 'overkomt'. Het ontbreken van contact voorafgaande aan de onderbewindstelling wordt volgens het onderzoek van Bureau Bartels door een aanzienlijk deel van de gemeentelijke beleidsmedewerkers als een 'gemiste kans' ervaren.

In de interviews met gemeenten is naar voren gebracht dat de introductie van de nieuwe wettelijke grondslag 'problematische schulden en/of verkwisting' heeft geleid tot meer 'lichtere' gevallen die voorheen niet bij beschermingsbewind terechtkwamen. Het rapport van Bureau Bartels geeft aan dat, mocht hiervan sprake zijn, dit toch geen grote aanzuigende werking heeft gehad. Het aandeel onderbewindgestelden met uitsluitend problematische schulden en/of verkwisting (zonder dat andere onderzochte toestanden van toepassing waren) is tussen 2013 en 2014 slechts licht toegenomen (van 19% naar 21%). Dit duidt er volgens het onderzoek op dat de wetwijziging – en daarmee de introductie van bovenstaande grondslag – veel meer een formalisering van de bestaande praktijk is geweest.

De aanbevelingen uit het rapport richten zich deels op het voorkomen van de noodzaak van bewindvoering door preventieve activiteiten en deels op het verbeteren van het samenspel tussen gemeenten en bewindvoerders.

### *Vrijwilligers*

Op de vraag of de mate waarin de gemeente vrijwilligers inzet in de uitvoering van de schuldhulpverlening in de afgelopen drie jaar is toegenomen, antwoordt 66% dat dit het geval is.

Het onderzoek 'Lokaal en Integraal' (Verwey-Jonker Instituut, 2014) geeft aan dat gemeenten erg positief zijn over de samenwerking met vrijwilligersorganisaties. Veelal gaat het om taken aan de voorkant van het traject. Gemeenten kiezen ervoor om mensen eerst naar een vorm van budgetbegeleiding te leiden, in de verwachting dat deze ondersteuning voldoende is om oplossingen voor de schuldenproblematiek te vinden. Ook verwachten gemeenten op deze manier de financiële zelfredzaamheid te bevorderen. Er zijn gemeenten die ook begeleidingstaken tijdens de bemiddeling en/of bij de nazorg bij vrijwilligers beleggen.

### *Match tussen instrumenten en hulpvrager*

Vrijwilligersorganisaties geven over de inzet van instrumenten aan dat in hun beleving de match tussen cliënt en aanbod lang niet altijd optimaal is en dat op dat punt nog veel is te winnen. Door de vertrouwensband die vrijwilligers vaak opbouwen met hulpvragers, krijgen zij ook te horen hoe hun cliënten de gemeentelijke schuldhulpverlening en de begeleiding ervaren. In sommige gesprekken gaven de vertegenwoordigers van de vrijwilligersorganisaties aan dat zij bij hun pogingen om hun cliënt de weg te wijzen binnen de gemeente ook zelf tegen barrières aanlopen waar hun cliënten over klagen. Een gemeentelijke ombudsman wijst op te veel en soms tegenstrijdige petten van gemeenten (regisseur, schuldeiser, schuldhulpverlener, budgetbeheerder, inkomensverstrekker). De rol als regisseur kan in zijn ogen juist sterker zijn als je zelf niet alle uitvoering doet.

### *Schuldeisers missen overzicht over de gemeentelijke schuldhulpverlening*

Veel schuldeisers hebben sowieso vaak moeite te overzien en te begrijpen hoe gemeenten werken. Voor hen is het lang niet altijd zichtbaar dat en hoe verbindingen in het aanbod worden gelegd. Het werken volgens standaardafspraken levert volgens de MvT bij de Wgs een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen van schuldeisers in de gemeentelijke schuldhulpverlening. Omdat er in de schuldhulpverlening maatwerk nodig is voor schuldenaren, spreekt de MvT van 'gestandaardiseerd maatwerk'. We constateren dat gemeenten bij de mate van standaardisering richting schuldeisers wel stappen vooruit hebben gemaakt, maar volgens schuldeisers en koepelorganisaties moeten gemeenten hier nog veel meer aan doen. Het totale beeld van de uitvoering is voor hen erg versnipperd en ze missen bij veel gemeenten nog een minimale mate van standaardisatie die nodig is voor efficiënte samenwerking op het terrein van gegevensuitwisseling in het kader van vroegsignalering.

## **9.2 Conclusies**

- Gemeenten bieden een breder pakket schuldhulpverleningsinstrumenten aan dan in 2012 en zij hebben, vooral in de diagnosefase, meer taken naar zich toe getrokken. Gemeenten voeren daarmee meer onderdelen van de gemeentelijke schuldhulpverlening zelf uit en in vergelijking met 2012 hebben ze een aanvullend eigen aanbod ontwikkeld van (lichtere) instrumenten die in een eerder stadium kunnen worden aangeboden.
- Op het punt van de inzet van preventie en vroegsignalering hebben gemeenten aanzienlijk meer activiteiten ontplooid. Voor nazorg geldt dat die wel meer aandacht heeft gekregen van gemeenten, maar dat de concrete invulling ervan nog niet goed ontwikkeld is.
- Bij de diagnose worden door gemeenten nieuw ontwikkelde instrumenten ingezet, die zich richten op een diagnose, zoals Mesis en Traject 51.
- Het aandeel van de schuldregelingen in het aanbod is volgens de cijfers van NVVK landelijk gezien relatief stabiel gebleven terwijl het aantal stabilisatietrajecten is gegroeid. Dat is toe te schrijven aan het feit dat lang niet alle schulden regelbaar zijn en dat in lang niet alle gevallen het regelen van schulden volgens de gemeenten het beste antwoord is op de hulpvraag.
- De inzet van beschermingsbewind is sterk gegroeid. Wat gemeenten daarbij hindert is dat de inzet van beschermingsbewind zich in de huidige praktijk grotendeels aan de gemeentelijke regie en sturing onttrekt en dat met de inzet van beschermingsbewind alleen, in hun ogen te weinig gewerkt wordt aan meer financiële zelfredzaamheid.
- Gemeenten zijn positief over de toegenomen samenwerking met vrijwilligersorganisaties. Vrijwilligersorganisaties geven aan dat ten behoeve van een goede rolverdeling bij veel gemeenten duidelijker kaders nodig zijn.
- De Wgs heeft invloed gehad op het bredere pakket, door de bepalingen rond de kwaliteitsbodem en door de regietaak expliciet bij gemeenten te beleggen.





# 10. Hoe zijn gemeenten omgegaan met hun beleidsvrijheid?

## 10.1 De actuele situatie

De beleidsvrijheid van gemeenten is één van de uitgangspunten in de Wgs. De Wgs heeft het karakter van een kaderwet. Het wettelijke kader van de Wgs biedt gemeenten aanzienlijke beleidsvrijheid en laat zo ruimte voor maatwerk, afgestemd op lokale en individuele omstandigheden.

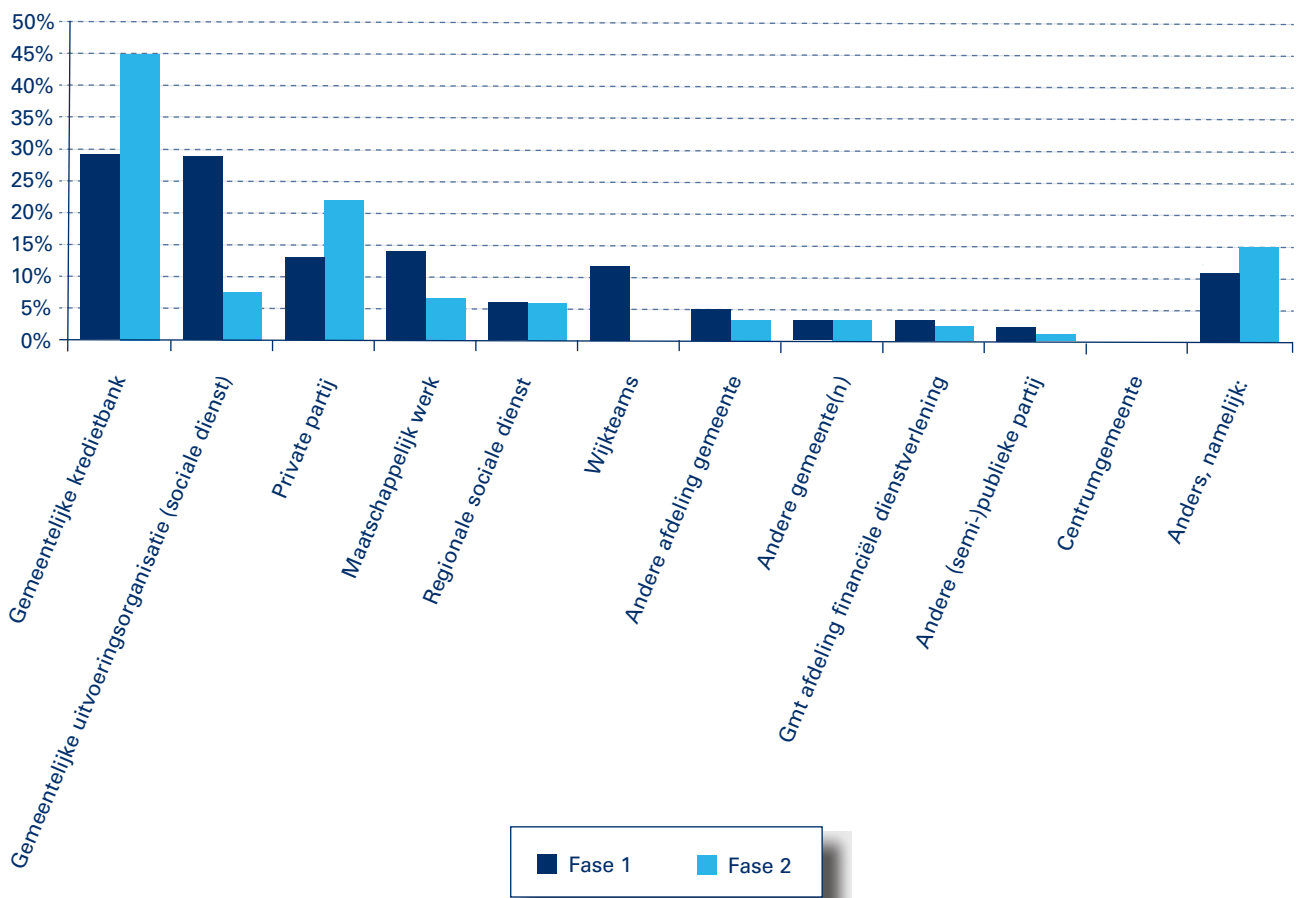
Ons onderzoek bevestigt het gevarieerde beeld van de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening. We zien dat gemeenten hun beleidsvrijheid volop benutten en – afhankelijk van hun situatie, kenmerken van de bevolking en samenwerkingsrelaties – uiteenlopende uitvoeringskeuzes maken.

### *De mix van zelf doen en uitbesteden en de ontwikkeling daarin*

De grote diversiteit in de gemeentelijke uitvoering is volgens het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (Loaal en Integraal, 2014) te rubriceren in drie varianten. De eerste variant is dat gemeenten de kaders stellen en de uitvoering grotendeels overlaten aan derden, zoals kredietbanken een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie met andere gemeenten of een andere externe uitvoerder. De tweede variant is dat gemeenten alleen het eerste deel van de uitvoering naar zich toe trekken. Het gaat dan met name om de screening en toeleiding tot schuldhulpverlening. Gemeenten noemen dit vaak ‘fase 1’, en dan besteden ze ‘fase 2’ (de feitelijke schuldsanering of het budgetbeheer) uit. In de derde variant doen gemeenten het hele traject zelf.

We hebben deze indeling gebruikt om de gemeenten in de enquête te bevragen op de uitvoeringsvarianten. Figuur 23 geeft een beeld van de betrokken spelers in fase 1 van de schuldhulpverlening (screening, selectie, intake en toeleiding/doorverwijzing) en fase 2 (uitvoering trajecten zoals schuldstabilisatie, trajectbegeleiding, budgetbeheer, minnelijke traject, schuldsanering etc.). In de figuur is te zien dat er veel uitvoerders betrokken zijn in de verschillende fasen. Gemeentelijke kredietbanken en gemeentelijke uitvoeringsorganisaties zijn in fase 1 de grootste spelers. Uit de enquête en uit de gesprekken blijkt dat gemeenten in de afgelopen jaren na de invoering van de Wgs meer taken naar zich toe zijn gaan trekken.

Onderzoeksvraag 2. Op welke wijze hebben gemeenten hun beleidsvrijheid ingevuld?



Figuur 23: Uitvoering fase 1 en fase 2 (N=84)

Oprachtnemers die de gemeentelijke schuldhelpverlening in opdracht van gemeenten uitvoeren, beamen het beeld dat gemeenten na de invoering van de Wgs meer regie naar zich toe hebben getrokken en dat ze meer sturen en veeleisender zijn geworden ten aanzien van hun opdrachtnemers.

#### *Gemeenten geven aan hun beleidsvrijheid hoog te waarderen*

Argumenten daarvoor zijn dat je eigen ruimte nodig hebt om lokaal maatwerk te kunnen leveren en schuldhelpverlening zodanig in te richten dat die aansluit op de lokale infrastructuur in het sociaal domein. Naast het feit dat gemeenten hun beleidsvrijheid hoog waarderen, hechten ze ook veel waarde aan de rol van het Rijk. Daarbij vinden ze het van belang om houvast te hebben aan wettelijke richtlijnen voor de uitvoering. Wat de gemeenten betreft is de mate van beleidsvrijheid in de huidige wet goed. Zij zien geen meerwaarde als het Rijk meer zou voorschrijven.

### *Gemeenten geven aan bij de uitvoering van hun taken in het kader van de Wgs sterk afhankelijk te zijn van landelijke wet- en regelgeving*

Een deel van die wet- en regelgeving hindert volgens de gemeenten de succesvolle uitvoering van schuldhulpverlening of staat daarmee op gespannen voet. Dat geldt bijvoorbeeld voor de uitvoering van de Fraudewet (zie ook paragraaf 7.1), voor de complexiteit van de toeslagen en voor het optreden van CJIB en Belastingdienst. De toeslagen zijn vaak ook voor schuldhulpverleners moeilijk om te overzien. Ook geven gemeenten aan veel last te hebben van de wijze waarop overheidscrediteuren (Belastingdienst, CJIB, maar ook soms gemeenten zelf) hun incassorol invullen. Het probleem daarbij is dat de overheidsschuldeisers op basis van hun bevoegdheden en hun status als preferente schuldeiser de afspraken met andere schuldeisers kunnen doorkruisen, bijvoorbeeld door beslag te leggen.

Gemeenten geven aan dat daarbij de schuldenaar nog verder klem kan komen te zitten en dat moeizaam bereikte resultaten met andere schuldeisers ongedaan worden gemaakt. Gemeenten zien dan ook uit naar de resultaten van het project 'Clustering Rijksincasso' met het CJIB. Er zijn ten tijde van dit onderzoek nog geen resultaten omdat het project nog loopt.

### *Kritische noten*

over de beleidsvrijheid van andere partijen

Andere betrokken spelers zoals schuldeisers en landelijke koepels wijzen in verband met de beleidsvrijheid van gemeenten ook op de nadelen die de grote diversiteit in uitvoering van gemeentelijke schuldhulpverlening in hun ogen met zich meebrengt. Schuldeisers geven aan last te hebben van de grote diversiteit omdat ze niet weten waar ze per gemeente op kunnen rekenen. In de samenwerking, bijvoorbeeld bij vroegsignalering, zou enige uniformiteit de samenwerking vergemakkelijken. In de kwaliteit van het schuldhulpverleningsaanbod van gemeenten ervaren zij grote verschillen.

Vrijwilligersorganisaties die in een groot aantal gemeenten betrokken zijn bij de uitvoering van de schuldhulpverlening en daarbij een door gemeenten gewaardeerde aanvullende rol vervullen, geven ook aan op onderdelen last te hebben van die diversiteit. Juist omdat sommige vrijwilligersorganisaties voor een grote groep gemeenten werken, zou het bij het goed invullen van hun rol helpen als er meer lijn zou zitten in de wijze waarop gemeenten met vrijwilligerstaken omgaan en de voorwaarden die ze scheppen voor vrijwilligers om hun taken uit te voeren.

## 10.2 Conclusies

Uit de enquête en de gesprekken met gemeenten blijkt dat zij tevreden zijn over de beleidsvrijheid die ze in het kader van de Wgs hebben gekregen en dat ze die graag willen behouden. Daarmee zijn gemeenten beter in staat zich af te stemmen op de lokale situatie, samenwerkingspartners en kenmerken. Meer van bovenaf opgelegde regels kunnen dan in hun ogen gemakkelijk averechts werken.

De grote pluriformiteit gaat ten koste van de herkenbaarheid en waardering van de gemeentelijke uitvoering door andere betrokken partijen zoals schuldeisers. De diversiteit in de uitvoering is, mede als gevolg van de beleidsvrijheid groot. De grote veelvormigheid die daar het resultaat van is wordt door andere partijen zoals schuldeisers en vrijwilligersorganisaties ook regelmatig als een nadeel van de Wgs ervaren. Schuldeisers missen eenduidigheid in de aanpak van de gemeentelijke schuldhulpverlening en ervaren een versnipperd beeld. Vrijwilligersorganisaties missen bij veel gemeenten nog de nodige kaders voor de onderlinge rolverdeling.

# 11. Gemeentelijke verantwoordelijkheid en sturing

## 11.1 De actuele situatie

De Wgs geeft gemeenten de vrijheid om taken, binnen de wettelijk gestelde kaders, naar eigen inzicht in te vullen en uit te voeren. De gemeenteraad stelt de invulling vast en controleert. Het college van B en W voert het door de raad vastgestelde beleid uit en legt verantwoording af aan de gemeenteraad over het gevoerde beleid en de bereikte resultaten. De raad kan, bijvoorbeeld naar aanleiding van de bespreking van het jaarverslag, het beleid en de uitvoering bijstellen. Daarnaast definieert de Wgs de bestuurlijke inbedding en de rol van de gemeenteraden.

### *Uit de enquête*

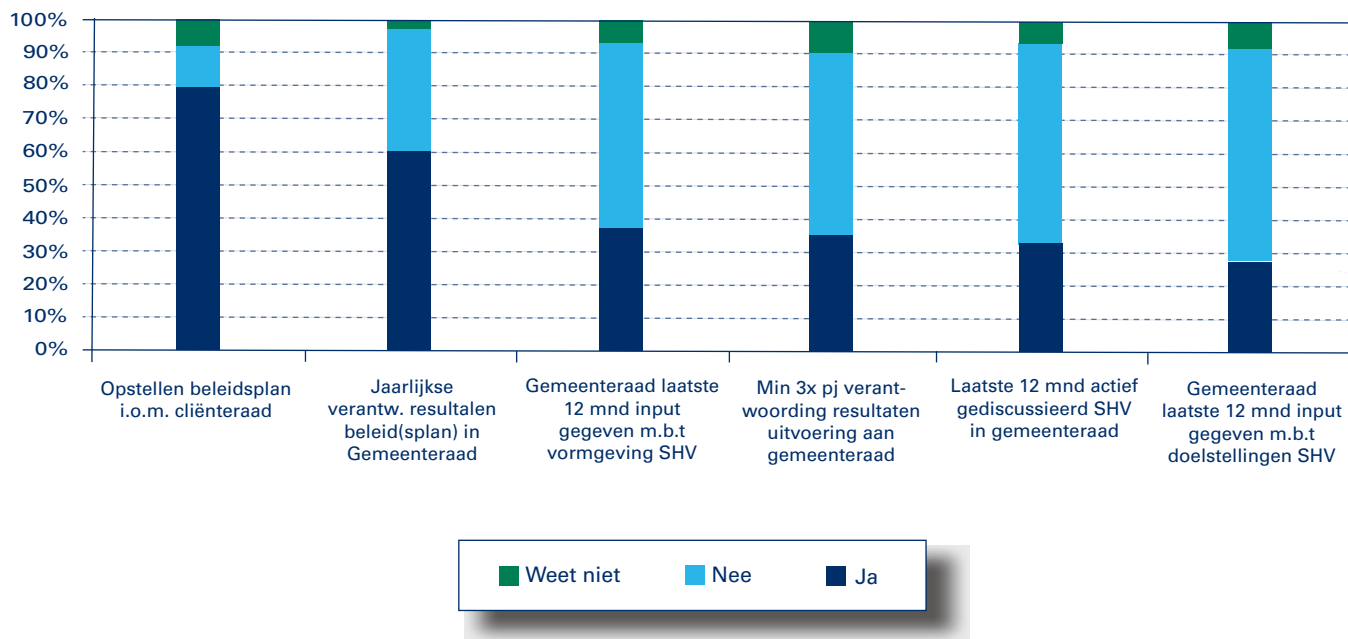
Uit de enquête blijkt dat ongeveer de helft van de bevroagde gemeenten aangeeft dat de mate waarin de gemeentelijke schuldhelpverlening op de politieke agenda staat in de afgelopen drie jaar is toegenomen. Ruim 40% geeft aan dat die aandacht gelijk is gebleven. Dat zegt niet hoe groot of hoe klein die politieke aandacht nu is, maar wel dat daar vanaf 2012 geen grote verandering is opgetreden. Slechts een klein deel van de gemeenten (7%) geeft aan dat de politieke aandacht is afgenomen.

### *Uit de gesprekken met gemeenten*

Het beeld dat uit de verdiepende gesprekken met gemeenten en uit de interviews met landelijke inhoudsdeskundigen naar voren komt is dat bij het overgrote deel van de gemeenten de politieke aandacht is toegenomen en dat dat voor een groot deel van de gemeenten rechtstreeks verband houdt met wijze waarop de Wgs de bestuurlijke inbedding en de rol van gemeenteraden heeft gedefinieerd. Met de komst van de Wgs veranderde voor een deel van de gemeenten de zienswijze op hun rol aanzienlijk. Met de komst van de Wgs werd de gemeentelijke verantwoordelijkheid expliciet gedefinieerd en dat heeft gemeenten ertoe aangezet om veel meer op de schuldhelpverlening te sturen, en gemeenteraden om de keuzes en ontwikkelingen goed te volgen.

Onderzoeksvraag 2b. In welke mate staat gemeentelijke schuldhelpverlening op de gemeentelijke politieke agenda en stuurt de gemeenteraad op resultaten en kwaliteit?

Zoals te zien is in figuur 24 geven de meeste gemeenten in de enquête aan dat de jaarlijkse beleidscyclus en de formele betrokkenheid van de gemeenteraad op orde is, in de zin dat de gemeenteraad geïnformeerd en betrokken is. Toch valt wel op dat bij ongeveer 40% van de ondervraagde gemeenten geen jaarlijkse verantwoording van de resultaten plaatsvindt in de gemeenteraad. In die gemeenten is de gemeenteraad dus niet in staat om jaarlijks te sturen. Als we kijken naar de mate waarin de gemeenteraad zich actief bemoeit met de gang van zaken, zijn de percentages lager. Dat blijkt, kijkend naar de laatste drie staven in figuur 24, gemiddeld in ongeveer een derde van de gemeenten het geval te zijn.



Figuur 24: Ten aanzien van de beleidsmatige sturing op de schuldhulpverlening geldt in uw gemeente... (N=84)

### Invulling rol gemeenteraad

In de gesprekken met landelijke experts, onder andere vanuit Divosa en VNG, wordt aangegeven dat gemeenteraden doorgaans actief volgend zijn en dat het in de afgelopen jaren voor gemeenteraden meestal nog lastig was om een meer kaderstellende rol te spelen ten aanzien van schuldhulpverlening.

Verschillende gemeenten geven in de verdiepende gesprekken aan dat het actief betrekken van de gemeenteraad van vitaal belang is voor hun uitvoering. Het bieden en blijven bieden van goede schuldhulpverlening vereist politiek draagvlak en het is van groot belang dat ook voldoende financiële middelen vrijgemaakt (blijven) worden. Wel geven gemeenten daarbij aan dat er veel kennis nodig is om het ingewikkelde veld van schuldhulpverlening en de behaalde resultaten goed op waarde te schatten, en dat die kennis op dat niveau niet altijd bij gemeenteraden aanwezig is. Daar komt bij dat ook aan de kant van de doelstellingen en van de monitoring de zaken lang niet altijd scherp in beeld zijn. Dat maakt het voor gemeenteraadsleden dus extra moeilijk om grip op de resultaten te krijgen. Kanttekening hierbij is dat vanaf 2012 eigenlijk nog maar één beleidscyclus is doorlopen. Vanaf 2016 zullen bij veel gemeenten nieuwe beleidsplannen in werking treden.

### *De sturing*

Het beeld dat uit de enquête komt over de mate waarin gemeenten sturen op resultaten en op kwaliteit is wisselend, zoals we ook reeds in hoofdstuk 5 hebben aangegeven. Op de vraag hoe kwaliteit is geborgd antwoordt ongeveer de helft van de gemeenten daartoe prestatie-indicatoren te hanteren. In de casestudies bleek dat er wel voorbeelden zijn van gemeenten die de resultaten zodanig omschrijven en zodanig monitoren dat sturing op resultaten mogelijk is. Maar andere landelijke gesprekspartners gaven aan dat dit in de volle breedte zeker nog niet het geval is. Wij hebben de mate waarin gemeenten daadwerkelijk monitoren en sturen alleen in de casestudies kunnen vaststellen, en kunnen daarom geen uitspraken doen over het landelijke beeld.

### **11.2 Hoe hebben de andere partijen in het stelsel de uitvoering van de gemeentelijke schuldhelpverlening ervaren?**

In de hoofdstukken 5 t/m 11 is per onderwerp ook reeds de zienswijze van de andere partijen weergegeven (bijvoorbeeld schuldeisers, vrijwilligersorganisaties en kennisinstellingen). De andere betrokken partijen kijken vanuit hun eigen positie en maatschappelijke opdracht anders naar dezelfde feiten dan gemeenten zelf en dragen dan ook andere aandachtspunten aan vanuit hun wensen en beelden. Hieronder vatten we de zienswijzen die per onderwerp aan de orde kwamen per betrokken partijen samen.

#### *Schuldeisers*

- De Overheid zorgt als schuldeiser wel erg goed voor zichzelf en heeft daarbij te weinig oog voor de andere schuldeisers.
- Er is bij de gemeentelijke schuldhelpverlening versnelling nodig in de fase tussen hulpvraag en de keuze (met de hulpvrager) voor een oplossingsrichting.
- Er is te weinig herkenbaarheid van kwaliteit en uniformiteit, bedrijfsprocessen zijn onvoldoende op orde en er zit te weinig lijn in de wijze waarop gemeenten hun informatiestromen inrichten, waardoor gegevensuitwisseling bemoeilijkt wordt.
- Privacyregels en de maatschappelijke opvattingen over privacy leiden bij een aantal partijen tot terughoudendheid ten aanzien van gegevensuitwisseling en staan uitbreiding of intensivering van de samenwerking rond vroegsignalering vaak in de weg.
- Er is een duidelijk belang bij het terugdringen van wanbetaling en problematische schulden en er is bereidheid om daar ook een aandeel in te leveren mits dat kan vanuit de eigen invalshoek en past bij de bedrijfsactiviteiten.

Onderzoeksvraag 3: Wat zijn de ervaringen van schuldenaren, schuldeisers en overige actoren in het stelsel met betrekking tot gemeentelijke schuldhelpverlening?

### *Overheidsschuldeisers*

- De wet- en regelgeving rond overheidsincasso's is ook in de ogen van de uitvoerders soms te strikt.
- Overheidspartijen gaan, ondanks de verbeterinitiatieven die er zijn, nog te veel los van elkaar op pad. Deze partijen zouden hun informatie beter moeten bundelen om meer rekening te houden met de situatie van de schuldenaar en met het traject dat al loopt. Daar wordt aan gewerkt, bijvoorbeeld rond de Clustering Rijksincasso.

### *Cliëntenorganisaties*

- Er bestaan grote zorgen over specifieke groepen zoals GGZ en LVG. Zij kunnen niet voldoen aan de eisen die worden gesteld in de gemeentelijke schuldhulpverlening. De doorgaande ambulantisering waarbij GGZ-cliënten vanuit een residentiële setting weer in de wijk gaan wonen, vraagt extra capaciteit en expertise voor schuldhulpverlening aan de OGGz, GGz en LVG-groepen. Waar voorheen schuldhulpverlening intramuraal werd geregeld, drukt dat nu op de capaciteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening of beschermingsbewind.
- Voldoende kwaliteit van het aanbod en professionaliteit van de uitvoerders zijn belangrijke aandachtspunten.
- Een deel van de cliënten redt het niet op eigen kracht en heeft langdurige hulp nodig, die nog lang niet altijd geboden wordt. Dak- en thuislozen vergen vele uitzonderingen (verslaving, psychiatrische problemen waardoor ze niet in het systeem komen, maar daar wel veel baat bij kunnen hebben).
- Gebrek aan rechtsbescherming door het niet goed toepassen van de Awb. De verschillende wettelijke regimes en de juridisering maken de situatie voor de cliënt ondoorzichtig en maken het uitermate lastig om verhaal te halen bij foute bejegening of onterechte invordering.
- Zorg over de hoeveelheid hulpvragers die na hun hulpvraag afvallen zonder dat het tot een aanbod van hulp is gekomen.



### *Vrijwilligersorganisaties*

- Er is meer wederkerigheid nodig in de samenwerking tussen gemeenten en vrijwilligersorganisaties.
- Gemeenten stellen terecht kwaliteitseisen aan vrijwilligers(organisaties); omgekeerd zouden gemeenten dan ook bereid moeten zijn om voorwaarden te scheppen waaronder vrijwilligers optimaal hun aandeel kunnen leveren.
- Knelpunten en verbeterpunten worden onvoldoende benoemd en aangepakt. Een oorzaak daarvoor is dat in het huidige systeem er niet altijd iemand belang bij heeft om waar de gemeentelijke schuldhulpverlening verbetering behoeft, de vinger op de zere plek te leggen.
- Te grote lokale verschillen tussen gemeenten en het gebrek aan kaders voor de samenwerking met vrijwilligersorganisaties, maken het lastig voor de bovenlokaal werkende vrijwilligersorganisaties om de rol van vrijwilligers goed af te bakenen. Dat heeft als risico dat vrijwilligers teveel hooi op hun vork gaan nemen. Dat laatste geldt ook als er sprake is van bezuiniging op de schuldhulpverlening. Vrijwilligers zijn dan, zonder een goede afbakening en rolverdeling, vanuit hun betrokkenheid bij cliënten geneigd te veel naar zich toe te trekken.

### *Kennispartners en koepelorganisaties<sup>18</sup>*

- Er is sprake van onderbenutting van evidence-based methoden. Met name lectoren van de kennisinstellingen wijzen erop dat de kennis over de gedragsaspecten van schuldhulpverlening door professionals nog niet voldoende wordt toegepast.
- Ontbreken van landelijk betrouwbare cijfers over uitval, toegang en hulpaanbod en enorme diversiteit in definities en werkwijzen waardoor vergelijking en leren moeilijk is.
- Gebrekkige rechtsbescherming in de praktijk omdat de Awb onvoldoende consistent wordt toegepast.
- Er bestaan zorgen over deskundigheid inzake schuldhulpverlening in de wijkteams.
- Er is krachtiger sturing nodig op de kwaliteit van bedrijfsvoering. Eisen aan gemeenten op dat punt zijn nu te vrijblijvend.

<sup>18</sup> VNI, KBvG, LCR, VNG, Divosa, LOSR, NVVK, Raad voor de Rechtspraak, NIBUD

### **11.3 Conclusies**

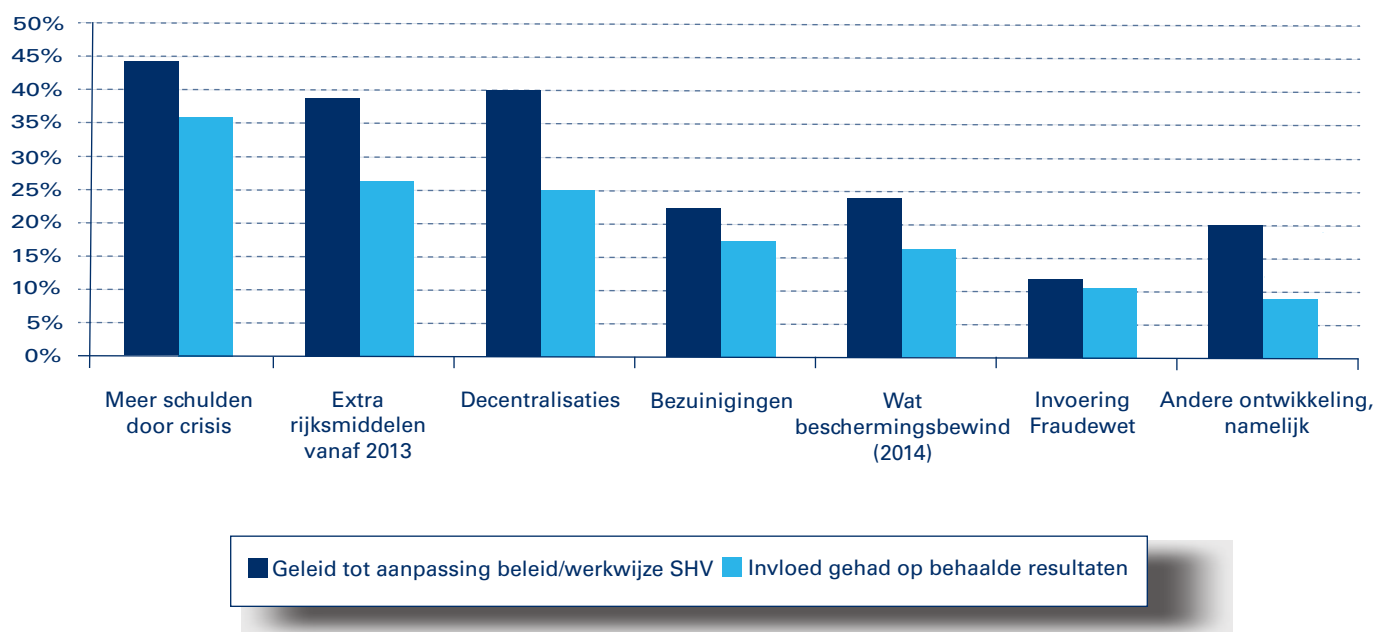
De politieke aandacht voor schuldhulpverlening is duidelijk toegenomen. De invloed van de Wgs daarop is groot. Voor een deel van de gemeenten (met name middelgrote en grote gemeenten die reeds een actief gemeentelijk beleid voerden ten aanzien van de schuldhulpverlening) was die politieke aandacht er ook al voor 2012.

De basis van de beleidscyclus is op orde. Gemeenteraden hebben vrijwel allemaal een beleidsplan vastgesteld en zijn actief volgend. Ze vullen daarmee hun controlerende en toetsende rol in. De daadwerkelijke sturing door gemeenteraden is nog volop in ontwikkeling en gemeenteraden lijken nog op zoek naar de invulling van hun kaderstellende rol.

# 12. De effecten van de Wgs en van andere factoren

## 12.1 Factoren naast de Wgs die van invloed zijn

Zoals figuur 25 laat zien, geven gemeenten als belangrijkste andere factoren die naast de Wgs van invloed zijn geweest op het beleid of de behaalde resultaten van de gemeentelijke schuldhulpverlening aan: de gevolgen van de crisis, de extra middelen, de decentralisaties, bezuinigingen en wet- en regelgeving.



Figuur 25: Hebben onderstaande ontwikkelingen in uw gemeente invloed gehad op (1) het beleid of de werkwijze en (2) de behaalde resultaten? (N=84)

We zien dat de crisis door gemeenten wordt genoemd als nummer één. De verklaring die we daarvoor zien is dat de crisis, met als gevolg daarvan de toegenomen schulden, zowel heeft geleid tot een toenemend beroep op de schuldhulpverlening als tot aanvragen van andere groepen (zoals bijv. huiseigenaren en zzp'ers).

De extra Rijksmiddelen hebben volgens gemeenten door de budgettaire ruimte een aanmerkelijke invloed gehad op de uitvoering. Voor wat betreft de bezuinigingen geven gemeenten in de gesprekken aan dat die bezuinigingen gemeenten dwingen tot meer efficiency, soms door van opdrachtnemer te veranderen of door meer taken zelf uit te gaan voeren en door gerichtere inzet van producten en middelen en minder personele inzet. Zoals ook in hoofdstuk 8 aangegeven, gaan volgens de gemeenten uit de casestudies krapte in middelen of bezuinigingen al snel ten koste van preventie.

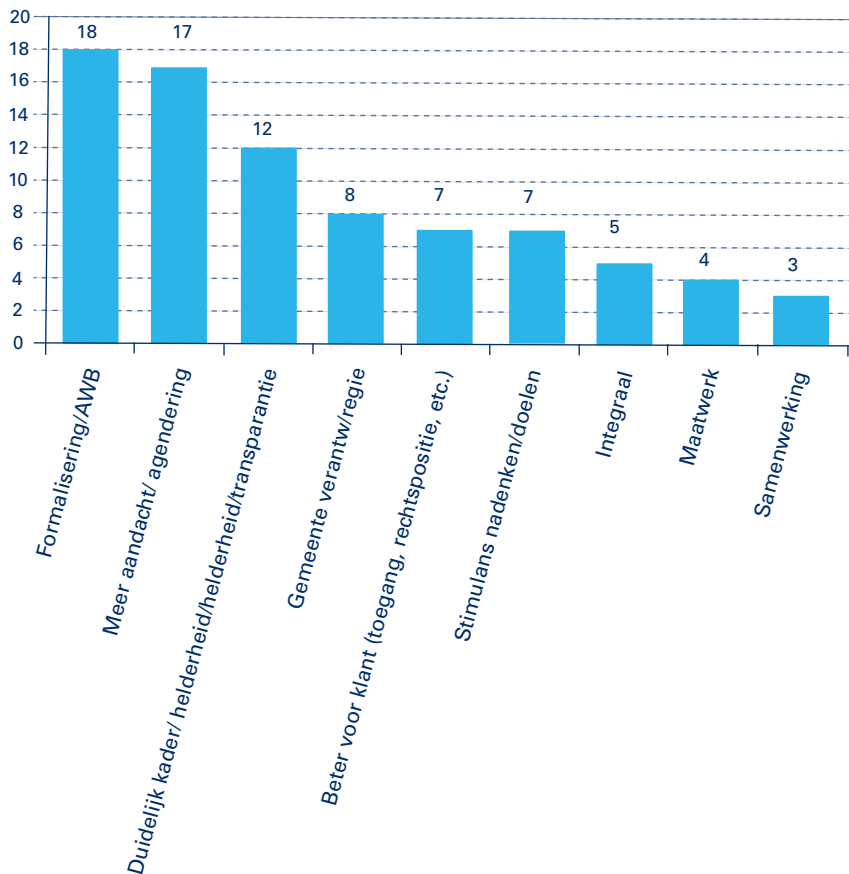
De invloed van de decentralisaties van de AWBZ/Wmo, Jeugdzorg en de Participatiewet wordt door de gemeenten als belangrijk ervaren. Dat is begrijpelijk omdat de decentralisaties een grote impact hebben op de totale uitvoering in het sociale domein. De invloed van de Fraudewet is ook in hoofdstuk 8 aan de orde geweest. De toepassing van die wet heeft er in de werkwijze toe geleid dat de groep schuldenaren met fraudevorderingen vaker de toegang is geweigerd tot schuldhulpverlening. Voor de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap geldt, zoals ook in hoofdstuk 9 al aan de orde kwam, dat na de invoering van die wet de inzet van bijzondere bijstand als financiering voor beschermingsbewind sterk is gestegen, en dat als gevolg hiervan sprake is van een kostenstijging en druk op het budget bijzondere bijstand (en daarmee indirect voor het beschikbare budget voor schuldhulpverlening).

Er is nog geen zicht of het in de Wgs genoemde brede moratorium er wel of niet komt. De meningen over het veronderstelde effect van het instellen van een moratorium zijn verdeeld. Voorstanders denken daarmee beter de benodigde rust te kunnen brengen in de schuldregelingstrajecten en meer doorzettingsmacht te hebben om onwillige schuldeisers die het traject kunnen doorkruisen in te tomen. Tegenstanders vrezen dat een breed wettelijk moratorium het samenspel met schuldeisers eerder zal bemoeilijken.

## 12.2 Effecten van de Wgs

*Uit de enquête*

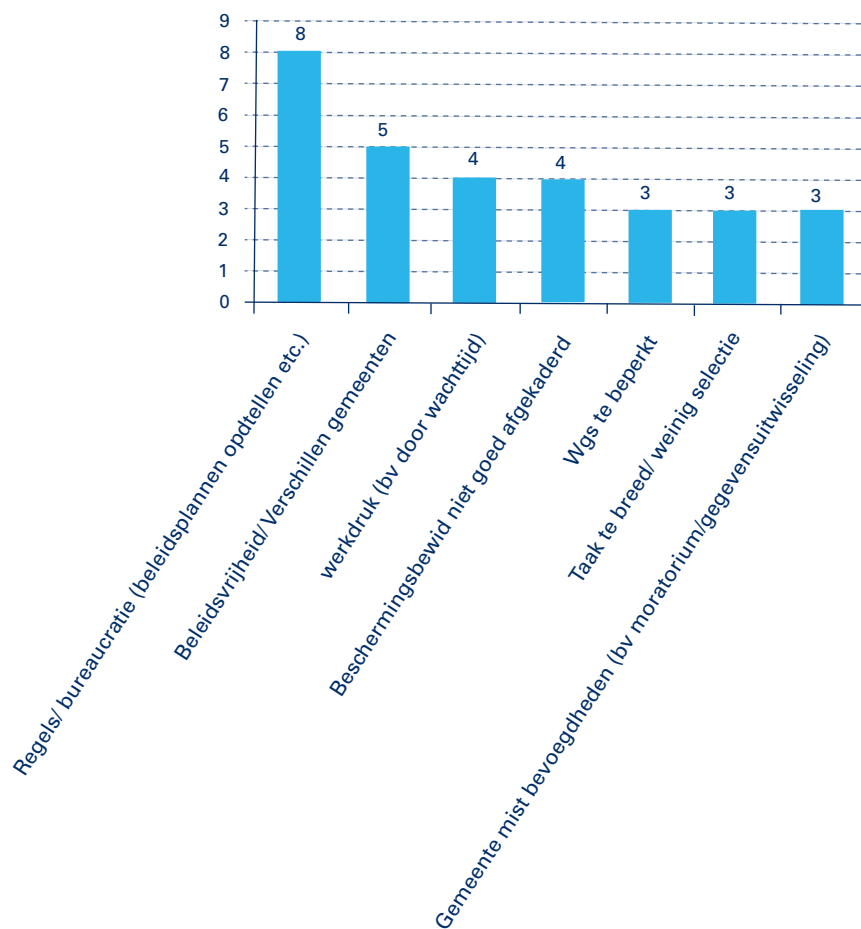
Figuur 26 laat de scores uit de enquête op de positieve effecten zien.



Onderzoeksvraag 3: Wat zijn de positieve en negatieve effecten van de Wgs?

Figuur 26. Wat vindt u een positief effect van de Wgs op de gemeentelijke schuldhulpverlening? (Open vraag, antwoorden gehercodeerd)

Als belangrijke bijdrage en ook steun in de rug van de wet zien gemeenten dat met de komst van de wet zaken zijn geformaliseerd en geborgd. Daardoor staat de gemeentelijke schuldhulpverlening ook nadrukkelijker op de gemeentelijke agenda. En als gevolg van de wet hebben gemeenten de kaders voor de schuldhulpverlening vastgelegd in een beleidsplan. Daarmee is de bijdrage van de wet vooral te karakteriseren als borging van de uitvoering van de schuldhulpverlening. Negatieve effecten die door gemeenten genoemd worden, zoals figuur 28 laat zien, zijn: bureaucratie, te veel verschillen tussen gemeenten, werkdruk en het feit dat beschermingsbewind 'niet goed is afgekaderd'.



*Figuur 27. Wat vindt u een negatief effect van de Wgs op de gemeentelijke schuldhulpverlening? (Open vraag, antwoorden gehercodeerd)*

### 12.3 Ervaringen van gemeenten, schuldhulpverleners en overige actoren met betrekking tot de Wgs

Als we kijken naar de zienswijze van gemeenten en de andere betrokken partijen vatten we het beeld dat in de hoofdstukken 5 tot en met 11 is geschetst als volgt samen.

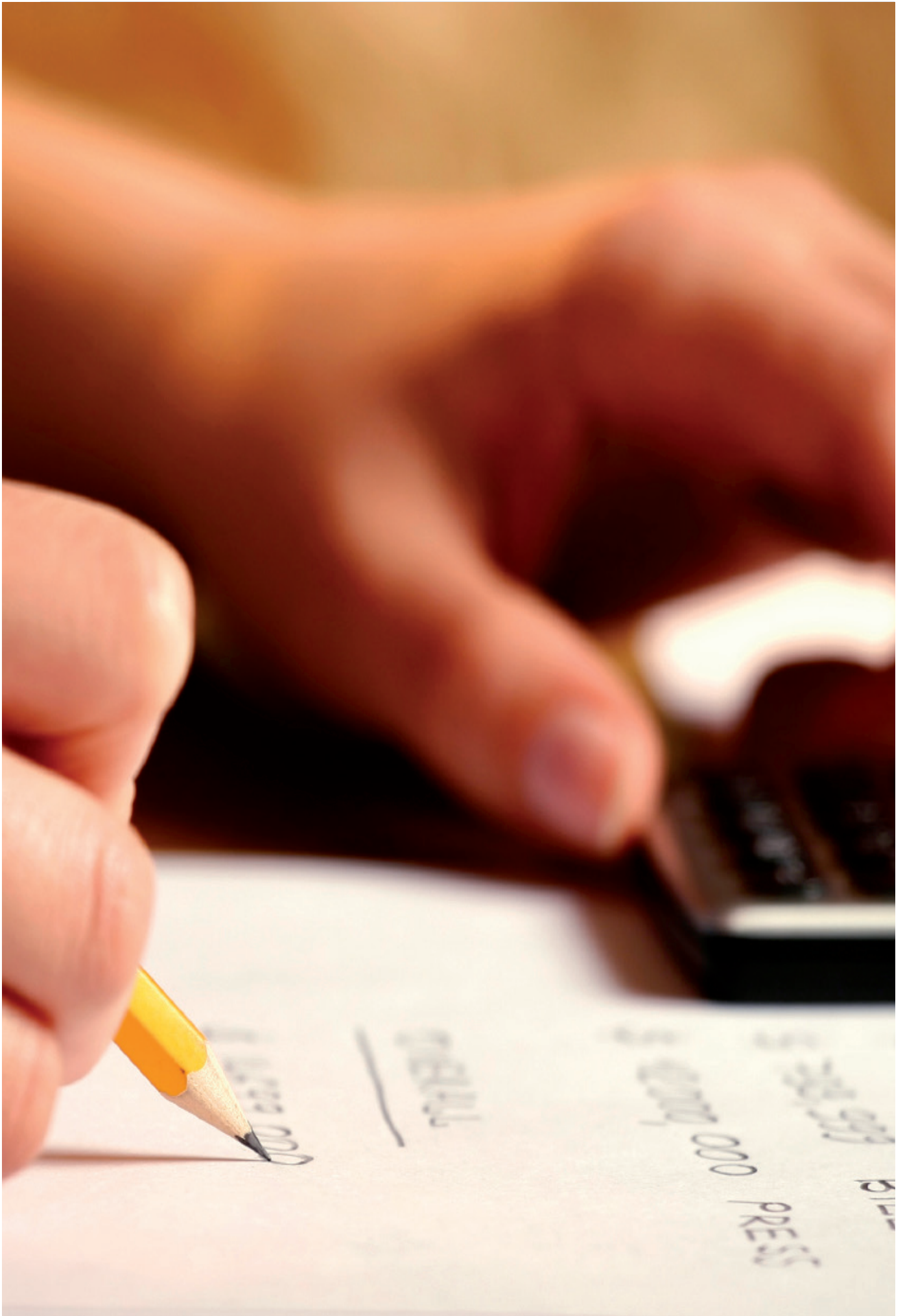
#### *Verbeteringen waar de Wgs aan heeft bijgedragen zijn:*

- Meer integraal werken door gemeenten en toegenomen inzet van preventie en (als onderdeel daarvan) vroegsignalering.
- Versterking van de regierol.
- Meer politieke aandacht voor schuldhulpverlening en meer sturing daarop en meer grip van gemeenten op de uitvoering.
- Verbreding van het pakket schuldhulpverlening.
- De mate waarin gemeenten de hulpvrager inzicht geven in de doorlooptijden.

#### *Geen effect of negatieve (bij)effecten van de Wgs*

- De diversiteit in de uitvoering is, mede als gevolg van de beleidsvrijheid groot. De grote veelvormigheid die daar het resultaat van is wordt door andere partijen zoals schuldeisers en vrijwilligersorganisaties ook regelmatig als lastig ervaren.
- Ten aanzien van de lengte van de doorlooptijd van schuldhulpverleningstrajecten zien we geen effect van de wet. Die doorlooptijd is gelijk gebleven of hooguit licht afgenomen.
- Er is ondanks de Wgs op landelijk niveau gebrek aan transparantie in de prestaties en cliënten-stromen.
- De Wgs lijkt ten aanzien van wachttijden gemeenten aan te zetten een papieren werkelijkheid te creëren (beter voldoen aan de wachttijden zonder dat dat voor de hulpvrager verbetering brengt).
- Er liggen nog belangrijke opgaven voor de schuldhulpverlening aan verschillende doelgroepen, zoals weinig redzame mensen die langdurige begeleiding nodig hebben, zzp'ers en jongeren.
- Schuldeisers ervaren de Wgs als te vrijblijvend voor wat betreft standaardisatie aan de gemeentelijke kant ten behoeve van de samenwerking en ten aanzien van kwaliteitseisen.
- Het vertrouwen van schuldeisers lijkt, gezien de samenwerkingsovereenkomsten en convenanten die in de afgelopen jaren zijn afgesloten, wel toegenomen, maar er is ook nog veel kritiek op de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Onderzoeksvraag 3a: Wat zijn de ervaringen van gemeenten, schuldhulpverleners en overige actoren met betrekking tot de Wgs?





---

# Bijlage



# Bijlage 1. Deelvragen en onderzoeksvragen

## *Hoofd en deelvragen*

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

‘In hoeverre heeft het kader van de Wgs met de daarin opgenomen instrumenten en verplichtingen geleid tot een kwaliteitsbodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening waardoor gemeentelijke schuldhulpverlening vaker resulteert in een adequate oplossing voor mensen met problematische schulden (beleidsdoelstelling)?’

Deelvragen:

1. In hoeverre heeft de Wgs geleid tot brede toegankelijkheid tot gemeentelijke schuldhulpverlening?
2. In hoeverre heeft de Wgs geleid tot beperking van de wacht- en doorlooptijden?
3. In hoeverre heeft de Wgs geleid tot het realiseren van integrale gemeentelijke schuldhulpverlening?
  - Het zo veel mogelijk wegnemen van de oorzaken waardoor een schuldsituatie is ontstaan.
  - Inzet op preventie tot en met nazorg.
  - Zoveel mogelijk onder regie van de gemeente.
4. In hoeverre heeft de Wgs ertoe geleid dat gemeentelijke schuldhulpverlening vaker resulteert in een adequate oplossing voor mensen met problematische schulden?
5. In hoeverre hebben de specifieke onderdelen van de Wgs en de wijze waarop gemeenten die hebben gehanteerd bijgedragen aan de uitkomsten van deelvraag 1 tot en met 4? Welke andere omstandigheden en factoren hebben een rol gespeeld?

### *Te beantwoorden onderzoeksvragen*

1. In welke mate hebben gemeenten hun wettelijke taak ingevuld?
  - A In welke mate hebben gemeenten een plan voor integrale schuldhulpverlening opgesteld?
  - B In welke mate gaat dit plan in op:
    - de te behalen resultaten
    - maatregelen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd
    - het maximale aantal weken na het eerste contact waarbinnen een eerste gesprek plaatsvindt
    - hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met kinderen wordt vormgegeven.
  - C In welke mate realiseren gemeenten de wachttijden uit de wet en bieden zij cliënten inzicht in de doorlooptijden?
2. Op welke wijze hebben gemeenten hun beleidsvrijheid ingevuld?
  - A In welke mate bieden gemeenten schuldhulpverlening, uitgesplitst naar verschillende vormen van dienstverlening?
  - B In welke mate staat gemeentelijke schuldhulpverlening op de gemeentelijke politieke agenda en stuurt de gemeenteraad op resultaten en kwaliteit?
  - C In welke mate is sprake van brede toegankelijkheid tot gemeentelijke schuldhulpverlening?
    - Hoe is de toegang georganiseerd (via een loket of ook via bijvoorbeeld wijkteams)?
    - In welke mate is sprake van selectieve toegang? Heeft selectieve toegang bijgedragen aan meer gerichte schuldhulpverlening?
    - In welke mate is sprake van bezwaar en beroep tegen de beslissing van het college van B en W om al dan niet een aanbod voor schuldhulpverlening te doen?
  - D In welke mate en op welke wijze bieden gemeenten integrale schuldhulpverlening, inclusief preventie en nazorg?
    - Hoe wordt daarbij de relatie met andere gemeentelijke taken, zoals maatschappelijke ondersteuning, wijkaanpak, huisvesting vormgegeven en waar ligt de regie?
    - Wat zijn de gevolgen hiervan voor schuldenaren, schuldeisers en het brede gemeentelijke instrumentarium?
  - E Wat is de lengte van de wacht- en doorlooptijden die gemeenten realiseren?
3. Wat zijn de positieve en negatieve effecten van de Wgs?
  - A Wat zijn de ervaringen van gemeenten, schuldhulpverleners en overige actoren met betrekking tot de Wgs?
  - B Wat zijn de ervaringen van schuldenaren, schuldeisers en overige actoren in het stelsel met betrekking tot gemeentelijke schuldhulpverlening?

## Bijlage 2. Literatuurlijst

### *Onderzoeken en rapportages*

- Bureau Bartels, Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid, september 2014.
- Bureau Bartels, Verdiepend onderzoek naar onderbewindgestelden, augustus 2015
- Divosa (A. van de Meerendonk, M. Schut), Op weg naar effectieve schuldhulp; Verkenning regievoering schuldhulpverlening, mei 2012.
- Divosa, Divosa-monitor factsheet: Intergemeentelijke samenwerking, mei 2015.
- Hiemstra en De Vries (Jungmann et al.), Schulden? De gemeente helpt!, juli 2008.
- Inspectie SZW, Verkennende studie vroegsignalering problematische schulden door gemeenten, september 2015.
- Inspectie Werk en Inkomen, Stand van zaken uitvoeringspraktijk schuldhulpverlening 2010-2011, augustus 2011.
- L. Combrink-Kuiters & S.L. Peters (RvR) en B. Nauta & M. Vlemmings (CBS), Monitor Wsnp. Tiende meting over het jaar 2013, augustus 2014.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Cebeon), Quickscan financiële gevolgen wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening. 2009.
- NIBUD, Geld en gedrag; De theoretische basis, maart 2015.
- NVVK (Hogeschool Utrecht), Onoplosbare schuldsituaties, 2014.
- NVVK (Regioplan/Hogeschool Utrecht), Het verhaal achter de cijfers, december 2014.
- NVVK, Jaarverslagen 2013 en 2014
- P. Hilhorst & S. Daamen, Een incassovrije wijk, een incassovrije stad; Een verkenning van de mogelijkheden van radicale schuldpreventie, december 2015.
- Panteia (A.C. Kerckhaert, L.S. de Ruig), Huishoudens in de rode cijfers 2012. Omvang en achtergronden van schuldenproblematiek bij huishoudens, januari 2013.
- Panteia (F. Westhof, L. de Ruig), Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden, 5 november 2015.
- Panteia (D. Bleeker, A. Kerckhaert, F. Westhof), Wachttijden voor schuldhulpverlening bij gemeenten; Quickscan, 25 maart 2010.
- Panteia (F. Westhof, L. de Ruig, Mirjam Tom), Jongvolwassenen en schulden, april 2015.
- Paritas Passé (N. Jungmann, A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer, I van den Berg), Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden, maart 2012.

- Regioplan, Tijdelijke middelen schuldhulpverlening 2009-2011: besteding, effecten en duurzaamheid, januari 2012.
- Rekenkamer Den Haag, Een streep door de rekening; Rekenkameronderzoek naar schuldhulpverlening door de Gemeente Den Haag, 8 oktober 2015.
- Stedennetwerk G32, Factsheet Armoedebeleid en schuldhulpverlening, april 2014.
- Verwey-Jonkerinstituut (M. Stavenuiter, T. Nederland), Lokaal en Integraal. Vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeenten, april 2014.

#### *Kamerstukken en overige documenten*

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Jetta Klijnsma), Kamerbrief betreft jongeren en jongvolwassenen met schulden, 29 juni 2015.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Jetta Klijnsma), Kamerbrief betreft toezeggingen armoede- en schuldenbeleid, 27 november 2015.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Jetta Klijnsma), Kamerbrief betreft vereenvoudiging beslagvrije voet en Kabinetsreactie op het preadvies 'Naar een nieuwe beslagvrije voet', 26 juni 2015.
- VNG & Divosa, Brief betreft AO armoede en schulden 24 september, 17 september 2015.
- VNG, Divosa en NVVK, Brief betreft besluitgegevensuitwisseling schuldhulpverlening, 31 juli 2014.
- Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Jetta Klijnsma), Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting, 2 juli 2015.
- Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Jetta Klijnsma), Memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, 9 februari 2010.
- Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Jetta Klijnsma), Verzamelbrief 2015, 5 juni 2015.

## Bijlage 3. Overzicht gesprekspartners

Bureau Krediet Registratie (BKR)	Peter Hoffman
Belastingdienst en CJIB	Bart van den Berge en Bernard Postema
Branchevereniging PBI Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders	Hanneke Hurman en Stefan van der Giessen
Bureau Nationale ombudsman	Walter van den Berg, Annemarie Tuzgöl
Hogeschool Utrecht	Nadja Jungmann
Hogeschool van Amsterdam	Roeland van Geuns
Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders	Chris Bakhuis van Kesteren, Karen Weisfelt
Landelijke Cliëntenraad (LCR)	Else Roetering
Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden LOSR	André Moerman
Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud)	Marion Keijzer en Tamara Madern
Nederlandse Vereniging Van Incasso-Ondernemingen	André Groot en Jeanine van Noordenne
NVVK	Joke de Kock
Plangroep	Annemiek Swart
Raad voor de Rechtspraak/bureau Wsnp	Han van 't Hoff
Schuldeisers	Groepsgesprek met vertegenwoordigers van de volgende bedrijven en organisaties: Achmea (Christian Kamphuis), Nuon (Anne Korthals Altes), De Nederlandse vereniging van Banken, NVB (Diederik Mohr), Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders KBvG (Chris Bakhuis van Kesteren), Nederlandse Vereniging Van Incasso-Ondernemingen NVI (André Groot), Wehkamp (Tabor Smeets), Santander (Ole Wittich), Rochdale, Amsterdamse woningcorporatie (René Oosterveer)
Stichting Doras	Christophe Geuskens
Universiteit Groningen	Martijn Keizer
VNG en Divosa	Jeannette de Ridder, Hidde Brink
Vrijwilligersorganisaties	Groepsgesprek met: Hetty Kamphorst(Humanitas), Rebecca Gerritse (Humanitas), Cees van Stijn (Humanitas), Peter Rijsdijk (Schuldhulpmaatje), Kees van Dijk (Schuldhulpmaatje), Gerrit.Kadijk (Schuldhulpmaatje), Inge Weijs (Schuldhulpmaatje)

## Bijlage 4. Samenstelling klankbordgroep

- André Moerman, manager Sociaal Raadslieden LOSR (Sociaal Raadslieden)
- Else Roetering, ambtelijk secretaris Landelijke Cliëntenraad (LCR)
- Ger Jaarsma, directievoorzitter Kredietbank Nederland (KBNL)
- Jeannette de Ridder, beleidsmedewerker sociaal domein, VNG
- Jeroen Rous, beleidsadviseur, de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC)
- Hidde Brink, procesmanager Divosa
- Kosta Skliris, senior beleidsadviseur, NVVK
- Michel Noordermeer, senior beleidsmedewerker schulddienstverlening en armoedebestrijding gemeente Rotterdam, afgewisseld met Theo Bovenlander (senior beleidsmedewerker gemeente Den Haag), Marcel Thijssen (strategisch beleidsadviseur schuldhulpverlening en armoede, gemeente Amsterdam)
- Sella Meijs, bestuursadviseur gemeente Arnhem (vertegenwoordigde ook de andere G-31 gemeenten)



## Bijlage 5. Werkdefinities

Term	Definitie
Adequate oplossing	Een oplossing die gezien die aansluit op de situatie van de schuldenaar en haalbaar is; in het gunstigste geval het oplossen van de schuldsituatie, maar indien dit niet haalbaar is het oplossen van een eventuele crisissituatie, of het hanteerbaar maken van de schuldsituatie.
Amvb Gegevensuitwisseling	Amvb die elektronische gegevensuitwisseling met andere bestuursorganen en instanties mogelijk maakt
Bedreigende schulden	Schulden waarbij het risico bestaat op gedwongen woningontruiming, beëindiging van de levering van gas, elektra of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering.
Breed wettelijk moratorium	Instrument (nog niet beschikbaar) waarmee schuldeisers, zonder dat de wettelijke schuldsaneringsregeling van toepassing is, voor maximaal 6 maanden geen maatregelen kunnen nemen om hun vordering voldaan te krijgen als dit noodzakelijk is in het kader van schuldhulpverlening. De rechtbank kondigt de afkoelingsperiode af op verzoek van de gemeente.
Doorlooptijd	Verstreken tijd tussen het moment waarop de hulpverlening start en het bereiken van een resultaat (het opstarten van een schuldregeling, betalingsregeling, herfinanciering, uitval van de schuldenaar of een adviesgesprek op basis waarvan de schuldenaar de situatie zelf kan oplossen).
Formeel verzoek	Een (schriftelijk of digitaal) verzoek van een persoon (verzoeker) aan het college van B en W om een besluit te nemen over het al dan niet bieden van schuldhulpverlening aan deze persoon, met daarin diens persoonsgegevens en overige gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.
Hulpvraag	Een vraag richting de gemeente om hulp bij schulden, bijvoorbeeld telefonisch of aan een loket. Een hulpvraag hoeft niet altijd tot een formele aanvraag voor schuldhulpverlening te leiden. Soms kan volstaan worden met informatie en is verdere schuldhulpverlening niet nodig, of blijkt iemand i.v.m. toelatingseisen of weigeringsgronden niet in aanmerking te komen voor schuldhulpverlening.
Integrale schuldhulpverlening	Beleid gericht op het oplossen van problematische schulden, waarin aandacht is voor de (brede) achterliggende problematiek van schulden door verbindingen te leggen tussen schuldhulpverlening en andere beleidsvelden als armoedebeleid, het domein van werk en inkomen en het sociaal domein (ook met het oog op de decentralisaties van wetten naar gemeenten) en waar ook de inzet van preventie en nazorg deel van uitmaakt.
Minnelijk traject	De verzamelterm voor alle activiteiten gericht op het buitengerechtelijk oplossen van een schuldsituatie, waaraan op vrijwillige basis wordt meegewerkt, van alle vormen van schulddienstverlening tot en met schuldregelingen.
Multiproblematiek	Wanneer een persoon naast een problematische schuldsituatie ook problemen heeft op andere vlakken (zoals psychosociale factoren, relatieproblemen, de woonsituatie, de gezondheid, de verslaving of de gezinssituatie) die bijdragen aan de problematische schuldsituatie danwel de oplossing hiervoor in de weg staan.
Nazorg	Activiteiten van gemeenten om na afronding van een schuldhulpverleningstraject in beeld te houden hoe het met de cliënten gaat, te signaleren of er nieuwe problemen ontstaan, en zo ja eventueel ondersteuning te bieden om te voorkomen dat opnieuw problematische schulden ontstaan.
Preventie	Maatregelen gericht op het voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen.
Problematische schuldsituatie	De situatie waarin van een natuurlijke persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of waarin hij heeft opgehouden te betalen.

Recidive	Het, na afloop van een schuldhulpverleningstraject, opnieuw verzoeken om schuldhulpverlening vanwege problematische schulden.
Regievoering door gemeenten	Het door de gemeente voeren van regie over de uitvoering van schuldhulpverlening, zodat deze plaatsvindt in samenhang, afstemming en coördinatie met andere organisaties die betrokken zijn bij het integraal oplossen van problemen van de schuldenaar.
Schuldhulpverlening	Het ondersteunen van natuurlijke personen met problematische schulden bij het vinden van een adequate oplossing.
Vroegsignalering	Activiteiten gericht op het verzamelen van indicatoren van (het risico op) schulden, en het stimuleren van vroeg contact met de burgers in kwestie zodat schulden in een vroeg stadium aangepakt kunnen worden en niet-gebruik van schuldhulpverlening voorkomen kan worden.
Wachttijd	Verstreken tijd tussen het eerste hulpverzoek bij de gemeente en het eerste gesprek (de intake) waarin de hulpvraag wordt vastgesteld.
WSNP/wettelijk traject	De Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) is bedoeld voor personen die buiten hun schuld ('te goeder trouw') in een problematische schuldsituatie terecht zijn gekomen en waarbij een buitengerechtigde schuldregeling niet (meer) tot de mogelijkheden behoort.



## Bijlage 6. Historie Kredietbanken

### *De ideeën over kredietverstrekking zijn in de historie van de NVVK sterk veranderd*

Bij de oprichting van de Nederlandsche Vereniging voor Volkskredietwezen en Woekerbestrijding' zag men kredietverstrekking als hulp aan hen die in geldnood verkeerden. In de jaren zestig raakte de Nederlandse burger zijn vrees om te lenen kwijt. Het waren toen vooral de commerciële instellingen die daarop insprongen en het grootste deel van de markt overnamen. Nieuwe bancaire producten, zoals de salarisrekening, de persoonlijke lening en het doorlopend krediet deden hun intrede. Daarmee stak ook een ander fenomeen de kop op: overkreditering. Vanaf die tijd kregen steeds meer Nederlanders met (problematische) schulden te maken.

### *De ontwikkeling in het wettelijk kader*

Tot 2000 was bij wet geregeld dat alleen kredietbanken schuldhulpverlening mochten uitvoeren. Daarna ging een deel van de gemeenten de schuldhulpverlening zelf doen en kwamen er andere (commerciële) partijen, die schuldhulpverlening in opdracht van gemeenten gingen uitvoeren.

Schuldhulpverlening (of schuldsanering) wordt in Nederland al 50 jaar uitgevoerd. De eerste 30 jaar als een puur private taak. Vanaf 1995 zijn gemeenten er (deels) voor gaan betalen. Daardoor werd schuldhulpverlening een private taak, gefinancierd met publiek geld. Door de invoering van de Wgs in 2012 is schuldhulpverlening een publieke taak geworden.

Op 30 april 1932 werd in Amsterdam 'de Nederlandsche Vereniging voor Volkskredietwezen en Woekerbestrijding' opgericht. De nieuwe vereniging had als doel woeker te bestrijden en het sociaal volkskrediet in Nederland te bevorderen. Op 18 december 1986 wordt de naam van de Vereniging gewijzigd in Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, afgekort NVVK.

In 1933 werd de Geldschieterswet ingevoerd, die een maximum stelde aan de rentetarieven. Bij de invoering van de Geldschieterswet bleek al snel dat deze gemakkelijk te ontduiken was. Daarom ging de NVVK gemeenten motiveren een volkskredietbank op te richten waar kwetsbare particulieren conform de geldschieterswet geld zouden kunnen lenen. In 1937 werden de eerste banken opgericht; in Eindhoven en in Geleen. In de jaren tot en met 1942 volgen Den Haag, Amsterdam, Leiden, Enschede, Tilburg, Breda, Heerlen en Haarlem (door oprichting of omzetting reglementen). In 1957 waren er 51 kredietbanken.

In de jaren zeventig zijn deze kredietbanken ook schuldsanering gaan uitvoeren (schulden oplossen via een saneringskrediet). Het regelen van schulden nam vanaf dat moment een steeds groter deel van de activiteiten van de volkskredietbanken in beslag.

In 1979 werd de Gedragscode Schuldregeling ingevoerd. Vanaf de jaren negentig boden de kredietbanken integrale schuldhulpverlening aan en vanaf 1998 daarnaast ook inkomensbeheer en Wsnp-bewindvoering. Eind jaren tachtig kwam landelijk steeds meer aandacht voor de schuldenproblematiek. Het werd duidelijk dat schulden alleen goed opgelost konden worden wanneer diverse instanties, zoals kredietbanken, sociale diensten, maatschappelijk werk gingen samenwerken. Dit werd integrale schuldhulpverlening genoemd. In 1998 werd de Wsnp ingevoerd. Deze wet bracht het onderscheid tussen het minnelijke traject en het wettelijke traject met zich mee.

De schuldsanering die vanaf de jaren negentig werd aangeboden, werd gefinancierd uit de opbrengsten van de kredietverlening. Door de invoering van de integrale schuldhulpverlening vanaf de jaren negentig liepen de kosten echter op. Daarom gingen kredietbanken vanaf ongeveer 1995 (een deel van) de kosten in rekening brengen bij de gemeenten. De Kredietbanken waren dus tot 1995 zelfvoorzienend en voerden tot die tijd een private taak uit. Ook vanaf het moment dat ze kosten in rekening gingen brengen bij gemeenten, bepaalden ze wel zelf het beleid.

Berenschot Groep B.V.  
Europalaan 40, 3526 KS Utrecht  
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht  
T 030 2 916 916  
E [contact@berenschot.nl](mailto:contact@berenschot.nl)  
[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al ruim bijna 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot is aangesloten bij de E-I Consulting Group, een Europees samenwerkingsverband van toonaangevende bureaus. Daarnaast is Berenschot lid van de Raad voor Organisatie-Adviesbureaus (ROA) en hanteert de ROA-gedragscode.