

Colofon

Projectnaam	Toegankelijkheid Schuldhulpverlening 2017
Programma	Participatie en Financiële Zelfredzaamheid
Nummer	R 17/06

Voorwoord

Problematische schulden vormen een belangrijke belemmerende factor voor (volwaardige) participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Schulden veroorzaken vaak stress, waardoor mensen met problematische schulden minder goed in staat zijn tot het nemen van weloverwogen beslissingen. Hierdoor verergert niet alleen de schuldenproblematiek maar kunnen ook andere problemen ontstaan zoals onzekerheid, machteloosheid, moedeloosheid en depressieve klachten. Door onvoldoende toegang of ineffectieve schuldhulpverlening komen participatie en bestaanszekerheid in gevaar en kan armoede structureel worden. In 2015 had ongeveer 15% van alle huishoudens in Nederland risicovolle of problematische schulden. Tweehonderdduizend huishoudens zaten in een schuldhulpverleningstraject.

In 2016 deed de Inspectie SZW onderzoek naar de toegankelijkheid van schuldhulpverlening. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de staatssecretaris besloten om een vinger aan de pols te houden. Zij heeft de Inspectie SZW verzocht om in 2017 een vervolgonderzoek uit te voeren naar de mate waarin gemeenten bij een verzoek om toegang tot schuldhulpverlening de hulpvragen toetsen aan de individuele omstandigheden en het al dan niet weigeren van categorieën hulpvragers. Het resultaat van dit onderzoek ligt nu voor u. In 2018 zal de Inspectie SZW onderzoeken op welke wijze gemeenten de Wgs uitvoeren en daarbij ook het burgerperspectief betrekken.

De Inspectie SZW dankt iedereen die aan dit onderzoek heeft meegewerkt; de medewerkers die de vragenlijst hebben ingevuld en de geïnterviewde professionals.

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

Inhoud

Colofon—2

Voorwoord—3

Inhoud—4

1 Conclusies en samenvatting—5

1.1 Inleiding—5

1.2 Conclusies over brede toegankelijkheid—5

1.3 Samenvatting—6

2 Inleiding—8

2.1 Aanleiding voor het onderzoek—8

2.2 Schuldhulpverlening, brede toegankelijkheid en het toegangsproces—9

2.3 Doelstelling en onderzoeksvragen—10

2.4 Onderzoekverantwoording—10

2.5 Leeswijzer—11

3 De Wgs en het gemeentelijk beleid—12

3.1 De Wgs in het kort—12

3.2 Wijzigingen in beleid—12

3.2.1 Omvang wijzigingen—12

3.2.2 Aard van de wijzigingen—13

3.2.3 Veranderingen toegankelijkheid—13

4 De melding en intake—15

4.1 De melding—15

4.1.1 Meldpunten—15

4.1.2 Selectie bij melding—16

4.1.3 Vervolg na de melding—17

4.2 Intake—19

4.2.1 Individuele omstandigheden—19

4.2.2 Borgen kwaliteit intake—20

5 Beslissing en beschikking—22

5.1 Vervolgtraject na de intake—22

5.2 Uitsluiting- en weigeringsgronden—23

5.3 Geen toegang schuldhulpverlening—24

5.3.1 Hulpvragen met geen toegang—24

5.3.2 Geen toegang, en dan?—24

5.4 Afgeven beschikking—26

5.5 Geen beschikking—27

Bijlage I – Onderzoeksverantwoording—28

1 Conclusies en samenvatting

1.1 Inleiding

In 2016 onderzocht de Inspectie SZW op verzoek van de staatssecretaris hoe de brede toegankelijkheid tot de gemeentelijke schuldhulpverlening in de praktijk wordt uitgevoerd. Naar aanleiding van dit onderzoek wilde de staatssecretaris de vinger aan de pols houden. Zij heeft de Inspectie SZW verzocht in 2017 een vervolgonderzoek uit te voeren naar de mate waarin gemeenten bij een verzoek om toegang tot schuldhulpverlening de hulpvragen toetsen aan de individuele omstandigheden en het al dan niet weigeren van categorieën hulpvragers.

Hiertoe heeft de Inspectie aan honderd gemeenten een vragenlijst gestuurd. De percentages in dit rapport zijn gebaseerd op de antwoorden van de respondenten. Daarnaast zijn beleidsdocumenten van twaalf gemeenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met twaalf andere gemeenten. Dit ter verdieping van de kwantitatieve resultaten.

De Inspectie schetst met dit onderzoek een geactualiseerd representatief beeld van de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening in Nederland en de wijze waarop gemeenten dit medio 2017 in de praktijk uitvoeren. De resultaten zijn gebaseerd op de informatie die gemeenten hebben verstrekt over de toegang tot schuldhulpverlening. Het toegangsproces vangt aan op het moment dat iemand zich bij de gemeente meldt met een schuldhulpvraag en eindigt op het moment dat de gemeente heeft besloten over het aanbod van schuldhulpverlening.

In lijn met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), hanteert de Inspectie in dit onderzoek een brede definitie van schuldhulpverlening. Het gaat niet enkel om de trajecten gericht op het definitief oplossen van de problematische schulden (schuldregelen, schuldsanering), maar ook om instrumenten die gericht zijn op de stabilisatie van schulden en informatie en advies.

1.2 Conclusies over brede toegankelijkheid

Een van de speerpunten van de Wgs is een brede toegankelijkheid van schuldhulpverlening. Een toegang waarbij geen groepen mensen met financiële problemen op voorhand worden uitgesloten, maar waarbij de schuldhulpverlener steeds met de hulpvrager kijkt naar de individuele omstandigheden en waarbij zij samen zoeken naar een passende vorm van ondersteuning. Ook al leidt dit niet altijd tot het saneren van de schulden en kan de gemeente slechts overgaan tot het stabiliseren van de schulden of orde creëren in de financiële situatie.

Op basis van het huidige onderzoek concludeert de Inspectie dat er over het algemeen sprake is van een brede toegang tot schuldhulpverlening. Bijna alle gemeenten (93%) gaan bij een verzoek tot schuldhulpverlening over tot een individuele afweging van de situatie van de hulpvrager voordat een gemeente een besluit neemt een aanvraag toe te kennen dan wel af te wijzen.

Ook is er geen sprake van wijdverbreide categoriale uitsluiting van bepaalde doelgroepen. Wel zien we dat nog vrij veel gemeenten de toegang beperken voor zelfstandigen (41%), mensen met fraudeschulden (20%) en mensen die al eerder gebruik hebben gemaakt van een vorm van schuldhulpverlening (21%). Zelfstandigen

met financiële problemen worden doorverwezen naar een gemeentelijke regeling die voor deze doelgroep in het leven is geroepen (de Bbz, Besluit bijstandverlening zelfstandigen). Voor de andere groepen waarbij een weigeringsgrond van toepassing is, vindt er in toenemende mate een brede individuele afweging plaats voordat een gemeente een besluit neemt.

Dit neemt niet weg dat we enkele kwetsbaarheden in het proces signaleren. Onder meer de kennis die bij de meldpunten aanwezig is om burgers goed door te geleiden naar schuldhulpverlening is bij een derde van de gemeenten een punt van aandacht. Daarnaast krijgt gemiddeld 20% van de mensen met problematische schulden geen schuldhulpverlening. Meestal omdat de gemeente ervoor kiest om de hulpverlening eerst op andere problemen te richten, bijvoorbeeld in geval van een verslaving. Bij een derde van de gemeenten wordt echter niet bewaakt dat de schuldhulpverlening gestart kan worden op het moment dat de situatie is gestabiliseerd. Dat behoeft ook enige aandacht.

1.3 Samenvatting

Veranderingen in beleidsplannen en beleidsregels

Zo'n 42% van de gemeenten heeft in 2016 of 2017 in het beleidsplan dan wel de beleidsregels wijzigingen aangebracht ten aanzien van de toegang tot schuldhulpverlening. Deze wijzigingen duiden op het leveren van meer maatwerk en het realiseren van een meer integrale aanpak rond schuldhulpverlening. De meeste gemeenten hebben een of meerdere uitsluiting- en/of weigeringsgronden geschrapt of de eisen ten aanzien van medewerking en recidive versoepeld. Diverse gemeenten versterken de sociale wijkteams en lokale organisaties binnen het sociaal domein als toegangspoort tot schuldhulpverlening.

Toegangsproces schuldhulpverlening

Melding laagdrempelig, wel risicovol

De wijze waarop mensen met hun (schuld)hulpvragen terecht kunnen bij gemeenten, is doorgaans breed en laagdrempelig vormgegeven. Gemeenten kennen meerdere meldpunten en deze zijn veelal ingebed in de lokale sociale infrastructuur. Wel constateert de Inspectie dat de melding mogelijk een risicovolle stap is in de toegang tot schuldhulpverlening. Bij 37% van de gemeenten vindt aan de toegangspoort een selectie plaats op basis van de individuele situatie van de hulpvrager. Ongeveer een derde van de gemeenten twijfelt eraan of alle medewerkers aan de poort daarvoor voldoende deskundig zijn. Burgers lopen daardoor een risico op een onterechte afwijzing of onjuiste doorverwijzing.

Bovendien ontbreekt het zicht op de omvang van de problematiek omdat ruim de helft van de gemeenten niet alle eerste contacten registreert met mensen die aankloppen voor financiële ondersteuning. Bij gemeenten die meer typen meldpunten hebben, komt het vaker voor dat niet alle hulpvragen worden geregistreerd.

Intake voldoende zorgvuldig

Net als in 2016 brengt 93% van de gemeenten in alle gevallen de individuele omstandigheden van een hulpvrager in kaart voordat zij een besluit neemt over de toekenning dan wel afwijzing van een vorm van schuldhulpverlening. Dit gebeurt door het sociaal wijkteam of de afdeling schuldhulpverlening, meestal op basis van een screeningsinstrument of aanmeldformulier.

Volgens gemeenten bieden het beleid en de werkinstructies voldoende duidelijkheid aan medewerkers om de individuele afweging te maken en zijn de betrokken medewerkers hiervoor deskundig genoeg. Intercollegiale toetsing van de afweging van de

individuele omstandigheden kan bijdragen aan de kwaliteit van het toegangsproces, bij 61% van de gemeenten gebeurt dit niet standaard.

Beperkt aantal weigeringgronden

In het algemeen kennen gemeenten een beperkt aantal gronden – gemiddeld 1 à 2 – op basis waarvan wordt bepaald dat een hulpvrager niet in aanmerking komt voor een vorm van schuldhulpverlening. De meest voorkomende grond betreft zelfstandigen met bedrijfsschulden. Zij worden doorverwezen naar de Bbz. De toegang kan ook met enige regelmaat sluiten voor mensen waarbij sprake is van een lopende maatregel of fraudeschuld. Of voor mensen die al eerder gebruik hebben gemaakt van schuldhulpverlening.

Niet altijd een beschikking

Gemeenten geven niet bij alle vormen van schuldhulpverlening een beschikking af. Nagenoeg alle gemeenten geven een beschikking af voor een schuldregeling, en ongeveer twee derde voor budgetbeheer en duurzame financiële dienstverlening. Vormen waarvoor geen beschikking wordt afgegeven zijn doorgaans een adviesgesprek en ondersteuning door een externe partij. Zes procent van de gemeenten geeft voor geen enkele vorm van schuldhulpverlening een beschikking af. De reden dat gemeenten geen beschikking afgeven is omdat zij menen dat dat niet nodig is, omdat de Wgs in hun ogen niet van toepassing is of omdat niet zij, maar een derde partij (zoals de Kredietbank), een 'relatie' aangaat met de hulpvrager.

Geen toegang tot schuldhulpverlening, en dan?

Ongeveer 20% van de mensen die bij de gemeente aankloppen voor ondersteuning bij hun financiële problemen, krijgt geen toegang tot een vorm van schuldhulpverlening. Dit percentage is vergelijkbaar met 2016.

Veelal gaat het om mensen waarbij andere problemen zodanig een rol spelen dat een gemeente (nog) niet kan starten met de schuldhulpverlening. Zij krijgen een andere vorm van ondersteuning zoals verslavingszorg of maatschappelijk werk. We gaan ervan uit dat een gemeente passende ondersteuning voor hen vindt. Een derde van de gemeenten bewaakt echter niet dat de schuldhulpverlening wordt gestart nadat de andere problemen zijn gestabiliseerd of opgelost.

Van de mensen die zich met hun financiële problemen bij de gemeente melden, krijgt gemiddeld zo'n 4% geen ondersteuning; noch schuldhulpverlening, noch een andere vorm van hulpverlening. Dit omdat ze zich bijvoorbeeld tijdens het toegangsproces terugtrekken en de gemeente niet meer met hen in contact kan komen, of omdat ze niet aan de verplichtingen willen of kunnen voldoen die verbonden zijn aan de schuldhulpverlening.

Veranderingen in de toegang

In 2017 is er ten opzichte van 2016 een beperkt aantal veranderingen in de toegang tot schuldhulpverlening, te weten:

- Meer gemeenten hebben de mogelijkheid om mensen na hun melding door te geleiden naar een externe partij zoals Schuldhulpmaatje of Humanitas of naar een lichte vorm van ondersteuning zoals een adviesgesprek.
- Het komt minder vaak voor dat een gemeente ondersteuning weigert aan mensen met een onregelbare schuld of aan mensen met een partner die jonger is dan 18 jaar.
- Minder gemeenten geven een beschikking af als er sprake is van een toekenning.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding voor het onderzoek

Medio 2016 zond staatssecretaris Klijnsma de evaluatie van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) aan de Tweede Kamer.¹ Daarmee gaf ze gevolg aan de verplichting uit de Wgs om binnen vier jaar na inwerkingtreding verslag te doen over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Door het ontbreken van voldoende gegevens konden geen harde uitspraken worden gedaan over de brede toegankelijkheid, één van de speerpunten van de Wgs. Ander onderzoek waaronder dat van de Nationale Ombudsman² gaf echter aanleiding tot zorg. Te vaak kloppen mensen om diverse redenen niet of tevergeefs aan bij hun gemeente. Daarbij is de dienstverlening niet in alle gevallen voldoende afgestemd op de individuele omstandigheden.

In de kabinetsreactie op de evaluatie van de Wgs heeft de staatssecretaris een pakket van maatregelen aangekondigd, waaronder een opdracht aan de Inspectie SZW om te onderzoeken hoe de brede toegankelijkheid tot de gemeentelijke schuldhulpverlening in de praktijk wordt uitgevoerd.

Resultaten Inspectieonderzoek toegankelijkheid schuldhulpverlening 2016

Uit het onderzoek van de Inspectie SZW in 2016 bleek onder meer dat 93% van de gemeenten een individuele afweging maakt bij de beslissing om iemand schuldhulpverlening aan te bieden. Tegelijkertijd gaven relatief veel gemeenten aan dat zelfstandigen, mensen met fraudeschulden, onregelbare en betwiste schulden geen gebruik kunnen maken van een vorm van schuldhulpverlening. Hier is echter waarschijnlijk geen sprake van categoriale uitsluiting. In een situatie van bijvoorbeeld fraudeschulden of onregelbare schulden maakt de gemeente namelijk nagenoeg altijd een individuele afweging, op basis van de in beeld gebrachte persoonlijke omstandigheden, voordat zij tot het besluit komt een hulpvrager af te wijzen.

Op basis van het rapport van de Inspectie heeft de staatssecretaris geconcludeerd dat er geen reden is om te veronderstellen dat gemeenten op grote schaal categoriaal uitsluiten en dat daarmee oneigenlijk afwijzen van specifieke groepen hulpvragers veel voorkomt. Het onderzoek gaf geen directe aanleiding tot het in gang zetten van een aanscherping van de Wgs.

Aanleiding voor vervolgonderzoek 2017

Naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek heeft de staatssecretaris in de verzamelbrief van december 2016 de gemeenten opgeroepen na te gaan wat de lokale situatie is en zo nodig maatregelen te treffen. Ook heeft de staatssecretaris besloten om de vinger aan de pols te houden en daartoe de Inspectie SZW verzocht in 2017 een vervolgonderzoek uit te voeren naar de toegang tot schuldhulpverlening.

Dit onderzoek richt zich op de brede toegankelijkheid van de schuldhulpverlening. In 2018 zal de Inspectie aandacht besteden aan de uitvoering en effectiviteit van schuldhulpverlening. Daarbij wordt ook het burgerperspectief in kaart gebracht.

¹ Baan, A., Louwes, K. & Oostveen, A. (2016). Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Berenschot.

² Burgerperspectief op schuldhulpverlening, Nationale ombudsman, mei 2016

2.2 Schuldhelpverlening, brede toegankelijkheid en het toegangsproces

Schuldhelpverlening

De Wgs omschrijft schuldhulpverlening als volgt: het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijk persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg.

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat een gemeente ook hulp kan verlenen zonder dat dit leidt tot een traject gericht op het definitief oplossen van de problematische schulden. Bijvoorbeeld als er sprake is van een verslaving die nog niet onder controle is, zware psychosociale problemen of een licht verstandelijke beperking. De regering gaat ervan uit dat een gemeente zich in dergelijke gevallen richt op stabilisatie om toename van schulden en huisuitzetting of het afsluiten van energie en water te voorkomen. Daarnaast kan een gemeente in sommige gevallen volstaan met het geven van informatie en advies waarmee de schuldenaar zelfstandig in staat is zijn financiën te regelen.

Uit dit en eerder onderzoek op het gebied van schuldhulpverlening blijkt dat sommige gemeenten alleen trajecten gericht op het definitief oplossen van de problematische schulden (schuldsanering, schuldregelen) schuldhulpverlening noemen. Deze gemeenten beschouwen andere vormen van ondersteuning niet als schuldhulpverlening. De Inspectie hanteert in dit onderzoek echter de brede definitie van schuldhulpverlening. Ook instrumenten die bijvoorbeeld gericht zijn op de stabilisatie van schulden en informatie en advies rekenen we tot de schuldhulpverlening. Dit komt het meest overeen met de definitie van schuldhulpverlening in de Wgs. Aan de gemeenten is gevraagd om, ten behoeve van het onderzoek, ook uit te gaan van deze brede definitie van schuldhulpverlening.

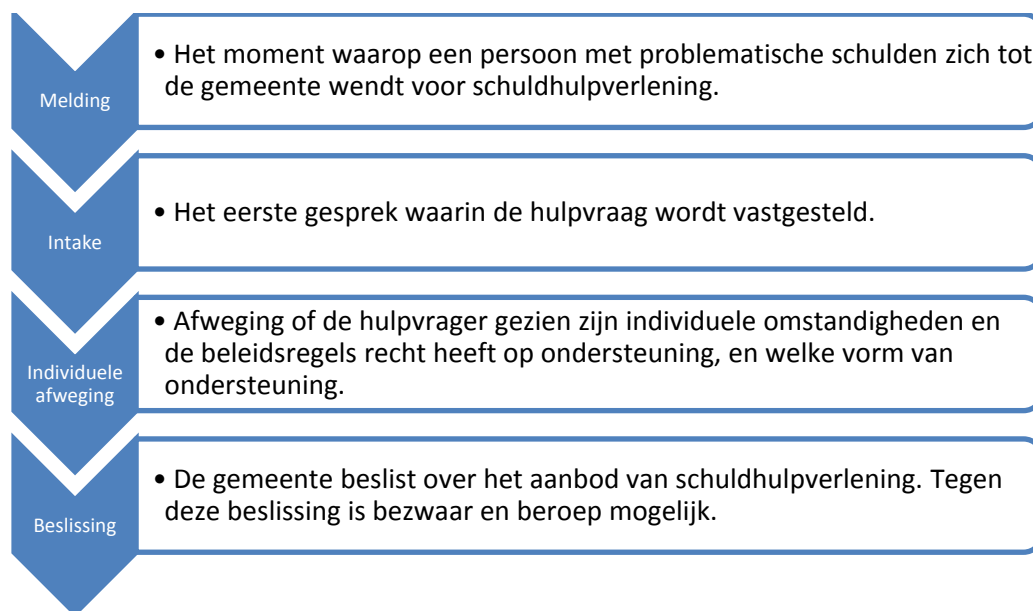
Brede toegankelijkheid

In de wet is opgenomen dat de gemeentelijke schuldhulpverlening breed toegankelijk moet zijn voor natuurlijke personen en dat geen groepen op voorhand van schuldhulpverlening worden uitgesloten. Dit betekent dat de gemeentelijke schuldhulpverlening toegankelijk is voor natuurlijke personen die hun schulden niet meer betalen, of waarvan redelijkerwijs is te voorzien dat zij hun schulden niet meer zullen kunnen betalen.

Het college van B en W kan in beleidsregels vastleggen op basis van welke individuele omstandigheden een natuurlijk persoon de toegang tot de schuldhulpverlening kan worden onttrokken. Dit na een afweging van de individuele omstandigheden van de hulpvrager. Bijvoorbeeld als er sprake is van omstandigheden die verband houden met psychosociale factoren, relatieproblemen, de woonsituatie, de gezondheid, verslaving of de gezinssituatie.

Toegangsproces

Dit rapport gaat over de toegang en de toegankelijkheid van schuldhulpverlening. De toegang tot schuldhulpverlening verloopt in een aantal stappen en omvat het eerste moment waarop iemand met financiële problemen aanklopt bij de gemeente voor ondersteuning tot aan het besluit van de gemeente om schuldhulpverlening toe te kennen dan wel af te wijzen. Iedere gemeente geeft op eigen wijze invulling aan deze stappen. Maar in principe kunnen we zeggen dat het toegangsproces bestaat uit:



2.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Met het vervolgonderzoek voorziet de Inspectie de staatssecretaris van actuele informatie over de toegang tot de schuldhulpverlening in de praktijk. Op basis daarvan kan opnieuw een afweging plaatsvinden of, en zo ja welke, aanvullende maatregelen nodig zijn en of een eventuele aanscherping van de Wgs daaraan kan bijdragen.

Daarnaast houdt de Inspectie SZW met het meerjarige programma Participatie en financiële zelfredzaamheid (2017-2019) toezicht op het stelsel van werk en inkomen. In het programma wordt onder andere aandacht besteed aan het thema schuldhulpverlening. De Inspectie wil inzicht bieden in de mechanismen bij de uitvoering van de schuldhulpverlening en daarmee bijdragen aan een effectievere schuldhulpverlening.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het vervolgonderzoek luidt: in hoeverre toetst een gemeente bij een verzoek om toegang tot schuldhulpverlening de hulpvragen aan de individuele omstandigheden en in hoeverre weigeren gemeenten categorieën hulpvragers?

Deze hoofdvraag is onderscheiden in de volgende onderzoeksvragen:

- Zijn er in 2016 en 2017 veranderingen doorgevoerd in de beleidsplannen en/of beleidsregels? Zo ja, welke?
- Hoe verloopt het toegangsproces tot schuldhulpverlening in gemeenten?
- In hoeverre hebben burgers geen toegang tot schuldhulpverlening, maar hebben zij wel hulp nodig bij het oplossen van hun schulden?
- Wat gebeurt er met mensen die niet worden toegelaten tot schuldhulpverlening?
- Hoe verhouden de uitkomsten zich tot het onderzoek in 2016?

2.4 Onderzoekverantwoording

Dit rapport is grotendeels gebaseerd op een representatieve steekproef van gemeenten. Ook heeft er een verdieping plaatsgevonden aan de hand van interviews met gemeenten en is een analyse gemaakt van beleidsplannen en beleidsregels.

Enquête

Honderd gemeenten hebben een vragenlijst ontvangen met vragen over de toegang van schuldhulpverlening in hun gemeente.³ Deze vragenlijst is in grote lijnen vergelijkbaar met de vragenlijst die de Inspectie in 2016 aan de gemeenten stuurde. De vragenlijst is verstuurd aan een gestratificeerde steekproef van gemeenten die vorig jaar ook hebben deelgenomen aan het onderzoek. Vierennegentig van de honderd gemeenten vulden de vragenlijst in. Veelal gebeurde dit door beleidsadviseurs, beleidsmedewerkers en afdelingshoofden schuldhulpverlening.

De cijfers in deze rapportage zijn de gewogen cijfers van 2017. Deze cijfers schetsen een representatief en actueel beeld van de uitvoering van schuldhulpverlening in Nederland. Waar mogelijk zijn de antwoorden vergeleken met de resultaten uit 2016⁴. Alleen als er een significant verschil is tussen beide jaren, zijn de cijfers uit beide jaren gepresenteerd en is het verschil beschreven.

Kwalitatieve verdieping

De Inspectie interviewde aanvullend twaalf gemeenten over de toegang tot schuldhulpverlening, met als doel om de belangrijkste en opvallendste resultaten uit de enquête beter te begrijpen. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van bereidheid en de antwoorden op de vragenlijst.

Daarnaast bestudeerde de Inspectie de beleidsplannen en beleidsregels van twaalf andere gemeenten. Dit zijn de gemeenten waarvan in 2016 ook de beleidsplannen zijn bestudeerd in het kader van het vorige onderzoek toegang schuldhulpverlening.

Een uitgebreide onderzoeksverantwoording is opgenomen in bijlage I.

2.5 Leeswijzer

Dit rapport begint met een beschrijving van het gemeentelijk beleid en de wijzigingen die daarin in 2016 en 2017 zijn aangebracht (hoofdstuk 3). Daarna volgt de structuur van dit rapport het toegangsproces; van het moment dat de burger zich meldt bij de gemeente met zijn financiële hulpvraag tot de beslissing over het aanbod van schuldhulpverlening. Hoofdstuk 4 beschrijft de melding en de plekken waar mensen hun financiële problemen kenbaar kunnen maken, de mate waarin mensen bij de eerste melding worden doorverwezen en de wijze waarop de individuele omstandigheden van de hulpvrager in kaart worden gebracht. Hoofdstuk 5 gaat over de manier waarop gemeenten besluiten om wel of geen ondersteuning te bieden aan de hulpvrager en over het afgeven van beschikkingen.

³ Samenwerkende gemeenten hebben één vragenlijst ingevuld voor het hele samenwerkingsverband.

⁴ Kleine verschillen in de vragenlijst hebben ertoe geleid dat niet alle vragen vergeleken konden worden.

3 De Wgs en het gemeentelijk beleid

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie in hoeverre gemeenten in 2016 en 2017 hun beleidsplan en/of beleidsregels hebben gewijzigd voor de toegang tot schuldhulpverlening. Ook wordt ingegaan op de aard van de doorgevoerde wijzigingen.

3.1 De Wgs in het kort

Met de Wgs hebben gemeenten in 2012 een regierol gekregen in de hulpverlening aan mensen met problematische schulden. Dit heeft te maken met het integrale karakter van de wet, waarbij ook maatwerk essentieel is. De wet is gebaseerd op de gedachte dat gemeenten het best in staat zijn om de (schulden)problematiek van inwoners in hun onderlinge samenhang te bekijken. Zij kunnen de hulpverlening goed coördineren en ervoor zorgen dat betrokken organisaties naar de totale problematiek van de schuldenaar kijken.⁵ Gemeenten hebben met de Wgs de verantwoordelijkheid gekregen om een breed toegankelijke, integrale schuldhulpverlening te bieden – van goede kwaliteit – waarbij wordt uitgegaan van gestandaardiseerd maatwerk. Voorkomen van problematische schulden is daarbij een belangrijk doel. Maar als er toch problematische schulden zijn ontstaan, wordt van gemeenten verwacht dat zij op evenwichtige wijze rekening houden met de belangen van de schuldeisers en eventuele sancties opleggen als een cliënt niet of onvoldoende meewerkt aan een schuldhulpverleningstraject. Verder wordt van gemeenten verwacht dat zij nazorg aanbieden.

3.2 Wijzigingen in beleid

Conform de Wgs dienen gemeenten een beleidsplan over integrale schuldhulpverlening vast te stellen. De maximale geldigheidsduur van dit plan is vier jaar. Gemeenten kunnen daarnaast hun beleid nader uitwerken in beleidsregels. Deze worden vastgesteld door het college van B&W.

3.2.1 *Omvang wijzigingen*

In 2016 of 2017 heeft bijna twee derde van de gemeenten een nieuw beleidsplan opgesteld. Niet in alle beleidsplannen is ook de toegang tot schuldhulpverlening gewijzigd. Soms geeft de praktijk geen aanleiding om het beleid te veranderen en zijn het beleidsplan en/of de beleidsregels alleen geactualiseerd. Het verstrijken van de beleidsperiode van vier jaar is dan de enige reden om een 'nieuw' beleidsplan aan te nemen.

In 2016 of 2017 is de toegang tot schuldhulpverlening in het beleidsplan gewijzigd bij 25% van de gemeenten (tabel 1). Verder heeft circa een derde van de gemeenten wijzigingen aangebracht in de beleidsregels van de toegang. Als we naar de totale omvang van de wijzigingen kijken, stelt de Inspectie vast dat zo'n 42% van de gemeenten het beleid – beleidsplan of beleidsregels – voor de toegang tot schuldhulpverlening in 2016 of 2017 heeft gewijzigd.

⁵ Artikel 3 lid 1 Wgs: het college is verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente en voert daarbij het plan dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening en Memorie van toelichting hoofdstuk 3 (Kamerstuk 2009-2010, 32291, nr. 3, Tweede Kamer).

Tabel 1 – Wijzigingen beleid toegang schuldhulpverlening in 2016 of 2017

Wijzigingen van toegang in:	%
Beleidsplan	25
Beleidsregels	33
Totaal: wijziging in beleidsplan of beleidsregels	42

In de verdiepende interviews noemen verschillende gemeenten de drie decentralisaties als reden om een nieuw beleidsplan en/of beleidsregels vast te stellen. De drie decentralisaties zijn per 1 januari 2015 van kracht geworden en zijn van invloed op schuldhulpverlening. Soms geeft een gemeente aan dat een verandering in de uitvoeringsorganisatie aanleiding is geweest om het beleidsplan of de beleidsregels opnieuw vast te stellen.

Daarnaast blijkt uit de verdieping dat enkele gemeenten nog bezig zijn met aanpassingen in het beleidsplan of de beleidsregels. Deze worden later in 2017 of begin 2018 vastgesteld. Ook hebben enkele gemeenten al eerder – in 2015 – een nieuw beleidsplan opgesteld. Bij sommige gemeenten die in 2016 of 2017 geen nieuw beleidsplan hebben vastgesteld, hebben zich wel in de praktijk veranderingen voorgedaan in de toegang tot schuldhulpverlening. Deze zijn alleen niet geformaliseerd in het beleidsplan of de beleidsregels. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld nauwere samenwerking met sociale wijkteams of een pilot met een financieel spreekuur.

3.2.2 *Aard van de wijzigingen*

Bij wijzigingen in het beleidsplan en/of beleidsregels van de toegang tot schuldhulpverlening gaat het in de meeste gevallen om het afschaffen van alle of een deel van de uitsluiting- en weigeringsgronden. Vaak is de toegang verruimd en worden bepaalde groepen niet meer uitgesloten of geweigerd. Of is in ieder geval niet meer de 'deur direct op slot' en wordt per individu gekeken naar de situatie. Het gaat vooral om zelfstandigen, mensen met fraudeschulden, mensen zonder inkomen en/of eigenwoningbezitters.

Daarnaast wordt regelmatig vermeld in de enquête en in de interviews dat de uitsluittermijnen zijn versoepeld. Gemeenten treden minder streng op als iemand onvoldoende meewerkt of binnen een bepaalde termijn weer een beroep doet op schuldhulpverlening. Zij gaan daar wat coulanter mee om en bekijken van geval tot geval of de burger toch ondersteuning kan krijgen.

Soms is de toegang verplaatst. Enkele gemeenten hebben nu de toegang belegd in het lokale c.q. sociaal domein, zoals het maatschappelijk werk of een wijkteam. Dit voor een integrale en laagdrempelige aanpak. Bij een andere gemeente is de toegang weer intern belegd en wordt de uitbesteding aan een andere organisatie afgebouwd.

Ook verbeteren enkele gemeenten nu de toegang tot schuldhulpverlening door meer de nadruk te leggen op preventie, vroegsignalering en nazorg en door het verbeteren van de samenwerking tussen partijen. Een gemeente biedt iedereen nu een adviesgesprek aan.

3.2.3 *Veranderingen toegankelijkheid*

In de verdiepende gesprekken met gemeenten is gevraagd of de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening naar hun mening is veranderd. Zij vinden doorgaans dat

er een bredere toegankelijkheid is. De toegang tot schuldhulpverlening is laagdrempelig en ingebed in het sociaal domein. De samenwerking tussen de gemeentelijke schuldhulpverleners en de wijkteams of welzijnsorganisaties is versterkt. Bovendien is de toegang verbreed doordat weigeringgronden zijn afgeschaft. Ook zijn gemeenten coulanter bij onvermogen of recidive. Men houdt nu meer rekening met de omstandigheden van iemand dan voorheen. Of, zoals een gemeente het zelf verwoordt: *'Dat een medewerker zegt: op dit moment kan ik niets meer voor je doen. Of je hebt niet gereageerd. Dus doe! Dat is gestopt, dat kan nu niet meer.'*

Deze ontwikkelingen sluiten aan bij de uitgangspunten van de Wgs in termen van brede toegankelijkheid en integrale aanpak. Schuldhulpverlening valt nu ook binnen het brede sociaal domein. Deze ontwikkelingen zijn volgens de gemeenten echter niet van de ene op de andere dag gerealiseerd en omvatten een proces van jaren.

Wel vinden enkele gemeenten de 'vindbaarheid' van schuldhulpverlening een punt van aandacht. Gemeenten bieden hun inwoners vele diensten aan en ook nog eens liefst digitaal. Sommige inwoners hebben moeite om met deze (digitale) informatie om te gaan en zo de weg naar de schuldhulpverlening te vinden.

4 De melding en intake

In dit hoofdstuk gaat de Inspectie in op de melding en de intake. We besteden aandacht aan het eerste contact dat een burger of hulpvrager heeft met de gemeente over zijn financiële problemen. Ook gaan we in op de wijze waarop de individuele omstandigheden van een hulpvrager in kaart worden gebracht.

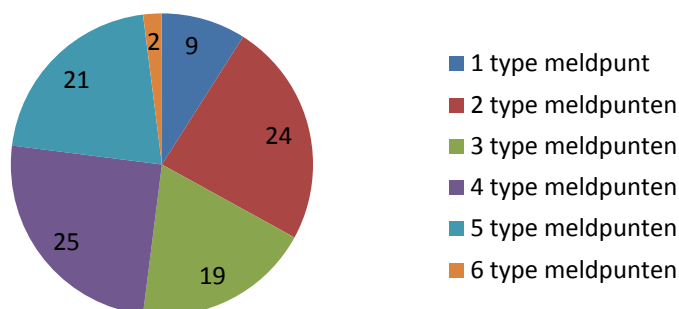
4.1 De melding

4.1.1 Meldpunten

De eerste stap in het toegangsproces is de melding van de hulpvraag door een burger. Dat is het moment waarop iemand voor het eerst zijn schuldhulpvraag stelt en aangeeft dat hij ondersteuning nodig heeft bij zijn financiële problemen. Burgers kunnen zich op diverse plekken melden met hun schuldhulpvraag. Gemiddeld genomen heeft een gemeente drie soorten c.q. type meldpunten waar een burger terecht kan voor ondersteuning. Een kwart van de gemeenten heeft twee type meldpunten; eveneens een kwart vier type meldpunten (figuur 1).

Het maakt hierbij niet uit of het om een grote of kleine gemeente gaat. Een grote stad heeft niet meer of minder verschillende soorten meldpunten dan een middelgrote of kleine gemeente.

Figuur 1 – Aantal type meldpunten per gemeente, in percentages



Type meldpunt

Het sociaal wijkteam komt het vaakst voor als meldpunt (tabel 2). Bij driekwart van de gemeenten kan een burger daar aankloppen voor ondersteuning. Bij zo'n twee derde van de gemeenten kan dat (ook) bij het maatschappelijk werk of aan de balie bij het stadhuis. Overigens willen we hierbij opmerken dat in veel sociale wijkteams ook het maatschappelijk werk is opgenomen.

Bijna de helft van de gemeenten heeft ook nog andere plekken waar burgers zich kunnen melden met hun schuldhulpvraag. Dit zijn onder meer:

- Organisaties die in opdracht van de gemeente de schuldhulpverlening uitvoeren.
- Lokale maatschappelijke organisaties en ketenpartners, zoals de welzijnsorganisatie, UWV, Sociale Raadslieden en woningcorporaties.
- Vrijwilligersorganisaties zoals Schuldhulpmaatje, de formulierenbrigade en het juridisch steunpunt.

- Andere gemeentelijke afdelingen, zoals Werk en Inkomen, Sociale Dienst en lokale spreek- of inloopuren.
- De website, mail of telefoon van het klantcontactcentrum.

Tabel 2 – Meldpunten waar bewoners kunnen aankloppen voor hulp

Soort meldpunt*	%
Sociaal wijkteam	77
Maatschappelijk werk	64
Balie bij het stadhuis	61
Afdeling schuldhulpverlening	56
Kredietbank	26
Anders	48

* Meerdere antwoorden zijn mogelijk waardoor de percentages hoger dan 100% kunnen optellen.

Registratie eerste contacten

Om als gemeente goed in te kunnen spelen op de financiële problemen van burgers, is het belangrijk om zicht te hebben op de aard en de omvang van de schuldenproblematiek van de eigen inwoners. Een manier om hier meer zicht op te krijgen, is het registreren van het beroep dat mensen met financiële problemen doen op een gemeente.

De meldpunten van zo'n 47% van de gemeenten registreren alle eerste contacten van de mensen die om hulp vragen bij hun financiële problemen. Bij 49% van de gemeenten gebeurt dit bij sommige contacten wel, en bij sommigen niet. De meldpunten van 5% van de gemeenten registreren geen eerste contacten.

Verder worden bij het sociaal wijkteam, de balie van het stadhuis en het maatschappelijk werk de eerste contacten significant vaker soms of niet geregistreerd. Van de gemeenten waarbij mensen kunnen aankloppen bij deze meldpunten geeft steeds twee derde aan dat registratie niet of niet standaard gebeurt. Ook blijkt dat gemeenten waar de meldpunten de eerste contacten wel standaard registreren, minder soorten meldpunten hebben dan gemeenten die niet of soms registreren; gemiddeld 3 ten opzichte van 4 type meldpunten. Deze resultaten suggereren dat hoe laagdrempeliger de melding is vormgegeven, des te minder gemeenten zicht hebben op het totaal aantal hulpvragen bij financiële problemen.

4.1.2 *Selectie bij melding*

In bijna twee derde van de gemeenten vindt er bij de meldpunten geen selectie plaats op basis van beleidsmatige en/of professionele criteria (tabel 3). In deze gemeenten stuurt degene met wie het eerste contact plaatsvindt, alle burgers met mogelijke financiële problemen door naar de intake.

Tabel 3 – Doorsturen van burgers met financiële hulpvraag naar de intake

Worden mensen die zich melden doorgestuurd naar de intake?	%
Ja	63
Nee, er vindt selectie plaats op basis van criteria	37

Dit houdt tevens in dat ruim een derde van de gemeenten wel 'aan de poort' selecteren. Het belangrijkste criterium hierbij is de zwaarte en complexiteit van de schuldhulpvraag. Bij lichte of beginnende schulden kijken de medewerkers van de meldpunten eerst of de problemen door de burger zelf kunnen worden opgelost of met behulp van lichte ondersteuning. In dat geval stuurt men de burger door naar

de lokale maatschappelijke organisatie en/of vrijwilligersorganisaties die dergelijke financiële ondersteuning bieden. Als er sprake is van zwaardere en/of problematische schulden, worden burgers wel doorgestuurd naar de intake voor schuldhulpverlening.

Andere selectiecriteria die meerdere keren worden genoemd, zijn:

- Diverse weigeringsgronden, zoals fraudegedrag, leeftijd onder de 18 jaar, geen ingezetene van de gemeenten, geen inkomen en werkzaam zijn als zzp'er of ondernemer.
- Mate waarin er sprake is van een enkelvoudige hulpvraag of multiproblematiek en de noodzaak tot het inzetten van andere hulp dan schuldhulpverlening. Diverse gemeenten refereren hierbij ook aan de (in)stabiliteit van de situatie van de hulpvrager.

Daarnaast beoordelen enkele gemeenten bij het eerste contact de motivatie, zelfredzaamheid en/of leerbaarheid, om in te schatten of de hulpvrager in staat is een eventueel schuldhulpverleningstraject succesvol af te ronden.

Voldoende kennis

Voor een brede en toegankelijke schuldhulpverlening is het belangrijk dat burgers op een juiste wijze worden doorgeleid, zodat zij op de juiste plek komen voor schuldhulp op maat. De helft van de gemeenten acht de kennis bij de meldpunten voldoende om burgers op een juiste wijze door te leiden (tabel 4). Een derde is van mening dat deze kennis niet bij alle loketten in voldoende mate aanwezig is.

Tabel 4 – Kennis meldpunten voor juiste wijze doorgeleiden melding

Niet bij alle loketten is voldoende kennis aanwezig	%
Helemaal eens	6
Eens	27
Niet eens/niet oneens	19
Oneens	41
Helemaal oneens	8

Hierboven is beschreven dat er bij een op de drie gemeenten bij het eerste contact een selectie plaatsvindt. Drieëndertig procent van de gemeenten geeft aan dat niet bij alle loketten waar een melding binnenkomt voldoende kennis aanwezig is om deze op de juiste wijze door te leiden. Hieruit kunnen we opmaken dat in 12% van de gemeenten mensen met financiële problemen het risico lopen dat de selectie bij melding wordt uitgevoerd door een medewerker die daarvoor niet voldoende is toegerust.

4.1.3 *Vervolg na de melding*

Na de melding hebben gemeenten diverse vervolgstappen tot hun beschikking die zij kunnen toepassen naar aanleiding van het eerste contact. Gemiddeld genomen beschikken gemeenten over drie type vervolgacties.

De meest voorkomende vervolgacties zijn een doorverwijzing naar een intakegesprek voor schuldhulpverlening naar een lichtere vorm van ondersteuning, zoals een adviesgesprek, en naar een externe partij zoals Schuldhulpmaatje of Humanitas⁶ (tabel 5). Dat een burger geen intake krijgt voor schuldhulpverlening – maar een doorverwijzing naar andere vormen van ondersteuning zoals maatschappelijk werk

⁶ Hoewel we in het onderzoek uitgaan van een brede definitie van schuldhulpverlening en daar ook de lichtere vormen van ondersteuning en externe ondersteuning onder verstaan, maken we daar in de vraagstelling rondom de vervolgacties wel een onderscheid in omdat dit in de praktijk ook vaak wordt gedaan door gemeenten.

of verslavingszorg – is een optie bij ruim de helft van de gemeenten. Dat een burger helemaal geen doorverwijzing krijgt, niet naar schuldhulpverlening of andere vorm van ondersteuning, is een mogelijke vervolgactie bij ruim een op de tien gemeenten.

Tabel 5 – Mogelijke vervolgacties na de melding, in 2016 en 2017

Acties naar aanleiding van eerste contact kunnen zijn:	2016 %	2017 %
Doorverwijzing naar intakegesprek schuldhulpverlening	89	88
Doorverwijzing naar lichtere vorm van ondersteuning	58	74
Doorverwijzing naar een externe partij	57	70
Geen doorverwijzing naar schuldhulpverlening, maar wel naar andere vorm van ondersteuning	61	54
Geen doorverwijzing intakegesprek of andere vorm van ondersteuning	18	11

* significant verschil ten opzichte van 2016: $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

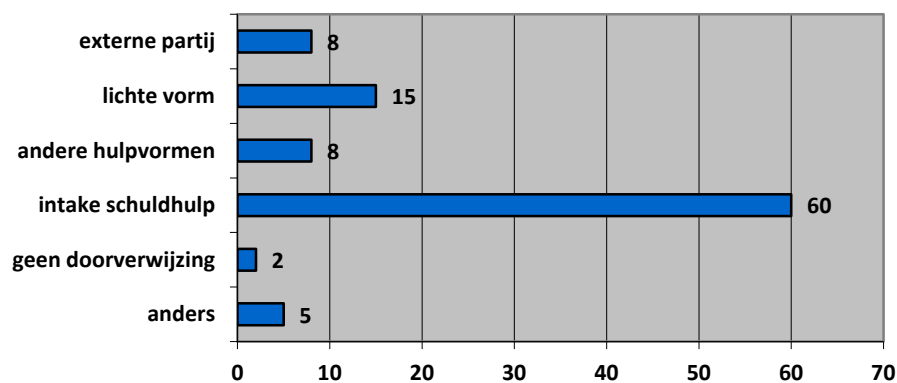
Als we de situatie van 2016 vergelijken met die van medio 2017, dan noemen de gemeenten nu significant vaker een doorverwijzing naar een externe partij én een lichte vorm van ondersteuning als mogelijke vervolgactie.

Percentage hulpvragers per vervolgactie

Vervolgens is het interessant om te weten in hoeverre hulpvragers ook daadwerkelijk worden doorgeleid naar deze vervolgstappen. Aan de gemeente is gevraagd aan te geven wat het percentage hulpvragers is dat wordt doorverwezen naar de genoemde vervolgacties. In de analyse is hierbij rekening gehouden met de grootte van de gemeenten en is er gecorrigeerd voor het aantal inwoners per gemeente.

We zien dat 60% van de hulpvragers na het eerste contact wordt doorverwezen naar de intake voor schuldhulpverlening (figuur 2). Ongeveer 15% wordt doorverwezen naar een lichte vorm van ondersteuning. En zo'n 8% naar een externe partij of naar een andere vorm van ondersteuning dan schuldhulpverlening, zoals verslavingszorg en/of maatschappelijk werk.

Figuur 2 – Doorverwijzingen naar aanleiding van melding, in gemiddelde percentages



Bij zo'n 5% van de burgers is sprake van een andere vervolgactie. Dit zijn doorverwijzingen naar een groepsbijeenkomst of cursus, naar de Kredietbank of een organisatie die de schuldhulpverlening verzorgt of naar budgetbeheer of bewindvoering. Ook geven sommige gemeenten aan dat iedereen een huisbezoek krijgt, of dat de

aanmelding al gelijk de intake of een adviesgesprek is, of dat de aanvraag al gelijk wordt afgehandeld.

Gemiddeld krijgt 2% van de hulpvragers geen doorverwijzing; noch naar schuldhulpverlening, noch naar een andere vorm van ondersteuning. In hoofdstuk 5 beschrijft de Inspectie op basis van welke gronden mensen niet worden toegelaten tot de schuldhulpverlening en wat er met hen gebeurt.

Hoewel in deze meting (ten opzichte van 2016) significant meer gemeenten de mogelijkheid hebben om hulpvragers door te verwijzen naar een externe partij of een lichte ondersteuningsvorm, worden daar in 2017 niet meer hulpvragers naar doorverwezen dan in 2016.

4.2 Intake

De intake is de fase in het toegangsproces waarbij de aanvraag voor schuldhulpverlening in behandeling wordt genomen. Een doorverwijzing naar een intakegesprek voor schuldhulpverlening vindt niet alleen plaats door de meldpunten, maar kan in de meeste gemeenten ook worden gedaan door externe partijen, zoals Schuldhulpmaatje of Humanitas (86%), vanuit de lichtere vormen van ondersteuning, zoals een adviesgesprek (99%) en door zorg- en welzijnspartijen die andere hulpvormen aanbieden (86%).

4.2.1 *Individuele omstandigheden*

Tijdens de intake worden de individuele omstandigheden van een hulpvrager in kaart gebracht. Op basis hiervan wordt het besluit genomen of iemand schuldhulpverlening krijgt en in welke vorm. Bijna alle gemeenten (93%) geven aan standaard de individuele omstandigheden van een hulpvrager in beeld te brengen, voordat een besluit wordt genomen. Bij 7% van de gemeenten gebeurt dit niet (2%) of niet altijd (5%). Redenen hiervoor zijn:

- Een crisis of een situatie waarbij direct handelen vereist is en er geen tijd is om individuele omstandigheden in kaart te brengen.
- Uitsluitingcriteria die op voorhand al duidelijk zijn. De hulpvrager is bijvoorbeeld jonger dan 18 jaar of woont niet in de betreffende gemeente.

Eén gemeente geeft aan door hoge werkdruk niet altijd in staat te zijn om de individuele omstandigheden van een hulpvrager in beeld te brengen.

In de verdiepende gesprekken is aandacht besteed aan de wijze waarop gemeenten in de praktijk invulling geven aan de individuele afweging. We zien dan dat de individuele situatie van de hulpvrager in kaart wordt gebracht bij de melding of bij een intakegesprek. Dit gebeurt vaak door iemand van het sociaal wijkteam of een medewerker van de afdeling schuldhulpverlening. In ongeveer de helft van de gevallen wordt daarbij gebruikgemaakt van een screeningsinstrument, zoals Mesis of de zelfredzaamheidsmatrix. Soms hanteert men geen gevalideerd instrument, maar een aanmeldformulier of een checklist van aandachtspunten.

Om de individuele afweging te kunnen maken, wordt op hoofdlijnen de volgende informatie verzameld:

- Informatie over schulden en inkomen.
- Informatie over de persoonskenmerken en de persoonlijke omstandigheden van de hulpvrager. Het gaat hierbij om zaken zoals gezinssamenstelling, multiproblematiek en eventuele aanwezigheid van een licht verstandelijke beperking, maar ook de motivatie van hulpvrager en of er sprake is van een crisissituatie.

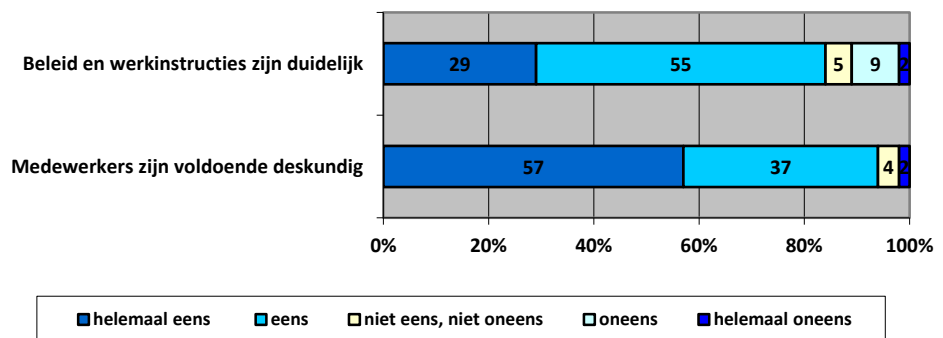
Indien de gemeente weigeringsgronden heeft vastgesteld, kijken medewerkers ook of deze van toepassing zijn en of de hulpvrager op basis van die grond moet worden uitgesloten van ondersteuning. Deze gronden (zoals fraude, recidive of een niet-regelbare schuld) worden in kaart gebracht in een brede inventarisatie van de situatie van de hulpvrager. Over het algemeen gaat het om kan-bepalingen die individueel worden afgewogen. Doorgaans biedt men – als er een weigeringsgrond is – aan om gebruik te maken van lichtere vormen van schuldhulpverlening om zodoende de schulden in ieder geval te stabiliseren. Uitzondering hierop zijn zelfstandigen met of zonder privéschulden. Doorgaans wordt voor hen de weg naar schuldhulpverlening direct afgesloten. Zij worden verwezen naar dienstverlening in het kader van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz).

4.2.2 *Borgen kwaliteit intake*

De intake is een belangrijke fase in het toegangsproces, omdat daarin wordt geïnventariseerd of en voor welke vorm van schuldhulpverlening iemand in aanmerking kan komen. Het is belangrijk dat dit adequaat gebeurt.

De meeste gemeenten (85%) leggen in hun beleid en werkinstructies duidelijk vast wanneer de gemeente hulp kan bieden bij financiële problemen (figuur 3). Daarnaast vinden nagenoeg alle gemeenten (94%) de medewerkers schuldhulpverlening voldoende deskundig om in individuele gevallen af te wegen of iemand in aanmerking komt voor een vorm van schuldhulpverlening. Dat neemt niet weg dat 2% van de gemeenten van mening is dat de medewerkers schuldhulpverlening niet goed zijn toegerust om een individuele afweging te maken.

Figuur 3 – Randvoorwaarden intake, in percentages



Om goed in te kunnen spelen op de individuele omstandigheden van een hulpvrager, is het belangrijk dat medewerkers enige mate van professionele ruimte hebben of ervaren om zo maatwerk te kunnen bieden. Gemeenten zijn van mening dat medewerkers voldoende autonomie ervaren bij het maken van de individuele afweging of mensen met financiële problemen worden toegelaten tot een vorm van schuldhulpverlening. Zij gaven gemiddeld een score van 7,2 aan op een schaal van 1 (geen autonomie) tot 10 (zeer veel autonomie). De meeste gemeenten geven een 8 als score (36%). Een lage score (1 t/m 5) geeft een op de vijf gemeenten. Eveneens geeft een op de vijf een 6 of 7. Zo'n 23% van de gemeenten heeft een hoge score toe (9-10) aan de autonomie die de medewerkers ervaren bij de uitvoering van de schuldhulpverlening.

Hoewel niet verplicht vanuit de Wgs of andere wet- en regelgeving, kan intercollegiale toetsing van de individuele afweging om wel of geen toegang te verlenen bijdragen aan de kwaliteitsborging van de schuldhulpverlening. En daarmee ook aan de

toegang. In de praktijk zien we dat niet in alle gemeenten de individuele afweging intercollegiaal wordt getoetst. Bij 44% van de gemeenten gebeurt dit niet standaard en bij 17% helemaal niet.

5 Beslissing en beschikking

In dit hoofdstuk geeft de Inspectie een beeld van de besluitvorming rond de aanvragen voor schuldhulpverlening. In hoeverre krijgen hulpvragers een vorm van schuldhulpverlening? Verder brengt de Inspectie in kaart in hoeverre gemeenten beschikkingen afgeven waarin zij kenbaar maken of een hulpvrager al dan niet in aanmerking komt voor schuldhulpverlening. We beschrijven wanneer en bij welke vormen van schuldhulpverlening een hulpvrager een beschikking krijgt. Een beschikking biedt een hulpvrager de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen tegen het besluit.

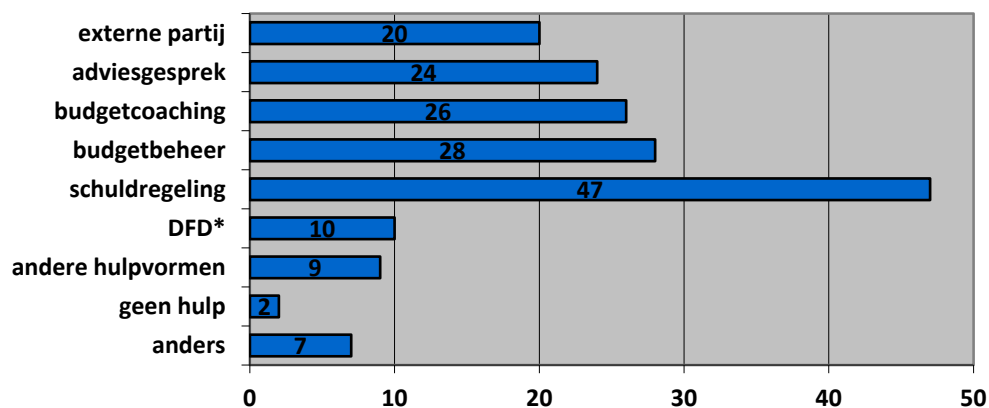
5.1 Vervoltraject na de intake

Om meer zicht te krijgen op wat er gebeurt met een hulpvrager die een intake voor schuldhulpverlening heeft doorlopen, is aan de gemeenten gevraagd aan te geven van welke hulpvormen mensen gebruik maken. In de analyse is hierbij rekening gehouden met de omvang van de gemeente en is gecorrigeerd voor het aantal inwoners per gemeente. Figuur 4 laat zien dat de meeste mensen met financiële problemen na de intake gebruik maken van een schuldregeling (gemiddeld 47%). Ongeveer 28% van de hulpvragers heeft (ook) ondersteuning in de vorm van budgetbeheer. Circa een kwart maakt na de intake (ook) gebruik van een adviesgesprek en/of budgetcoaching. Een op de vijf hulpvragers krijgt financiële ondersteuning van een externe partij zoals Schuldhulpmaatje of Humanitas.

In ongeveer 10% van de gevallen wordt er duurzame financiële dienstverlening ingezet. Het doel van duurzame financiële dienstverlening (DFD) is het in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven bij personen voor wie de schulden nog niet duurzaam kunnen worden opgelost. Bijvoorbeeld bij niet-regelbare schulden, zoals een niet-saneerbare CJIB-vordering, of in de persoon gelegen omstandigheden zoals ernstige psychosociale problematiek.

Verder merkt de Inspectie op dat gemiddeld 9% van de hulpvragers geen schuldhulpverlening heeft maar wel een verwijzing voor andere vormen van ondersteuning zoals verslavingszorg en maatschappelijk werk.

Figuur 4 – Vormen van ondersteuning na intake, in gemiddelde percentages



* DFD = duurzame financiële dienstverlening

Bij gemiddeld 2% van de hulpvragers is geen sprake van hulp, dat wil zeggen geen schuldhulpverlening en geen andere vormen van ondersteuning. Uit nadere analyse blijkt dat 63% van de gemeenten elke hulpvrager na de intake een vorm van ondersteuning aanbiedt. Echter, zo'n 20% van de gemeenten geeft aan dat bij 1 à 2 % van de hulpvragers geen sprake is van enige vorm van schuldhulpverlening of andere vorm van ondersteuning. Ongeveer 15% van de gemeenten stelt dat 3 tot en met 10 % geen doorverwijzing krijgt en 3% van de gemeenten geeft aan dat meer dan 10% van de hulpvragers geen vorm van ondersteuning krijgt.

5.2 Uitsluiting- en weigeringsgronden

Op basis van welke gronden besluiten gemeenten om een aanvraag voor schuldhulpverlening af te wijzen? In principe mogen gemeenten op voorhand mensen niet uitsluiten van schuldhulpverlening. De Wgs bevat maar één uitsluitinggrond: een vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft, mag de toegang tot schuldhulpverlening op voorhand worden ontzegd. Anders niet. Wel mogen gemeenten gronden opnemen op basis waarvan zij de toegang tot schuldhulpverlening kunnen weigeren. Zo'n weigering kan alleen tot stand komen nadat er een afweging heeft plaatsgevonden van de individuele omstandigheden van de hulpvrager.

Uit de verdiepende interviews blijkt dat de weigeringsgronden veelal betrekking hebben op de formele vormen van schuldhulpverlening zoals schuldregeling. Indien iemand hiervoor niet in aanmerking komt, kijkt de gemeente of zij de betreffende persoon op een andere manier kan helpen.

Tabel 7 geeft de situaties weer waarin hulpvragers *niet* in aanmerking komen voor schuldhulpverlening. Gemiddeld genomen hanteert een gemeente 1 à 2 uitsluiting- of weigeringsgronden. Zo'n 31% van de gemeenten kent geen situaties waarbij een hulpvrager geen gebruik kan maken van schuldhulpverlening, 42% heeft 1 à 2 gronden en iets meer dan een kwart hanteert 3 tot 6 gronden.

Tabel 7 – Situaties waarin hulpvragers geen gebruik kunnen maken van schuldhulpverlening, in 2016 en 2017

Iemand krijgt geen schuldhulpverlening als:	2016 %	2017 %	
De verzoeker een ondernemer of zzp'er met bedrijfsschulden is en het bedrijf nog niet heeft beëindigd.	39	41	
De verzoeker ondernemer of zzp'er met privéschulden is.	-	28	
De verzoeker in het recente verleden al eerder gebruik heeft gemaakt van schuldhulpverlening.	15	21	
Er sprake is van een lopende maatregel of fraudeschuld in het kader van sociale zekerheidswetgeving.	20	20	
Er sprake is van betwiste schulden.	14	12	
De verzoeker geen of te weinig inkomen heeft.	14	11	
De verzoeker een onregelbare schuld heeft.	18	11	*
Er sprake is van een lopende scheidingsprocedure.	12	10	
De verzoeker de vaste lasten in de afgelopen drie maanden niet heeft betaald.	0,5	4	
De verzoeker een woonruimte heeft.	0,5	4	
De verzoeker een partner jonger dan 18 jaar heeft.	9	2	*
De verzoeker jonger is dan 27 jaar.	0,5	0,6	
Anders	-	21	

* significant verschil ten opzichte van 2016: $p < 0.05$

De belangrijkste reden waarom een hulpvrager geen schuldhulpverlening krijgt, is omdat hij een zelfstandige met bedrijfsschulden (41%) dan wel privéschulden (28%) is. In een aanzienlijk deel van de gemeenten kunnen zelfstandigen geen gebruik maken van schuldhulpverlening. Wel is het zo dat nagenoeg alle gemeenten zelfstandigen met bedrijfsschulden doorsturen naar de Bbz (Besluit bijstandverlening zelfstandigen). Bij een op de vijf gemeenten komen hulpvragers niet in aanmerking voor schuldhulpverlening als zij al eerder gebruik hebben gemaakt van schuldhulpverlening (recidive). Of als er sprake is van een lopende maatregel of fraudeschuld. Andere gronden zijn: wanneer iemand geen inwoner is van de betreffende gemeente, geen vaste verblijfplaats heeft en bij onwil en/of verslaving.

Verder laat de tabel zien dat hulpvragers in 2017 vaker in aanmerking kunnen komen voor schuldhulpverlening als de partner jonger is dan 18 jaar en als er sprake is van een onregelbare schuld. In vergelijking tot 2016 noemen de gemeenten deze nu significant minder vaak als uitsluiting- of weigeringgrond.

5.3 Geen toegang schuldhulpverlening

Het komt voor dat iemand die zich bij een gemeente meldt voor hulp bij zijn financiële problemen geen toegang heeft tot schuldhulpverlening. Al eerder zagen we dat bij de melding zo'n 10% van de hulpvragers niet wordt doorgeleid naar een vorm van schuldhulpverlening (zie figuur 2). Daarnaast krijgt 11% van de hulpvragers die de intake hebben doorlopen een afwijzing op het verzoek tot schuldhulpverlening (zie figuur 4). Ze worden dan doorverwezen naar het zorg- en welzijnsdomein; een deel krijgt geen ondersteuning.

5.3.1 Hulpvragen met geen toegang

Bijna 90% van de gemeenten geeft aan dat zij minder dan 20% van de aanvragen afwijzen (tabel 8).

Tabel 8 – Percentage hulpvragen dat niet leidt tot schuldhulpverlening

Geen schuldhulp vanwege:	Afwijzing gemeenten %	Afhaken hulpvrager %
0 tot 20%	89	59
20 tot 40%	7	32
40 tot 60%	3	9
60 tot 80%	0,6	0
80 tot 100%	0,6	0

Dat een aanvraag niet leidt tot schuldhulpverlening doordat de hulpvrager afhaakt komt vaker voor. Bij een derde van de gemeenten gebeurt dit bij 20 tot 40% van de aanvragen. Overigens is hierbij niet alleen sprake van onwil, maar ook van onkunde of onmacht. Het kan zijn dat iemand de gestelde voorwaarden bij nader inzien te streng vindt. Maar het kan ook zijn dat iemand niet kan voldoen aan de voorwaarden vanwege andere problemen, instabiele situatie (bijvoorbeeld vechtscheiding) of beperkte cognitieve vermogens.

5.3.2 Geen toegang, en dan?

Aan de gemeenten is de vraag voorgelegd of er in hun gemeente burgers zijn die geen toegang hebben tot schuldhulp maar die wel hulp nodig hebben bij hun financiële problemen. Bij 30% van de gemeenten komt dit naar eigen zeggen voor (tabel 9). Dit gebeurt dan sporadisch (51%) tot soms (47%). Als er geen toegang is tot schuldhulpverlening gaat het veelal om de meer formele vormen van schuldhulp zoals een schuldregeling of duurzame financiële dienstverlening.

Tabel 9 – Geen toegang schuldhulpverlening, wel financiële problemen

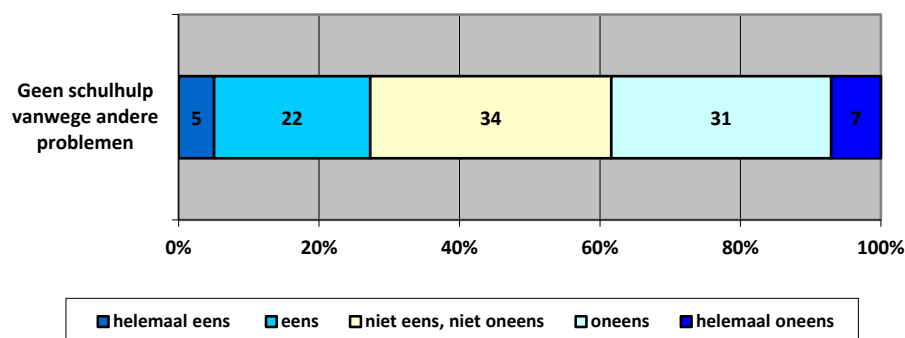
Zijn er burgers zonder toegang maar die wel hulp nodig hebben bij hun financiële problemen	%
Ja	30
Nee	70

Dit beeld is bevestigd door de verdiepende interviews met gemeenten. Gemeenten geven aan dat mensen vrijwel altijd worden toegelaten tot een vorm van schuldhulpverlening. *“Iedereen krijgt wel wat aan schuldhulp, maar niet altijd schuldsanering.”* Als het voorkomt dat een hulpvrager geen enkele vorm van schuldhulpverlening krijgt, ligt dit volgens de gemeenten aan de klant zelf. Indien iemand echt niet wil of kan meewerken en niet openstaat voor hulp, dan houdt het voor gemeenten op. Vaak wordt wel het gesprek aangegaan met die persoon en wordt gekeken wat de mogelijkheden zijn, maar als er geen medewerking volgt, stopt het schuldhulptraject. *“Het is soms trekken, slepen en sleuren maar als iemand echt niet wil, dan houdt het op”.*

Enkele gemeenten geven aan dat de schuldhulpverlening zich minder op een *“eigen eilandje”* bevindt dan enkele jaren geleden. Juist door de integrale aanpak en toegang. Hierdoor gebeurt het bijna nooit meer dat een hulpvrager geen hulp krijgt. Of dat nu schuldhulpverlening is of een andere vorm van ondersteuning. Tenzij iemand echt niet wil of kan en geen hulp accepteert.

Multiproblematiek

Daarnaast stellen we ook vast dat in de praktijk ondersteuning bij schulden niet altijd tot stand komt als er ook andere problemen spelen (figuur 5). Ruim een kwart van de gemeenten is deze mening toegedaan. Veelal is de situatie van de hulpvrager instabiel vanwege verslavingsproblematiek, gedragstoornis, verwardheid, wantrouwen en dergelijke. Eerst moet er dan een stabiele basis gerealiseerd worden voordat er afspraken gemaakt kunnen worden rond de schulden.

Figuur 5 – Ondersteuning bij schulden komt soms niet tot stand omdat er ook andere problemen spelen, in percentages.

Gemeenten geven aan dat ze meerdere probleemgebieden vaak niet gelijktijdig kunnen aanpakken. Ze gaan eerst aan de slag met het oplossen van het belangrijkste probleem. De hulpvrager wordt dan doorverwezen naar een maatschappelijke organisatie of de GGZ. Indien dit het geval is, bewaakt een derde van de gemeenten niet dat de schuldhulpverlening gestart wordt nadat de problemen zijn gestabiliseerd of opgelost. Men houdt geen vinger aan de pols en het is aan de burger om zich opnieuw te melden. Zo'n 16% van de gemeenten weet niet of hulpvragers worden gemonitord. Bij 46% is dat wel het geval. Een medewerker schuldhulpverlening

en/of professional uit het sociaal domein (zoals het wijkteam) bewaakt dan veelal dat de schuldhulpverlening start zodra er sprake is van een stabiele en regelbare situatie.

5.4 Afgeven beschikking

Aan de gemeenten is gevraagd wanneer zij een beschikking afgeven waarin zij het besluit over toekenning dan wel afwijzing van een vorm van schuldhulpverlening kenbaar maken. In de meeste gevallen geven gemeenten een beschikking af na de intake (tabel 10). Ongeacht of het gaat om een toekenning of afwijzing, in twee derde van de gemeenten wordt de hulpvrager na het doorlopen van de intake via een beschikking op de hoogte gesteld van het besluit. Zo'n 58% doet dat als er sprake is van een toekenning van een vorm van schuldhulpverlening. Na het eerste contact en het melden van de hulpvraag geven gemeenten doorgaans geen beschikking af.

Andere situaties waarin gemeenten een beschikking afgeven zijn onder meer als iemand wordt doorgeleid naar de Kredietbank. Een gemeente geeft aan dat iedereen wordt toegelaten tot schuldhulpverlening zodat zij een beschikking niet nodig acht.

Tabel 10 – Situaties waarin gemeenten een beschikking afgeven, in 2016 en 2017

Gemeenten geven een beschikking af:	2016 %	2017 %	
Na een intake voor schuldhulpverlening	72	67	
Bij een toekenning van schuldhulpverlening	71	58	**
Direct bij het eerste contact met een hulpvraag bij financiële problemen	11	9	
Anders	5	13	

** * significant verschil ten opzichte van 2016: $p < 0.01$

In 2017 wordt significant minder vaak een beschikking afgegeven bij een toekenning dan in 2016.

Vormen van schuldhulpverlening

Het afgeven van beschikkingen lijkt gekoppeld te zijn aan de aard van de gevraagde ondersteuning. Gekeken naar de vormen van schuldhulpverlening, dan blijkt dat nagenoeg alle gemeenten een beschikking afgeven voor een schuldregeling (tabel 11). Ook voor budgetbeheer en duurzame financiële dienstverlening geven gemeenten vaak een beschikking af. Bij de helft van de gemeenten krijgt iemand een beschikking bij budgetcoaching. Voor een adviesgesprek of voor ondersteuning van een externe partij geven gemeenten veelal geen beschikking af.

Tabel 11 – Vormen van schuldhulpverlening waarbij gemeenten een beschikking afgeven

Gemeenten geven een beschikking af voor:	%
Schuldregeling	92
Budgetbeheer	66
Duurzame financiële dienstverlening	62
Budgetcoaching	51
Adviesgesprek	20
Ondersteuning door een externe partij	18
Anders	11

Andere zaken waarvoor een gemeente een beschikking kan afgeven, zijn een Wsnp-verklaring (Wet schuldsanering natuurlijke personen), stabilisatie, 100% betalingsregeling en schuldhulp voor ex-ondernemers.

Inhoudelijke motivatie

Twee derde van de gemeenten onderbouwt de beschikking en geeft aan waarom zij een bepaalde vorm van schuldhulpverlening toeken of afwijst. Zo'n 22% van de gemeenten doet dit soms wel en soms niet. Bij een op de tien gemeenten bevat de beschikking geen onderbouwing van de beslissing.

5.5 Geen beschikking

Niet bij alle vormen van schuldhulpverlening wordt een beschikking afgegeven. Zo'n 6% van de gemeenten geeft bij geen enkele vorm een beschikking af. De meeste gemeenten doen dat slechts bij twee of drie vormen van schuldhulpverlening; steeds circa één op de vier gemeenten.

De belangrijkste reden dat gemeenten geen beschikking afgeven voor een bepaalde vorm van schuldhulpverlening is dat gemeenten van mening zijn dat de Wgs niet van toepassing is. Een andere reden is dat er geen sprake is van een aanvraag voor schuldhulpverlening. *"Een adviesgesprek is vrijblijvend en doen we met iedereen. Daarna kan er een aanvraag worden gedaan."* Een derde reden is dat gemeenten de diensten of ondersteuning waar het om gaat niet aanmerken als schuldhulpverlening. Dit betreft dan budgetbeheer, budgetcoaching, adviesgesprek of inzet vrijwilligers.

Ook geven gemeenten regelmatig de inzet van een derde of externe partij aan als reden om geen beschikking af te geven. Dit kan de organisatie zijn die de schuldhulpverlening namens de gemeente doet, zoals de Kredietbank. Of een externe partij zoals Humanitas, een vrijwilligersorganisatie of een zorg- of welzijnsorganisatie. Gemeenten menen dan dat dit geen diensten van henzelf zijn en dat zij geen direct 'contract' aangaan met hulpvragers waardoor een beschikking niet aan de orde is.

Soms geven gemeenten aan dat zij niet altijd een beschikking afgeven vanwege de administratieve belasting. *"Wij laten iedereen toe. Het is ondoenlijk om iedereen een beschikking te geven"*. Dat mensen geen beschikking krijgen wil nog niet zeggen dat gemeenten de hulpvragers niet op een andere manier informeren. Diverse gemeenten kiezen voor een brief, mail, overeenkomst, plan van aanpak of een warme overdracht. Zij vinden dit klantvriendelijker. Bovendien is er bijvoorbeeld bij een overeenkomst veel meer sprake van *"tweerichtingsverkeer"*. Een beschikking vinden zij te eenzijdig.

Bijlage I – Onderzoeksverantwoording

Ten behoeve van het onderzoek is bij honderd gemeenten een enquête uitgezet. Daarnaast zijn twaalf gemeenten gebeld voor een verdiepend interview. Ook hebben we de beleidsplannen van twaalf – andere – gemeenten bestudeerd.

Enquête

De enquête geeft een kwantitatief beeld van de mate waarin gemeenten in 2017 bij een verzoek om toegang tot schuldhulpverlening rekening houden met de individuele persoonlijke omstandigheden van de hulpvragers. Omdat het huidige onderzoek een vervolg is op een eerder onderzoek dat heeft plaats gevonden in 2016 zijn de resultaten van 2017 – voor zover mogelijk – vergeleken met elkaar.

De steekproef is gestratificeerd op basis van gemeentegrootte. Er worden drie grootteklassen onderscheiden: tot 50.000 inwoners, meer dan 50.000 inwoners en de G4. Op basis van deze steekproef kunnen wij representatieve uitspraken doen over de toegang van de schuldhulpverlening in Nederland. De vragenlijst is verstuurd aan de gemeenten die ook vorig jaar hebben deelgenomen aan het onderzoek. In de onderstaande tabel is het aantal gemeenten en het aantal inwoners weergegeven in Nederland en in de steekproef.

Tabel - Populatie en steekproef van gemeenten naar grootteklasse

Klasse	Populatie		Steekproef	
	# gemeenten	# inwoners	# gemeenten	# inwoners
Klein (<50.000)	309	7.552.116	60	1.375.403
Groot (>50.000)	75	7.188.625	36	3.530.173
G4	4	2.359.857	4	2.359.857
Eindtotaal	388	17.100.598	100	7.265.433

Uiteindelijk is de enquête door 94 van de honderd gemeenten ingevuld. Uit het onderzoek van 2016 is gebleken dat een aantal gemeenten samenwerkt bij de uitvoering van het schuldhulpverleningsbeleid. In de enquête is gevraagd naar gemeentelijke samenwerking op het gebied van schuldhulpverlening. Indien er sprake is van samenwerking heeft één van de samenwerkende gemeenten de vragenlijst ingevuld voor het gehele samenwerkingsverband.

In de analyses zijn de gegevens uit het onderzoek gewogen naar de respons per grootteklasse. Daardoor ontstaan resultaten die representatief zijn voor alle gemeenten in Nederland. Zoals bij ieder onderzoek op basis van een steekproef is er sprake van een onzekerheidsmarge. De werkelijke scores van het totaal aantal gemeenten in Nederland kunnen hierdoor enigszins afwijken van de gerapporteerde scores.

De beschrijvende statistiek is uitgevoerd op de antwoorden van de 94 gemeenten die de vragenlijst in 2017 hebben ingevuld. Daarna is het bestand van 2017 samengevoegd met het bestand van 2016 om de resultaten te vergelijken. Na samenvoegen vielen vier gemeenten af. Bij drie gemeenten was er sprake van een andere gemeentelijke samenwerking per 2017, hierdoor konden wij geen vergelijking maken met 2016. Bij de andere gemeente was er sprake van non-respons in 2016, waardoor er eveneens geen vergelijking mogelijk was.

Wanneer in het rapport sprake is van percentages of gemiddelden zijn hiervan de gewogen uitkomsten gerapporteerd. De toets van verschillen is echter uitgevoerd op ongewogen gegevens; de werkelijke aantallen in de steekproef.


Verdiepende interviews

Ter verdieping van de resultaten van de enquête zijn twaalf gemeenten geselecteerd voor een semigestructureerd interview. Een aantal gemeenten is geselecteerd omdat zij per e-mail aangaven open te staan voor een verdiepend interview. Andere gemeenten zijn inhoudelijk gekozen op basis van de door hen ingevulde enquête. Hierbij hebben we gekeken naar een verdeling ten aanzien van wel/geen beleidswijzigingen, wel/geen selectie bij melding en het voorkomen van geen toegang tot schuldhulpverlening. Ook is rekening gehouden met een spreiding naar gemeentegrootte.

Aan de hand van een topiclijst is gesproken over eventuele wijzigingen in het beleid, de wijze waarop de individuele afweging plaatsvindt, de gevolgen van het hebben van geen toegang tot schuldhulp en eventuele veranderingen in de toegankelijkheid van schuldhulpverlening.

Analyse beleidsplannen en beleidsregels

Daarnaast zijn van twaalf gemeenten het beleidsplan en de eventuele beleidsregels doorgenomen. Dit zijn niet dezelfde gemeenten als die deelgenomen hebben aan de verdiepende interviews. De resultaten van deze analyse zijn benut voor de duiding van de veranderingen die gemeenten hebben in 2016 en 2017 hebben doorgevoerd in hun beleidsplannen en/of beleidsregels (zie hoofdstuk 3).



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

Inspectie SZW
Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Telefoon 0800 5151 (gratis)
www.inspectieszw.nl.

December 2017

XEROXOBT | 868694