

De weg naar een schone lei  
doeltreffendheid van de gemeentelijke  
wag naar een schone lei. Onderzoek naar  
doeltreffendheid van de gemeentelijke  
wag naar een schone lei. Onderzoek  
van de gemeentelijke schuldhulpverlening  
een schone lei. Onderzoek naar de doeltreffendheid  
gemeentelijke schuldhulpverlening  
ne lei. Onderzoek naar de doeltreffendheid van  
gemeentelijke schuldhulpverlening  
ne lei. Onderzoek naar de doeltreffendheid van  
gemeentelijke schuldhulpverlening  
ne lei. Onderzoek naar de doeltreffendheid van  
gemeentelijke schuldhulpverlening  
ne lei. Onderzoek naar de doeltreffendheid van  
gemeentelijke schuldhulpverlening  
ne lei. Onderzoek naar de doeltreffendheid van  
gemeentelijke schuldhulpverlening  
ne lei. Onderzoek naar de doeltreffendheid van  
gemeentelijke schuldhulpverlening



Nederlandse Arbeidsinspectie  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

## De weg naar een schone lei

Onderzoek naar de  
doeltreffendheid van  
de gemeentelijke  
schuldhulpverlening

# Inhoud

<b>Hoofdboodschap</b>	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
S.1    Aanleiding en doel van het onderzoek	5
S.2    Aanpak van het onderzoek	5
S.3    Aandachtspunten voor een doeltreffende schuldhulpverlening	5
S.4    Inrichting, regie en sturing van schuldhulpverlening	6
S.5    Doeltreffendheid van de uitvoering	8
S.6    Schuldhulpverlening aan ondernemers	10
<b>1 Inleiding</b>	<b>12</b>
1.1    Context en aanleiding	12
1.2    Een beleidsdomein in beweging	12
1.3    Doelstelling en vraagstelling	13
1.4    Aanpak onderzoek	14
1.5    Leeswijzer	15
<b>2 Het uitvoeringsproces en de aandachtspunten voor doeltreffendheid</b>	<b>16</b>
2.1    Het uitvoeringsproces van de schuldhulpverlening	16
2.2    Aandachtspunten voor doeltreffendheid	18
<b>3 Inrichting, sturing en kwaliteit</b>	<b>20</b>
3.1    Hoe leggen gemeenten hun beleid over schuldhulpverlening vast?	20
3.2    Welke varianten bestaan er voor de inrichting van de schuldhulpverlening?	21
3.3    Hoe worden onderdelen van de uitvoering extern belegd?	24
3.4    Hoe sturen gemeenten op kwaliteit van de uitvoering?	26
3.5    Welke kwaliteitswaarborgen hanteren gemeenten?	27
<b>4 Doeltreffendheid van de uitvoering</b>	<b>31</b>
4.1    Overkoepelend beeld: niet-gebruik en uitval uit de schuldhulpverlening	31
4.2    Vroegsignalering	32
4.3    Aanmelding en intake	35
4.4    Stabilisatie	41
4.5    Oplossen van de schulden	45
4.6    Begeleiding en nazorg	48
4.7    Integrale hulp	53
4.8    Ervaringen van hulpvragers met de dienstverlening	56
<b>5 Schuldhulpverlening aan ondernemers</b>	<b>60</b>
5.1    Inrichting van de uitvoering	60
5.2    Aanmelding en intake	65
5.3    Stabilisatie en oplossen van de schulden	69
5.4    Ervaringen van ondernemers met de dienstverlening	75

<b>Bibliografie</b>	<b>76</b>
<b>Begrippenlijst</b>	<b>78</b>
<b>Bijlage 1 Methodische verantwoording</b>	<b>81</b>
B1.1 Literatuuronderzoek	81
B1.2 Interviews veldpartijen: experts, branchepartijen, private uitvoerders en gemeenten	81
B1.3 Enquête onder gemeenten	82
B1.4 Hulpvrager-enquête	83
B1.5 Verdiepende interviews met hulpvragers	86
B1.6 Dossieronderzoek	87
B1.7 Klankbordgroep	89
<b>Bijlage 2 Het uitvoeringsproces van de schuldhulpverlening</b>	<b>90</b>
B2.1 Wettelijk kader	90
B2.2 Vroegsignalering	90
B2.3 Aanmelding en intake	92
B2.4 Stabilisatie	94
B2.5 Oplossen van de schulden	94
B2.6 Integrale hulp	96
B2.7 Financiële begeleiding	96
B2.8 Nazorg	96
B2.9 Schuldhulpverlening voor ondernemers	97
<b>Bijlage 3 Lessen uit eerder onderzoek</b>	<b>100</b>
B3.1 Vroegsignalering	100
B3.2 Aanmelding en intake	101
B3.3 Stabilisatie	102
B3.4 Oplossen van de schulden	104
B3.5 Begeleiding bij administratie en geldzaken	105
B3.6 Integrale hulp	105
B3.7 Nazorg	106
B3.8 Schuldhulpverlening voor ondernemers	106
B3.9 Kwaliteitssturing	108
B3.10 Aandachtspunten voor doeltreffendheid	108
<b>Bijlage 4 Bestuurlijke reactie</b>	<b>110</b>

# Hoofdboodschap

De gemeentelijke schuldhulpverlening is van groot belang om mensen met (dreigende) problematische schulden perspectief te bieden op een oplossing. Dit onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie biedt inzicht in hoe gemeenten de schuldhulpverlening uitvoeren, en benoemt een aantal belangrijke aandachtspunten.

Veel gemeenten laten de schuldhulpverlening deels of geheel uitvoeren door private partijen. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering. Er zijn signalen dat gemeenten bij het aanbesteden van de schuldhulpverlening te beperkte budgetten beschikbaar stellen, en dat de doeltreffendheid van de uitvoering daardoor onder druk komt te staan. Nader onderzoek hiernaar is wenselijk.

Meerdere signalen wijzen erop dat veel mensen met (dreigende) problematische schulden geen gebruik maken van de schuldhulpverlening. Daarnaast vallen inwoners die zich wel melden voor hulp geregeld uit het traject voordat een adequate oplossing is gevonden. Veelal melden zij zich later opnieuw met verder opgelopen schulden. Het niet-gebruik van, en de uitval uit, de schuldhulpverlening vormen de grootste risico's voor de doeltreffendheid.

Wanneer mensen zich wel melden met een hulpverzoek en de geboden hulp accepteren, gaat er veel goed. Zo worden de wettelijke doorlooptijden vrijwel altijd gehaald, ervaren hulpvragers hun hulpverleners als hulpvaardig en worden steeds meer saneringskredieten ingezet. Wel is meer begeleiding en nazorg van hulpvragers nodig, evenals een meer integrale hulpverlening en meer inzicht in wat werkt bij het stabiliseren van de financiële situatie. Over het geheel genomen is de doeltreffendheid van de schuldhulpverlening voor verbetering vatbaar.

Gemeenten hebben steeds meer aandacht voor de schuldhulpverlening voor ondernemers. De toegang voor ondernemers is in de laatste jaren verbeterd, maar de zichtbaarheid en bekendheid van de schuldhulpverlening onder deze doelgroep vormt een aandachtspunt. Ondernemers die de schuldhulpverlening weten te vinden, kunnen vanwege enkele hardnekkige knelpunten minder vaak geholpen worden om van hun schulden af te komen dan particuliere hulpvragers.

# Samenvatting

## S.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

De Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) heeft onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Het doel van dit onderzoek is om zicht te krijgen op de kwaliteitsborging, de inrichting en doeltreffendheid van de uitvoering van de schuldhulpverlening en de kansen en knelpunten daarbij. Voor het onderzoek zijn drie hoofdvragen gehanteerd:

1. Hoe ziet de uitvoering van de schuldhulpverlening in gemeenten eruit, en hoe bewaken gemeenten de kwaliteit hiervan?
2. In hoeverre voeren gemeenten de schuldhulpverlening doeltreffend uit?
3. In hoeverre bereiken en ondersteunen gemeenten ondernemers met problematische schulden?

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

Het veldwerk voor dit onderzoek heeft plaatsgevonden tussen november 2022 en juni 2023. Het eventuele effect van de halvering van de duur van de Minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (Msnp) per 1 juli 2023 kon daarom niet meegenomen worden in dit onderzoek ([Kamerstukken II, 2022/23, 24515, nr. 696](#)).

## S.2 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit:

- Een literatuuronderzoek
- 16 interviews met branchepartijen, experts, cliëntvertegenwoordiging, individuele gemeenten en private uitvoerders (hierna: 'veldpartijen')
- Een enquête onder gemeenten die 94 gemeenten hebben ingevuld
- Een enquête onder hulpvragers van de schuldhulpverlening, die 618 hulpvragers (596 particulieren en 22 ondernemers) hebben ingevuld
- Interviews met 24 hulpvragers (waaronder 7 ondernemers)
- Een analyse van 63 dossiers waarin het schuldhulptraject van hulpvragers is gedocumenteerd

Verder heeft een klankbordgroep het onderzoeksteam geadviseerd bij het opstellen van onderzoeksinstrumenten en het interpreteren van de (tussentijdse) resultaten. Deze klankbordgroep bestond uit branchepartijen, gemeentelijke professionals en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

## S.3 Aandachtspunten voor een doeltreffende schuldhulpverlening

Er zijn geen landelijk dekkende cijfers voorhanden waarmee de doeltreffendheid van de schuldhulpverlening inzichtelijk gemaakt kan worden. Dit onderzoek kijkt daarom in hoeverre de aandachtspunten die bijdragen aan een doeltreffende schuldhulpverlening aanwezig zijn. Deze punten zijn onderscheiden op basis van de lessen uit eerder onderzoek (zie bijlage 3) en de wettelijke vereisten. De acht aandachtspunten zijn hieronder opgesomd en in hoofdstuk 2 uitgewerkt in meerdere subonderdelen.

1. Met vroegsignalering krijgen inwoners hulp aangereikt voordat deze uitmonden in problematische schulden.
2. De schuldhulpverlening is breed toegankelijk.
3. De schuldhulpverlening is integraal.
4. Er wordt rekening gehouden met het doenvermogen van de hulpvrager.
5. Een oplossing komt zo snel mogelijk in zicht.
6. Nazorg wordt geboden.
7. De gemeente heeft de regie en stuurt op kwaliteit.
8. De schuldhulpverlening voor ondernemers is op orde.

De rest van deze samenvatting zet de bevindingen per onderzoeksvraag uiteen. De bevindingen laten zien dat de schuldhulpverlening in Nederland (grotendeels) in lijn is met aandachtspunten 1 en 2, gedeeltelijk met 4, 5, 7 en 8 en in beperkte mate in lijn is met aandachtspunten 3 en 6. Hieruit is de conclusie dat de doeltreffendheid van de schuldhulpverlening voor verbetering vatbaar is.

## S.4 Inrichting, regie en sturing van schuldhulpverlening

De eerste hoofdvraag waar onderliggend onderzoek antwoord op beoogt te geven is: **Hoe ziet de uitvoering van de schuldhulpverlening in gemeenten eruit, en hoe bewaken gemeenten de kwaliteit hiervan?**

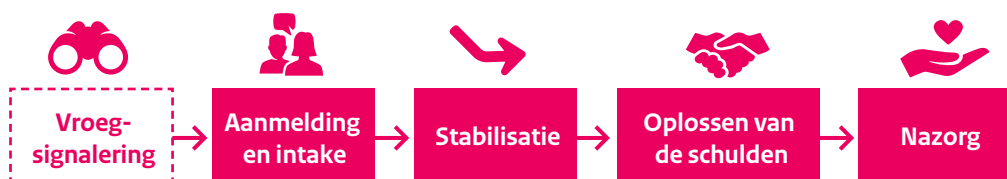
### **De meeste gemeenten hebben een beleidsplan, maar soms is dit verouderd en geregeld is het incompleet**

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is een kaderwet: deze biedt richtlijnen waarbinnen gemeenten de vrijheid hebben om hun eigen schuldhulpverleningsbeleid te ontwerpen. Gemeenten hebben de plicht om dit vast te leggen in een beleidsplan, dat voor ten hoogste vier jaar wordt vastgesteld en op een aantal onderwerpen ingaat (Wgs art. 2 lid 4).<sup>1</sup> Ongeveer één op de drie door ons geënquêteerde gemeenten beschikt over een actueel beleidsplan dat ingaat op alle wettelijk vereiste onderwerpen. De Arbeidsinspectie concludeert dat op dit vlak verbetering nodig is, zodat voor de uitvoering duidelijk is wat de gemeentelijke visie en doelen zijn en inwoners weten op welke dienstverlening zij een beroep kunnen doen en onder welke voorwaarden.

### **Gemeenten beleggen onderdelen van de uitvoering bij verschillende partijen**

De schuldhulpverlening bestaat op hoofdlijnen uit een aantal processtappen, zoals onderstaand weergegeven. De verschillende stappen kunnen door verschillende partijen worden uitgevoerd. Hulpvragers kunnen ook enkele stappen doorlopen.

**Figuur 1** Uitvoeringsproces schuldhulpverlening



Gemeenten maken verschillende keuzes in hoe zij de uitvoering organiseren. Binnen dit onderzoek zijn zeven inrichtingsvarianten onderscheiden waarvan er drie het meest voorkomen. Dit zijn:

- De gehele schuldhulpverlening zelf uitvoeren. Dit doen drie op de tien gemeenten.
- De uitvoering volledig uitbesteden aan een private partij. Dit doen twee op de tien gemeenten.
- De eerste fase (vroegsignalering, aanmelding en eventueel stabilisatie) zelf uitvoeren en de tweede fase (eventueel stabilisatie, schulden regelen en budgetbeheer) uitbesteden aan een private partij. Dit doen twee op de tien gemeenten.

De overige gemeenten hanteren één van de andere vier inrichtingsvarianten, zoals beschreven in paragraaf 3.2 van dit rapport.

<sup>1</sup> Dit betreft (1) de beoogde resultaten, (2) maatregelen voor kwaliteitsborging, (3) samenwerking met schuldeisers, (4) beoogde doorlooptijd tussen hulpverzoek en intake en (5) vormgeving schuldhulpverlening voor gezinnen met minderjarige kinderen.

### ***Kwaliteitsmonitoring krijgt aandacht maar kan beter, vooral in kleine gemeenten***

Een belangrijke vraag in dit onderzoek is hoe gemeenten zorgen dat de kwaliteit van de schuldhulpverlening op peil is, zowel wanneer ze die zelf uitvoeren als wanneer ze de uitvoering (deels) bij externe partijen hebben belegd. Gemeenten gebruiken twee vormen van kwaliteitssturing het meest, namelijk periodieke informatie over de uitvoering (80% van de gemeenten) en periodieke informatie over de behaalde resultaten (61% van de gemeenten). Evengoed valt op dat vier op de tien gemeenten geen periodiek inzicht hebben in de behaalde resultaten. Ook het herhaald in kaart brengen van de klanttevredenheid is lang niet overal gebruikelijk, met name in kleine gemeenten. Overigens past bij elke vorm van monitoring de kanttekening dat het moeilijk is om de kwaliteit van de schuldhulpverlening in cijfers te vatten. Zo zijn lange doorlooptijden soms uitlegbaar en kan sturing op korte doorlooptijden leiden tot perverse prikkels, zoals meer selectie aan de poort.

### ***Signalen van negatieve prijsdruk vergen nader onderzoek***

Geïnterviewde partijen merken op dat gemeenten in de laatste jaren meer kwaliteitscriteria formuleren bij de uitbesteding van (onderdelen van) de schuldhulpverlening aan private partijen, zoals het bieden van stress-sensitieve dienstverlening. Tegelijkertijd signaleren geïnterviewde experts en private uitvoerders een negatieve prijsdruk omdat de vergoedingen die gemeenten bieden regelmatig te laag zijn om de gevraagde dienstverlening te realiseren. Als gevolg komt de kwaliteit van de ingekochte dienstverlening onder druk te staan. De Arbeidsinspectie maakt zich zorgen over deze signalen en constateert dat nader onderzoek (bijvoorbeeld door stelselverantwoordelijke) nodig is. Dit onderzoek zou inzicht moeten geven in de toereikendheid van de financiering van de schuldhulpverlening, zowel binnen gemeenten als op landelijk niveau door het Rijk.

### ***NVVK-certificering is belangrijkste kwaliteitsleidraad, focust op randvoorwaarden en biedt onvoldoende waarborg voor doeltreffendheid***

Hoewel de Wgs gemeenten verplicht om in hun beleidsplan maatregelen voor kwaliteitsborging te formuleren, bevat de wet geen definitie van de term 'kwaliteit'. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsborging is bij de branche zelf belegd, en wordt ingevuld met de NVVK-certificering. De uitvoerders die lid zijn van de NVVK ondergaan elke drie jaar een audit op basis van het NVVK Kwaliteitskader. Niet alle organisaties die schuldhulpverlening uitvoeren, zijn lid van de NVVK. Meestal voeren NVVK-leden de financieel-technische onderdelen van de schuldhulpverlening uit, zoals het oplossen van de schulden en budgetbeheer. Dit betekent dat de uitvoering van de vroegsignalering, aanmelding en intake en de stabilisatiefase in mindere mate onder het toezien van de NVVK worden uitgevoerd.

Aangezien de Wgs een kaderwet is, is het positief dat er een branchevereniging zoals de NVVK bestaat. Dit helpt om landelijke beleidsontwikkelingen te vertalen naar de uitvoering en stimuleert het denken over kwaliteit. Tegelijkertijd stelt de Arbeidsinspectie vast dat het NVVK-kwaliteitskader vooral toetst op de aanwezigheid van randvoorwaarden om een goede dienstverlening te kunnen leveren, en niet op de daadwerkelijke kwaliteit of doeltreffendheid van de geleverde dienstverlening. Hierbij spelen ook beleidsinhoudelijke en politieke keuzes een rol, evenals de toereikendheid van de financiering van de schuldhulpverlening. Hoeveel personele capaciteit reserveren gemeenten bijvoorbeeld om hulpvragers te helpen bij het verbeteren van hun financiële vaardigheden, of om hulpvragers na afronding van hun traject nazorg te bieden? Het voorliggende rapport laat zien dat gemeenten in dit opzicht uiteenlopende keuzes maken. Het is aannemelijk dat dit invloed heeft op de kwaliteit van de dienstverlening zoals de hulpvrager die ervaart. Daarom acht de Arbeidsinspectie het wenselijk om dergelijke factoren mee te nemen in de kwaliteitsborging voor schuldhulpverlening.<sup>2</sup> Tot slot worden uitvoerders op dit moment centraal geauditteerd, terwijl sommige private partijen zoals Kredietbank Nederland en Plangroep in vele gemeenten actief zijn. Afhankelijk van hun opdracht en de beschikbare middelen kan de (kwaliteit van de) dienstverlening van deze partijen per gemeente verschillen. Dit maakt het van belang om in de auditering niet alleen oog te hebben voor werkprocessen of kenmerken van de uitvoerders zelf, maar ook voor de gedifferentieerde context waarbinnen zij op gemeenteniveau opereren en de invloed die dit heeft op de geleverde kwaliteit. In het verlengde van bovenstaande bevindingen heeft de minister in november 2023 een verbeterplan

---

<sup>2</sup> Hoewel dergelijke factoren zijn beschreven in de NVVK Belofte, worden NVVK-leden hierop niet geauditteerd.

aangekondigd om de kwaliteit van de schuldhulpverlening te waarborgen via de implementatie van 'basisdienstverlening voor schuldhulpverlening' ([Kamerstukken II, 2022/23, 24515, nr. 730](#)).

## 5.5 Doeltreffendheid van de uitvoering

De tweede hoofdvraag van dit onderzoek is: **In hoeverre voeren gemeenten de schuldhulpverlening doeltreffend uit?**

### Het niet-gebruik is groot

Eerder onderzoek (Regioplan, 2022) wijst erop dat veel mensen met problematische schulden geen gebruik maken van de schuldhulpverlening (dit noemen we 'niet-gebruik'). Ook in het voorliggende onderzoek komen hierover signalen naar voren. Inwoners wachten vaak lang voordat zij zich aanmelden bij de schuldhulpverlening, waardoor hun problematiek verergert. Dit vormt een risico voor de doeltreffendheid van de schuldhulpverlening, omdat de verder opgelopen schulden moeilijker zijn op te lossen. Gemeenten zijn zich veelal bewust van dit probleem, maar lijken nog geen sluitende oplossing te hebben gevonden.

### Uitval uit de schuldhulpverlening is risico voor doeltreffendheid

Wanneer inwoners de stap zetten om zich te melden voor schuldhulpverlening, is de vervolgvraag in hoeverre een adequate oplossing gevonden wordt voor hun schulden. Op macroniveau ziet het verloop van schuldhulpverleningstrajecten eruit als een 'trechter'. Bij elke processtap stopt voor een deel van de hulpvragers het traject. Soms zijn er goede redenen om een traject (tijdelijk) te beëindigen, bijvoorbeeld omdat andere problematiek eerst moet worden opgelost. Regelmatig vallen hulpvragers ook uit om onwenselijke redenen, omdat zij bijvoorbeeld de regels als knellend ervaren of niet in staat zijn om hieraan te voldoen. Het gevolg van deze uitval is dat veel hulpvragers geen adequate oplossing voor hun schulden bereiken. Verder laat het onderzoek zien dat uitgevallen hulpvragers zich vaak later opnieuw melden voor hulp, veelal met verder opgelopen schuldenproblematiek. Het is daarom van belang de uitval uit het traject te verkleinen, om zo de doeltreffendheid van de schuldhulpverlening te vergroten.

**Figuur 2** Schuldhulpverlening als trechter



### Vroegsignalering: behoefte aan meer samenwerkingspartners en meer capaciteit

Vroegsignalering is de taak van gemeenten om inwoners met betalingsachterstanden op de vaste lasten te benaderen met een hulpaanbod. Deze taak is sinds 2021 wettelijk verankerd in de Wgs. Vrijwel alle bevragede partijen zien meerwaarde in vroegsignalering. Inwoners met (dreigende) financiële problemen zijn eerder in beeld en kunnen in een eerder stadium geholpen worden, doorgaans met lichtere vormen



van ondersteuning. Het vaakst genoemde verbeterpunt vanuit gemeenten is dat zij onvoldoende capaciteit hebben om de vroegsignalen op te volgen. Zij zouden graag meer capaciteit hebben zodat ze vroegsignalen vaker telefonisch of middels een huisbezoek kunnen opvolgen in plaats van met een brief. Eén op de drie gemeenten vindt daarnaast dat de vroegsignalering beter kan door met meer signaalpartners te werken, zodat ze ook andere soorten vroegsignalen ontvangen. Dit kan extra druk op de uitvoering opleveren, die zoals gezegd al met capaciteitsproblemen kampt.

#### ***Toegang verloopt vlot maar kan nog laagdrempeliger***

Gemeenten zijn verplicht om het intakegesprek af te nemen binnen vier weken na het eerste verzoek om hulp. Uit de enquête onder gemeenten en de geanalyseerde dossiers blijkt dat zij deze wettelijke termijn vrijwel altijd halen. Ook geven zij in de meeste gevallen de beschikking af binnen de wettelijke termijn van acht weken. Wel vinden zowel gemeenten als hulpvragers dat de toegang nog laagdrempeliger kan, bijvoorbeeld door meer 'outreaching' te werken of een laagdrempelig lokaal 'geldloket' op te zetten.

Gemeenten kennen verreweg de meeste aanvragen voor schuldhulpverlening toe. Zij kunnen in hun beleid specificeren aan welke eisen hulpvragers moeten voldoen. Veelgenoemde eisen waarop zij aanvragen kunnen afwijzen zijn eerder gebruik van, of uitval uit, een schuldenraject.

#### ***Veel variatie in uitvoering stabilisatiefase, weinig bekend over wat werkt***

De stabilisatiefase is in veel mindere mate geprotocolleerd dan de andere stappen van het schuldhulpverleningsproces. Dit laat ruimte voor de schuldhulpverlener om per hulpvrager te kijken wat nodig is om de inkomsten en uitgaven in evenwicht te brengen en schuldenrust te bieden. Zo variëren de mate van zelfredzaamheid, de persoonlijke situatie en de complexiteit van het schuldenpakket sterk tussen hulpvragers. Het is van belang dat schuldhulpverleners vanuit goed vakmanschap in staat zijn om de stabilisatiefase op een effectieve manier uit te voeren. Een solide basis voor dit vakmanschap ontbreekt echter, omdat er weinig bekend is over welke vormen van ondersteuning effectief zijn in de stabilisatiefase. Ook gemeenten zelf hebben weinig concrete ideeën over hoe zij de uitvoering van de stabilisatiefase kunnen verbeteren. In de praktijk bestaan aanzienlijke verschillen tussen schuldhulpverleners in hun aanpak tijdens de stabilisatiefase. Waar de één de voortgang van het proces nauwlettend monitort en hulpvragers waar nodig aan zaken herinnert, laat de ander de verantwoordelijkheid bij de hulpvrager. In het laatste geval lopen doorlooptijden vaak onnodig hoog op. De Arbeidsinspectie concludeert dan ook dat de doeltreffendheid van de uitvoering van de stabilisatiefase verbeterd kan worden en dat meer inzicht in bewezen effectieve werkwijzen daarbij zou helpen.

#### ***Steeds meer saneringskredieten als oplossing voor de schulden***

Als de situatie stabiel is, gaat de schuldhulpverlener aan de slag met het oplossen van de schulden. Van de vier mogelijke oplossingen zetten gemeenten het saneringskrediet steeds vaker in, zo blijkt uit cijfers van de NVVK en uit de enquête onder gemeenten. Een saneringskrediet is een lening waarmee alle schulden in één keer worden gesaneerd, waarna de hulpvrager het saneringskrediet aflost. Saneringskredieten bieden snel duidelijkheid en perspectief voor alle betrokkenen en zijn effectiever in het oplossen van schulden dan schuldbemiddelingen (Nationale ombudsman, 2020). Desondanks heeft 17% van de geënquêteerde gemeenten geen saneringskredieten verstrekt in de afgelopen vijf jaar. Dit zijn vooral kleine gemeenten.

Een meerderheid van de geënquêteerde gemeenten geeft aan dat zij hulpvragers voor wie geen minnelijke oplossing wordt gevonden (wat betekent dat de schuldeisers vrijwillig meewerken aan een schuldregeling), doorverwijzen naar de Wettelijke schuldsanering natuurlijke personen (de Wsnp, met tussenkomst van de rechter), beschermingsbewind of andere vormen van hulp. Uit het dossieronderzoek komt echter een ander beeld naar voren. Wanneer er geen minnelijke oplossing wordt gevonden, bieden gemeenten doorgaans geen alternatieve oplossingen. Mogelijk hebben gemeenten een ander beeld bij wat 'doorverwijzen naar de Wsnp' inhoudt, of is er sprake van sociale wenselijkheid in de beantwoording van de enquêtevraag.

#### ***Grote variatie in de mate waarin gemeenten begeleiding inzetten***

Nagenoeg alle geënquêteerde gemeenten geven aan dat zij proberen bij te dragen aan de financiële zelfredzaamheid van hulpvragers. Gemeenten verschillen echter in de mate waarin zij hiervoor individuele begeleiding inzetten. Zo biedt 31% van de geënquêteerde gemeenten (bijna) alle hulpvragers

begeleiding, terwijl een even groot deel van de gemeenten slechts aan een minderheid van de hulpvragers begeleiding biedt. Van de geënquêteerde hulpvragers zegt iets meer dan de helft dat zij dankzij de schuldhulp meer zelfvertrouwen hebben, beter weten hoe zij geldproblemen kunnen voorkomen en beter zelfstandig hun geldzaken kunnen regelen. Ongeveer een vijfde van de hulpvragers merkt op deze gebieden geen effecten van de hulp.

#### **Actieve nazorg is niet standaard en gemeenten willen hier meer op inzetten**

Nazorg is het blijven ondersteunen van inwoners na een schuldhulpverleningstraject om hun zelfredzaamheid te bevorderen en nieuwe schulden te voorkomen. Gemeenten bieden dit nauwelijks actief aan. In 62% van de gemeenten kunnen hulpvragers na afronding van het traject hun oude schuldhulpverlener bellen en in 36% van de gemeenten neemt de schuldhulpverlener nog één keer telefonisch contact op. Periodiek nabellen van hulpvragers, coaching en budgetbeheer zetten zij weinig in. Gemeenten nemen meestal geen contact meer op met hulpvragers die tijdens het traject zijn uitgevallen. De meeste gemeenten zien wel de meerwaarde van nazorg om nieuwe problemen te voorkomen. Verder wil bijna de helft van de gemeenten de begeleiding en nazorg verbeteren.

#### **Gemeenten vinden integrale hulp belangrijk maar bieden deze in beperkte mate**

De Wgs beoogt dat gemeenten de schuldhulpverlening op een integrale manier vormgeven, met aandacht voor eventuele persoonlijke problemen en achterliggende oorzaken. Denk bijvoorbeeld aan problemen op het vlak van gezondheid, verslaving, woning en de gezinssituatie. Het belang van integrale hulpverlening wordt benadrukt door inzichten over de invloed van schaarste en doenvermogen op (financieel) gedrag (Mullainathan & Shafir, 2013) (WRR, 2017). Uit de enquête blijkt dat gemeenten het belang van integrale hulp onderkennen en vinden dat dit in de eigen gemeente goed van de grond komt. Uit het dossieronderzoek blijkt echter dat schuldhulpverleners het meestal aan de hulpvrager zelf overlaten om hulp te zoeken bij persoonlijke problemen in plaats van dat zij hen warm doorverwijzen. Ook de hulpvrager-enquête laat zien dat er niet altijd aandacht is voor eventuele andere problemen. Zo is minder dan de helft van de hulpvragers (44%) het eens met de stelling dat er voldoende aandacht is voor andere problemen in hun leven. De Arbeidsinspectie concludeert daarom dat het integrale karakter van de schuldhulpverlening op veel plaatsen onvoldoende tot stand komt.

#### **Hulpvragers willen meer communicatie over de voortgang**

In de enquête onder de hulpvragers van de schuldhulpverlening zijn ook vragen gesteld over de dienstverlening, bijvoorbeeld over de houding, deskundigheid en bereikbaarheid van de schuldhulpverlener. Hieruit blijkt dat de meeste hulpvragers (driekwart) tevreden zijn over de bejegening door de schuldhulpverleners. Driekwart van de hulpvragers beoordeelt de bereikbaarheid als positief.

Een duidelijk verbeterpunt is de informatie en communicatie over de voortgang van het traject. In de enquête zegt bijna één op de vijf hulpvragers dat de communicatie over de voortgang van het traject niet duidelijk is. Hulpvragers noemen dit regelmatig als verbeterpunt. Ook de geïnterviewde veldpartijen geven aan dat hulpvragers vaak slecht op de hoogte zijn of geen goede uitleg krijgen.

Een ander aandachtspunt is de continuïteit in de hulpverlening. Uit de interviews blijkt dat personele wisselingen geregeld tot gebrekkige overdracht en vertraging leiden. In de enquête geeft 22% van de hulpvragers aan dat zij door wisselingen opnieuw hun verhaal moeten vertellen.

## **5.6 Schuldhulpverlening aan ondernemers**

De derde hoofdvraag van dit onderzoek is: **In hoeverre voeren gemeenten de schuldhulpverlening voor ondernemers doeltreffend uit?**

#### **Toegenomen aandacht voor de schuldhulpverlening aan ondernemers**

De aandacht voor de schuldhulpverlening aan ondernemers (hierna SHVO) is in de laatste jaren toegenomen. Driekwart van de gemeenten geeft sinds 2020 meer prioriteit aan de SHVO, bijvoorbeeld door hier meer expertise voor aan te trekken (intern of extern) of er meer budget voor vrij te maken. Nagenoeg alle gemeenten geven aan dat zij ondernemers met schulden hulp bieden. Enkele geïnterviewde

veldpartijen zien echter dat sommige gemeenten ondernemers alleen ondersteunen vanuit de Bijstand voor zelfstandigen (Bbz). Hiermee kunnen ondernemers (onder voorwaarden) een bedrijfskrediet ontvangen voor het herfinancieren of saneren van de schulden (Bbz-krediet). Ook biedt het Bbz een tijdelijke aanvulling op het inkomen om in het levensonderhoud te voorzien. Verder zijn er nog altijd gemeenten die aanvragen voor schuldhulpverlening soms afwijzen omdat de hulpvrager een actieve ondernemer is. Wel is dit aandeel sinds 2017 gedaald (van 41% in 2017 naar 15% van de gemeenten in 2023).

#### ***De SHVO is vaak uitbesteed; meer expertise is nodig bij de gemeente zelf***

De uitvoering van de SHVO vergt specifieke deskundigheid en betreft, met name in kleinere gemeenten, vaak kleine aantallen hulpvragers. Daarom beleggen de meeste gemeenten de SHVO (deels of geheel) extern. Tegelijkertijd is het van belang dat gemeenten ook zelf expertise hebben over ondernemers met schulden. Dit is nog niet overal het geval en gemeenten zien dit als een verbeterpunt. Dit concludeerde ook de Nationale ombudsman in een rapport (Nationale ombudsman, 2022).

#### ***Gemeenten hebben moeite om ondernemers te bereiken***

Gemeenten en geïnterviewde veldpartijen constateren dat de SHVO ondernemers met financiële problemen onvoldoende bereikt. Het vergroten van de zichtbaarheid en bekendheid van de SHVO wordt in de gemeente-enquête dan ook genoemd als belangrijkste verbeterpunt. Een belemmering bij het bereiken van ondernemers is dat gemeenten alleen grondslagen hebben om signalen over vaste lasten in de privésfeer te gebruiken.

#### ***Toegang ondernemers verbeterd, boekhouding blijft knelpunt***

In het verleden bleek de toegang tot de schuldhulpverlening voor ondernemers in veel gemeenten problematisch (Nationale ombudsman, 2018) (Schouders Eronder, 2020). Gemeenten weigerden ondernemers met een actieve onderneming, of zij konden alleen een beroep doen op het Bbz. Uit het voorliggende onderzoek komt naar voren dat dit is veranderd. Nagenoeg alle gemeenten bieden schuldhulpverlening aan ondernemers en ruim driekwart van de gemeenten is in de afgelopen jaren meer aandacht gaan besteden aan de SHVO.

Als voornaamste oorzaak voor schulden bij ondernemers wijzen gemeenten naar een gebrekkige zakelijke administratie. Desondanks eist 17% van de gemeenten dat de boekhouding op orde is op het moment van aanmelding, wat bij veel ondernemers niet het geval is. Voor de toegankelijkheid van de SHVO zou het beter zijn als deze gemeenten ondernemers helpen om hun boekhouding op orde te brengen, zoals veel andere gemeenten al doen. Zo verwijst 57% van de gemeenten ondernemers door naar partijen om hen te helpen bij de boekhouding, neemt 40% contact op met de huidige boekhouder van de ondernemer en huurt 37% een boekhouder in op kosten van de gemeente.

#### ***Minder vaak oplossing voor schulden ondernemers, saneringsmogelijkheden ontbreken***

Voor schulden van ondernemers wordt minder vaak een oplossing gevonden dan voor schulden van particuliere hulpvragers. Ruim twee op de drie gemeenten schat in dat zij voor minimaal 20% van de ondernemers géén oplossing vinden. Ter vergelijking: voor particuliere hulpvragers maakt slechts één op de drie gemeenten deze inschatting. Dat gemeenten voor ondernemers minder vaak een oplossing vinden, komt doordat ondernemers gemiddeld hogere schulden hebben en passende saneringsmogelijkheden voor hen ontbreken. Verder lukt het niet altijd om de financiële situatie van de ondernemer te stabiliseren of wordt de onderneming als niet levensvatbaar beoordeeld.

#### ***Ondernemers meestal positief over bejegening, vaak negatief over voortgang traject***

Ondernemers is gevraagd wat ze goed vinden aan de hulp en wat beter kan. Vanwege een beperkte responsomvang moeten deze resultaten als indicatief worden beschouwd. Vaak zijn zij positief over de bejegening door de schuldhulpverlener. Ondernemers zijn regelmatig ontevreden over de voortgang van het traject. Meerdere geïnterviewde ondernemers vertellen dat het traject traag verloopt, onder meer door een volle caseload bij de schuldhulpverlener en door wisselingen in contactpersonen.

Concluderend krijgt de SHVO de laatste jaren meer aandacht en is deze breder toegankelijk geworden. Tegelijkertijd maakt een aantal knelpunten in de SHVO dat deze minder doeltreffend is dan de schuldhulpverlening voor particuliere hulpvragers.

# 1 Inleiding

## **In het kort**

De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening (1.1). Dit beleidsterrein is de laatste jaren sterk in beweging (1.2). Het doel van dit onderzoek is om zicht te krijgen op de kwaliteitsborging, de inrichting en doeltreffendheid van de uitvoering (1.3). Hiertoe is een combinatie van onderzoeksmethoden toegepast (1.4).

## 1.1 Context en aanleiding

### **Toezicht Nederlandse Arbeidsinspectie**

De Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) houdt onder andere toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen. Deze toezichtstaak is verankerd in artikel 37 van de Wet Structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI). Via toezicht biedt de Arbeidsinspectie onafhankelijk inzicht in de werking van het stelsel, mechanismen, kansen en knelpunten. Daarbij wordt het perspectief van de burger nadrukkelijk betrokken, naast dat van uitvoerders en werkgevers. De Arbeidsinspectie geeft bevindingen door aan uitvoering, beleid en politiek, zodat uitvoering en beleid waar nodig kunnen worden verbeterd. Daarmee zet zij zich in voor het borgen van bestaanszekerheid van alle Nederlanders. De rol van de Arbeidsinspectie is om de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel als geheel te bezien.

### **Aanleiding voor onderzoek naar schuldhulpverlening**

Eén van de thema's waar het Programma Toezicht SUWI van de Arbeidsinspectie onderzoek naar doet is de doeltreffendheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening. In lijn met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), hanteert de Arbeidsinspectie 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.

In 2017-2019 heeft de Arbeidsinspectie voor het laatst verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de schuldhulpverlening (Inspectie SZW, 2020). Sindsdien hebben er veel ontwikkelingen plaatsgevonden in het veld van de schuldhulpverlening (zoals in paragraaf 1.2 beschreven). Dat vormt voor de Arbeidsinspectie reden om de doeltreffendheid van de schuldhulpverlening opnieuw te onderzoeken. Daarnaast heeft de Directie Participatie en Decentrale Voorzieningen (PDV) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Arbeidsinspectie verzocht om onderzoek te doen naar de inrichting en uitvoering van de schuldhulpverlening voor particulieren, de kwaliteitsborging ervan en de schuldhulpverlening voor ondernemers. Beide onderzoeksbehoeften zijn in het voorliggende onderzoek naar de schuldhulpverlening samengebracht.

## 1.2 Een beleidsdomein in beweging

De schuldhulpverlening is de laatste jaren flink in beweging. Zo zijn meerdere wetswijzigingen doorgevoerd en ontwikkelt de branche veel innovatieve werkwijzen.

### **Wijzigingen in wet- en regelgeving**

- In 2021 is via het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs) aangepast. Hiermee is vroegsignalering een wettelijke taak van gemeenten geworden, evenals het afgeven van een beschikking over de toegang en een plan van aanpak voor het traject. Ook heeft de wetgever het recht van ondernemers op schuldhulpverlening verder verduidelijkt.
- Per 1 juli 2023 is de duur van de Wettelijke schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) gehalveerd. In navolging daarvan is ook de duur van de Minnelijke schuldsanering (Msnp) per 1 juli 2023 gehalveerd.

### **Landelijke actieprogramma's**

Naast wijzigingen in wetgeving hebben de verantwoordelijke ministers de laatste jaren meerdere landelijke actieprogramma's gelanceerd die gericht zijn op het terugdringen van armoede en schulden. Zo is er sinds juli 2022 de Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden, die werd voorafgegaan door de Brede schuldenaanpak (2018) en de Intensivering van de Armoede en Schuldenaanpak (2020). Deze programma's bevatten zowel maatregelen vanuit het ministerie als acties die met of door andere partijen worden uitgevoerd.

### **Veranderingen vanuit de branche**

Ook ontwikkelen en implementeren zowel branchepartijen als private uitvoerders veel innovaties om de uitvoering van de schuldhulpverlening te verbeteren. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- **De Nederlandse Schuldhulproute:** Een route waarlangs inwoners met schulden in contact worden gebracht met passende hulp, van zelfhulp tot schuldhulpverlening.
- **Het Schuldenknooppunt:** Een centraal digitaal loket dat beoogt om de communicatie tussen schuldhulpverleners en schuldeisers te standaardiseren en versnellen.
- **Collectief Schuldregelen:** Een werkwijze waarbij dossiers van hulpvragers collectief worden afgehandeld met de schuldeisers, zodat dit sneller gaat en minder rompslomp oplevert.
- **Landelijke Pauzeknop:** Meerdere partijen werken samen om een landelijke pauzeknop<sup>3</sup> te ontwikkelen die hulpvragers snel schuldenrust biedt.
- **De Routekaart Financiële Zorgen:** Op basis van de mijlpalen die elke inwoner met financiële zorgen samen met de professional doorloopt, biedt de routekaart gemeenten een basis én inspiratie voor de uitvoering van preventie, vroegsignalering, regelen van schulden, begeleiding en nazorg. Daarmee kunnen gemeenten de schuldhulpverlening vormgeven, optimaliseren en doorontwikkelen, met concrete handvatten om capaciteit en middelen zo effectief mogelijk in te zetten.

Veelal worden dit soort innovaties (mede) gefinancierd vanuit eerdergenoemde landelijke actieprogramma's van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor deze innovaties is de keuze aan gemeenten of ze willen aansluiten of niet.

### **Problemen in de uitvoering**

Onderzoeken en nieuwsberichten kunnen ook ontwikkelingen in de schuldhulpverlening in gang zetten. Zo kwam begin 2022 berichtgeving in de media over problemen in de uitvoering bij private uitvoerder Plangroep, die voor veel gemeenten (onderdelen van) de schuldhulpverlening uitvoert (Salomons, 2022; AvroTros Radar, 2022). De media meldde dat hulpvragers te maken kregen met lange wachttijden en dat hun budgetbeheerders hun rekeningen niet betaalden. Naar aanleiding van deze berichtgeving hebben meerdere Kamerleden Kamervragen gesteld ([Kamerstukken II, 2021/22, 1851](#); [Kamerstukken II, 2021/22, 2022Z03858](#)).

### **Snelle beleidsontwikkeling**

In een beleidsveld dat zo snel in ontwikkeling is als de schuldhulpverlening, is het van belang om te benoemen dat het veldwerk voor dit onderzoek heeft plaatsgevonden tussen november 2022 en juni 2023. Het eventuele effect van de halvering van de duur van de Msnp, die op 1 juli 2023 is doorgevoerd, is in dit onderzoek dan ook niet meegenomen. Ondanks deze beperking biedt dit onderzoek recent en breed inzicht in het functioneren van het stelsel.

## **1.3 Doelstelling en vraagstelling**

### **Doelstelling**

Doel van dit onderzoek is om zicht te krijgen op de doeltreffendheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening, zowel voor particulieren als voor ondernemers. Daarnaast beoogt het onderzoek in kaart te brengen hoe gemeenten de uitvoering inrichten en de kwaliteit borgen.

---

<sup>3</sup> De Landelijke Pauzeknop is iets anders dan het moratorium. Het moratorium is een wettelijk middel om een bedreigende situatie, zoals woningontruiming, te voorkomen. Dit moet via de rechter geregeld worden.

## Vraagstelling

Het onderzoek is gericht op drie hoofdvragen, elk met een aantal deelvragen.

1. **Hoe ziet de uitvoering van de schuldhulpverlening in gemeenten eruit, en hoe bewaken gemeenten de kwaliteit hiervan?**
  - a. Welke uitvoeringsvormen van schuldhulpverlening zijn te onderscheiden?
  - b. Hoe is de uitvoering van de schuldhulpverlening door gemeenten in Nederland verdeeld over deze uitvoeringsvormen?
  - c. Hoe verschilt de rol van gemeenten tussen deze uitvoeringsvormen?
  - d. Welke kwaliteitswaarborgen hanteren gemeenten binnen de verschillende uitvoeringsvormen om de kwaliteit van de schuldhulpverlening te bewaken?
2. **In hoeverre voeren gemeenten de schuldhulpverlening voor particulieren doeltreffend uit?**
  - a. Hoe verloopt het uitvoeringsproces van schuldhulpverlening in de praktijk?
  - b. In hoeverre ervaren gemeenten dat onderdelen van de schuldhulpverlening een bijdrage leveren aan het vinden van een adequate oplossing voor schuldenproblematiek? Welke succesfactoren en knelpunten spelen bij elk onderdeel een rol (uitvoeringsperspectief)?
  - c. In hoeverre ervaren gebruikers dat de schuldhulpverlening een bijdrage levert aan het oplossen of stabiliseren van hun schuldenproblematiek (hulpvragerperspectief)?
3. **In hoeverre voeren gemeenten de schuldhulpverlening voor ondernemers doeltreffend uit?**
  - a. In hoeverre is de schuldhulpverlening toegankelijk voor ondernemers?
  - b. In hoeverre bereiken en ondersteunen gemeenten ondernemers met problematische schulden?
  - c. Hoe is de uitvoering van schuldhulpverlening voor ondernemers georganiseerd en ingericht in de verschillende uitvoeringsvormen?
  - d. Hoe verloopt het uitvoeringsproces van schuldhulpverlening voor ondernemers in de praktijk?
  - e. In hoeverre ervaren gemeenten en ondernemers dat de uitvoering van schuldhulpverlening voor ondernemers bijdraagt aan het oplossen of stabiliseren van de schuldenproblematiek?

## 1.4 Aanpak onderzoek

Goede landelijk dekkende registraties over de uitvoering en resultaten van de schuldhulpverlening ontbreken. Hierdoor is het niet mogelijk om de doeltreffendheid in kwantitatieve zin vast te stellen. Daarom is gekozen voor een voornamelijk kwalitatieve onderzoeks aanpak met verschillende methoden. Deze worden hieronder kort beschreven (zie Bijlage 1 voor een uitgebreide methodische verantwoording).

1. *Literatuuronderzoek*: Als eerste is een literatuuronderzoek uitgevoerd waarbij onderzoekspublicaties zijn bestudeerd die betrekking hebben op de onderzoeksvragen.
2. *Interviews met veldpartijen*: Tegelijkertijd zijn in totaal zeventien veldpartijen geïnterviewd, waaronder zowel branchepartijen en experts als individuele gemeenten en private uitvoerders. Zij zijn bevroegd over hun visie op de schuldhulpverlening en aandachtspunten voor het onderzoek. Met gemeenten en private uitvoerders is ook gesproken over hoe zij de schuldhulpverlening hebben ingericht, hun wijze van kwaliteitsborging, ervaringen en knelpunten waar ze tegenaan lopen. De inzichten uit deze interviews met veldpartijen zijn gebruikt bij het ontwikkelen van de gemeente-enquête.
3. *Enquête onder gemeenten (ook wel gemeente-enquête genoemd)*: Een online enquête is uitgezet onder 100 gemeenten.<sup>4</sup> Daarbij is rekening gehouden met de verschillende uitvoeringsvormen, gemeentegrootte en regionale spreiding. 94 gemeenten hebben de enquête ingevuld. Het doel van de enquête was om een goed beeld te krijgen van de manier waarop de schuldhulpverlening is ingericht en wordt uitgevoerd. Om zicht te krijgen op de doeltreffendheid van de uitvoering is gekeken in hoeverre deze voldoet aan de aandachtspunten voor doeltreffendheid die uit de literatuur naar voren komen (zie paragraaf 2.2) en in hoeverre gemeenten hun schuldhulpverlening als doeltreffend ervaren.

<sup>4</sup> De Arbeidsinspectie heeft bewust gekozen om niet alle 342 gemeenten in Nederland te bevragen, om de inspectiebelasting onder gemeenten te beperken.

4. *Enquête onder hulpvragers:* Tegelijkertijd is een online enquête uitgezet onder hulpvragers van negen gemeenten. Het doel van de online enquête was om een beeld te krijgen van de ervaringen van hulpvragers met de schuldhulpverlening. In totaal hebben 618 hulpvragers de enquête ingevuld, waaronder 22 ondernemers. Voor zowel particulieren als ondernemers is een aparte enquête uitgezet. In totaal was de respons 25% voor particulieren en 18% voor ondernemers.
5. *Interviews met hulpvragers:* Met 24 hulpvragers (17 particulieren en 7 ondernemers) die de hulpvrager-enquête hebben ingevuld, zijn verdiepende interviews gehouden. Het doel was om de uitkomsten van de enquête onder de hulpvragers te duiden en om de verhalen achter de cijfers in beeld te brengen.
6. *Dossieronderzoek:* Bij zeven gemeenten is een dossieronderzoek uitgevoerd waarbij 63 dossiers zijn geanalyseerd. Dit dossieronderzoek liep tegelijkertijd met de enquêtes, maar vond plaats bij zeven andere gemeenten. Het doel was om een beter beeld te krijgen van wat er precies gebeurt in de uitvoering van de schuldhulpverlening.

Vanwege de reikwijdte van het onderzoek en het grote aantal uitvoerders en belanghebbenden is een klankbordgroep geformeerd voor de inhoudelijke begeleiding van het onderzoek. Deze bestond uit verschillende branchepartijen (VNG, Divosa, NVVK), twee gemeentelijke professionals (een beleidsadviseur en een teamleider) en de beleidsdirectie Participatie en Decentrale Voorzieningen (PDV) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De klankbordgroep heeft tijdens de uitvoering van het onderzoek op meerdere momenten geadviseerd bij onder andere het opstellen van vragenlijsten en het interpreteren van de (tussentijdse) resultaten.

## 1.5 Leeswijzer

Dit rapport begint met een beschrijving van het uitvoeringsproces en de aandachtspunten voor doeltreffendheid (hoofdstuk 2). Vervolgens doen hoofdstukken 3, 4 en 5 verslag van de resultaten van dit onderzoek. Hoofdstuk 3 gaat in op de inrichting, regie en sturing binnen de schuldhulpverlening, waarna hoofdstuk 4 de doeltreffendheid van de uitvoering behandelt. Hoofdstuk 5 doet tot slot verslag van de schuldhulpverlening aan ondernemers. De bijlage bevat meer informatie over de gehanteerde onderzoeksmethoden en geraadpleegde literatuur, evenals achtergrondinformatie over de inrichting van de schuldhulpverlening en lessen uit eerder onderzoek.

# 2 Het uitvoeringsproces en de aandachtspunten voor doeltreffendheid

## In het kort

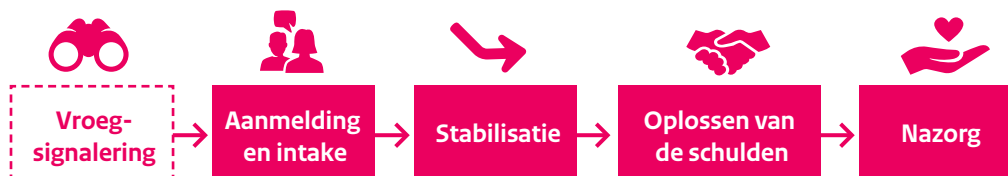
Het uitvoeringsproces van de schuldhulpverlening bestaat uit een aantal stappen. Deze stappen vormen een 'kapstok' voor de beschrijving van de onderzoeksresultaten (2.1). Er zijn geen landelijk dekkende cijfers over de doeltreffendheid van de schuldhulpverlening. Daarom zijn op basis van de wet en bestaande literatuur een aantal aandachtspunten geformuleerd voor een doeltreffende schuldhulpverlening. In de rest van het onderzoek wordt gezien in hoeverre de praktijk in lijn is met deze aandachtspunten (2.2).

## 2.1 Het uitvoeringsproces van de schuldhulpverlening

In figuur 3 is het uitvoeringsproces schematisch weergegeven, gevolgd door een beknopte beschrijving per stap. Bijlage 2 bevat een uitgebreide beschrijving van het uitvoeringsproces. Voorafgaand aan de beschrijving van het uitvoeringsproces zijn de volgende noties relevant om te benoemen:

- Gemeenten kunnen tot op zekere hoogte zelf bepalen hoe zij de schuldhulpverlening inrichten. Het werkproces zoals beschreven in deze paragraaf is een veralgemenisering en niet op alle gemeenten van toepassing.
- Activiteiten op het gebied van preventie vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.
- Een individuele hulpvrager hoeft niet alle onderdelen te doorlopen die hieronder zijn beschreven. Ook kan men de onderdelen in een andere volgorde doorlopen.
- Hoewel schuldhulpverlening de verantwoordelijkheid is van gemeenten kunnen zij onderdelen ook uitbesteden aan andere partijen, zoals private uitvoerders.
- Het onderdeel begeleiding is niet apart benoemd in onderstaand proces, omdat het in verschillende stappen van toepassing is.

Figuur 3 Uitvoeringsproces schuldhulpverlening



### Vroegsignalering

Vroegsignalering is het, in een zo vroeg mogelijk stadium, in beeld krijgen van inwoners met financiële problemen en hen hulp aanbieden. Gemeenten ontvangen signalen over betalingsachterstanden van inwoners via zogeheten 'vaste lasten partners' (woningverhuurders, zorgverzekeraars, waterbedrijven en energieleveranciers). Vervolgens zoekt de gemeente contact met deze inwoners en doet hen een hulpaanbod. Het doel is voorkomen dat betalingsachterstanden oplopen en leiden tot problematische schulden (NVVK, 2022b).

### Aanmelding en intake

Inwoners kunnen een aanvraag doen voor ondersteuning bij (dreigende) schulden. Dit kan doorgaans persoonlijk, schriftelijk, digitaal en telefonisch. In veel gemeenten vormen sociale wijkteams de toegang tot schuldhulpverlening. Vaak kunnen inwoners ook terecht bij maatschappelijk werk,



welzijnsorganisaties of de balie bij het gemeentehuis.

Nadat een inwoner zich heeft aangemeld (of het hulpaanbod heeft geaccepteerd), volgt een eerste gesprek. In dit eerste gesprek (intakegesprek) wordt de hulpvraag vastgesteld. Ook is dit gesprek bedoeld om informatie te verzamelen die nodig is om te beslissen over de toelating tot schuldhulpverlening en om een globale aanpak te kiezen. Een uitkomst van dit gesprek kan zijn dat alleen advies nodig is of dat de inwoner toch afziet van hulp.

Als de inwoner een schuldhulpverleningstraject ingaat, wordt een plan van aanpak opgesteld. Hierin legt de schuldhulpverlener vast welke ondersteuning ingezet wordt en welke afspraken zijn gemaakt met de inwoner.

### **Stabilisatie**

De eerste fase van het schuldhulpverleningstraject is de stabilisatiefase. Tijdens de stabilisatiefase brengt de schuldhulpverlener de inkomsten en uitgaven in kaart. Indien nodig wordt geprobeerd om deze beter met elkaar in balans te brengen, zodat er geen nieuwe schulden ontstaan. Ook worden de schulden op een rij gezet en wordt begeleiding gegeven. Verder stelt de schuldhulpverlener de schuldeisers in kennis over het opgestarte schuldentrajec en vraagt hen om hun incassomaatregelen gedurende maximaal acht maanden op te schorten, zodat de inwoner schuldenrust krijgt. Bij inwoners die al een stabiele financiële situatie hebben, kan de stabilisatiefase kort duren.

### **Oplossen van de schulden**

Als de situatie stabiel is, gaat de schuldhulpverlener aan de slag met het oplossen van de schulden (ook wel het regelen van schulden genoemd). De schuldhulpverlener vraagt de schuldeisers om het actuele schuldensaldo door te geven en berekent vervolgens de afloscapaciteit van de hulpvrager. Op basis hiervan wordt één van onderstaande vier oplossingen gekozen:

- **Betalingsregeling:** de gehele schuld wordt afbetaald in termijnen.
- **Herfinanciering:** de gehele schuld wordt afbetaald met een krediet, dat vervolgens in termijnen wordt afgelost door de hulpvrager.
- **Schuldbemiddeling:** de maandelijkse inkomsten van de hulpvrager die boven het vrij te laten bedrag liggen, worden gedurende een afgebakende periode (voorheen 36 maanden, sinds 1 juli 2023 18 maanden) gebruikt om een zo groot mogelijk deel van de schulden af te lossen. Dit aflossen gebeurt doorgaans jaarlijks. Het aflosbedrag gaat omhoog als het inkomen van de hulpvrager stijgt. De schuldeisers schelden de resterende schuld kwijt.
- **Saneringskrediet:** met een saneringskrediet krijgen de schuldeisers aan de voorkant een deel van hun vordering uitgekeerd. De rest van de schuld schelden zij kwijt. Schuldhulpverlener en schuldeiser hoeven hierna geen contact meer te onderhouden. De hulpvrager heeft een krediet bij een kredietbank en moet deze in een afgebakende periode (voorheen 36 maanden, sinds 1 juli 2023 18 maanden) aflossen. Een eventuele verhoging in het inkomen mag de hulpvrager houden.

De keuze voor een oplossing hangt af van de afloscapaciteit, omstandigheden en het toekomstperspectief van de inwoner.

### **Integrale hulpverlening**

Schuldhulpverlening omvat meer dan alleen het oplossen van financiële problemen. Voor een structurele oplossing is het vaak nodig om de achterliggende oorzaken van de schulden weg te nemen, zoals problemen op het gebied van relaties, wonen, gezondheid of verslaving. Ook heeft de financiële stress vaak tot problemen geleid, zoals gezondheidsklachten of een scheiding. Hiervoor is het nodig dat schuldhulpverleners contact houden met andere hulpverleners die bij de hulpvrager zijn betrokken.

### **Financiële begeleiding**

Hulpvragers kunnen tijdens een schuldentrajec verschillende vormen van financiële begeleiding krijgen, zoals budgetcoaching, budgetbeheer en beschermingsbewind. Sommige hulpvragers hebben een bewindvoerder of budgetbeheerder die het inkomen beheert en de vaste lasten betaalt. Anderen doen dit zelf en krijgen daar begeleiding bij (budgetcoaching).

### **Nazorg**

Nazorg is het blijven ondersteunen van inwoners na een schuldhulpverleningstraject om hun zelfredzaamheid te bevorderen en nieuwe schulden te voorkomen (NVVK, 2022e). Nazorg kan bestaan uit af en toe bellen om de hulpvrager te vragen hoe het gaat, maar ook uit budgetbeheer dat doorloopt. De Wgs beschouwt nazorg als een onderdeel van de schuldhulpverlening (Memorie van Toelichting Bgs 2021).

### **Schuldhulpverlening voor ondernemers**

De Wgs schrijft voor dat gemeenten ook schuldhulpverlening moeten bieden aan ondernemers met financiële problemen. Dit geldt voor ondernemers die als natuurlijk persoon aansprakelijk zijn voor de schulden uit hun onderneming (hierna: ondernemers).<sup>5</sup> Het uitvoeringsproces van de schuldhulpverlening voor ondernemers is op hoofdlijnen hetzelfde als dat van de schuldhulpverlening voor particulieren. Wel geldt dat de schulden vaak hoger en complexer zijn en dat mogelijke oplossingen er anders uitzien. Dit komt doordat de inkomensituatie van ondernemers vaak minder voorspelbaar is.

## **2.2 Aandachtspunten voor doeltreffendheid**

De Wgs is een kaderwet die gemeenten de ruimte biedt om zelf te bepalen hoe zij de schuldhulpverlening inrichten. Gemeenten zijn daarbij wel gebonden aan enkele wettelijke vereisten met betrekking tot de inrichting van de schuldhulpverlening. Op basis van deze wettelijke vereisten en lessen uit eerder onderzoek (zie bijlage 3) onderscheidt de Arbeidsinspectie een achttal aandachtspunten voor een doeltreffende uitvoering van de schuldhulpverlening. Dit onderzoek beziet in hoeverre de praktijk aan deze aandachtspunten voldoet, en beoordeelt op basis hiervan de doeltreffendheid van de uitvoering. Aandachtspunten 1 tot en met 6 komen in hoofdstuk 4 aan bod, aandachtspunt 7 in hoofdstuk 3. Tot slot wordt aandachtspunt 8 in hoofdstuk 5 besproken.

- 1. Met vroegsignalering krijgen inwoners met betalingsachterstanden hulp aangereikt voordat deze uitmonden in problematische schulden**
  - Met vaste lasten partners zijn afspraken gemaakt over het doorgeven van signalen.
  - De signalen zijn actueel, relevant en volledig.
  - De signalen worden op een effectieve manier opgevolgd.
- 2. De schuldhulpverlening is breed toegankelijk**
  - De schuldhulpverlening is breed toegankelijk en op voorhand worden geen groepen categoriaal uitgesloten.
  - Er zijn zo min mogelijk drempels bij de aanmelding. Zo zijn de administratieve last en wachttijd bij aanmelding beperkt.
- 3. De schuldhulpverlening is integraal**
  - Bij de schuldhulpverlening is aandacht voor de omstandigheden die mogelijk verband houden met financiële problemen.
  - Eventuele oorzaken van schulden en eventuele omstandigheden die het oplossen van schulden in de weg staan, worden waar mogelijk weggenomen. Indien nodig krijgen hulpvragers begeleiding bij administratie- en geldzaken.
  - De schuldhulpverlening is toegesneden op de individuele hulpvrager. Er is sprake van maatwerk.
- 4. Er wordt rekening gehouden met het doenvermogen van de hulpvrager**
  - Het beroep op de hulpvrager is zo beperkt mogelijk. Bijvoorbeeld door waar mogelijk gebruik te maken van bestaande gegevens, het aanleveren van resterende gegevens zo eenvoudig mogelijk te maken en door eenvoudige formulieren en brieven te gebruiken.

---

<sup>5</sup> Ondernemers die als natuurlijke personen aansprakelijk zijn, zijn eigenaar van een éénmanszaak, mede-eigenaar van een vennootschap onder firma (vof), behorend vennoot in een commanditaire vennootschap of directeur-grotaandeelhouder. Andere ondernemingsvormen zoals een B.V. zijn rechtspersonen en daarmee uitgesloten van de gemeentelijke schuldhulpverlening.

- Ook wordt rekening gehouden met de stress die hulpvragers ervaren door hen bijvoorbeeld stapsgewijs opdrachten te geven en herinneringen te sturen.

**5. Een oplossing komt zo snel mogelijk in zicht**

- De doorlooptijd is, binnen de mogelijkheden van de hulpvrager, zo kort mogelijk. Dit gaat om de periode tussen de start van de hulpverlening en het bereiken van een resultaat (dit kan behalve een schuldregeling ook een betalingsregeling of een adviesgesprek zijn). De oplossing voor de schulden komt snel in zicht.
- Hulpvragers worden op de hoogte gehouden van de voortgang van het traject.

**6. Nazorg wordt geboden**

- Om het risico op nieuwe schulden te verkleinen, wordt hulpvragers nazorg aangeboden.
- De nazorg wordt vroeg in het traject geïntroduceerd als standaard onderdeel van het traject.

**7. De gemeente heeft de regie en stuurt op kwaliteit**

- De gemeente heeft een beleidsplan schuldhulpverlening met daarin onder andere de doelen, gewenste resultaten en maatregelen om de kwaliteit te borgen.
- De gemeente monitort de resultaten van de schuldhulpverlening.
- Bij het aanbesteden van (onderdelen van) de schuldhulpverlening, ligt de prioriteit bij kwaliteit.
- Ook als de schuldhulpverlening (deels) extern is belegd, stuurt de gemeente actief op kwaliteit.

**8. De schuldhulpverlening voor ondernemers is op orde**

- De schuldhulpverlening is toegankelijk voor zelfstandigen, ook als zij nog een actieve onderneming hebben.
- Indien nodig wordt hulp geboden bij het op orde brengen van de boekhouding.
- Er is een goede samenwerking tussen de uitvoering van het Bbz en de schuldhulpverlening.
- Er is voldoende expertise om ondernemers te helpen.
- Er zijn voldoende mogelijkheden voor het oplossen van de schulden van ondernemers.

# 3 Inrichting, sturing en kwaliteit

## **In het kort**

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de uitvoering van de schuldhulpverlening eruitziet en hoe gemeenten de kwaliteit ervan bewaken. Daarmee geeft het antwoord op de eerste hoofdvraag: **Hoe ziet de uitvoering van de schuldhulpverlening in gemeenten eruit, en hoe bewaken gemeenten de kwaliteit hiervan?** Het hoofdstuk gaat alleen over de schuldhulpverlening voor particulieren. Over de inrichting van de schuldhulpverlening voor ondernemers wordt in hoofdstuk 5 gerapporteerd.

De Wgs verplicht gemeenten om hun schuldhulpverleningsbeleid vast te leggen in een beleidsplan. Hoewel de meeste gemeenten beschikken over een actueel beleidsplan, is het beleidsplan in veel gevallen niet volledig (3.1). Waar sommige gemeenten de schuldhulpverlening zelf uitvoeren, kiezen andere ervoor om de uitvoering deels of geheel bij een private partij te beleggen (3.2). Gemeenten formuleren bij het uitbesteden steeds meer wensen ten aanzien van de kwaliteit, maar bieden hierbij niet altijd voldoende budget om dit te kunnen realiseren (3.3). De meeste gemeenten hebben periodiek inzicht in cijfers over de uitvoering en resultaten (3.4). Tot slot borgt de branchevereniging voor financieel hulpverleners (NVVK) de kwaliteit in de branche door middel van een keurmerk. Dit keurmerk biedt geen waarborg voor een doeltreffende inrichting van de uitvoering (3.5).

## 3.1 Hoe leggen gemeenten hun beleid over schuldhulpverlening vast?

### **De meeste gemeenten hebben een actueel beleidsplan, maar soms is dit verouderd en geregeld is het incompleet**

Gemeenten zijn op basis van de Wgs belast met de taak om hun inwoners een integraal schuldhulpverleningstraject aan te bieden. Binnen de kaders van de Wgs hebben gemeenten een zekere mate van autonomie bij het ontwerpen van hun eigen schuldhulpverleningsbeleid.

Op basis van artikel 2 van de Wgs zijn gemeenten verplicht om hun beleid omtrent schuldhulpverlening vast te leggen in een beleidsplan dat voor ten hoogste vier jaar wordt vastgesteld. Hiermee expliciteren zij hun visie op de schuldhulpverlening richting de gemeenteraad en de uitvoering, en kunnen bewoners zich laten informeren over de dienstverlening waarop zij een beroep kunnen doen en onder welke voorwaarden. In de gemeente-enquête geeft 91% van de gemeenten aan dat zij (of een gedelegeerde partij) een beleidsplan hebben vastgesteld, tegenover 9% die dat niet heeft.<sup>6</sup> Van de 91% van gemeenten met een beleidsplan heeft 72 procentpunt een beleidsplan dat minder dan vier jaar oud is, terwijl 19 procentpunt een beleidsplan heeft dat langer dan de maximaal toegestane vier jaar geleden is vastgesteld.

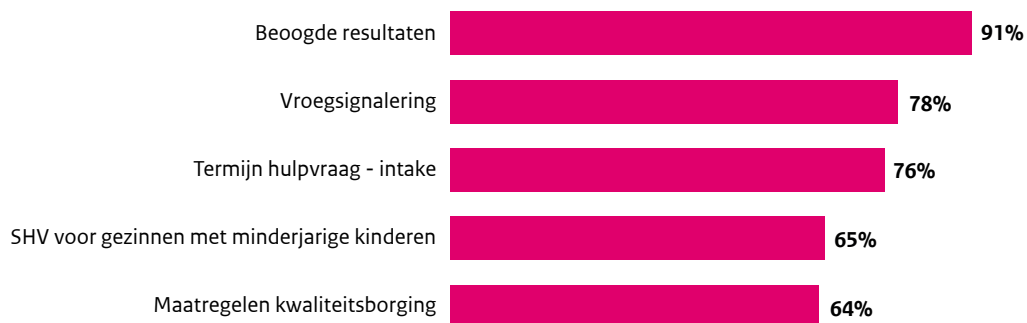
De Wgs (art. 2, lid 4) schrijft voor dat in het beleidsplan een aantal thema's terugkomt:

1. De beoogde resultaten van de schuldhulpverlening
2. Maatregelen om de kwaliteit van de schuldhulpverlening te borgen, zoals klanttevredenheidsonderzoeken of audits
3. Beoogde termijn tussen hulpvraag (of ontvangst vroegsignaal) en het eerste gesprek (de intake)
4. De vormgeving van schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen
5. De vormgeving van vroegsignalering, inclusief samenwerking met vaste lasten partners

<sup>6</sup> Wanneer in dit rapport bevindingen worden gepresenteerd over 'gemeenten', dan heeft dit betrekking op de 94 gemeenten die de gemeente-enquête hebben ingevuld. Hoewel de steekproef zorgvuldig is getrokken en bijna alle aangeschreven gemeenten gereageerd hebben, kan de verdeling in de populatie van alle 342 gemeenten licht afwijken van de gerapporteerde percentages.

Zoals figuur 4 laat zien, komen met name de beoogde resultaten in nagenoeg alle beleidsplannen terug. De andere thema's komen terug in circa twee derde tot driekwart van de beleidsplannen.

**Figuur 4** Mate waarin gemeenten met een vastgesteld beleidsplan (n=86) daarin de wettelijk verplichte thema's beschreven hebben



Bron: gemeente-enquête.

31% van de gemeenten heeft een beleidsplan dat aan alle wettelijke vereisten voldoet. Dat wil zeggen dat er een beleidsplan is dat minder dan vier jaar oud is en dat ingaat op alle wettelijk verplichte thema's die in figuur 4 zijn weergegeven. In 69% van de gemeenten is er geen beleidsplan of voldoet het beleidsplan niet aan één of meerdere eisen. (Middel)grote gemeenten hebben vaker (41%) een beleidsplan dat voldoet aan de wettelijke vereisten dan middelkleine (28%) en kleine gemeenten (23%).<sup>7</sup>

### 3.2 Welke varianten bestaan er voor de inrichting van de schuldhulpverlening?

In de enquête zijn gemeenten gevraagd welke partijen in hun gemeente de verschillende onderdelen van de schuldhulpverlening uitvoeren. Deze vraag is niet altijd volledig ingevuld. Soms had de persoon binnen de gemeente die de enquête invulde niet overal zicht op en soms vulde deze alleen de activiteiten in die externe partijen uitvoerden. Door middel van nabellen en deskresearch zijn de ontbrekende gegevens zoveel mogelijk aangevuld. Soms moesten hierbij aannames worden gedaan. De resultaten uit deze paragraaf moeten daarom als indicatief worden beschouwd.

#### **Gemeenten hanteren op hoofdlijnen hetzelfde uitvoeringsproces...**

In bijlage 2 zijn de onderdelen van het uitvoeringsproces van de schuldhulpverlening beschreven op basis van diverse landelijke handreikingen. Deze onderdelen zijn terug te zien bij de gemeenten die betrokken waren bij het dossieronderzoek en de interviews met veldpartijen. Zo onderscheidt elk van deze gemeenten in dat proces de stappen vroegsignaleren, intake, stabilisatie en schuldregelen.<sup>8</sup> Dit geldt zowel voor gemeenten waar een NVVK-lid de schuldhulpverlening uitvoert als voor gemeenten waar dit niet het geval is.

#### **...en beleggen de onderdelen bij verschillende partijen**

Wel zijn er duidelijke verschillen in de manier waarop de uitvoering van het proces is georganiseerd. Zo kunnen gemeenten de uitvoering in eigen hand houden, samen met andere gemeenten vormgeven, of uitbesteden aan private partijen. Vaak is er sprake van een combinatie van het voorgaande, waarbij verschillende partijen onderdelen van de schuldhulpverlening uitvoeren. Onder 'private partijen' vallen allereerst partijen die gespecialiseerd zijn in de uitvoering van de schuldhulpverlening en hiermee meerdere gemeenten bedienen. Twee grote private partijen die in vele gemeenten actief zijn in de schuldhulpverlening zijn Kredietbank Nederland (90 gemeenten) en Plangroep (ruim 60 gemeenten).

<sup>7</sup> Het gerapporteerde verschil tussen (middel)grote en (middel)kleine gemeenten is statistisch getoetst met behulp van een Chi2-toets. Het verschil was niet statistisch significant ( $p > 0.05$ ). Dit kan te maken hebben met de beperkte steekproefomvang. Gezien de omvang van het verschil in percentages, oordeelt de Arbeidsinspectie dit als potentieel betekenisvol en is ervoor gekozen om het te rapporteren.

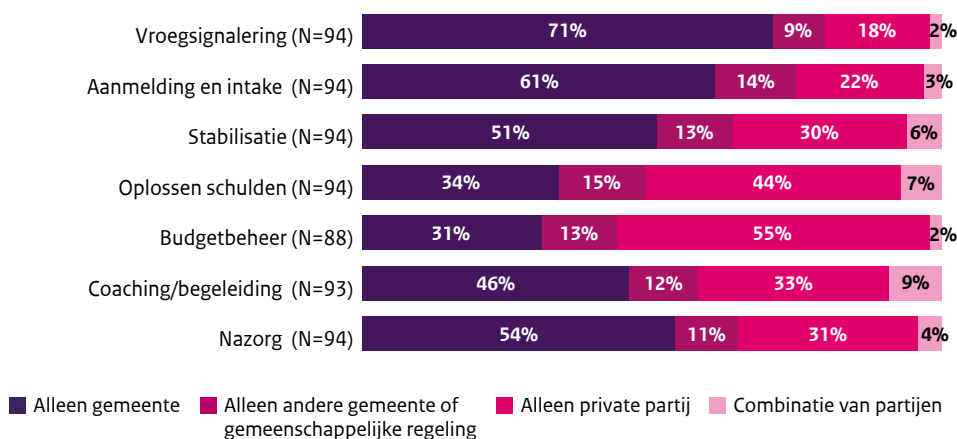
<sup>8</sup> Niet alle gemeenten bieden actieve nazorg. Dit wordt in paragraaf 4.6 nader beschreven.

Andere voorbeelden van private partijen zijn lokale of landelijke welzijnsinstellingen, vrijwilligersorganisaties, sociale wijkteams<sup>9</sup> en andersoortige stichtingen.

### **‘Voorkant’ en ‘achterkant’ vaak zelf, het middenstuk vaker bij private partij**

Figuur 5 laat op basis van de gemeente-enquête zien welke onderdelen van de schuldhulpverlening gemeenten bij welke partij(en) hebben belegd. Te zien is dat de ‘voorkant’ van het uitvoeringsproces, zijnde de vroegsignalering, aanmelding en intake, veelal door gemeenten zelf wordt uitgevoerd. De meer financieel-technische activiteiten, zijnde het oplossen van de schulden en het budgetbeheer, zijn het vaakst belegd bij private partijen. In veel gemeenten is dan ook sprake van een ‘knip’ in schuldhulpverleningstrajecten, waarbij de gemeente de hulpvrager overdraagt aan een private partij. In sommige gemeenten vindt deze ‘knip’ plaats voor de stabilisatiefase, in andere erna. Dit komt tot uiting in figuur 5, waarin te zien is dat de stabilisatiefase vaak door de gemeente zelf wordt uitgevoerd, maar ook geregeld door een private partij. De gemeente voert in de meeste gevallen de nazorg uit.

**Figuur 5** Type uitvoerder(s) per onderdeel van de schuldhulpverlening\*



\* Sommige gemeenten vullen in de enquête niet bij alle SHV-onderdelen een uitvoerder in. Daardoor is er enige variatie in de N-waarden per onderdeel.

Bron: gemeente-enquête.

### **Gemeenten kunnen gecategoriseerd worden in zeven uitvoeringsvarianten**

Op basis van informatie uit de gemeente-enquête over de inrichting van de uitvoering is een typologie opgesteld van vaak voorkomende uitvoeringsvarianten. Hierbij moet vermeld worden dat sommige gemeenten bij het invullen incompleet waren of moeite hadden om uitvoerders te classificeren als eigen gemeente, andere gemeente/gemeenschappelijke regeling of private uitvoerders. Verder was de praktijk zeer divers, waardoor gemeenten soms lastig zijn toe te wijzen aan een bepaald type. De hierna beschreven typologie dient daarom niet gezien te worden als een éénduidige weergave van de werkelijkheid, maar als een poging om de zeer diverse praktijk op hoofdlijnen te structureren. Hierna worden 7 geïdentificeerde uitvoeringsvarianten beschreven, inclusief hun aandeel onder de geënquêteerde gemeenten.

1. **Alles zelf (29%):** De gemeente voert het hele traject van melding tot schuldregelen uit. Deze gemeente zet daarvoor een team van medewerkers in die gespecialiseerd zijn in schuldhulpverlening.
2. **Bijna alles zelf (7%):** De gemeente voert bijna het hele traject zelf uit, maar besteedt één financieel-technisch onderdeel uit aan een private partij. Vaak betreft dit het budgetbeheer of het schuldregelen.

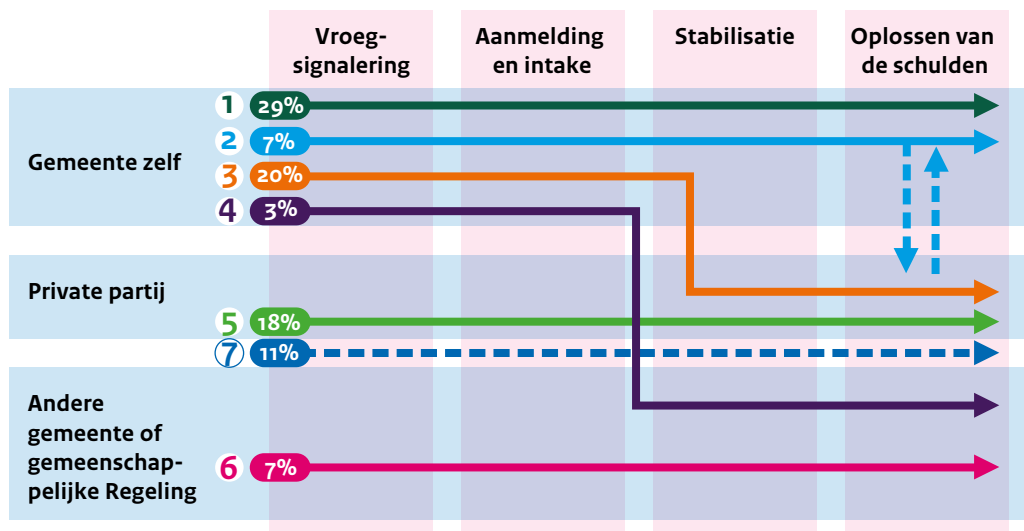
<sup>9</sup> Mogelijk hangt dit mede samen met hoe de wijkteams georganiseerd zijn. Van de 65 gemeenten die in 2022 meededen aan een peiling van Movisie, had 37% de sociale wijkteams uitbesteed aan een speciaal opgerichte rechtspersoon of aan één of meerdere aanbieders. 45% van de gemeenten had de wijkteams in eigen beheer (Movisie, 2023).

3. **Fase 1 zelf, fase 2 door private partij (20%):** De 'voorkant' van het traject voert de gemeente uit. Dit omvat in ieder geval de vroegsignalering en aanmelding, en in een deel van de gevallen ook de stabilisatie. Hier wordt ook wel naar verwezen als 'fase 1'. Vervolgens draagt de gemeente de hulpvrager over aan een private partij, die mogelijk de stabilisatie doet, de schulden regelt en eventueel het budgetbeheer uitvoert. Dit heet 'fase 2'. De nazorg kan de gemeente doen of een private partij.
4. **Fase 1 zelf, fase 2 door een andere gemeente of gemeenschappelijke regeling (GR) (3%):** Deze variant lijkt op variant 3, met het verschil dat fase 2 niet door een private partij, maar door een andere gemeente of gemeenschappelijke regeling wordt uitgevoerd.
5. **(Bijna) alles door private partij(en) (18%):** Deze gemeenten besteden de schuldhulpverlening integraal uit aan één (of soms meerdere) private partij(en). Soms doet de gemeente één onderdeel zelf, zoals de vroegsignalering.
6. **(Bijna) alles door andere gemeente of gemeenschappelijke regeling (7%):** Deze variant lijkt op variant 5, met als verschil dat een andere gemeente of gemeenschappelijke regeling de uitvoering (nagenoeg) volledig uitvoert.
7. **Combinatie van andere gemeente of gemeenschappelijke regeling en private partij (11%):** Gemeenten in deze categorie voeren niets zelf uit. Zij laten een deel uitvoeren door private partijen en een deel door een andere gemeente of gemeenschappelijke regeling. De taakverdeling kan hierbij variëren.

Vier geënquêteerde gemeenten kunnen niet toegewezen worden aan één van deze uitvoeringsvarianten. Zij vormen tezamen een restcategorie 'andere inrichting' (4%).

De zeven hierboven geïdentificeerde uitvoeringsvarianten worden in figuur 6 geïllustreerd.

**Figuur 6** Illustratie uitvoeringsvarianten schuldhulpverlening



**Veel gemeenten doen alles zelf, velen besteden ook (deels) uit aan private partijen**

Variant 1, waarin de gemeente alles zelf doet, komt in de steekproef het vaakst voor (29%). Daarna volgt variant 3 waarbij gemeenten fase 1 zelf uitvoeren en een private partij fase 2 (20%). Deze staat bijna op gelijke hoogte met variant 5 waarbij een private partij (bijna) alles uitvoert (18%).

Onder de geënquêteerde gemeenten verzorgen (middel)grote gemeenten de uitvoering vaker (bijna) helemaal zelf (38%) dan middelkleine (22%) en kleine gemeenten (27%).<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Het gerapporteerde verschil tussen (middel)grote en (middel)kleine gemeenten is statistisch getoetst met behulp van een Chi2-toets. Het verschil was niet statistisch significant ( $p > 0.05$ ). Dit kan te maken hebben met de beperkte steekproefomvang. Gezien de omvang van het verschil in percentages, beoordeelt de Arbeidsinspectie dit als potentieel betekenisvol en is ervoor gekozen om het te rapporteren.

### **Wijkteams spelen belangrijke rol bij de toegang tot de schuldhulpverlening**

Ongeveer twee derde (66%) van de geënteerde gemeenten geeft aan dat inwoners met financiële problemen zich (onder andere) bij de sociale wijkteams kunnen melden voor hulp. Dit zijn teams van professionals die samen sociale en maatschappelijke ondersteuning (onder andere Wmo, Jeugdwet en Participatiewet) bieden aan inwoners, meestal in een bepaalde wijk. Ongeveer 80% van de gemeenten werkt met wijkteams (Movisie, 2023). Het dossieronderzoek en de interviews met veldpartijen wijzen erop dat de wijkteams in de toegang tot de schuldhulpverlening een belangrijke rol spelen. Zo voeren zij geregeld de opvolging van vroegsignalen uit, evenals de intake en eventueel het stabiliseren van de schuldsituatie. Wijkteams hanteren daarbij doorgaans een brede en integrale benadering. Naast schulden betrekken zij ook andere leefgebieden bij de hulpverlening. Veelal werken hier professionals die een eigen specialisme hebben, maar naar buiten toe als generalist optreden en signaleren (zij worden ook wel 'T-shaped professionals' genoemd). Eerder onderzoek laat zien dat in ongeveer 30% van de gemeenten die met wijkteams opereren, professionals uit de schuldhulpverlening onderdeel zijn van het wijkteam (Van Arum, 2019).

## **3.3 Hoe worden onderdelen van de uitvoering extern belegd?**

Zoals beschreven in paragraaf 3.2 beleggen veel gemeenten de schuldhulpverlening (deels) bij een externe partij, zoals een andere gemeente, gemeenschappelijke regeling of een private partij. Een belangrijke vraag is hoe gemeenten in die gevallen sturen op de kwaliteit van de uitvoering.

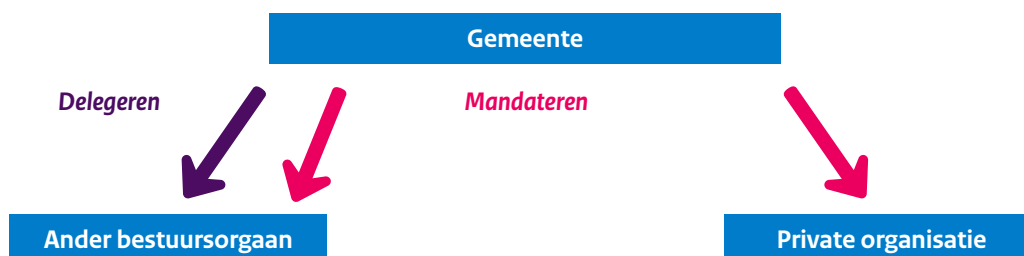
### **Delegeren of mandateren?**

Het (deels) extern beleggen van de uitvoering van een publieksrechtelijke bevoegdheid zoals de schuldhulpverlening, kan juridisch op meerdere manieren worden vormgegeven. De gekozen vorm bepaalt op welke wijze gestuurd kan worden op de uitvoering. Dit onderzoek is gericht op twee varianten: delegeren en mandateren.

- **Delegeren:** De gemeente ('delegans') draagt haar bevoegdheid tot het nemen van besluiten over aan een ander bestuursorgaan (de 'delegetaris'), die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent. Het oorspronkelijk bevoegde orgaan (delegans) verliest zijn bevoegdheid en is niet langer verantwoordelijk. De delegans heeft nog twee sturingsmogelijkheden: deze kan (1) de delegetaris beleidsregels meegeven en (2) de delegetaris vragen om te rapporteren over de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid. De delegans kan het delegatiebesluit te allen tijde intrekken (VNG, Handreiking: Attributie, mandaat en delegatie, 2016).
- **Mandateren:** De gemeente (mandaatverlener) geeft een andere organisatie (mandaatontvanger) de bevoegdheid om in naam van de gemeente besluiten te nemen (artikel 10:1 Awb). Anders dan bij delegatie blijft de bevoegdheid dus bij de mandaatverlener. Deze blijft ook verantwoordelijk en juridisch aanspreekbaar voor door de mandaatontvanger genomen besluiten. De mandaatverlener heeft vele sturingsmogelijkheden. Zo kan deze instructies geven over de uitoefening van de bevoegdheid en kan men de bevoegdheid te allen tijde intrekken (VNG, Handreiking: Attributie, mandaat en delegatie, 2016).

Zoals uit bovenstaande beschrijving naar voren komt, kan een gemeente de schuldhulpverlening alleen delegeren naar een bestuursorgaan en niet naar een private organisatie. Mandateren daarentegen kan zowel naar een bestuursorgaan als naar een private organisatie (figuur 7).

**Figuur 7** Mandateren of delegeren





### ***Mandateren van schuldhulpverlening komt vaker voor dan delegeren***

Van de gemeenten die de enquête hebben ingevuld, geeft 57% aan de uitvoering van de schuldhulpverlening (deels of geheel) te hebben gemandateerd naar een andere partij. Het percentage dat de uitvoering (deels of geheel) gedelegeerd heeft is een stuk lager, namelijk 9%. Het mandateren van (delen van) de schuldhulpverlening is dus veel gangbaarder dan het delegeren ervan. Dit betekent dat gemeenten in overgrote mate verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de schuldhulpverlening, en mogelijkheden hebben om te sturen op de kwaliteit van de uitvoering.

### ***Aanbestedingsfase legt basis voor (sturing op) kwaliteit dienstverlening***

Gemeenten die de uitvoering (deels) naar een private partij willen mandateren, kunnen deze partij via een aanbestedingsprocedure selecteren. In de aanbesteding zelf leggen zij al de basis voor de kwaliteit van de uitvoering en de mogelijkheden om daarop te sturen. Zo lichten meerdere geïnterviewde branchepartijen, private uitvoerders en een expert toe. In de aanbesteding specificeert de gemeente namelijk hoe inschrijvingen worden beoordeeld en aan welke eisen deze moeten voldoen. Doorgaans is hierbij een onderscheid tussen criteria die betrekking hebben op de kwaliteit en criteria die betrekking hebben op de prijs. Kwaliteitscriteria kunnen bijvoorbeeld gaan over het tegengaan van uitval, een integrale aanpak of stress-sensitieve dienstverlening. Prijscriteria kunnen simpelweg de vorm hebben van een vaste prijs (lump sum of prijs per traject), of een bandbreedte waarbinnen inschrijvers met een lagere prijs meer punten krijgen toegekend dan inschrijvers met een hogere prijs. De aanbestedende dienst bepaalt hoeveel gewicht zij toekennen aan de prijs en aan de kwaliteit. Door een relatief zwaarder gewicht te hangen aan de kwaliteit worden inschrijvers gestimuleerd om kwalitatief goede dienstverlening te bieden, ook als dat betekent dat de prijs hoger is. Andersom kan een hoog gewicht aan de beoordeling van de prijs of een lage maximumprijs inschrijvers stimuleren om de uitvoering vooral kostenefficiënt in te richten, ook als dit een negatieve invloed heeft op de kwaliteit van de dienstverlening.

De geïnterviewde branchepartijen en private uitvoerders geven aan dat gemeenten bij het aanbesteden van de schuldhulpverlening steeds meer wensen formuleren ten aanzien van de kwaliteit en inrichting van de dienstverlening. Te denken valt aan zaken zoals stress-sensitieve dienstverlening<sup>11</sup>, kortere doorlooptijden en aandacht voor doelgroepen zoals laaggeletterden. Ook leggen zij de monitoring en verantwoording van deze kwaliteitscriteria steeds concreter vast in de aanbestedingen, aldus geïnterviewde branchepartijen en private uitvoerders. Zo worden doelstellingen met bijbehorende indicatoren beschreven, evenals de wijze en frequentie van monitoring en verantwoording. Ook zijn er gemeenten die boeteclausules opnemen in de aanbestedingen, gekoppeld aan de realisatie van bepaalde kwaliteitseisen. Meerdere geïnterviewde branchepartijen en private uitvoerders zien de toegenomen focus op kwaliteitscriteria en monitoring als een reactie op landelijke berichtgeving over problemen bij een grote private uitvoerder van de schuldhulpverlening (Trouw, 2022). Dit heeft gemeenten aangespoord om bij aanbestedingen de kwaliteit beter te monitoren en meer mogelijkheden voor bijsturing in te bouwen.

Tegelijkertijd signaleren meerdere geïnterviewde experts en private uitvoerders dat gemeenten in aanbestedingen vaak te beperkte budgetten beschikbaar stellen voor de uitvoering van de schuldhulpverlening.<sup>12</sup> Hierdoor ontstaat in hun beleving een negatieve prijsdruk in de markt voor schuldhulpverlening. Meerdere geïnterviewde private uitvoerders zijn van mening dat de geboden vergoedingen geregeld niet in verhouding staan tot de gevraagde dienstverlening en de gestelde kwaliteitseisen. Wanneer de geboden prijzen niet realistisch zijn, komt de kwaliteit alsnog onder druk te staan. Geïnterviewden spreken in dit verband ook wel van een 'race to the bottom'. Meerdere geïnterviewde private uitvoerders kiezen er soms voor om niet in te schrijven op aanbestedingen, wanneer zij de prijzen niet realistisch vinden. Hierdoor hebben gemeenten minder keuze in het kiezen van een aanbieder. Een belangrijke vraag is in hoeverre de financiering van de schuldhulpverlening op rijksniveau voldoende is om budgettaire krapte bij gemeenten te voorkomen.

---

<sup>11</sup> Deze termijn verwijst naar sociale ondersteuning, waarbij rekening wordt gehouden met de impact van (chronische) stress op hulpvragers, zodat de dienstverlening aansluit op hun behoeften en effectiever is.

<sup>12</sup> Onbekend is in hoeverre de budgettaire krapte bij gemeenten samenhangt met de omvang van de rijksfinanciering voor de schuldhulpverlening.

“Prijs speelt een grote rol in de aanbestedingen. Er wordt zwaar geconcurrereerd op prijs en dat heeft ertoe geleid dat schuldhulpverlening is beperkt tot het minimale. Je ziet vervolgens dat er in de uitvoering allerlei problemen ontstaan.”

- Expert

De bovenstaande bevindingen zijn gebaseerd op uitspraken van geïnterviewde veldpartijen. Nader onderzoek is wenselijk om te verifiëren in hoeverre inderdaad sprake is van negatieve prijsdruk in aanbestedingen van de schuldhulpverlening, en in hoeverre de financiering van de schuldhulpverlening toereikend is, zowel binnen gemeenten als vanuit het Rijk.

### 3.4 Hoe sturen gemeenten op kwaliteit van de uitvoering?

#### ***Uitvoerders rapporteren veelal periodiek over uitvoering en resultaten***

Gemeenten kunnen op meerdere manieren sturen op de kwaliteit en resultaten van de schuldhulpverlening. In de enquête konden gemeenten voor elke betrokken uitvoerder aangeven welke vormen van kwaliteitssturing ze inzetten, zoals weergegeven in figuur 8. Deze vormen van sturing kunnen zij zowel richting externe uitvoerders als richting de eigen gemeentelijke uitvoeringsorganisatie toepassen.

De meest voorkomende vorm van kwaliteitssturing is dat gemeenten periodiek inzicht krijgen in uitvoeringsinformatie, zoals in-, door- en uitstroomcijfers, kenmerken van hulpvragers en de geleverde dienstverlening. In de meeste sturingsrelaties tussen gemeenten en uitvoerders krijgt de gemeente ook periodiek inzicht in de behaalde resultaten, zoals doorlooptijden, succespercentages, uitval en terugval. Tegelijkertijd heeft bijna vier op de tien gemeenten hier geen periodiek inzicht in. Geïnterviewde private uitvoerders lichten toe dat zij periodiek, meestal elk kwartaal maar soms maandelijks, aan gemeenten rapporteren en met hen in gesprek gaan over de resultaten.

Hoewel veel gemeenten de schuldhulpverlening cijfermatig monitoren, geeft dit in de ogen van de geïnterviewde branchepartijen en experts niet altijd een accuraat beeld van de kwaliteit. Ook in eerder onderzoek is geconstateerd dat gemeenten beperkt zicht op de kwaliteit hebben (Berenschot, 2019). Zo licht een geïnterviewde expert toe dat gemeenten sterk focussen op doorlooptijden als indicator, terwijl een korte doorlooptijd ten koste kan gaan van de kwaliteit wanneer de hulpvrager nog niet klaar is voor de volgende stap in het traject. De doorlooptijd dient (zoals beschreven in paragraaf 2.2) zo kort mogelijk te zijn binnen de mogelijkheden van de hulpvrager. Te veel sturen op indicatoren kan perverse prikkels opleveren, bijvoorbeeld om selectiever te zijn aan de poort, zo licht de geïnterviewde expert toe.

“Gemeenten hebben vaak de neiging om te registreren op tijd. Dan zeggen ze: “Het duurt wel lang”. Maar wat weet je dan? De hulpvrager moet in staat zijn om zijn gedrag aan te passen en zijn eigen financiën te beheren. Als hij daar meer tijd voor nodig heeft dan is dat gewoon zo. Dan biedt je juist kwaliteit als je daarop aansluit. Liever dat het iets langer duurt dan dat de hulpvrager uitvalt.”

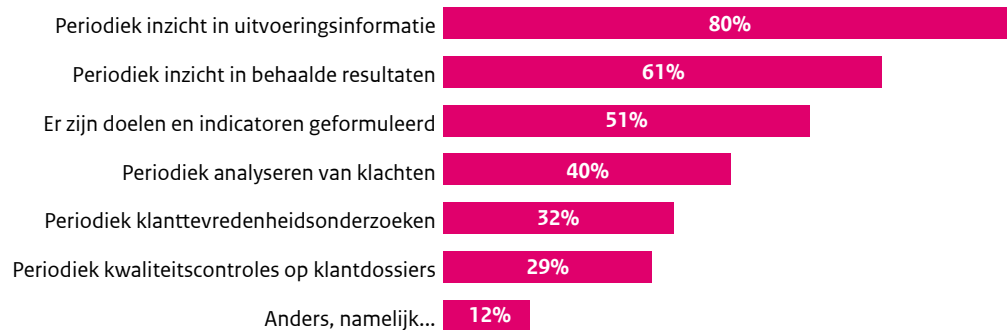
“Ik ken een gemeente die goede resultaten laat zien. Maar zij stellen bij de toegang veel eisen aan hulpvragers, die moeten hun zaken al goed op orde hebben. Deze selectie aan de poort draagt bij aan de behaalde resultaten, maar gaat ten koste van het bereik en de toegankelijkheid. Cijfers over de effectiviteit van schuldhulpverlening zijn daardoor niet altijd vergelijkbaar tussen gemeenten.”

- Expert

Tot slot wijzen meerdere geïnterviewden erop dat gemeenten hun cijfers vaak niet goed op orde hebben. Zij beschikken bijvoorbeeld over instroomcijfers, maar kunnen niet zien hoeveel actieve dossiers er op een bepaald moment zijn.

Andere, minder vaak voorkomende vormen van sturing en verantwoording zijn analyses op klachten, klanttevredenheidsonderzoeken en kwaliteitscontroles op klantdossiers.

**Figuur 8** Toepassing van vormen van kwaliteitssturing door gemeenten in relatie tot uitvoerders (n=173)\*



\* De n-waarde verwijst naar het totaal aantal sturingsrelaties tussen gemeenten en uitvoerders. Dit aantal is hoger dan het aantal gemeenten in de steekproef, omdat een gemeente meerdere uitvoerders kan hebben.

Bron: gemeente-enquête.

#### **Grotere gemeenten zetten meer vormen van kwaliteitssturing in**

De mate waarin de geënquêteerde gemeenten inzetten op kwaliteitssturing hangt samen met de gemeentegrootte. Vrijwel alle vormen van kwaliteitssturing worden relatief vaak ingezet door (middel) grote gemeenten en minder vaak door (middel)kleine gemeenten. Bij twee typen kwaliteitssturing zijn de verschillen zeer uitgesproken en statistisch significant.<sup>13</sup> Zo zetten (middel)grote gemeenten twee keer zo vaak (48%) in op klanttevredenheidsonderzoeken als middelkleine (26%) en kleine gemeenten (24%). Ook analyseren (middel)grote gemeenten vaker de binnengekomen klachten (58%) vergeleken met middelkleine (38%) en kleine gemeenten (28%). Twee geïnterviewde private uitvoerders herkennen het verband tussen gemeentegrootte en kwaliteitssturing. Hun verklaring is dat kleinere gemeenten vaak minder expertise hebben over schuldhulpverlening omdat de verantwoordelijke beleidsmedewerker zich met meerdere beleidsdomeinen bezighoudt. Deze kleinere gemeenten 'leunen' meer op de kennis van hun gemandateerde opdrachtnemer en geven minder actief sturing aan de kwaliteit van de uitvoering.

#### **Trend naar meer inzicht en sturing op dossierniveau**

Twee geïnterviewde private uitvoerders zien dat gemeenten naast sturingsinformatie op beleidsniveau in toenemende mate ook op casusniveau mee willen kijken in de uitvoering. Bij 43% van de gemandateerde uitvoerders kunnen de geënquêteerde gemeenten op dossierniveau zien wat er met de hulpvrager gebeurt. Voor 42% van de gemandateerde uitvoerders hebben de geënquêteerde gemeenten op casusniveau een 'regievoerder' aangewezen die meebeslist over de dienstverlening die de gemandateerde uitvoerder inzet. Een geïnterviewde private uitvoerder licht toe dat de genoemde regievoerders vaak eerst de intake met de hulpvrager hebben afgenomen. Na de overdracht naar de gemandateerde uitvoerder stuurt de regievoerder in contact met de schuldhulpverlener op hoe het verdere traject verloopt. Regievoerders worden vooral ingezet richting private partijen en zelden richting andere gemeenten of GR'en. Dat blijkt uit de gemeente-enquête en de interviews met veldpartijen. Als verklaring voor de toegenomen sturing op dossierniveau wordt wederom verwezen naar eerdergenoemde landelijke berichtgeving over problemen in de uitvoering bij een grote private uitvoerder.

## **3.5 Welke kwaliteitswaarborgen hanteren gemeenten?**

### **Wat is kwaliteit binnen de schuldhulpverlening?**

De Wgs schrijft voor dat gemeenten in hun beleidsplan beschrijven welke maatregelen zij nemen om de kwaliteit van de schuldhulpverlening te borgen. In de memorie van toelichting bij de Wgs uit 2012 stelde de regering dat een goede kwaliteit van de schuldhulpverlening 'een belangrijke voorwaarde voor een effectieve integrale schuldhulpverlening' is (Kamerstukken II, 2009/10, 32291, nr. 3, p. 10). Wat de

<sup>13</sup> De verschillen zijn statistisch getoetst met behulp van een Chi<sup>2</sup>-toets en significant bevonden (p<0.05).

wetgever in dit verband precies verstaat onder ‘kwaliteit’ is in de wettekst van de Wgs (2012 en 2021) en in de beide memories van toelichting niet beschreven. De regering koos er destijds bewust voor om gemeenten zelf in hun beleidsplannen te laten invullen wat zij onder kwaliteit verstaan en welke eisen daarbij horen. Zo stelde de regering dat de sector zelf het beste weet wat nodig is om effectieve schuldhulp te verlenen. Daarom zou de verantwoordelijkheid voor het borgen van de kwaliteit van de schuldhulpverlening bij de sector zelf moeten liggen (Kamerstukken II, 2009/10, 32291, nr. 6, p. 14-15). In lijn hiermee verwees de regering naar de implementatie van een nieuwe werkwijze door de NVVK als manier om tot de gewenste kwaliteitsverbetering te komen (Kamerstukken II, 2009/10, 32291, nr. 3, p. 11).

### ***Branchevereniging NVVK speelt centrale rol in opstellen en bewaken kwaliteitsstandaarden***

De NVVK is sinds 1932 de grootste branchevereniging voor financieel hulpverleners. De NVVK telt 115 leden, zijnde kredietbanken, gemeenten en particuliere organisaties voor schuldhulpverlening en bewindvoering (Wsnp en beschermingsbewind). Naar eigen zeggen is in 90% van de gemeenten (één van) de betrokken uitvoerder(s) lid van de NVVK ([www.nvvk.nl](http://www.nvvk.nl), 2023). Om de NVVK-certificering te verkrijgen en te behouden worden de leden driejaarlijks geauditeerd langs het NVVK Kwaliteitskader.

Het NVVK Kwaliteitskader is in 2022 vernieuwd<sup>14</sup> en bevat kwaliteitsnormen met betrekking tot zeven prestatiegebieden: (1) koers, (2) leiderschap, (3) organisatie, (4) financiële hulpverlening, (5) medewerkers, (6) samenwerking, uitbesteding en inkoop en tot slot (7) reflecteren, verbeteren en verantwoorden. Veel van de normen in het kwaliteitskader kijken naar de organisatorische randvoorwaarden om goede dienstverlening aan te kunnen bieden, zoals een goede ICT-infrastructuur, competente medewerkers en periodieke monitoring en evaluatie.

Als onderdeel van het NVVK kwaliteitskader heeft de NVVK de zogeheten ‘NVVK Belofte’ opgesteld. Deze beschrijft in zes uitgangspunten wat hulpvragers mogen verwachten van de financiële zorg van een NVVK-lid, ongeacht in welke gemeente zij aankloppen voor hulp.<sup>15</sup> De realisatie van de NVVK Belofte door de leden wordt niet door de NVVK getoetst, in tegenstelling tot de andere normen uit het NVVK Kwaliteitskader.

Tot slot heeft de NVVK het dienstenaanbod van de schuldhulpverlening beschreven in verschillende gedragscodes en modules, zoals vroegsignalering, aanmelding, intake en stabilisatie. Mede hierdoor ziet het uitvoeringsproces van de schuldhulpverlening er soortgelijk uit, ondanks de grote beleidsvrijheid die de wet biedt.

### ***NVVK-certificering verreweg de belangrijkste kwaliteitsleidraad***

In de enquête zijn gemeenten gevraagd welke richtlijnen of leidraden hun uitvoerders van de schuldhulpverlening hanteren. De NVVK-certificering komt verreweg als vaakst genoemde leidraad naar voren. Ook uitvoerders die geen NVVK-lid zijn, houden geregeld (een deel van) de NVVK-richtlijnen aan. Ook enkele andere kwaliteitsnormen zijn genoemd, zoals ISO, het kwaliteitslabel Sterk Sociaal Werk (SSW), of het certificaat Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector (HKZ). Geen van deze richtlijnen wordt door meer dan 5% van de betrokken uitvoerders toegepast. Daarmee is de NVVK-certificering de enige breed toegepaste kwaliteitsleidraad in de uitvoering van de schuldhulpverlening. Dit komt overeen met de centrale rol die de wetgever in de memorie van toelichting van de Wgs uit 2012 zag voor de NVVK.

### ***Welke onderdelen van de uitvoering liggen vaak bij NVVK-leden?***

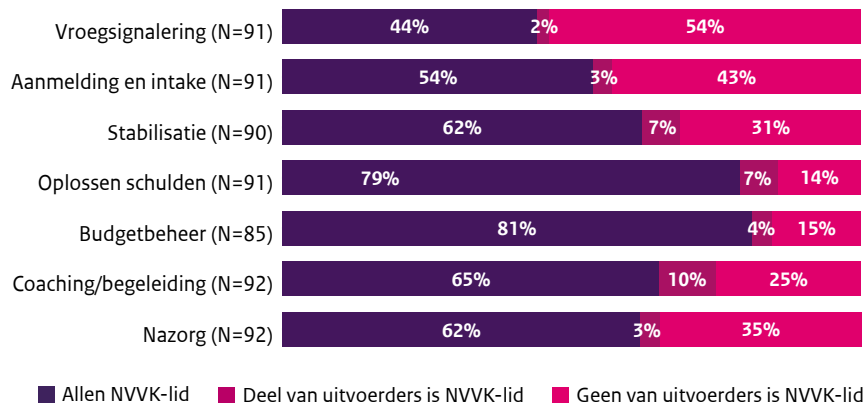
Figuur 9 laat zien in hoeverre NVVK-leden de verschillende onderdelen van de schuldhulpverlening in de geënquêteerde gemeenten uitvoeren. Opvallend is dat NVVK-leden met name de financieel-technische onderdelen uitvoeren zoals het oplossen van de schulden en budgetbeheer. Zoals in paragraaf 3.2 beschreven

<sup>14</sup> Tot 2022 schreef het voorgaande kwaliteitskader meer in detail voor hoe haar leden de uitvoering vorm moesten geven. De overgang naar het huidige kwaliteitskader was mede ingegeven vanuit een toenemende diversiteit aan organisatievormen van de schuldhulpverlening, waar het kwaliteitskader niet altijd goed op toegepast kon worden, zo licht de NVVK toe.

<sup>15</sup> De zes uitgangspunten uit de NVVK Belofte zijn: (1) aanmelden zonder drempels, (2) hulp op basis van vertrouwen, (3) duidelijkheid waar je aan toe bent, (4) geen hulpvragers buiten de boot, (5) druk schuldeisers verlagen en (6) zo goed mogelijk schuldenvrij.

betreft dit in veel gevallen private uitvoerders. Voor hen is het NVVK-lidmaatschap geregeld een vereiste om in te mogen schrijven op gemeentelijke aanbestedingen, zo lichten de geïnterviewde veldpartijen toe. De voor- en achterkant van het uitvoeringsproces worden meestal uitgevoerd door de gemeenten zelf, die geregeld geen NVVK-lid zijn.

**Figuur 9** Mate waarin betrokken uitvoerder(s) van verschillende onderdelen van de uitvoering lid zijn van de NVVK \*



\* Sommige gemeenten vulden in de enquête niet bij alle SHV-onderdelen een uitvoerder in, of vulden niet voor alle uitvoerders in of zij NVVK-lid zijn. Daardoor is er enige variatie in de N-waarden per onderdeel.

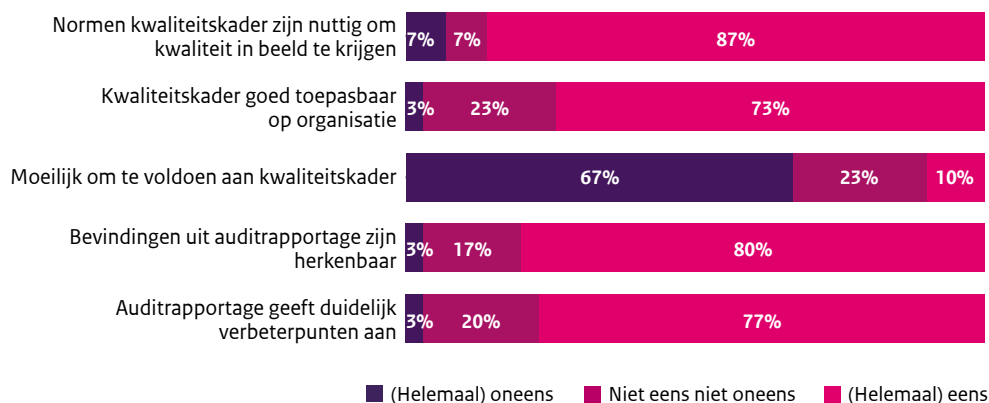
Bron: gemeente-enquête.

#### Ervaringen van uitvoerders met de NVVK-audit overwegend positief

In de enquête zijn gemeenten gevraagd om de ervaringen van hun uitvoerders met de NVVK-audit op te halen. Hierover kan alleen gerapporteerd worden voor de uitvoerders die NVVK-lid zijn en die sinds de invoering van het nieuwe NVVK-kwaliteitskader (2022) een audit hebben doorlopen. Dit betreft in totaal 30 uitvoerders. De resultaten van deze bevraging moeten daarom met voorzichtigheid geïnterpreteerd worden en als indicatief worden gezien.

Zoals te zien in figuur 10 vindt een (ruime) meerderheid van de uitvoerders het kwaliteitskader nuttig en toepasbaar. De bevindingen uit de auditrapportage worden over het algemeen herkend en bevatten duidelijke verbeterpunten voor de uitvoerders. Op de vraag of het moeilijk is om aan het kwaliteitskader te voldoen, geeft een meerderheid aan dit niet moeilijk te vinden. Dit is ook in de interviews met private uitvoerders bevestigd. Waar zij het vorige kwaliteitskader voor 2022 ervoeren als 'vinkjes zetten', zien zij het huidige kwaliteitskader als meer ontwikkelgericht met een nadruk op wat verbeterd kan worden.

**Figuur 10** Ervaringen van reeds geauditeerde uitvoerders met de toepassing van het NVVK Kwaliteitskader tijdens de audit (n=30)



Bron: gemeente-enquête.

### ***Focus op randvoorwaarden kan maken dat kwaliteitsverschillen onopgemerkt blijven***

Zoals eerder beschreven stelde de regering in de memorie van toelichting bij de Wgs uit 2012 dat een goede kwaliteit van de schuldhulpverlening een belangrijke voorwaarde is voor een doeltreffende schuldhulpverlening (Kamerstukken II, 2009/10, 32291, nr. 3, p. 10). Een relevante vraag is in hoeverre de auditing van uitvoerders van de schuldhulpverlening op basis van het NVVK Kwaliteitskader een waarborg biedt voor een doeltreffende uitvoering. Deze vraag kan beantwoord worden door de inhoud van het NVVK Kwaliteitskader te vergelijken met de aandachtspunten voor een doeltreffende schuldhulpverlening zoals beschreven in paragraaf 2.2 van dit rapport.

De normen uit het NVVK Kwaliteitskader toetsen vooral of de organisatorische randvoorwaarden aanwezig zijn om dienstverlening van een goede kwaliteit te kunnen bieden. Te denken valt aan een goede ICT-infrastructuur, competente medewerkers en periodieke monitoring en evaluatie. De aanwezigheid van deze organisatorische randvoorwaarden is zeker relevant, maar op zichzelf niet voldoende voor een doeltreffende dienstverlening. Beleidsinhoudelijke en politieke keuzes spelen hierbij ook een rol, zoals de mate waarin hulpvragers worden begeleid en nazorg ontvangen. Gemeenten maken hierin uiteenlopende keuzes (dit wordt in hoofdstuk 4 nader beschreven). Bovendien kan de in paragraaf 3.3 beschreven negatieve prijsdruk in de aanbestedingen van schuldhulpverlening maken dat private uitvoerders te weinig capaciteit kunnen inzetten om de schuldhulpverlening uit te voeren zoals beoogd. Aannemelijk is dat dit gevolgen heeft voor de kwaliteit en doeltreffendheid. Het is de vraag in hoeverre dit ondervangen wordt door een audit op basis van de aanwezigheid van organisatorische randvoorwaarden in lijn met het NVVK Kwaliteitskader. De NVVK Belofte beschrijft wel hoe een kwalitatief goede dienstverlening er in de praktijk uit zou moeten zien, maar de NVVK toetst de realisatie hiervan niet.

Bovendien auditeert de NVVK elke uitvoerder centraal. Dit veronderstelt dat grote private uitvoerders die in tientallen gemeenten actief zijn, overal dezelfde kwaliteit van dienstverlening leveren. Terwijl de (kwaliteit van) hun dienstverlening in een gemeente afhankelijk is van de beleidsinhoudelijke wensen en het beschikbare budget van de desbetreffende gemeente. De kwaliteit die een private partij levert zal dus verschillen per gemeente waarin zij actief zijn. Ook hier biedt de NVVK-certificering geen zicht op.

Concluderend biedt het huidige kwaliteitskader onvoldoende waarborg voor een consistent kwaliteitsniveau van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Ook de aanjager problematische schulden ondernemers concludeert in zijn eindrapport dat een uitgebreider landelijk toezicht op de kwaliteit van de schuldhulpverlening wenselijk is (Tideman, 2023).

### ***Aangekondigd verbeterplan sluit aan op bevindingen Arbeidsinspectie***

In november 2023 kondigde de minister een verbeterplan aan om de kwaliteit van de schuldhulpverlening per gemeente te waarborgen (Kamerstukken II, 2022/23, 24515, nr. 730). Aanleiding hiervoor waren verschillen in het ondersteuningsaanbod en het bereik tussen gemeenten. Het verbeterplan is in samenwerking met de VNG, NVVK en Divosa tot stand gekomen en beoogt dat alle gemeenten een aantal 'elementen van basisdienstverlening' implementeren. Hiertoe worden bestuurlijke afspraken gemaakt waarin partijen zich hieraan committeren. De elementen van basisdienstverlening komen onder andere terug in de Routekaart Financiële Zorgen van de VNG, die erop gericht is om gemeenten te helpen om de schuldhulpverlening verder te ontwikkelen (VNG, VNG.nl, 2024). Het aangekondigde verbeterplan sluit aan bij de eerdergenoemde conclusie van de Arbeidsinspectie dat het huidige kwaliteitskader onvoldoende waarborg biedt voor een consistent kwaliteitsniveau van de gemeentelijke schuldhulpverlening.

# 4 Doeltreffendheid van de uitvoering

## **In het kort**

Dit vierde hoofdstuk beschrijft hoe de verschillende stappen van de schuldhulpverlening in de praktijk worden uitgevoerd. Daarmee gaat het in op de tweede hoofdvraag: **In hoeverre voeren gemeenten de schuldhulpverlening doeltreffend uit?** Dit hoofdstuk gaat alleen over de schuldhulpverlening voor particulieren. Over de schuldhulpverlening voor ondernemers wordt in hoofdstuk 5 gerapporteerd.

Meerdere signalen wijzen erop dat veel mensen met problematische schulden geen gebruik maken van schuldhulpverlening. Ook vallen veel hulpvragers uit nadat ze zich hebben gemeld voor hulp. Eenmaal in de schuldhulpverlening gaat er echter ook veel goed. Zo is de schuldhulpverlening breed toegankelijk, worden de wettelijke doorlooptijden vrijwel altijd gehaald en zijn hulpvragers positief over hun hulpverleners. Tegelijkertijd is verbetering mogelijk. De hulpverlening is beperkt integraal van karakter en er wordt weinig nazorg geboden na afronding van het traject. Tot slot is aandacht nodig voor een methodische uitvoering van de stabilisatiefase.

## 4.1 Overkoepelend beeld: niet-gebruik en uitval uit de schuldhulpverlening

### **Niet-gebruik in de schuldhulpverlening**

Veel mensen die te maken hebben met problematische schulden, maken geen gebruik van de schuldhulpverlening. CBS becijferde in 2020 dat slechts 1 op de 10 huishoudens met problematische schulden gebruik maakt van de schuldhulpverlening (CBS, 2020). Het hoge niet-gebruik is in eerder onderzoek gesignaleerd (Regioplan, 2022) en door vrijwel alle geïnterviewde veldpartijen in dit onderzoek nogmaals naar voren gebracht. Zij zien dat veel inwoners terughoudend zijn om zich aan te melden voor schuldhulpverlening of hiermee onbekend zijn. Uit eerder onderzoek blijkt dat moeite om erover te praten, wantrouwen en schaamte ook een rol spelen (Regioplan, 2022) (Purpose, 2023). Eén van de geïnterviewde experts ziet in het tegengaan van niet-gebruik en het verbeteren van de toegankelijkheid zelfs de grootste uitdaging voor de schuldhulpverlening. Gemeenten zien dat zelf ook: in de gemeente-enquête geeft twee derde (68%) aan dat er groepen inwoners zijn die onvoldoende worden bereikt. Verreweg het vaakst verwijzen zij hierbij naar jongeren. Ook ondernemers, mensen met een migratieachtergrond en ouderen worden volgens hen moeilijk bereikt.

“De politieke discussie en verbeterinitiatieven vanuit het Rijk focussen vooral op het regelen van de schulden. Denk aan de halvering van de termijn van de Wsnp/Msnp en de inzet van saneringskredieten. Maar het grootste probleem zit aan de voorkant, in de toegang. Mensen met schuldenproblematiek bereiken en bereid krijgen om gebruik te maken van schuldhulpverlening. (...) Vaak moet er weerstand weggenomen worden omdat mensen bang zijn om hun vrijheid in te leveren, of denken dat ze er zelf nog wel uit kunnen komen. Goede schuldhulpverlening houdt rekening met deze psychologische barrières.”

- Expert

Ook inwoners die naar aanleiding van vroegsignalen worden benaderd door hun gemeente, gaan regelmatig niet in op het hulpaanbod (Divosa, 2023a). Uit onze gesprekken met veldpartijen en hulpverleners kwamen hiervoor verschillende verklaringen naar voren. Zo ervaren sommige inwoners de gesignaleerde betaalachterstanden niet als problematisch of gaan zij ervan uit dat zij deze ook zonder hulp kunnen inlopen. Ook laten inwoners het hulpaanbod vaak liggen vanwege beelden die zij hebben

van schuldhulpverlening. Zij zijn ervoor beducht hun financiële autonomie te moeten inleveren en gedurende meerdere jaren te moeten leven van een zeer beperkt budget. Andere belemmeringen zijn wantrouwen richting de hulpverlening, negatieve verhalen over budgetbeheerders en het idee dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden.

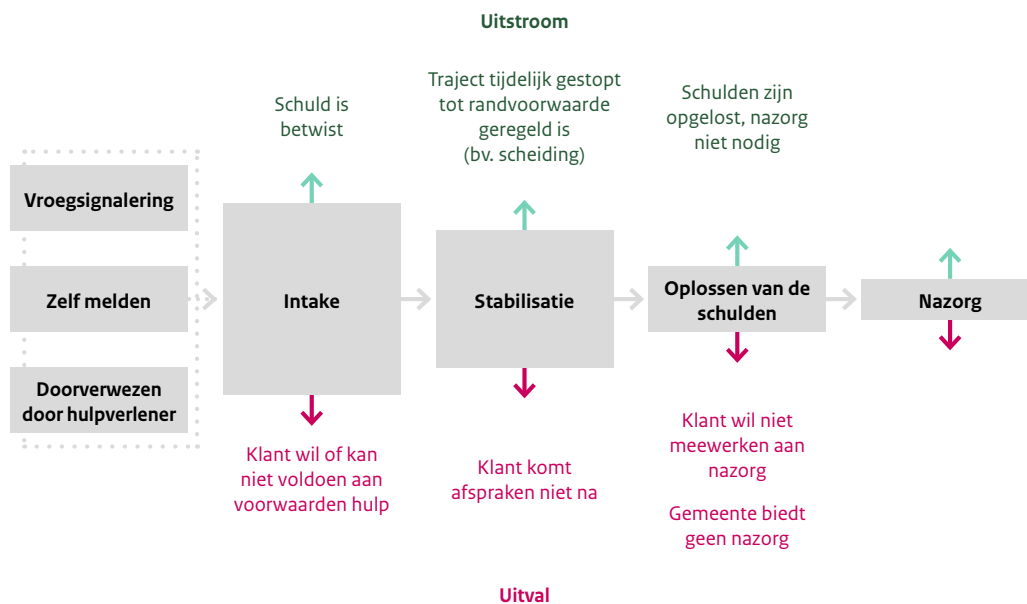
### De trechtersvorm van de schuldhulpverlening

Als inwoners met schulden ondanks de genoemde barrières toch hun weg naar de schuldhulpverlening weten te vinden, is de kans groot dat zij niet het gehele traject doorlopen van intake tot aan een oplossing voor de schulden. Er is namelijk sprake van zowel uitstroom als uitval:

- Van **uitval** is sprake wanneer een hulpvrager vroegtijdig met het traject stopt zonder dat er een oplossing in beeld is.
- Van **uitstroom** is sprake wanneer een hulpvrager dankzij de schuldhulpverlening een oplossing heeft bereikt of hier voldoende stappen naartoe heeft gezet om de rest zelf op te kunnen lossen. Voor sommige hulpvragers wordt hiervoor een schuldbemiddeling of saneringskrediet ingezet, anderen zijn na enkele gesprekken al voldoende geholpen om hun schulden zelf op te lossen.

Figuur 11 illustreert hoe uitval en uitstroom kan plaatsvinden tijdens het schuldhulptraject. Als gevolg ziet de doorstroom van hulpvragers door de schuldhulpverlening eruit als een trechter. Dit wordt ondersteund door cijfers van de NVVK. Die laten zien dat er in 2022 75.531 aanmeldingen waren voor schuldhulpverlening bij NVVK-leden terwijl er dat jaar 16.423 oplossingen werden ingezet (NVVK, 2022h).

**Figuur 11** Schuldhulpverlening als trechter



### Na uitval komen hulpvragers geregeld terug bij de schuldhulpverlening

Veel mensen die uitvallen melden zich op een later moment opnieuw met het verzoek om hulp, veelal met verder opgelopen schuldenproblematiek. Van de 63 dossiers die de Arbeidsinspectie heeft betrokken in het onderzoek, hadden 28 betrekking op hulpvragers die eerder waren uitgevallen. Zij doorliepen de intake twee of drie keer voordat het kwam tot een plan van aanpak en uitvoering. Ook hulpvragers die het schuldhulpverleningsproces geheel doorlopen en afronden met een schone lei, komen daarna soms met nieuwe problemen in beeld bij de schuldhulpverlening.

## 4.2 Vroegsignalering

### Vroegsignalen van vaste lasten partners worden grotendeels benut

Vroegsignalen is in alle onderzochte gemeenten een standaardonderdeel van de schuldhulpverlening.



Binnen de gemeente, het wijkteam of een andere uitvoerder zijn één of meerdere medewerkers speciaal vrijgemaakt om signalen over betalingsachterstanden op te vangen en er opvolging aan te geven. Uit de enquête die de Arbeidsinspectie onder gemeenten heeft afgenomen, komt naar voren dat alle vaste lasten partners (hierna: VLP's) die in de wet zijn genoemd in de praktijk ook aangesloten zijn. Het gaat om drinkwaterleveranciers, energieleveranciers, zorgverzekeraars en woningverhuurders. Het was volgens gemeenten betrekkelijk eenvoudig om met deze partijen tot afspraken te komen over vroegsignalering. Alleen de groep private verhuurders blijkt vaak (bij 70% van de geënquêteerde gemeenten) niet aangesloten te zijn bij de vroegsignalering, mogelijk omdat zij niet altijd op de hoogte zijn van de Wgs en het (belang van) vroegsignaleren. De betrokkenheid van woningcorporaties bij de vroegsignalering is daarentegen groot. Zij hebben vaak één of meerdere medewerkers speciaal vrijgemaakt ten behoeve van sociale incasso. Deze medewerkers hebben vaak directe lijnen met schuldhulpverleners over huurders met betaalachterstanden. Ook treden zij bijvoorbeeld op bij een dreigende uithuiszetting of overleggen ze met schuldhulpverleners over de voorwaarden voor een betalingsregeling.

Twee derde van de gemeenten geven aan dat de huidige set VLP's voldoende is om financiële problemen vroegtijdig te kunnen signaleren. Een derde (32%) zou graag meer partijen aangesloten willen hebben en wijst daarbij geregeld ook naar zichzelf. Zo zouden gemeenten in de hoedanigheid van schuldeiser (bijvoorbeeld naar aanleiding van een WOZ-aanslag of terugvordering van een uitkering) nog niet altijd aangesloten zijn. Verder zouden meerdere gemeenten graag ook hypotheekverstrekkers laten aansluiten.<sup>16</sup> Een enquête die Divosa uitvoerde onder gemeenten liet zien dat twee derde van de gemeenten een uitbreiding wil van het aantal VLP's (Divosa, 2023b). De Nationale ombudsman stelt dat veel gemeenten weliswaar meer (soorten) signalen zouden willen ontvangen, maar dat dit tegelijkertijd uitdagend zou zijn vanwege gebrek aan uitvoeringscapaciteit (Nationale ombudsman, 2024).

Gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de gegevens die de VLP's rond een vroegsignaal afgeven. Tweederde geeft aan dat deze gegevens volledig en actueel zijn en dat zij op basis daarvan een inwoner goed kunnen bereiken. Voor zover verbetermogelijkheden worden genoemd, hebben die vooral betrekking op de snelheid waarmee de partners signalen afgeven en de volledigheid van verstrekte gegevens. Uit eerdergenoemde enquête van Divosa onder gemeenten kwam verder naar voren dat het samenspel van gemeenten en VLP's nog beter kan. Zo is het wenselijk dat gemeenten het aan VLP's doorgeven als de aangeleverde contactgegevens niet kloppen, en dat VLP's aan gemeenten doorgeven als een inwoner kort na een signaal alsnog de rekening heeft betaald (Divosa, 2023b).

### **Capaciteit beperkt gemeenten in de opvolging van vroegsignalen**

Over de opvolging van signalen zijn binnen gemeenten vaak werkinstructies opgesteld. Gemeenten die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn, hanteren vrijwel altijd het uitgangspunt dat op elk signaal wordt gereageerd (zoals de Wgs dat voorschrijft). Zoals ook uit de Monitor Vroegsignalering (Divosa, 2023a) blijkt, gebruiken gemeenten verschillende manieren om met inwoners in contact te komen. Op basis van zelf vastgestelde criteria prioriteren gemeenten welke inwoners per brief of e-mail, telefonisch of middels een huisbezoek benaderd worden. De helft van de gemeenten (52%) gebruikt daarnaast SMS of WhatsApp. Deze berichtendiensten zetten (middel)grote gemeenten vaker in (78%) dan middelkleine (44%) en kleine gemeenten (33%).<sup>17</sup> De Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden laat zien dat huisbezoeken en telefoongesprekken het meest effectief zijn om met inwoners in contact te komen (Divosa, 2023a). Vanwege beperkte capaciteit zijn gemeenten echter gedwongen om veruit de meeste signalen op te volgen met een brief. Een derde (32%) van de gemeenten geeft aan onvoldoende capaciteit te hebben om de vroegsignalen op te volgen met telefonisch contact of met een huisbezoek. Het vergroten van deze capaciteit is de vaakst genoemde verbetersuggestie voor de vroegsignalering. De beperkte capaciteit kwam ook uit de Monitor Vroegsignalering en recent onderzoek van de Nationale ombudsman naar voren als belangrijk knelpunt (Divosa, 2023a) (Nationale ombudsman, 2024). Voor vroegsignalering heeft het kabinet in 2023 en 2024 €50 miljoen beschikbaar gesteld via het gemeentefonds voor vroegsignalering en bijzondere bijstand (Kamerstukken II, 2023-2024, 36 410 XV nr. B). Gemeenten kunnen die middelen gebruiken om meer capaciteit in te zetten. Omdat deze middelen via het gemeentefonds zijn verspreid,

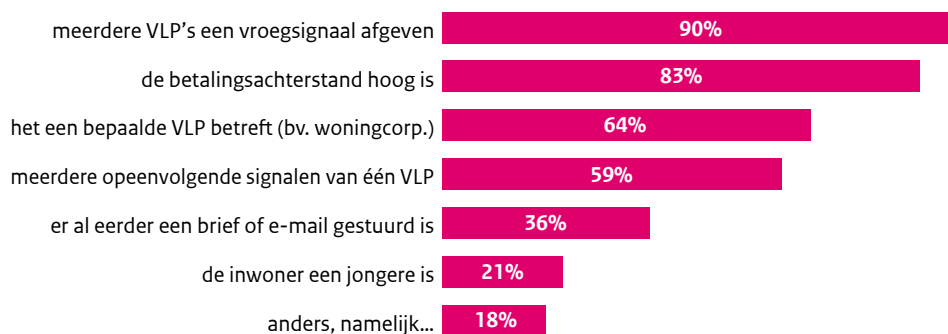
<sup>16</sup> Dit wordt in een experiment getest door enkele gemeenten en hypotheekverstrekkers, onder leiding van de NVVK: <https://www.nvvk.nl/page/1439/2023/12/20/NVVK-breidt-experiment-vroegsignalering-hypotheken-uit>

<sup>17</sup> Het gerapporteerde verschil tussen (middel)grote en (middel)kleine gemeenten is statistisch getoetst met behulp van een Chiz-toets, en is significant gebleken ( $p < 0.05$ ).

zijn ze niet geoormerkt en naar eigen inzicht in te zetten. De Nationale ombudsman signaleert verschillen tussen gemeenten in de mate waarin ze inzetten op vroegsignalering (Nationale ombudsman, 2024).

Een telefoongesprek of huisbezoek kiezen gemeenten alleen bij de meest urgente signalen. Welke signalen urgent zijn, leiden zij af uit een aantal zaken (figuur 12). Het aantal VLP's dat een melding doet over een inwoner en de hoogte van de betalingsachterstand zijn daarbij het meest doorslaggevend, zoals ook blijkt uit de Monitor Vroegsignalering Schulden (Divosa, 2023a).

**Figuur 12** Gemeenten volgen vroegsignalen intensiever op met een huisbezoek of telefoongesprek wanneer ... (n=94)



Bron: gemeente-enquête.

#### **Minderheid van contactpogingen leidt tot een hulpaanbod**

De Monitor Vroegsignalering Schulden laat zien dat 21% van de meldingen resulteert in contact met de inwoner en dat 8% van het totaal aantal meldingen (39% van degenen die zijn bereikt) leidt tot acceptatie van een hulpaanbod door de inwoner (Divosa, 2023a).<sup>18</sup> Zoals eerder beschreven gaan de meeste mensen niet in op het hulpaanbod omdat zij hun betaalachterstand(en) niet als problematisch ervaren en ervan uitgaan dat zij deze zonder hulp van de gemeente kunnen oplossen. Verder weerhouden schaamtegevoelens mensen ervan hulp te accepteren of de vrees om hun financiële zelfbeschikking te verliezen. Voor zover hulp wel wordt geaccepteerd is het vaak een 'quick fix' en is een volledig schuldhulptraject niet nodig. De gemeente-enquête bevestigt dit beeld: de meesten ervaren geen hogere instroom in de schuldhulpverlening als gevolg van de vroegsignalering.

"Het fenomeen vroegsignalering wordt wel steeds bekender. In het begin vonden mensen het vreemd dat de gemeente contact opnam. Tegenwoordig weten veel mensen het al. Sommigen zorgen dat ze de volgende keer wel tijdig betalen, want die zitten niet op een telefoontje van de gemeente te wachten. Anderen waarderen het."

- Gemeente

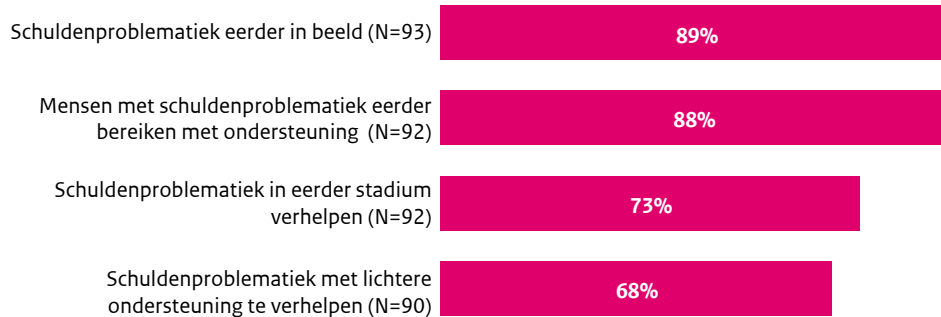
Recent onderzoek van de Nationale ombudsman biedt inzicht in succesfactoren die eraan bijdragen dat er contact gelegd wordt met inwoners en dat zij hulp accepteren. Zo wijzen ze op het belang van een niet-dwingende communicatiestijl, toegankelijke kleding en de inzet van ervaringsdeskundigen (Nationale ombudsman, 2024).

#### **Vrijwel alle geënquêteerde gemeenten zien toegevoegde waarde van vroegsignalering**

Dat de meeste signalen uiteindelijk niet leiden tot een hulptraject neemt niet weg dat het draagvlak voor vroegsignaleren groot is. Zo blijkt uit de enquête onder gemeenten (figuur 13) dat vrijwel elke gemeente voordelen ziet. Zij stellen dat inwoners met (dreigende) financiële problemen eerder in beeld zijn en in een eerder stadium geholpen kunnen worden, doorgaans met lichtere vormen van ondersteuning. Dit beeld wordt bevestigd in recent onderzoek door de Nationale ombudsman (Nationale ombudsman, 2024).

<sup>18</sup> Deze resultaten zijn vergelijkbaar met die van de monitor Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden. Hieruit blijkt dat 24 procent van de meldingen leidt tot contact en dat vervolgens daarvan 36% hulp accepteert (Ministerie van SZW, 2023).

**Figuur 13** Vormen van toegevoegde waarde die gemeenten toeschrijven aan de vroegsignalering



Bron: gemeente-enquête.

Naast de voordelen die gemeenten zien, geven brancheorganisaties aan dat het vroegsignaleren bij de VLP's heeft bijgedragen aan 'sociale incasso'. De VLP's zijn namelijk verplicht om eerst zelf contact te zoeken met de inwoner, voordat zij een vroegsignaal naar de gemeente sturen. Zij dienen dan de mogelijkheden met de inwoner te bespreken om de achterstand te verhelpen en hen de weg naar de gemeentelijke schuldhulpverlening te wijzen. Aangenomen wordt dat ook deze 'sociale incasso' ertoe bijdraagt dat betrokken inwoners al in eerder stadium zelf een oplossing vinden voor hun probleem.

Uit recent onderzoek van de Nationale ombudsman komt naar voren dat burgers vaak verrast zijn wanneer hun gemeente contact met hen opneemt over schulden. Regelmatig hebben zij vragen over hoe hun gegevens bij de gemeente terecht zijn gekomen. Tegelijkertijd staat men er overwegend positief tegenover dat er contact wordt gezocht. Hierover komen weinig klachten over binnen bij gemeenten, de Nationale ombudsman en de Autoriteit Persoonsgegevens (Nationale ombudsman, 2024).

### 4.3 Aanmelding en intake

#### **Inwoners met financiële problemen kunnen zich bij meerdere loketten melden**

In hun streven naar een laagdrempelige toegang tot de schuldhulpverlening, hebben vrijwel alle gemeenten meerdere plekken waar inwoners zich kunnen melden. Naast de afdeling schuldhulpverlening kunnen inwoners zich meestal ook melden bij de balie van het stadhuis, het maatschappelijk werk of wijkteam. Figuur 14 geeft een overzicht. Bij deze loketten kunnen inwoners zich vaak zowel fysiek, telefonisch als online melden voor een eerste afspraak. In de categorie 'anders, namelijk' worden vrijwilligersorganisaties als Schuldhulpmaatje en Humanitas vaak genoemd.

**Figuur 14** Waar kunnen inwoners zich melden met vragen of zorgen over schulden? (n=94)



Bron: gemeente-enquête.

Het organiseren van een laagdrempelige toegang tot de schuldhulpverlening staat hoog op de agenda bij gemeenten. Zo hebben drie van de vijf gemeenten een financieel loket of spreekuur in de wijk ingericht als laagdrempelige manier om inwoners met financiële problemen te bereiken (zie figuur 14). Verder geeft één van de vijf gemeenten aan het van belang te vinden om de dienstverlening laagdrempeliger en outreachender vorm te geven. Zij willen dit onder andere realiseren door meer zichtbaarheid in de wijk, een laagdrempelig geldloket of de inzet van ervaringsdeskundigen.

Antwoord gemeente op de enquêtevraag wat er beter kan in de toegang:

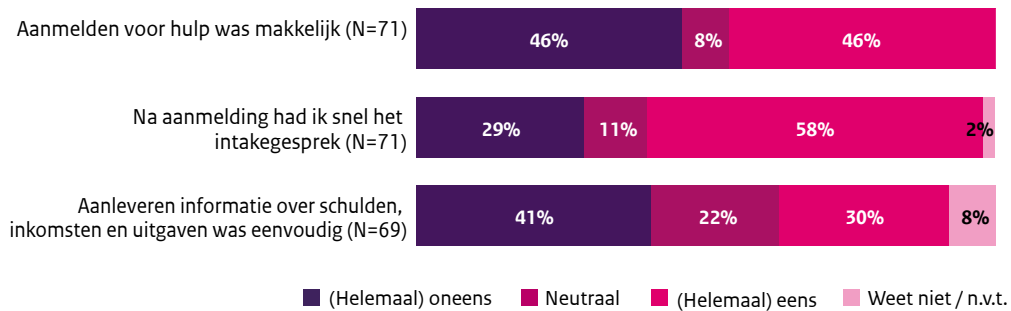
“Een laagdrempelig geldadviesloket waar mensen makkelijker durven binnenlopen dan een gemeentehuis.”

#### Hulpvragers zien in de toegankelijkheid meerdere verbeterpunten

Ondanks het streven van gemeenten naar een laagdrempelige toegang komt uit de gesprekken met hulpvragers naar voren dat niet iedereen schuldhulp als toegankelijk ervaart. Naast praktische verbeterpunten zoals duidelijke informatie op de website en een eenvoudig aanmeldformulier, geven zij aan dat gemeenten meer rekening moeten houden met de schaamte die mensen ervaren en die hen weerhoudt hulp te zoeken.

In de hulpvrager-enquête is aan de 111 hulpvragers die nog in de stabilisatiefase zitten, gevraagd hoe zij in contact kwamen met de schuldhulpverlening. 63% zegt zelf contact te hebben opgenomen, bij 31% van de hulpvragers heeft iemand anders dit voor hen gedaan en 4% van de hulpvragers kwam via vroegsignalering in contact met de schuldhulpverlening. Van de 71 hulpvragers die zelf contact hebben opgenomen, geeft bijna de helft (46%) aan dat ze het niet makkelijk vonden om zich aan te melden (figuur 15).

**Figuur 15** Ervaringen van hulpvragers met het eerste contact met schuldhulpverlening



Bron: hulpvrager-enquête.

De hulpvragers met wie gesproken is, noemen het vergroten van de bekendheid en de toegankelijkheid als belangrijke verbeterpunten.

“Misschien kan de gemeente meer duidelijk maken dat het niet iets is om je voor te schamen. Of bijvoorbeeld een informatieavond organiseren met verhalen van mensen die hulp hebben gehad.”

“De website van de gemeente moet veel beter. Je kan niets terugvinden over bijvoorbeeld het persoonlijk minimabudget maar ook niet over schuldhulpverlening.”

“Op de website van de gemeente ontbreekt leesbare informatie over schuldhulp. Je moet voortdurend doorklikken. De aanmelding moest via de website en dat ging niet goed. Veel heen en weer gebeld, het moest steeds op een andere manier en ik kon niet langskomen om het samen in te vullen. Een ander zou allang afgehaakt zijn.”

“Het zou goed zijn als er een filmpje op zou staan, dat je je niet hoeft te schamen, dat je niks kwalijk wordt genomen, dat je door omstandigheden in de financiële problemen kan komen en dat de gemeente er voor jou is.”

- Hulpvragers in interviews

#### **Eerste intakegesprek vindt meestal binnen enkele dagen na aanmelden plaats**

Zodra inwoners zich hebben gemeld voor schuldhulp hoeven zij meestal niet lang te wachten op een eerste intakegesprek. Verreweg de meeste gemeenten (84%) geven aan dat ze de wettelijke termijn van vier weken voor nagenoeg alle hulpvragers (90% of meer) halen. Een kwart van de gemeenten hanteert voor zichzelf een kortere termijn dan de wettelijke termijn van vier weken.

De korte reactietijd blijkt ook uit de dossiers. In twee derde van de dossiers worden hulpvragers binnen een week uitgenodigd voor een intakegesprek. Bij de dossiers waar de intake langer op zich liet wachten dan de wettelijke vier weken kwam dat doorgaans doordat hulpvragers een al gepland intakegesprek verplaatsten naar een later moment.

#### **De intake bestaat vaak uit meerdere gesprekken**

Het eerste intakegesprek is doorgaans een algemene kennismaking en eerste oriëntatie op probleem en hulpvraag. Het doel van de intake is om een beeld te krijgen van de schuldsituatie, het inkomen en de omstandigheden van de hulpvrager. Omdat het vaak niet lukt alle benodigde informatie in één keer op tafel te krijgen bestaat een intake in de meeste gevallen uit een reeks van gesprekken, waarbij het beeld van de hulpvrager stapje voor stapje concreter wordt. Hulpvragers krijgen daarbij opdrachten om stukken te verzamelen.

“Soms vraag ik aan mensen om de post te ordenen op basis van het logo dat op de envelop staat. Soms zeg ik ‘je hoeft de enveloppen niet te openen, orden ze eerst en breng ze hiernaartoe, dan openen we ze samen’.”

- Schuldhulpverlener

#### **Van intake naar beschikking**

Het intakeproces wordt doorgaans afgesloten met een beschikking. Aan die beschikking is vrijwel altijd een plan van aanpak gekoppeld. De Wgs schrijft gemeenten voor dat een beschikking binnen acht weken na het eerste gesprek (waarin de hulpvraag wordt vastgesteld) moet worden afgegeven. In de enquête gaf het overgrote deel van de gemeenten (85%) aan deze termijn voor bijna alle hulpvragers (90% of meer) te halen. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat deze termijn in driekwart van de gevallen wordt gehaald. Wat opvalt is dat de tijd waarin tot een beschikking wordt gekomen sterk uiteenloopt. In enkele dossiers werd de beschikking al direct na het eerste intakegesprek afgegeven, in andere dossiers gingen er maanden overheen. De tijd die nodig is om tot een beschikking te komen hangt vooral van drie zaken af, zo blijkt uit de dossiers:

- **De mate waarin de hulpvraag duidelijk is en of de hulpvrager ontvankelijk is voor hulp.** Geregeld zijn hulpvragers niet meteen toe aan een traject. Zij melden zich bij de gemeente voor hulp omdat zij een hoge druk ervaren vanuit schuldeisers, maar weten nog niet goed waar zij moeten beginnen en of zij een traject met de bijbehorende voorwaarden wel zien zitten. Dit komt ook uit eerder onderzoek naar voren (Regioplan, 2022). Andere hulpvragers hebben al vanaf de start een duidelijk beeld van wat zij kunnen verwachten. Zij hebben zich bijvoorbeeld al eens eerder gemeld, zijn toen afgehaakt maar vervolgens toch teruggekomen nadat zij zich realiseerden dat ze er niet zelf uit komen.
- **De mate waarin omstandigheden duidelijk zijn.** Het opstellen van een plan van aanpak kan langer duren als er nog veel onduidelijk is over de schulden, inkomsten en uitgaven of omstandigheden waaronder schulden zijn ontstaan. Denk aan een hulpvrager die nog in afwachting is van een bezwaarprocedure over een terugvordering van diens uitkering, of een hulpvrager die het voornemen heeft om naar een andere gemeente te verhuizen.
- **Hoe een schuldhulpverlener het plan van aanpak ziet.** Uit de gesprekken die de Arbeidsinspectie voerde met schuldhulpverleners komt naar voren dat er verschillen bestaan in hoe zij aankijken tegen een plan van aanpak en welk belang zij hieraan toekennen. De ene schuldhulpverlener ziet het plan vooral als een administratieve stap en beschrijft hierin slechts globaal wat het traject mogelijk zou kunnen inhouden. Zo'n globaal plan van aanpak kan snel worden afgegeven. Andere schuldhulpverleners komen pas tot een plan wanneer ze volledig zicht hebben op inkomsten, uitgaven, schulden, motivatie en zelfredzaamheid van de hulpvrager. Dit duurt logischerwijs langer.

Sommige hulpvragers worden op het moment dat zij zich melden voor schuldhulpverlening al bijgestaan door een bewindvoerder die hun geldzaken beheert. De rechter kan bewindvoering inzetten wanneer personen vanwege verkwistend gedrag of schulden niet in staat zijn om hun geldzaken te beheren. In algemene zin zag de Arbeidsinspectie dat sneller tot een plan van aanpak wordt gekomen bij hulpvragers die worden vertegenwoordigd door een bewindvoerder. Deze heeft vaak al het nodige voorwerk gedaan waardoor schuldeisers vrijwel meteen na de intake kunnen worden aangeschreven.

#### ***Verreweg de meeste aanvragen om schuldhulpverlening worden toegekend***

Gemeenten zijn in de enquête gevraagd naar hun inschatting hoeveel procent van de aanvragen leidt tot een negatieve beschikking (waarmee een inwoner toegang tot hulp wordt geweigerd). De meeste gemeenten (ruim driekwart) schatten dat dit maximaal 5% van de aanvragen betreft. Eén op de zeven gemeenten schat het percentage negatieve beschikkingen in tussen de 5 en 10%.

Gevraagd naar de redenen om iemand de toegang tot schuldhulp te weigeren, geeft een meerderheid (57%) van de gemeenten aan dat dit kan gebeuren wanneer iemand geen vaste woon- of verblijfplaats heeft. Verder kan hulp worden geweigerd als schulden zijn ontstaan door fraude, wanneer iemand kort ervoor al eens van een schuldregeling gebruik heeft gemaakt of wanneer er schulden zijn die worden betwist. Voor de twee laatstgenoemde weigeringsgronden geldt dat ze in 2023 vaker worden genoemd dan in 2017, toen de Arbeidsinspectie onderzoek deed naar de toegang tot de schuldhulpverlening (Inspectie SZW, 2017).

**Figuur 16** Aandeel van gemeenten waar genoemde weigeringsgronden kunnen leiden tot een afwijzing van een aanvraag schuldhulpverlening (n=94)

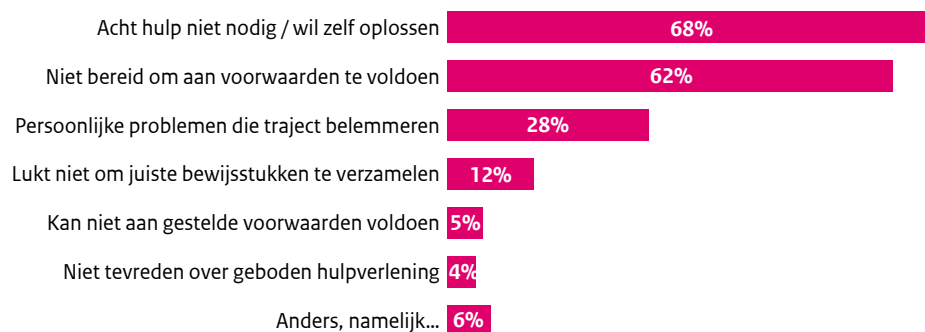


Bron: gemeente-enquête.

### Trajecten komen geregeld niet van de grond omdat hulpvragers zelf afhaken

Zoals beschreven in paragraaf 4.1 haken hulpvragers soms uit eigen beweging af voordat een vorm van schuldhulpverlening op gang is gekomen. Exacte cijfers ontbreken, maar de cijfers die er zijn doen vermoeden dat de uitval groot is (Nationale ombudsman, 2018) (NVVK, 2022h). Ook geïnterviewde gemeenten, experts en branchepartijen stellen dat dit vaak voorkomt. In de enquête zijn gemeenten gevraagd wat de voornaamste oorzaken zijn dat hulpvragers zich terugtrekken (figuur 17). Twee oorzaken die verreweg het vaakst genoemd worden, zijn dat aanvragers liever zelf hun problemen oplossen en dat zij niet bereid zijn om aan de voorwaarden voor de hulpverlening te voldoen. De geïnterviewde gemeenten, experts en branchepartijen bevestigen dit. Zij beschrijven dat hulpvragers vaak bang zijn om tijdens een schuldhulpverleningstraject de regie over hun financiën kwijt te raken. Vaak hebben zij een negatief beeld van de schuldhulpverlening, bijvoorbeeld dat ze slechts 50 euro leefgeld per week zullen krijgen. Hierdoor ervaren zij een hoge drempel om een schuldhulpverleningstraject in te gaan.

**Figuur 17** Meest voorkomende oorzaken waarom hulpvragers zich terugtrekt voordat schuldhulpverlening is opgestart, naar inschatting gemeenten (n=94)



Bron: gemeente-enquête.

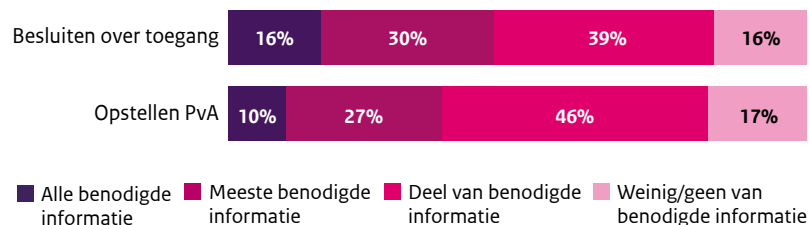
Hulpvragers hebben een ander perspectief hierop. Van de 33 geënquêteerde hulpvragers die aangeven dat ze geen hulp hebben gehad om hun schulden op te lossen, zegt het merendeel dat de uitvoerder hen niet kon of wilde helpen. Geen van deze hulpvragers zegt dat zij niet aan de eisen van de uitvoerder wilden of konden voldoen. Dit laat zien dat zowel gemeenten als hulpvragers vaak de andere partij als oorzaak zien voor het niet op gang komen van schuldentrajecten.

### **Nog lang niet overal is de uitvoering aangesloten op Suwinet-Inkijk**

Sinds de invoering van het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening in 2021 hebben gemeenten een verzamelplicht voor gegevens van inwoners, die gemeenten kunnen inzien via Suwinet. Suwinet is een digitale infrastructuur waarmee overheidsorganisaties gegevens over burgers kunnen uitwisselen. Achterliggende gedachte van de verzamelplicht voor gemeenten is dat dit de hulpvrager ontlast omdat er minder informatie aangeleverd hoeft te worden en daarmee de toegang verbeterd wordt. 40% van de gemeenten geeft echter aan dat de uitvoering van de aanmelding, intake en toegang nog niet is aangesloten op Suwinet. De geïnterviewde gemeenten, experts en branchepartijen bevestigen dat de adoptie van Suwinet nog niet optimaal verloopt. Zo hebben private uitvoerders op het moment van schrijven nog geen toegang tot Suwinet<sup>19</sup>.

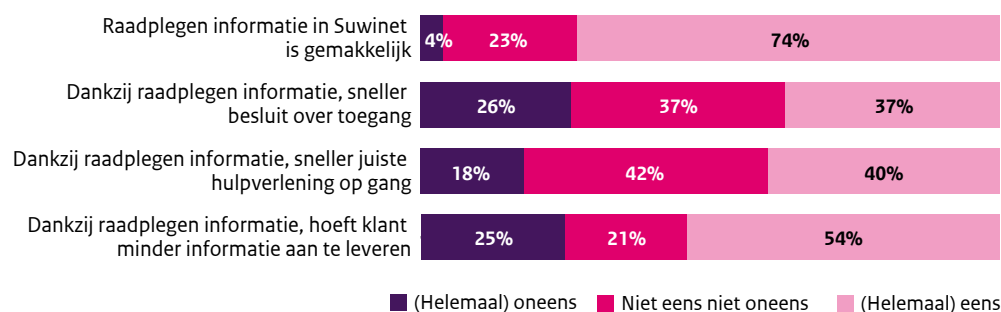
De gemeenten waar de uitvoering wel aangesloten is op Suwinet, geven aan dat Suwinet niet geheel voorziet in hun informatiebehoefte (figuur 18). Dit komt mede doordat vaak niet alle gegevens zichtbaar zijn, omdat de informatiestromen per bronhouder geregeld moeten worden. Als gevolg vragen veel uitvoerders alsnog papieren documenten op bij de hulpvrager. Ook uit eerder onderzoek blijkt dat de Suwinet-inkijk nog niet goed is ingericht en dat gemeenten hierdoor hulpvragers moeten verzoeken om gegevens (VNG Realisatie, 2020). Een aanzienlijk deel, maar nog altijd een minderheid van de gemeenten die Suwinet gebruikt, ervaart dat Suwinet bijdraagt aan een snellere toegang en hulpverlening (figuur 19).

**Figuur 18** Mate waarin Suwinet de benodigde informatie bevat om te besluiten over de toegang en een plan van aanpak op te stellen (n=48)\*



\* Niet alle geënquêteerde gemeenten die zijn aangesloten op Suwinet hebben deze vragen beantwoord. Een deel van hen gaf aan wel aangesloten te zijn, maar Suwinet niet te gebruiken voor het besluiten over de toegang en het opstellen van het plan van aanpak. Bron: gemeente-enquête.

**Figuur 19** Antwoorden op stellingen over gebruik Suwinet, van gemeenten waar de uitvoering op Suwinet is aangesloten (n=57)



Bron: gemeente-enquête.

<sup>19</sup> Private uitvoeringsorganisaties kunnen wel toegang krijgen tot Suwinet wanneer zij zijn aangesloten op Diginetwerk. Daarvoor dienen zij een aanvraag te doen bij Logius.



## 4.4 Stabilisatie

### **Werkproces stabilisatiefase is niet vastomlijnd**

De stabilisatiefase is minder geprotocolleerd dan andere stappen uit het schuldhulpverleningsproces. Zo bestaat er geen wettelijke termijn waarbinnen stabilisatie moet zijn afgerond en wordt landelijk slechts in algemene termen beschreven wat deze fase inhoudt. De NVVK-module die de stabilisatiefase beschrijft, telt bijvoorbeeld 6 pagina's, waar modules over de aanmelding (8 pagina's), intake (10 pagina's), vroegsignalering (15 pagina's) en oplossingen (20 pagina's) allen in meer detail beschreven zijn. De module over de stabilisatiefase beschrijft de doelen (inkomsten en uitgaven in evenwicht, schuldenrust) en de activiteiten op hoofdlijnen en benoemt enkele aandachtspunten, maar gaat minder gedetailleerd in op het 'hoe'. Illustratief hiervoor is de beschrijving van de activiteit 'breng inkomsten en uitgaven in evenwicht' (zie kader). Het bereiken van dit doel kan een veelheid aan activiteiten vergen en bovendien weerbarstig zijn, maar de beschrijving biedt beperkt inzicht in hoe de schuldhulpverlener dit hoort te doen.

#### **Breng inkomsten en uitgaven in evenwicht**

Om toe te werken naar een gezonde financiële toekomst brengt de schuldhulpverlener de inkomsten en uitgaven van de hulpvrager in balans zodat er geen nieuwe achterstanden of een crisis kan ontstaan. Hiervoor is het nodig om de inkomsten te maximaliseren en de uitgaven te minimaliseren. Werk altijd samen met de hulpvrager aan de ontwikkeling van een budgetplan.

(NVVK, 2021a)

De minder geprotocolleerde aard van de stabilisatiefase sluit aan bij de grote verschillen tussen hulpvragers, zoals ook naar voren komt in de geanalyseerde dossiers. Meestal is niet direct duidelijk hoe een hulpvrager het beste geholpen kan worden. De stabilisatiefase is er dan op gericht om meer duidelijkheid te krijgen over de samenstelling en omvang van het schuldenpakket en iemands afloscapaciteit. Ook kan het lang duren voordat duidelijk is welke achterliggende problemen spelen, hoe deze opgelost kunnen worden en in hoeverre deze een schuldregeling in de weg staan.

#### **Het kost tijd om duidelijkheid te krijgen over de schulden**

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat de meeste hulpvragers op het moment van aanmelden geen beeld hebben van de omvang en samenstelling van hun schuldenpakket. De meeste hulpvragers melden zich op het moment dat zich een acuut probleem voordoet, bijvoorbeeld de ontvangst van een dwangbevel, exploit of een beslaglegging op een uitkering. Het eerste gesprek daarover met de gemeente is meestal een start van een proces waarin gaandeweg steeds meer schulden en betaalachterstanden boven tafel komen. Er moeten bijvoorbeeld nog belastingaangiftes worden gedaan of schulden worden betwist. Slechts een enkele hulpvrager is in staat binnen afzienbare tijd inzicht te geven in zijn financiële situatie, waaronder alle schulden. Verder blijkt dat het lastig kan zijn om van schuldeisers snel overzicht te krijgen. In enkele dossiers duurde het maanden voordat een schuldeiser aangaf hoe hoog de vordering precies was en waar die betrekking op had. Ook uit eerder onderzoek blijkt dat schuldeisers het proces soms vertragen. In een kwart van de gevallen die Bureau Bartels heeft onderzocht, reageerden schuldeisers niet tijdig op verzoeken tot opgave van openstaande saldi (Bureau Bartels, 2020).

#### **Het kost tijd om duidelijkheid te krijgen over de afloscapaciteit**

Daarnaast is er geregeld onduidelijkheid over inkomsten en hoogte van de afloscapaciteit. Die onduidelijkheid bestaat er soms uit dat een hulpvrager nog wacht op de afronding van een echtscheiding of kostgeld moet gaan vragen aan hun inwonende volwassen kinderen. Regelmatig hebben hulpvragers ook veel tijd nodig om de benodigde stappen te zetten om hun afloscapaciteit te vergroten. Denk bijvoorbeeld aan een hulpvrager van wie verwacht wordt dat zij meer gaat werken terwijl zij ook de zorg heeft over jonge kinderen. Het vergt doorgaans meerdere gesprekken tussen hulpvrager en schuldhulpverlener om duidelijkheid te krijgen over wat redelijkerwijs over en weer verwacht mag worden. Soms moeten deze verwachtingen op een later moment opnieuw worden bijgesteld, bijvoorbeeld omdat een schuldeiser toch niet akkoord gaat en van de hulpvrager een grotere inspanning (aflossing) verwacht.

### **Het kost tijd om duidelijkheid te krijgen over achterliggende problemen en de mate waarin dit een schuldregeling in de weg staat**

Net als de onduidelijkheid die doorgaans bestaat over de omvang van schulden bestaat er vrijwel altijd ook onduidelijkheid over de omstandigheden waaronder die zijn ontstaan. Afgaande op de dossiers zijn hulpvragers hierover in eerste instantie vaak incoherent en onvolledig. Sommige hulpvragers geven hierover na verloop van tijd meer openheid, anderen niet. Verder kan gaandeweg een traject bijvoorbeeld blijken dat het nodig is om de partner van de hulpvrager te betrekken om de schulden op te kunnen lossen. Of kunnen er persoonlijke problemen naar voren komen die het oplossen van de schulden in de weg staan, zoals een gokverslaving.

### **Het kost tijd om een beeld te krijgen van het doenvermogen van de hulpvrager**

Naast concrete problemen moet ook altijd een beeld worden verkregen van het doenvermogen en de zelfredzaamheid van de hulpvrager. Uit de dossiers komt naar voren dat het soms maanden duurt voordat dat duidelijk is. Een beperkt doenvermogen kan bijvoorbeeld duidelijk worden doordat het iemand steeds maar niet lukt de benodigde informatie aan te leveren; wanneer het niet lukt om op afspraken te komen; of wanneer de hulpvrager steeds uitgaven doet die men zich niet kan veroorloven. In meerdere dossiers was beperkte leerbaarheid aanleiding om de hulpverlening uit te breiden met budgetbeheer. In enkele gevallen werd de hulpvrager zelfs dwingend geadviseerd de zaken uit handen te geven aan een bewindvoerder. In deze gevallen kan het soms lang duren voordat een hulpvrager daarmee instemt en het proces kan starten.

### **Weinig inzicht in wat wel en niet werkt in de stabilisatiefase**

Door grote verschillen tussen hulpvragers is het lastig om eenduidig te bepalen welke aanpak het meest doeltreffend is in de stabilisatiefase. Daar is tot nu toe weinig onderzoek naar gedaan, zo bevestigde een expert tijdens een interview.

“De stabilisatiefase is iets wat gemeenten in hoge mate doen naar eigen inzicht. [...] Hierin zijn de verschillen tussen gemeenten best groot. Maar de vraag wat werkt, dat weten we eigenlijk niet zo goed. [...] Bij welke inwoner neem ik het over, en bij welke inwoner laat ik het los?”

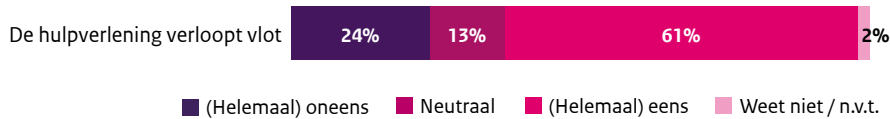
- Expert

Gevraagd naar suggesties voor verbetering van de uitvoering van de stabilisatiefase, kon bijna de helft van de geënquêteerde gemeenten geen suggesties aandragen. Voor zover gemeenten suggesties hebben, lopen die sterk uiteen. Er komt geen coherent beeld uit naar voren van hoe de doeltreffendheid van de stabilisatiefase verbeterd kan worden.

Wel geven zowel experts als schuldhulpverleners aan dat het belangrijk is om de voortgang van een traject te bewaken. De Arbeidsinspectie ziet tussen schuldhulpverleners verschillen in hoe proactief zij zich hierin opstellen. Uit met name het dossieronderzoek komt naar voren dat schuldhulpverleners van elkaar verschillen in de mate waarin zij hulpvragers herinneren aan een gepland gesprek, actie-lijstjes nasturen of bellen als iemand niet komt opdagen of als stukken niet tijdig zijn aangeleverd. De Arbeidsinspectie zag enkele dossiers in waarbij het traject stil kwam te liggen nadat een hulpvrager niet meer reageerde en waarbij de schuldhulpverlener niet kon aangeven wat de stand zaken was.

Dat uit dossiers en interviews naar voren is gekomen dat de stabilisatiefase soms veel tijd in beslag neemt, neemt niet weg dat een meerderheid van de geënquêteerde hulpvragers aangeeft dat de hulpverlening vlot verloopt (figuur 20).

**Figuur 20** Oordeel hulpvragers over vlot verloop hulpverlening (n=503)

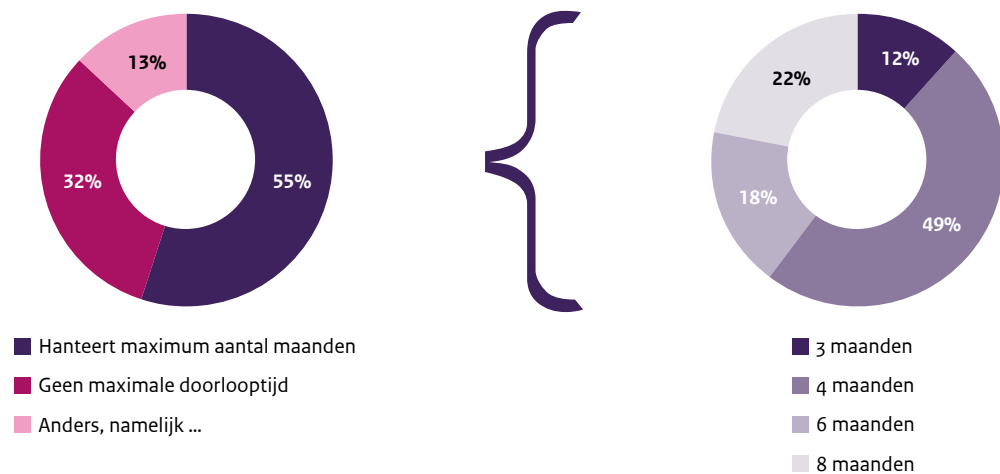


Bron: hulpvrager-enquête

**Kleine meerderheid van gemeenten hanteert maximumtermijn voor stabilisatiefase**

Voor de duur van de stabilisatiefase geldt, zoals eerder beschreven, geen wettelijke termijn. Een kleine meerderheid van de gemeenten (55%) geeft in de enquête aan dat zij zelf een maximale termijn hanteert voor de stabilisatiefase. Van hen kiezen de meesten voor een termijn van vier maanden. Dit is in lijn met de termijn die de NVVK hanteert (NVVK, 2021a). Meerdere gemeenten geven aan dat de stabilisatie indien nodig éénmalig verlengd kan worden met dezelfde termijn. Dit verklaart waarom een aanzienlijk deel van de gemeenten acht maanden als maximale termijn vermeldt (figuur 21).

**Figuur 21** Mate waarin gemeenten maximumtermijnen hanteren voor de stabilisatie-fase, en welke maximumtermijnen het betreft (n=94)



Bron: gemeente-enquête.

**Doorlooptijden van de stabilisatiefase lopen uiteen**

Uit de onderzochte dossiers blijkt dat er grote verschillen zijn in de duur van de stabilisatiefase. Bij ruim de helft van de dossiers was meer dan een jaar nodig om tot een regeling te komen. Uit eerder onderzoek blijkt dat 24% van de hulpvragers binnen één jaar een regeling heeft (Purpose, 2023). Meerdere gemeenten geven aan bij de vraag naar verbeterpunten, dat zij de doorlooptijden in de stabilisatiefase graag willen verkorten.

De in eerder onderzoek genoemde noodzaak om de doorlooptijden van schuldhulpverleningstrajecten terug te brengen (Regioplan, 2022), wordt bevestigd in de interviews met veldpartijen. Zoals beschreven in paragraaf 4.3 worden de maximale doorlooptijden voor de aanmelding- en intakefase in verreweg de meeste gevallen behaald. Om de totale doorlooptijd van schuldentrajecten terug te brengen, is dus vooral beter zicht nodig op wat er in de stabilisatiefase gebeurt en hoe deze fase versneld kan worden. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat inzet van intensieve administratieve ondersteuning en budgetbeheer de stabilisatiefase kan verkorten (Purpose, 2023).

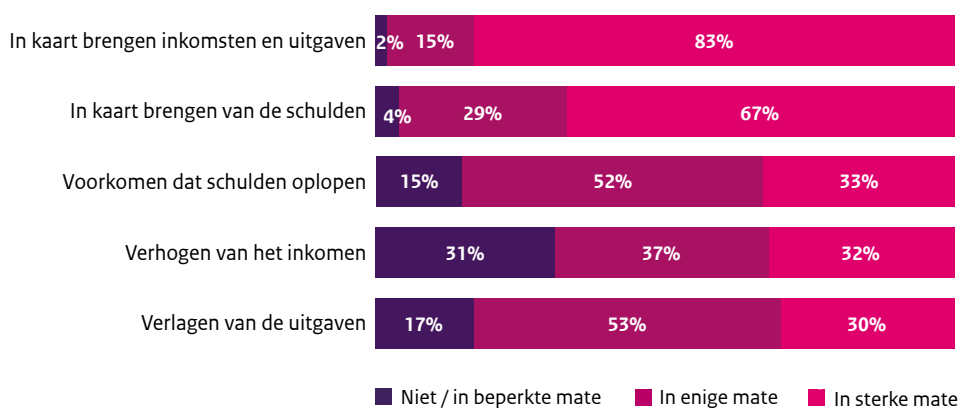
Schuldhulpverleners kunnen ook het nodige doen om de voortgang in de stabilisatiefase te bevorderen. Zij kunnen bijvoorbeeld hulpvragers herinneren aan een gepland gesprek, hen nabellen als zij niet komen opdagen of stukken niet tijdig aanleveren en actielijstjes sturen. In de onderzochte dossiers valt op dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de mate waarin schuldhulpverleners ‘erbovenop zitten’ dan wel afwachten en uitgaan van de verantwoordelijkheid van de hulpvrager. Het laatstgenoemde afwachten leidt vaker tot vertraging of uitval. Onder meer de hoogte van de caseload bepaalt hoeveel tijd schuld-

hulpverleners hebben om hulpvragers individuele aandacht te geven. Soms liggen dossiers lange tijd stil zonder dat de schuldhulpverlener actief bezig is om zaken in beweging te krijgen.

### **Inzicht bieden in financiën gaat makkelijker dan de balans verbeteren**

Gemeenten zijn over het algemeen positief over hoe zij hulpvragers door de stabilisatiefase leiden. Vrijwel alle gemeenten geven aan dat het hen lukt hulpvragers te helpen bij het in kaart brengen van hun inkomsten, uitgaven en schulden (figuur 22). Minder vaak lukt het volgens gemeenten om hulpvragers te helpen om het inkomen te verhogen (door bijvoorbeeld te wijzen op inkomensondersteunende voorzieningen) en de uitgaven te beperken.

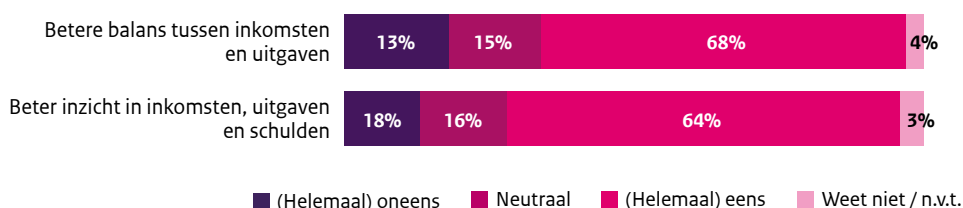
**Figuur 22** Mate waarin gemeenten oordelen dat zij in de stabilisatiefase bijdragen aan diverse subdoelen (n=94)



Bron: gemeente-enquête.

Een meerderheid (68%) van de hulpvragers geeft in de hulpvrager-enquête aan dat hun inkomsten en uitgaven beter in balans zijn dankzij de hulp die ze ontvangen. Ook weet bijna twee derde (64%) door de hulp beter wat hun inkomsten, uitgaven en schulden zijn (figuur 23).

**Figuur 23** Mate waarin hulpvragers die gebruik hebben gemaakt van de schuldhulpverlening, oordelen dat de ontvangen hulp bijdraagt aan subdoelen van de stabilisatiefase (n=564)



Bron: hulpvrager-enquête.

### **Dankzij de dienstverlening ontstaat schuldenrust**

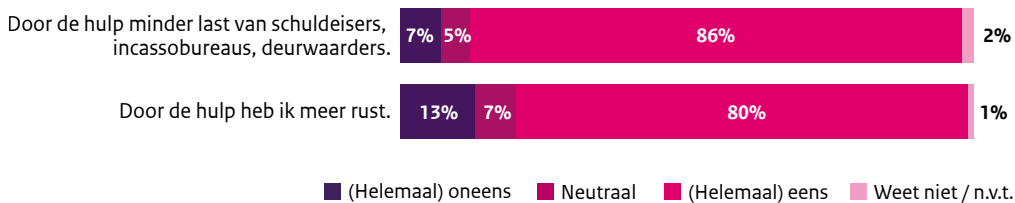
Naast het in balans brengen van inkomsten en uitgaven, is een doel van de stabilisatiefase ook dat er schuldenrust wordt geboden. Zoals figuur 24 laat zien, oordelen de meeste gemeenten dat ze hier in enige mate, of in sterke mate aan bijdragen. Ook de geënquêteerde hulpvragers geven in meerderheid aan dat ze dankzij de hulp meer (schulden)rust ervaren (figuur 25). In zowel de hulpvrager-enquête als de interviews noemen hulpvragers de rust die ze dankzij de hulp hebben gekregen vaak als één van de zaken die goed zijn gegaan in hun schuldentraject.

**Figuur 24** Mate waarin gemeenten oordelen dat zij in de stabilisatiefase bijdragen aan schuldenrust (n=94)



Bron: gemeente-enquête.

**Figuur 25** Mate waarin hulpvragers die gebruik hebben gemaakt van de schuldhulpverlening, meer schuldenrust ervaren dankzij de ontvangen hulp (n=564)



Bron: hulpvrager-enquête.

“Niemand komt aan de deur, van het gezeik ben je af.”

“Ik hoef nergens meer rekening mee te houden en ben een stuk rustiger geworden.”

- Hulpvragers in interviews

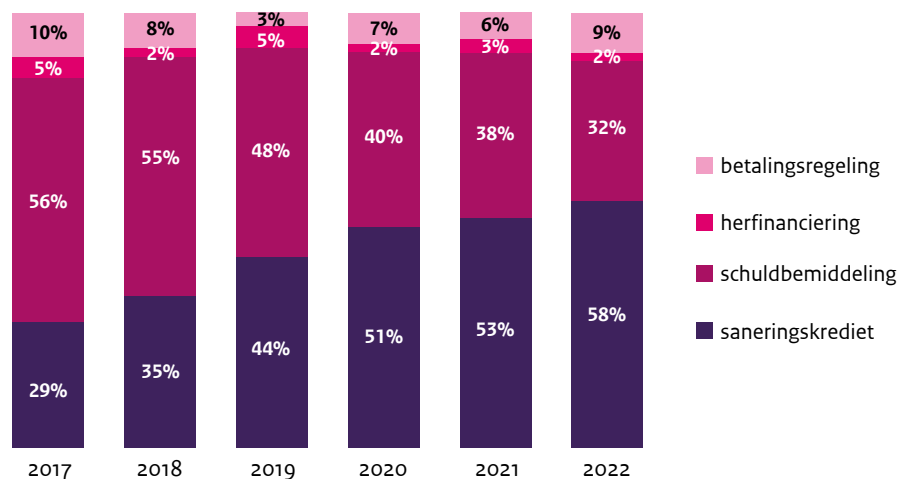
Tegelijkertijd wijzen gemeenten het bieden van schuldenrust aan als belangrijkste verbeterpunt voor de stabilisatiefase. Ook in eerder onderzoek bleek dat hierin ruimte voor verbetering is (Bureau Bartels, 2020) (Inspectie SZW, 2020). Gemeenten noemen twee routes. Ten eerste zouden ze graag een wettelijke pauzeknop willen die gemakkelijk en zonder al te veel voorwaarden in te zetten is om de incasso's en vorderingen stop te zetten. Hoewel de NVVK hierover met de meeste grote schuldeisers convenanten heeft gesloten (waarmee zij zich committeren aan een dergelijke incassostop), doen niet alle schuldeisers hieraan mee. Ten tweede noemen meerdere gemeenten dat ze graag meer en een betere samenwerking willen met schuldeisers zodat zij vaker medewerking verlenen aan het bieden van schuldenrust. Ook in eerder onderzoek werd duidelijk dat er behoefte is aan een betere samenwerking met schuldeisers (Purpose & HvA, 2022).

## 4.5 Oplossen van de schulden

### **Saneringskredieten winnen terrein, maar worden nog niet overal ingezet**

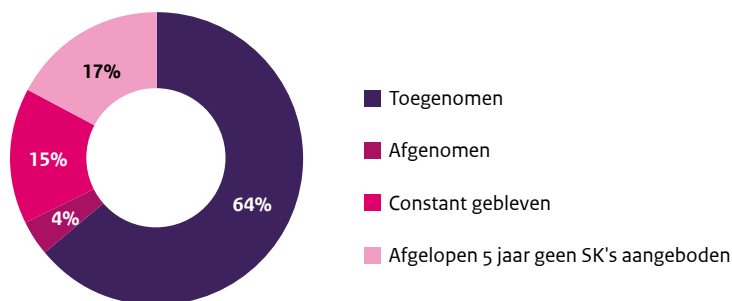
Zoals beschreven in paragraaf 2.1 onderscheiden we vier typen oplossingen voor problematische schulden: betalingsregeling, herfinanciering, schuldbemiddeling en saneringskrediet. Saneringskredieten maken het grootste deel uit van de door NVVK-leden getroffen oplossingen voor schulden. Zoals is te zien in figuur 26, tonen NVVK-cijfers dat het aandeel saneringskredieten binnen de getroffen oplossingen voor schulden tussen 2017 en 2022 toenam, terwijl het aandeel schuldbemiddelingen in die periode afnam.

**Figuur 26** Verdeling van verschillende typen oplossingen voor schulden die ingezet zijn door NVVK-leden, van 2017 tot en met 2022 (bron: NVVK-jaarverslagen 2018 – 2022)



In de enquête gaven gemeenten aan dat zij deze ontwikkeling herkennen. Zo gaf een meerderheid aan dat de toepassing van saneringskredieten in hun gemeente in de laatste vijf jaar is toegenomen, tegenover slechts enkele die een daling rapporteerden (figuur 27).

**Figuur 27** Ontwikkeling van de inzet van saneringskredieten tussen 2018 en 2023 binnen de eigen gemeente (n=94)



Bron: gemeente-enquête.

De meeste gemeenten geven aan dat saneringskredieten snel schuldenrust, duidelijkheid en perspectief bieden aan de hulpvrager. Verder noemt een deel van hen dat het voor zowel de uitvoering als voor schuldeisers efficiënter en minder arbeidsintensief is. Ook de geïnterviewde veldpartijen spraken zich in overgrote meerderheid uit als voorstanders van de inzet van saneringskredieten boven schuldbemiddelingen. Eerder onderzoek laat zien dat het succespercentage van saneringskredieten hoger is (92%) dan dat van schuldbemiddelingen (75%) (Nationale ombudsman, 2020).

In dit licht is het opvallend dat 17% van de gemeenten aangeeft geheel geen saneringskredieten te hebben verstrekt in de afgelopen vijf jaar (figuur 27). Deze gemeenten gaan niet mee in de landelijke trend. Het betreft vooral kleine gemeenten (< 25.000 inwoners).

Gevraagd naar de voorwaarden voor de inzet van saneringskredieten, noemen de meeste gemeenten twee voorwaarden. Ten eerste moet er sprake zijn van afloscapaciteit en ten tweede van een stabiel inkomen. Hiermee wordt het financiële risico voor de gemeente, dat de hulpvrager het saneringskrediet niet terugbetaalt, geminimaliseerd. Meerdere gemeenten vinden het bij een perspectief op meer inkomen niet passend om een saneringskrediet in te zetten, omdat het belang van schuldeisers daarmee onvoldoende gediend zou worden. Een geïnterviewde private uitvoerder licht tot slot toe dat gemeenten geregeld een globale richtlijn hebben voor de verhouding tussen ingezette oplossingen voor problematische schulden (bijvoorbeeld 70% saneringskredieten en 30% schuldbemiddelingen).

Dit duidt erop dat de keuze voor een oplossing naast de kenmerken van de individuele casus ook afhankelijk kan zijn van een algemene richtlijn.

#### **Begeleiding na de inzet van een saneringskrediet is niet standaard**

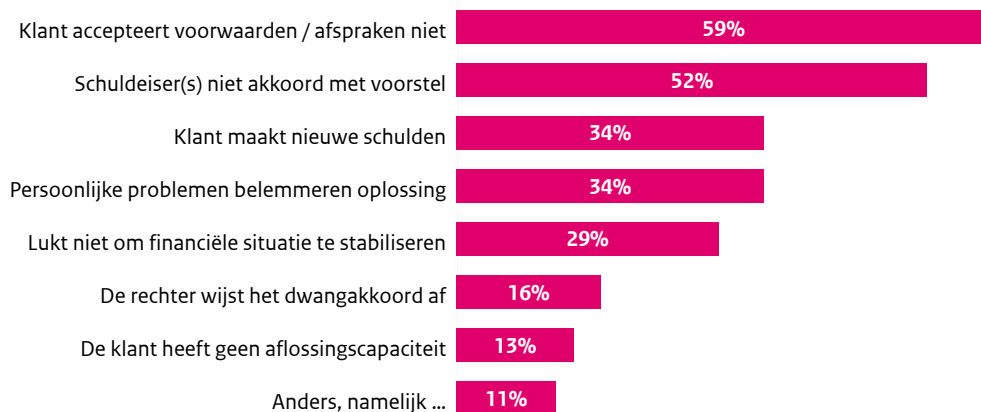
Een geïnterviewde private uitvoerder geeft aan dat zij het van belang acht om de inzet van een saneringskrediet te koppelen aan een vorm van begeleiding. Wanneer de hulpvrager 'losgelaten' wordt, ziet zij het risico dat de hulpvrager opnieuw in de financiële problemen kan komen. Daarom is in de enquête aan gemeenten gevraagd welk beleid zij hieromtrent hanteren. Hieruit komt naar voren dat ruim de helft van de gemeenten hulpvragers niet standaard begeleidt na het verstrekken van een saneringskrediet, maar alleen als men dat nodig acht. De rest van de gemeenten geeft aan dat ze hulpvragers standaard gedurende een deel van of de gehele aflosperiode begeleiden. Ook noemen gemeenten geregeld dat ze het budgetbeheer kunnen laten doorlopen en/of dat de hulpvrager uit eigen beweging contact kan zoeken in geval van vragen of verzoeken.

#### **Niet voor alle hulpvragers wordt een oplossing gevonden**

Zoals beschreven in paragraaf 4.1 vallen veel hulpvragers uit voordat een oplossing voor de schuldenproblemen wordt gevonden. In de enquête zijn gemeenten gevraagd om in te schatten voor welk deel van de hulpvragers dat instroomt in de stabilisatiefase, uiteindelijk geen minnelijke oplossing voor de schulden wordt gevonden. Ongeveer de helft van de gemeenten gaf aan dat dit minder dan 20% betreft, tegenover een kwart die het boven de 20% inschat. Het laatste kwart van de gemeenten kon hiervan geen inschatting geven.

Gemeenten wijzen desgevraagd meerdere redenen aan waarom voor een deel van de hulpvragers geen minnelijke oplossing voor de schulden wordt gevonden. Enerzijds komt het vaak voor dat de hulpvrager de voorwaarden voor de hulpverlening niet accepteert of afspraken niet nakomt, anderzijds noemen veel gemeenten dat schuldeisers niet akkoord gaan met het geboden betalingsvoorstel (figuur 28). Ook maken hulpvragers geregeld nieuwe schulden, komen schulden aan het licht die nog buiten beeld waren of staan persoonlijke belemmeringen (zoals psychische problemen) het vinden van een oplossing in de weg. Uit de dossiers komt naar voren dat hulpvragers die uitvallen zich meestal na verloop van tijd toch weer opnieuw melden omdat zij er zelf niet uit komen.

**Figuur 28** Voornaamste redenen die gemeenten noemen (maximaal 3 per gemeente toegestaan) waarom geen minnelijke oplossing gevonden kan worden voor schuldsituatie van hulpvragers (n=94)



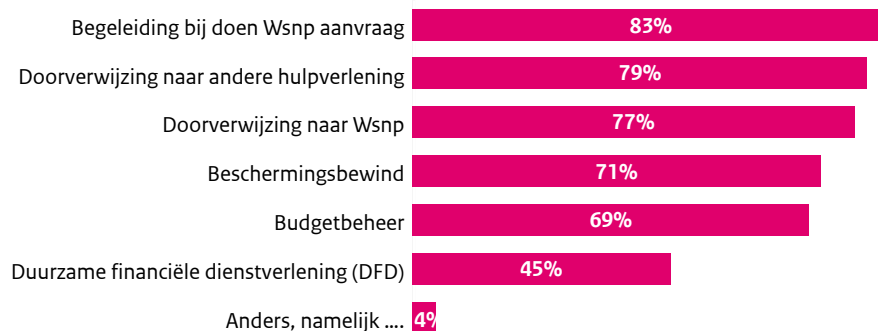
Bron: gemeente-enquête.

#### **Bij gebrek aan minnelijke oplossing zijn er alternatieve vormen van ondersteuning**

Wanneer geen minnelijke oplossing gevonden kan worden voor de schuldenproblemen van de hulpvrager, is het van belang dat de gemeente met de hulpvrager alternatieve vormen van ondersteuning verkent. Gemeenten geven in meerderheid aan dit te doen (figuur 29). Zo zegt een ruime meerderheid hulpvragers in zulke gevallen door te verwijzen naar de Wsnp, bewindvoering of andere vormen van hulpverlening (het wijkteam, maatschappelijk werk, ggz etc.). De meeste gemeenten zeggen hulpvragers

ook te begeleiden bij de Wsnp-aanvraag. In 2020 constateerde de Nationale ombudsman nog dat dit niet altijd gebeurt (Nationale ombudsman, 2020). Tot slot ziet een aanzienlijk deel van de gemeenten mogelijkheden om eigen vormen van ondersteuning te laten doorlopen, zoals budgetbeheer of duurzame financiële dienstverlening (DFD).

**Figuur 29** Vormen van ondersteuning die gemeenten bieden aan hulpvragers voor wie geen minnelijke oplossing gevonden kan worden (n=94)



Bron: gemeente-enquête.

De praktijk zoals die uit het dossieronderzoek naar voren komt, leert dat wanneer een minnelijke regeling niet van de grond komt gemeenten doorgaans geen alternatieve oplossingen bieden. Deze hulpvragers blijven meestal hangen in hun problematische situatie, raken uit beeld en melden zich na verloop van tijd opnieuw bij de schuldhulpverlener. Soms wordt dan alsnog een oplossing gevonden, bijvoorbeeld omdat de hulpvrager nu wel de benodigde stappen zet.

## 4.6 Begeleiding en nazorg

Deze paragraaf gaat in op de begeleiding die gemeenten aan hulpvragers bieden tijdens en na het schuldentraject. Het eerste deel gaat in op wat er tijdens het schuldentraject gebeurt (begeleiding) en het tweede op alles wat er gebeurt nadat de hulpvrager het traject succesvol heeft afgerond met een schone lei (nazorg).

### **Steeds meer aandacht voor rol van gedrag, maar niet in alle gemeenten**

De geïnterviewde veldpartijen onderschrijven vrijwel unaniem het belang om binnen de schuldhulpverlening niet alleen aandacht te hebben voor de financiële problemen maar ook voor de hulpvragers en hun gedrag. Zij achten dit wenselijk in het licht van opgedane sociaal- en gedragswetenschappelijke inzichten in de oorzaken van schulden en de effecten die schulden vervolgens hebben op het functioneren van mensen. Ze beschrijven een ontwikkeling waarbij veel gemeenten meer aandacht zijn gaan besteden aan begeleiding gericht op gedrag, maar waar niet alle gemeenten in meegaan. Ze spreken hierbij ook wel van ‘voorlopers’ en ‘achterblijvers’.

“Er is een groeiend besef dat het oplossen van schulden mensenwerk is. Mensen met schulden maken soms onhandige keuzes. Je ziet nu steeds meer gemeenten die stress-sensitief willen werken en begrijpen dat je als schuldhulpverlener mensen moet kunnen coachen. Maar nog niet alle gemeenten gaan hierin mee; je ziet ook gemeenten die van de ‘oude school’ zijn en schulden puur financieel-technisch benaderen.”

- Expert

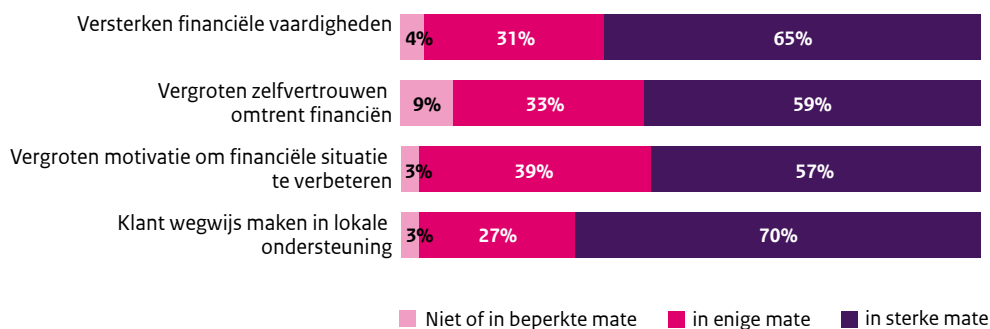
Als verklaring waarom gemeenten voorloper of achterblijver zijn, wijzen de geïnterviewde veldpartijen op gemeentegrootte (kleinere gemeenten hebben minder ontwikkelcapaciteit), beschikbare financiën en politieke kleur.



### Grote spreiding in de mate waarin gemeenten begeleiding inzetten

In de enquête zijn gemeenten gevraagd in welke mate zij in de schuldhulpverlening doelen nastreven die breder gaan dan het oplossen van de schulden zelf, en gericht zijn op het versterken van de zelfredzaamheid van de hulpvrager. Dit omvat doelen zoals financiële vaardigheden, zelfvertrouwen, motivatie en kennis van de beschikbare lokale ondersteuning. Te zien is dat bijna alle gemeenten in enige of sterke mate nastreven bij te dragen aan deze doelen op het vlak van zelfredzaamheid.

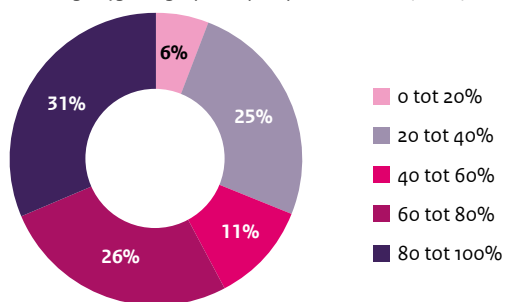
**Figuur 30** Mate waarin gemeenten naast het oplossen van schulden ook streven naar het vergroten van de zelfredzaamheid (n=94)



Bron: gemeente-enquête.

Gemeenten geven sterk uiteenlopende antwoorden op de vraag welk aandeel van de hulpvragers naar schatting een vorm ontvangt van individuele begeleiding of coaching gericht op de bovenstaande doelen (hierna: begeleiding). Eén op de drie gemeenten biedt (bijna) alle hulpvragers een vorm van begeleiding aan, terwijl een ongeveer even groot deel dit voor minder dan 40% van de hulpvragers inzet. De inzet van begeleiding is dus lang niet overal standaard. De interviews bevestigen dit beeld. Drie van de 24 hulpvragers die zijn geïnterviewd, vertelden dat ze een cursus in budgetteren hadden gevolgd als onderdeel van hun traject. Ook uit eerdere onderzoeken bleek dat inzet van begeleiding lang niet altijd vanzelfsprekend is (Nationale ombudsman, 2020 & Inspectie SZW, 2020).

**Figuur 31** Schatting gemeenten over het aandeel van de hulpvragers dat een vorm van individuele begeleiding of coaching krijgt toegespitst op zelfredzaamheid (n=80)\*



\* 14 van de geënquêteerde gemeenten konden hiervan geen inschatting geven.

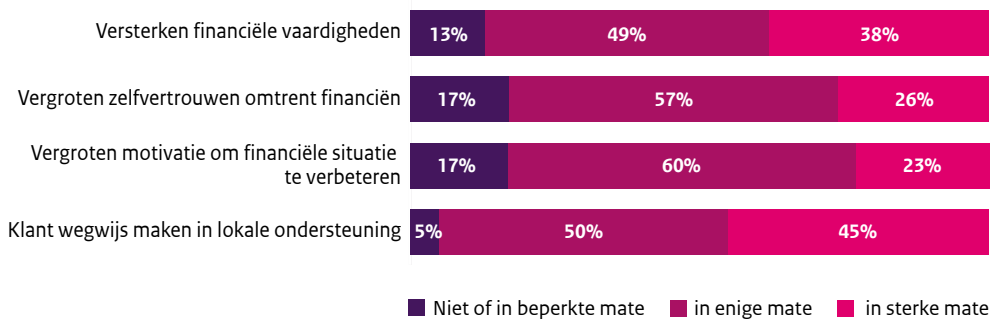
Bron: gemeente-enquête.

### Gemeenten positief over opbrengsten begeleiding, evenals deel van de hulpvragers

Meerdere experts lichten tijdens interviews toe dat het coachen en begeleiden van hulpvragers wezenlijk anders is dan het financieel-technisch regelen van de schulden. Figuur 32 laat zien in hoeverre gemeenten ervaren dat de inzet van begeleiding en coaching bijdraagt aan diverse aspecten van zelfredzaamheid. Zij lijken het meest positief over hun bijdrage aan het wegwijz maken van hulpvragers in de lokale ondersteuning en in het versterken van financiële vaardigheden. Het vergroten van het zelfvertrouwen en de motivatie is lastiger, hoewel nog altijd een overgrote meerderheid zegt hier in enige of sterke mate aan te kunnen bijdragen. Tegelijkertijd wijzen

gemeenten meerdere knelpunten aan die het versterken van de zelfredzaamheid in de weg kunnen staan, te weten onvoldoende leervermogen, doenvermogen en motivatie.

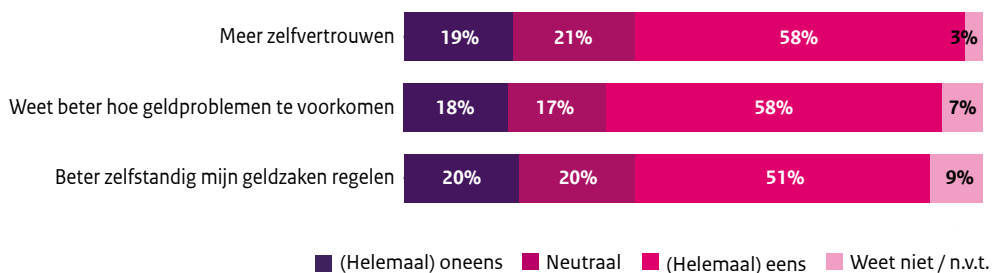
**Figuur 32** Mate waarin begeleiding en coaching naar inschatting gemeenten bijdraagt aan de zelfredzaamheid (n=94)



Bron: gemeente-enquête.

Minstens zo relevant is het perspectief van de hulpvragers op de opbrengsten van de begeleiding. Iets meer dan de helft van de geënquêteerde hulpvragers zegt dat zij dankzij de hulp meer zelfvertrouwen hebben gekregen, beter weten hoe ze geldproblemen kunnen voorkomen en beter zelfstandig hun geldzaken kunnen regelen (figuur 33). Een aanzienlijk deel van de hulpvragers ervaart hierin geen merkbare vooruitgang. Dit kan te maken hebben met bovengenoemde knelpunten, maar ook met het stadium van het traject waarin zij zich bevinden. Veelal ligt de focus namelijk eerst op het hanteerbaar maken van de schulden en het bieden van schuldenrust, zodat ruimte ontstaat om aan de zelfredzaamheid te werken.

**Figuur 33** Mate waarin hulpvragers die gebruik hebben gemaakt van de schuldhulpverlening, ervaren dat dit heeft bijgedragen aan zelfvertrouwen en financiële vaardigheden (n=564)



Bron: hulpvrager-enquête.

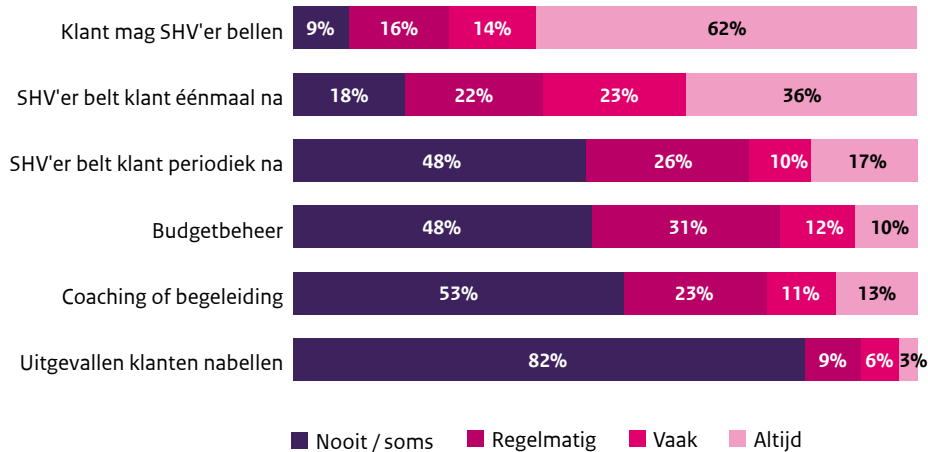
### Actieve nazorg is verre van standaard

Diverse onderzoeken constateren dat het vaak ontbreekt aan nazorg (Inspectie SZW, 2020) (Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2022). Dit bevestigen vrijwel alle geïnterviewde veldpartijen. Het bieden van nazorg is bovendien één van de twee meest kritisch beoordeelde kwaliteitscriteria in de gemeente-enquête.

Uit de gemeente-enquête komt naar voren dat twee derde van de gemeenten de nazorg heeft beschreven in hun beleidsplan, tegenover een derde die dit niet heeft gedaan. Figuur 34 laat zien welke vormen van nazorg gemeenten inzetten. Verreweg de meest voorkomende vorm van nazorg is dat de hulpvrager de mogelijkheid krijgt om na afronding van het traject diens oude schuldhulpverlener rechtstreeks te bellen. In iets meer dan de helft van de gemeenten is dit standaard. De hulpvrager-enquête bevestigt dit beeld: twee derde van de hulpvragers met een afgerond traject kan nog bij de eigen schuldhulpverlener terecht voor hulp. Dit is een reactieve vorm van nazorg, omdat het initiatief bij de hulpvrager zelf ligt. Verder belt ruim één op de drie gemeenten haar hulpvragers na afronding van het traject standaard nog één keer op om te spreken over hun situatie en eventuele behoefte aan hulp of advies. Veel andere gemeenten doen dit niet standaard, maar wel voor een deel van de hulpvragers.

De hulpvrager-enquête bevestigt dit beeld opnieuw: 50% van de hulpvragers geeft aan dat een medewerker na afronding van het traject nog eens contact heeft opgenomen om te vragen hoe het gaat.

**Figuur 34** Inzet van verschillende vormen van nazorg (n=94)



Bron: gemeente-enquête.

Ook uit eerder onderzoek blijkt dat de nazorg vaak bestaat uit 'vinger aan de pols' telefoontjes (Breuer & IntraVal, 2020). Verder komt uit de interviews naar voren dat de bewindvoering of het budgetbeheer soms nog enige tijd wordt voortgezet nadat de financiële problemen zijn opgelost. Uit de interviews en de hulpvrager-enquête blijkt dat hulpvragers die nazorg ontvingen dit meestal waarderen.

“Dat de rekeningen naar hen gaan en alles geregeld wordt, is voor mij een stuk beter. We hebben het vooraf besproken, als ik klaar ben wil ik budgetbeheer houden.”

- Hulpvrager in interview

“Prettig, ik kreeg het gevoel dat ik het niet in mijn eentje hoefde te doen.”

- Hulpvrager in enquête

Intensievere vormen van nazorg, zoals periodiek nabellen of het bieden van coaching of begeleiding, zijn zelden standaard. Bijna de helft van de gemeenten doet dit nooit of soms (figuur 34). Tot slot is gemeenten gevraagd in hoeverre zij hulpvragers die tijdens het schuldhulptraject uitvallen, contacteren om hun situatie en eventuele hulpbehoefte te monitoren. De overgrote meerderheid doet dit nooit of hooguit soms. Deze vorm van nazorg zetten gemeenten dus het minst vaak in.

Gemeenten bieden veelal niet standaard nazorg aan. Dit roept de vraag op welke overwegingen een rol spelen bij de keuze om een hulpvrager wel of geen nazorg aan te bieden. De meest genoemde overwegingen zijn (1) de wensen van de hulpvrager en (2) hun financiële vaardigheden en zelfredzaamheid, beiden door driekwart van de gemeenten genoemd. De financiële situatie van de hulpvrager speelt een minder doorslaggevende rol (35%) evenals het type instrumenten dat tijdens het traject is ingezet (32%).

#### **Lessen uit eerder onderzoek kunnen nog beter toegepast worden**

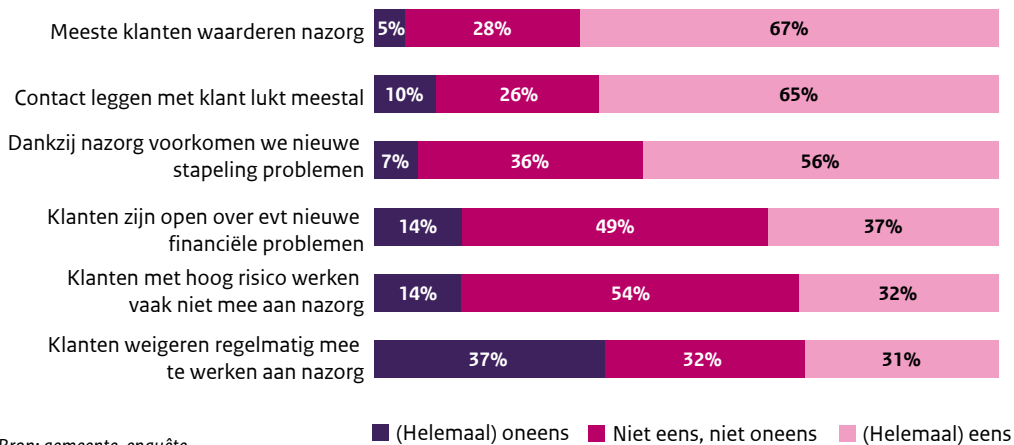
Tijdens interviews geven een expert en een branchepartij aan dat er nog weinig bekend is over hoe je effectieve nazorg biedt. Een zoektocht levert één onderzoek op dat een aantal lessen biedt voor effectieve nazorg (Breuer & IntraVal, 2020). Om de medewerking van hulpvragers aan nazorg te bevorderen, is het van belang dat de nazorg al vroeg en als standaard onderdeel van het schuldentraject bij de hulpvrager wordt geïntroduceerd. Slechts de helft van de geënquêteerde gemeenten geeft aan dit te doen. Bovendien is het van belang dat de professional tijdens het traject een vertrouwensband met de hulpvrager opbouwt zodat deze het contact makkelijker kan voortzetten na afronding van het traject. Een uitvoeringspartij en een stakeholder bevestigen dit tijdens interviews. Het voorgaande impliceert

dat de nazorg moet worden geboden door de professional die gedurende het traject aanspreekpunt was voor de hulpvrager. Zeven op de tien gemeenten geeft in de enquête aan dat dit het geval is.

**Meeste gemeenten zien meerwaarde van nazorg voor voorkomen nieuwe problemen**

Dat nazorg in de meeste gemeenten niet een standaard onderdeel is van de schulddienstverlening, neemt weg dat de wenselijkheid ervan breed wordt onderkend door gemeenten. Figuur 35 toont aan de hand van een aantal stellingen de ervaringen van gemeenten met het uitvoeren van de nazorg. Een meerderheid geeft aan dat het meestal lukt om contact te leggen met de hulpvrager en dat hulpvragers de nazorg meestal ook lijken te waarderen. Tegelijkertijd zijn hulpvragers in het contact niet altijd open over eventuele nieuwe financiële problemen. In algemene zin vindt de helft van de gemeenten dat de nazorg helpt om een nieuwe stapeling van problemen te voorkomen.

**Figuur 35** Ervaringen gemeenten met uitvoering van de nazorg (n=94)



Bron: gemeente-enquête.

Ongeveer een derde van de gemeenten geeft aan dat hulpvragers geregeld weigeren mee te werken aan de nazorg. Als voornaamste reden hiervoor wijzen gemeenten erop dat hulpvragers niet langer beperkt willen worden in hun financiële keuzes, of het onwaarschijnlijk achten dat zij opnieuw in de financiële problemen terechtkomen. Tot slot geeft een aantal gemeenten aan er simpelweg niet in te slagen om hulpvragers te bereiken en daardoor geen zicht te hebben op hun redenen om niet mee te willen werken.

**Gemeenten willen meer inzetten op begeleiding en nazorg**

Bijna de helft van de gemeenten geeft aan de begeleiding en nazorg van inwoners die gebruik maken van schuldhulpverlening, te willen verbeteren. Deze begeleiding zou nu nog niet overal op voldoende niveau zijn vanwege beperkingen in budget en personele capaciteit.

“Budgetcoaching wordt (nog) onvoldoende ingezet tijdens een schuldhulpverleningstraject (...) De hulpvragers zouden mogelijk profijt kunnen hebben van standaard budgetcoaching tijdens een traject, om zo het leervermogen en doenvermogen omtrent financiën te verbeteren. We zetten het nu alleen nog in op basis van maatwerk, terwijl het ook een standaard aanbod vanuit onze kant kan zijn/worden.”

**- Geënquêteerde gemeente**

Daarnaast geven gemeenten in de enquête aan dat de begeleiding en nazorg verder geprofessionaliseerd moeten worden. Zo noemen meerdere gemeenten dat zij willen investeren in de vaardigheden van schuldhulpverleners op het gebied van coaching en (motiverende) gespreksvoering. De geïnterviewde experts bevestigen dat het effectief coachen en begeleiden van hulpvragers andere vaardigheden van schuldhulpverleners vergt en dat het van belang is om hierin te investeren. Verder wil een aantal gemeenten de uitvoering verbeteren door met een omliggende methode te werken zodat de begeleiding en nazorg structureel ingebed worden in de uitvoering en verschillen tussen schuldhulpverleners kleiner worden.

“We voeren nazorg nu niet regelmatig genoeg uit. Het moet een standaard onderdeel worden van onze schuldhulpverlening. We richten nu de werkprocessen opnieuw in zodat nazorg altijd doorlopen moet worden om een schuldhulpverleningstraject af te kunnen ronden.”

- **Geënquêteerde gemeente**

## 4.7 Integrale hulp

### ***Integrale schuldhulpverlening vergt aandacht voor achterliggende problemen***

De Wgs spreekt consequent over een ‘integrale schuldhulpverlening’. De Memorie van toelichting definieert dit als volgt:

“Een belangrijk uitgangspunt van het wettelijk kader gemeentelijke schuldhulpverlening is dat de schuldhulpverlening een integraal karakter heeft. Dit betekent dat er bij de schuldhulpverlening niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van de financiële problemen van een cliënt, maar ook voor eventuele omstandigheden die op enigerlei wijze in verband kunnen staan met de financiële problemen van een cliënt. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om psychosociale factoren, relatieproblemen, de woonsituatie, de gezondheid, de verslaving of de gezinssituatie. Het is van belang in het kader van de schuldhulpverlening de eventuele oorzaken, die ten grondslag liggen aan het ontstaan van de schulden, zo mogelijk weg te nemen.”

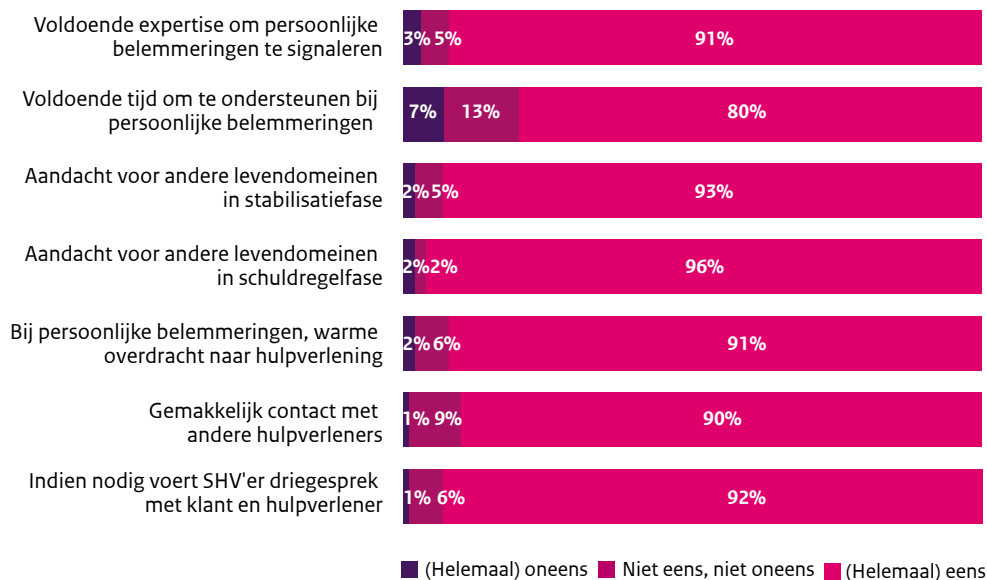
- **Memorie van toelichting op de Wgs, 2012**

Eerder onderzoek onderschrijft het belang om achterliggende problemen op te lossen omdat het de hulpvrager kan belemmeren in het doorlopen van een schuldentraject (Jungman, Wesdorp, & Madern, 2020) (Regioplan, 2022). Tegelijkertijd concludeerde de Arbeidsinspectie al eerder dat de integrale aard van de dienstverlening onvoldoende tot stand komt (Inspectie SZW, 2020). Zo verdwijnt de focus op andere levensdomeinen gaandeweg het traject naar de achtergrond, en is er vaak pas contact met andere hulpverleners als het traject stroef verloopt of uitval dreigt.

### ***Gemeenten beoordelen de schuldhulpverlening als integraal***

Uit de enquête die de Arbeidsinspectie onder gemeenten hield, blijkt dat zij het belang van integraliteit breed onderkennen en dat zij vinden dat hun dienstverlening een integraal karakter heeft. Vrijwel elke gemeente zegt in de hulpverlening aandacht te hebben voor problemen of omstandigheden die een duurzame oplossing van problematische schulden in de weg kunnen staan, en indien nodig te schakelen met andere hulpverleners (figuur 36). In veruit de meeste gemeenten zouden hulpverleners elkaar onderling makkelijk kunnen vinden, zouden mogelijkheden zijn om driegesprekken te voeren (tussen hulpvrager, schuldhulpverlener en bijvoorbeeld wijkteam) en worden hulpvragers indien zij dat wensen warm overgedragen. Ook geven veel gemeenten aan over voldoende tijd te beschikken om de ondersteuning te bieden.

**Figuur 36** Mate waarin gemeenten oordelen dat de schuldhulpverlening integraal wordt uitgevoerd, en dat randvoorwaarden hiervoor aanwezig zijn (n=94)

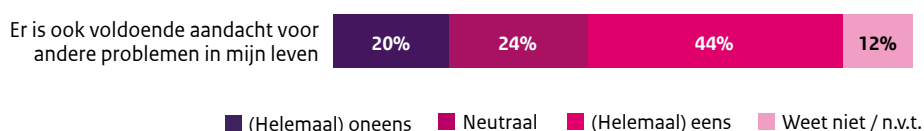


Bron: gemeente-enquête.

#### In de praktijk is het integrale karakter beperkt zichtbaar

Voor veruit de meeste hulpvragers waarvan de Arbeidsinspectie het dossier inzag gold dat zij naast schulden ook op andere terreinen problemen hadden. Veelal werden deze problemen ook besproken in het contact met de schuldhulpverlener. Van de geënquêteerde hulpvragers gaf 44% aan dat er in het schuldhulpverleningstraject voldoende ruimte werd geboden om het ook over eventuele andere problemen te hebben.

**Figuur 37** Mate waarin hulpvragers ervaren dat er aandacht is voor andere problemen in hun leven (n=503)



Bron: hulpvrager-enquête

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat, hoewel andere persoonlijke problemen in de intake besproken kunnen worden, in het verdere schuldhulptraject weinig aandacht meer uitgaat naar het oplossen hiervan. De schuldhulpverlener neemt meestal niet het initiatief om hulpvragers warm door te verwijzen of over te dragen aan andere hulpverlening. Hulpvragers worden geacht hier zelf hulp bij te zoeken. Ook waren er geen dossiers waarbij de schuldhulpverlener rechtstreeks contact had met andere vormen van hulpverlening om op de hoogte te blijven van de voortgang. Deze bevindingen komen ook uit de interviews met hulpvragers naar voren en zijn in overeenstemming met eerder onderzoek van de Arbeidsinspectie (Inspectie SZW, 2020).

Nadat een man en een vrouw zich naar aanleiding van een opgelopen huurachterstand meldden bij hun gemeente, werd al snel duidelijk welke betalingsachterstanden er allemaal waren. De intake kon binnen enkele weken worden afgesloten met een plan van aanpak, waarin werd afgesproken dat werd toegewerkt naar een saneringskrediet. Vervolgens stakte het proces. De hulpvragers verschenen meerdere keren niet op afspraken. De consulent verneemt dat de man in de Ziektewet terecht is gekomen vanwege rugklachten. Ook zou een verslaving hem parten spelen, onduidelijk blijft wat die verslaving precies inhield. Het traject komt 'muurvast te zitten'. Het traject wordt afgesloten, maar uiteindelijk weer heropend als het stel anderhalf jaar later terugkomt en het advies opvolgt om een bewindvoerder aan te stellen.

- Casus dossieronderzoek

“Ik heb het idee, dat zij alleen datgene doet, dat een directe relatie heeft met de schulden. Ze kijkt niet verder.”

“Nee, andere dingen in mijn leven zijn niet aan bod gekomen. Het ging alleen over het geld. Er is niet onderzocht waar de schulden vandaan kwamen. Ik weet niet of ik dat heb gemist. Eerlijk gezegd schaam ik mij ervoor. In mijn omgeving weet niemand ervan. Ik wilde een oplossing, wilde geholpen worden.”

**-Hulpvragers in interviews**

### **Beperkte integraliteit heeft verschillende oorzaken**

Uit het dossieronderzoek komen meerdere verklaringen naar voren voor de bevinding dat de schuldhulpverlening, na de intakefase, in beperkte mate integraal is.

- Hulpvragers staan niet altijd open voor andere hulpverlening: net zoals mensen beducht kunnen zijn voor schuldhulpverlening bestaat er geregeld schroom voor andere vormen van hulp zoals van het wijkteam, verslavingszorg of jeugdzorg. Uit sommige dossiers spreekt een nadrukkelijke voorkeur van hulpvragers om de hulp beperkt te houden tot schuldhulp.
- Schuldhulpverleners hebben vaak geen mogelijkheden en expertise om zelf diep op achterliggende problemen in te gaan en concentreren zich vooral op zaken waarmee zij wel kunnen helpen. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij hulpvragers die kampen met een verslaving, psychiatrische stoornis of psychische problemen. Soms bespreken zij deze zaken wel, maar altijd op een vrijblijvende manier.

“Ik ben niet van de emo, maar van de euro.”

**- Geïnterviewde schuldhulpverlener**

- Andere hulpverleners zoals wijkteams zijn niet altijd goed aangesloten: tussen gemeenten bestaan grote verschillen in de mate waarin andere hulpverleners (zoals wijkteams) betrokken zijn bij schuldhulpverlening. Waar in de ene gemeente de toegang tot de schuldhulpverlening via wijkteams verloopt en lijnen met andere soorten hulpverlening kort zijn, staat de schuldhulpverlening in een andere gemeente meer op afstand en wordt er weinig over en weer doorverwezen.
- Beperkingen die voortkomen uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG): op de vraag wat afstemming met andere hulpverleners in de weg staat, noemen de meeste schuldhulpverleners ten slotte de AVG. Zij stellen dat zij met de AVG in hun dossiervorming gehouden zijn aan een strikte doelbinding. Zij spreken weliswaar geregeld met hulpvragers over aanpalende problemen, maar kunnen daar vervolgens niets over vastleggen. Daardoor is het lastig om er op een later moment bij de hulpvrager op terug te komen.

### **Verbeteren integraliteit vergt meer samenwerking**

Gevraagd naar verbeterpunten voor de integraliteit van de schuldhulpverlening, noemen gemeenten een aantal zaken. Volgens veel gemeenten is hiervoor meer en betere samenwerking nodig tussen professionals van verschillende disciplines. Meermaals wordt verwezen naar het belang van een goede samenwerking tussen de afdeling schuldhulpverlening en het wijkteam. Ook de interviews met veldpartijen bevestigden dit. De wijkteams staan immers dicht bij de inwoner en hebben de regie over allerlei andere soorten problematiek. De link tussen schuldhulpverlening en wijkteams kan op meerdere manieren gelegd worden, bijvoorbeeld door schuldhulpverleners in wijkteams mee te laten werken of door middel van driegesprekken.

Ook de samenwerking tussen de schuldhulpverlening en andere gemeentelijke afdelingen (werk en inkomen, belastingen) wordt in de gemeente-enquête genoemd. Op dezelfde locatie werken wordt meermaals genoemd als succesfactor voor de samenwerking. Verder is voor de samenwerking van

belang dat professionals de ‘sociale kaart’ kennen: zij moeten van elkaar weten wie wat doet en waarvoor gecontacteerd kan worden. Zo blijkt uit enkele interviews dat medewerkers niet altijd de link leggen met gemeentelijke minimaregelingen. Het bleek dat hulpvragers niet of onjuist geïnformeerd waren over de mogelijkheden van lokale regelingen. Zo kreeg een hulpvrager die de grafrechten van zijn overleden vrouw wilde verlengen van zijn budgetbeheerder te horen dat dit niet mogelijk was. Een volgende budgetbeheerder vertelde echter dat hiervoor misschien wel een oplossing was geweest. Een andere hulpvrager kreeg het advies van zijn schuldhulpverlener om zich te melden bij de voedselbank, waar hij vervolgens niet werd toegelaten. Sommige hulpvragers melden dat zij op zich een goed inkomen hebben, maar door de verplichtingen van de schuldregeling in feite jarenlang slechts over minimaal leefgeld beschikken. Toch kunnen zij geen gebruik maken van de minimaalvoorzieningen van hun gemeente, vanwege hun op papier te hoge inkomen.

#### **Mogelijkheden voor gegevensuitwisseling nodig**

Tot slot wijst een aantal gemeenten erop dat er meer mogelijkheden moeten komen om gegevens uit te wisselen tussen hulpverleners. Dit kan zowel intern met andere gemeentelijke afdelingen zijn, als extern met andere hulpverleners die zich met de hulpvrager bezighouden. Gemeenten ervaren momenteel belemmeringen voor gegevensuitwisseling die voortkomen uit privacywetgeving. Daardoor is het voor schuldhulpverleners moeilijker om een beeld te krijgen van hoe het op andere levensdomeinen met de hulpvrager gaat. In dit verband is het relevant om te noemen dat de Rijksoverheid met de concept ‘Wet aanpak samenhangende meervoudige problematiek in het sociaal domein’ (Wams) bezig is om domeinoverstijgende uitwisseling van informatie te faciliteren.

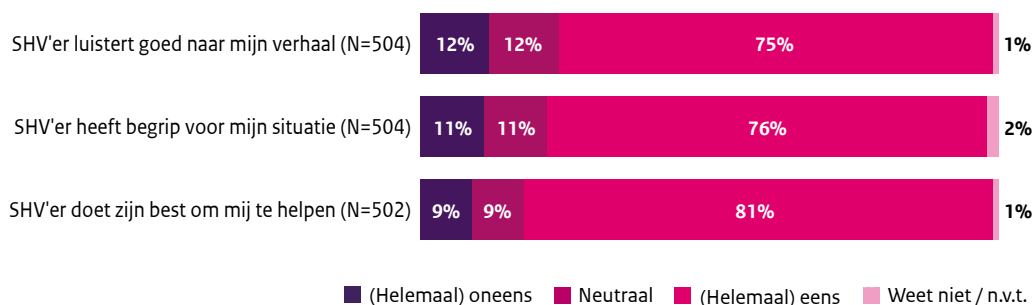
## **4.8 Ervaringen van hulpvragers met de dienstverlening**

Voor hulpvragers zijn de verschillende stappen in het uitvoeringsproces (intake, stabilisatie, oplossen van de schulden, nazorg) vaak niet duidelijk van elkaar te onderscheiden. Daarom zijn de ervaringen van hulpvragers in de enquête en de interviews veelal in meer algemene zin uitgevraagd. Deze paragraaf doet verslag van hun ervaringen voor zover deze niet specifiek betrekking hebben op een stap in het uitvoeringsproces. Een kanttekening hierbij is dat niet uitgesloten kan worden dat de ervaringen betrekking hebben op andersoortige hulpverlening, zoals van een bewindvoerder. Dit onderscheid maakt de hulpvrager niet altijd.

#### **Positief over benadering van schuldhulpverlener**

Hulpvragers zijn aan de hand van meerdere stellingen gevraagd hoe zij de houding van hun schuldhulpverlener waarderen (figuur 38). Over het algemeen oordeelt ruim driekwart hier positief over, tegenover ongeveer 10% met een negatief oordeel. Met name over de hulpvaardigheid van de schuldhulpverlener oordelen hulpvragers positief. Deze bevindingen worden ondersteund door zowel de open antwoorden in de hulpvrager-enquête over wat er goed ging, als door de interviews die met hulpvragers gevoerd zijn. Hulpvragers noemen vaak zaken als een vriendelijke houding, begrip voor hun situatie en dat de schuldhulpverlener naar hen luistert. Ook waarderen hulpvragers het als deze zich proactief voor hen inzet. Ook in ander onderzoek zijn hulpvragers veelal positief over de benadering van de schuldhulpverlener (Purpose, 2023) (BMC, 2023).

**Figuur 38** Ervaring van hulpvragers met de schuldhulpverlener



Bron: hulpvrager-enquête



“Vooral in het begin werd ik goed begeleid. Hij had echt een luisterend oor en hield rekening met mij.”

“Ze is aardig en heeft begrip voor mij. Ik voel mij gehoord.”

- Hulpvragers in interviews

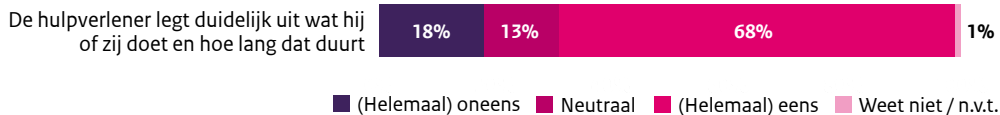
In de hulpvrager-enquête zijn hulpvragers ook bevestigd over de deskundigheid van de schuldhulpverlener. Driekwart (75%) vindt dat de schuldhulpverlener veel weet over het oplossen van geldproblemen en schulden.

### Communicatie kan duidelijker

Meerdere veldpartijen wezen tijdens interviews op het belang van eenvoudige en duidelijke communicatie richting de hulpvrager. Zij zien dat hulpvragers vaak niet begrijpen op welk punt zij in het traject staan en wat er gaat gebeuren. Dit blijkt ook uit de interviews. Een deel van de hulpvragers met wie is gesproken, blijkt weinig tot geen inzicht in het traject te hebben. Zij weten bijvoorbeeld niet precies welke stappen inmiddels zijn gezet en of de schuldregeling is gestart. Het gebrek aan inzicht in het traject doet zich met name voor bij hulpvragers die een bewindvoerder hebben. Dit kan te maken hebben met de kenmerken van deze groep hulpvragers, die niet in staat is om hun eigen geldzaken te beheren.

De hulpvrager-enquête laat zien dat bijna één vijfde van de hulpvragers de communicatie over de voortgang van het traject niet duidelijk vindt, tegenover een meerderheid die dit wel duidelijk vindt (figuur 39).

**Figuur 39** Oordeel hulpvragers over informatievoorziening door schuldhulpverlener (n=504)



Bron: hulpvrager-enquête

Ook bij de vraag wat er niet goed ging in de ontvangen hulp, geven meerdere hulpvragers aan dat ze duidelijke informatie missen. Eerder onderzoek onder hulpvragers wijst erop dat zij vaak vinden dat de communicatie over de voortgang beter kan en dat ze behoefte hebben aan meer updates (Purpose, 2023) (BMC, 2023).

“Er is weinig tot geen communicatie. Alles gaat per mail. Er wordt niet overlegd, ik word niet op de hoogte gesteld. Ik krijg geen of ontwijkende antwoorden op vragen. Mijn dossier heeft geen app en is onoverzichtelijk”

“Slechte tot geen communicatie met wat je te wachten staat... ik zit erin dat weet ik verder is me alles onduidelijk”

- Hulpvragers in enquête

Uit de interviews blijkt eveneens dat de informatievoorziening een aandachtspunt is. Zo geven meerdere hulpvragers aan dat zij niet duidelijk vinden hoe het vrij te laten bedrag wordt berekend en in hoeverre hierbij rekening wordt gehouden met extra kosten voor bijvoorbeeld medicatie en het reizen naar werk. Ook is veelal onduidelijk hoe wordt omgegaan met zaken als de energietoeslag, reiskostenvergoeding van de werkgever en de tegemoetkoming Arbeidsongeschikten vanuit het UWV.

“Het was heel technisch allemaal. Het was voor ons niet duidelijk wat we konden verwachten. Dat we ook af en toe een beer op de weg zouden tegenkomen. Dat hadden ze best mogen aangeven.”

“De berekening hebben ze weleens gestuurd, maar ik snapte er helemaal niks van. Dit moet duidelijker, ik wil het graag snappen.”

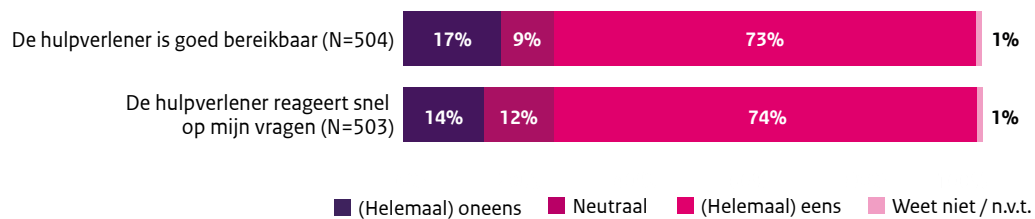
“Ik word slecht voorgelicht. Bijvoorbeeld over de beslagvrije voet. Welke kosten vallen daaronder en welke niet? Dat vind ik bloedirritant want je mag geen nieuwe schulden maken. Verder is het voor mij niet duidelijk op welke rekening welke inkomsten gestort worden. Ik maak bijvoorbeeld reiskosten die ik zelf betaal. Maar mijn werkgever biedt een vergoeding die op de beheerrekening gestort wordt. Dat moet dus weer overgemaakt worden naar mij. Dat is allemaal erg onduidelijk.”

- Hulpvragers in interviews

### Bereikbaarheid is meestal goed

Uit de hulpvrager-enquête blijkt dat driekwart van de hulpvragers vindt dat de schuldhulpverlener goed bereikbaar is en snel reageert op vragen.

**Figuur 40** Ervaring van hulpvragers met de bereikbaarheid van de schuldhulpverlener



Bron: hulpvrager-enquête

Uit eerder onderzoek blijkt dat de bereikbaarheid van de schuldhulpverlener regelmatig een aandachtspunt is (Nationale ombudsman, 2020). Ook in de interviews is geregeld gesproken over de bereikbaarheid van de schuldhulpverlener. Zo vertelt een hulpvrager dat hij geen persoonlijk emailadres heeft maar moet mailen naar het algemene emailadres. Een andere hulpvrager mist een rechtstreeks telefoonnummer.

“Als je de gemeente belt en je vraagt naar een bepaalde afdeling, dan willen ze weten waarom. En de telefonische bereikbaarheid (9-12 en 13-15) is niet voldoende voor mensen die werken.”

- Hulpvrager in interview

Daarnaast spreken hulpvragers veel over de telefonische bereikbaarheid en de reactietermijn. Waar sommigen heel snel een antwoord op hun vraag krijgen, duurt dit voor anderen juist te lang.

“Je kunt beter bellen want via de app wordt niet snel gereageerd. In het begin van het traject werd beloofd dat je binnen 1 dag een reactie kreeg, nu is dat 3 dagen. Als je belt duurt het vaak lang voordat je ze te pakken hebt. Het duurde een keer een half uur. Dat is lastig want dit moet tijdens werktijden.”

“Dat je de schuldhulpverleners bijna niet kunt bereiken. Je krijgt alleen de receptionist aan de telefoon. En dan moet je elke keer weer opnieuw uitleggen wat je wilt.”

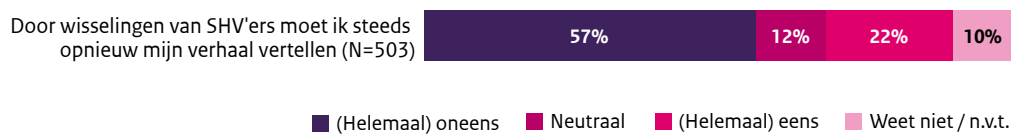
“Als ik haar mail, reageert ze altijd binnen een dag. Ik weet wel welke dagen ze aanwezig is en dan ga ik haar dus ook niet mailen op haar vrije dagen.”

- Hulpvragers in interviews

### Vaste schuldhulpverlener is van belang

Eerder onderzoek wijst op het belang van continuïteit in de hulpverlening. Wisselingen van schuldhulpverleners of het niet hebben van een vast aanspreekpunt gaan in de beleving van hulpvragers ten koste van het tempo en de kwaliteit van de dienstverlening (Nationale ombudsman, 2016). Een meerderheid van de geënquêteerde hulpvragers (57%) ervaart niet dat er veel wisselingen zijn. Zij noemen het hebben van een vaste contactpersoon geregeld als aspect dat goed gaat in de hulpverlening. Tegelijkertijd ervaart bijna één op de vier hulpvragers (22%) wel veel wisselingen, wat tot onvrede kan leiden.

**Figuur q1** Mate waarin hulpvragers te maken hebben met dezelfde schuldhulpverlener



Bron: hulpvrager-enquête

“Steeds opnieuw moeten uitleggen. Bijvoorbeeld bij de hercontrole moest ik papieren aanleveren, en dan wist de nieuwe hulpverlener niet dat mijn moeder de gemeentelijke belasting betaalt. Dan moest dit weer opnieuw uitleggen.”

-Hulpvragers in interviews

# 5 Schuldhulpverlening aan ondernemers

## **In het kort**

Dit vijfde hoofdstuk beschrijft de inrichting en uitvoering van de Schuldhulpverlening voor Ondernemers (hierna: SHVO), en beantwoordt daarmee de derde hoofdvraag *In hoeverre voeren gemeenten de schuldhulpverlening voor ondernemers doeltreffend uit?*

In de laatste jaren hebben gemeenten steeds meer aandacht voor de schuldhulpverlening voor ondernemers. De toegang voor ondernemers is verbeterd, maar de zichtbaarheid en onbekendheid van de dienstverlening zijn aandachtspunten. Ondernemers die de schuldhulpverlening weten te vinden, komen vanwege enkele hardnekkige knelpunten moeilijker van hun schulden af dan particuliere hulpvragers.

Veel van de geënquêteerde gemeenten hadden moeite met het invullen van de enquêtevragen over de SHVO, zo blijkt uit hun antwoorden. Ze gaven vaak aan dat ze vragen niet konden beantwoorden, veel vaker dan bij de vragen over de schuldhulpverlening voor particulieren. Het voorliggende hoofdstuk biedt hiervoor enkele verklaringen, namelijk dat de SHVO vaak in zijn geheel is uitbesteed (paragraaf 5.1) en dat expertise hierover geregeld ontbreekt bij de gemeente (paragraaf 5.3). Dit betekent dat de resultaten uit de gemeente-enquête over de SHVO met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden. Tegelijkertijd biedt de verhouding tussen gekozen antwoordmogelijkheden alsnog inzicht in welke zaken vaak of minder vaak voorkomen.

## 5.1 Inrichting van de uitvoering

### **Meeste gemeenten bieden schuldhulpverlening aan ondernemers**

Tot enkele jaren geleden boden veel gemeenten geen schuldhulpverlening aan ondernemers, mede vanwege de complexe aard ervan en de optionele weigeringsgrond die lange tijd in de Wgs was opgenomen (Nationale ombudsman, 2016) (Nationale ombudsman, 2018) (Schouders Eronder, 2020). De geïnterviewde veldpartijen geven aan dat veel gemeenten inmiddels wel schuldhulpverlening aan ondernemers bieden. Tegelijkertijd zien meerdere geïnterviewden nog steeds gemeenten die ondernemers met schulden alleen ondersteunen vanuit het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Van daaruit kunnen ze ondernemers een uitkering voor het levensonderhoud en/of een Bbz-krediet voor het herfinancieren of saneren van de schulden verstrekken. Hierbij moet vermeld worden dat ondernemers alleen onder voorwaarden aanspraak kunnen maken op deze voorzieningen, zoals dat de onderneming levensvatbaar is. Behalve de Bbz-voorzieningen bieden deze gemeenten ondernemers verder geen schuldhulpverlening aan. Deze ondernemers worden dus niet geholpen met het creëren van overzicht over hun financiën, het stabiliseren van hun financiële situatie en het contacteren van hun schuldeisers om de schulden te regelen.

De gemeente-enquête biedt op twee manieren kwantitatief inzicht in de mate waarin gemeenten schuldhulpverlening bieden aan ondernemers:

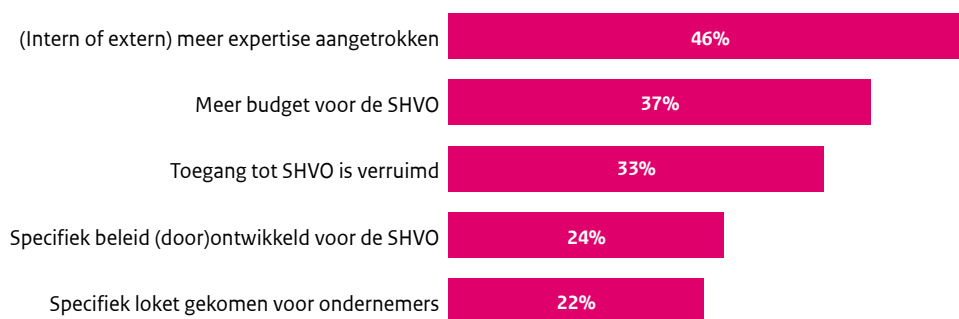
- Van de 94 geënquêteerde gemeenten geven twee gemeenten aan dat zij ondernemers alleen schuldhulpverlening bieden mits deze eerst de onderneming beëindigen. Bij deze gemeenten worden actieve ondernemers categoriaal de toegang tot de schuldhulpverlening geweigerd.
- 15% van de bevraagde gemeenten geeft aan dat aanvragen voor schuldhulpverlening afgewezen kunnen worden wanneer de inwoner een ondernemer is en de onderneming nog niet beëindigd heeft. Hierbij hoeft geen sprake te zijn van categoriale afwijzing, maar kan sprake zijn van afwijzing

in bepaalde gevallen. De precieze motivatie om deze weigeringsgrond toe te passen is onbekend. In eerder onderzoek van de Arbeidsinspectie lag het percentage gemeenten dat deze weigeringsgrond toepaste een stuk hoger, namelijk op 41% (Inspectie SZW, 2017).

### **Gemeenten hebben steeds meer aandacht voor de SHVO**

Meerdere geïnterviewde veldpartijen zien in de laatste jaren een trend waarbij gemeenten steeds meer aandacht hebben voor de SHVO. Dit geven gemeenten ook zelf aan in de gemeente-enquête (figuur 42). Zo is sinds 2020 in bijna de helft van de gemeenten (intern of extern) meer expertise over de SHVO aangetrokken. In (ruim) één op de drie gemeenten is meer budget voor de SHVO beschikbaar gekomen en een even groot deel heeft de toegang verruimd. In ruim driekwart van de gemeenten is sinds 2020 op één of meerdere beschreven manieren meer aandacht gekomen voor de SHVO.

**Figuur 42** Manieren waarop gemeenten sinds 2020 meer aandacht hebben gegeven aan de SHVO (n=94)



Bron: gemeente-enquête.

“De memorie van toelichting op de Wgs uit 2012 liet ruimte voor gemeenten om ondernemers met schulden uit te sluiten van de schuldhulpverlening. Daar beriepen veel gemeenten zich op om niets voor ondernemers te hoeven organiseren. In 2021 heeft staatssecretaris Tamara van Ark gezegd dat ondernemers ook geholpen moeten worden. (...) En de coronacrisis heeft heel veel schade aangericht bij ondernemers. Daardoor kwam er onder gemeenten veel meer aandacht voor financiële problemen bij ondernemers.”

- Private uitvoerder

### **Uitvoering SHVO vergt specifieke deskundigheid en wordt daarom vaak extern belegd**

Uit eerder onderzoek komt naar voren dat de uitvoering van de SHVO een andere tak van sport is dan de schuldhulpverlening voor particulieren (Nationale ombudsman, 2022) (Schouders Eronder, 2020). Het vergt specifieke expertise op zowel financieel, juridisch als bedrijfseconomisch vlak, zo bevestigen ook de geïnterviewde veldpartijen. Dit zien we terug in het type medewerkers dat wordt ingezet om de SHVO uit te voeren. Zo geeft driekwart van de gemeenten in de enquête aan de SHVO uit te laten voeren door schuldhulpverleners die gespecialiseerd zijn in ondernemers. 29% zet hiervoor (ook) reguliere schuldhulpverleners in en 12% (ook) vrijwilligers.

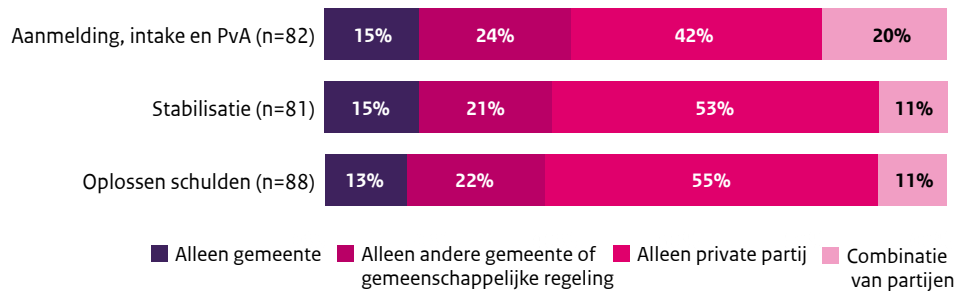
Niet elke gemeente heeft deskundigheid over de SHVO in huis. Bovendien zijn de aantallen ondernemers die zich melden voor schuldhulp, met name in kleinere gemeenten, vaak dermate laag dat het niet kostenefficiënt is om hier één of meerdere gespecialiseerde schuldhulpverleners voor in te zetten. Daarom kiezen veel gemeenten ervoor om de SHVO volledig uit te besteden.

Figuur 43 laat zien welke partijen voor ondernemers de aanmeldingsfase, stabilisatie en het oplossen van de schulden uitvoeren.<sup>20</sup> Voor alle drie de onderscheiden onderdelen van de SHVO geldt dat ongeveer de helft van de gemeenten deze bij een private partij heeft belegd. Zoals we ook bij de schuldhulpver-

<sup>20</sup> In figuur 43 is gekozen voor een beknoptere lijst aan activiteiten dan in figuur 5, omdat de andere activiteiten doorgaans niet afzonderlijk worden uitgevoerd voor ondernemers.

lening voor particulieren zagen (zie paragraaf 3.2), beleggen zij financieel-technische activiteiten zoals het oplossen van de schulden vaker bij een private partij dan de 'voorkant' van het proces. Deze private partijen zijn veelal lid van de NVVK, in tegenstelling tot de partijen die de 'voorkant' uitvoeren (figuur 44).

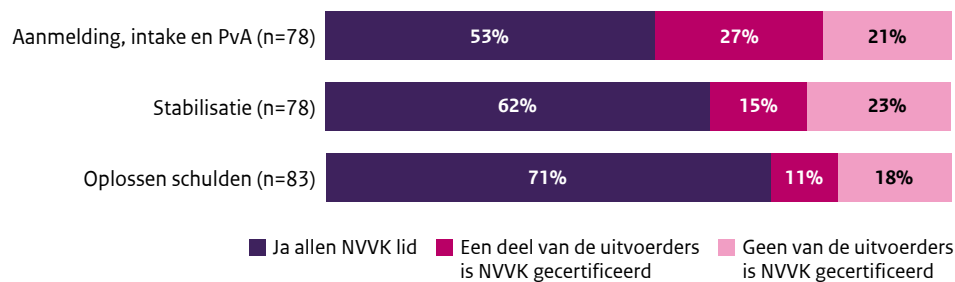
**Figuur 43** Type uitvoerder(s) per onderdeel van de SHVO voor ondernemers\*



\* Een deel van de gemeenten leverde in de enquête geen of onvolledige informatie over welke partij(en) de SHVO uitvoeren. Daarom zijn de n-waarden lager dan in andere figuren.

Bron: gemeente-enquête.

**Figuur 44** Mate waarin uitvoerder(s) NVVK-lid is/zijn, naar onderdeel SHVO\*



\* Een deel van de gemeenten leverde in de enquête geen of onvolledige informatie over welke partij(en) de SHVO uitvoeren en in hoeverre de partijen NVVK-lid zijn. Daarom zijn de n-waarden lager dan in andere figuren.

Bron: gemeente-enquête.

De geïnterviewde veldpartijen zijn meestal van mening dat het uitbesteden van de SHVO, met name voor kleinere gemeenten, een logische keuze is gelet op de specialistische aard en de veelal beperkte schaal. Het inrichten van een apart uitvoeringsproces met gespecialiseerde uitvoerders is dan te kostbaar. Wel tekenen zij hierbij aan dat er nadelen kunnen kleven aan het uitbesteden van de SHVO. Zo kan het de samenwerking tussen de SHVO en het team dat het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (hierna: Bbz) uitvoert belemmeren. Verder geldt dat gemeenten, ook bij het uitbesteden van de SHVO, hier zelf kennis over in huis moeten hebben. Dit komt in paragraaf 5.3 nader aan bod.

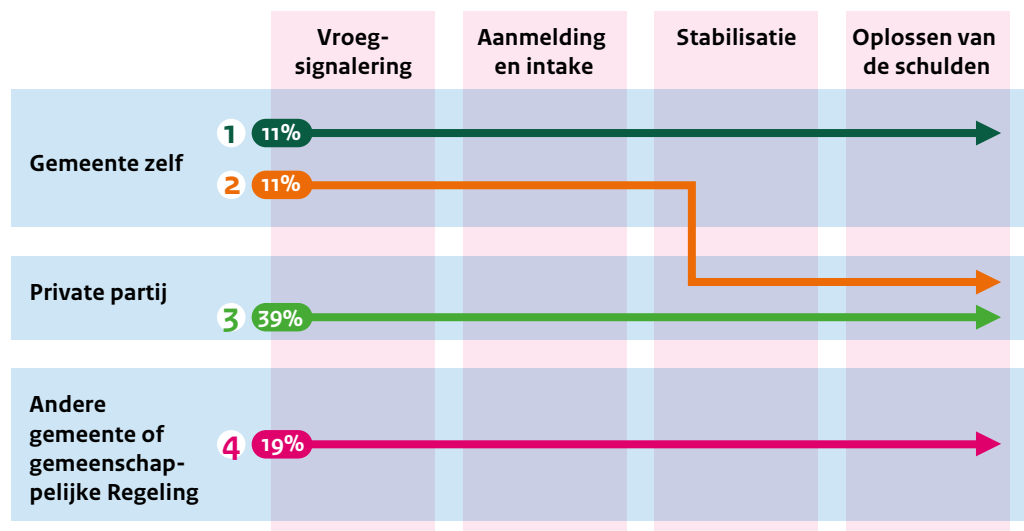
#### Vier uitvoeringsvarianten voor de SHVO

Evenals voor de schuldhulpverlening voor particulieren, is voor de SHVO op basis van de gemeente-enquête een typologie van uitvoeringsvarianten opgesteld. Wederom geldt dat de praktijk divers is en daardoor ook binnen typen kleine verschillen tussen gemeenten kunnen bestaan. Bovendien kunnen gemeenten fouten gemaakt hebben bij het invullen van de gemeente-enquête. De typologie moet daarom niet gezien worden als een eenduidige weergave van de werkelijkheid, maar als een poging om de diverse praktijk op hoofdlijnen te structureren. Onderstaand worden vier uitvoeringsvarianten beschreven, inclusief hun aandeel onder de geënquêteerde gemeenten.

1. **Alles zelf (11%):** De gemeente voert het gehele traject binnen de eigen organisatie uit, van melding tot het oplossen van de schulden. Deze gemeente heeft daarvoor binnen de afdeling werk en inkomen enkele medewerkers beschikbaar die gespecialiseerd zijn in schuldhulpverlening.
2. **Fase 1 zelf, fase 2 door private partij (11%):** De ‘voorkant’ van het traject (ook wel ‘fase 1’) voert de gemeente zelf uit. Dit omvat in ieder geval de vroegsignalering en aanmelding, en in een deel van de gevallen ook de stabilisatie. Vervolgens draagt de gemeente de hulpvrager over aan een private partij, die mogelijk de stabilisatie doet en de schulden regelt. Dit heet ‘fase 2’.
3. **Alles door private partij(en) (39%):** Deze gemeenten besteden de schuldhulpverlening integraal uit aan één (of soms meerdere) private partij(en).
4. **Alles door andere gemeente of gemeenschappelijke regeling (GR) (19%):** Deze variant lijkt op variant 3, met als verschil dat de uitvoering (nagenoeg) volledig door een andere gemeente of gemeenschappelijke regeling wordt uitgevoerd.

15 gemeenten uit de steekproef konden niet toegewezen worden aan één van deze vier uitvoeringsvarianten. Zij vormen tezamen een restcategorie ‘andere inrichting’. De vier onderscheiden uitvoeringsvarianten worden in figuur 45 geïllustreerd.

**Figuur 45** Illustratie uitvoeringsvarianten SHVO



#### **Meest voorkomende variant is alles uitbesteden aan private partij(en)**

Een meerderheid van de geënquêteerde gemeenten heeft de SHVO-integraal bij een andere partij belegd, meestal bij een private partij (variant 3, 39%), en soms bij een andere gemeente of gemeenschappelijke regeling (variant 4, 19%). De rest van de gemeenten doet alles zelf (variant 1, 11%) of doet alleen de voorkant zelf (variant 2, 11%).

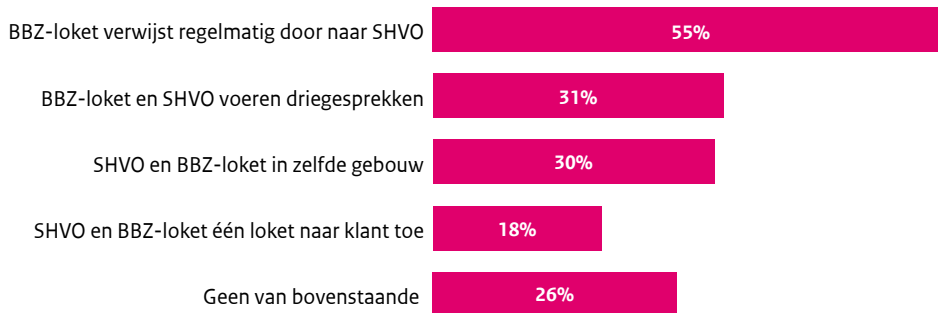
#### **Meerdere manieren van samenwerking tussen SHVO en Bbz**

De instrumenten uit het Bbz spelen een belangrijke rol in het oplossen van de schulden van ondernemers. Zo kunnen ondernemers (onder voorwaarden) een bedrijfskrediet aanvragen voor het herfinancieren of saneren van de schulden (Bbz-krediet), of een tijdelijke aanvulling op het inkomen ontvangen om in hun levensonderhoud te voorzien. Ondernemers kunnen zich rechtstreeks bij het Bbz-loket melden, dat de aanvragen verwerkt. In sommige regio's is de uitvoering van het Bbz belegd bij een Regionaal Bureau Zelfstandigen. Als ondernemers die zich bij het Bbz-loket melden ook schulden hebben, zijn zij gebaat bij schuldhulpverlening. Een goede samenwerking tussen het Bbz-loket en de SHVO is daarom van belang.

Eerder onderzoek beschrijft meerdere manieren van samenwerken tussen het Bbz-loket en de SHVO (VNG, 2022). Deze zijn in de gemeente-enquête uitgevraagd (figuur 46). Allereerst geldt voor iets meer dan de helft van de uitvoerders van de SHVO dat het Bbz-loket geregeld ondernemers naar hen doorverwijst. Deze doorverwijzing is van belang omdat ondernemers die zich bij het Bbz-loket melden, op dat

moment niet altijd in beeld zijn bij de SHVO. Het aandeel uitvoerders van de SHVO dat samen met het Bbz-loket gesprekken voert met ondernemers is kleiner, maar nog altijd noemenswaardig (31%).

**Figuur 46** Manier(en) waarop uitvoerders van de SHVO samenwerken met het Bbz (n=146)\*



\* Deze vraag is afzonderlijk beantwoord voor alle uitvoerders van de SHVO, verspreid over de 94 geënquêteerde gemeenten. Omdat er per gemeente meerdere uitvoerders kunnen zijn is de n-waarde hoger dan 94.

Bron: gemeente-enquête.

Verdergaande vormen van samenwerking zijn respectievelijk het werken vanuit één gebouw (backoffice) en het vormen van één loket naar de ondernemer toe (frontoffice). Deze wijzen van samenwerking vergen enige mate van organisatorische integratie en komen (vermoedelijk daardoor) ook iets minder vaak voor. Of dit mogelijk is hangt mede samen met hoe de SHVO en het Bbz zijn ingericht, zo lichtte één gemeente in een interview toe. Als het Bbz bijvoorbeeld bij een Regionaal Bureau Zelfstandigen is belegd, kan dit de samenwerking met de SHVO belemmeren. Hetzelfde geldt wanneer de SHVO is uitbesteed aan een externe partij. Dit laatste wordt bevestigd wanneer we de in figuur 46 getoonde samenwerkingsvormen uitsplitsen naar de inrichting van de SHVO. Gemeenten die de SHVO helemaal zelf uitvoeren of bij een andere gemeente of gemeenschappelijke regeling hebben belegd, werken veel vaker samen met het Bbz in één gebouw en hebben vaker één loket dan gemeenten waar de SHVO (deels) bij een private partij is belegd. Ook geven gemeenten die de SHVO volledig bij een private partij hebben belegd, vaker aan dat zij op geen van de vier genoemde manieren samenwerken met het Bbz-loket. Zoals in figuur 45 is weergegeven, besteden veel gemeenten de SHVO geheel uit aan een private partij.

#### **Onderscheid tussen ondernemer en particulier niet altijd duidelijk**

Voor vrijwel alle gemeenten geldt dat zij een hulpvrager als ondernemer zien als deze is ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (KvK). Of inwoners met een inschrijving vervolgens ook als ondernemer worden geholpen, verschilt per gemeente en ook binnen gemeenten vaak van geval tot geval. De Arbeidsinspectie sprak met gemeenten die hulpvragers met een KvK-inschrijving in principe altijd doorverwijzen naar de schuldhulpverlening voor ondernemers, maar sprak ook met gemeenten die eerst nagaan in hoeverre de hulpvrager specifieke hulp behoeft die de reguliere schuldhulpverlening niet kan bieden. Reguliere schuldhulp en schuldhulp voor ondernemers loopt daardoor geregeld in elkaar over. Dit geldt temeer omdat het bij hulpvragers zelf niet altijd duidelijk is of zij ondernemer zijn of niet, bijvoorbeeld wanneer zij een bestaan als zelfstandige afwisselen met een baan in loondienst. Daarnaast zag de Arbeidsinspectie dossiers van hulpvragers die weliswaar ondernemer waren maar waarbij de schulden uitsluitend samenhangen met persoonlijke omstandigheden.



Na een roerig huwelijk en een slepende echtscheidingsprocedure ziet een jonge vrouw eindelijk weer perspectief op een stabiel leven. Ze heeft aan haar relatie wel schulden overgehouden die zij onmogelijk kan terugbetalen. Hoewel de vrouw als zelfstandige werkt in de zorg (en is ingeschreven bij de KvK), ziet de schuldhulpverlener mogelijkheden haar te begeleiden volgens het reguliere traject. In het plan van aanpak is afgesproken dat wordt toegewerkt naar een schuldregeling.

- Casus dossieronderzoek

Na een rechtszaak werd een schoonmaakbedrijf (een b.v.) failliet verklaard. Toen de ex-directeur voor een deel van de schuld persoonlijk aansprakelijk werd gesteld, meldde de man zich op aanraden van zijn advocaat bij de gemeente. Hoewel de schulden zijn ontstaan binnen een bedrijf, wordt de man in de reguliere schuldhulp geholpen.

- Casus dossieronderzoek

## 5.2 Aanmelding en intake<sup>21</sup>

### **Gemeenten hebben moeite om ondernemers te bereiken**

Harde cijfers over het (niet-)bereik van de schuldhulpverlening onder ondernemers zijn niet voorhanden. Zowel de geënquêteerde gemeenten als meerdere geïnterviewde veldpartijen stellen dat ondernemers met financiële problemen de gemeente onvoldoende weten te vinden. Ander onderzoek constateert ook dat het niet-bereik onder ondernemers een belangrijk knelpunt is (VNG, 2022) (Schouders Eronder, 2020) (Tideman, 2023).

“We zouden de ondernemers beter willen bereiken. Dit proberen wij op verschillende manieren maar het blijft voor onze gemeente een doelgroep die wij niet goed weten te vinden.”

- Geënquêteerde gemeente

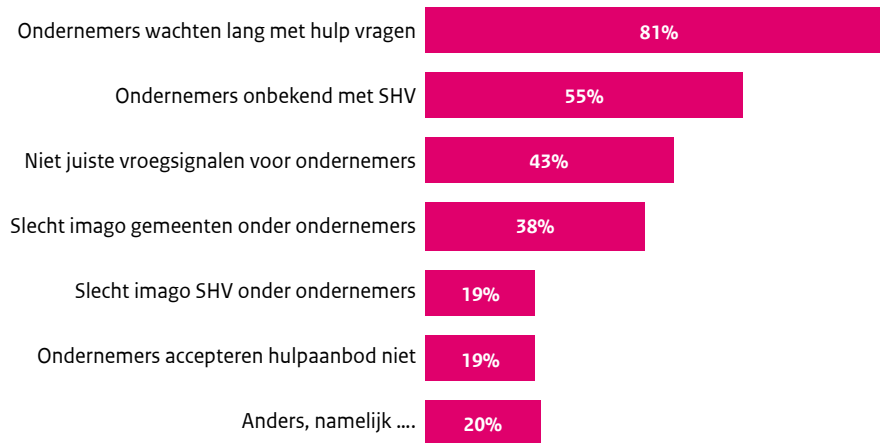
Gemeenten zijn in de enquête gevraagd welke knelpunten zij ervaren bij het bereiken van ondernemers (figuur 47). Een grote meerderheid geeft aan dat ondernemers lang wachten met het vragen om hulp. Dit komt ook uit eerder onderzoek naar voren (VNG, 2022) en uit de interviews met zeven (ex-) ondernemers. Ruim de helft van de geënquêteerde gemeenten vindt dat de schuldhulpverlening onvoldoende bekend is bij ondernemers. Gemeenten zien het vergroten van de zichtbaarheid en bekendheid dan ook als het belangrijkste verbeterpunt van de SHVO.

Een ander punt van aandacht is dat de vroegsignalering er vaak niet in slaagt om de problematiek van ondernemers vroegtijdig in beeld te krijgen. Hierbij wordt namelijk alleen gekeken naar de vaste lasten en niet naar veelvoorkomende bedrijfsschulden, zoals bij de Belastingdienst. Ondernemers komen pas in beeld als de financiële problemen in hun onderneming leiden tot betalingsproblemen in hun privésituatie. De geïnterviewde veldpartijen signaleren dit probleem ook, evenals de aanjager problematische schulden voor ondernemers (Tideman, 2023). In reactie op het advies van de aanjager gaf de minister van Economische Zaken en Klimaat aan dat de Belastingdienst en Dienst Toeslagen de mogelijkheden onderzoeken om signalen over betalingsachterstanden te delen met gemeenten (Kamerstukken II, 2023/24, 35420 nr. 531).

Tot slot geven zowel gemeenten als geïnterviewde veldpartijen aan dat veel ondernemers een negatief beeld hebben van de gemeente. Zij zien de gemeente niet als partner of ondersteuner, maar als partij waar ze last van hebben omdat zij er bijvoorbeeld vergunningen moeten aanvragen. Waar het specifiek de schuldhulpverlening betreft, denken ondernemers vaak dat ze verplicht worden om de onderneming te beëindigen of van een laag bedrag rond moeten komen.

<sup>21</sup> Voor de SHVO is het onderzoek afgebakend tot de aanmelding en intake, stabilisatie en het oplossen van de schulden. De onderdelen vroegsignalering, begeleiding en nazorg en integrale hulp worden niet afzonderlijk behandeld voor de SHVO.

**Figuur 47** Knelpunten die gemeenten ervaren bij het bereiken van ondernemers met schulden (n=94)



Bron: gemeente-enquête.

#### **Coronacrisis heeft geleid tot meer instroom van ondernemers**

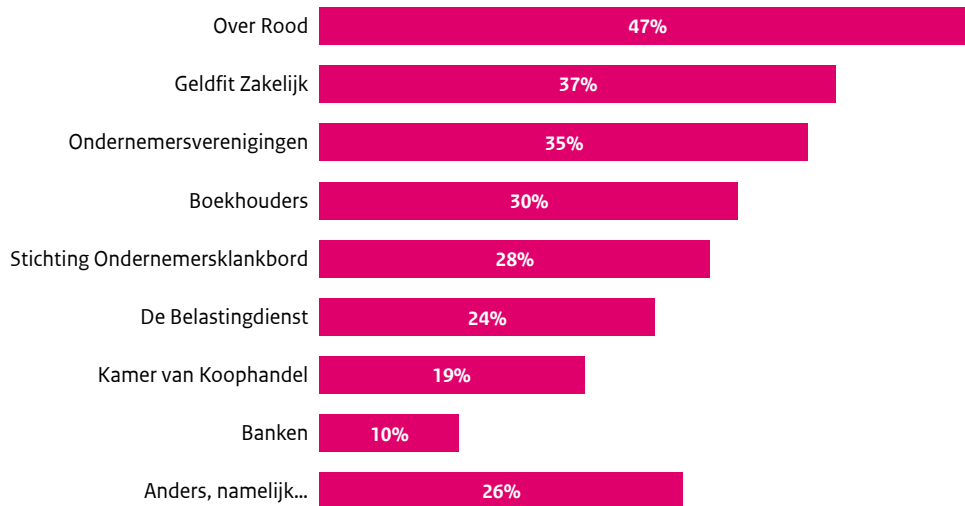
NVVK-cijfers laten zien dat het aantal ondernemers voor wie een NVVK-lid een oplossing heeft gevonden bijna verdubbelde in de afgelopen jaren: van 1.812 in 2020 naar 3.447 in 2022. Enkele uitvoerders en de NVVK stellen dat er sinds de coronacrisis meer aandacht is voor de financiële problemen van ondernemers. Veel ondernemers hebben uitgestelde vorderingen van de Belastingdienst, die ondernemers in coronatijd uitstel van betaling gaf. Mogelijk heeft ook de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (Tozo), die gemeenten van 2020 tot 2021 uitvoerden, ertoe geleid dat ondernemers vaker met gemeenten in contact kwamen over hun financiële problemen.

#### **Gemeenten werken met meerdere partijen samen om het bereik te vergroten**

Een deel van de gemeenten werkt met andere partijen samen om het bereik onder ondernemers te verhogen (figuur 48). Het vaakst wordt Over Rood genoemd, een landelijk opererende sociale onderneming zonder winstoogmerk die ondernemers begeleidt naar een financieel gezonde toekomst. Ook Geldfit Zakelijk wordt vaak genoemd. Dit is een aparte pagina op de website van Geldfit, waar ondernemers informatie kunnen vinden over financiële problemen en een gratis adviesgesprek kunnen aanvragen. Ook andere partijen worden geregeld genoemd, zoals ondernemersverenigingen, boekhouders en de Belastingdienst. In de categorie 'anders, namelijk' zijn veel verschillende partijen genoemd, waarvan het Instituut voor Midden- en Kleinbedrijf (IMK) het vaakst genoemd werd. Een aantal respondenten geeft aan deze vraag niet te kunnen beantwoorden.

Van de geïnterviewde (ex-)ondernemers hebben de meesten zichzelf aangemeld bij de gemeente of de uitvoerder van de schuldhulpverlening. Enkelingen hebben zich op advies van hun boekhouder aangemeld.

**Figuur 48** Partijen waarmee gemeenten in contact staan om het bereik van de SHVO te bevorderen (n=94)

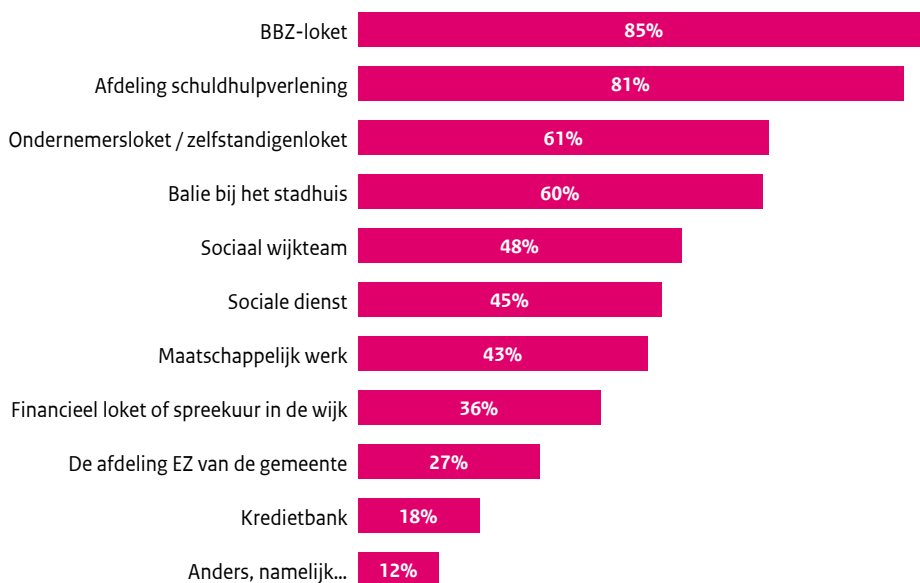


Bron: gemeente-enquête.

#### **Toegang voor ondernemers vooral via Bbz en afdeling SHV**

Figuur 49 laat zien waar ondernemers zich kunnen melden voor hulp bij hun schulden. De meest voorkomende twee loketten zijn het Bbz-loket (dat het Besluit bijstand zelfstandigen uitvoert) en de afdeling schuldhulpverlening. Zoals eerder in deze paragraaf beschreven kan het Bbz-loket doorverwijzen naar de SHVO, of kunnen ze gezamenlijk één loket vormen. Ook hebben gemeenten vaak nog een apart ondernemersloket of zelfstandigenloket waar ondernemers met uiteenlopende vragen terecht kunnen, bijvoorbeeld over vergunningen of subsidies. Die loketten brengen geregeld ook hulp bij schulden onder de aandacht bij ondernemers. De sociale wijkteams en sociale dienst fungeren minder vaak als toegangspoort voor ondernemers, ook in vergelijking met de particuliere hulpvragers (zie paragraaf 4.3).

**Figuur 49** Waar kunnen ondernemers zich melden met vragen of zorgen over schulden? (n=94)



Bron: gemeente-enquête.

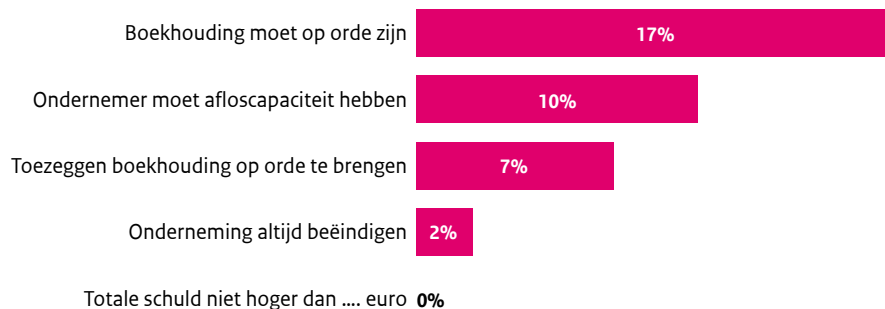
### **Aanvullende toegangseisen vooral op vlak van boekhouding en levensvatbaarheid**

De toegang van ondernemers tot de schuldhulpverlening was lange tijd problematisch (Schouder Eronder, 2020). De Memorie van Toelichting van de gewijzigde Wgs in 2021 heeft verduidelijkt dat ook ondernemers recht hebben op schuldhulpverlening. Een belangrijke vraag is daarom hoe de toegang van ondernemers er op dit moment uitziet.

17% van de gemeenten geeft aan dat de boekhouding op orde moet zijn op het moment van aanmelding. Bij enkele gemeenten moeten ondernemers toezeggen hun boekhouding zelf op orde te brengen (figuur 50). Eén op de tien gemeenten stelt als toegangseis dat de ondernemer afloscapaciteit moet hebben.

Twee gemeenten (2%) geven aan dat de ondernemer de onderneming altijd moet beëindigen om toegelaten te worden tot de schuldhulpverlening. Dit betekent dat actieve ondernemers categoriaal worden uitgesloten van de schuldhulpverlening, wat in strijd is met de Wgs.

**Figuur 50** Aanvullende toegangseisen voor ondernemers (n=94)



Bron: gemeente-enquête.

### **Verreweg de meeste aanvragen van ondernemers worden toegekend**

Gemeenten is in de enquête gevraagd om te schatten hoeveel procent van de aanvragen van ondernemers leidt tot een negatieve beschikking (= geen toegang tot de schuldhulpverlening). Ruim driekwart van de gemeenten schat dat dit 0 tot 5% van de aanvragen betreft. Dit is vergelijkbaar met het geschatte percentage voor particuliere hulpvragers (zie paragraaf 4.3). Evenals voor particuliere hulpvragers geldt voor ondernemers dat kleinere gemeenten het percentage negatieve beschikkingen hoger schatten dan grotere gemeenten.<sup>22</sup>

### **Schulden van ondernemers doorgaans hoger dan van particulieren**

Ondernemers onderscheiden zich verder van particuliere hulpvragers vanwege de samenstelling en hoogte van het schuldenpakket. Eerder onderzoek laat zien dat waar particuliere hulpvragers zich gemiddeld met een totale schuld van €33.000 melden, dit voor ondernemers gemiddeld €102.000 bedraagt (Purpose & HvA, 2022). In de onderzochte dossiers was de grootste schuldeiser meestal de Belastingdienst, vanwege achterstallige Btw-afdracht en betalingen van inkomstenbelasting, gevolgd door banken, deurwaarders, vaste lasten partners en het CJIB.

<sup>22</sup> Van de kleine gemeenten schatte 36% het aandeel negatieve beschikkingen als hoger dan 5%, terwijl slechts 13% van de (middel)grote gemeenten dit zo inschatte. Dit verschil is statistisch getoetst met behulp van een Chi<sup>2</sup>-toets en bleek niet statistisch significant (p>0.05). Dit kan te maken hebben met de beperkte steekproefomvang. Gezien de omvang van het verschil in percentages, beoordeelt de Arbeidsinspectie het als potentieel betekenisvol en is ervoor gekozen om het te rapporteren.

### 5.3 Stabilisatie en oplossen van de schulden

#### **Oorzaken financiële problemen ondernemers vooral administratie en bedrijfsvoering**

Gemeenten zijn gevraagd wat in hun optiek de meest voorkomende oorzaken zijn voor schulden onder ondernemers. Het meeste noemden zij problemen met de administratie (figuur 51). Te denken valt aan ondernemers die de verschuldigde belastingen (btw en inkomstenbelasting) niet gaandeweg het jaar reserveren of die privé- en zakelijke financiën onvoldoende gescheiden houden. Een geïnterviewde veldpartij bevestigt in een interview dat dit de grootste oorzaak van problemen is onder ondernemers.

“Veel ondernemers hebben weinig voeling met administratie. Zij scheiden bijvoorbeeld privé en zakelijk niet van elkaar, waardoor ze te veel uitgeven. Je moet je BTW en inkomstenbelasting periodiek aan de Belastingdienst afdragen, dus die moet je gaandeweg reserveren. Als men dat niet goed doet en te veel uitgeeft, komt men in de problemen.

Vroeger (tot en met 2000) moest je een middenstandsdiploma halen om te mogen ondernemen, daarin leerde je onder andere over boekhouden en belastingen. Inmiddels hoeft dat niet meer.”

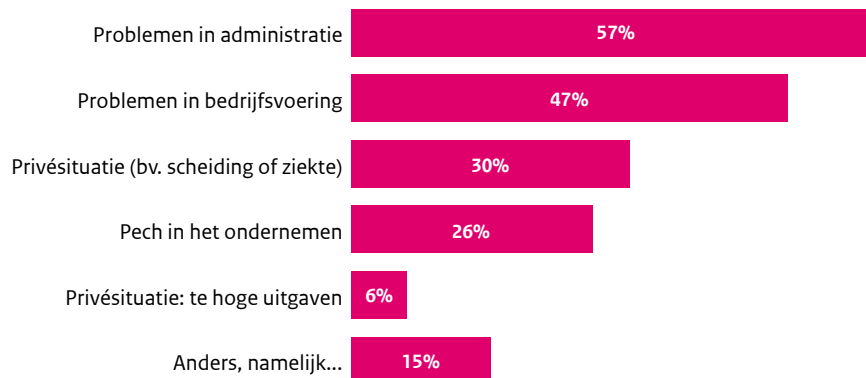
- Private uitvoerder

Dat het geregeld misgaat in de administratie, komt ook naar voren in de interviews die zijn gevoerd met (ex-)ondernemers. Vaak zorgden problemen met de aangiften en aanslagen van de Belastingdienst voor het ontstaan van schulden. De geanalyseerde dossiers van ondernemers bevatten vrijwel altijd schulden bij de Belastingdienst. Tegelijkertijd ontstonden deze (en andere) schulden veelal als gevolg van problemen in de privésfeer, zoals ziekte, alcoholverslaving of mentale gezondheidsproblemen waardoor men enige tijd niet of minder kon werken. Het lijkt erop dat de betalingsproblemen richting de Belastingdienst vooral ontstaan als de inkomstenstroom van de ondernemer hapert. Ook is het denkbaar dat persoonlijke problemen ertoe leiden dat ondernemers minder focus hebben op het bijhouden van hun administratie.

Gezien het bovenstaande is het van belang dat ondernemers die in een schuldentraject zitten en verder willen gaan met ondernemen, goede vaardigheden hebben op het vlak van zakelijke administratie en financiën. Anders lopen zij het risico om opnieuw schulden te ontwikkelen. Ongeveer een kwart (28%) van de gemeenten geeft in de enquête aan dat zij ondernemers een specifieke vorm van begeleiding, coaching of training aanbieden gericht op het ontwikkelen van deze vaardigheden. Geen van de zeven (ex-)ondernemers met wie is gesproken, heeft zo'n vorm van begeleiding, coaching of training aangeboden gekregen. In de hulpvrager-enquête zegt de overgrote meerderheid van de ondernemers dat de schuldhulpverlening bij hen niet heeft geleid tot meer kennis over hoe zij hun zakelijke administratie kunnen bijhouden.

Naast problemen in de administratie betreft een andere veelgenoemde oorzaak voor schulden bij ondernemers problemen in de bedrijfsvoering. Hierbij ontstaan schulden doordat de onderneming onvoldoende winstgevend is, bijvoorbeeld vanwege hoge kosten of tegenvallende inkomsten. Bij enkele (ex-)ondernemers die zijn geïnterviewd, speelde dit ook. Bij twee horecaondernemers gaf de coronacrisis het laatste zetje. Problemen in de privésituatie, zoals life events of te hoge uitgaven, lijken bij ondernemers verhoudingsgewijs een kleinere rol te spelen bij het ontstaan van financiële problemen.

**Figuur 51** Meest voorkomende oorzaken van schulden bij ondernemers volgens gemeenten (maximaal twee antwoorden toegestaan) (n=94)

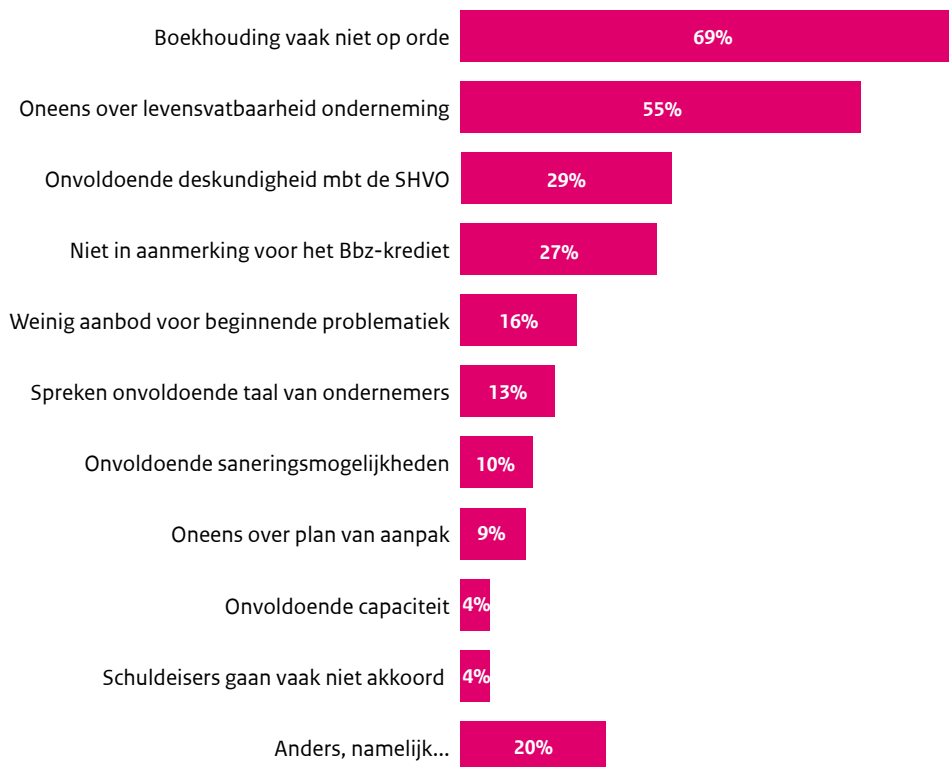


Bron: gemeente-enquête.

### **Boekhouding is groot knelpunt binnen de SHVO**

Gevraagd naar de belangrijkste knelpunten bij de uitvoering van de SHVO, geeft ruim twee derde van de gemeenten aan dat de boekhouding van ondernemers vaak niet op orde is (figuur 52). Ook uit eerder onderzoek komt naar voren dat de boekhouding vaak een knelpunt is in het traject en een schuldregeling belemmert (Nationale ombudsman, 2022) (Tideman, 2023). Dit knelpunt herkennen geïnterviewde veldpartijen ook.

**Figuur 52** Knelpunten die gemeenten ervaren bij de uitvoering van de schuldhulpverlening voor ondernemers (n=94)

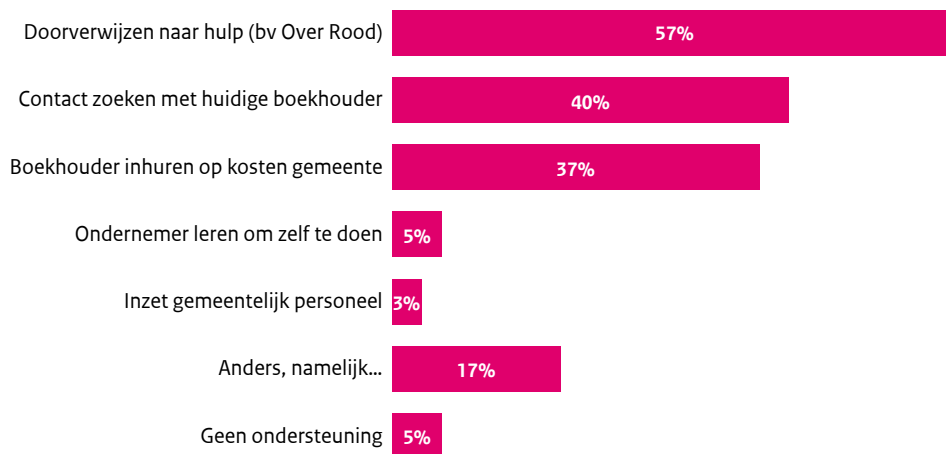


Bron: gemeente-enquête.

Figuur 53 laat zien welke vormen van ondersteuning gemeenten aan ondernemers bieden om de boekhouding op orde te krijgen. Een meerderheid van gemeenten verwijst ondernemers naar andere partijen die hen hierbij kunnen helpen, zoals Over Rood. Twee andere veel gehoorde oplossingen zijn het inhuren van een boekhouder op kosten van de gemeente en het contact zoeken met de huidige

boekhouder van de ondernemer. Het komt regelmatig voor dat de boekhouder de boekhouding vasthoudt omdat de ondernemer niet betaald heeft. Dit is onder voorwaarden toegestaan op basis van het retentierecht.<sup>23</sup> De gemeente kan dan proberen de boekhouder te bewegen om de boekhouding vrij te geven, eventueel tegen een (gedeeltelijke) betaling. In algemene zin zien we dat (middel)grote gemeenten vaker ondersteuning inzetten om ondernemers te helpen met hun boekhouding dan (middel)kleine gemeenten.<sup>24</sup> Diverse branchepartijen en private uitvoerders bevestigen dat hierin grote verschillen bestaan tussen gemeenten.

**Figuur 53** Ondersteuning die gemeenten bieden bij het op orde brengen van de boekhouding (n=94)



Bron: gemeente-enquête.

In zijn eindrapportage adviseerde de aanjager problematische schulden voor ondernemers de minister van EZK om te zorgen dat ondernemers in het hele land ondersteuning konden krijgen bij het bijwerken of reconstrueren van hun boekhouding, bijvoorbeeld via een voucherregeling (Tideman, 2023). De minister van EZK gaf in haar reactie echter aan niet voornemens te zijn om structureel te voorzien in hulp bij het op orde brengen van de boekhouding. Zij ziet dit als verantwoordelijkheid van de ondernemer zelf en beschouwt het aanbieden van hulp als marktverstoring (Kamerstukken II, 2023/24, 35420 nr. 531).

### Ondernemers niet altijd eens met oordeel levensvatbaarheid

Het op één na vaakst genoemde knelpunt binnen de SHVO is onenigheid over de levensvatbaarheid van de onderneming, zoals te zien is in figuur 52. Om tot een oplossing voor de schulden te komen is het van belang dat de onderneming levensvatbaar is (Schouders Eronder, 2020). Dit is van belang om de financiële situatie te kunnen stabiliseren en om afloscapaciteit te hebben voor de schuldeisers. De Belastingdienst, een grote schuldeiser bij ondernemers, gaat alleen akkoord met een schuldbemiddeling met een actieve ondernemer mits zijn onderneming levensvatbaar is (Schouders Eronder, 2020). Ook om een beroep te kunnen doen op het Bbz (Bbz-krediet of tijdelijke inkomensondersteuning) moet een onderneming levensvatbaar zijn. Om dit vast te stellen wordt een toets op de levensvatbaarheid uitgevoerd, veelal door een gespecialiseerd bureau. Ondernemers zijn het, zo blijkt ook uit eerder onderzoek, regelmatig niet eens met het oordeel over de

<sup>23</sup> Boekhouders die de boekhouding van een ondernemer vasthouden doen daarmee een beroep op het 'retentierecht'. Dit houdt in dat zij onder voorwaarden de geleverde dienst (de boekhouding) niet hoeven af te geven zolang de opeisbare vordering (betaling van hun diensten) niet is voldaan. Dit geldt niet voor de onderdelen van de administratie die de ondernemer heeft aangeleverd.

<sup>24</sup> Van de (middel)grote gemeenten die de enquête invulden, huurt 44% een boekhouder in op kosten van de gemeente, tegenover 27% onder kleine gemeenten. Ook het doorverwijzen naar een partij als Over Rood gebeurt vaker onder (middel) grote gemeenten (69%) dan onder kleine gemeenten (47%). Deze verschillen zijn getoetst met behulp van een Chi<sup>2</sup>-toets en bleken niet statistisch significant ( $p > 0.05$ ). Dit kan te maken hebben met de beperkte steekproefomvang. Gezien de omvang van het verschil in percentages, beoordeelt de Arbeidsinspectie de verschillen als potentieel betekenisvol en is ervoor gekozen om het te rapporteren.

levensvatbaarheid van hun onderneming. Vaak willen zij verder met de onderneming, ook als deze als niet-levensvatbaar is beoordeeld en de gemeente hen adviseert om deze te beëindigen. Dit kan leiden tot uitval van ondernemers uit de schuldhulpverlening (VNG, 2022).

#### **Meer expertise over SHVO nodig binnen gemeente**

Zoals in paragraaf 5.1 beschreven vergt de uitvoering van de SHVO specifieke expertise op zowel financieel, juridisch als bedrijfseconomisch vlak. Omdat niet elke gemeente deze deskundigheid in huis heeft, kiezen veel gemeenten ervoor om de SHVO volledig uit te besteden. Zelfs in die situatie is het van belang dat gemeentelijke medewerkers begrijpen wat de SHVO inhoudt. Zo moeten zij een goede opdrachtgeversrol kunnen vervullen en ook op uitvoeringsniveau kunnen zorgen voor een goed samenspel tussen de SHV en de SHVO. Dit wordt benadrukt door één van de geïnterviewde veldpartijen. De Nationale ombudsman concludeerde in een eerder onderzoek dat gemeenten nog kunnen groeien in hun rol wanneer de SHVO is uitbesteed (Nationale ombudsman, 2022).

“Je moet ontzettend veel expertise hebben om ondernemers goed te bedienen. Je kunt het in huis halen of je kunt het uitbesteden. En als gemeenten het uitbesteden, dan hebben ze vaak te weinig grip op de kwaliteit daarvan. Een succesvol voorbeeld was een gemeente die een oud-advocaat faillissementsrecht in dienst had. Zij kon ondernemers beter helpen omdat ze meer van de faillissementswet wist. Zij deed zelf de intake en het plan van aanpak en stuurde hulpvragers daarna door naar een gespecialiseerde externe uitvoerder.”

- Expert

Gemeenten geven in de enquête vaak aan dat zij expertise missen op het vlak van de SHVO. Zo zagen we eerder in figuur 52 dat 29% van de gemeenten ontbrekende kennis op het vlak van SHVO als knelpunt ziet voor de uitvoering. Ook in de gemeente-enquête viel op dat veel gemeenten niet in staat waren om vragen te beantwoorden over de inrichting en uitvoering van de SHVO. Het vergroten van de deskundigheid over de SHVO binnen de gemeente is een vaak genoemd verbeterpunt. Overigens zijn veel gemeenten hier al mee bezig: zoals figuur 42 (paragraaf 5.1) laat zien heeft 46% van de geënquêteerde gemeenten sinds 2020 (intern of extern) meer expertise aangetrokken op het vlak van de SHVO.

“Meer tijd voor expertise bij schuldhulpverlener ondanks externe partijen waar we mee samenwerken en die we kunnen inschakelen. Ondernemers zetten de hulpvraag soms niet door als ze een andere persoon te spreken krijgen.”

- Geënquêteerde gemeente

In de interviews met de (ex-)ondernemers komt gebrek aan deskundigheid binnen de gemeente eveneens naar voren als een verbeterpunt. Zo vertelde een (ex-)ondernemer dat diens casemanager vaak navraag moest doen bij een senior, miste een andere (ex-)ondernemer advies over het aanvragen van een IOAZ-uitkering en kreeg weer een andere (ex-)ondernemer verkeerd advies over het aanvragen van een bijstandsuitkering waardoor deze vertraging opliep.

Twee geïnterviewde (ex-)ondernemers werden geholpen door een private partij en waren (zeer) ontevreden over de hulp. Zij deden beklag bij de gemeente hierover, maar dit leidde niet of nauwelijks tot verbetering.

“De gemeente heeft naar aanleiding van mijn telefoontjes wel contact opgenomen met de uitvoerder. Maar dan horen ze een ander, mooi verhaal. Niet de feiten. Ze moeten het dossier inzien”.

- Ondernemer in interview

#### **Passende saneringsmogelijkheden ontbreken voor ondernemers**

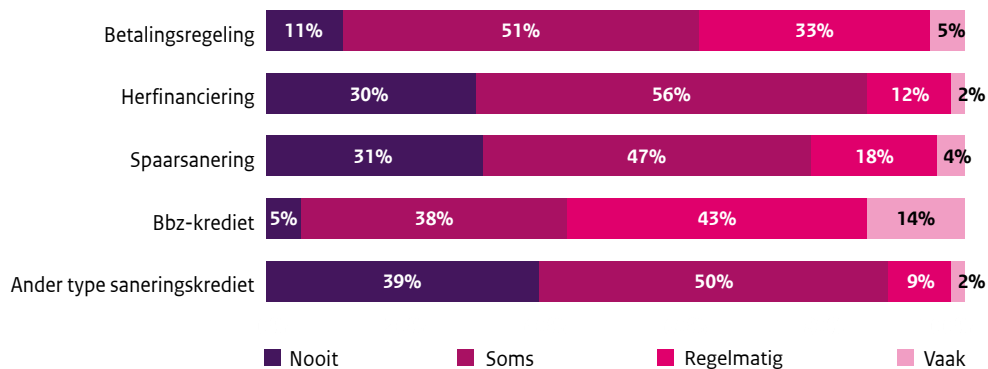
Uit eerder onderzoek blijkt dat passende saneringsmogelijkheden voor ondernemers ontbreken (VNG, 2022). Voor de inzet van het Bbz-krediet gelden leeftijds- en inkomensbeperkingen. Dit vereist, zoals eerder beschreven, een levensvatbaar bedrijf met stabiele inkomsten. Veel ondernemers voldoen niet aan deze eisen en kunnen daardoor geen gebruik maken van het Bbz. Alternatieven om de schulden van ondernemers te saneren zijn er nauwelijks. Omdat ondernemers gemiddeld veel hogere schulden hebben



en hun inkomsten onzekerder zijn, worden de financiële risico's aan de inzet van een saneringskrediet hoger ingeschat. Dit knelpunt wordt bevestigd door de geïnterviewde veldpartijen en is ook in de gemeente-enquête als knelpunt genoemd, zoals te zien in figuur 52. In 2023 is de NVVK een pilot 'Schuld ondernemer regelen met saneringskrediet' gestart. Hierbij ontvangen ondernemers die niet in aanmerking komen voor het Bbz een saneringskrediet, mits hun onderneming aantoonbaar levensvatbaar is. Het Waarborgfonds Saneringskredieten staat hiervoor garant.

Figuur 54 laat zien welke oplossingen gemeenten vaak of minder vaak inzetten voor de schulden van ondernemers. In tegenstelling tot de bevindingen uit eerdergenoemd onderzoek, geven gemeenten aan dat zij het Bbz-krediet het vaakst inzetten als oplossing voor ondernemers. Ook betalingsregelingen noemen zij relatief vaak. Herfinancieringen en spaarsaneringen daarentegen passen zij een stuk minder vaak toe voor ondernemers. Een spaarsanering is een soortgelijk instrument als een schuldbemiddeling voor particuliere hulpvragers, in de zin dat de hulpvrager gedurende een bepaalde periode alle inkomsten boven een vrij te laten bedrag (VTLB) reserveert om de schulden mee af te lossen. Spaarsaneringen worden minder vaak ingezet voor ondernemers dan schuldbemiddelingen voor particuliere hulpvragers. Mogelijk heeft dit ermee te maken dat ondernemers voor het verkrijgen van een spaarsanering een positief levensvatbaarheidsonderzoek nodig hebben. Verder hebben de invullers van de gemeente-enquête de term 'spaarsanering' mogelijk niet herkend, omdat dit veelal beleidsmedewerkers of schuldhulpverleners betrof die niet gespecialiseerd zijn in de SHVO.

**Figuur 54** Meest ingezette oplossingen voor schulden ondernemers (n=94)

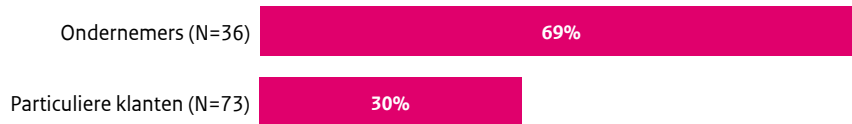


Bron: gemeente-enquête.

#### **Ondernemers bereiken minder vaak oplossing voor schulden dan particuliere hulpvragers**

In de gemeente-enquête is gemeenten verzocht om in te schatten voor welk deel van de ondernemers dat instroomt in de stabilisatiefase, zij uiteindelijk geen minnelijke oplossing voor de schulden vinden. Slechts 36 van de 94 geënquêteerde gemeenten konden hiervan een inschatting geven. 69% van deze gemeenten die een inschatting konden geven schat in dat zij er voor meer dan 20% van de ondernemers niet in slagen om een oplossing voor de schulden te vinden. Dit is fors te noemen, te meer vergeleken met antwoorden op dezelfde vraag voor particuliere hulpvragers. Slechts 30% van de gemeenten die een inschatting konden geven, schat namelijk in dat zij voor meer dan 20% van de particuliere hulpvragers geen oplossing voor de schulden vinden (figuur 55). Voor ondernemers wordt dus veel vaker dan voor particuliere hulpvragers geen minnelijke oplossing voor de schulden gevonden. Deze bevinding is in overeenstemming met eerder onderzoek (Purpose & HvA, 2022) en de interviews met veldpartijen.

**Figuur 55** Percentage van gemeenten dat inschat dat voor meer dan 20% van de hulpvragers geen oplossing voor de schulden gevonden kan worden, uitgesplitst naar ondernemers en particuliere hulpvragers



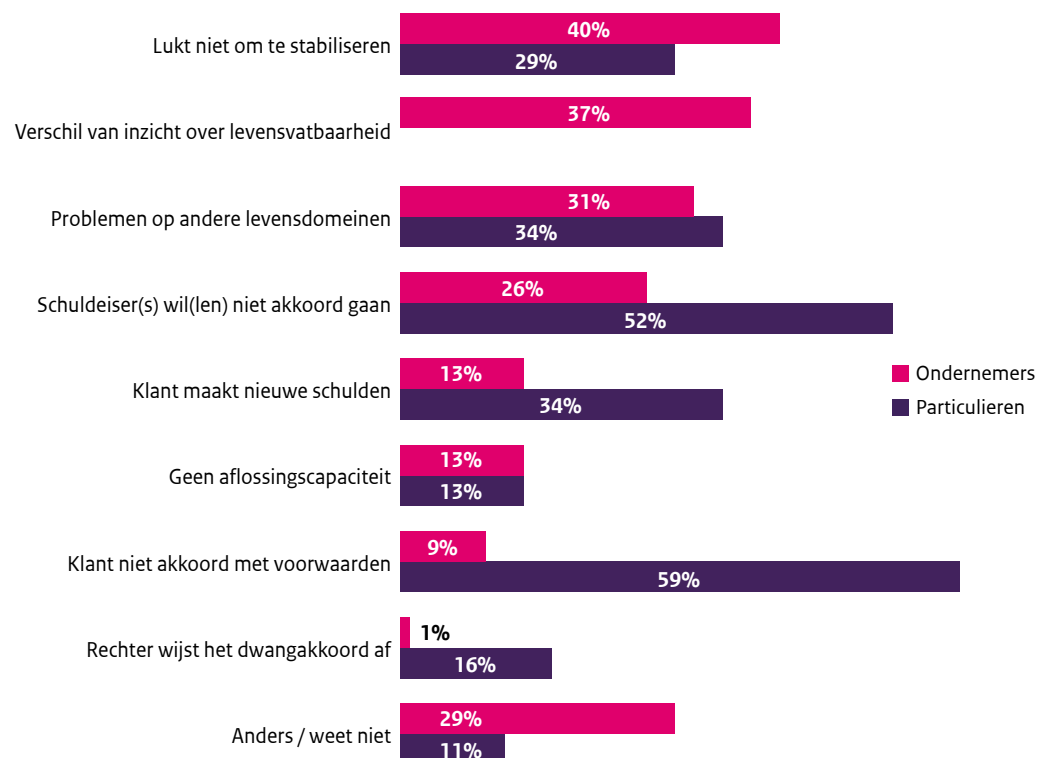
Bron: gemeente-enquête.

Gemeenten wijzen meerdere redenen aan waarom er voor ondernemers vaak geen minnelijke oplossing voor de schulden wordt gevonden (figuur 56). De vaakst genoemde reden is dat het niet lukt om de financiële situatie te stabiliseren. Dit noemen zij voor ondernemers vaker (40%) als knelpunt dan voor particuliere hulpvragers (29%). Ook in de interviews met (ex-)ondernemers en het dossieronderzoek komt dit knelpunt naar voren. Zo duurde de stabilisatiefase bij een aantal (ex-)ondernemers langer dan 3 jaar. In de betreffende dossiers blijft lang onduidelijk hoe de hulpvrager het beste verder kan, als ondernemer of als werknemer.

Ook de eerder beschreven onenigheid over de levensvatbaarheid van het bedrijf staat een oplossing vaak in de weg. Wanneer de onderneming als niet-levensvatbaar is beoordeeld kan de ondernemer doorgaans alleen verder door de gemeente geholpen worden als ze eerst de onderneming beëindigen. Ondernemers willen hier geregeld niet mee akkoord gaan.

Andere belemmeringen worden juist minder vaak genoemd voor ondernemers vergeleken met particuliere hulpvragers. Zo zijn dwarsliggende schuldeisers en nieuwe schulden minder vaak de reden dat er geen oplossing komt voor schulden van de ondernemer, vergeleken met particuliere hulpvragers.

**Figuur 56** Voornaamste reden waarom voor ondernemers niet tot minnelijke oplossing gekomen wordt, vergeleken met particulieren, naar inschatting van gemeenten (n=94)



Bron: gemeente-enquête.

## 5.4 Ervaringen van ondernemers met de dienstverlening

Evenals particuliere hulpvragers zijn ook ondernemers gevraagd naar hun ervaringen met de dienstverlening. De 9 gemeenten waar het veldwerk van de hulpvrager-enquête plaatsvond, bleken relatief weinig ondernemers te bedienen. Daardoor bleef de totale respons op de hulpvrager-enquête beperkt tot 22 ondernemers. Dit biedt onvoldoende basis voor het trekken van kwantitatieve conclusies. Daarom worden de bevindingen uit de hulpvrager-enquête hierna in samenhang beschreven met de bevindingen uit de interviews die met zeven ondernemers zijn gehouden. Gezien de kleine aantallen, dienen de resultaten als indicatief te worden beschouwd. Nader onderzoek is wenselijk om een gedetailleerder beeld te krijgen van de ervaringen van ondernemers.

De geïnterviewde (ex-)ondernemers noemden geregeld dat het traject traag verliep. Een ondernemer vertelt dat ze overal achteraan moest. Omdat actie van de schuldhulpverlener uitbleef, heeft ze noodgedwongen zelf zaken afgehandeld. Ze had de indruk dat de schuldhulpverlener een te grote caseload had. Ook een andere ex-ondernemer vertelt dat zijn traject geregeld stillag door een hoge werkdruk bij de SHVO en omdat er veel wisselingen in contactpersonen waren. De overdracht tussen de contactpersonen verliep niet altijd soepel waardoor stappen opnieuw werden gezet. Verder vertelt een aantal (ex-)ondernemers dat het traject vertraging opliep door fouten van de schuldhulpverlener.

“De communicatie verliep slecht. E-mails werden niet beantwoord. Ik moest overal zelf achteraan. Ik heb toen zelf alle schuldeisers gebeld”.

“We hebben 5 verschillende casemanagers gehad. En het heeft heel 2019 stilgelegen. Waarom is onduidelijk. Rode draad is dat het ellenlang heeft geduurd”.

**-(Ex-)ondernemers in interviews**

Op de vraag wat men goed vond aan het schuldhulpverleningstraject noemen (ex-)ondernemers in de hulpvrager-enquête en de interviews vooral zaken die betrekking hebben op de persoonlijke benadering van de schuldhulpverlener. Zij noemen aspecten als een luisterend oor, begrip, je verhaal kwijt kunnen, betrokkenheid en iemand die zich voor je inzet. Ook vonden enkele (ex-)ondernemers het prettig dat ze een vast contactpersoon hadden.

“Duidelijke communicatie, vriendelijke en vrolijke hulpverleners. Ik word als mens behandeld en niet als een nummertje”.

“Het luisterend oor, het meedenken en het aandragen van eventuele oplossingen”.

**-Ondernemers in enquête**

“Ze belde elke maand en zei ‘ga gewoon slapen, wij regelen het, het komt goed’.  
Ze heeft mij er echt doorheen getrokken. Ik had anders niet geweten hoe het had gemoeten”.

**-Ex-ondernemer in interview**

Op de vraag hoe gemeenten de SHVO kunnen verbeteren, doen enkele (ex-)ondernemers de suggestie om ervaringskennis te gebruiken, bijvoorbeeld bij het geven van voorlichting.

# Bibliografie

- AvroTros Radar. (2022, januari 17). Dieper in de schulden door budgetbeheerder Plangroep | Radar checkt! AvroTros.
- Berenschot. (2019). *Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuld-hulpverlening en wettelijke schuldsanering*. Utrecht: Berenschot.
- BMC. (2023). *De NVVK Belofte in de praktijk*. Amersfoort: BMC.
- Breuer & IntraVal. (2020). *Passende nazorg en voorkomen van terugval in schulden*. Groningen: Breuer & IntraVal.
- Bureau Bartels. (2020). *Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten*. Amersfoort: Bureau Bartels.
- Bureau Bartels. (2023). *Evaluatie breed moratorium*. Amersfoort: Bureau Bartels.
- CBS. (2020). *Schuldenproblematiek in beeld. Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2018*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Deloitte & SchuldenlabNL. (2020). *Impactmeting Collectief Schuldregelen*.
- Divosa. (2022a). *Monitor vroegsignalering schulden*.
- Divosa. (2022b). *Monitor vroegsignalering schulden - jaarrapportage 2021*. Utrecht: Divosa.
- Divosa. (2023a). *Monitor vroegsignalering schulden - jaarrapportage 2022*. Utrecht: Divosa.
- Divosa. (2023b). *Ontwikkelingen in de vroegsignalering*. Utrecht: Divosa.
- Inspectie SZW. (2017). *Toegankelijkheid schuldhulpverlening 2017*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW. (2020). *Op weg naar financiële zelfredzaamheid. Rode draden inspectieonderzoeken schuldhulpverlening en aandachtspunten vervolgonderzoek*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Jungman, N., Wesdorp, P., & Madern, T. (2020). *Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Theoretische inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners*. Houten: Bohn, Stafleu, Van Loghem.
- Movisie. (2023). *Sociale (wijk)teams: peiling 2022*. Utrecht: Movisie.
- Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013). *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam: Maven Publishing.
- Muzus & Divosa. (2018, november 8). *Innoveren van het Bbz*.
- Nationale ombudsman. (2016). *Burgerperspectief op Schuldhulpverlening*. Den Haag: de Nationale ombudsman.
- Nationale ombudsman. (2018). *Een open deur? Het vervolg*. Den Haag: Nationale ombudsman.
- Nationale ombudsman. (2020). *Hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen*. Den Haag: Nationale ombudsman.
- Nationale ombudsman. (2022). *Zelfstandigen over de drempel*. Den Haag: Nationale ombudsman.
- Nationale ombudsman. (2024). *Hoe eerder, hoe beter. Vroegsignalering van schulden door gemeenten*. Den Haag: Nationale ombudsman.
- NVVK. (2018). *Jaarverslag 2018*. Utrecht: NVVK.
- NVVK. (2021a). *Module Stabilisatie*. Utrecht: NVVK.
- NVVK. (2021b). *Module Budgetbeheer*. Utrecht: NVVK.
- NVVK. (2021c). *Module Budgetcoaching*. Utrecht: NVVK.
- NVVK. (2022a). *Module Aanmelding*. Utrecht: NVVK.
- NVVK. (2022b). *Module Vroegsignalering*. Utrecht: NVVK.
- NVVK. (2022c). *Module Schuldregeling*. Utrecht: NVVK.
- NVVK. (2022d). *Module Duurzame Financiële Dienstverlening*. Utrecht: NVVK.
- NVVK. (2022e). *Module Nazorg*. Utrecht: NVVK.
- NVVK. (2022f). *Module Crisisinterventie*. Utrecht: NVVK.
- NVVK. (2022g). *Module Schuldhulpverlening voor ondernemers (SHVO)*. Utrecht: NVVK.
- NVVK. (2022h). *Jaarverslag 2022*. Utrecht: NVVK.
- Purpose & HvA. (2022). *Meetbare en merkbare waarde van financiële hulpverlening*.
- Purpose & Schouders eronder. (2020). *Klantmonitoring en stabilisatie*. Schouders eronder.
- Purpose. (2023). *Schuldhulpverlening door de ogen van hulpvrager en hulpverlener*. Utrecht: Purpose.
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. (2022). *Van Schuld naar Schone lei*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- Regioplan. (2022). *Verkenning stelsel schuldhulpverlening. Vier verbetermaatregelen beoordeeld*. Amsterdam: Regioplan.

Salomons, M. S. (2022, Februari 22). *Ik ben drie jaar van mijn leven verloren*. Opgehaald van [www.platform-investico.nl](http://www.platform-investico.nl)

Schouders Eronder & Bureau Bartels. (2020). *Experimenten schuldhulpverlening*.

Schouders Eronder. (2020). *Werkwijzer ondernemers en schulden*. Utrecht: Schouders Eronder.

SEO. (2015). *Duurzaamheid Schuldentrajecten. De financiële positie van ex-schuldenaren*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Tideman, B. (2023). *Activeren en faciliteren. Op weg naar meer zelfredzaamheid en veerkracht van (zelfstandige) ondernemers. Eindrapport Aanjager problematische schulden voor ondernemers*. Bruno Tideman.

Trouw. (2022, februari 22). Gemeenten stoppen met commerciële schuldhulpverlener: 'Financiële problemen werden alleen maar groter'. Trouw.

Van Arum, S. v. (2019). *Sociale (wijk)teams: vijf jaar later. Vierde landelijke peiling onder gemeenten*. Utrecht: Movisie.

VNG. (2016). *Handreiking: Attributie, mandaat en delegatie*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

VNG. (2020). *Leidraad Prioriteren en opvolgen vroegsignalen*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

VNG. (2021). *WGS Werkproces termijnen en gegevensverstrekking versie 02*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

VNG. (2022). *Handreiking Geldzaken en ondernemers*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

VNG. (2022). *Handreiking grip op SHV*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

VNG. (2022). *Verkenning ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

VNG. (2024). Opgehaald van VNG.nl: <https://vng.nl/artikelen/de-routekaart-financiele-zorgen>

VNG Realisatie. (2020). *Impactanalyse wijziging Wgs*. Den Haag: VNG Realisatie.

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

www.nvbk.nl. (2023, 10 4). Opgehaald van [www.nvbk.nl](http://www.nvbk.nl): <https://www.nvbk.nl/over-nvbk>

### **Kamerstukken**

Kamerbrief d.d. 16 november 2023 'Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting; Brief regering: Basisdienstverlening voor schuldhulpverlening' ([Kamerstukken II, 2022/23, 24515, nr. 730](#)).

Kamerbrief d.d. 21 april 2023 'Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting' ([Kamerstukken II, 2022/23, 24515, nr. 696](#))

Kamerbrief d.d. 19 december 2023 'Kabinetsreactie eindrapportage aanjager schulden' ([Kamerstukken II, 2023/24, 35420, nr. 531](#)).

Antwoorden op kamervragen lid Gijs van Dijk d.d. 19 januari 2022 over 'chaos bij budgetbeheer plangroep' ([Kamerstukken II, 2021/22, nr. 1851](#))

Kamervragen zonder antwoord, lid Kat d.d. 28 februari 2022 over 'het artikel «Ik ben drie jaar van mijn leven verloren»' ([Kamerstukken II, 2021/22, 2022Z03858](#))

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2024 ([Kamerstukken II, 2023-2024, 36 410 XV nr. B](#)).

# Begrippenlijst

<b>AVG</b>	De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is een Europese privacywet. Deze wet stelt voorwaarden aan organisaties met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens.
<b>Bbz</b>	Besluit bijstandverlening zelfstandigen, een inkomensondersteunende voorziening voor ondernemers.
<b>Begeleiding</b>	Individuele begeleiding of coaching van hulpvragers gericht op het versterken van de financiële vaardigheden, het bevorderen van gezond financieel gedrag en/of het vergroten van het zelfvertrouwen.
<b>Betalingsregeling</b>	Een regeling die schuldenaar en schuldeisers treffen waarbij uiteindelijk de gehele schuld wordt terugbetaald.
<b>Bewindvoering</b>	De financiële belangen van de persoon die onder bewind staat worden behartigd door een ander, de bewindvoerder. De bewindvoerder beslist, zo mogelijk in overleg met de betrokkene, over zijn goederen en vermogen. De kantonrechter benoemt de bewindvoerder. In het kader van schuldhulpverlening is er een verschil tussen beschermingsbewind en Wsnp-bewind: <ul style="list-style-type: none"><li>• De beschermingsbewindvoerder is er voor de persoon die onder bewind staat. Hij behartigt de financiële belangen. Hier hoort ook bij dat de bewindvoerder er zorg voor moet dragen dat de schulden worden betaald.</li><li>• Een schuldsaneringsbewindvoerder (Wsnp-bewind) heeft een andere rol. Deze behartigt vooral de belangen van de schuldeisers.</li></ul> (Inspectie SZW, 2020)
<b>Budgetbeheer</b>	Budgetbeheer omvat alle activiteiten in het kader van het beheren van de inkomsten van de hulpvrager en het verrichten van betalingen, overeenkomstig het vastgestelde budgetplan. Het doel van budgetbeheer is garanderen dat betalingen tijdig gedaan worden en dat er geen (nieuwe) schulden of betalingsachterstanden ontstaan. De hulpvrager blijft de hoofdverantwoordelijkheid dragen (Inspectie SZW, 2020).
<b>Budgetcoaching</b>	Begeleiding van ontvangers van schuldhulpverlening bij het op orde brengen en houden van persoonlijke financiën.
<b>Delegeren</b>	Van delegeren is sprake wanneer een bestuursorgaan ('delegans') bevoegdheid tot het nemen van besluiten overdraagt aan een ander bestuursorgaan (de 'gedelegeerde'), die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent.
<b>Divosa</b>	De vereniging van leidinggevenden in het sociaal domein.
<b>Doenvermogen</b>	Het geheel van non-cognitieve vermogens, zoals een doel stellen en een plan maken, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleidingen en tegenslag. (In het dagelijks leven vaak aangeduid als 'persoonlijkheid' of 'karakter') (WRR, 2016).
<b>Duurzame Financiële Dienstverlening (DFD)</b>	Het doel van Duurzame Financiële Dienstverlening (DFD) is het in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven van de schuldenaar, waarbij is vastgesteld dat het bestaande schuldprobleem door in of bij die persoon gelegen omstandigheden nog niet duurzaam opgelost kan worden.
<b>Dwangakkoord</b>	Regeling om schuldeisers die onredelijk zijn in hun afwijzing met betrekking tot een aangeboden betalingsvoorstel via een gerechtelijke uitspraak alsnog te dwingen mee te werken (Inspectie SZW, 2020).
<b>Finale kwijting</b>	Definitieve kwijtschelding van het niet-afgeloste deel van de vordering (restantschuld), inclusief rente en kosten, door de schuldeiser onder vooraf overeengekomen voorwaarden (Inspectie SZW, 2020).
<b>Goldfit</b>	Platform waar burgers terecht kunnen met vragen over persoonlijke financiën.
<b>Gemeenschappelijke regeling</b>	Een gemeenschappelijke regeling is een besluit tot samenwerking tussen bestuursorganen van gemeenten, provincies, waterschappen, rechtspersonen of andere openbare lichamen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die bestuursorganen (overheid.nl).

<b>Integrale schuldhulpverlening</b>	Hiervan is sprake wanneer er niet alleen aandacht is voor het oplossen van de financiële problemen, maar ook voor eventuele omstandigheden die hiermee in verband kunnen staan. Dit kan bijvoorbeeld gaan om psychosociale factoren, relatieproblemen, de woonsituatie, de gezondheid, de verslaving of de gezinssituatie. Het is van belang dat eventuele oorzaken die ten grondslag liggen aan het ontstaan van de schulden, zo mogelijk worden weggenomen.
<b>Mandateren</b>	Van mandateren is sprake wanneer een bestuursorgaan (mandaatverlener) een andere organisatie (mandaatontvanger) de bevoegdheid geeft om in naam van hem besluiten te nemen. Anders dan bij delegatie blijft de bevoegdheid bij de mandaatverlener. Deze blijft verantwoordelijk en juridisch aanspreekbaar voor de besluiten die de mandaatontvanger neemt.
<b>Msnp</b>	De MSNP wordt uitgevoerd door de schuldhulpverlener. Hier komt geen rechter of WSNP-bewindvoerder aan te pas.
<b>Nazorg</b>	Nazorg is het blijven ondersteunen van inwoners na een schuldhulpverleningstraject om hun zelfredzaamheid te bevorderen en nieuwe schulden te voorkomen.
<b>Niet-gebruik</b>	De mate waarin personen die te maken hebben met (dreigende) problematische schulden en die recht hebben op schuldhulpverlening, hier geen gebruik van maken. Zij nemen geen contact op met hun gemeente, reageren niet op contactopgingen door hun gemeente of weigeren de hulp die hun gemeente hen aanbiedt.
<b>NVVK</b>	Nederlandse vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren.
<b>Over Rood</b>	Over Rood begeleidt en ondersteunt ondernemers met onvoldoende inkomsten bij betalingsachterstanden, schulden, administratieve achterstanden, belasting(aangifte)achterstanden en bedrijfsbeëindiging om financiële redenen ( <a href="http://www.overrood.nl">www.overrood.nl</a> ).
<b>Saneringskrediet</b>	Doel van een saneringskrediet is om de totale schuldenlast ineens tegen finale kwijting af te kopen, op basis van betaling van een percentage van de totale schuldenlast. Dit gebeurt door het afsluiten van een kredietovereenkomst (Inspectie SZW, 2020).
<b>Schuldbemiddeling</b>	Een schuldbemiddeling is een overeenkomst waarin tussen de schuldenaar en de schuldeiser(s) wordt afgesproken dat de totale schuldenlast gedeeltelijk wordt terugbetaald in termijnen naar draagkracht tegen finale kwijting en/of ontslag uit hoofdelijke aansprakelijkheid (Inspectie SZW, 2020).
<b>Schuldenrust</b>	Tijdelijk uitstel van betaling en de opschorting van incassoactiviteiten. Het voorkomt dat geldproblemen escaleren en dat incassokosten (onnodig) oplopen.
<b>Schuldhulpverlening</b>	In lijn met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), hanteert de Arbeidsinspectie in dit onderzoek een brede definitie van schuldhulpverlening. Het gaat niet enkel om de trajecten gericht op het definitief oplossen van de problematische schulden, maar ook om instrumenten die gericht zijn op de stabilisatie van schulden en informatie en advies.
<b>SHVO</b>	Schuldhulpverlening voor ondernemers.
<b>Sociale Wijkteams</b>	Teams van professionals die samen sociale en maatschappelijke ondersteuning (onder andere Wmo, Jeugdwet, Participatiewet) bieden aan inwoners, meestal in een bepaalde wijk (Movisie, 2023).
<b>Stabilisatie</b>	Fase in het traject van gemeentelijke schuldhulpverlening waarbij een hulpvrager wordt begeleid bij het in balans brengen van uitgaven en inkomsten.
<b>Stichting ondernemersklankbord</b>	Stichting Ondernemersklankbord biedt ondersteuning aan ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf. Dit kan advies zijn aan starters, of begeleiding van ondernemers die willen groeien, innoveren, reorganiseren of overdragen ( <a href="http://www.ondernemersklankbord.nl">www.ondernemersklankbord.nl</a> ).
<b>Stress-sensitieve dienstverlening</b>	Sociale ondersteuning waarbij rekening wordt gehouden met de impact van (chronische) stress op hulpvragers, zodat de dienstverlening aansluit op hun behoeften en effectiever is.

<b>SUWI</b>	In de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) is vastgelegd welke taken partijen die samen het stelsel van werk en inkomen vormen moeten uitvoeren ten behoeve van werkzoekenden en werkgevers ( <a href="https://overheid.nl">overheid.nl</a> ).
<b>Suwinet</b>	De Gemeenschappelijke elektronische Voorziening Suwi (GeVS, ook wel Suwinet genoemd) is een elektronische infrastructuur die is ontwikkeld om ervoor te zorgen dat de Suwi-ketenpartijen (UWV, SVB en gemeenten) gegevens met elkaar kunnen uitwisselen voor de uitoefening van hun wettelijke taak (VNG, 2023).
<b>Uitval</b>	Van uitval is sprake wanneer een hulpvrager vroegtijdig met een schuldhulptraject stopt zonder dat er een oplossing in beeld is.
<b>Uitstroom</b>	Van uitstroom is sprake wanneer een hulpvrager dankzij de schuldhulpverlening een oplossing heeft bereikt of hier voldoende stappen naartoe heeft gezet om de rest zelf op te kunnen lossen. Voor sommige hulpvragers wordt hiervoor een schuldbemiddeling of saneringskrediet ingezet, anderen zijn na enkele gesprekken al voldoende geholpen om hun schulden zelf op te lossen.
<b>Vaste lasten partners (VLP's)</b>	Partijen die op basis van de Wgs bevoegd zijn gegevens te verstrekken aan gemeenten omtrent betalingsachterstanden van hun hulpvragers, ten behoeve van het vroegsignaleren.
<b>Vroegsignaleren</b>	Het in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld brengen van mensen met financiële problemen om vroegtijdige hulpverlening mogelijk te maken door gebruik te maken van daadwerkelijke signalen en outreachende hulpverlening (Inspectie SZW, 2020).
<b>Wgs (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening)</b>	De Wgs regelt dat mensen met (dreigende) problematische schulden bij gemeenten terecht kunnen voor onder meer advies, schuldbemiddeling of een saneringskrediet (Overheid.nl).
<b>Wsnp</b>	De Wsnp staat voor 'Wet schuldsanering natuurlijke personen', ook wel wettelijke schuldsanering. Een Wsnp-regeling wordt door de rechter uitgesproken en ook onder toezicht van de rechter en WNSP-bewindvoerder uitgevoerd.



# Bijlage 1 Methodische verantwoording

In deze bijlage wordt de aanpak van het onderzoek beschreven.

## B1.1 Literatuuronderzoek

Relevante publicaties over de inrichting en uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn bestudeerd en beschreven. De publicaties zijn gevonden via online zoekopdrachten op termen zoals 'onderzoek schuldhulpverlening' of 'rapport schuldhulpverlening'. Hierbij zijn ook specifiekere termen zoals 'vroegsignalering', 'stabilisatiefase' of 'nazorg' toegevoegd. Verder zijn literatuurverwijzingen in de gevonden publicaties gebruikt om aanvullende bronnen in de literatuurstudie op te nemen. Voor informatie over de inrichting van de uitvoering zijn vooral bronnen afkomstig van de branchevereniging NVVK en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten gebruikt.

Dit literatuuronderzoek diende twee doelen:

1. Concepten binnen de schuldhulpverlening operationaliseren voor de te ontwikkelen enquêtes, zoals de uitvoeringsvarianten van de schuldhulpverlening en kenmerken van de kwaliteit van dienstverlening.
2. Inzichten benutten en onderzoeksvragen (gedeeltelijk) beantwoorden, bijvoorbeeld over factoren die van invloed zijn op de kwaliteit en doeltreffendheid van de schuldhulpverlening.

Er is gebruik gemaakt van zowel kwalitatieve onderzoeken naar de uitvoering, als publicaties met cijfers over de schuldenproblematiek en de uitvoering van schuldhulpverlening.

## B1.2 Interviews veldpartijen: experts, branchepartijen, private uitvoerders en gemeenten

Kort na de start van het onderzoek zijn diverse brancheorganisaties, cliëntvertegenwoordigers, experts, private uitvoerders en gemeenten geïnterviewd over hun visie op en ervaringen met schuldhulpverlening. De geïnterviewde partijen zijn weergegeven in Tabel 1. Naar het geheel van deze groep geïnterviewden wordt verwezen met de term 'veldpartijen'.

Met de private uitvoerders en de gemeenten is ook gesproken over hoe zij de schuldhulpverlening hebben ingericht, hun wijze van kwaliteitsborging, ervaringen en de knelpunten waar ze tegenaan lopen.

De inzichten uit deze interviews met veldpartijen zijn gebruikt bij het ontwikkelen van de onderzoeksinstrumenten (gemeente-enquête, hulpvrager-enquête en dossieronderzoek) en om de resultaten te duiden.

**Tabel 1** Gesprekspartners verkennende interviews

Organisatie	Functie gesprekspartner
<i>Brancheorganisaties</i>	
NVVK	Adviseur
Divosa	Procesmanager
VNG	Adviseur
<i>Clïentvertegenwoordiging</i>	
Landelijke Cliëntenraad	Beleidsadviseur
<i>Experts</i>	
Schuldinfo	Eigenaar en docent
Hogeschool Utrecht	Lector
Movisie	Ervaringsdeskundige
Nationale ombudsman	Onderzoekers
<i>Private uitvoerders</i>	
PLANGroep	Directeur
Kredietbank Nederland	Afdelingshoofd
Zuidweg & partners	Directeur
Over Rood	Directeur
<i>Gemeenten</i>	
Nissewaard	Teamleider
Delft	Teamleider
Rheden	Financieel Jongerencoach
Zwolle	Teamleider schuldhulpverlening ondernemers

### B1.3 Enquête onder gemeenten

Een online enquête is ontwikkeld en uitgezet onder 100 gemeenten. Het doel van de gemeente-enquête was om een zo representatief mogelijk beeld te krijgen van de wijze waarop de schuldhulpverlening is ingericht en wordt uitgevoerd, in hoeverre wordt voldaan aan de aandachtspunten voor doeltreffendheid uit de literatuur en in hoeverre gemeenten ervaren dat de schuldhulpverlening doeltreffend is.

#### **Inhoud van de enquête onder gemeenten**

De enquête is met in totaal 88 vragen omvangrijk. Deze bevatte een combinatie van gesloten en open vragen over de inrichting van de uitvoering, de wijze van kwaliteitsborging en de doeltreffendheid van de schuldhulpverlening. De volledige enquête onder gemeenten kan [hier](#) geraadpleegd worden.

#### **Selectie van 100 gemeenten**

Een steekproef van 100 gemeenten is getrokken waarbij rekening is gehouden met gemeentegrootte en regionale spreiding. Bij de selectie van gemeenten is verder rekening gehouden met de volgende criteria:

- Zowel gemeenten die de schuldhulpverlening zelf uitvoeren, als gemeenten die de uitvoering hebben uitbesteed.
- Als meerdere gemeenten de uitvoering bij bijvoorbeeld een samenwerkingsverband hebben belegd, is niet meer dan één van deze deelnemende gemeenten benaderd.

#### **Benadering**

Gemeenten zijn aangeschreven met het verzoek om de online enquête in te vullen. Voor de beantwoording van sommige vragen moesten afdelingen of uitvoerende partijen betrokken worden, bijvoorbeeld als de uitvoering (deels) bij een externe partner belegd is en/of indien de schuldhulpverlening voor ondernemers door specialisten wordt uitgevoerd. Om het verzamelen van input bij anderen te vergemakkelijken kon de enquêtelink worden doorgestuurd en is de enquête als pdf-bestand meegestuurd.

### Respons

In totaal hebben 94 gemeenten de enquête (nagenoeg) volledig ingevuld. Hiermee is een respons bereikt van 94%. De verdeling van gemeentegrootte binnen deze groep is weergegeven in Tabel 2. (Middel)grote gemeenten zijn licht oververtegenwoordigd in de respons in verhouding tot in Nederland.

**Tabel 2** Verdeling gemeentegrootte in respons gemeente-enquête

Gemeentegrootte	Respons (n=94)		Landelijk (N=342)*	
	Aantal	Verdeling	Aantal	Verdeling
Zeer klein Minder dan 25.000 inwoners	30	32%	113	33%
Klein 25.000 tot 50.000 inwoners	32	34%	137	40%
(Middel)groot Meer dan 50.000 inwoners	32	34%	92	27%

\*Bron: CBS Statline

## B1.4 Hulpvrager-enquête

Om de onderzoeksvragen 2c, 3d en 3e te beantwoorden is een enquête uitgezet onder hulpvragers van de schuldhulpverlening (particuliere hulpvragers en/of ondernemers). Deze onderzoeksvragen luiden als volgt:

- 2c: In hoeverre ervaren gebruikers dat de schuldhulpverlening een bijdrage levert aan het oplossen of stabiliseren van hun schuldenproblematiek (hulpvragerperspectief)?
- 3d: Hoe verloopt het uitvoeringsproces van schuldhulpverlening voor ondernemers in de praktijk?
- 3e: In hoeverre ervaren gemeenten en ondernemers dat de uitvoering van schuldhulpverlening voor ondernemers bijdraagt aan het oplossen of stabiliseren van de schuldenproblematiek?

### Benadering gemeenten voor veldwerk onder hulpvragers

Een selectie van 10 gemeenten is gevraagd om medewerking bij het enquêteren van hun hulpvragers van de schuldhulpverlening. Bij de selectie is rekening gehouden met de gemeentegrootte en de organisatievorm van de schuldhulpverlening. Verder zijn alleen gemeenten geselecteerd die nog niet op een andere manier zijn betrokken bij dit onderzoek.

Uiteindelijk hebben negen gemeenten meegewerkt aan het uitzetten van de hulpvrager-enquête onder gebruikers van de schuldhulpverlening (zie Tabel 3). Bij één van deze negen gemeenten zijn alleen de ondernemers benaderd omdat onder particuliere hulpvragers recentelijk een andere enquête was uitgezet. Bij twee gemeenten konden alleen de particuliere hulpvragers geënquêteerd worden omdat de organisatie die de schuldhulpverlening voor ondernemers uitvoerde niet meewerkte aan het veldwerk.

**Tabel 3** Gemeenten die hebben meegewerkt aan het uitzetten van de hulpvrager-enquête

Gemeente	Wie bevroegd
Alkmaar	Alleen ondernemers
Dordrecht	Particulieren en ondernemers
Emmen	Alleen particulieren
Enschede	Particulieren en ondernemers
Haarlemmermeer	Particulieren en ondernemers
Leeuwarden	Particulieren en ondernemers
Lopik	Particulieren en ondernemers
Maastricht	Alleen particulieren
Roosendaal	Particulieren en ondernemers

#### **Inhoud van de hulpvrager-enquête**

In de hulpvrager-enquête is gevraagd naar de ervaringen van de hulpvrager. Aan bod kwamen bijvoorbeeld aspecten als de toegankelijkheid, informatievoorziening, bejegening, tijdige hulpverlening en de integraliteit van de hulp. Ook is een aantal open vragen gesteld, bijvoorbeeld welke succes- en verbeterpunten men ziet. Voor de ondernemers is een aparte hulpvrager-enquête ontwikkeld die grotendeels dezelfde vragen bevatte met enkele specifieke vragen toegespitst op ondernemers.

Sommige vragen gingen specifiek over een fase van het traject (zoals de intake). Hulpvragers die bijvoorbeeld nog niet in de fase 'oplossen van de schulden' zijn aanbeland, kregen hier door middel van routing ook geen vragen over.

Er is geprobeerd om de hulpvrager-enquête laagdrempelig en begrijpelijk te maken:

- De naam van de uitvoerder werd vermeld voor de herkenbaarheid.
- Een taalbureau heeft de hulpvrager-enquête en de begeleidende teksten getoetst op begrijpelijkheid.

De volledige enquête onder hulpvragers is [hier](#) te vinden.

#### **Selectie van hulpvragers**

Met de gemeenten is afgesproken dat alle hulpvragers werden benaderd die ten minste een plan van aanpak hebben. Ook hulpvragers die in de afgelopen drie maanden het schuldhelpverleningstraject hebben afgerond, zijn benaderd. De ervaringen van hulpvragers die nog geen plan van aanpak hadden ten tijde van het afnemen van de enquête, of degenen die vroegtijdig zijn uitgevallen, zijn dus niet meegenomen.

#### **Benadering**

Met gemeenten en uitvoeringsorganisaties zijn afspraken gemaakt over de wijze van benadering van hulpvragers. Uiteindelijk bleek in alle gemeenten het per e-mail en/of telefonisch benaderen van hulpvragers het meest praktisch en haalbaar. Voor de aanlevering van emailadressen en/of telefoonnummers zijn afspraken vastgelegd in een gegevensleveringsovereenkomst.

I&O Research heeft het bestand met hulpvragers ontvangen. Het contact en ook de aanlevering van de gegevens verliep bij enkele gemeenten via de uitvoeringsorganisatie, bij andere gemeenten was het contact met de gemeente zelf.

Het aantal hulpvragers dat gemeenten en uitvoeringsorganisaties hebben aangeleverd, liep erg uiteen. Verschillen in gemeentegrootte verklaren dit grotendeels. Eén gemeente had door een wisseling van uitvoerder geen beschikking meer over alle contactgegevens. Verder is met één gemeente afgesproken dat zij een 50-tal hulpvragers niet zouden aanleveren omdat deze 50 hulpvragers al benaderd zouden worden voor een ander onderzoek.

In de meeste gevallen hebben gemeenten en uitvoeringsorganisaties een vooraankondiging gedaan van het onderzoek. Hierin werden hulpvragers op de hoogte gesteld van het onderzoek en dat I&O Research hiervoor hun gegevens had ontvangen. Ook hadden zij de mogelijkheid om zich af te melden voor het onderzoek.

In de periode mei tot begin juli 2023 ontvingen de hulpvragers (met emailadres) een email met een uitnodiging van I&O Research om deel te nemen aan het onderzoek. De uitnodiging bevatte een link naar de digitale hulpvrager-enquête. Ongeveer twee weken na de uitnodiging ontvingen hulpvragers minimaal één herinneringsmail met de vraag om de hulpvrager-enquête alsnog in te vullen. Een week na het versturen van de herinneringsmail zijn degenen gebeld die de hulpvrager-enquête nog niet hadden ingevuld en waarvan het telefoonnummer bekend was. Zij hadden vervolgens de mogelijkheid om de enquête telefonisch in te vullen of werden gemotiveerd om dit alsnog zelf online te doen. 50 cadeaukaarten ter waarde van 50 euro zijn verloot onder de respondenten.

### Respons

In Tabel 4 is te zien dat in totaal 2.399 particulieren en 122 ondernemers zijn benaderd. Bij de particulieren is een respons van 25% bereikt, bij de ondernemers was de respons 20%.

**Tabel 4** Respons hulpvrager-enquête

Groep	Benaderd	Bereikt	Percentage bereikt
Particulieren	2.399	596	25%
Ondernemers	122	22	18%
Totaal	2.521	618	25%

### Representativiteit

De respondenten zijn wat betreft hun leeftijd en huishoudsituatie vergeleken met cijfers van het CBS (CBS, 2020) en de NVVK (NVVK, 2022h).

- De cijfers van het CBS hebben betrekking op huishoudens met problematische schulden, welke zijn afgeleid uit registraties over betalingsachterstanden bij onder andere de Belastingdienst, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het ging om 620.040 huishoudens in oktober 2021.
- De cijfers van het NVVK hebben betrekking op de aanmeldingen van mensen met een hulpvraag bij een NVVK-lid. Dit waren er 75.531 in 2022.

Uit deze vergelijking blijkt dat de leeftijdsverdeling van de respondenten redelijk overeenkomt met de totale groep huishoudens met problematische schulden. De respondenten zijn echter wat ouder dan de mensen die zich in 2022 hebben gemeld met een hulpvraag. Verder is te zien dat de respondenten wat vaker alleenstaand zijn dan de totale groep huishoudens met problematische schulden, maar juist minder vaak alleenstaand zijn dan de mensen die zich in 2022 hebben aangemeld voor schuldhulpverlening (zie Tabel 5).

**Tabel 5** Particuliere respondenten vergeleken met populatie

Achtergrondkenmerk	Particuliere respondenten (n=596)	Huishoudens met problematische schulden (CBS) (N=620.040)	Aanmelders bij een NVVK-lid (NVVK) (N=75.531)
<b>Leeftijdscategorie</b>			
16 t/m 24	6%	3%	14%
25 t/m 44	41%	43%	49%
45 t/m 64	48%	43%	32%
65 en ouder	6%	11%	6%
<b>Huishoudsamenstelling</b>			
Alleenstaand	49%	37%	57%
Met partner, zonder kinderen	10%	16%	12%
Met partner met kind(eren)	11%	28%	14%
Zonder partner, met kind(eren)	22%	18%	18%
Overig huishouden	8%	1%	-

#### Weging

Zoals in Tabel 6 is te zien, zijn sommige gemeenten oververtegenwoordigd in de totale steekproef. Daarom is besloten om een weging toe te passen, zodat de resultaten per gemeente ongeveer even zwaar meetellen.

**Tabel 6** Respons per gemeente

Gemeente	Aantal hulpvragers aangeschreven	Aantal respons	Respons per gemeente	Aandeel in totale respons
1	193	45	23%	8%
2	767	203	26%	34%
3	209	40	19%	7%
4	332	80	24%	13%
5	128	14	11%	2%
6	719	195	27%	33%
7	25	6	24%	1%
8	26	13	50%	2%
Totaal	2399	596	25%	100%

## B1.5 Verdiepende interviews met hulpvragers

Met 24 hulpvragers (17 particulieren en 7 ondernemers) zijn verdiepende interviews gehouden. Het doel van deze interviews was om de uitkomsten van de hulpvragers-enquête te kunnen duiden en om de verhalen achter de cijfers in beeld te brengen.

#### Selectie van respondenten

Bij de selectie van respondenten is geprobeerd om zoveel mogelijk variëteit aan te brengen waarbij onder andere is gelet op de antwoorden op de vraag 'wat ging er niet goed', bron van inkomsten, leeftijd en huishoudsamenstelling. De geïnterviewde hulpvragers komen uit zes verschillende gemeenten en de ondernemers komen uit drie verschillende gemeenten.

### **Benadering**

In de hulpvrager-enquête is gevraagd of de respondent eventueel wilde meewerken aan een gesprek. Als de respondent dit wilde, moest deze contactgegevens achterlaten. Vervolgens zijn per email, whatsapp of telefonisch afspraken gemaakt met hulpvragers, waarbij steeds is afgestemd hoe zij geïnterviewd wilden worden: face-to-face, telefonisch of via beeldbellen.

De interviews duurden gemiddeld een uur. De geïnterviewden ontvingen na afloop als dank een cadeaukaart ter waarde van 25 euro.

### **Inhoud van het interview**

Het interview is gehouden aan de hand van een topiclist waarin de respondent gevraagd werd om voor elke stap in het traject over zijn of haar ervaringen te vertellen. Onderwerpen die onder andere aan bod kwamen waren: hoe de hulpvrager in contact was gekomen met de schuldhulpverlening, in hoeverre duidelijk was hoe de hulp eruit zou zien, welke hulp de hulpvrager heeft gekregen, wat wel en niet goed ging, de snelheid van het traject en eventuele behoefte aan nazorg.

## **B1.6 Dossieronderzoek**

Om een goed beeld te krijgen van wat er in de uitvoering van de schuldhulpverlening precies gebeurt, is bij 7 gemeenten het dossieronderzoek uitgevoerd.

### **Selectie gemeenten**

Er zijn 10 gemeenten geselecteerd die gevraagd zijn mee te werken aan het dossieronderzoek. Bij de selectie van gemeenten is rekening gehouden met de gemeentegrootte en de organisatievorm van de schuldhulpverlening. Alleen gemeenten die nog niet op een andere manier betrokken waren bij dit onderzoek zijn geselecteerd. Uiteindelijk hebben 7 gemeenten (en hun eventuele uitvoerder) meegewerkt:

1. Hoeksche Waard
2. Best (Lumens Werkt)
3. Tilburg
4. Utrecht
5. Geertruidenberg
6. Harlingen (Kredietbank Nederland)
7. Zwolle

### **Selectie van dossiers**

De schuldhulpverleners van de 7 gemeenten is gevraagd om een aantal dossiers van hulpvragers te selecteren aan de hand van de volgende criteria:

- Dossiers van hulpvragers die het traject al voor een groot deel hebben doorlopen of waarvan het traject inmiddels is afgesloten, zodat een zo groot mogelijk deel van het proces in beeld kan worden gebracht.
- Enkele dossiers van hulpvragers bij wie het traject voortijdig is gestopt, bijvoorbeeld omdat de hulpvrager afzag van verdere hulp of omdat de hulp is stopgezet vanwege het niet nakomen van afspraken. Deze dossiers zijn meegenomen om ook zicht te krijgen op factoren die maken dat een schuldhulpverleningstraject niet slaagt.
- Enkele dossiers van ondernemers die in een schuldhulpverleningstraject zitten of zaten.

### **Inhoud checklist**

Met schuldhulpverleners zijn in deze 7 gemeenten afspraken gemaakt om dossiers door te spreken. Soms waren het schuldhulpverleners die het hele traject doorliepen met de hulpvrager, en soms schuldhulpverleners die alleen een onderdeel uitvoerden (bijvoorbeeld van aanmelding tot en met stabilisatie, of alleen het tot stand brengen van de schuldregeling).

De dossiers werden besproken aan de hand van een checklist waarbij de onderzoeker de vragen stelde en de schuldhulpverlener in het digitale dossier het gegeven opzocht. De schuldhulpverlener is nadrukkelijk gevraagd om geen namen te noemen om de privacy van de hulpvragers te waarborgen.

Elk dossier is in detail doorgenomen vanaf de aanmelding (of het eventuele vroegsignaal) tot eventuele afsluiting. Alle stappen zijn doorgesproken waarbij is stilgestaan bij de achtergrondkenmerken van de hulpvrager, de keuzes die zijn gemaakt, de doorlooptijden en de opbrengsten van de hulpverlening.

Onderwerpen in de checklist zijn:

- De omvang van de schulden bij de start van het traject en de wijze waarop de schulden zijn ontstaan
- Datums van de aanmelding, de intake, het besluit en de start van het oplossen van de schulden
- Inhoud van de intake: onderwerpen die zijn besproken, aandacht voor problematiek op andere leefgebieden, aandacht voor het doenvermogen van de hulpvrager
- De begeleiding van de hulpvrager: budgetcoaching en budgetbeheer, beschermingsbewind
- Flankerende hulp van bijvoorbeeld maatschappelijk werk, ggz, verslavingszorg
- De wijze waarop de schulden (geprobeerd) zijn op te lossen: schuldbemiddeling, saneringskrediet, herfinanciering of betalingsregeling
- Gebruik van instrumenten als een dwangakkoord en moratorium en eventuele begeleiding naar Wsnp
- Behaalde resultaten, zoals vermindering van achterliggende problematiek, betere balans tussen inkomsten en uitgaven en meer financiële kennis en vaardigheden

Op deze wijze zijn in totaal 63 trajecten in kaart gebracht. In onderstaande tabellen zijn enkele kenmerken van de trajecten op een rij gezet.

**Tabel 7** In welke fase zat de hulpvrager/het dossier?

Fase	n
(Voorlopig) uitgevallen	13
Intakefase	10
Stabilisatiefase	11
Schuldregeling	24
Traject helemaal afgesloten	5
Totaal	63

**Tabel 8** Samenstelling van het huishouden

Huishoudensamenstelling	n
Alleenstaand	28
Alleenstaand met kinderen	11
Onbekend	1
Samenwonend met kinderen	14
Samenwonend zonder kinderen	2
Woont bij ouder(s)	6
Totaal	63

**Tabel 9** Leeftijd van de hulpvrager

Leeftijdscategorie	n
Tot 30 jaar	11
30-40 jaar	17
40-50 jaar	15
Ouder dan 50 jaar	17
Onbekend	3
Totaal	63



**Tabel 10** Omvang schuldenpakket

Schuldbedrag	n
Tot € 10.000	16
€ 10.000 tot € 20.000	12
€ 20.000 tot € 50.000	13
€ 50.000 tot € 100.000	7
Meer dan € 100.000 schuld	6
Onbekend	9
Totaal	63

## B1.7 Klankbordgroep

Voor de inhoudelijke begeleiding van het onderzoek is een klankbordgroep geformeerd. Deze bestond uit verschillende branchepartijen (VNG, Divosa, NVVK), twee gemeentelijke professionals (een beleidsadviseur en een teamleider) en de beleidsdirectie Participatie en Decentrale Voorzieningen (PDV) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De klankbordgroep had als functie om vanuit inhoudelijke kennis van het veld mee te denken over de uitwerking van de onderzoeksinstrumenten en de duiding van de resultaten. De klankbordgroep had een raadgevende rol.

De klankbordgroep is vier keer bij elkaar gekomen, waarbij het volgende besproken is:

1. Het plan van aanpak voor het onderzoek
2. De conceptversies van de enquêtes onder respectievelijk gemeenten en hulpvragers
3. De uitkomsten van de enquête onder gemeenten en het dossieronderzoek
4. De uitkomsten van het rapport

Bij bespreking van de uitkomsten werd aan de leden gevraagd of ze deze herkennen, wat mogelijke verklaringen zijn voor de uitkomsten en hoe de uitkomsten zich verhouden tot uitkomsten van ander onderzoek.

# Bijlage 2 Het uitvoeringsproces van de schuldhulpverlening

In deze bijlage wordt een uitgebreide beschrijving gegeven van het uitvoeringsproces van de schuldhulpverlening en de verschillende onderdelen waaruit dit proces bestaat. Voor deze beschrijving is gebruik gemaakt van de wettekst, onderzoeksrapporten, handreikingen en leidraden van de VNG en met name ook de modules van de NVVK waarin de onderdelen van de schuldhulpverlening zijn beschreven.

## B2.1 Wettelijk kader

Gemeenten zijn verplicht om inwoners te helpen die kampen met (dreigende) problematische schulden. De Wgs is een kaderwet, wat inhoudt dat gemeenten zelf kunnen bepalen hoe zij de schuldhulpverlening inrichten. Het werkproces zoals beschreven in deze bijlage is een veralgemenisering en niet op alle gemeenten van toepassing. Gemeenten zijn wel gebonden aan enkele wettelijke randvoorwaarden. Deze voorwaarden hebben betrekking op het beleidsplan dat zij moeten opstellen en op de inrichting van het traject van schuldhulpverlening.

### **Beleidsplan**

Iedere gemeente moet volgens de Wgs beschikken over een beleidsplan schuldhulpverlening. Dit plan moet telkens voor een periode van ten hoogste vier jaar door de gemeenteraad worden vastgesteld. Het plan moet voorzien in een integrale aanpak, wat inhoudt dat er in de hulpverlening aandacht moet zijn voor achterliggende problemen en dat problemen in samenhang moeten worden opgepakt. Ook moet erin zijn beschreven hoe de gemeente samenwerkt met veelvoorkomende schuldeisers, in ieder geval met woningverhuurders, zorgverzekeraars, en water- en energiebedrijven. Daarnaast moet er in het plan aandacht zijn voor preventie, oftewel hoe de gemeente wil voorkomen dat inwoners door problemen in de schulden komen. Verder moet een gemeente beschrijven welke maatregelen zij neemt om de kwaliteit van de hulpverlening te borgen en welke resultaten zij wenst te behalen. Ten slotte is bepaald dat de gemeente in het plan moet aangeven hoe zij de schuldhulpverlening aan gezinnen met kinderen vormgeeft.

### **Traject van schuldhulpverlening**

In de Wgs zijn verder voorwaarden gesteld aan het schuldhulpverleningstraject. Zo is de gemeente gebonden aan een aantal termijnen. Hier wordt in de onderstaande paragrafen meer over verteld.

## B2.2 Vroegsignalering

Vroegsignalering is het in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld krijgen van inwoners met financiële problemen en hen hulp aanbieden. Het doel hiervan is voorkomen dat betalingsachterstanden oplopen en leiden tot problematische schulden (NVVK, 2022b). Sinds 1 januari 2021 zijn gemeenten en de zogeheten 'vaste lasten partners' op basis van het Besluit wettelijke schuldhulpverlening verplicht om samen te werken omtrent vroegsignalering. Gemeenten kunnen daarbij gebruik maken van het landelijke convenant vroegsignalering. Daarin zijn termijnen bepaald waarbinnen een signaal doorgegeven moet worden (ongeveer tussen 1 en 3 maanden na de vervaldatum van de factuur).

### **Ontvangst van signalen door vaste lasten partners**

De term vaste lasten partners omvat zorgverzekeraars, energieleveranciers, drinkwaterbedrijven en woningverhuurders. In geval van een betalingsachterstand zijn deze vaste lasten partners verplicht om eerst zelf een 'sociale incasso' uit te voeren.

Dit betekent dat zij (minimaal) een schriftelijke herinnering hebben gestuurd, een poging hebben gedaan om in contact te komen met de betreffende persoon om in gesprek te gaan over het oplossen en voorkomen van een betalingsachterstand, gewezen hebben op de mogelijkheid van schuldhulpverlening en hebben

aangeboden om gegevens door te geven aan de schuldhulpverlening (NVVK, 2022b). Indien de betalingsachterstand blijft bestaan, zijn de vaste lasten partners verplicht om hierover een signaal door te geven aan de gemeente, tenzij de inwoner expliciet aangeeft dat hij/zij dit niet wil. Gemiddeld ontvingen gemeenten in 2022 40,5 signalen per 1000 inwoners. Van deze signalen was 45% afkomstig van zorgverzekeraars

### **Opvolging van signalen**

Na ontvangst van het signaal, controleert de gemeente de kwaliteit ervan (bijvoorbeeld of er sprake is van een opvallend laag bedrag of een vermoeden van onvoldoende invulling van sociale incasso). Ook wordt de inschrijving van de inwoner in de Basisregistratie Personen (BRP) gecheckt en wordt gekeken of de inwoner al bekend is bij de schuldhulpverlening (NVVK, 2022b). Gemiddeld worden 8 van de 10 signalen opgevolgd (Divosa, 2023a). Als een signaal niet wordt opgepakt, koppelt de gemeente dit terug aan de betreffende vaste lasten partner. Het opvolgen van het signaal moet binnen 4 weken na ontvangst gebeuren. Dit betekent dat de gemeente de inwoner moet hebben benaderd en - bij acceptatie van hulp - een eerste gesprek moet hebben gevoerd (NVVK, 2022b).

Een uitzondering op deze regel betreft bedreigende situaties, zoals een gedwongen woningontruiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of de opzegging of ontbinding van de zorgverzekering. Als er sprake is van een bedreigende situatie moet het eerste gesprek binnen 3 werkdagen plaatsvinden. In dit geval is feitelijk geen sprake van een vroegsignaal dat via een digitaal meldpunt wordt gedaan.

### **Wijze van opvolging**

Gemeenten zijn vrij om te bepalen op welke wijze zij vroegsignalen opvolgen. Van de ruim 200 gemeenten die deelnemen aan de Monitor Vroegsignalering (Divosa, 2023a) maakt het merendeel gebruik van huisbezoeken en telefonisch contact leggen (95%). Verder worden brieven (87%), e-mails (84%), whatsapp- en sms-berichten (58%) en kaarten (44%) verstuurd. De keuze hoe een signaal wordt opgevolgd, gebeurt meestal op basis van een inschatting van de urgentie. Vaak wordt bekeken of er meerdere of opeenvolgende betalingsachterstanden zijn, en ook de hoogte van de betalingsachterstand is hiervoor relevant. Het type vaste lasten partner waarvan het signaal afkomstig is, de leeftijd en de samenstelling van het huishouden (de aanwezigheid van minderjarige kinderen) spelen minder vaak een rol bij de keuze voor het type opvolging (Divosa, 2023a).

### **Aanbieden van hulp**

In 2022 slaagden gemeenten er bij 18% van de signalen in om contact te leggen met de inwoner. Huisbezoeken en telefonische contactpogingen bleken het meest succesvol: ongeveer 40% van de huisbezoeken en telefonische pogingen resulteerden in het bereiken van de inwoner. In 2022 maakte gemiddeld 39% van de bereikte inwoners, daadwerkelijk gebruik van de aangeboden hulp. Dit is 8% van alle signalen (Divosa, 2023a).

Indien de inwoner open staat voor hulp, analyseert de schuldhulpverlener de situatie van de inwoner en bepaalt welke vorm van ondersteuning hier het beste bij past. Er zijn twee routes:

1. Een **quick fix** waarbij binnen 28 dagen een oplossing wordt gevonden voor het (financiële) probleem. Dit kan gaan om informatie en advies, hulp bij de administratie, hulp bij het aanvragen van toeslagen en budgetcoaching.
2. Een **plan van aanpak** (niet te verwarren met het plan van aanpak voor een schuldtraject, zoals in de volgende paragraaf beschreven wordt) en **overdracht naar een vervolgtraject**. De hulpverlener die de vroegsignalering uitvoert draagt de inwoner warm over aan de contactpersoon van het vervolgtraject. Dit kan bijvoorbeeld via een driegesprek tussen de inwoner, de hulpverlener bij vroegsignalering en de nieuwe contactpersoon.

In 2022 was de hulp in 63% van de gevallen een quick fix, werd bij 31% de inwoner naar niet-financiële hulp geleid zoals maatschappelijk werk en werd bij de resterende 6% de inwoner naar financiële hulp geleid zoals schuldhulpverlening (Divosa, 2023).

Wanneer de inwoner de hulp heeft geaccepteerd, koppelt de gemeente dit terug aan de vaste lasten partner van wie het signaal afkomstig was. Deze vastenlastenpartner pauzeert het incassoproces gedurende 30 dagen, zodat er ruimte is om het vervolgtraject vorm te geven.

Met vroegsignalering wordt een nieuwe doelgroep bereikt. De praktijk laat zien dat er slechts een beperkte overlap is tussen de inwoners die naar voren komen op basis van de signalen en inwoners die al bekend zijn bij de gemeente (VNG Realisatie, 2020).

## B2.3 Aanmelding en intake

Inwoners kunnen zelf ook een aanvraag doen voor ondersteuning bij (dreigende) schulden. Dit kan doorgaans persoonlijk, schriftelijk, digitaal en telefonisch. Veel gemeenten hebben sociale wijkteams als toegang voor de schuldhulpverlening. Vaak kan men ook bij maatschappelijk werk, welzijnsorganisaties of de balie bij het gemeentehuis terecht. Degene die de melding krijgt kan een schuldhulpverlener zijn, maar dat hoeft niet.

### **Eerste gesprek**

Na de aanmelding volgt een eerste gesprek met de inwoner (voorheen ook wel intakegesprek genoemd). Dit gesprek moet wettelijk binnen maximaal vier weken na de aanmelding plaatsvinden.<sup>25</sup> In het eerste gesprek wordt de hulpvraag vastgesteld. Ook is dit gesprek bedoeld om meer informatie te verzamelen die nodig is om te beslissen over de toelating tot schuldhulpverlening en om een globale aanpak te kiezen. Een uitkomst van dit gesprek kan zijn dat alleen advies nodig is of dat de inwoner toch afziet van hulp.

### **Bedreigende situatie**

Indien sprake is van een bedreigende situatie, moet dit gesprek binnen drie werkdagen plaatsvinden. In dit eerste gesprek wordt informatie verzameld over de crisis of bedreigende situatie en wordt de inwoner gevraagd om een machtiging te ondertekenen. Daarmee mag de schuldhulpverlener alle informatie inwinnen en maatregelen nemen die nodig zijn om de crisis af te wenden. Binnen 2 weken is de interventie afgerond. In het uiterste geval kan gebruik worden gemaakt van wettelijke mogelijkheden om de bedreigende situatie af te wenden zoals een moratorium of een voorlopige voorziening (NVVK, 2022f).

### **Toetsing/besluit en beschikking**

Na het eerste gesprek over de hulpvraag moet binnen maximaal 8 weken worden besloten of de inwoner voor schuldhulpverlening in aanmerking komt of niet. Het moment waarop de beschikking wordt gestuurd, verschilt sterk van gemeente tot gemeente (VNG Realisatie, 2020).

Gemeenten doen dit op verschillende manieren.

1. Meteen na het eerste gesprek: na de aanmelding toetst de gemeente globaal of een schuldentrajec mogelijk is. Vervolgens stuurt deze een toelatingsbeschikking (ook wel positieve beschikking genoemd) en een plan van aanpak op hoofdlijnen. Daarna volgt een uitgebreide intake waarin samen met de inwoner een integraal plan van aanpak wordt gemaakt<sup>26</sup>.
2. Na acceptatie van het plan van aanpak: de gemeente toetst of de inwoner in aanmerking komt voor schuldhulpverlening, maar stuurt nog geen beschikking. Eerst wordt een intake gedaan en wordt een plan van aanpak opgesteld dat wordt besproken met de inwoner. Na vaststelling van dit plan van aanpak, verstuurt de gemeente de toelatingsbeschikking, vergezeld van het plan van aanpak<sup>27</sup>.

In de Wgs en de Memorie van Toelichting daarop zijn enkele gronden op basis waarvan gemeenten inwoners de toegang tot de schuldhulpverlening kunnen weigeren beschreven. Dit zijn:

- Terugval: een inwoner die al eerder gebruik heeft gemaakt van schuldhulpverlening kan daar (voor een bepaalde periode) van uitgesloten worden.
- Fraude: een inwoner die strafrechtelijk is veroordeeld of een onherroepelijke bestuurlijke sanctie heeft

<sup>25</sup> In de NVVK-belofte is 10 dagen als termijn opgenomen.

<sup>26</sup> Het uitvoeringsproces zoals beschreven door de NVVK.

<sup>27</sup> Het uitvoeringsproces zoals beschreven door de VNG.

gekregen voor fraude bij een bestuursorgaan, kan (voor een bepaalde periode) worden uitgesloten van schuldhulpverlening.

- Geen inwonerschap: iemand, die volgens de Basisregistratie Personen (BRP), geen inwoner is van de gemeente, krijgt daar geen schuldhulpverlening. In bijzondere omstandigheden kan de gemeente toch schuldhulp aanbieden (NVVK, 2022a).

Daarnaast is een absolute uitsluitingsgrond in de Wgs opgenomen. Inwoners die geen verblijfsstatus hebben komen niet in aanmerking voor schuldhulpverlening. Verder kunnen gemeenten in hun beleidsplan aanvullende voorwaarden en/of weigeringsgronden opnemen. Bij de beoordeling van elke aanvraag moet de gemeente individueel afwegen of een weigeringsgrond wordt toegepast. Van categoriale afwijzing mag dus geen sprake zijn.

Als het besluit is genomen, moet de gemeente een toekennings- of afwijzingsbeschikking afgeven. Een afwijzende beschikking moet voorzien zijn van een motivatie. In geval van een afwijzing kan de gemeente kijken op welke andere manier de inwoner geholpen kan worden.

#### **Advies en informatie**

Soms blijkt in het eerste gesprek dat de financiële hulpvraag eenvoudig is op te lossen. Dan kan worden volstaan met het verstrekken van advies en informatie. Er kan bijvoorbeeld gekeken worden of er nog inkomensondersteunende regelingen zijn waar de hulpvrager gebruik van kan maken. Ook wordt gekeken of de hulpvrager in staat is om zelf zaken op te pakken of dat verdere ondersteuning nodig is. Dit kan iets buiten de schuldhulpverlening zijn, zoals hulp van een vrijwillige budgetcoach. Indien informatie en advies voldoende is of als de inwoner afziet van verdere hulpverlening, hoeft de gemeente geen beschikking te sturen.

#### **Raadplegen van gegevens**

Om de aanvraag te kunnen beoordelen en een plan van aanpak op te kunnen stellen is informatie nodig over de inwoner en diens financiële situatie. Tot voor kort gold een inlichtingenplicht voor inwoners: zij moesten deze informatie zelf aanleveren, al dan niet met hulp vanuit de gemeente. Omdat dit vaak tot problemen en uitval leidde, hielpen veel gemeenten, eventueel met inzet van vrijwilligers, inwoners bij het op orde brengen van hun administratie.

Sinds de invoering van het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening in 2021 geldt een verzamelplicht voor gemeenten en kunnen zij een aantal gegevens van inwoners inzien via Suwinet, bijvoorbeeld over openstaande schulden, het inkomen en bezit.

#### **Plan van aanpak**

In een plan van aanpak legt de schuldhulpverlener vast welke ondersteuning ingezet gaat worden en welke afspraken zijn gemaakt met de inwoner. Dit plan bespreekt de schuldhulpverlener met de inwoner en wordt meegestuurd met de beschikking. In het plan van aanpak staat in elk geval het volgende:

- De hulpvraag van de inwoner
- De voorgestelde ondersteuning
- Eventueel de organisatie(s) waarnaar is doorverwezen
- De hoogte van de beslagvrije voet voor de inwoner
- De voorwaarden voor schuldhulpverlening (bijvoorbeeld dat de inwoner geen nieuwe schulden mag maken)

Hoe breed gemeenten de intake en het plan van aanpak insteken varieert. Sommige gemeenten besteden enkel aandacht aan de financiële situatie van de inwoner. Anderen brengen (ook) andere leefgebieden in kaart, besteden aandacht aan de mogelijkheden en motivatie van de inwoner en bekijken welke eventuele flankerende hulp nodig is.

## B2.4 Stabilisatie

De stabilisatiefase is bedoeld om de inkomsten en uitgaven van de inwoner in evenwicht te brengen, zodat er rust komt en er geen nieuwe schulden ontstaan. Dit laatste is een voorwaarde om aan de slag te kunnen met het oplossen van de schulden. Bij inwoners wiens financiële situatie al stabiel is, zal deze fase kort duren.

Bij de start van de stabilisatiefase brengt de schuldhulpverlener de inkomsten en uitgaven van de inwoner in kaart. Als het nodig en mogelijk is, zetten de schuldhulpverlener en de inwoner in op het verhogen van het inkomen en/of het verlagen van de uitgaven.

In deze fase is budgetbeheer ook een optie. Een budgetbeheerder beheert het inkomen van de inwoner en betaalt hiervan de vaste lasten. Zo worden (nieuwe) betalingsachterstanden voorkomen. Verder stelt de schuldhulpverlener de schuldeisers in kennis over het opgestarte schuldentraject. Deze vraagt hen om hun incassomaatregelen gedurende maximaal acht maanden op te schorten, zodat de inwoner schuldenrust krijgt. Hiertoe zijn convenanten gesloten met enkele grote schuldeisers, zoals de Belastingdienst, CJIB en het CAK.

De duur van de stabilisatieperiode is niet wettelijk vastgelegd, maar de NVVK houdt hiervoor vier maanden aan (NVVK, 2021a). Indien nodig kan de stabilisatiefase éénmalig worden verlengd. Wanneer de inwoner niet of onvoldoende meewerkt om de situatie te stabiliseren of er sprake is van schulden door fraude, kan de schuldhulpverlener besluiten tot stopzetting van de schuldhulpverlening.

## B2.5 Oplossen van de schulden

### **Opvragen saldi en berekenen afloscapaciteit**

Als de situatie stabiel is, gaat de schuldhulpverlener aan de slag met het oplossen van de schulden (ook wel 'schuldberegeling' genoemd). Allereerst schrijft de schuldhulpverlener de schuldeisers aan om de actuele saldi van de openstaande vorderingen op te vragen. Deze saldi zet de schuldhulpverlener in een overzicht, waarna de inwoner deze controleert. Daarna maakt de schuldhulpverlener een berekening van de afloscapaciteit van de inwoner. Deze is gelijk aan het inkomen min een 'vrij te laten bedrag' (VTLB) waarmee de inwoner in diens levensonderhoud kan voorzien (NVVK, 2022c).

### **Verschillende regelingen**

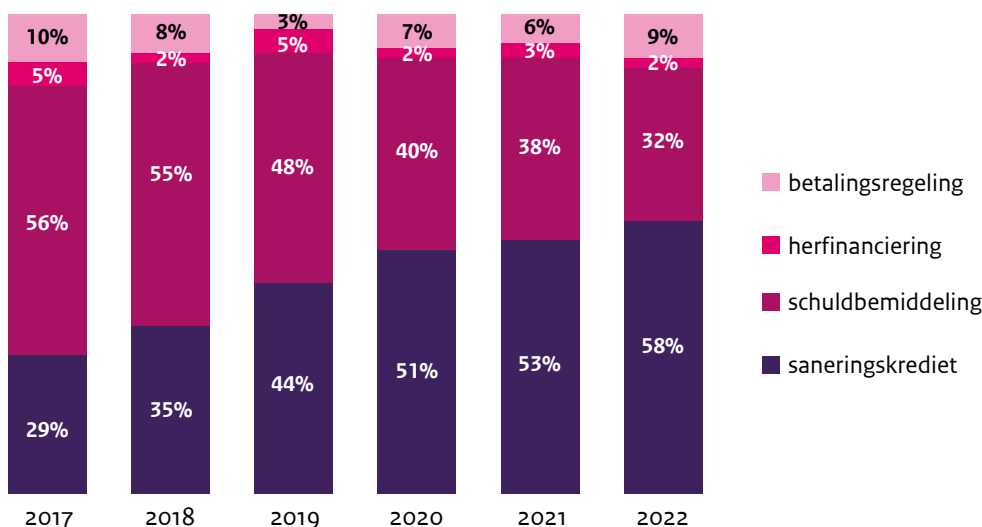
Vervolgens bekijkt de schuldhulpverlener wat de best passende oplossing is. De keuze voor een oplossing hangt af van de afloscapaciteit, omstandigheden en het toekomstperspectief van de inwoner. Er zijn vier soorten regelingen:

- **Betalingsregeling:** De inwoner betaalt de schuldeisers het volledige verschuldigde bedrag terug in een looptijd van 36 tot maximaal 60 maanden.
- **Herfinanciering:** De inwoner krijgt een krediet bij een kredietverstrekker of privé-financierder, waarmee alle schulden volledig worden afgelost. De inwoner heeft vervolgens nog maar één schuld en lost deze af gedurende maximaal 60 maanden.
- **Schuldbemiddeling:** De inwoner lost de schulden gedurende 18 maanden (voorheen 36 maanden) zoveel mogelijk af. De schuldeisers schelden het resterende bedrag kwijt. Schuldeisers ontvangen vooraf een prognose van het percentage van de openstaande schuld dat ze naar verwachting zullen ontvangen. Afhankelijk van veranderingen in het inkomen (en daarmee de afloscapaciteit) kan het te ontvangen bedrag hoger of lager uitpakken. Periodiek voert de schuldhulpverlener hercontroles uit, om te controleren of de inwoner de aflossingscapaciteit volledig heeft ingebracht.
- **Saneringskrediet:** De schuldenlast wordt in één keer afgekocht met een krediet van de gemeente of kredietbank. Het krediet is gelijk aan de afloscapaciteit van de inwoner over 18 maanden (voorheen 36 maanden). Dit bedrag wordt verdeeld over de schuldeisers. Voor het resterende schuldbedrag verlenen zij finale kwijting. De inwoner heeft nog maar één schuld en betaalt het saneringskrediet

terug gedurende maximaal 36 maanden<sup>28</sup>. Veranderingen in het inkomen naderhand hebben geen invloed op de hoogte van de schuld of de afbetaling daarvan. De gemeente draagt het financiële risico dat de inwoner het krediet niet volledig aflost.

In figuur 57 is te zien in welke mate NVVK-leden de verschillende oplossingen in de afgelopen jaren hebben ingezet. Wat opvalt is dat het aandeel saneringskredieten is gestegen en het aandeel schuldbemiddeling is gedaald. Verder is het totaal aantal regelingen dat is bereikt, afgenomen.

**Figuur 57** Gebruik van verschillende soorten regelingen door NVVK-leden, 2017-2022



Bron: NVVK-jaarverslagen 2018 - 2022.

#### **Overeenkomst met inwoner**

Met de inwoner wordt een schuldregelingsovereenkomst afgesloten. Daarin staan de rechten en plichten van zowel de schuldhulpverlener als de inwoner, bijvoorbeeld dat de inwoner volledige en juiste opgave heeft gedaan van de inkomsten, uitgaven, bezittingen en schulden en tijdens de looptijd van de overeenkomst geen nieuwe schulden maakt.

#### **Voorstel voor schuldeisers**

De schuldhulpverlener doet de schuldeisers een voorstel voor een oplossing van de schulden. Daarvoor is een akkoord van alle schuldeisers nodig. Met veel grote schuldeisers is afgesproken dat zij bij voorbaat akkoord gaan, op basis van een NVVK-convenant of Collectief Schuldregelen.

Binnen 120 dagen na ondertekening van de overeenkomst met de inwoner, moet een schuldregeling tot stand zijn gebracht. Deze termijn is niet wettelijk vastgelegd maar is een richtlijn van de NVVK. In de praktijk duurt het opzetten van een schuldregeling vaak langer.

#### **Dwangakkoord of Wsnp**

Indien één van de schuldeisers niet akkoord gaat met het voorstel van de schuldhulpverlener, kan een verzoek gedaan worden bij de rechter voor een dwangakkoord. Met een dwangakkoord kan de rechtbank een schuldeiser dwingen in te stemmen met het voorstel. Als dit geen soelaas biedt, kan de inwoner worden doorgeleid naar het wettelijk traject (Wsnp).

<sup>28</sup> De termijn voor zowel de Wsnp als de Msnp is per 1 juli 2023 gehalveerd naar 18 maanden.

## B2.6 Integrale hulp

De hiervoor beschreven onderdelen van de schuldhulpverlening werken, min of meer volgtijdelijk toe naar het vinden van een adequate oplossing voor de schulden. Schuldhulpverlening omvat echter meer dan alleen het oplossen van financiële problemen. Voor een structurele oplossing is het vaak nodig om de achterliggende oorzaken weg te nemen. De Memorie van Toelichting op de Wgs stelt dat gemeenten integrale schuldhulpverlening moeten bieden, waarbij aandacht is voor omstandigheden die verband (kunnen) houden met de financiële problemen van een inwoner (MvT Wgs, 2012). De wetgever verwijst daarbij naar zaken zoals psychosociale factoren, relatieproblemen, de woonsituatie, de gezondheid, verslaving of gezinssituatie. Hiervoor kunnen uitvoerders van de schuldhulpverlening contact onderhouden met anderen, zowel binnen de gemeente (inkomensvoorzieningen, participatie, welzijn en zorg), maar ook daarbuiten met hulpverlenende instanties (maatschappelijk werk, verslavingszorg of geestelijke gezondheidszorg) voor zover van belang voor de schuldenproblematiek (Inspectie SZW, 2019).

## B2.7 Financiële begeleiding

Verschillende vormen van begeleiding en coaching kunnen worden ingezet bij het (leren) budgetteren en de administratie.

### **Duurzame Financiële Dienstverlening**

Soms lukt het niet om de financiële situatie stabiel te krijgen of is het oplossen van de schulden nog niet mogelijk, bijvoorbeeld vanwege multiproblematiek of de afwikkeling van een onderneming. In die gevallen kan in plaats van of als vervolg op de stabilisatiefase Duurzame Financiële Dienstverlening worden ingezet. Deze begeleiding lijkt op stabilisatie, maar kent geen maximale duur (NVVK, 2022d). Op een later moment, als de knelpunten zijn opgelost, kan alsnog worden overgegaan tot het oplossen van de schulden.

### **Versterken financiële vaardigheden**

Voorwaarden voor een structurele oplossing van de schulden zijn goede administratieve en financiële vaardigheden en financieel gezond gedrag bij de inwoner. Hoewel de Wgs niet expliciet voorschrijft dat gemeenten op dit terrein activiteiten ontplooiën, zetten veel gemeenten hier wel op in (ISZW, 2019). Dit kan een onderdeel zijn van de stabilisatie- of de schuldregelfase, of via inzet van specifieke activiteiten. Hierbij kan aan het volgende worden gedacht:

- Zoals eerder beschreven wordt bij de inzet van **budgetbeheer** het inkomen van de inwoner beheerd, zodat geen (verdere) betalingsachterstanden ontstaan. Onderdeel van budgetbeheer is dat men toe werkt naar financiële zelfstandigheid zodat het budgetbeheer afgebouwd kan worden (NVVK, 2021b).
- Ook is er het instrument **budgetcoaching**. Dat is erop gericht om inwoners financiële kennis en vaardigheden bij te brengen om hun geldzaken zelfstandig te regelen. Dit omvat onder andere het geven van tips om geld te besparen, het ordenen en bijhouden van de (financiële) administratie en het instellen van automatische betaalopdrachten (NVVK, 2021c).
- **Bewindvoering** is een instrument dat los staat van de schuldhulpverlening, maar wel relevant is om in dit verband te noemen. Dit is een maatregel die de rechter kan inzetten om geldzaken te laten beheren van personen die hier door verkwistend gedrag (beschermingsbewind) of schulden (schuldbewind) niet zelf toe in staat zijn. Bewindvoering kan worden aangevraagd door de rechthebbende zelf of door een familielid. Bewindvoering toont sterke gelijkenis met budgetbeheer, maar kent een andere juridische basis (Burgerlijk Wetboek Boek 1). Sinds 1 januari 2021 mogen gemeenten, drie maanden nadat schuldbewind is ingesteld, de rechter adviseren over de wenselijkheid van het continueren van het schuldbewind of de inzet van alternatieve (lichtere) vormen van ondersteuning vanuit de gemeente.

## B2.8 Nazorg

Nazorg is het blijven ondersteunen van inwoners na een schuldhulpverleningstraject om hun zelfredzaamheid te bevorderen en nieuwe schulden te voorkomen (NVVK, 2022e). De Wgs beschouwt nazorg als een onderdeel van de schuldhulpverlening (Memorie van Toelichting Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening 2021). Activiteiten op het gebied van nazorg, inclusief de frequentie en duur ervan, dienen ook vastgelegd te worden in het plan van aanpak voor het schuldentraject. De NVVK hanteert voor de nazorg een termijn van 12 maanden na het afbetalen van een schuld. In geval van



een saneringskrediet wordt bekeken welke nazorg nodig is. Een optie is om 2 jaar na het verstrekken van het saneringskrediet contact op te nemen met de inwoner.

**Nazorg kan onder andere bestaan uit:**

- Contact houden met de inwoner om te vragen hoe het gaat met de financiën en administratie, en of de inkomsten en uitgaven nog in evenwicht zijn
- Het bieden van een vaste contactpersoon waar de inwoner terecht kan met (hulp)vragen over financiën, administratie of bij levensgebeurtenissen
- Het laten doorlopen van een ondersteuningsinstrument zoals budgetbeheer en bewindvoering
- Het bieden van of wijzen op budgetcoaching en cursussen

In veel gevallen worden deze activiteiten al tijdens het schuldhulpverleningstraject ingezet en gaat het om een voortzetting van deze activiteiten.

## B2.9 Schuldhulpverlening voor ondernemers

De Wgs schrijft voor dat gemeenten ook schuldhulpverlening moeten bieden aan ondernemers met financiële problemen. Dit geldt voor ondernemers die als natuurlijk persoon aansprakelijk zijn voor de schulden uit hun onderneming (hierna: ondernemers).<sup>29</sup> Hoewel deze groep op basis van de Wgs al sinds 2012 toegang tot de schuldhulpverlening had, wekte de Memorie van toelichting ten onrechte de indruk dat ze geen hulp zouden kunnen krijgen. Daarom is in het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening van 2021 nader geëxpliciteerd dat ook ondernemers toegang moeten hebben tot schuldhulpverlening.

De Wgs bevat geen specifieke bepalingen of voorschriften over hoe de schuldhulpverlening voor ondernemers (SHVO) vorm moet krijgen, anders dan de algemene bepalingen die op elke inwoner met financiële problemen van toepassing zijn.

Het uitvoeringsproces van de schuldhulpverlening voor ondernemers is op hoofdlijnen hetzelfde als dat van de schuldhulpverlening voor particulieren. De verschillen die er zijn, worden hieronder toegelicht. Hierbij is gebruik gemaakt van de module van de NVVK over de SHVO (NVVK, 2022g), de handreiking 'Geldzaken en ondernemers' van de VNG (VNG, 2022) en de werkwijzer 'Ondernemers met schulden' van Schouders Eronder (Schouders Eronder, 2020).

**Intakefase: ook analyse van de zakelijke situatie**

Naast de privégegevens moeten ook de zakelijke gegevens geanalyseerd worden. Dit omvat zaken zoals bedrijfsgegevens (personeel, bedrijfsvorm, partners), financiën (jaarrekeningen, boekhouding), voorraden, schulden, verplichtingen en contracten. Dit is andersoortige informatie dan bij de schuldhulpverlening voor particulieren. Om de SHVO te kunnen uitvoeren moeten schuldhulpverleners dus over specifieke kennis en vaardigheden beschikken.

**Andere bedreigende situaties**

Bij ondernemers kunnen zich dezelfde bedreigende situaties voordoen als bij particulieren, zoals dreigende woningontruiming. Daarnaast kunnen voor ondernemers ook de volgende situaties als bedreigend worden aangemerkt:

- De dreiging van een faillissement
- Beslaglegging op goederen die van belang zijn voor het voortbestaan van de onderneming
- Een dreigende opzegging van het bankkrediet

Een ander verschil in de aanpak van bedreigende situaties die de NVVK hanteert, is dat gemeenten voor het uitvoeren van de interventie 4 weken de tijd hebben, in plaats van de 2 weken die voor particulieren gelden.

---

<sup>29</sup> Ondernemers die als natuurlijk persoon aansprakelijk zijn, zijn eigenaar van een éénmanszaak, mede-eigenaar van een vennootschap onder firma (vof), behorend vennoot in een commanditaire vennootschap of een directeur-groootaandeelhouder. Andere ondernemingsvormen zoals een B.V. zijn rechtspersonen en daarmee uitgesloten van gemeentelijke schuldhulpverlening.

### **Stabilisatie: op orde brengen van zakelijke administratie**

Ondernemers met schulden hebben geregeld hun zakelijke administratie niet op orde (VNG, 2022). Voorbeelden hiervan zijn achterstallige aangiftes van inkomens- en omzetbelasting of een incomplete boekhouding. Ook kan het zijn dat zakelijke en privé-geldstromen door elkaar lopen. In de stabilisatie-fase kan het daarom nodig zijn om een vrijwilligersorganisatie of externe partij te betrekken om de zakelijke administratie op orde te brengen.

### **Andere soorten financiële begeleiding**

Naast budgetbeheer, budgetcoaching en beschermingsbewind worden in de begeleiding van ondernemers soms andere, aanvullende instrumenten ingezet. Denk aan hulp van een boekhouder of accountant voor fiscale ondersteuning en het op orde krijgen van de administratie, of hulp van een bedrijfsadviseur of -coach om de onderneming (meer) winstgevend te maken.

### **Verschillende categorieën schulden**

De schuldhulpverlener moet in kaart brengen welke schulden helemaal afgelost moeten worden en welke schulden (deels) gesaneerd kunnen worden. Samengevat zijn er 5 categorieën schulden:

1. Schulden die in de schuldregeling afgekocht kunnen worden.
2. Schulden die volledig afgelost moeten worden, omdat dat nodig is voor het voortbestaan van de onderneming.
3. Schulden met specifieke eisen aan de aflossing, bijvoorbeeld door bedongen zekerheden.
4. Schulden die buiten de schuldregeling vallen, zoals leasecontracten.
5. Vordering op grond van artikel 29 lid 7 OB. Deze vordering ontstaat als de ondernemer een factuur, waarvoor al belasting in aftrek is gebracht, niet helemaal gaat betalen door sanering.

### **Relatie tot Bbz**

Als een ondernemer geen of onvoldoende inkomen heeft om in zijn levensonderhoud te voorzien, kan deze financiering vanuit het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) aanvragen. Het kan gaan om een tijdelijke aanvulling op het inkomen gedurende 12 maanden of om een bedrijfskrediet dat gebruikt kan worden voor het herfinancieren of saneren van de schulden (Bbz-krediet). De beslistermijn voor een Bbz-aanvraag is 13 weken, die eventueel verlengd kan worden met nog eens 13 weken.

### **Beoordeling levensvatbaarheid onderneming**

Voorwaarde voor een Bbz-uitkering, bedrijfskrediet en andere oplossingen van schulden, is dat de onderneming levensvatbaar is. Hiermee wordt bedoeld dat de ondernemer op korte termijn, met de inkomsten uit de onderneming in diens levensonderhoud kan voorzien. Daarbij moet ook sprake zijn van continuïteit van de onderneming. De levensvatbaarheid wordt bepaald door een bedrijfskundig adviseur, boekhouder, accountant of de schuldhulpverlener. Als de onderneming niet levensvatbaar blijkt te zijn, kan de gemeente de ondernemer begeleiden in heroriëntatie en beëindiging van het bedrijf. Daarbij is ook ondersteuning vanuit het Bbz mogelijk.

### **Andere oplossingen voor de schulden**

Schuldregelingen voor ondernemers zijn complexer dan die voor particulieren, zo stelt de NVVK. Het gaat vaak om grotere bedragen, meer schuldeisers en de bovengenoemde categorieën schulden. De termijn die de NVVK voorschrijft voor het schuldregelingsproces is bij ondernemers dan ook iets langer dan bij particulieren, namelijk 180 dagen in plaats van 120 dagen.

Naast helpen bij het treffen van betalingsregelingen zijn er de volgende oplossingen, die op sommige aspecten iets afwijken van de oplossingen voor particulieren, zoals beschreven in paragraaf B2.5:

- **Herfinanciering:** Met een Bbz-krediet worden de schulden volledig afgelost. De ondernemer lost gedurende 3 tot maximaal 5 jaar het Bbz-krediet af.
- **Schuldbemiddeling,** ook wel spaarsanering genoemd (VNG, 2022): Net als bij schuldbemiddeling bij particulieren, wordt een overeenkomst afgesloten met de schuldeisers en lost de ondernemer de schulden gedurende 36 maanden zoveel mogelijk af. Het resterende bedrag scheldende schuldeisers kwijt. Een verschil met de schuldbemiddeling bij particulieren is dat er rekening moet worden gehouden met een eventueel te verwachten schuld van categorie 5. Verder worden er, vergeleken met

schuldbemiddeling bij particulieren, wat vaker hercontroles verricht: bij een ondernemer zonder personeel minstens ieder jaar. Als het inkomen sterk wisselt wordt vaker gecontroleerd. Een ondernemer met personeel wordt elk kwartaal gecontroleerd.

- **Saneringskrediet** (ook wel bedrijfssaneringskrediet genoemd): Indien de onderneming levensvatbaar is maar onvoldoende afloscapaciteit heeft voor herfinanciering, kan een saneringskrediet een oplossing bieden. De ondernemer koopt een deel van de schuldenlast in één keer af met een krediet van een kredietverstrekker, de gemeente (Bbz-krediet) of een derde (bijvoorbeeld een familielid). Het resterende bedrag schelden de schuldeisers kwijt, uitgezonderd de categorie 2-schulden die volledig worden betaald en de categorie 4-schulden die buiten de regeling blijven. De ondernemer betaalt vervolgens het krediet af.

#### ***Dwangakkoord of Wsnp***

Indien met de schuldeisers geen overeenstemming wordt bereikt over een sanering of schuldbemiddeling, dan kan er net als bij particulieren, een verzoek voor een dwangakkoord worden ingediend bij de rechtbank. Als alternatief kan worden bekeken of de ondernemer in aanmerking komt voor een wettelijke schuldregeling (Wsnp). In de meeste gevallen moeten ondernemers stoppen met hun onderneming. Als de ondernemer met de onderneming een inkomen genereert dat aanzienlijk hoger is dan een salaris uit een arbeidscontract en er weinig risico's zijn, is het wel mogelijk dat deze de onderneming kan voortzetten.

# Bijlage 3 Lessen uit eerder onderzoek

In deze bijlage worden de uitkomsten beschreven van onderzoek dat in de afgelopen jaren is gedaan naar de werking en doeltreffendheid van de schuldhulpverlening. Deze uitkomsten zijn beschreven aan de hand van de stappen in het uitvoeringsproces.

## B3.1 Vroegsignalering

### **Capaciteitsgebrek staat effectieve opvolging in de weg**

Gemeenten moeten samenwerken met zogeheten ‘vaste lasten partners’ om inwoners met betalingsachterstanden te signaleren en hen te informeren over hulp. Over de effecten van deze vroegsignalering is nog weinig bekend (Regioplan, 2022). Wel biedt de Monitor Vroegsignalering (Divosa, 2023a) inzicht in hoe gemeenten deze taak invullen. Daaruit komt naar voren dat gemeenten veel verschillende contactvormen gebruiken bij het benaderen van inwoners en dat er in 2022 meer verschillende contactvormen werden gebruikt dan in 2021. Ook is de inzet van huisbezoeken toegenomen. De wijze waarop gemeenten contact zoeken met inwoners waarover signalen zijn binnengekomen, blijkt afhankelijk te zijn van de beschikbare capaciteit. Deze capaciteit is dikwijls een knelpunt: zo gaf in 2022 18% van de gemeenten aan weinig capaciteit te hebben. 13% zei te weinig capaciteit te hebben om de signalen op de door hen gewenste wijze te kunnen opvolgen (Divosa, 2023a). De VNG voorzag in 2020 dat het aan capaciteit en middelen zou ontbreken om de vroegsignalen op te volgen (VNG Realisatie, 2020) en meer recent signaleert de Nationale ombudsman dit probleem eveneens (Nationale ombudsman, 2024). Dit capaciteitsgebrek doet zich met name voor als gemeenten signalen telefonisch of met een huisbezoek willen opvolgen, wat in de praktijk het meest effectief is (Divosa, 2022b). Gemeenten gaan met dit capaciteitsgebrek om door criteria te hanteren bij de opvolging bij signalen, bijvoorbeeld door prioriteit te geven aan meervoudige of terugkerende signalen of door te kijken naar de hoogte van het bedrag.

### **Kwart meldingen resulteert in contact met inwoner**

Het lukt lang niet altijd om contact te krijgen met de inwoner waarover één of meer signalen zijn binnengekomen. In 2021 kregen gemeenten gemiddeld bij 17% van de meldingen contact met de inwoner. Dit betekent dat de inwoner reageerde op de brief, e-mail of bijvoorbeeld de deur opendeed bij een huisbezoek (Divosa, 2022b). In 2022 lukte het gemeenten bij gemiddeld bij 25% van de meldingen om contact te leggen (Divosa, 2023a). Huisbezoeken en telefonische contactpogingen leiden vaker tot contact met een inwoner (37% respectievelijk 38%) dan e-mails (10%). Hierbij moet worden opgemerkt dat gemeenten vaak verschillende contactpogingen combineren. Zo sturen zij bijvoorbeeld vaak eerst een brief voordat ze een huisbezoek afleggen (Divosa, 2023a).

### **Wisselende geluiden over ervaringen inwoners met vroegsignalering**

Van alle meldingen mondt 8% uit in acceptatie van het hulpaanbod (Divosa, 2023a). In 2021 is gemeenten in een enquête gevraagd hoe inwoners reageren op contactpogingen. De helft van de gemeenten gaf aan wisselende reacties te krijgen. Een derde ontving vooral positieve reacties. Inwoners die negatief reageerden op een contactpoging, zeiden het ongewenste bemoeienis te vinden, hadden vragen over privacy of gegevensverstrekking of vonden de aangeboden hulp niet proportioneel gezien de betalingsachterstand (Divosa, 2022a). Tegelijkertijd ziet de Nationale ombudsman een overwegend positieve houding bij inwoners ten aanzien van vroegsignalering, evenals een beperkt aantal klachten hierover (Nationale ombudsman, 2024).

### **Beperkte mogelijkheden vroegsignaleren bij ondernemers**

De vroegsignaleringstaak is ook van toepassing op ondernemers. Omdat ondernemers vaak lang wachten met het vragen om hulp, kan vroegsignalering voor deze groep een groot verschil maken

(Muzus & Divosa, 2018). Omdat het adres waar de onderneming gevestigd is echter niet altijd het huisadres van de zelfstandige is, zijn de mogelijkheden beperkter (Nationale ombudsman, 2022). Sommige gemeenten proberen ondernemers met betalingsproblemen actief in kaart te brengen, bijvoorbeeld door contact op te nemen met aanvragers van de regeling Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (Nationale ombudsman, 2022). Een andere oplossing is afspraken maken met de Belastingdienst, banken en boekhouders. Zij zouden ondernemers met betalingsproblemen die bij hen in beeld zijn, kunnen doorverwijzen naar de schuldhulpverlening (Schouder Eronder, 2020).

## B3.2 Aanmelding en intake

### **Groot deel van huishoudens met schulden is niet in beeld bij hulpverlening**

Inwoners met (problematische) schulden vragen niet vanzelfsprekend om hulp. Als ze hulp zoeken komen ze vaak niet of niet direct op de goede plek terecht. Van de huishoudens met geregistreerde problematische schulden op 1 januari 2018 is 14% in beeld bij de hulpverlening. Voor 1 op de 10 huishoudens met problematische schulden gaat het specifiek om schuldhulpverlening (CBS, 2020). De belangrijkste redenen waarom inwoners niet zoeken naar hulp zijn dat ze zelf hun problemen willen oplossen, moeite hebben erover te praten, wantrouwen, schaamte en niet op de hoogte zijn van de beschikbare hulp (Regioplan, 2022) (Purpose, 2023). Hierdoor melden inwoners zich vaak laat voor hulp. In 37% van de gevallen duurt het zelfs langer dan 5 jaar voordat zij hulp zoeken (Purpose, 2023).

### **Moeite met het vinden van de juiste hulp**

Als inwoners wel om hulp vragen, duurt het vaak lang voordat ze bij de juiste ondersteuner zijn. Inwoners hebben doorgaans niet het overzicht welke hulp er allemaal is en wat zij specifiek nodig hebben. Uit recent klantbelevingsonderzoek van de NVVK blijkt dat 8% van de ondervraagde hulpvragers niet wist waar ze zich moesten melden voor financiële hulp en dat 9% moeite had met het aanmelden (BMC, 2023). Men komt meestal niet meteen op de juiste plek terecht en wordt vaak eerst een paar keer doorverwezen (Regioplan, 2022). Dit heeft mogelijk te maken met het ontbreken van de benodigde kennis bij wijkteams, die in een deel van de gemeenten de toegang tot de schuldhulpverlening vormen (Berenschot, 2019).

Om de toegankelijkheid te vergroten is sinds september 2020 een landelijk telefoonnummer ingesteld dat mensen met schulden kunnen bellen. Online voorziet de Nederlandse schuldhulproute (NSR) in een routekaart om mensen naar de juiste voorzieningen te leiden (Regioplan, 2022).

### **Geen zicht op afhaken bij aanmelding**

Er is weinig zicht op de aantallen hulpvragen en intakegesprekken die niet resulteren in een hulptraject. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman (2018) bleek bijvoorbeeld dat door de manier waarop sommige gemeenten registreren er geen zicht is op welke en hoeveel mensen na het eerste contact niets meer van zich laten horen en om welke reden. Vrijwel alle gemeenten in dit onderzoek registreerden het contact pas vanaf het moment waarop mensen werden uitgenodigd voor of verschenen op het eerste gesprek. Hierdoor ontbreekt goed zicht op de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening (Berenschot, 2019) (Nationale ombudsman, 2018).

### **Veel uitval na aanmelding**

De cijfers die er wel zijn, laten zien dat er veel uitval is vlak na de aanmelding. Bij de tien gemeenten die meededen aan het onderzoek van de Nationale ombudsman (2018), viel tussen aanmelding en intakegesprek 30% tot 50% van de mensen uit (Nationale ombudsman, 2018). Cijfers van de NVVK laten een groot verschil zien tussen het aantal personen dat zich jaarlijks aanmeldt met een hulpvraag en het aantal personen waarvoor jaarlijks een oplossing wordt gevonden (zoals schuldbemiddeling, een saneringskrediet en betalingsregelingen) (NVVK, 2022h).

### **Toelatingseisen belemmeren toegang schuldhulpverlening**

Gemeenten mogen geen groepen inwoners 'categoriaal' uitsluiten, maar kunnen bepalen op basis van welke individuele omstandigheden personen geweigerd kunnen worden. In alle gevallen moeten zij individueel toetsen of een weigeringsgrond kan worden toegepast (Wgs 2021).

Deze toelatingseisen werpen drempels op en maken de schuldhulpverlening minder toegankelijk (Regioplan, 2022). Zo blijkt uit onderzoek van de Nationale ombudsman dat fraudeschulden regelmatig een belemmering zijn om schuldhulpverlening te ontvangen. Formeel is het mogelijk om bij een fraudeschuld met een socialezekerheidsuitkering van een gemeente, UWV of SVB gebruik te maken van een minnelijk traject, maar in de praktijk lukt dit vaak niet. De schuldhulpverlening kan in deze gevallen een dwangakkoord aanvragen maar doet dat lang niet altijd, waardoor de schuldsituatie langer dan nodig blijft voortbestaan (Nationale ombudsman, 2020). Verder moeten zzp'ers vaak eerst hun bedrijf stopzetten om in aanmerking te komen voor schuldhulpverlening en/of de administratieve verplichtingen (winst- en verliesrekening en de belastingaangiften) hebben afgewikkeld (Nationale ombudsman, 2020).

#### **Gebrekkige toeleiding naar Wsnp**

Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman (2020) komt naar voren dat, als het niet lukt om een minnelijke regeling te treffen met de schuldeisers, de doorverwijzing en toeleiding naar de wettelijke schuldsanering nogal eens te wensen overlaten (Nationale ombudsman, 2020). Geregeld duurt het te lang voordat gemeenten hun hulpvragers doorgeleiden naar de Wsnp (Regioplan, 2022) (Inspectie SZW, 2020). Verder is de Wsnp-aanvraag in de meeste situaties te ingewikkeld om deze door de hulpvrager zelf te laten doen. Begeleiding hierbij ontbreekt echter regelmatig. Ook is er niet altijd een warme overdracht (Regioplan, 2022) (Inspectie SZW, 2020) (Nationale ombudsman, 2020).

#### **Terugkeer in schuldhulpverlening soms lastig**

Uit eerder onderzoek van de Inspectie SZW (nu Arbeidsinspectie) blijkt dat sommige gemeenten een wachttijd van 10 jaar aanhouden voordat iemand opnieuw in aanmerking komt voor een minnelijk traject. Andere gemeenten hanteren een kortere wachttijd, zodat ze bij een terugval na afloop van de regeling eerder opnieuw ondersteuning kunnen bieden en erger kunnen voorkomen (Inspectie SZW, 2020).

#### **Te weinig rekening gehouden met doenvermogen hulpvragers**

Een ander knelpunt dat in meerdere onderzoeken naar voren komt, is dat inwoners overvraagd worden. Gemeenten gaan vaak uit van een (te) hoge zelfredzaamheid bij inwoners die aankloppen voor hulp (Berenschot, 2019) (Nationale ombudsman, 2020). Een deel van de inwoners voldoet hier niet aan. Daarnaast geldt dat veel mensen met schulden gebukt gaan onder stress, in de 'overlevingsmodus' zitten, vooral aan de korte termijn denken en een beperkt doenvermogen hebben. Dit kan bijdragen aan het ontstaan van nieuwe schulden en dit kan ook het proces van de schuldhulpverlening belemmeren. Bijvoorbeeld omdat het aanleveren van documenten niet lukt. Hierdoor worden sommige hulpaanvragen afgewezen of haken mensen zelf vroegtijdig af (Nationale ombudsman, 2016). Deze inwoners hebben niet alleen begeleiding nodig bij het aanvragen van schuldhulp, maar ook tijdens het schuldhulptraject. Als de juiste hulp ontbreekt, gaat het vaak mis (Nationale ombudsman, 2020).

De wijziging van de Wgs, die op 1 januari 2021 in werking is getreden, heeft als doel om onder andere dit knelpunt in de toegang te verhelpen. De inlichtingenplicht van de inwoner is namelijk omgezet in een verzamelplicht voor gemeenten. De schuldhulpverlener kan de informatie over bijvoorbeeld de inkomsten, het vermogen en de schulden inzien in het digitale systeem Suwinet-inkijk. Zo zouden inwoners minder informatie aan hoeven te leveren. Uit onderzoek van de VNG blijkt echter dat de Suwinet-inkijk nog niet goed is ingericht en dat gemeenten hierdoor alsnog hulpvragers moeten vragen om gegevens aan te leveren (VNG Realisatie, 2020). Ook uit het klantbelevingsonderzoek dat de NVVK recentelijk heeft uitgevoerd, blijkt dat hulpvragers nog vaak zelf gegevens moeten aanleveren: minder dan de helft van de ruim duizend hulpvragers hoefde *geen* persoonlijke papieren mee te nemen naar het intakegesprek (BMC, 2023).

## **B3.3 Stabilisatie**

#### **Veel uitval in stabilisatiefase**

Uit onderzoek van Purpose (2023) blijkt dat slechts 24% van de inwoners binnen 1 jaar een oplossing heeft in de vorm van een regeling en dat gemiddeld 15% stopt met de schuldhulp tussen de intake en de oplossing. Redenen hiervoor zijn dat ze niet willen of kunnen voldoen aan de voorwaarden (22%), het

hulpaanbod niet accepteren (18%) of zelf een oplossing vinden (11%). De meeste uitval vindt plaats bij of direct na de intake en bij het in beeld brengen van de schulden (Purpose, 2023). Uit onderzoek van de Nationale ombudsman (2016) bleek dat hulpvragers soms onrealistische verwachtingen hebben van de schuldhulpverlening, bijvoorbeeld dat ze binnen drie jaar een schone lei hebben of dat het eigenaarschap helemaal bij de gemeente ligt. Ook vallen hulpvragers soms uit omdat ze moeite hebben om te snijden in de uitgaven (bijvoorbeeld het wegdoen van een auto of huisdier) of door veranderingen in de persoonlijke situatie (zoals een scheiding) (Nationale ombudsman, 2016).

#### ***De stabilisatiefase duurt vaak lang***

Hulpvragers klagen regelmatig over lange doorlooptijden. Ze vinden het lang duren voordat alle stukken rond zijn en de gemeente een hulptraject opstart (Nationale ombudsman, 2016).

Uit het onderzoek van Regioplan en de Hogeschool Utrecht (2022) blijkt dat de stabilisatiefase vaak veel tijd kost omdat eerst problemen moeten worden opgelost, bijvoorbeeld de afronding van een echtscheiding of de aangiften van een aantal jaren inkomstenbelasting (Regioplan, 2022). Soms voldoen hulpvragers niet aan de gestelde voorwaarden. Ze zijn dan bijvoorbeeld niet meteen bereid om concessies te doen om hun financiële positie te verbeteren. Ook het verminderde doenvermogen kan er in deze fase voor zorgen dat hulpvragers niet de gevraagde handelingen verrichten (Inspectie SZW, 2020).

Daarnaast spelen de schuldeisers geregeld een rol. Zij reageren niet altijd tijdig op verzoeken tot opgave van de openstaande saldi van de hulpvrager. Dit gebeurt bij een kwart van de gevallen en vaker door overheidsschuldeisers dan private partijen (Bureau Bartels, 2020).

#### ***Hulpvragers missen communicatie over de voortgang***

In onderzoek van Purpose (2023) gaven hulpvragers dikwijls aan dat ze meer communicatie over de voortgang van de stabilisatie willen (Purpose, 2023). Ook uit het onderzoek van BMC (2023) komt dit naar voren als een verbeterpunt: 13% van de hulpvragers vindt dat ze niet goed op de hoogte worden gehouden van de planning van de hulpverlening (BMC, 2023).

#### ***Incassoprocedures worden niet altijd stopgezet***

Het komt regelmatig voor dat schuldeisers nog incassomaatregelen nemen terwijl schuldhulpverleners proberen een minnelijke schuldregeling te treffen (Bureau Bartels, 2020). Schulden bevrozen en incassoprocedures stopzetten gebeurt vaak pas wanneer duidelijk is dat iemand in aanmerking komt voor een schuldregeling of saneringskrediet (Inspectie SZW, 2020). Met het breed moratorium kunnen gemeenten bij de rechter onder bepaalde voorwaarden een verzoek indienen om schuldeisers tijdelijk (maximaal 6 maanden) te laten stoppen met incasseren (een afkoelingsperiode). Uit een recente evaluatie blijkt echter dat dit instrument nauwelijks door gemeenten wordt toegepast (Bureau Bartels, 2023).

#### ***Hulp onvoldoende afgestemd op hulpvrager***

Uit diverse onderzoeken blijkt dat de inrichting van de schuldhulpverlening en de elementen daarin (zoals ontzorgen, activeren en het versterken van de financiële zelfredzaamheid) niet altijd worden afgestemd op het type hulpvrager (Inspectie SZW, 2020) (Purpose & Schouders eronder, 2020). In het onderzoek van Purpose (2020) kwamen drie typen schuldhulpverleningsmodellen naar voren: 1) het financiële model waarin andere partijen binnen de gemeente eerst de problematiek behandelen en daarna de schuldhulpverlener in actie komt om de hulpvrager snel schuldenvrij te maken; 2) het parallelmodel waarbij ketenpartners parallel aan de schuldhulpverlening hulp verlenen en onderling samenwerken; en 3) het leefgebiedenmodel waarbij de schuldhulpverlener de problematiek in kaart brengt, deels zelf behandelt en coacht. Een aanbeveling op basis van dit onderzoek is om hulpvragers te segmenteren en verschillende behandelroutes aan te bieden.

Ook stress-sensitieve dienstverlening wordt nog niet altijd ingezet. Behalve inzet om de schulden-  
druk te verlagen, kan hierbij gedacht worden aan het inbouwen van beloningen wanneer hulpvragers  
gewenst gedrag vertonen (Inspectie SZW, 2020). Gemeenten hebben weinig instrumenten en middelen  
om hulpvragers te bewegen om mee te werken met een minnelijk traject, anders dan dreigen met het  
stopzetten van de hulpverlening (Berenschot, 2019).

Jongeren hebben doorgaans een lagere schuld en minder achterliggende problemen. Wel vallen ze vaker uit tijdens het schuldhulptraject, mogelijk omdat ze moeilijk afscheid kunnen nemen van hun levensstijl. De ervaring laat zien dat gerichte coaching en de inzet van saneringskredieten (zodat ze minder stukken hoeven aan te leveren) uitval onder jongeren kan voorkomen (Purpose & HvA, 2022).

#### **Tevredenheid over bejegening, niet over bereikbaarheid en deskundigheid**

Over de benadering van de schuldhulpverlener (luisteren, helpen, begrip tonen, vertrouwen) zijn hulpvragers over het algemeen tevreden (Purpose, 2023) (BMC, 2023).

Voor de bereikbaarheid van de schuldhulpverlener geldt dit niet. In 2020 constateerde de Nationale ombudsman dat schuldhulpverleners vaak slecht bereikbaar zijn. Dit leidt dikwijls tot stressvolle situaties voor de hulpvragers, bijvoorbeeld als schuldeisers dreigen met beslaglegging (Nationale ombudsman, 2020).

Een ander knelpunt dat de Nationale ombudsman in 2020 constateert is dat het soms ontbreekt aan deskundigheid bij schuldhulpverleners. Dit kan er onder andere toe leiden dat verzoeken tot toelating tot het minnelijk traject al op voorhand en op onjuiste gronden afgeraden of afgewezen worden (Nationale ombudsman, 2020).

## B3.4 Oplossen van de schulden

#### **Schuldeisers gaan niet altijd direct akkoord**

Gemiddeld gaat ruim 80% van de schuldeisers akkoord met een eerste voorstel. Na een eventuele tweede poging gaat ongeveer 90% akkoord. Banken en hypotheekverstrekkers, webshops en schuldeisers in de privésfeer weigeren in meer dan de helft van de gevallen een eerste voorstel. Redenen om een voorstel te weigeren zijn bijvoorbeeld onbekendheid met minnelijke regelingen, het ontbreken van een stabiele situatie bij de hulpvrager of een fraudevordering bij een overheidsschuldeiser die wettelijk niet kan worden kwijtgescholden (Bureau Bartels, 2020). Ook kunnen schuldeisers eisen stellen (zoals een minimum aflosbedrag) die niet verenigbaar zijn met de aflossingscapaciteit van de hulpvrager (Regioplan, 2022).

#### **Toename in gebruik saneringskredieten**

In het verleden werd vooral schuldbemiddeling ingezet. De laatste jaren wordt meer gebruik gemaakt van saneringskredieten (figuur 57). In 2018 was 35% van de oplossingen een saneringskrediet, in 2022 was dit 58%. De inzet van schuldbemiddeling is juist gedaald van 55% in 2018 naar 32% in 2022 (NVVK, 2018) (NVVK, 2022h).

#### **Grotere kans op succes met saneringskrediet**

Het succespercentage van saneringskredieten is hoger (92%) dan dat van schuldbemiddelingen (75%) (Nationale ombudsman, 2020). Dit komt waarschijnlijk doordat saneringskredieten hulpvragers meer rust bieden doordat er minder administratief werk nodig is dan bij schuldbemiddeling en doordat de situatie meer overzichtelijk en zeker is (Purpose & HvA, 2022). De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2022) doet de aanbeveling om de inzet van saneringskredieten makkelijker te maken.

#### **Collectief schuldregelen lijkt bij te dragen aan snellere oplossingen**

Uit cijfers van de NVVK en Collectief Schuldregelen (Deloitte & SchuldenlabNL, 2020) blijkt dat collectief schuldregelen in 2020 bij een kwart van de schuldregelingen werd ingezet. Het zou bijdragen aan het sneller bereiken van een schuldregeling en het stimuleert de inzet van saneringskredieten. In plaats van dat de gemeente per hulpvrager met alle schuldeisers contact moet zoeken, vraagt deze elke twee weken middels een lijst de saldi op van de schulden voor de nieuwe hulpvragers die zich hebben gemeld. De schuldeiser laat dat in één keer voor die hele lijst weten. Vervolgens laat de schuldhulpverlener weten wat het resultaat van de schuldregeling is. Daar gaat de schuldeiser op voorhand mee akkoord. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving adviseert om het collectief schuldregelen te bevorderen (Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2022).



### **Behoeftte aan betere samenwerking tussen schuldhulpverleners en schuldeisers**

Schuldhulpverleners willen graag beter samenwerken met schuldeisers door via één contactpersoon te werken en een betere en snellere informatie-uitwisseling op te zetten. Ook schuldeisers hebben sterke behoefte aan betere communicatie met schuldhulpverleners (Purpose & HvA, 2022). Een minnelijk traject kan sneller tot stand komen als er een uniforme werkwijze is. Nu werken gemeenten met een veelvoud aan loketten, websites, portals en analoge systemen. Het schuldenknooppunt van de NVVK biedt hier mogelijk een oplossing voor (Bureau Bartels, 2020).

## **B3.5 Begeleiding bij administratie en geldzaken**

### **Begeleiding bij administratie en geldzaken is niet vanzelfsprekend**

Een ander knelpunt dat in diverse onderzoeken naar voren komt is dat begeleiding niet vanzelfsprekend is. Vaak krijgen hulpvragers weinig ondersteuning in het minnelijke traject (Nationale ombudsman, 2020). Ook de Arbeidsinspectie constateerde dat de extra ondersteuning die vooral de minder zelfredzame hulpvragers nodig hebben, in de praktijk niet altijd wordt geboden (Inspectie SZW, 2020). Dit terwijl de inzet van budgetbeheer en bewindvoering bij deze doelgroep ook op andere leefgebieden tot verbetering kan leiden (Purpose & HvA, 2022). Ook blijkt dat intensieve administratieve ondersteuning en budgetbeheer de stabilisatie kunnen versnellen (Purpose, 2023). Er is veel inzet van vrijwilligers waarbij een aandachtspunt is dat zij deskundig zijn en dat er niet te veel van hen verwacht wordt (Inspectie SZW, 2020).

In het klantonderzoek van BMC (2023) zegt 64% van de hulpvragers dat zij geholpen zijn bij hun gedrag om beter met geld om te gaan (BMC, 2023). Inzet van financiële training lijkt effectief te zijn in het leren omgaan met geld (Purpose, 2023).

## **B3.6 Integrale hulp**

### **Enkel focus op financiële problemen lijkt niet effectief**

Tal van onderzoeken wijzen op de samenhang tussen financiële problemen en andere problemen en op het risico van terugval als alleen de financiële problemen worden opgelost (Movisie, 2020; Madern, 2015). Een enkelvoudige focus op de aanpak van de financiële problemen wordt ook wel aangewezen als veroorzaker van vertraging in het oplossen van (problematische) schulden. De aanhoudende aanwezigheid van andere problemen kan ertoe leiden dat het hulpvragers niet lukt om de stappen te zetten die nodig zijn om een minnelijke of wettelijke schuldregeling met succes te doorlopen (Jungman, Wesdorp, & Madern, 2020) (Regioplan, 2022). De inzet van een brede intake en psychosociale hulp lijkt effectief bij het oplossen van problemen op andere leefgebieden (Purpose, 2023).

### **Integrale hulp ontbreekt vaak**

De hulpverlening is vaak niet integraal. Meestal wordt aan het begin van het traject (intake, vroeg-signalering) wel gekeken naar problemen op andere leefgebieden, maar gaandeweg het schuldhulpverleningstraject versmalt de focus. Doorgaans is er pas contact met andere afdelingen van de gemeente (bijvoorbeeld maatschappelijke ondersteuning of werk en inkomen) als de schuldhulpverlening stroef loopt of uitval dreigt. Ook is niet vastgelegd wat in de plannen van aanpak terug moet komen over de hulpverlening op andere leefgebieden (Inspectie SZW, 2020).

### **Uitbesteding lijkt integrale hulp te bemoeilijken**

Onderzoek van Berenschot (2019) concludeert dat een integrale aanpak moeilijker van de grond komt als de schuldhulpverlening (deels) is uitbesteed aan commerciële partijen. Doorgaans gebeurt de uitbesteding in strak afgebakende opdrachten waarbinnen een integrale aanpak moeilijk te realiseren is (Berenschot, 2019).

## B3.7 Nazorg

### **Nazorg ontbreekt vaak**

Diverse onderzoeken constateren dat het vaak ontbreekt aan nazorg, terwijl dat voor de doelgroep wel belangrijk is (Inspectie SZW, 2020) (Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2022). Met name bij de inzet van saneringskredieten ontbreekt vaak nazorg (Purpose & HvA, 2022). Vaak is deze ook niet uitgewerkt in de beleidsplannen van gemeenten (Berenschot, 2019) (Breuer & IntraVal, 2020).

### **Nazorg bestaat veelal uit één of enkele telefoongesprekken**

Uit het onderzoek dat Breuer & IntraVal (2020) in opdracht van de NVVK heeft uitgevoerd, blijkt dat de nazorg vooral 'vinger aan de pols' telefoontjes betreft. Gemeenten merken dat hulpvragers in deze telefoongesprekken vaak zeggen dat het goed gaat. Weinig hulpvragers geven aan dat het niet goed gaat. Verder lukt het niet altijd om hulpvragers te bereiken. Van de hulpvragers die de schuldhulpverleners wel aan de lijn krijgen, ervaren sommigen dit als controle. De gemeenten die aan dit onderzoek deelnamen, hebben de indruk dat nazorg vooral werkt bij hulpvragers die gemotiveerd zijn om uit de schulden te komen en te blijven en hulpvragers die tevreden zijn over de schuldhulpverlening (Breuer & IntraVal, 2020).

### **Idealiter start de nazorg tijdens het traject**

Nazorg is vrijwillig. Dit wordt soms als een knelpunt gezien (Breuer & IntraVal, 2020). Juist de hulpvragers die nazorg nodig hebben, besluiten bijvoorbeeld om direct na afloop van de regeling het budgetbeheer stop te zetten of maken onverstandige keuzes. Op basis van dit onderzoek wordt aanbevolen om al vroeg tijdens het traject (bijvoorbeeld 6 maanden voor het einde) 'uitstroombegeleiding' in te zetten die erop gericht is om de hulpvrager voor te bereiden op de periode na het traject en de daarbij horende verantwoordelijkheden. Een andere aanbeveling is om begeleiding op maat te leveren aangezien de behoeften kunnen verschillen en om te werken aan een vertrouwensband tussen schuldhulpverlener en hulpvrager. Zo zal de hulpvrager ook na afloop van het traject makkelijk contact opnemen als het niet goed gaat (Breuer & IntraVal, 2020).

### **Weinig inzicht in terugval**

Er zijn nauwelijks cijfers over personen die weer schuldhulp aanvragen na al eens een schuldhulpverleningstraject te hebben afgerond. Gemeenten houden hierover niet tot nauwelijks cijfers bij, blijkt uit onderzoek van Breuer en IntraVal (2020). Uit een ouder onderzoek van SEO uit 2015 onder 60 gemeenten bleek dat 9 tot 16% van de inwoners die een schuldhulpverleningstraject hadden doorlopen, vier jaar na het afronden een betalingsachterstand had bij een zorgverzekeraar. Ook bleek uit dit onderzoek dat budgetbeheer tijdens het traject terugval in schulden voorkomt (SEO, 2015).

## B3.8 Schuldhulpverlening voor ondernemers

### **Toegenomen aandacht voor schuldhulpverlening voor ondernemers**

Tot enkele jaren geleden boden veel gemeenten geen schuldhulpverlening aan ondernemers met een actieve onderneming (Nationale ombudsman, 2016) (Nationale ombudsman, 2018). In de Wgs (2010) was het hebben van een onderneming namelijk opgenomen als optionele weigeringsgrond. Gemeenten vonden het vaak te complex of ze boden het niet aan vanuit de gedachte dat ze vanuit het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz) voldoende ondersteuning boden aan ondernemers (Schouders Eronder, 2020). De schuldhulpverlening aan ondernemers werd ook bemoeilijkt doordat tot 2021 de Belastingdienst nooit akkoord ging met schuldregelingen voor ondernemers die door wilden gaan met ondernemen. Daardoor konden gemeenten weinig voor hen betekenen (Schouders Eronder, 2020). Sinds de wijziging van de Wgs in 2021 benadrukt de MvT dat ook ondernemers recht hebben op schuldhulpverlening.

### **Ondernemers worden slecht bereikt**

Een belangrijk knelpunt bij de schuldhulpverlening aan ondernemers is dat ondernemers met financiële problemen niet snel aankloppen bij de gemeente. Dit heeft meerdere oorzaken. Allereerst is het voor ondernemers niet altijd duidelijk dat ze voor deze hulp terecht kunnen bij de gemeente (VNG, 2022).

Ook zijn er vaak meerdere ingangen wat tot verwarring kan leiden. Zo hebben gemeenten dikwijls een Bbz-loket en een ondernemersloket en was er enkele jaren geleden ook de afdeling waar de coronasteun kon worden aangevraagd. Als ondernemers online zoeken naar hulp bij geldproblemen, komen ze vaak uit bij informatie van private aanbieders (Nationale Ombudsman, 2022). Dit versnipperd aanbod leidt tot onduidelijkheid (Tideman, 2023). Ook zaken als schaamte, trots, een negatief beeld van de gemeentelijke schuldhulpverlening en verwachtingen dat zij de onderneming moeten staken, de regie wordt overgenomen en zij van €50 per week moeten rondkomen, spelen een rol (VNG, 2022). Dit alles leidt ertoe dat ondernemers zich vaak betrekkelijk laat melden, later dan particulieren (VNG, 2022) (Schouders Eronder, 2020).

#### **Beperkte mogelijkheden voor vroegsignalering**

De werkwijzer van Schouders Eronder (2020) en de aanjager problematische schulden voor ondernemers (Tideman, 2023) benadrukken het belang van vroegsignalering bij ondernemers. De vroegsignalering kan onder andere verbeterd worden door deze uit te breiden met signalen over betalingsachterstanden van zelfstandige ondernemers door de Belastingdienst (Tideman, 2023). Ook kan gedacht worden aan afspraken met de Belastingdienst, banken, accountants en boekhouders over het doorverwijzen van ondernemers naar de schuldhulpverlening (Schouders Eronder, 2020).

#### **Boekhouding vormt vaak een struikelblok**

Uit onderzoek van de Nationale ombudsman (2022) blijkt dat veel gemeenten als voorwaarde hebben dat de boekhouding op orde moet zijn. Deze is bij veel ondernemers met schulden niet op orde. Dit is één van de grootste belemmeringen voor gemeenten om een schuldregeling voor ondernemers tot stand te brengen. Dan kan immers niet geverifieerd worden wat de bezittingen en schulden zijn en in hoeverre de onderneming levensvatbaar is. Sommige gemeenten bieden wel hulp bij het op orde brengen, eventueel bekostigd via de bijzondere bijstand. Er zijn ook gemeenten die deze hulp bieden en hiervoor kosten in rekening brengen bij de ondernemer (Nationale ombudsman, 2022). Ook zijn er private partijen die hierbij hulp bieden. Deze dienstverlening is echter niet landelijk geborgd (Tideman, 2023).

#### **Schuldhulpverlening voor ondernemers vergt specifieke expertise**

Schuldhulpverlening aan ondernemers vergt specifieke expertise, zowel financieel, juridisch als bedrijfs-economisch (Nationale ombudsman, 2022) (Schouders Eronder, 2020) (Tideman, 2023). Schulden van ondernemers zijn doorgaans complex, bijvoorbeeld door contracten voor personeel, bedrijfsruimte en leveranciers, beslag- en executieproblemen, een complexere boekhouding, de afwikkeling van belastingaangiften en gecompliceerde vorderingen (zoals buitenlandse leningen, hypotheekrecht of pandrecht). Schuldhulpverleners moeten deskundig zijn in bijvoorbeeld het interpreteren van jaarrekeningen en een bedrijfsboekhouding, moeten weten welke ondersteuningsmogelijkheden en regelingen er zijn voor ondernemers en moeten ook fiscale kennis hebben. Omdat niet elke gemeente deze deskundigheid in huis heeft, wordt de schuldhulpverlening voor ondernemers vaak uitbesteed (Schouders Eronder, 2020) of het is belegd bij één of twee medewerkers. Dat maakt de dienstverlening kwetsbaar (Nationale ombudsman, 2022).

#### **Weinig zicht op kwaliteit van schuldhulpverlening voor ondernemers**

Bij de uitbesteding aan externe partijen bestaat het risico dat er onvoldoende zicht is op de kwaliteit van de schuldhulpverlening (Nationale ombudsman, 2022) (Schouders Eronder, 2020). De Nationale ombudsman constateerde dat er wel regelmatig overleg plaatsvindt en dat er voortgangsrapportages zijn, maar dat een systeem voor het evalueren en monitoren van klanttevredenheid vaak ontbreekt. Ook ontbreekt het regelmatig aan deskundigheid bij gemeenten om de kwaliteit te kunnen beoordelen (Nationale ombudsman, 2022). Wat hierbij niet helpt is dat de werkprocessen voor schuldhulpverlening aan ondernemers vaak niet zijn gespecificeerd of vastgelegd in een beleidsplan (Nationale ombudsman, 2022).

#### **Samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen ontbreekt regelmatig**

Een ander aandachtspunt is de samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen. Ondernemers hebben namelijk vaak contact met verschillende afdelingen binnen de gemeente en/of ontvangen hulp vanuit verschillende gemeentelijke afdelingen (Schouders Eronder, 2020) (VNG, 2022) (VNG, 2022). Uit de verkenning die de VNG recentelijk uitvoerde, bleek dat in enkele gemeenten de Bbz en schuldhulpverlening

(en soms ook economische zaken, het zelfstandigenloket en de Participatiewet) in één organisatie, onder één dak of in één team zijn georganiseerd. Andere gemeenten werken op casusniveau samen en/of voeren gezamenlijk de intake uit vanuit Bbz en schuldhulpverlening. Echter, in 9 van de 51 gemeenten die aan deze verkenning meewerkten, was er nog nauwelijks of geen samenwerking (VNG, 2022). Daarnaast is er vaak weinig samenwerking tussen de gemeenten en andere (regionale) hulpaanbieders (Tideman, 2023).

#### ***Minder oplossingen voorhanden***

Ondernemers bereiken minder vaak het punt waarop een schuldregeling wordt getroffen dan particuliere hulpvragers (Purpose & HvA, 2022). Uitval bij ondernemers komt vaak doordat zij de financiële stukken en administratie niet kunnen leveren. Ook besluiten sommige ondernemers na de intake om zelf de schulden op te lossen. Een andere reden voor uitval is dat het lastig is om een prognose op te stellen voor de onderneming. Sommige ondernemers zijn het niet eens met het oordeel dat hun onderneming niet levensvatbaar is. Zij willen niet stoppen en gaan daarom niet verder met de schuldhulpverlening. Een andere belemmering die de VNG constateert is dat het beschikbare instrumentarium niet altijd voldoet voor de doelgroep ondernemers. Zo heeft het Bbz leeftijds- en inkomensbeperkingen en vereist een levensvatbaar bedrijf met stabiele inkomsten. Dit heeft als gevolg dat veel ondernemers er geen gebruik van (kunnen) maken (Tideman, 2023). Zonder de mogelijkheden van het Bbz is een schuldhulpverleningstraject lastig. Ook stelt de VNG dat de sociale saneringskredieten te laag zijn omdat ondernemers vaak hoge schulden hebben. Andere redenen zijn dat de Wsnp niet voldoende toegankelijk is voor ondernemers door de strenge criteria (vijf jaar te goeder trouw, alle fiscale schulden inzichtelijk, geen recidive binnen 10 jaar) en dat er veelal geen mogelijkheid is om het bedrijf te kunnen voortzetten (VNG, 2022).

## **B3.9 Kwaliteitssturing**

#### ***Grote verschillen in kwaliteit tussen gemeenten***

Berenschot concludeerde in 2019 dat er grote verschillen zijn in het beleid en de kwaliteit van de schuldhulpverlening door gemeenten. De Wgs stelt weinig inhoudelijke eisen waardoor gemeenten veel vrijheid hebben om de schuldhulpverlening in te vullen. Wettelijke sturing op kwaliteit ontbreekt (Berenschot, 2019).

#### ***Onvoldoende waarborgen voor sturen op kwaliteit***

De Wgs vereist dat in het beleidsplan voor schuldhulpverlening staat welke maatregelen worden genomen om de kwaliteit van de schuldhulpverlening te borgen. Gemeenten houden beperkt toezicht op de kwaliteit (Berenschot, 2019). Zo concludeert de Nationale ombudsman (2022) dat werkprocessen voor schuldhulpverlening aan ondernemers vaak niet zijn opgenomen in een beleidsplan (Nationale ombudsman, 2022). In 2020 constateerde de Arbeidsinspectie dat gemeenten niet eenduidig of onvolledig registreren. Daardoor hebben zij geen goed zicht op wie gebruik maken van de schuldhulpverlening en wat de resultaten hiervan zijn (Inspectie SZW, 2020).

#### ***Uitbesteding beperkt de mogelijkheden voor sturen op kwaliteit***

Veel gemeenten besteden de schuldhulpverlening (deels) uit. Dit geldt met name voor de latere fasen in het traject en voor de schuldhulpverlening aan ondernemers. Uitbesteding beperkt de mogelijkheden voor sturing. Vaak zijn de kwaliteitseisen zeer algemeen, wat het lastig maakt om goed toezicht te houden (Berenschot, 2019). Ook de Nationale ombudsman concludeert dat door uitbesteding van de schuldhulpverlening aan ondernemers, de verdeling van verantwoordelijkheden niet overal even helder is. De sturing op externe partijen kan beter. Wel is er regelmatig overleg en zijn er voortgangsrapportages, maar vaak ontbreekt een systeem voor het monitoren en evalueren van de klanttevredenheid. Als een externe partij de taken uitvoert, is een actieve toezichthoudende rol van de gemeente op de kwaliteit nodig (Nationale ombudsman, 2022).

## **B3.10 Aandachtspunten voor doeltreffendheid**

Zoals eerder vermeld is de Wgs een kaderwet die gemeenten, binnen bepaalde wettelijke vereisten, de ruimte biedt om zelf te bepalen hoe zij de schuldhulpverlening inrichten. Op basis van de wettelijke vereisten en de in deze bijlage beschreven lessen uit eerder onderzoek heeft de Arbeidsinspectie

een aantal aandachtspunten op een rij gezet die bijdragen aan een doeltreffende uitvoering van de schuldhulpverlening.

**1. *Met vroegsignalering krijgen inwoners met betalingsachterstanden hulp aangereikt voordat deze uitmonden in problematische schulden***

- Met vaste lasten partners zijn afspraken gemaakt over het doorgeven van signalen.
- De signalen zijn actueel, relevant en volledig.
- De signalen worden op een effectieve manier opgevolgd.

**2. *De schuldhulpverlening is breed toegankelijk***

- De schuldhulpverlening is breed toegankelijk en op voorhand worden geen groepen categoriaal uitgesloten.
- Er zijn zo min mogelijk drempels bij de aanmelding. Zo zijn de administratieve last en wachttijd bij aanmelding beperkt.

**3. *De schuldhulpverlening is integraal***

- Bij de schuldhulpverlening is aandacht voor de omstandigheden die mogelijk verband houden met financiële problemen.
- Eventuele oorzaken van schulden en eventuele omstandigheden die het oplossen van schulden in de weg staan, worden waar mogelijk weggenomen. Indien nodig krijgen hulpvragers begeleiding bij administratie- en geldzaken.
- De schuldhulpverlening is toegesneden op de individuele hulpvrager. Er is sprake van maatwerk.

**4. *Er wordt rekening gehouden met het doenvermogen van de hulpvrager***

- Het beroep op de hulpvrager is zo beperkt mogelijk. Bijvoorbeeld door waar mogelijk gebruik te maken van bestaande gegevens, het aanleveren van resterende gegevens zo eenvoudig mogelijk te maken en door eenvoudige formulieren en brieven te gebruiken.
- Ook wordt rekening gehouden met de stress die hulpvragers ervaren door hen bijvoorbeeld stapsgewijs opdrachten te geven en herinneringen te sturen.

**5. *Een oplossing komt zo snel mogelijk in zicht***

- De doorlooptijd is, binnen de mogelijkheden van de hulpvrager, zo kort mogelijk. Dit gaat om de periode tussen de start van de hulpverlening en het bereiken van een resultaat (dit kan behalve een schuldregeling ook een betalingsregeling of een adviesgesprek zijn). De oplossing voor de schulden komt snel in zicht.
- Hulpvragers worden op de hoogte gehouden van de voortgang van het traject.

**6. *Nazorg wordt geboden***

- Om het risico op nieuwe schulden te verkleinen, wordt hulpvragers nazorg aangeboden.
- De nazorg wordt vroeg in het traject geïntroduceerd als standaard onderdeel van het traject.

**7. *De gemeente heeft de regie en stuurt op kwaliteit***

- De gemeente heeft een beleidsplan schuldhulpverlening met daarin onder andere de doelen, gewenste resultaten en maatregelen om de kwaliteit te borgen.
- De gemeente monitort de resultaten van de schuldhulpverlening.
- Bij het aanbesteden van (onderdelen van) de schuldhulpverlening, ligt de prioriteit bij kwaliteit.
- Ook als de schuldhulpverlening (deels) extern is belegd, stuurt de gemeente actief op kwaliteit.

**8. *De schuldhulpverlening voor ondernemers is op orde***

- De schuldhulpverlening is toegankelijk voor zelfstandigen, ook als zij nog een actieve onderneming hebben.
- Indien nodig wordt hulp geboden bij het op orde brengen van de boekhouding.
- Er is een goede samenwerking tussen de uitvoering van het Bbz en de schuldhulpverlening.
- Er is voldoende expertise om ondernemers te helpen.
- Er zijn voldoende mogelijkheden voor het oplossen van de schulden van ondernemers.

# Bijlage 4 Bestuurlijke reactie



Nederlandse arbeidsinspectie  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid  
t.a.v. directeur Toezicht  
Postbus 90801  
2509 LV Den Haag

Datum  
16 april 2024  
Ons kenmerk  
  
Uw kenmerk  
2024-0000068223

Telefoon  
06-13926954

Bijlage(n)

## Onderwerp

Bestuurlijke reactie De weg naar een schone lei

Geachte mevrouw Korse-Noordbeek,

Hartelijk dank voor het toesturen van het rapport 'De weg naar een schone lei' over het onderzoek dat de Nederlandse Arbeidsinspectie afgelopen jaar heeft gedaan naar de uitvoering van de schuldhulpverlening bij gemeenten. Met deze brief reageren Divosa en VNG graag op de conclusies en reflecties in dit rapport.

We staan met elkaar voor de complexe uitdaging om bestaanszekerheid voor onze inwoners te borgen. Vroeg bij beginnende geldzorgen zijn, schulden klein houden, de manier van incasseren en adequate schuldhulpverlening gericht op een schuldenvrije toekomst waarin inkomenszekerheid geborgd is, kunnen hier een bijdrage aan leveren. In dit kader pleiten we ervoor om dit in het bredere perspectief van bestaanszekerheid te zien. De urgentie van schuldhulpverlening zien we terug in de media- en de vele onderzoeken. Gemeenten en schuldhulpverleners hebben de wens om preventie en schuldhulpverlening door te ontwikkelen en daarin gezamenlijk stappen te zetten. Dit kunnen gemeenten niet alleen, daarvoor hebben we de hele keten nodig.

## Algemeen

Uit het rapport spreekt in brede zin de behoefte aan meer en actuele cijfers die beter inzicht geven in – en differentiëren tussen – belangrijke indicatoren als doorstroom, uitstroom en uitval. Daarnaast wordt het belang onderstreept van eenduidige definities om de bevindingen goed te kunnen duiden. Dit kunnen we alleen maar onderschrijven. NVVK, CBS, Divosa en VNG zetten zich met het programma DDAS gezamenlijk in om scherpere definities en te maken, zodat de keten en gemeenten (individueel en gezamenlijk) een nog beter beeld krijgen van de uitvoering en

doeltreffendheid van schuldhulpverlening. Zo kunnen we de komende jaren onderbouwd verbeteringen inzetten en evalueren wat de effecten hiervan zijn.

Gemeenten zijn voor de financiering van schuldhulpverlening grotendeels afhankelijk van de middelen die het Rijk beschikbaar stelt. Daar komt bij dat een deel van de middelen incidenteel zijn en het voor gemeenten onzeker is of middelen opnieuw worden toegekend of doorlopen. Het is risicovol om op grond daarvan (structurele) investeringen te doen. Dit komt de doeltreffende en doelmatige inzet van middelen, mogelijk te weinig middelen als schuldhulpverlening wordt uitbesteed en dus de schuldhulpverlening niet ten goede.

### **Grootste risico's voor doeltreffende schuldhulpverlening**

De arbeidsinspectie stelt dat de grootste risico's voor de doeltreffendheid van schuldhulpverlening zijn dat 1) mensen met (dreigende) problematische schulden geen gebruik maken van de schuldhulpverlening en 2) dat mensen die zich wél melden geregeld uit het traject vallen voordat er een adequate oplossing is gevonden.

### ***Niet-gebruik vraagt om integrale aanpak***

Divosa en VNG delen de analyse dat het bereik van de inwoners met problematische schulden verder kan worden versterkt. Veel Nederlanders proberen dagelijks het hoofd te bieden aan een onhoudbare financiële situatie, waar ze niet of nauwelijks uitkomen. Dit heeft diverse gevolgen op vlak van gezondheid, huisvesting, veiligheid, gezin, werk. Inwoners kampen jaren met een schuldensituatie waarin de rol van de overheid en de mogelijke ervaring met hulpverlening de drempel naar de schuldhulp bemoeilijkt. De hele keten is nodig om de drempel te verlagen en het vertrouwen te vergroten. Graag trekken gemeenten hier samen met andere partijen in op.

### ***Basisdienstverlening Schuldhulpverlening om uitval te voorkomen***

Gemeenten hebben een rol te spelen in het voorkomen van uitval op het moment dat inwoners al hebben aangeklopt bij schuldhulpverlening. Ook in onze eigen cijfers zien we dat uitval zich vooral voordoet in de stabilisatiefase. Een fase van overzicht creëren, stabiliteit brengen in inkomsten en uitgaven, afspraken, schuldenrust, belangen van inwoner en schuldeiser behartigen. Dit is maatwerk. Vanwege de verschillen in persoon, situatie en context is het voor inwoners niet altijd duidelijk wat er precies gebeurt in deze fase en kan het ook lang duren voordat de situatie stabiel is. Dit zijn helaas momenten dat een traject voortijdig kan worden beëindigd. Deels zijn er factoren in het leven van de inwoner, waar de gemeente geen invloed op heeft. Deels kan uitval in deze fase beperkt worden door gemeenten goed te faciliteren. Dit kan door schuldhulpverleners sneller inzicht in schulden te laten krijgen en sneller tot regelingen met schuldeisers te kunnen komen (tweederde akkoord of een verplichte reactietermijn). Hierdoor komt er veel meer tijd vrij om in te zetten in begeleiding van de inwoner. Dit is onder andere de aanleiding geweest voor de Basisdienstverlening Schuldhulpverlening en helpt om vroegtijdige uitval te voorkomen en draagt bij aan een duurzame uitstroom naar een schuldenvrije toekomst.

### **Ondernemers**

Een herkenbaar beeld voor Divosa en VNG dat de Arbeidsinspectie schetst, is dat gemeenten de afgelopen jaren meer aandacht hebben besteed aan de schuldhulpverlening aan ondernemers. De geconstateerde knelpunten rondom expertise, bereik, afronden boekhouding en het ontbreken van een passend instrumentarium is een bevestiging van de conclusies van het onderzoek van de Aanjager Aanpak problematische schulden (2023) en de VNG- verkenning Ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen ([Schuldenproblematiek bij ondernemers voorkómen en](#)

[aanpakken | VNG](#)). VNG en Divosa constateren dat er voor een investerings- en kennisimpuls aanvullende structurele middelen van het Rijk nodig zijn omdat trajecten voor ondernemers gemiddeld complexer, duurder en tijdsintensiever zijn dan trajecten voor niet-ondernemers.

Graag zien we het ondersteuningsinstrumentarium voor ondernemers verder uitgebreid zodat voor een groter percentage ondernemers een oplossing kan worden geboden. Ook bij ondernemers zien we dat het risico op uitval groot is in de stabilisatiefase door het ontbreken van financiële gegevens of een afgeronde boekhouding. Het faciliteren van gemeenten met voldoende middelen en een passend instrumentarium is ook hier nodig om stappen te kunnen zetten.

### **Kosten en capaciteit**

De arbeidsinspectie stelt een vervolgonderzoek voor over de financiering van schuldhulpverlening. We weten momenteel onvoldoende wat schuldhulpverlening kost en hebben dus ook niet duidelijk inzichtelijk welke investering waar nodig is om welke doelen te bereiken. Door beter inzicht in de kosten, kan hier ook beter op worden gestuurd. Divosa en VNG stellen voor om dit mee te nemen in de evaluatie WGS.

Een ander risico dat Divosa en VNG zien is dat op het moment dat er extra taken of dienstverlening bij schuldhulpverlening komen, het onduidelijk is wat deze extra taken vragen aan investering (vooraf) en capaciteit om dit kwalitatief neer te zetten, zonder dat het afbreuk doet aan de kwaliteit van de bestaande dienstverlening. We pleiten daarom om niet meer toe te voegen, maar om juist te kijken waar er wat af kan en wat er geautomatiseerd en slimmer kan zodat de kwaliteit van dienstverlening de mogelijkheid krijgt om te bloeien.

De druk op de uitvoering is groot. Door veel extra taken die gemeenten moeten uitvoeren zonder extra personeel, komt de dienstverlening in de knel. We pleiten daarnaast ook voor een maatschappelijke kosten en baten analyse. Zo wordt inzichtelijk aan welke knoppen kan worden gedraaid en waar de baten van de investering vallen. Hierdoor creëren we ook inzicht en draagvlak voor het investeren in zaken als preventie en het voorkomen van schulden.

### **Kleine gemeenten**

De arbeidsinspectie is tot de conclusie gekomen dat kleine gemeenten minder vaak inzetten op klanttevredenheidsonderzoeken, saneringskredieten, kwaliteitssturing en ondersteuning aan ondernemers. Ook hebben ze minder vaak een actueel beleidsplan. Divosa en VNG geven graag wat kleur aan deze resultaten. Kleine gemeenten hebben een ander karakter, dat is juist hun kracht. Deze verschillen zijn goed te duiden en doen niets af aan de kwaliteit die zij bieden. In kleine gemeenten zien we vaak dat de caseload van het aantal mensen in schuldhulpverlening tussen de 2 en 20 inwoners betreft. De klanttevredenheid en sturing op kwaliteit wordt daardoor vaak praktisch en meer in samenhang met andere beleidsdomeinen ingericht. Dit wordt vervolgens vaak ook niet gegoten in verbeter- of beleidsplannen van specifiek schuldhulpverlening maar vaak binnen uitvoeringsafspraken in het brede sociaal domein gevat. Ook het feit dat er minder saneringskredieten worden verstrekt, betekent vaak niet dat er minder kwaliteit is. Vaak zorgt het vaker voorkomende persoonlijke contact in kleine gemeenten met inwoners en schuldeisers dat een saneringsbemiddeling meer voor de hand liggend is. De kleine gemeenten kennen vaak hun inwoners goed en kunnen veel integraler werken. Dit komt de kwaliteit ten goede. De keerzijde van kleine gemeenten kan zijn dat men elkaar onderling zo goed kent dat de drempel hoger kan zijn om hulp te vragen door bijvoorbeeld ondernemers.



### Tot slot

Divosa en VNG pleiten ervoor om de samenhang op te zoeken en de gemeentelijke schuldhulpverlening niet eenzijdig, apart en singulair te bekijken. Schuldhulpverlening is enerzijds onderdeel van een bredere dienstverlening die gemeenten aanbieden en anderzijds onderdeel van het bredere ketenperspectief van bestaanszekerheid. Hoe beter bestaanszekerheid is geregeld, hoe minder schuldhulpverlening nodig is. Schuldhulpverlening is het vangnet op het moment dat al het andere niet heeft geleid tot een schuldevrije toekomst of zelfs heeft bijgedragen aan de schuldsituatie. Dit kent zijn startpunt bij het garanderen van voldoende, voorspelbaar en zeker inkomen zodat mensen een buffer hebben en mee kunnen blijven doen.

Met vriendelijke groeten,

Erik Dannenberg



Divosa



Leonard Geluk



VNG



Deze publicatie is een uitgave van:

**Nederlandse Arbeidsinspectie**

Postbus 90801 | 2500 LV Den Haag  
t 0800 51 51

April 2024