



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Toegankelijkheid van schuldhulpverlening

Rapport

Colofon

Projectnaam	Toegankelijkheid van schuldhulpverlening
Datum	oktober 2016
Nummer	R16/13

Inhoud

Colofon—2

1 Samenvatting en conclusies—5

2 Inleiding—13

- 2.1 Aanleiding voor het onderzoek—13
- 2.2 Doel van het onderzoek en effectbereik—14
- 2.3 Hoofdvragen en deelvragen—14
- 2.4 Rapportindeling—15

3 Wettelijk kader en interpretatie door gemeenten in de praktijk—16

- 3.1 Inleiding—16
- 3.2 Wettelijk kader—16
- 3.3 Interpretatie van de wet door gemeenten in de praktijk—18

4 Het gemeentelijk beleid—22

- 4.1 Inleiding—22
- 4.2 Het vaststellen van beleid—22
- 4.3 Toelatingscriteria, weigerings- en uitsluitingsgronden—22
- 4.4 Beschikkingen—25
- 4.5 Doorverwijzen na afwijzing—25
- 4.6 Wachttijden—25

5 Het toegangsproces tot schuldhulpverlening—26

- 5.1 Inleiding—26
- 5.2 De melding—26
- 5.3 De intake en het vervolgtraject—33

6 Toekenningen, weigering en beschikkingen—37

- 6.1 Inleiding—37
- 6.2 De toepassing van selectiecriteria—37
- 6.3 Uitsluitings en weigeringsgronden—39
- 6.4 Beschikkingen—44

Bijlage I Methodologische verantwoording—50

Bijlage II De casestudies—52

1 Samenvatting en conclusies

Inleiding

Dit onderzoek naar de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening bij gemeenten is door de Inspectie SZW op verzoek van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) uitgevoerd. De behoefte van de Staatssecretaris aan een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk rondom toegang en weigering van schuldhulpverlening komt voort uit de resultaten van het evaluatieonderzoek van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)¹ en de kabinetsreactie daarop.

De bevindingen van de Inspectie zijn gebaseerd op een schriftelijke enquête onder 100 van de 390 gemeenten. Deze enquête is ingevuld door hoofden van de afdeling schuldhulpverlening of door senior medewerkers van deze afdeling.² De respons is voldoende representatief om landelijk geldende uitspraken te doen. Om meer diepte te krijgen in het onderzoek heeft de Inspectie bij zes gemeenten gesprekken gevoerd met - bij de uitvoering van schuldhulpverlening betrokken - medewerkers, zijn beleidsdocumenten bestudeerd en heeft er dossieronderzoek plaatsgevonden. Tevens heeft er een beleidsscreening plaatsgevonden van vijftien gemeenten. In dit rapport staan de resultaten weergegeven.

Eindconclusie

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

'In hoeverre toetst de gemeente bij een verzoek om toegang tot schuldhulpverlening de hulpvragen aan individuele omstandigheden en in hoeverre is er sprake van weigering van categorieën hulpvragers (onder andere jongeren, zzp'ers en huiseigenaren)?'

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek komt de Inspectie tot de volgende conclusies:

Meeste gemeenten maken individuele afweging

93% van de gemeenten geeft aan dat zij de individuele omstandigheden van schuldenaren in beeld brengen voordat er een besluit over toegang tot een vorm van schuldhulpverlening wordt genomen. Tegelijkertijd komt uit de enquête naar voren dat relatief veel gemeenten aangeven dat er situaties zijn waarbij hulpvragers geen gebruik kunnen maken van een vorm van schuldhulpverlening. Dit zijn onder andere het zijn van een zelfstandige³, het hebben van fraudeschulden, onregelbare schulden en betwiste schulden. Deze resultaten lijken tegenstrijdig met elkaar. Uit de gesprekken en de dossierstudies bij de casegemeenten blijkt echter dat er in de situatie van onder andere fraudeschulden en onregelbare schulden nagenoeg altijd, op basis van de in beeld gebrachte persoonlijke omstandigheden, een individuele afweging wordt gemaakt alvorens gemeenten tot het besluit komen hulpvragers af te wijzen.

Onduidelijkheid over toegankelijkheid van schuldhulpverlening voor zelfstandigen

39% van de gemeenten geeft aan dat een zelfstandige die zijn bedrijf nog niet heeft beëindigd, in hun gemeente geen gebruik kan maken van een vorm van schuldhulp-

¹ Evaluatie Wgs, Berenschot, 2016.

² Als in het rapport de enquêteresultaten worden weergegeven, spreken we over gemeenten.

³ Waar in het rapport wordt gesproken over 'zelfstandigen', worden ondernemers en zzp'ers bedoeld.

verlening. Het is voor de Inspectie niet duidelijk geworden in hoeverre zelfstandigen met privéschulden binnen de schuldhulpverlening wel echt de hulp krijgen die nodig is. Deze doelgroep wordt doorgaans doorverwezen naar externe of gemeentelijke bureaus voor het oplossen van hun bedrijfsschulden. Zij doen dan een beroep op de Bbz.⁴ In enkele casegemeenten bleek dat zelfstandigen naast deze verwijzing voor bedrijfsschulden wel degelijk een beroep op de gemeentelijke schuldhulpverlening voor hun privé schulden kunnen doen.

Ruim een vijfde deel gemeenten geeft geen beschikking af

Ruim een vijfde deel van de gemeenten geeft geen beschikking af naar aanleiding van een melding of een intake. Dit zegt niet dat er in die gevallen helemaal geen ondersteuning door gemeenten wordt aangeboden. Het zegt echter wel iets over de onmogelijkheid voor aanvragers om eventueel bezwaar te maken tegen de door de gemeente genomen beslissing. In de MvT is het volgende hierover opgenomen: een besluit van het college van B en W tot het doen van een aanbod of tot het weigeren van schuldhulpverlening is een besluit in de zin van de Abw. Tegen een dergelijke beslissing is dan ook bezwaar en beroep mogelijk.⁷

Onvoldoende kennis bij toegangsloket⁵

Vier op de tien van alle gemeenten zijn de mening toegedaan dat er onvoldoende kennis aanwezig is bij de toegangsloketten. Verder vindt bij 41% van de gemeenten bij de toegangsloketten al een voorselectie plaats op basis van professionele en beleidsmatige criteria. Van deze gemeenten is een derde van mening dat er bij deze loketten onvoldoende kennis aanwezig is om mensen op de juiste wijze door te geleiden. Deze resultaten suggereren dat relatief veel gemeenten van mening zijn dat de kwaliteit van het toegangsproces tot schuldhulpverlening verder kan worden verbeterd. De ontwikkeling die gemeenten doormaken sinds de decentralisaties in 2015 speelt hierbij vermoedelijk een rol. In de meeste gemeenten zijn meer loketten gekomen waar mensen met financiële problemen zich kunnen melden. De kennis van de medewerkers op het gebied van schulden moet zich echter nog ontwikkelen.

Relatief veel hulpvragers die voortijdig afhaken

Een laatste belangrijke conclusie waarvoor de Inspectie aandacht vraagt is dat er relatief veel hulpvragers zijn die wel het toegangsloket voor schuldhulpverlening kunnen vinden, maar niet in staat blijken om het vervolgproces te doorlopen. Zij haken voortijdig af zonder dat zij schuldhulpverlening hebben ontvangen, terwijl zij dat volgens gemeenten doorgaans wel nodig hebben.

Samenvatting

Het toegangsproces

De toegang tot de schuldhulpverlening vangt aan met de melding, dat is het moment en de plek waar de burger voor het eerst met zijn schuldhulpvraag komt. Dat hoeft niet de afdeling schuldhulpverlening te zijn. Bij ruim 70% van de gemeenten kunnen burgers bij drie of meer verschillende loketten hun schulden melden, waarbij het sociaal wijkteam het meest wordt genoemd, maar ook de balie werk & inkomen bij het stadhuis, is naast de afdeling schuldhulpverlening, een plek waar de klant meestal met zijn melding terecht kan. Minder dan 10% van de gemeenten heeft

⁴ Uit een werkwijzer van Divosa ('Werkwijzer Dienstverlening voor zelfstandigen met schulden', Divosa, mei 2014), blijkt dat zelfstandigen met kapitaal dat vanuit de Bbz wordt verkregen hun privéschulden kunnen aanpakken. De voorwaarde hiervoor is echter dat de zelfstandigen daardoor met het eigen bedrijf in het bestaan kunnen blijven voorzien.

⁵ In dit rapport spreken we over 'toegangsloket'. Hiermee bedoelen we alle plaatsen waar het eerste contact tussen hulpvrager en gemeente of andere hulpverleners plaatsvindt en van waaruit eventuele doorverwijzing kan plaatsvinden. Dit hoeft niet perse een fysiek loket te zijn.

maar één plek waar burgers zich kunnen melden met schuldenproblematiek. Het gegeven dat veel burgers hun financiële problemen op verschillende plekken kenbaar kunnen maken ligt in de lijn der verwachting van het bereiken van een brede toegankelijkheid van schuldhulpverlening.

Het toegangsproces – vanaf de melding tot aan de uiteindelijke beslissing – bevat verschillende contactmomenten voordat een klant vanwege een toekenning of afwijzing uitstroomt uit dit proces. Vaak moeten burgers na de melding in gesprek met het wijkteam of, zoals uit de casestudies is gebleken, een bijeenkomst bijwonen waarin vervolgens wordt uitgelegd welke documenten nodig zijn voor de intake. Als burgers na een eerste melding uiteindelijk worden doorverwezen dan is dat veelal naar de intake bij de afdeling schuldhulpverlening van de gemeente, maar soms ook de gemeentelijke kredietbank.

De intake kan beschouwd worden als het formele gedeelte van het toegangsproces. In de intake vindt de formele besluitvorming plaats over de vraag of iemand een vorm van schuldhulpverlening krijgt en eventueel over de vorm waarin die schuldhulpverlening wordt verleend. Volgens de gemeenten wordt slechts 3% van de burgers na de intake afgewezen, hetgeen duidt op een brede toegankelijkheid vanaf het moment van de intake. De meest voorkomende vormen van schuldhulpverlening die worden verleend zijn de schuldregeling en budgetbeheer. Budgetbeheer is vaak, maar niet altijd aan een schuldregeling gekoppeld. Met enige regelmaat worden als alternatief onder andere een adviesgesprek of budgetcoach ingezet.

Voorselectie

De fase die vooraf gaat aan de intake is de fase waarin vaak een voorselectie plaatsvindt. Uit het onderzoek komt naar voren dat ruim 40% van de gemeenten aangeeft dat er bij hen bij het toegangskloket al een voorselectie plaatsvindt op basis van beleidsmatige en professionele criteria. Het komt dus voor dat hulpvragers in deze fase al worden afgewezen. Er is hier nog geen sprake van een aanvraag tot schuldhulpverlening in formele zin en het gaat dan ook meestal niet om een officiële afwijzing in de zin van een beschikking⁶. De voorselectie kan op verschillende plaatsen bij verschillende organisaties plaatsvinden: gemeentelijke schuldhulpverlening, sociaal wijkteam, maatschappelijk werk, de balie van het stadhuis etc. Sommige criteria die de medewerkers bij de toegangskoketten hanteren om een hulpvraag te beoordelen, leiden te allen tijde tot een afwijzing, zoals iemand die geen inwoner is van een gemeente. Een dergelijke afwijzing voorkomt veel werk. Tevens komt het voor dat de klant al in de voorfase wordt geholpen, bijvoorbeeld omdat de klant nog geen wettelijke toeslagen had aangevraagd, of geen kennis had van ondersteuning vanuit de bijzondere bijstand en dat daarmee het probleem is verholpen. Het betekent in elk geval dat ook tijdens de fase voorafgaand aan de intake reeds beslissingen worden genomen die van invloed zijn op de toegankelijkheid van schuldhulpverlening binnen een gemeente.

Aanwezige kennis bij toegangskoketten

Het hebben van verschillende loketten waar burgers hun schulden kunnen melden vergt een goede afstemming en coördinatie én enige kennis van zaken bij de betrokken functionarissen, vooral als er op die plaats sprake is van een eerste selectie. Bijna 40% van alle gemeenten vindt de kennis bij de toegangskoketten onvoldoende. Van de gemeenten waar een voorselectie plaatsvindt (40%) is ongeveer een derde van mening dat er niet voldoende kennis aanwezig is bij het toegangskloket. Mogelijke redenen hiervoor is dat de toegangsprocedure via verschillende toegangskoketten nog betrekkelijk nieuw is en de hierdoor ontstane nieuwe samenwerkingsvormen

⁶ 8% van de gemeenten geeft een af beschikking na het eerste contact.

nog verder ontwikkeld moeten worden. Hierdoor bestaat het risico dat de dienstverlener met onvoldoende kennis bij het toegangskloket een verkeerde afweging maakt, de klant de intake niet haalt en ten onrechte niet geholpen wordt bij het oplossen van zijn schulden.

Registratie van de melding

Voor een goede gemeentelijke sturing is het van belang dat gemeenten inzicht hebben in wie zich meldt voor schuldhulpverlening, wie welk aanbod wordt gedaan en wat het effect daarvan is⁷. Tweederde deel van de gemeenten registreert niet altijd alle contacten. En 3% doet dit nooit.

Beleid en werkinstructies en autonomie in het werk

Duidelijk beleid en hanteerbare werkinstructies ondersteunende schuldhulpverlener bij het helpen van burgers met financiële problemen. Zo'n 17% van de gemeenten vindt beleid en instructies evenwel ondermaats.

Omdat schuldhulpverlening veelal maatwerk is, is ook een zekere autonomie van de professional gewenst. Gemiddeld ervaren de professionals de autonomie in de uitvoering van hun werk als ruim voldoende. Hierbij kwam echter wel naar voren dat de 17% van de medewerkers die aangeven het beleid en de werkinstructies niet duidelijk te vinden, juist een hoge mate van autonomie ervaren bij de uitvoering van hun werk.

Schuldhulpverlening komt niet altijd tot stand

40% van de gemeenten geeft aan dat ondersteuning bij het oplossen van schulden aan burgers met meervoudige problematiek soms niet tot stand komt, ondanks dat dit wel zou moeten. Meestal wordt dan prioriteit gegeven aan psycho/sociale ondersteuning, terwijl het gelijktijdig werken aan de schulden misschien wel mogelijk is. Overigens is uit dit percentage niet volledig af te leiden dat gemeenten in deze situaties in het geheel geen schuldhulpverlening aanbieden. Later in het proces kan dat nog wel gebeuren.

Definitieverschillen

Bij het uitvoeren van het onderzoek is gebleken dat gemeenten verschillende definities van schuldhulpverlening hanteren. Sommige gemeenten beschouwen alleen een schuldregeling en eventueel schuldbeheer als schuldhulpverlening en anderen zien het veel ruimer en zien bijvoorbeeld ook activiteiten door vrijwilligers als schuldhulpverlening. Deze verschillen kunnen een vertekend beeld geven van de toegankelijkheid van schuldhulpverlening. Zo kan in beschikkingen een afwijzing staan tot een schuldregeling, terwijl de schuldenaar wel andere ondersteuningsactiviteiten aangeboden krijgen. De Inspectie heeft deze verschillen indien zij relevant zijn voor de resultaten van het onderzoek in het rapport zo goed mogelijk trachten te nuanceren.⁸

Toelating, uitsluiting en weigering

Uit het onderzoek komt naar voren dat er volgens de gemeenten geen sprake is van categoriaal afwijzen. Nagenoeg alle gemeenten geven aan altijd de individuele omstandigheden in beeld te brengen voordat zij een beslissing nemen. Ook in de beleidsscreening van 15 gemeenten komt niet naar voren dat er sprake is van categoriale uitsluiting, maar dat er vrijwel altijd een individuele afweging wordt gemaakt (weergegeven in 'kan-bepalingen'). Enige nuancering is wel op zijn plaats.

⁷ Kabinetsreactie evaluatie Wgs.

⁸ In het rapport wordt – tenzij anders vermeld – met 'schuldhulpverlening' steeds de brede definitie bedoeld, zoals het ook is uitgevraagd bij gemeenten tijdens het onderzoek.

Vrijwel alle gemeenten (93%) geven aan dat zij altijd de omstandigheden van de klant in beeld brengen voordat zij beslissen om deze al dan niet toe te laten tot schuldhulpverlening. Zij komen daarmee tot een individuele afweging. Tegelijkertijd komt ook uit het onderzoek naar voren dat een deel van de gemeenten (18%) het niet eens is met de stelling dat hun gemeenten op voorhand geen mensen uitsluit. Daarmee zeggen zij dus dat het in hun gemeente *wel* voorkomt dat mensen op voorhand worden uitgesloten. Tevens geven relatief veel gemeenten aan dat bepaalde omstandigheden van een hulpvrager in hun gemeente reden is om burgers niet toe te laten tot schuldhulpverlening. De meest voorkomende situatie is dat de aanvrager een zelfstandige (39%). Zij worden vaak doorverwezen naar gespecialiseerde uitvoerders (van de Bbz) voor verdere ondersteuning. Het is de Inspectie niet duidelijk of deze groep zelfstandigen wel terecht kan bij de schuldhulpverlening voor ondersteuning bij het oplossen van hun privéschulden. Uit de gesprekken met enkele casegemeenten kwam naar voren dat dit wel gebeurt. Verder zijn veel voorkomende situaties waarbij hulpvragers volgens gemeenten geen gebruik kunnen maken van schuldhulpverlening: fraudeschuld (20%), onregelbare schulden (18%), recidive (15%), betwiste schulden (14%), geen of onvoldoende afloscapaciteit (14% of een lopende echtscheiding (12%).

Bovenstaande lijkt tegenstrijdig met elkaar. Ondanks de individuele afweging die vrijwel elke gemeente maakt, stelt de Inspectie vast dat één op de vijf gemeenten bijvoorbeeld fraudeurs niet toelaat of dat bijna één op de vijf gemeenten mensen met een onregelbare schuld niet toelaat. Hetzelfde komt voor bij mensen die hun schulden betwisten of in een lopende scheiding zitten.

Uit de gesprekken en de dossierstudies bij de casegemeenten komt bovenstaand beeld niet naar voren. Er komen hierbij voorbeelden naar voren waarbij de gemeenten iedere keer de individuele omstandigheden goed in hun afweging betrekken en op basis daarvan tot het besluit komen de hulpvraag af te wijzen. De reden voor het niet verlenen van hulp is dan niet het feit dat hulpvrager in een bepaalde situatie zit maar dat hij of zij weigert om mee te werken aan de oplossing. Het gaat hier bijvoorbeeld om:

- Het niet willen opgeven van een duur telefoonabonnement
- Niet willen verkopen van een auto
- Niet goedkoper willen wonen

Het komt ook met regelmaat voor dat gemeenten aan de voorkant van het proces klanten afwijzen omdat ze niet de vereiste documenten leveren. Ook tijdens het traject kan een gemeente een klant afwijzen als deze bijvoorbeeld zaken heeft verzwegen, nieuwe schulden maakt of niet meewerkt aan het traject.

In de enkele situatie dat gemeenten zelf aangeven geen individuele afweging te maken, achten zij dat ook niet noodzakelijk omdat er dan sprake is van een uitsluitingsgrond. Dit doet zich vooral voor bij zelfstandigen, maar ook wanneer de aanvragers niet in de gemeente blijken te wonen. Wat ook voorkomt is dat uit het gesprek al snel blijkt dat schuldhulp, na overleg met de klant, niet noodzakelijk is, omdat de schuldsituatie niet problematisch is.

Overigens komt tijdens de gesprekken met management en uitvoering van de schuldhulpverlening in de casus gemeenten naar voren dat iedereen zich goed inspant om zo min mogelijk klanten 'los te laten'. Zij spannen zich in om een brede toegankelijkheid te bieden, zowel wat betreft financiële problemen als andere problemen.

Intercollegiale toetsing

Omdat weigering van schuldhulpverlening voor een klant een ingrijpend besluit is, is het van groot belang dat een dergelijk besluit zorgvuldig wordt genomen. Het ligt dan ook voor de hand dat dergelijke beslissingen intercollegiaal worden getoetst. De helft van de gemeenten geeft aan dat er niet of niet altijd intercollegiaal wordt getoetst, waardoor de kans op onzorgvuldigheden groter wordt.

Beschikkingen

Ruim een vijfde deel van de gemeenten zegt geen beschikking af te geven naar aanleiding van een aanvraag schuldhulp. Niet na de eerste melding en ook niet na de intake. Dit betekent dat mensen formeel geen bezwaar kunnen indienen tegen een besluit op grond van de Awb. Het niet afgeven van een beschikking komt vooral voor bij lichtere vormen van schuldhulpverlening zoals; een adviesgesprek, ondersteuning door een externe partij zoals Schuldhulpmaatje, Humanitas etc. Argumenten die gemeenten hiervoor geven is dat zij geen invloed kunnen uitoefenen op wat externe partijen feitelijk doen. Voor de duidelijkheid, het niet afgeven van een beschikking zegt lang niet altijd dat er geen ondersteuning wordt aangeboden.

Bijna één op de vijf gemeenten geeft aan een beschikking niet altijd inhoudelijk toe te lichten. Ook hiermee voldoen deze gemeenten niet aan het in de Awb opgenomen motiveringsbeginsel. Dit houdt in dat op grond van de Awb een besluit dient te berusten op een deugdelijke *motivering*. In de wet is bepaald dat *de* motivering achterwege kan blijven indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat er geen behoefte is aan een motivering. Echter, gezien het maatwerk dat een beslissing met zich meebrengt, verwachten we niet dat deze uitzonderingsgrond zich normaliter zal voordoen. Het ontbreken van een inhoudelijke motivering kan als gevolg hebben dat – in geval van bezwaar- beschikkingen direct worden vernietigd.

Tussentijdse afvallers

Zowel in de casestudies als in de enquête is naar voren gekomen dat gemeenten relatief veel te maken hebben met tussentijdse afhakers. Dit zijn mensen die zich melden, maar verderop in het proces afhaken, vaak door eenvoudigweg niet meer te verschijnen op afspraken. Deze mensen hebben, indien zij zich niet uit eigen beweging terugtrekken, de mogelijkheid toegang te krijgen tot schuldhulpverlening en vallen niet direct onder de scope van het onderzoek. De volgende factoren spelen een rol bij het afhaken:

- De complexiteit van en de hoeveelheid aan informatie die mensen moeten verzamelen voor de aanvraag tot schuldhulpverlening.
- Het gebrek aan vaardigheden.
- Het hebben van andere verwachtingen over schuldhulpverlening.
- Er is sprake van multiproblematiek waardoor de aandacht voor het oplossen van de schulden geen prioriteit heeft.
- Niet deel willen nemen aan een collectieve informatiebijeenkomst vooraf aan de intake uit schaamte.
- De tijdsduur tussen melding en daadwerkelijke hulpverlening.

In twee van de zes casegemeenten komt naar voren dat de afhakers vaak geen zelfredzame burgers zijn. Eén casus gemeente geeft aan dat de kans op het doorlopen van een schuldhulpverleningstraject van de afvallers toeneemt als er wordt voorzien in een intensievere ondersteuning in het voortraject. Enkele casusgemeenten zijn al bezig om verbeteringen aan te brengen in het voortraject zoals het verkorten van de wachttijd en contact opnemen met hulpvragers die na het eerste contact niet meer verschijnen op afspraken. Zo nodig wordt hen dan extra ondersteuning aangeboden.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding voor het onderzoek

De brede toegankelijkheid tot de gemeentelijke schuldhulpverlening voor burgers met problematische schulden maakt onderdeel uit van de programmering van de Inspectie SZW in 2016. Naar aanleiding van het verzoek van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid⁹ wordt het onderzoek naar de toegang tot schuldhulpverlening versneld uitgevoerd.

Het onderzoek kende de volgende aanleidingen:

- Toenemende politieke druk om meer informatie te hebben over de toegang tot schuldhulpverlening.
- Aanhoudende berichten in de media en signalen dat er 'groepen' mensen categoriaal worden uitgesloten van/geweigerd tot schuldhulpverlening.

De behoefte van de Staatssecretaris aan een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk rondom toegang en weigering van schuldhulpverlening komt voort uit de resultaten van het evaluatieonderzoek van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)¹⁰ en de kabinetsreactie daarop. De conclusie uit dat rapport is dat gemeenten zich inspannen voor brede toegang maar dat moeilijk hard te maken is in welke mate zij daarin slagen. Hoewel gemeenten individuele weigeringsgronden mogen hanteren, geven zij zelf aan daar in de praktijk ruimhartig mee om te gaan. In de kabinetsreactie op de Wgs is aangekondigd dat de Inspectie een onderzoek start waarin wordt nagegaan hoe gemeenten hier in de praktijk uitvoering aan geven. Mocht het onderzoek daar aanleiding toe geven, zal een wetsvoorstel ingediend worden om geconstateerde blokkades betreffende de toegang tot schuldhulpverlening weg te nemen.

Uit het onderzoek 'Onoplosbare schulden' komt naar voren dat gemeenten na de invoering van de Wgs strengere weigeringcriteria zouden zijn gaan hanteren, met name bij de toelating tot schuldhulpverlening. Dit zou dan een onbedoeld neveneffect zijn van de wet.¹¹

De brede toegang van schuldhulpverlening is een vitaal punt in de uitvoering. De groep huishoudens met problematische schulden is toegenomen, terwijl slechts een deel van die totale groep bekend blijkt te zijn bij gemeenten of hulpverlening.¹² Het is dan ook belangrijk dat zoveel mogelijk mensen met financiële problemen de weg naar schuldhulpverlening weten te vinden.¹³ Het is essentieel dat mensen met (risico op) schulden de juiste hulp krijgen. Het hebben van schulden heeft voor mensen verstrekende gevolgen. Niet alleen heeft dit invloed op het individu zelf en zijn omgeving (psychisch, sociaal etc.), maar ook op de participatie (in brede zin maar uiteindelijk ook bij het vinden van werk) in de samenleving. Uit onderzoek komt naar voren dat mensen die zich melden bij schuldhulpverlening soms worden uitgesloten van verdere hulp omdat zij tot een bepaalde categorie behoren, over bepaalde kenmerken beschikken of om redenen die niet altijd duidelijk zijn. Hierdoor krijgen zij niet de hulp die nodig is om hun financiële problemen op te lossen en is er zelfs kans dat hun schulden en overige problemen verergeren.¹⁴ Ook de Transitiecommissie Sociaal Domein beschrijft belemmeringen in de toegang tot schuldhulpverlening:

⁹ Dit verzoek is gedaan naar aanleiding van het Algemeen Overleg 'armoede- en schuldenbeleid' op 6 juli 2016.

¹⁰ Evaluatie Wgs, Berenschot, 2016.

¹¹ Evaluatie Wgs, Berenschot, 2016.

¹² Florieke Westhof en Lennart de Ruig, Huishoudens in de rode cijfers 2015, Panteia.

¹³ Evaluatie Wgs, Berenschot, 2016.

¹⁴ Burgerperspectief op schuldhulpverlening, Nationale Ombudsman, 2016

*'Van verschillende kanten krijgt de commissie het signaal dat gemeenten nog steeds vaak informele categoriale uitsluitingsgronden hanteren bij de doorgeleiding naar de tweede lijn. Dat is niet geoorloofd. Ook verordeningen bevatten soms regels die in de praktijk een belemmering vormen voor doorstroom. Zo kunnen burgers met een verslavingsverleden soms niet in aanmerking komen voor schuldhulp, evenmin als burgers met een uitkering die eerder een maatregel of boete hebben ontvangen. Maatwerk is hier noodzakelijk.'*¹⁵

2.2 Doel van het onderzoek en effectbereik

Het onderzoek draagt bij aan betere toegankelijkheid van schuldhulpverlening en dienstverlening die is afgestemd op de individuele omstandigheden van mensen met financiële problemen. Dit doet de Inspectie door inzicht te geven in de uitvoering in de praktijk met betrekking tot de toegang tot schuldhulpverlening. Daarnaast wordt onderzocht of er sprake is van het ten onrechte geen toegang verlenen tot de dienstverlening van schuldhulpverlening van categorieën hulpvragers.

Met het onderzoek voorziet de Inspectie in de gevraagde informatie zoals genoemd in de kabinetsreactie op de evaluatie Wgs.

Het ministerie van SZW bereidt een mogelijke aanscherping van de Wgs voor, om geconstateerde blokkades betreffende vormen van categoriale uitsluiting van de gemeentelijke schuldhulpverlening weg te nemen. Mocht het onderzoek van de Inspectie daartoe aanleiding geven, dan kan dat wetsvoorstel snel worden ingediend.

2.3 Hoofdvragen en deelvragen

Het onderzoek kent de volgende hoofdvraag:

In hoeverre toetst de gemeente bij een verzoek om toegang tot schuldhulpverlening de hulpvragen aan individuele omstandigheden en in hoeverre is er sprake van weigering van categorieën hulpvragers (onder andere jongeren, zzp'ers en huiseigenaren)?

De hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen;

1. Wat is het beleid van gemeenten rond toegang en weigering, wat staat er in het gemeentelijk beleidsplan en hoe hebben gemeenten dit vertaald in (interne) regels en werkinstructies van schuldhulpverlening?
2. Hoe gaan uitvoerenden in de schuldhulpverlening om met het beleid van de gemeente rond toegang en weigering? Hoe sturen gemeenten hun uitvoerenden aan?
3. Hoe verloopt het toegangsproces tot schuldhulpverlening in gemeenten?
 - Op basis van welke criteria komen burgers in aanmerking voor een (eerste) gesprek voor ondersteuning op maat?
 - Op basis van welke criteria wordt er wel of geen formele beschikking in het kader van de Awb opgesteld en waarom? Hoe vaak komt het voor dat er geen beschikking wordt afgegeven?
 - Op basis van welke criteria krijgen burgers na het eerste gesprek ondersteuning op maat?
 - Op basis van welke criteria worden burgers geweigerd?
4. Zijn er - volgens de uitvoerenden - burgers die geen toegang hebben tot schuldhulpverlening maar wel hulp nodig hebben bij het oplossen van hun schulden? Kan er een inschatting worden gegeven van de mate waarin dit voorkomt? Op basis waarvan kan deze inschatting worden gemaakt?

¹⁵ Transitiecommissie sociaal domein

5. Wat gebeurt er met mensen die niet worden toegelaten tot schuldhulpverlening? Is er een verwijzing naar andere vormen van hulp en hoe vaak komt dat voor?

2.4 Rapportindeling

In hoofdstuk 3 wordt het wettelijk kader en de interpretatie daarvan door gemeenten in de praktijk geschetst. Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van het gemeentelijk beleid rondom de brede toegang tot de schuldhulpverlening zoals de Inspectie dat heeft geanalyseerd bij 15 geselecteerde gemeenten. In hoofdstuk 5 is het toegangsproces tot schuldhulpverlening beschreven. De bevindingen hebben betrekking op de eerste melding, de intake en het vervolgproces. Hoofdstuk 6 beschrijft de uitvoeringspraktijk rondom het toekennen, weigeren en het afgeven van beschikkingen naar aanleiding van schuldhulpvragen van burgers.

3 Wettelijk kader en interpretatie door gemeenten in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetst de Inspectie het wettelijk kader waarbinnen het onderzoek zich afspeelt. Hierin wordt aandacht besteed aan de wijze waarop in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), de memorie van toelichting (MvT) en Kamerbrieven definities en begrippen rondom schuldhulpverlening zijn weergegeven. Hierbij wordt specifiek ingegaan op aspecten die van belang zijn bij de toegankelijkheid van schuldhulpverlening, zoals ondersteuning voor zelfstandigen, ondersteuning door vrijwilligers, uitsluitings- en weigeringsgronden en beschikkingen. In de tweede paragraaf geeft de Inspectie weer op welke wijze de gemeenten de genoemde definities en aspecten hanteren. Dit schetst de context waarin de resultaten van het onderzoek dienen te worden gezien.

3.2 Wettelijk kader

Het begrip schuldhulpverlening

In artikel 1 Wgs wordt het begrip 'schuldhulpverlening' omschreven als: "het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg".

In de memorie van toelichting wordt aangegeven:

"Het is overigens ook mogelijk dat de gemeente een cliënt in het kader van de integrale schuldhulpverlening enigerlei vorm van hulp verleent zonder dat dit direct of zelfs op termijn leidt tot een traject gericht op het definitief oplossen van de problematische schulden van de schuldenaar. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen ingeval de verslaving nog niet onder controle is, bij zware psycho-sociale problemen of bij een licht verstandelijke beperking. De regering gaat ervan uit dat de gemeenten zich in dit soort gevallen ten minste zullen richten op het stabiliseren van de schulden om te voorkomen dat de omvang van de schulden toeneemt en het -bijvoorbeeld door budgetbeheer- zeker stellen dat de schuldenaar aan een aantal lopende verplichtingen voldoet om bijvoorbeeld huisuitzetting of het afsluiten van energie en water te voorkomen. Het is hierbij voor de motivatie van de schuldenaar en voor het behoud van de medewerking van de schuldeisers van belang om het perspectief op het oplossen van het schuldenprobleem zo veel mogelijk in beeld te houden. Het is in dit kader ook belangrijk dat de periode, gedurende welke de schulden gestabiliseerd worden in afwachting van de oplossing van het schuldenprobleem, zo kort mogelijk is."

Relevant is verder nog de Verzamelbrief gemeenten 2015-2 waarin wordt uiteengezet dat toegang tot de schuldhulpverlening niet moet worden verward met toegang tot de schuldregeling.

Beleidsplan

De Wgs is een kaderwet die gemeenten verplicht om een plan op te stellen dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening. Het college van B en W is verantwoordelijk voor de uitvoering van het plan.

In de artikel 2 van de Wgs is vastgelegd dat de gemeenteraad het plan moet vaststellen. In het plan staat wat de belangrijkste punten zijn van het gemeentelijk be-

leid met betrekking tot integrale schuldhulpverlening en ook op welke wijze de gemeenten wil voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen. In dit plan moet onder andere staan welke resultaten de gemeente wil behalen in een bepaalde periode en hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen wordt vormgegeven.

De inzet van vrijwilligers

In de MvT op de Wgs wordt ook ingegaan op de positie van vrijwilligers bij schuldhulpverlening door gemeenten. Hierover is vermeld:

“Naar het oordeel van de regering kunnen vrijwilligers bij de uitvoering van het gemeentelijke beleid gericht op preventie en nazorg een belangrijke rol spelen. Een heldere rolverdeling tussen de professional en de vrijwilliger is daarbij van belang. Het al dan niet inschakelen van vrijwilligers en zo ja voor welke onderdelen van de integrale schuldhulpverlening, is een beslissing die op het gemeentelijk niveau genomen moet worden.”

De Algemene wet bestuursrecht

In de MvT wordt aangegeven dat een beslissing van het college van B&W tot het doen van een aanbod of tot het weigeren van schuldhulpverlening een besluit is in de zin van de Awb. Tegen een dergelijke beslissing is dan ook bezwaar en beroep mogelijk. Overige algemene bestuursrechtelijke normen, zoals wat betreft de aanvraagprocedure, de voorbereiding van de beschikking, de beslistermijnen of de inhoud van de beschikking, zijn tevens van belang bij de beslissing die het college van B&W moet nemen.

Zelfstandigen

In de MvT is het volgende opgenomen over de hulp aan zelfstandigen:

“De regering is van mening dat gemeentelijke schuldhulpverlening niet toegankelijk kan zijn voor zelfstandigen met een nog functionerende onderneming.”

Deze positie is verduidelijkt in de verzamelbrief SZW 2015-1 waarin wordt ingegaan op schuldhulpverlening aan zzp'ers, met bijzondere aandacht voor het onderscheid tussen een gezond bedrijf en privé schulden:

“Extra aandacht wil ik in dit kader vragen voor zelfstandigen, omdat mij steeds meer signalen bereiken dat zelfstandigen die verder over een levensvatbaar bedrijf beschikken, maar die juist vanwege hun privé schulden met problemen kampen, de toegang tot de schuldhulpverlening wordt geweigerd. Natuurlijk vraagt (financiële) dienstverlening aan zelfstandigen specifieke expertise. Daarom is de uitvoerder van het besluit Bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz) het eerst aangewezen loket indien er sprake is van een zelfstandige. Hier wordt bepaald of de bedrijfsactiviteiten van de zelfstandige voldoende levensvatbaar zijn en/of wellicht via herfinanciering en tijdelijke inkomensondersteuning vanuit het Bbz een gezonde basis kan worden gecreëerd voor de toekomst.”

De situatie kan echter ontstaan dat op zich wel sprake is van een levensvatbaar bedrijf, maar dat er geen oplossing binnen het Bbz mogelijk is voor de door een samenloop van omstandigheden ontstane schulden. Dan kunnen gemeenten via schuldhulpverlening alsnog bezien of een schuldregeling tot de mogelijkheden behoort, waardoor de aanwezige schuldenlast niet op de verder gezonde bedrijfsvoering drukt. Het gaat dan om de privé schulden van de betrokkene.

Categoriale uitsluiting

Het onderzoek richt zich onder andere op de vraag of gemeenten categoriale uitsluiting toepassen bij de toegang tot schuldhulpverlening. Dit houdt in dat zij op voorhand groepen van schuldenaren met dezelfde kenmerken uitsluiten van hulp.

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening biedt geen mogelijkheid tot categoriale uitsluiting van bepaalde groepen. Enige uitzondering hierop is de vreemdeling die onrechtmatig in Nederland verblijft.

Daarnaast hebben gemeenten de bevoegdheid om in beleidsregels vast te leggen op basis van welke individuele omstandigheden personen geweigerd kunnen worden. Hier gaat een individuele beoordeling aan vooraf. Ook is in de wet opgenomen dat het college van B&W de mogelijkheid heeft om toegang tot schuldhulpverlening in ieder geval te weigeren indien een persoon al eerder gebruik heeft gemaakt van schuldhulpverlening of als er sprake is van fraude.

In de MVT wordt aangegeven dat er geen categoriale uitsluiting meer zal plaatsvinden: "De administratieve lasten voor burgers en bedrijven worden bepaald door de kosten en tijd die gemoeid zijn met schuldhulpverlening." Dit wetsvoorstel leidt tot twee effecten op de administratieve lasten voor genoemde groepen. Ten eerste vindt er geen categoriale uitsluiting meer plaats van groepen burgers die aanspraak willen maken op schuldhulpverlening."

In de Verzamelbrief gemeenten 2015-1 wordt ingegaan op de weigeringsgronden. Er wordt ook aangegeven dat er slechts één uitsluitingsgrond is: de vreemdeling die onrechtmatig in Nederland verblijft.

Verschil weigeringsgronden en uitsluitingsgronden

Het naast elkaar en soms door elkaar gebruiken van de termen weigeringsgrond' en 'uitsluitingsgrond' heeft ertoe geleid dat in de Verzamelbrief gemeenten 2015-1 van het ministerie van SZW aandacht is besteed aan beide begrippen. Hierin valt te lezen dat de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) niet spreekt over uitsluitingsgronden, maar over gronden om de toegang tot de schuldhulpverlening te weigeren. "Gemeenten kunnen mensen weigeren nadat ze een afweging hebben gemaakt van individuele omstandigheden. Bijvoorbeeld omdat iemand zich niet houdt aan eerder gemaakte afspraken of zich ernstig misdraagt jegens medewerkers van de gemeente. Bij uitsluitingsgronden wordt zo'n afweging niet gemaakt. Dan komen gezinnen simpelweg niet in aanmerking voor schuldhulpverlening omdat ze bijvoorbeeld geen inkomen hebben, hun echtscheiding niet rond hebben of worden behandeld bij de GGZ. Dit mag op grond van de Wgs niet. Hetzelfde geldt voor algemeen geformuleerde weigeringsgronden (bijvoorbeeld weigering vanwege het enkele feit dat iemand een koophuis heeft of omdat een jongere nog geen inkomen heeft). De Wgs schrijft voor dat de gemeenten in deze situaties altijd een individuele afweging moeten maken."

3.3 Interpretatie van de wet door gemeenten in de praktijk

Het onderhavige onderzoek richt zich op de toegankelijkheid van schuldhulpverlening. Gedurende de uitvoering van het onderzoek kwam naar voren dat er in het toegangsproces schuldhulpverlening door de diverse gemeenten, verschillende begrippen, aanpak en werkprocessen worden gehanteerd. Dit is geen onverwachte conclusie, ook in het rapport van Berenschot¹⁶ bijvoorbeeld werd hierover gerapporteerd. De Inspectie beschrijft hieronder meest opmerkelijke verschillen. De lezer kan

¹⁶ Evaluatie Wgs, Berenschot, 2016

hierdoor de resultaten beter in de juiste context plaatsen omdat het een extra nuancing geeft van de toegankelijkheid van schuldhulpverlening.

Definitie schuldhulpverlening

Zowel in de enquête als tijdens de casestudies valt op dat gemeenten verschillende definities van schuldhulpverlening hanteren. Sommige gemeenten spreken van schuldhulpverlening als zij echt een schuldregeling treffen met een schuldenaar ('de enge definitie'). Voor andere gemeenten houdt schuldhulpverlening ook andere activiteiten in zoals budgetbeheer, coaching, thuisadministratie en maatschappelijk werk. Ook de inzet van externe vrijwilligers, veelal schuldmaatje genoemd, wordt door deze gemeenten tot de schuldhulpverlening gerekend ('de ruime definitie').¹⁷ Met name het hanteren van de 'enge' definitie, kan ten onrechte een verkeerd beeld geven van de toegankelijkheid van schuldhulpverlening. Als een schuldenaar (nog) niet in aanmerking komt voor een schuldregeling, maar wel gebruik kan maken van bijvoorbeeld budgetcoaching, kan daaruit - bij een gemeente die de 'enge' definitie hanteert - een afwijzingsbeschikking tot schuldhulpverlening voortkomen. Dit resultaat geeft dan het signaal af dat een schuldenaar geen toegang heeft tot schuldhulpverlening, terwijl dat niet het geval is. De Inspectie kan zich voorstellen dat de verschillen in definities te maken hebben met de interpretaties die gemeenten geven aan het geheel van de wet, de MvT, diverse nota's en verzamelbrieven gemeenten. Daarvoor wordt verwezen naar het wettelijk kader zoals dat hiervoor beschreven is.

Het hanteren van definities in de casegemeenten

Aan de casegemeenten is gevraagd wat ze verstaan onder schuldhulpverlening. Er sprongen hierbij enkele verschillen in het oog.

De meeste casegemeenten hanteren een brede definitie van schuldhulpverlening. Dit houdt doorgaans in dat de volgende activiteiten worden aangeboden: schuldsanering, schuldregelen, budgetbegeleiding, bewindvoering, het verstrekken van leningen en budgetvoorlichting. Hierbij worden deze laatste twee vooral gezien als ondersteunende activiteiten. Sommige gemeenten noemen daarbij expliciet ook de ondersteuning door vrijwilligers en anderen niet. Daarnaast wordt bij niet problematische schulden gewerkt met vrijwilligers.

Twee casegemeenten maken onderscheid tussen *schulddienstverlening* en *schuldhulpverlening*. Bij de ene gemeente ligt de *schulddienstverlening* bij de gemeente zelf en wordt gezien als een soort regietaak voor de *schuldhulpverlening*. Vrijwilligersinzet en budgetadvies hoort bij *schulddienstverlening*. De *schuldhulpverlening* wordt in deze gemeente uitgevoerd door de gemeentelijke kredietbank en daartoe behoort het minnelijke traject en budgetbeheer. De andere gemeente ziet de *schulddienstverlening* als het geheel aan producten dat de gemeentelijke kredietbank biedt om schulden aan te pakken: een saneringskrediet, schuldbemiddeling, budgetbeheer of budgettraining. Met *schuldhulpverlening* bedoelen zij alleen een schuldregeling. Budgetbeheer wordt ingezet als bijvoorbeeld een schuldregeling nog niet mogelijk is. Dit heeft in deze gemeente consequenties voor de beslissing: een afwijzingsbeschikking betekent lang niet altijd een afwijzing van schuldhulpverlening als totaal, maar een afwijzing voor een schuldregeling. Hierbij kan bijvoorbeeld wel besloten zijn tot budgetbeheer.

Beschikkingen

Beschikkingen worden vaak geacht het formele bewijs te vormen dat iemand al dan niet toegang heeft tot schuldhulpverlening. Hierdoor kan een verkeerd beeld ontstaan van de werkelijkheid. Het niet afgeven van een beschikking zegt namelijk niet altijd dat er geen ondersteuning is aangeboden om een oplossing te bieden voor de financiële problemen. Hierbij is dus sprake van geen beschikking terwijl er wel hulp

¹⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 7.

wordt aangeboden. Daarnaast blijkt in de praktijk dat er ook voorafgaand aan de intake, tijdens de melding, mensen met (risico op) financiële problemen worden afgewezen. Dit gebeurt dan bijvoorbeeld na een oriëntatiegesprek of een aanmeldingsgesprek bij de schuldhulpverlening of bij een voorportaal van de schuldhulpverlening, zoals het sociaal wijkteam. Echter, deze afwijzingen staan vaak niet officieel weergegeven in een beschikking. Hierbij is sprake van geen beschikking en geen hulp. Ook komt het voor dat de gemeente al aan de slag gaat met de klant, zonder dat er een beschikking is afgegeven. Die volgt dan later (of niet).

Inhoud beschikking

De inhoud van de beschikking die de gemeenten afgeven, verschilt ook per gemeente. Sommige gemeenten geven een beschikking af over het totaal van activiteiten/diensten die zij aanbieden om financiële problemen op te lossen, andere gemeenten geven beschikkingen af per aangeboden activiteit/dienst en weer andere alleen als met een schuldenaar een schuldregeling/schuldsanering wordt getroffen. Gezien de reeds genoemde definitieverschillen en verschillen in de wijze waarop gemeenten omgaan met het afgeven van beschikkingen, kan bij het wel of niet afgeven van een beschikking (lang) niet altijd een relatie gelegd worden met de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening.

4 Het gemeentelijk beleid

4.1 Inleiding

Aan de uitvoering van de schuldhulpverlening ligt beleid ten grondslag. Om meer zicht te krijgen op de manier waarop gemeenten het schuldhulpverleningsbeleid hebben vormgegeven, is van 15 gemeenten het beleid nader onderzocht.

4.2 Het vaststellen van beleid

De Inspectie heeft het beleid van de gemeenten onderzocht door de beleidsstukken van deze gemeenten te raadplegen via Overheid.nl en via de gemeentelijke websites. Ook is gekeken naar de websites van instanties waaraan sommige gemeenten de uitvoering van de schuldhulpverlening hebben opgedragen.

Conform de Wgs hebben alle onderzochte gemeenten in 2012 een beleidsplan over integrale schuldhulpverlening vastgesteld.¹⁸ De geldigheidsduur van de meeste beleidsplannen is vier jaar. Dat komt overeen met de maximale periode die wettelijk is toegestaan.¹⁹ Een enkele gemeente heeft het beleidsplan uit 2012 tussentijds geëvalueerd.

De maximale geldigheidsduur van vier jaar betekent dat alle gemeenten ondertussen een nieuw beleidsplan moeten hebben vastgesteld. In een aantal gemeenten is dat nog niet gebeurd. Eén van deze gemeenten heeft aangegeven dat zij rekening wil houden met de uitkomsten van de evaluatie van de Wgs door het ministerie van SZW. Deze gemeente komt daarom eind 2016 met een nieuw beleidsplan.

Naast het beleidsplan dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld, kunnen gemeenten het beleid nader uitwerken in (uitvoerende) *beleidsregels* die worden vastgesteld door het college van B&W. Van bijna alle onderzochte gemeenten heeft de Inspectie dergelijke beleidsregels gevonden op de eerder genoemde websites. De meeste beleidsregels zijn in 2012 vastgesteld. Enkele gemeenten hebben dat in 2016 gedaan. Eveneens hebben enkele gemeenten hun beleidsregels in 2016 geactualiseerd.

4.3 Toelatingscriteria, weigerings- en uitsluitingsgronden

In het wettelijk kader, weergegeven in het vorige hoofdstuk, is het verschil weergegeven tussen weigeringsgronden (waarbij een individuele afweging wordt gemaakt) en uitsluitingsgronden (waarbij geen individuele afweging plaatsvindt). Het naast elkaar en soms door elkaar gebruiken van deze termen heeft ertoe geleid dat in de Verzamelbrief gemeenten 2015-1 van het ministerie van SZW aandacht is besteed aan het onderscheid tussen weigeringsgronden en uitsluitingsgronden.²⁰ De Inspectie heeft in haar screening bekeken op welke wijze gemeenten hiermee omgaan.

Alle gemeenten geven in hun beleidsplan en/of hun beleidsregels weer welke toelatingscriteria of weigeringsgronden zij hanteren. Soms zijn deze positief geformuleerd

¹⁸ Artikel 2 Lid 1 Wgs

¹⁹ Artikel 2 lid 4 Wgs

²⁰ Deze uitleg is weergegeven in het vorige hoofdstuk waarin het wettelijke kader centraal staat.

(toelatingscriteria), vaker echter is er sprake van negatieve formuleringen (weigeringsgronden). Een aantal gemeenten heeft het niet (alleen) over weigeringsgronden, maar (ook) over uitsluitingsgronden of afwijzigingsgronden. Sommige gemeenten gebruiken deze termen in hun beleidsstukken niet alleen naast maar ook door elkaar. Dat er sprake is van een individuele afweging blijkt uit de beleidsstukken ondermeer als daarin gebruik wordt gemaakt van een 'kan bepaling'. Bijvoorbeeld: 'Het college van B&W *kan* een verzoek tot schuldhulpverlening afwijzen als aan betrokkene eerder een aanbod tot schuldhulpverlening is gedaan'. Het gebruik van een 'kan bepaling', impliceert dat niet per definitie een verzoek wordt afgewezen, maar dat er een afweging plaatsvindt. Van een directe afwijzing is wel sprake als er bijvoorbeeld staat: 'Door het College van B&W *wordt* een verzoek tot schuldhulpverlening afgewezen als aan betrokkene eerder een aanbod tot schuldhulpverlening is gedaan'. De meeste gemeenten maken gebruik van een 'kan bepaling', als zij de criteria opsommen, op grond waarvan het college van B&W bepaalt of een verzoek tot schuldhulpverlening wordt gehonoreerd. Naast het gebruik van een 'kan bepaling', duidt ook het expliciet vermelden bij een criterium dat er een afweging plaatsvindt op basis van de individuele situatie, op het gebruik van een weigeringsgrond. Dit expliciet vermelden van het maken van een individuele afweging heeft de Inspectie slechts bij een beperkt aantal gemeenten in de stukken aangetroffen.

Weigeringsgronden

De onderzochte gemeenten hebben in hun beleidsplannen en beleidsregels vooral weigeringsgronden opgesomd. 'Het niet of onvoldoende nakomen van zijn verplichtingen door de verzoeker', is de weigeringsgrond die de Inspectie het meest heeft aangetroffen. Bijna alle onderzochte gemeenten maken er melding van in hun beleid. Daarbij gaat het vaak om de volgende verplichtingen:

- Tijdig verschijnen op afspraken.
- Inspanning om inkomen te verhogen en uitgaven te verminderen.
- Niet aangaan van nieuwe betalingsverplichtingen
- Het meewerken aan doorverwijzingen naar AMW, Sociaal raadslieden etc.
- Meewerken aan een traject gericht op financiële zelfredzaamheid als dit noodzakelijk is om het traject schulddienstverlening succesvol af te kunnen ronden of om terugval met betrekking tot de genoemde problematiek te voorkomen.
- Het gevraagd en ongevraagd verstrekken van juiste en volledige informatie en bewijsstukken die redelijkerwijs van belang kunnen zijn voor het traject van schulddienstverlening.
- Het in voldoende mate bereid zijn tot het inzetten van de maximale afloscapaciteit voor de aflossing van zijn schulden.

Een andere weigeringsgrond die door de meeste onderzochte gemeenten is genoemd betreft het weigeren van schuldhulpverlening aan een persoon die al eerder gebruik gemaakt heeft van schuldhulpverlening (i.c. recidive).

De volgende weigeringsgronden is de Inspectie enkele malen tegen gekomen:

- De verzoeker misdraagt zich ten opzichte van medewerkers, belast met werkzaamheden die voortkomen uit het schuldhulpverleningstraject.
- De verzoeker behoort niet tot de doelgroep. Volgens verschillende gemeenten behoort de verzoeker daar niet toe indien hij jonger is dan 18 jaar, niet woonachtig is in de gemeente, ex zelfstandige is, die zich nog niet heeft uitgeschreven bij de Kamer van Koophandel.
- De verzoeker beschikt niet over een inkomen / of heeft geen stabiel inkomen op minimaal de van toepassing zijnde bijstandsnorm.
- De noodzaak tot schuldhulpverlening ontbreekt.

- Verzoeker is vanwege in de persoon gelegen factoren niet in staat een schuldhulpverleningstraject te volgen.
- Er is sprake van een onregelbare schuld. Als voorbeelden van dit soort schulden wijzen gemeenten onder meer op bepaalde boetes, fraudevorderingen, restschulden van nog te verkopen woningen of schulden waar nog juridische procedures voor lopen.
- De schulden zijn ontstaan omdat de verzoeker niet te goeder trouw is geweest.
- De verzoeker heeft fraude gepleegd die financiële benadeling van een bestuursorgaan tot gevolg heeft en is daarvoor onherroepelijk strafrechtelijk veroordeeld of heeft een onherroepelijk e bestuurlijke sanctie opgelegd gekregen, die beoogt leed toe te voegen.

Uitsluitingsgronden

In de Wgs wordt één uitsluitingsgrond genoemd, namelijk dat vreemdelingen niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening, indien zij geen ingezetenen zijn die rechtmatig in Nederland verblijf houden in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en I, van de Vreemdelingenwet 2000.²¹

Naast deze uitsluitingsgrond noemt een aantal van de onderzochte gemeenten nog andere criteria die leiden tot uitsluiting. Zo zijn er enkele gemeenten die personen uitsluiten die fraude hebben gepleegd. Ook zijn er enkele gemeenten die personen uitsluiten die al eerder gebruik gemaakt hebben van schuldhulpverlening waarbij het traject door verwijtbaarheid van deze personen niet tot een goed resultaat heeft geleid. Het niet behoren tot de doelgroep wordt ook door enkele gemeenten als uitsluitingsgrond vermeld, terwijl andere gemeenten dit criterium als weigeringsgrond hanteren (zie hierboven). Met doelgroep wordt hier bedoeld dat met inwoner van de gemeente moet zijn.

Een veel genoemde uitsluitingsgrond betreft zelfstandigen. Ter motivatie hiervan wijzen gemeenten naar de MvT van de Wgs, waarin staat dat de regering van mening is dat gemeentelijke schuldhulpverlening niet toegankelijk kan zijn voor zelfstandigen met een nog functionerende onderneming. Zelfstandigen die zich bij de gemeenten melden voor schuldhulpverlening krijgen van hen te horen dat zij een beroep kunnen doen op het Bbz.²²

In de MvT staat ook dat zelfstandigen met problematische schulden die geen beroep kunnen doen op de Bbz (bijvoorbeeld omdat hun partner een inkomen heeft boven bijstandsniveau) zich kunnen wenden tot de gemeente voor schuldhulpverlening. Voorwaarden daarvoor zijn dat zij stoppen met de onderneming en zich uitschrijven bij de Kamer van Koophandel. Deze mogelijkheid wordt wel door de meeste, maar niet door alle onderzochte gemeenten expliciet in hun beleid vermeld.

Gedeeltelijke weigering of uitsluiting

Een aantal onderzochte gemeenten vermeldt in hun beleidsstukken dat zij een verzoeker de toegang weigeren of uitsluiten van bepaalde vormen van schuldhulpverlening, maar dat andere vormen van schuldhulpverlening wel mogelijk zijn. Dit speelt vooral als er sprake is van niet regelbare schulden. Voor een schuldregeling of sanering komt de verzoeker dan vaak niet in aanmerking, maar wel voor ondermeer stabilisatie.

²¹ Wgs, art. 3 lid 4

²² Bbz 2004

4.4 Beschikkingen

Een beperkt aantal gemeenten besteedt in hun beleidsplan expliciet aandacht aan het afgeven van een beschikking. Zij geven aan dat een besluit tot het doen van een aanbod of het afwijzen van een verzoek tot toelating tot schuldhulpverlening, besluiten zijn in de zin van de Awb, zodat de verzoeker in bezwaar kan gaan als zijn verzoek is afgewezen.

4.5 Doorverwijzen na afwijzing

Een beperkt aantal van de onderzochte gemeenten besteedt in hun beleid ook aandacht aan de vraag wat er gebeurt met een persoon wiens verzoek tot schuldhulpverlening niet wordt gehonoreerd. Sommige gemeenten verwijzen deze personen door naar een sociaal (wijk) team of een andere instantie (bijvoorbeeld een instelling op het terrein van de verslavingszorg, als de persoon ook op dat gebied met problemen kampt). Er zijn enkele gemeenten die iets verder gaan dan doorverwijzen en die zorgen voor een warme overdracht naar het wijkteam of de andere instantie.

4.6 Wachttijden

Op grond van art. 2 lid 4 sub d Wgs dient de gemeente in het beleidsplan aan te geven hoeveel het maximaal aantal weken bedraagt dat zij nastreeft met betrekking tot de periode tussen het moment dat een persoon zich tot het college wendt voor schuldhulpverlening en het moment waarop het eerste gesprek plaatsvindt waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. Alle onderzochte gemeenten besteden in hun beleidsplan aandacht aan dit onderwerp. Velen geven aan dat zij de maximaal wettelijk toegestane termijn van vier weken hanteren. Enkeligen gaan uit van een kortere termijn, bijvoorbeeld drie weken of tien werkdagen. De gemeenten definiëren de wachttijd echter verschillend. Zo komt het voor dat de wachttijd begint te lopen, nadat een aanmeldingsprocedure (waarvoor tal van gegevens nodig zijn) is afgerond.

5 Het toegangsproces tot schuldhulpverlening

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het toegangsproces tot schuldhulpverlening centraal. Hierbij geeft de Inspectie de resultaten van de internetenquête onder de hoofden van de afdeling schuldhulpverlening weer, aangevuld met de bevindingen van de deskresearch en de casestudies. De Inspectie besteedt in twee opeenvolgende paragrafen aandacht aan de melding, de intake en het vervolgproces.

5.2 De melding

Het gehele toegangsproces vangt aan met de melding, dat is het moment en de plek waar de burger voor het eerst met zijn schuldhulpvraag komt. Dat hoeft dus niet de afdeling schuldhulpverlening van de gemeente te zijn.

Aan gemeenten is gevraagd waar burgers met (risico op) financiële problemen concreet kunnen aankloppen voor hulp. De resultaten hiervan zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Table 1 Soorten meldpunten bij gemeenten voor financiële hulp: percentages gemeenten waar het betreffende meldpunt aanwezig is (meerdere antwoorden mogelijk)

Sociaal wijkteam	73%
Maatschappelijk werk	65%
Balie stadhuis	62%
Afdeling schuldhulpverlening	58%
Kredietbank	27%
Anders	49%

Bron: Inspectie SZW, 2016

Uit de resultaten komt duidelijk naar voren dat burgers op het gebied van financiële problemen kunnen aankloppen bij het sociaal wijkteam. Dit doet zich voor bij bijna driekwart van de gemeenten. Bij de meeste gemeenten kunnen problemen ook gemeld worden via het maatschappelijk werk, de balie van het stadhuis en de afdeling schuldhulpverlening. Het maatschappelijk werk overlapt vermoedelijk gedeeltelijk met de melding via het sociaal wijkteam, waarin doorgaans ook het maatschappelijk werk is vertegenwoordigd. Uit de resultaten blijkt verder dat de kredietbank bij ruim één op de vier gemeenten als meldpunt dient voor financiële problemen. Vaak komen de burgers hier terecht na een doorverwijzing van de gemeente, veelal als de schuldhulpverlening al is gestart. Verder noemen gemeenten ook nog vele andere meldpunten, zoals maatschappelijke en lokale organisaties, vrijwilligersorganisaties (inlooppreekuur Schuldhulpmaatje,) en de afdeling sociale zaken en collega's ('via collega's die de inwoner kennen en bij wie duidelijk is dat er ook financiële problemen spelen').

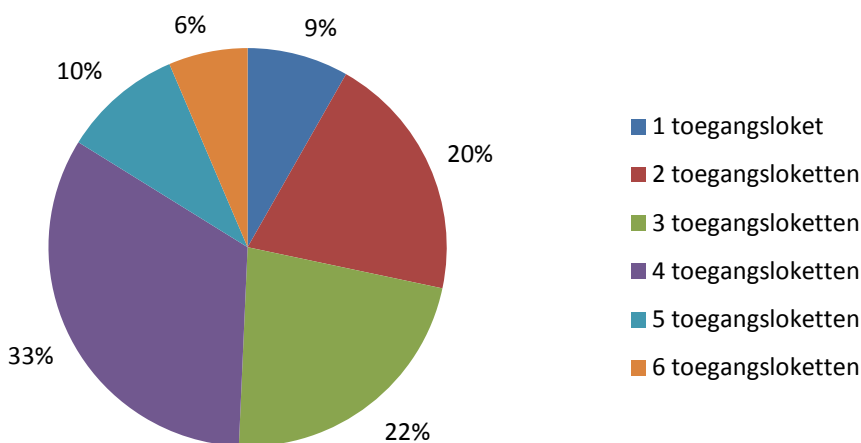
Ook uit de casestudies komt het beeld naar voren dat de burger met financiële problemen vooral terecht kan bij de gemeentelijke balie en het sociaal wijkteam. Bij alle casegemeenten spelen de sociale wijkteams een belangrijke rol als het gaat om

het signaleren van problematische schulden. De organisatie van de schuldhulpverlening daarna verschilt van gemeente tot gemeente.²³

Aantal toegangsloketten

In figuur 1 is weergegeven hoeveel toegangsloketten gemeenten hebben waarin burgers hun financiële problemen kenbaar kunnen maken. We zien dat het hebben van vier toegangsloketten het vaakst voorkomt, namelijk bij één op de drie gemeenten, gevolgd door drie of twee loketten (beiden genoemd door één op de vijf gemeenten). Slechts 9% van de gemeenten heeft één toegangsloket.

Figuur 1 Aantallen toegangsloketten bij gemeenten



Bron: Inspectie SZW, 2016

In het licht van de brede toegankelijkheid van schuldhulpverlening is het logisch dat burgers hun financiële problemen op verschillende plekken kenbaar kunnen maken. Het hebben van diverse toegangsloketten voor het melden van financiële problemen vergt evenwel goede afstemming en coördinatie over de toegangsprocedure en criteria die de professionals daarbij hanteren. Dit stelt ook eisen aan de kwaliteiten van de gespreksvoerders/professionals die bij de toegangspoorten de melding in ontvangst nemen.

Aan de gemeenten is daarom gevraagd of zij de kennis van de medewerkers bij de verschillende meldpunten voldoende achten om de hulpvragers op de juiste wijze door te leiden. Uit de resultaten blijkt dat bijna 40% van de gemeenten de kennis bij deze medewerkers niet voldoende acht tegenover bijna 44% van de gemeenten die van mening is dat er wel voldoende kennis aanwezig is bij de toegangsloketten.

²³ In bijlage II is een beschrijving van de casegemeenten weergegeven.

Tabel 2 Onvoldoende kennis bij toegangsloketten volgens gemeenten

	Aantal	Percentage
Helemaal eens	18	5
Eens	132	34
Niet eens / niet oneens	69	18
Oneens	149	38
Helemaal oneens	22	6
Totaal	390	101

Bron: Inspectie SZW, 2016

Als bijna vier op de tien gemeenten van mening zijn dat er niet voldoende kennis aanwezig is bij de toegangsloketten om burgers op de juiste wijze door te leiden kan dit regelmatig tot gevolg hebben dat burgers niet de hulp krijgen die zij nodig hebben.

Gemeenten is ook gevraagd of degene met wie het eerste contact plaatsvindt alle hulpvragers met mogelijke financiële problemen doorstuurt naar de afdeling waar de intake schuldhulpverlening plaatsvindt. 41% van de gemeenten geeft aan dat er in hun gemeente eerst een voorselectie wordt toegepast op basis van professionele en beleidsmatige criteria om te beslissen of zij burgers al dan niet verder sturen naar de intake. Bij 59% van de gemeenten worden alle hulpvragers wel direct doorgestuurd naar de intake. In deze gemeenten heeft het eventuele gebrek aan kennis dan ook minder gevolgen voor het toegangsproces van de burger. Bij sommige burgers ligt het wellicht voor de hand dat zij niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening. Denk hierbij bijvoorbeeld aan niet- ingezetenen. Ook is het vaak mogelijk dat al ter plekke een oplossing kan worden geboden (klant weet niet van betalingsregelingen, of heeft nog geen huurtoeslag, zorgtoeslag ontvangen waarmee het probleem is opgelost). Het hebben van een voorselectie kan hier nuttig zijn. Het is echter wel een aandachtspunt voor gemeenten er alert op te zijn dat er niet ten onrechte klanten worden weggestuurd. Hiervoor is het belangrijk dat de procedure en gehanteerde selectiecriteria ook goed bekend en geïnternaliseerd zijn bij de professionals van de toegangsloketten.

Van de gemeenten die aangeven dat er bij hen een voorselectie plaatsvindt voordat zij mensen doorsturen naar de intake (41%), geeft één op de drie aan dat er niet voldoende kennis aanwezig is om mensen op de juiste wijze door te geleiden. Hieruit kunnen we opmaken dat deze voorselectie in ruim 13% van de gemeenten deels plaatsvindt door medewerkers die daarvoor – volgens de gemeenten- niet over de juiste kennis beschikken.

Uit de casestudies

Tijdens de gesprekken bij de casegemeenten is gevraagd of het voor kan komen dat klanten met geldproblemen ten onrechte niet worden geholpen. Bij de casegemeenten overheerst het gevoel dat iedereen die het nodig heeft, geholpen wordt:

'Het komt bijna niet voor dat mensen niet worden doorverwezen terwijl dat wel had moeten.'

Eén van de gemeenten geeft aan dat – ongeacht de grootte of het soort schuld – iedereen wordt doorverwezen naar de Kredietbank Nederland voor hulp.

De gemeenten waarmee is gesproken hechten grote waarde aan brede toegankelijkheid voor mensen met (geld)problemen. Mensen met problemen moeten weten

waar ze terecht kunnen en vervolgens moet bekeken worden welke problemen het eerst moeten worden opgepakt. Daar waar gemeenten knelpunten zien in de brede toegankelijkheid proberen ze die op te lossen door de toegang – waaronder de toegang bij financiële problemen – zo in te richten dat die ondersteuning geboden kan worden die op dat moment nodig is. Het kwam bij een casegemeente zelfs voor dat daarbij vooruit wordt gelopen op de feitelijke beslissing om hulp te verlenen:

'In de meeste gevallen verlenen wij al hulp na het eerste gesprek. Dus als de aanvraag nog niet eens is toegekend.'

Bij enkele casegemeenten, die een deel van de werkzaamheden rond schuldhulpverlening hebben uitbesteed, is het bevorderen van de brede toegang aanleiding om meer activiteiten in eigen beheer uit te voeren. De gemeenten willen een laagdrempeligere aanpak waarbij ze weer eerder bij de mensen thuis komen en beter weten wat er speelt. De gemeente heeft dan meer regie op de toegang en kan beter beoordelen welke hulp nodig is. Immers, niet in alle gevallen is een schuldhulpverleningstraject direct nodig. Soms is een verwijzing naar Schuldhulpmaatje of het voeren van een paar gesprekken voldoende. Groot voordeel van het meer betrokken zijn, volgens de gemeenten, is dat er zicht komt op alle problematiek, dus ook problemen rond jeugdhulp of WMO.

Het in kaart brengen van de brede problematiek bij burgers vinden gemeenten dus belangrijk. Volgens een medewerker van een gemeentelijke kredietbank worden er relatief vaak mensen naar hen doorverwezen waarbij veel meer aan de hand is. In die gevallen kan de gemeentelijke kredietbank er nog niet zoveel mee, er moet eerst andere hulp geboden worden. De medewerker zegt hierover het volgende:

"Hoe raar het misschien ook klinkt: ik heb liever dat de toegang naar de kredietbank wat langer duurt. Want vaak gaat het dan wel goed, in plaats van dat iemand komt en uiteindelijk lukt het niet of we zien de klant weer terugkomen. Want de doelstelling is toch dat we de klant eenmalig helpen en daarna nooit meer zien. Om immers een gedegen voorstel aan de schuldeisers te kunnen doen, is er ook een gedegen voortraject nodig."

Tegelijkertijd komt uit de casestudies enkele keren naar voren dat de medewerkers van de schuldhulpverlening regelmatig zakelijker en technischer kijken dan de medewerkers bij het toegangskloket, zoals het sociaal wijkteam. Hierdoor verloopt (een deel van) het toegangsproces niet altijd even soepel, hetgeen niet gunstig is voor de klant. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan het proces van compleet maken van een pakket van informatie voor het inleveren van de aanvraag. Eén consulent van het toegangskloket zegt daarover het volgende:

'Ik snap ook wel dat ze soms nog geen totaalbeeld hebben van de situatie, dat ze dan niet aan de slag gaan. Maar soms zijn er van die dingen dat ik denk: ze zijn wel heel star. Ze kijken soms te technisch.'

De registratie van de melding bij een toegangskloket

Aan gemeenten is gevraagd of bij alle toegangskloketten waar burgers met financiële problemen zich kunnen melden de naw-gegevens en de hulpvraag van de burgers worden geregistreerd. Registratie kan iets zeggen over het belang dat de toegangskloketten (en de gemeenten) aan de melding hechten. Zo kan registratie van gegevens tot gevolg hebben dat de doorverwijzing soepeler en sneller verloopt en de hulpvrager hoeft niet steeds opnieuw zijn verhaal te vertellen. Bovendien biedt het de gemeente nuttige informatie over het aantal mensen dat zich meldt met (risico op) financiële problemen. De resultaten zijn weergegeven in tabel 3.

Tabel 3 Registratie van de eerste contacten van de hulpvragers bij de toegangskloketten

	Aantal	Percentage
Alle contacten worden geregistreerd	132	34
Sommige wel en andere niet	246	63
Nee, er wordt niets geregistreerd	12	3
Totaal	390	100

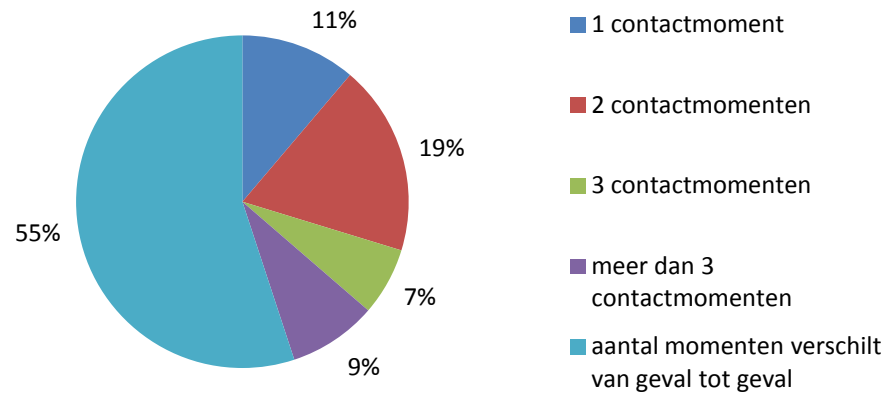
Bron: Inspectie SZW, 2016

Uit de resultaten op deze vraag komt naar voren dat een derde van de gemeenten deze gegevens altijd registreert, 3% nooit en de overige 63% soms wel en soms niet. Dit is vermoedelijk afhankelijk van de aard van de hulpvraag en het loket waar de hulpvrager met zijn vraag komt. Het is echter niet bekend welk type financiële problemen wel wordt geregistreerd en welke niet. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat weinig zinvolle vragen of vragen die vrijwel ter plekke opgelost kunnen worden, niet worden geregistreerd. Deze uitkomsten roepen echter wel vragen op over het inzicht van gemeenten in hun werkzaamheden, c.q. de materie, c.q. de werkbeheersing.

Aantal contactmomenten voordat toekenning of afwijzing plaatsvindt

Aan gemeenten is de vraag gesteld hoeveel contactmomenten er zijn tussen het moment van het eerste contact met een burger en de uiteindelijke toekenning en/of afwijzing. Er zijn nauwelijks verschillen tussen het aantal contactmomenten tussen het eerste contact van hulpvrager tot aan afwijzing en tot aan toekenning. In figuur 2 zijn de percentages van het aantal contactmomenten tussen eerste contact tot aan de *afwijzing* weergegeven. Hierin is te zien dat het aantal contactmomenten in ruim de helft van de gemeenten van geval tot geval verschilt. Slechts 11% van de gemeenten geeft aan dat er maar één contactmoment is in dit proces, één op de vier gemeenten heeft twee of drie contactmomenten en bijna 9% meer dan drie. Het is geen verrassing dat meer dan de helft van de gemeenten (55%) aangeeft dat het aantal contactmomenten van geval tot geval verschilt. Dit hangt samen met de aard van de hulpvraag en de manier waarop deze kan worden opgelost. Hierbij speelt vermoedelijk ook het type hulpvrager mee. Als deze minder zelfredzaam is, zijn wellicht meer contactmomenten nodig. Gezien de resultaten op de vraag kunnen we er echter wel van uitgaan dat er veelal meerdere momenten zijn voordat een klant vanwege een toekenning of afwijzing uitstroomt uit het toegangsproces. Dit stelt voor een juiste toegangsprocedure- net als bij het aantal toegangskloketten- wederom eisen aan de coördinatie en afstemming van medewerkers die deze contacten hebben met de burgers.

Figuur 2 Aantal contactmomenten tussen eerste contact van hulpvragers tot aan afwijzing²⁴



Bron: Inspectie SZW, 2016

Vervolg mogelijkheden na het eerste contact

Naar aanleiding van het eerste contact waarin een burger zijn (risico op) financiële problemen kenbaar maakt, zijn meerdere vervolgacties mogelijk. Aan de gemeenten is daarom de vraag gesteld wat deze mogelijke vervolgacties zijn en hoeveel van de hulpvragers in die gemeenten worden doorverwezen naar de door hen aangegeven vervolgmogelijkheden. De resultaten zijn te zien in tabel 4. In de eerste kolom staat het percentage gemeenten dat een bepaalde vervolgmogelijkheid aangeeft en in de tweede kolom staat het percentage hulpvragers dat in de gemeenten met die vervolgmogelijkheid wordt doorverwezen naar die optie.

²⁴ De percentages van het aantal contactmomenten tussen eerste contact van hulpvragers tot aan toekenning zijn 14%, 17%, 6%, 8% en 55%.

Tabel 4 Vervolg mogelijkheden in gemeenten na het eerste contact en hulpvragers dat naar die vervolgmogelijkheden worden verwezen

	Vervolg mogelijkheden bij gemeenten (%)	Hulpvragers (%)
Mensen worden doorverwezen naar een intake voor schuldhulpverlening	89	58
Mensen worden (nog) niet doorverwezen naar de intake, maar naar een externe partij zoals schuldhulpmaatje, Humanitas	58	10
Mensen worden (nog) niet doorverwezen naar de intake, maar naar een lichte vorm van ondersteuning zoals een adviesgesprek	57	10
Mensen worden (nog) niet doorverwezen naar de intake, maar naar andere vormen van ondersteuning zoals verslavingszorg e.d.	61	9
Mensen worden niet verwezen naar de intake of een andere vorm van ondersteuning	18	2
Anders, namelijk	21	11
Totaal	215	100

Bron: Inspectie SZW, 2016

Noot: omdat elke gemeente meerdere vervolgmogelijkheden kon aangeven, telt deze kolom op tot meer dan 100%.

In de tabel is te zien dat:

- 89% van de gemeenten burgers na het eerste contact kunnen doorverwijzen naar de intake. Van deze gemeenten wordt van de burgers hiernaar doorverwezen.
- 18% van de gemeenten aangeeft dat het voorkomt dat zij burgers nooit doorverwijzen naar de intake of een andere vorm van ondersteuning. Dit lijkt veel. Echter, van deze 18% blijkt slechts 2% van de hulpvragers geen enkele vorm van ondersteuning te krijgen na de intake. Het kan hierbij goed zijn dat dit de groep is waarbij verdere ondersteuning wordt ontzegd omdat zij gewoon niet in aanmerking komen, bijvoorbeeld omdat zij geen inwoners van de gemeente zijn.

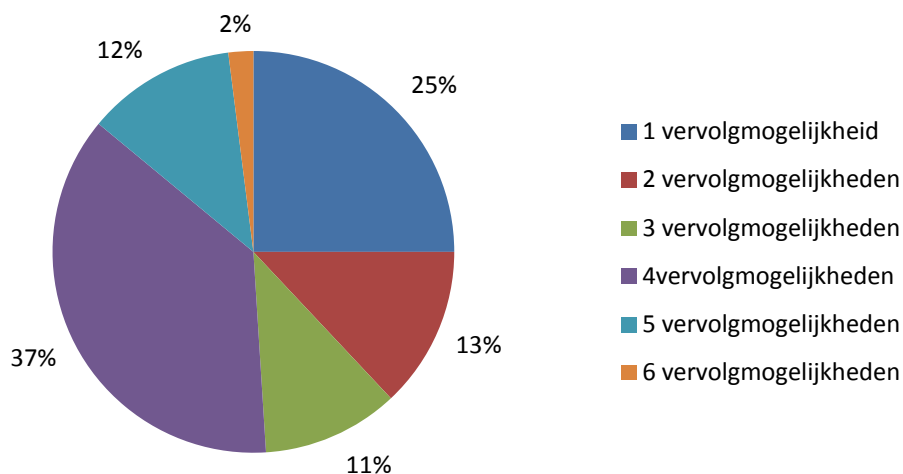
Verder noemt meer dan de helft van de gemeenten als mogelijke vervolgcategorie naar aanleiding van het eerste contact dat zij de burgers (nog) niet doorverwijzen naar de intake, maar naar respectievelijk een lichte vorm van ondersteuning (57%), naar een externe partij (58%) en andere vormen van ondersteuning, zoals verslavingszorg (61%). Daarbij gaat het in totaal om haast 30% van de hulpvragers. Tenslotte geeft ook 21% van de gemeenten aan dat mensen direct na het eerste contact een andere vervolgmogelijkheid hebben, zoals een gesprek over de vraag achter de vraag, het bijwonen van een informatiebijeenkomst of een (voor)intake. Ook wordt een enkele keer als vervolgcategorie genoemd dat mensen onder bewind worden gesteld. In deze gemeenten maken ruim één op de tien burgers van deze mogelijkheid gebruik (11%). De Inspectie merkt op dat behoorlijk veel gemeenten burgers doorverwijzen naar externe partijen voordat zij eventueel naar de intake worden doorgestuurd. Nogal wat gemeenten kennen dus een vorm van voorselectie, soms

richting de gemeente zelf, soms naar een externe partij. Uit de antwoorden wordt niet duidelijk of de betreffende klanten uiteindelijk toch voor een intake schuldhulpverlening in aanmerking worden gebracht. Bij de casegemeenten komt het voor dat de externe partij behulpzaam is bij het op orde brengen van het financiële plaatje, waarna de klant alsnog een intakegesprek krijgt aangeboden. Zoals reeds opgemerkt, komt uit de casestudies naar voren dat er hulpvragers vaak eerst andere ondersteuning krijgen aangeboden voordat zij bij schuldhulpverlening terecht komen. In de casegemeenten wordt meerdere malen gewezen op het belang van een gedegen voortraject waarbij de brede problematiek van burgers in kaart wordt gebracht. Als dat niet goed wordt gedaan, is de consequentie dat mensen – na een intake – soms terug verwezen worden naar eerdere of andere hulpverleners.

Het aantal vervolgmogelijkheden na de melding

In figuur 3 is weergegeven hoe veel mogelijke activiteiten de gemeenten gemiddeld aangeven als vervolgotraject op de melding. Ruim één op de drie gemeenten noemt gemiddeld vier mogelijke vervolgmogelijkheden. Wat opvalt is dat 25% van de gemeenten één vervolgmogelijkheid noemt na de melding. Dit zijn vaak gemeenten die een vervolgmogelijkheid hebben waar alle burgers die zich melden standaard naar toe gaan. Als voorbeeld noemen gemeenten hier een open inloop voor schuldhulpverlening, een gesprek bij een sociaal (wijk)team, buurtteam of een vervolggesprek.

Figuur 3 Gemiddeld aantal vervolgmogelijkheden na melding



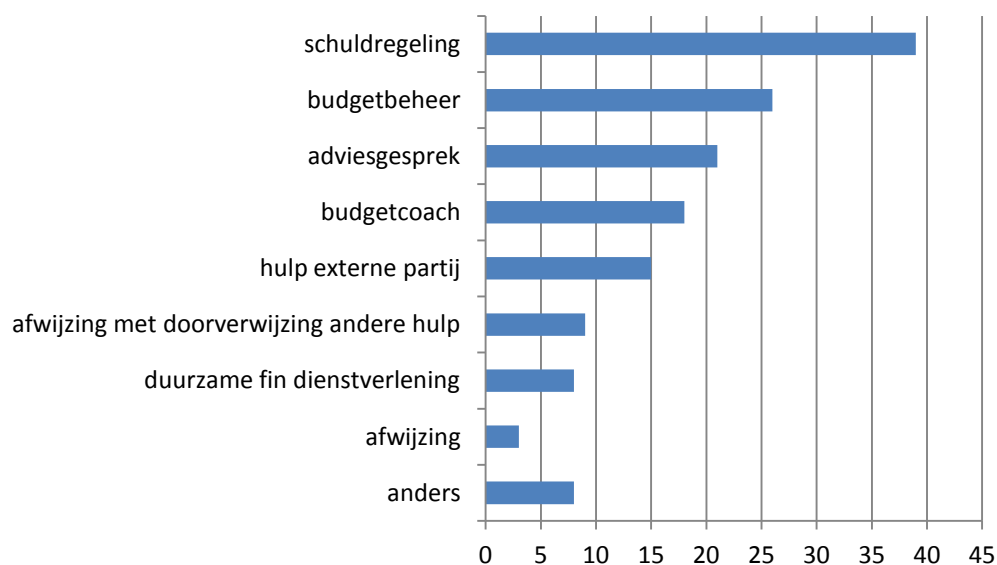
Bron: Inspectie SZW, 2016

5.3 De intake en het vervolgotraject

In deze paragraaf staat de intake centraal. De intake is de processtap waarin de schuldhulpverlener samen met de klant de aanvraag schuldhulpverlening, inclusief de benodigde documenten, in ontvangst neemt en beoordeelt.

Aan gemeenten is gevraagd om aan te geven hoeveel procent van de burgers die de intake hebben doorlopen gebruik maken van bepaalde vormen van hulp. De resultaten hiervan zijn weergegeven in figuur 4.

Figuur 4 Burgers die de intake doorlopen en daarna gebruik maken van de onderstaande vormen van hulp (in %)



Bron: Inspectie SZW, 2016

In de figuur is te zien dat 39% van de klanten die de intake hebben doorlopen in het vervolg een schuldberegeling krijgen. Dat meer dan de helft van de klanten niet in aanmerking komt voor een schuldberegeling kan meerdere redenen hebben:

- Klanten voldoen (al dan niet terecht) niet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een schuldberegeling.
- Een schuldberegeling is niet nodig is om tot een oplossing te komen.

Respectievelijk 21, 18 en 26% van de burgers krijgt als vervolg op de intake een adviesgesprek, budgetcoaching en budgetbeheer aangeboden. Deze vormen van 'lichtere' ondersteuning dienen ook regelmatig als voorliggende activiteit voorafgaand aan het treffen van een schuldberegeling. Daarnaast krijgt 8% van de burgers duurzame financiële dienstverlening aangeboden, wat overeenkomt met budgetbeheer. Bijna 9% krijgt een afwijzing voor schuldhulpverlening en tegelijkertijd een verwijzing naar andere vormen van ondersteuning en slechts 3% van de burgers krijgt na een afwijzing geen verdere hulp aangeboden.

Duidelijkheid van beleid en werkinstructies

Aan de gemeenten is gevraagd of zij het eens zijn met de stelling dat in het beleid en de werkinstructies duidelijk is vastgelegd in welke gevallen de gemeente hulp kan bieden bij financiële problemen. In tabel 5 is te zien dat de meerderheid van de gemeenten (85%) aangeeft dat in zowel het beleid als in de werkinstructies duidelijk is vastgelegd in welke gevallen de gemeente hulp kan bieden bij financiële problemen.

Tabel 5 Mening op stelling: in het beleid en de werkinstructies is duidelijk vastgelegd in welke gevallen hulp kan worden geboden bij financiële problemen

	Aantal	Percentage
Helemaal eens	97	25
Eens	235	60
Niet eens / niet oneens	42	11
Oneens	15	4
Helemaal oneens	1	1
Totaal	390	101

Bron: Inspectie SZW, 2016

Noot: door afrondingsverschillen telt het totaal niet op tot 100%

De gemeenten is ook gevraagd naar de mate van autonomie die zij ervaren bij het uitvoeren van de schuldhulpverlening. Hieruit komt naar voren dat zij een redelijke autonomie ervaren (de score voor de mate van autonomie is een 7 op een schaal van 10, waarbij de 10 staat voor zeer veel autonomie). Uit nadere analyse komt naar voren dat 17% van de medewerkers die aangeven het beleid en de werkinstructies niet duidelijk te vinden, juist een hoge mate van autonomie ervaren bij de uitvoering van hun werk.

Aan de gemeenten is ook de volgende stelling voorgelegd.

'Als er naast financiële problemen ook andere problemen spelen (zoals verslaving, psychische problemen), dan komt ondersteuning bij schulden soms niet tot stand terwijl dat wel zou moeten'.

De resultaten van deze stelling staan in tabel 6 weergegeven.

Tabel 6 Mening op stelling: als er naast financiële problemen ook andere problemen spelen, komt ondersteuning bij schulden soms niet tot stand terwijl dat wel zou moeten

	Aantal	Percentage
Helemaal eens	16	4
Eens	134	35
Niet eens / niet oneens	60	16
Oneens	159	41
Helemaal oneens	20	5
Totaal	389	101

Bron: Inspectie SZW, 2016

Noot: door afrondingsverschillen tellen de totalen niet op respectievelijk 390 en 100%

Uit tabel 6 komt naar voren dat relatief veel gemeenten (bijna 40%) aangeven dat bij meervoudige problematiek ondersteuning bij schulden soms niet tot stand komt terwijl dat wel zou moeten. Dit relatief hoge percentage van gemeenten dat het eens is met deze stelling kan een aanwijzing zijn dat gemeenten bewust prioriteit geven aan het oplossen van de andere problemen of dat het financiële probleem nog onvoldoende onderkend wordt. Betrokkene gaat naar andere dienstverlening om zijn andere problemen - eerst - op te lossen. Tegelijkertijd wordt er aan de financiële situatie van de burger nog weinig of niets gedaan. Overigens kan uit dit percentage niet worden afgeleid dat gemeenten in deze situaties in het geheel geen schuldhulpverlening aanbieden. Tevens zien we dat ruim 45% van de gemeenten aangeeft dat

het bij hen niet speelt dat door andere problemen schuldhulpverlening niet tot stand komt, terwijl dat wel zou moeten.

Het niet bieden van ondersteuning bij schulden kan volgens de grote meerderheid van de gemeenten niet liggen aan de deskundigheid van de medewerkers van de schuldhulpverlening. In tegenstelling tot de bijna 40% van de gemeenten die aangaf dat er voldoende kennis ontbreekt bij de toegangsloketten om burgers op de juiste wijze door te leiden, geeft ruim 98% van de gemeenten aan dat een gebrek aan deskundigheid niet speelt bij de schuldhulpverlening an sich. Dit verschil kan er mee te maken hebben dat de toegangsprocedure via toegangsloketten nog relatief nieuw is en pas speelt sinds de ontwikkelingen vanaf januari 2015 in het sociaal domein. Logisch dat de medewerkers bij deze loketten soms nog wat kennis missen over de doorgeleiding richting schuldhulpverlening. Echter, we moeten er bij het percentage van 98% ook rekening mee houden dat de enquête is ingevuld door medewerkers van de schuldhulpverlening zelf en er daardoor sprake kan zijn van een vertekend beeld.

6 Toekenningen, weigering en beschikkingen

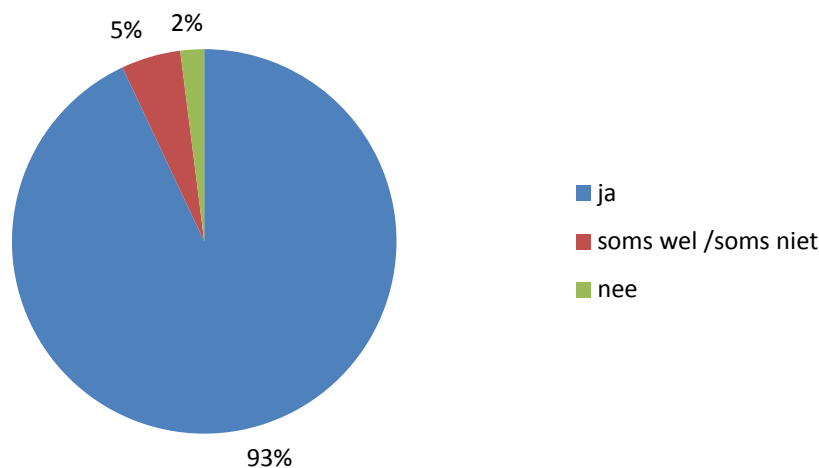
6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de praktijk van de toekenningen, weigeringen en beschikkingen in gemeenten. Achtereenvolgens laat de Inspectie zien hoe medewerkers de selectiecriteria toepassen, of er sprake is van uitsluitings- en/of weigeringsgronden en in hoeverre en op welke manier beslissingen worden weergegeven in beschikkingen. Als laatste brengen we ook het toegangsproces kwantitatief in beeld.

6.2 De toepassing van selectiecriteria

In het wettelijk kader in hoofdstuk 3 is reeds geschreven dat gemeenten mensen alleen kunnen weigeren nadat ze een afweging hebben gemaakt van *individuele omstandigheden*. Gemeenten is gevraagd of in alle gevallen de individuele omstandigheden van de schuldenaar in beeld worden gebracht. In figuur 5 is te zien dat ruim 93% daarop bevestigend antwoordt.

Figuur 5 Het in beeld brengen van de individuele omstandigheden van de schuldenaar voordat er een besluit over de toegang tot een vorm van schuldhulpverlening wordt genomen



Bron: Inspectie SZW, 2016

Op de vraag waarom dit niet altijd gebeurt, antwoorden de gemeenten onder andere dat het kan gaan om:

- Zelfstandigen die direct naar een ander loket worden doorverwezen.
- Aanmelders die niet-ingezetene zijn.
- In overleg met de klant wordt afgezien van verdere hulpverlening, onder andere als het gaat om een snel op te lossen schuldsituatie.
- De schuldhulpverleners weten niet goed welke hulpverlening iemand verder ontvangt en kunnen daardoor niet altijd goed een individuele afweging maken.

Uit de casestudies

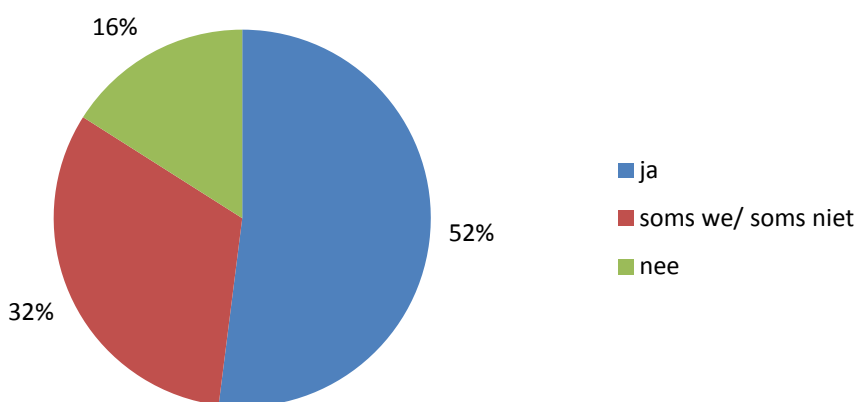
Ook uit de casestudies komt naar voren dat schuldhulpverlening - in de ruime betekenis van de definitie- met uitzondering van de wettelijke uitsluitingsgronden, pas wordt geweigerd na een individuele afweging. Zelfs een klant met een fraudeverleden kan bij de casegemeenten na individuele afweging schuldhulpverlening krijgen. Vaak komt naar voren dat gemeenten het belangrijk vinden dat klanten gemotiveerd meewerken aan de oplossing van het schuldenprobleem. Gebrekkige motivatie bij of niet (voldoende) meewerken aan een schuldentraject van de klant blijkt dan ook met regelmaat een reden om de weg naar schuldhulpverlening te beëindigen.

'Klanten worden in beginsel niet geweigerd tenzij ze zich niet aan de afspraken houden, de gevraagde stukken niet leveren, want zonder compleet dossier kan de kredietbank niets. Klanten krijgen een week de tijd om de ontbrekende stukken te leveren en dan nog een hersteltermijn van 2 weken. Leveren ze dan nog niet dan stopt de dienstverlening. Het dossier wordt wel weer heropend als de stukken alsnog geleverd worden. Ook klanten die niet goed meewerken krijgen de kans om het gedrag te verbeteren.'

Intercollegiale toetsing

Aan gemeenten is tevens gevraagd of de afweging van de individuele omstandigheden die ten grondslag ligt aan de beschikking altijd intercollegiaal getoetst wordt.

Figuur 6 De afweging van de individuele omstandigheden wordt bij gemeenten altijd intercollegiaal getoetst



Bron: Inspectie SZW, 2016

De helft van de gemeenten geeft aan de afweging van de individuele omstandigheden die ten grondslag ligt aan de beschikking altijd intercollegiaal te toetsen. Bij bijna één op de drie gemeenten gebeurt dit soms wel en soms niet en bij 16% gebeurt dit niet. Het is niet bekend bij welke type afwegingen wel en bij welke niet intercollegiaal wordt getoetst.

Uit de casestudies komt naar voren dat bij één grote gemeente intercollegiale toetsing plaatsvindt. Een kwaliteitsmedewerker beoordeelt daar elke beslissing van een schuldhulpverlener voordat deze in een beschikking wordt opgenomen. De kwaliteitsmedewerkers vormen hiermee de spil tussen de uitvoering en beleid en zij stemmen ook vaak af met de afdeling Bezwaar en Beroep voor de juridische onderbouwing van beslissingen.

6.3 Uitsluitings en weigeringsgronden

Om inzicht te krijgen in de toegankelijkheid van schuldhulpverlening is het van belang te weten hoe gemeenten omgaan met het afwijzen van hulpvragen voor verdere ondersteuning en de manier waarop zij dit doen. Er is bekend (zie hoofdstuk 5) dat 2% van de burgers niet wordt doorverwezen naar een intake en niet naar een andere vorm van ondersteuning. Van de burgers die de intake doorlopen, krijgt vervolgens nog eens 3% een afwijzing voor verdere hulp. De gemeenten is een stelling voorgelegd met betrekking tot het op voorhand beleidsmatig uitsluiten van mensen. Deze stelling is weergegeven in tabel 7.

Tabel 7 Mening op stelling: gemeenten sluiten op voorhand beleidsmatig geen mensen uit van schuldhulpverlening

	Aantal	Percentage
Helemaal eens	179	46
Eens	120	31
Niet eens / niet oneens	23	6
Oneens	68	18
Helemaal oneens	0	0
Totaal	390	101

Bron: Inspectie SZW, 2016

Noot: door afrondingsverschillen telt het totaal niet op tot 100%

Ruim driekwart van de gemeenten is het eens met deze stelling, 18% is het niet eens en 6% is niet eens of oneens. Interessant is vooral de 18% van de gemeenten die aangeeft dat in hun gemeente op voorhand mensen worden uitgesloten. Dit lijkt een relevante groep te zijn voor het onderzoek, het heeft immers consequenties voor de toegankelijkheid. Echter, de kanttekening valt te maken dat gemeenten hiermee mogelijk hulpvragers bedoelen die niet in de gemeente wonen. Deze laatste groep wordt doorgaans op een andere wijze geholpen.

Aan gemeenten is tevens de vraag voorgelegd om aan te geven of een hulpvrager in bepaalde situaties wel of geen gebruik kan maken van schuldhulpverlening. In tabel 8 zijn de resultaten weergegeven. Het weergegeven percentage geeft steeds het percentage gemeenten aan waarbij hulpvragers in die specifieke omstandigheid niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening.

Tabel 8 Situaties waarbij hulpvragers geen gebruik kunnen maken van een vorm van schuldhulpverlening

	Gemeenten (%)
De verzoeker heeft de vaste lasten in de afgelopen (drie) maanden niet betaald	0,5
De verzoeker heeft een woonruimte	0,5
De verzoeker is jonger dan 27 jaar	0,5
De verzoeker heeft een partner die jonger is dan 18 jaar	9
Er is sprake van een lopende scheidingsprocedure	12
Er is sprake van betwiste schulden	14
De verzoeker heeft geen of te weinig inkomen (dus te weinig afloscapaciteit)	14
De verzoeker heeft in het recente verleden al eerder gebruik gemaakt van schuldhulpverlening	15
De verzoeker heeft een onregelbare schuld (bijvoorbeeld bij de belastingdienst of het CJIB)	18
Er is sprake van een lopende maatregel of fraudeschuld in het kader van de sociale zekerheidswetgeving	20
De verzoeker is ondernemer of zzp'er en heeft zijn bedrijf nog niet beëindigd	39

Bron: Inspectie SZW, 2016

De resultaten laten zien dat in 39% van de gemeenten zelfstandigen die hun bedrijf nog niet hebben beëindigd, niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening. Bij 20% van de gemeenten is dit het geval bij een lopende maatregel of fraudeschuld. Uit de gesprekken met de casegemeenten valt af te leiden dat zelfstandigen vaak naar externe of gemeentelijke bureaus worden doorverwezen voor het oplossen van hun bedrijfsschulden. Zij doen dan een beroep op de Bbz.²⁵ In enkele casegemeenten bleek dat zelfstandigen naast deze verwijzing voor bedrijfsschulden wel degelijk een beroep op de gemeentelijke schuldhulpverlening voor hun privé schulden kunnen doen. Het is voor de Inspectie niet duidelijk in hoeverre zelfstandigen met privéschulden binnen de schuldhulpverlening de hulp krijgen die nodig is.

De gemeenten hadden ook de mogelijkheid om aan te geven of er in hun gemeenten nog andere situaties zijn waarin verzoekers geen gebruik kunnen maken van schuldhulpverleners. Een kwart van de gemeenten noemt hierbij inderdaad andere omstandigheden. Wat hierbij het meest in het oog springt, zijn omstandigheden waarbij gemeenten de verzoeker een verwijtbaarheid toerekent. Dit kan gaan om:

- Een eerder schuldhulpverleningstraject is verwijtbaar niet afgerond.
- Geen of onvoldoende medewerking van de verzoeker.
- Belastingaangifte is nog niet gedaan.
- Misdragingen zoals bedreiging van medewerkers.

Verder noemen gemeenten ook de omstandigheid dat er sprake is van 'ingewikkelde schulden'. Een gemeente geeft hierover het volgende aan:

²⁵ Uit een werkwijzer van Divosa ('Werkwijzer Dienstverlening voor zelfstandigen met schulden', Divosa, mei 2014), blijkt dat zelfstandigen met kapitaal dat vanuit de Bbz wordt verkregen hun privéschulden kunnen aanpakken. De voorwaarde hiervoor is echter dat de zelfstandigen daardoor met het eigen bedrijf in het bestaan kunnen blijven voorzien.

'Als klanten schulden hebben bij familie / vrienden of in het criminele circuit dan is het erg ingewikkeld. De toelating is dus wel ruimhartig, maar in praktijk lopen we wel tegen grenzen aan van wat daadwerkelijk oplosbaar is in bepaalde situaties.'

Vaak volgt bij gemeenten op de beoordeling van de specifieke omstandigheden van de hulpvrager met betrekking tot de financiële situatie nog een beoordeling van de individuele omstandigheden. Zo komt in de meeste casegemeenten naar voren dat hulpvragers met een woonhuis niet op voorhand worden uitgesloten van schuldhulpverlening. Als blijkt dat er sprake is van een overwaarde waar de schulden grotendeels mee kunnen worden afbetaald, wordt echter wel verwacht dat de hulpvrager eerst zijn huis verkoopt of herfinanciert. Bij één casegemeente is door een medewerker van een toegangslot een goed voorbeeld gegeven van het betrekken van de individuele omstandigheden van de hulpvrager:

'Iemand heeft een auto. Er zijn bepaalde redenen dat iemand hem mag houden maar daar voldoet die persoon niet aan. Er zit wel een ander verhaal achter waardoor je denkt: die auto is eigenlijk wel heel erg nodig. En wat ik aan mensen uitleg is: eigenlijk is een auto alleen om die en reden toegestaan, maar u hebt een verhaal waarvan ik denk: wie weet. Bijvoorbeeld een mevrouw met een tijdelijke woning en drie kinderen die ergens in de stad op school zitten en die ze niet naar een andere school wil doen omdat ze misschien over een maand wéér naar een andere school moeten. Zij brengt de kinderen naar school met de auto wat goedkoper is dan met het openbaar vervoer. Volgens de regels zou zij dan haar auto moeten wegdoen, maar het is niet financieel niet handig en ook niet goed voor haar kinderen.'

Uit de in deze paragraaf genoemde resultaten kan worden afgeleid dat er gemeenten zijn die burgers zowel beleidsmatig op voorhand uitsluiten van schuldhulpverlening als gemeenten die burgers in de uitvoering op basis van specifieke omstandigheden van de hulpvrager uitsluiten van schuldhulpverlening. Tegelijkertijd geeft 93% van de gemeenten aan dat zij in alle gevallen de individuele omstandigheden van de schuldenaar in beeld brengt voordat er een besluit over de toegang tot een vorm van schuldhulpverlening wordt genomen. Dit lijkt in tegenstelling met elkaar. Echter, de indruk bestaat dat er gemeenten zijn die ondanks een individuele afweging van de omstandigheden toch vaak hulpvragers met hetzelfde type omstandigheden afwijzen. Er is dan weliswaar geen sprake van categoriaal uitsluiten, er heeft namelijk een individuele afweging plaatsgevonden. Het gevaar is echter wel dat als vaak hetzelfde type individuele omstandigheden tot een afwijzing leidt, het beeld bestaat dat er categoriaal wordt afgewezen.

De vraag komt dan op hoe gemeenten individuele omstandigheden in kaart brengen. Het is de bedoeling dat hierbij breed wordt gekeken, zowel naar financiële en niet financiële omstandigheden, gedrag, gezinssituatie etc. Ook in de casestudies, tijdens het dossieronderzoek, kwam enkele keren naar voren dat dezelfde individuele omstandigheden vaak tot een afwijzing leiden, zoals het hebben van een fraudeschuld.

Uit de casestudies

Uit de casestudies, waaronder het dossieronderzoek, komt hetzelfde beeld naar voren als in de voorgaande paragraaf geschetst. Gemeenten beweren op voorhand geen klanten uit te sluiten en in beginsel niemand te weigeren. Echter, op grond van individuele afwegingen weigeren zij toch regelmatig klanten of worden klanten 'buiten behandeling gesteld'. Dit laatste gebeurt als de klant niet komt opdagen of de vereiste documenten niet levert. Daarbij merkt de Inspectie op dat gemeenten verschillend denken over het begrip weigering. Dit heeft met het hanteren van de definitie te maken. Er zijn gemeenten die een adviesgesprek als schuldhulpverlening beschouwen zonder dat de dienstverlening verder gaat na dit adviesgesprek, terwijl

een klant problematische schulden kan hebben. Andere gemeenten zien zo'n situatie als weigering. In onderstaand kader staat een illustratie weergegeven van de discussie of er sprake is van een weigeringsgrond in een bepaalde situatie. Het gaat om een organisatie die gespecialiseerd is in de schuldhulpverlening van zelfstandige ondernemers, waarnaar de gemeente zelfstandigen met financiële problemen doorverwijst.

De gemeente: het is iets dat wij faciliteren en betalen, we helpen de klant wel, het is niet een weigeringsgrond, het is alleen een andere manier van afhandelen.

De Kredietbank: het is een weigeringsgrond.

Uit de casestudies komt ook naar voren dat er nauwelijks situaties zijn waarbij klanten zonder meer worden afgewezen. In het overgrote deel van de situaties kunnen klanten geholpen worden, maar er zijn situaties waarin het helpen van de klanten met het oplossen van de schulden lastig is. Soms door keuzes van de klant, zoals het betwisten van schulden, het niet willen verkopen van een auto of huis, maar ook wel door beslissingen van de gemeenten zelf. Zo meldt een casegemeente dat regelmatig jongeren jonger dan 27 jaar tevergeefs aankloppen voor schuldhulp

“Voor jongeren hebben we geen extra mogelijkheden. Tot 27 ben je een jongere voor de Participatiewet en dat kan betekenen als je schulden hebt en je meldt voor een uitkering, dat ze zeggen nou je kunt naar school dus ga maar naar school en dat zorgt ervoor dat je in de praktijk negen van de tien keer je schulden niet kunt oplossen, We gaan toch iets gaan bedenken om daar iets mee te doen, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van kleine kredieten of iets anders, iets creatievers om die groep iets te bieden.”

Alle zes de casegemeenten blijken maatwerk hoog in het vaandel te dragen en achten dat noodzakelijk om klanten zo goed mogelijk te kunnen helpen. Er wordt meer en meer naar oplossingen gezocht om deze mensen te helpen. Hierbij valt te denken aan mensen die in scheiding liggen, een eigen huis bezitten, een frauduleus verleden hebben, betwiste schulden hebben etc.

Afgewezen hulpvragen en tussentijds afhaken van de aanvrager

Aan de gemeenten is ook gevraagd of zij een inschatting kunnen geven van het percentage hulpvragen op het gebied van financiële problemen dat niet leidt tot een vorm van schuldhulp, enerzijds door afwijzing van de gemeente, anderzijds door het afhaken van de aanvragers zelf. Beide percentages zijn weergegeven in tabel 9.

Tabel 9 Inschatting door gemeenten van hulpvragen die niet leiden tot een vorm van schuldhulp (in percentages)

% hulpvragen	Door afwijzing gemeente (in % gemeente)	Door afhaken aanvrager (in % gemeente)
0 tot 20%	83	65
20 tot 40%	15	27
40 tot 60%	1	3
60 tot 80%	1	3
80 tot 100%	0	2
Totaal	100	100

Bron: Inspectie SZW, 2016

In tabel 9 is te zien dat in de meeste gemeenten minder dan 20% van de hulpvragen wordt afgewezen. In ongeveer een op de zes gemeenten leidt meer dan 20% van de aanvragen niet tot een vorm van schuldhulpverlening als gevolg van een afwijzing van de gemeente. Het afhaken van de aanvrager speelt een grotere rol. In een derde van de gemeenten leidt dit in meer dan 20% van de hulpvragen tot het niet verlenen van schuldhulp. Voor deze groep burgers geldt dus dat zij het toegangskloket tot schuldhulpverlening wel kunnen vinden en daar toegang toe hebben, maar afhaken om redenen die niet te maken hebben met afwijzingen vanuit de gemeente zelf. Ook tijdens de casestudies is opgevallen dat er niet alleen aanmelders afvallen als gevolg van een beslissing van de organisatie die de schuldhulpverlening uitvoert. Ook haken er regelmatig mensen af uit eigen beweging. Dit gebeurt op verschillende momenten in het proces. Zo komt het volgens de casegemeenten regelmatig voor dat mensen afhaken als zij weten hoeveel informatie zij moeten verzamelen om de aanvraag schuldhulpverlening te kunnen indienen of vlak voor de start van een traject. De redenen voor het afhaken zijn divers. De casegemeenten noemen de volgende factoren, die al dan niet in combinatie met elkaar voor komen:

- De complexiteit van en de hoeveelheid aan informatie die mensen moeten verzamelen om een aanvraag tot schuldhulpverlening te kunnen doen, schrikt af.
- Mensen zijn niet zelfredzaam. Zij hebben niet de vaardigheden om bijvoorbeeld de benodigde gegevens te verzamelen. Het zijn voornamelijk 'niet-kunners'.
- Mensen hebben vooraf andere verwachtingen. Als zij de stap zetten om hun financiële problemen voor te leggen, verwachten zij dat er snel een oplossing komt zonder dat zij er zelf ook veel voor moeten doen of laten ('het gaat niet om hun voorwaarden').
- Vaak is er sprake van multiproblematiek en hebben de melders ook veel andere problemen aan hun hoofd die vaak nog meer aandacht vragen. Dit kan ook te maken hebben met overlevingsgedrag/stress: 'wat kan ik mijn kinderen vandaag te eten geven?' Vaak zijn mensen ook 'overvallen' door het leven. Er gebeuren allerlei dingen die zo acuut zijn dat ze niet toekomen aan 'zo een map om spullen in te verzamelen. 'En die map gaat niet zeuren dat ie niet is ingevuld.'
- Bij sommige gemeenten is er sprake van een collectieve bijeenkomst, waarin voorlichting wordt gegeven over de intakeprocedure aan meerdere klanten tegelijk. Eén van deze gemeenten geeft aan niet uit te sluiten dat een dergelijke groepsbijeenkomsten ook als drempel wordt ervaren ('anderen zien dan dat ik financiële problemen heb').

- De tijdsduur²⁶ tussen melding en daadwerkelijke hulpverlening kan een rol spelen. Een casegemeente had de periode tussen melding en intake aanzienlijk verkort en gaf aan dat hierdoor het aantal afhakers beduidend was afgenomen.

Niet-zelfredzame burgers

Het probleem van de tussentijdse afhakers, dat in veel gemeenten voorkomt, behoort niet direct tot de scope van het onderzoek. Dit onderzoek richt zich immers op de brede toegankelijkheid van schuldhulpverlening. De tussentijdse afhakers zijn mensen die (zelf) de toegangspoort kunnen vinden en dus in principe - indien zij daarvoor in aanmerking komen- gebruik kunnen maken van schuldhulpverlening. Echter, in twee van de (zes) casegemeenten komt duidelijk naar voren dat de afhakers vaak burgers zijn die het op eigen kracht niet redden om hun financiële problemen op te lossen. Velen van hen zijn niet zelfredzaam en bijvoorbeeld niet in staat financiële gegevens te leveren, te plannen en zich aan afspraken te houden. Indien zij voortijdig afhaken, komen zij vaak op een later moment terug bij de gemeente met nog grotere financiële problemen en daaruit voortvloeiende problematiek. Een gemeente geeft aan dat veel voortijdig afhakers gebaat zouden zijn bij een intensievere ondersteuning in het voortraject. Hierdoor zouden meer burgers die er voor in aanmerking komen, gebruik kunnen maken van schuldhulpverlening. Hierbij wordt aangegeven dat extra ondersteuning van deze groep mensen niet strookt met het uitgangspunt van de zelfredzame burger die een eigen verantwoordelijkheid heeft voor zijn gedrag en het oplossen van problemen die daar mogelijk uit voortvloeien.

Een respondent in een casegemeente geeft dit treffend weer:

'Het wringt met een aantal uitgangspunten die je als overheid hebt: moet je nou als overheid die verantwoordelijkheid nemen om die klanten beet te houden en vast te pakken? Je zou de klant moeten beetpakken, vasthouden en nalopen, ja, dan schiet je percentage rap omhoog'.

Gemeenten zijn bezig verbeteringen aan te brengen om het aantal afhakers zoveel mogelijk te beperken. Dit zijn een verkorting van de wachttijd en het opnemen van contact met iedereen die zich heeft gemeld en in het traject daarna niet verschijnt op afspraken of niet de gevraagde informatie levert. Zo nodig wordt dan ook extra hulp aangeboden.

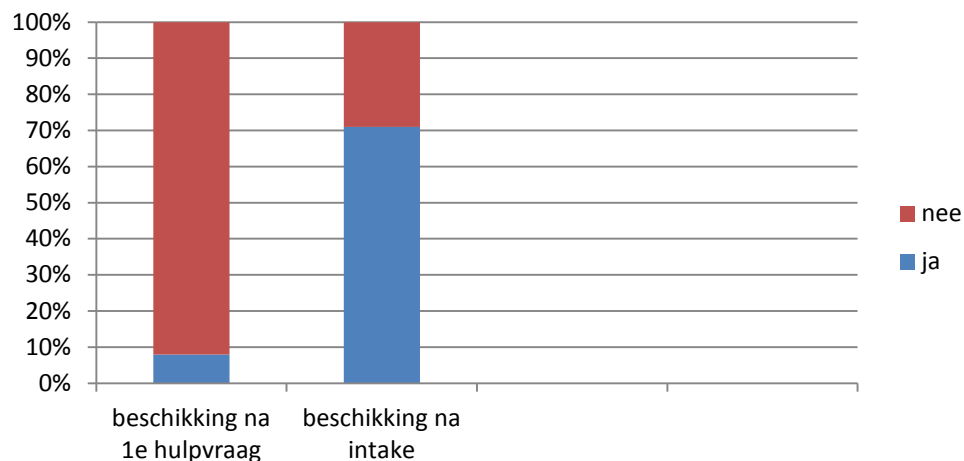
6.4 Beschikkingen

In deze paragraaf geven we weer hoe gemeenten omgaan met beschikkingen. In een beschikking is de formele beslissing van het college van B&W tot het doen van een aanbod of tot het weigeren van schuldhulpverlening vastgelegd. Dit vormt een besluit in de zin van de Awb, waartegen aanvragers bezwaar kunnen maken.

Het moment waarop de beschikking wordt afgegeven

Het grootste deel van de gemeenten (71%) geeft een beschikking af na de intake. Het gaat hierbij zowel om toekenningen als afwijzingen. Hieruit kunnen we afleiden dat 29% geen beschikking afgeeft na de intake. Uit de resultaten blijkt verder dat 8% van de gemeenten direct na het eerste contact van een burger met een hulpvraag met financiële problemen een beschikking afgeeft. In totaal geeft dus 21% van de gemeenten geen beschikking af over de beslissing met betrekking tot schuldhulpverlening.

²⁶ Bij een gemeente uit de casestudie kwam overigens naar voren dat de verschillende termijnen uit de Awb en de Wgs ook voor gemeenten zelf niet helder zijn.

Figuur 7 Moment dat gemeenten een beschikking voor schuldhulpverlening afgeven

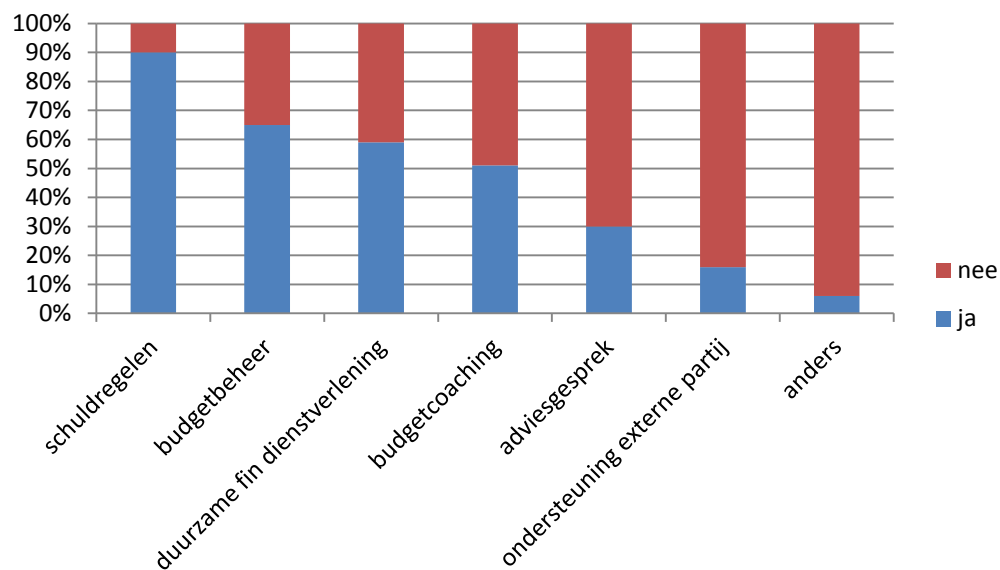
Bron: Inspectie SZW, 2016

De vormen van schuldhulp waarbij een beschikking wordt afgegeven

Aan de gemeenten is gevraagd bij welke vormen van schuldhulpverlening zij een beschikking afgeven. 58% van de gemeenten geeft aan een beschikking af te geven op het totale pakket van schuldhulpverlening. Dit kan uiteraard bestaan uit één of meerdere vormen van schuldhulp. Verder geeft 51% van de gemeenten aan voor specifieke vormen van schuldhulp een beschikking af te geven.

Type vervolgvactiteiten waarvoor beschikking wordt afgegeven

De gemeenten hebben ook aangegeven bij welke mogelijke vervolgvactiteiten van schuldhulpverlening zij een beschikking afgeven.

Figuur 8 Vormen van schulphulpverlening waarbij gemeenten een beschikking afgeven

Bron: Inspectie SZW, 2016

In figuur 8 is te zien dat er bij schuldregelingen het meest een beschikking wordt afgegeven, in 90% van de gemeenten. De vormen waarbij gemeenten het minst vaak een beschikking afgeven, zijn een adviesgesprek en ondersteuning door een externe partij, zoals Schuldhulpmaatje, Humanitas en thuisadministratie. Dit gebeurt in respectievelijk 30% en 16%. Uit deze resultaten maken we op dat deze vormen van ondersteuning het minst vaak in een beschikking worden vastgelegd.

Eén gemeente geeft het volgende aan over welke producten specifiek in de beschikking worden genoemd:

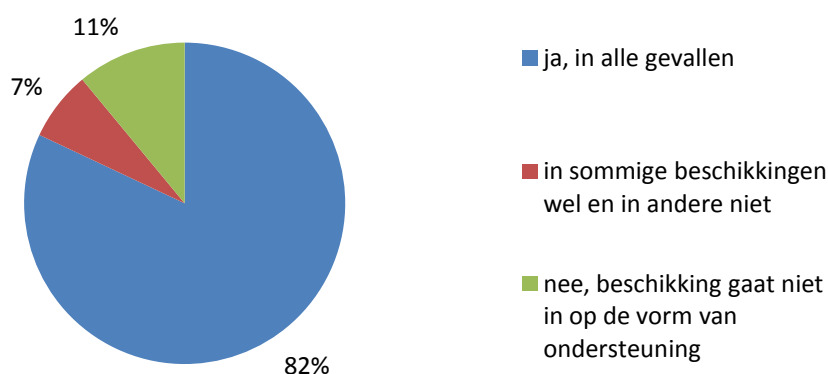
'Alleen het wel of niet schuldregelen en budgetbeheer/bewindvoering worden in de beschikking specifiek benoemd, de overige producten niet, daar komt men standaard voor in aanmerking.'

Gemeenten die niet of niet in alle gevallen een beschikking afgeven, geven daarvoor verschillende redenen aan. Het meest voorkomende argument dat gemeenten noemen is dat diverse activiteiten op het terrein van de schuldhulpverlening door externe organisaties worden uitgevoerd, zoals Schuldhulpmaatje of een welzijnsinstelling. Gemeenten kunnen geen beschikkingen afgeven voor activiteiten bij deze andere instanties. Ook zijn er gemeenten die aangeven dat zij geen beschikking afgeven als de vervolgvactiviteit een adviesgesprek betreft. Hierbij wordt ook regelmatig aangegeven dat iedereen een adviesgesprek kan krijgen en dat dit om die reden geen maatwerkvoorziening is waarvoor een aparte beschikking moet worden opgesteld. Als de activiteiten van de gemeente zich beperken tot een doorverwijzing of doorgeleiding, is dat voor een aantal van hen ook een reden om geen beschikking te verstrekken. Als achterliggende reden geven gemeenten in die gevallen aan dat er alleen een beschikking volgt bij een toekenning of afwijzing. Een aantal gemeenten meldt dat zij geen beschikking afgeven wanneer de activiteiten door vrijwilligers worden uitgevoerd. Een duidelijke argumentatie hiervoor wordt door die gemeenten niet gegeven.

Inhoudelijke motivatie in een beschikking

Aan gemeenten is gevraagd of in een beschikking altijd inhoudelijk wordt gemotiveerd waarom een bepaalde vorm van ondersteuning wordt ingezet of waarom juist niet. De resultaten zijn in figuur 9 weergegeven.

Figuur 9 Inhoudelijke motivatie in beschikkingen



Bron: Inspectie SZW, 2016

Uit de resultaten blijkt dat 82% van de gemeenten aangeeft in een beschikking inhoudelijk te motiveren waarom een bepaalde vorm van ondersteuning wel of niet wordt ingezet, bij 7% gebeurt dit soms wel en soms niet en bij 12% gebeurt dit niet. Deze resultaten geven aan dat er in bijna één op de vijf gemeenten een beslissing niet altijd inhoudelijk is toegelicht. Hiermee voldoet een aantal gemeenten niet aan het in de Awb opgenomen motiveringsbeginsel²⁷, wat inhoudt dat de motivering het besluit moet kunnen dragen. In de wet staat dat de motivering achterwege kan blijven als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat. Aangezien het aanbieden van ondersteuning maatwerk is, doet deze uitzonderingsgrond zich in de praktijk nauwelijks voor. Mochten burgers bezwaar maken tegen een besluit, is het ontbreken van een inhoudelijke motivatie reden om het besluit te vernietigen.

Consequenties van meer beschikkingen opstellen

Aan gemeenten is de vraag voorgelegd wat het voor hen voor consequenties zou hebben als er voor alle eerste contacten van financiële problemen een beschikking in kader Awb zou moeten worden afgegeven.

Een kleine groep van de gemeenten denkt dat het weinig gevolgen heeft. De overgrote meerderheid van de gemeenten is echter een andere mening toegedaan. Zij noemen het meest dat het leidt tot veel extra werk. Het zou volgens tal van gemeenten ook langere procedures en mede daardoor vertraging tot gevolg hebben. Een aantal gemeenten heeft het over 'meer administratieve rompslomp' of 'onnodige administratieve ballast'.

Enkele gemeenten merken op, dat men door de extra administratieve handelingen minder tijd overhoudt voor de cliënt. Er wordt ook op gewezen dat het drempelverhogend werkt voor een deel van de klanten, doordat het proces ingewikkelder wordt of doordat burgers niet meer anoniem advies kunnen krijgen of een vraag kunnen stellen. Gemeenten zetten ook vraagtekens bij het nut of de meerwaarde van het afgeven van een beschikking bij alle eerste contacten. Er wordt ook aangegeven dat het 'absoluut onnodig' is. Geen enkele gemeente is positief over dit idee.

Bij de zes gemeenten in de casestudie wordt altijd een beschikking afgegeven naar aanleiding van een ingediende aanvraag. Net zoals uit de enquête naar voren komt, verschilt de inhoud van de beschikking wel waar het gaat om de details van de aangeboden hulpverlening. Ook vermeldt de ene gemeente wel welke instrumenten worden ingezet en de andere gemeente niet. Uit de casestudies blijkt verder dat veranderingen in de dienstverlening tijdens de schuldhulpverlening niet altijd door middel van een beschikking formeel wordt bevestigd. Dit gebeurt wel standaard in de grotere casegemeenten.

De Inspectie heeft een aantal dossiers van afwijzingen ingezien bij de casegemeenten. Daarbij is vastgesteld dat vrijwel altijd een motivatie aanwezig was. Hierbij was echter geen sprake van een a-selecte steekproef, de dossiers werden veelal door de gemeenten zelf aangedragen. De Inspectie heeft niet beoordeeld of de (beschikkingen uit de) dossiers volledig voldeden aan de eisen van de Awb.

²⁷ Zie ook het wettelijk kader in hoofdstuk drie.

Bijlage I Methodologische verantwoording

Ten behoeve van het onderzoek is bij zes gemeenten een casestudie gedaan en is een enquête uitgezet bij 100 gemeenten. Daarnaast zijn de beleidsplannen van 15 gemeenten bestudeerd.

Casestudies

De casestudies geven een beeld van het toegangsproces schuldhulpverlening bij de gemeenten. Bij de zes gemeenten hebben gesprekken plaatsgevonden met - bij de uitvoering van schuldhulpverlening betrokken - medewerkers, relevante documenten zijn bestudeerd en er heeft dossieronderzoek plaatsgevonden.

Enquête

De enquête geeft een kwantitatief beeld van de mate waarin gemeenten bij een verzoek om toegang tot schuldhulpverlening rekening houden met de individuele persoonlijke omstandigheden van de hulpvragers. Voor de enquête is een gestratificeerde steekproef van gemeenten getrokken naar gemeentegrootte (aantal inwoners). Er is gebruik gemaakt van drie grootteklassen, te weten gemeenten tot 50.000 inwoners, gemeenten met meer dan 50.000 inwoners en de G4. Door relatief meer grote gemeenten in de steekproef op te nemen worden landelijk representatieve resultaten verkregen met deelname van een kleiner aantal gemeenten dan benodigd in het geval van een niet-gestratificeerde steekproef.

In onderstaande tabel is de steekproef opgenomen: het aantal gemeenten per gemeentegrootte klasse en zowel per stratum als in totaal het aantal inwoners in die 100 gemeenten.

Klasse	Populatie		Steekproef gestratif.	
	# gemeenten	# inwoners	# gemeenten	# inwoners
klein(<50.000)	313	7.634.113	60	1.440.342
groot(>50.000)	73	6.997.497	36	3.371.445
G4	4	2.308.313	4	2.308.313
Eindtotaal	390	16.939.923	100	7.120.100

Het veldwerk van het vragenlijstonderzoek heeft in september 2016 plaatsgevonden. Gemeenten uit de steekproef zijn uitgenodigd om een online vragenlijst in te vullen. Uiteindelijk is de vragenlijst door 93 gemeenten ingevuld. Enkele gemeenten uit de steekproef werken samen met andere gemeenten uit de steekproef in de uitvoering van de schuldhulpverlening en voeren hetzelfde beleid. In die gevallen is de vragenlijst door slechts één van de gemeenten ingevoerd. De feitelijke non-respons betrof daarom niet zeven gemeenten, maar slechts één gemeente.

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

Wanneer in de notitie gesproken wordt over verschillen tussen groepen en samenhangen tussen variabelen worden hiervan de gewogen uitkomsten gerapporteerd. De toets van verschillen en samenhangen is echter uitgevoerd op ongewogen gegevens; de werkelijke aantallen in de steekproef.

Analyse beleidsplannen

Zoals aangegeven is van 15 gemeenten het beleidsplan beoordeeld.

Het veldwerk van het onderzoek heeft in de periode augustus en september 2016 plaatsgevonden.

Bijlage II De casestudies

Bij de zes bestudeerde casegemeenten is de uitvoering schuldhulpverlening heel divers georganiseerd. Eén gemeente werkt samen met de Kredietbank Nederland, twee gemeenten hebben de schuldhulpverlening in eigen beheer en drie gemeenten hebben een eigen gemeentelijke kredietbank die de schuldhulpverlening uitvoert.

In onderstaand kader een korte beschrijving van de werkwijzen bij de casegemeenten.

Bij een middelgrote gemeente die samenwerkt met de Kredietbank Nederland melden de mensen met financiële problemen zich – al dan niet na verwijzing door een sociaal wijkteam – bij de balie van de gemeente. Dit kan telefonisch of rechtstreeks. Bij de balie wordt een aanmeldformulier ingevuld en dit formulier gaat naar de Kredietbank. Bij deze gemeente is dit het officiële moment van de aanvraag. De Kredietbank organiseert een groepssessie waarbij voorlichting wordt gegeven over het vervolgtraject en daarna volgt een individueel adviesgesprek, de intake.

Bij de twee gemeenten die de uitvoering schuldhulpverlening in eigen beheer uitvoeren komen de hulpvragen binnen via het sociaal wijkteam bij een generalist. De generalist verwijst mensen met schulden door naar een professional binnen het wijkteam. Via de professional wordt een aanvraagformulier ingevuld en er volgt - al dan niet - een workshop waarin wordt uitgelegd hoe het vervolgtraject er uitziet. Daarna volgt de intake door de gemeente.

Drie casegemeenten hebben een eigen gemeentelijke kredietbank. Bij deze gemeenten zijn de werkzaamheden rond schuldhulpverlening deel ondergebracht bij gemeentelijke afdelingen en deels bij de gemeentelijke kredietbank. Mensen kunnen zich melden bij de gemeentelijke balie, rechtstreeks bij de gemeentelijke kredietbank of bij een sociaal wijkteam. In één van de bestudeerde gemeenten - een grote gemeente - wordt gewerkt met meerdere wijkteams en met meerdere loketten waar burgers voor informatie en advies terecht kunnen. Bij de loketten kunnen burgers met allerlei problemen terecht. Mensen met financiële problemen melden zich bij de wijkteams en de loketten voor informatie en advies en met behulp van een diagnose-instrument worden de burgers bevraagd op negen leefgebieden, waaronder de financiële situatie, lichamelijke/geestelijke gesteldheid, verslaving, is de administratie op orde, sociaal netwerk, thuissituatie, politie etc. Op basis van de uitkomsten van de diagnose wordt bepaald of een ander hulptraject nodig voordat de schuldhulpverlening gestart kan worden. Is schuldhulpverlening aan de orde dan worden de mensen aangemeld voor een groepssessie. Tijdens deze sessies wordt informatie gegeven over wat ze te wachten staat, wat de gemeente van hen verwacht en hoe het vervolgtraject richting schuldhulpverlening er uitziet. Hierna kan een aanvraag ingediend worden bij de gemeentelijke kredietbank. De gemeentelijke kredietbank roept de mensen op voor een intake.