

Vergaderjaar 2023–2024

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 730

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2023

Op 12 juni jl. vond het debat plaats over de Initiatiefnota sneller uit de schulden¹ van het lid Kat (D66). Tijdens dit debat heb ik toegezegd uw Kamer na de zomer te informeren over een verbeterplan voor de schuldhulpverlening ten aanzien van het bereik en de kwaliteit en de wijze waarop begeleiding en nazorg wordt vormgegeven. Met deze brief geef ik invulling aan deze toezegging.

Uit recente cijfers van het CBS blijkt dat het aantal huishoudens met problematische schulden de afgelopen twee jaar gestegen is van circa 620.000 naar ongeveer 726.000 huishoudens.² Binnen de overkoepelende ambitie van dit kabinet om te streven naar bestaanszekerheid is een van de drie kwantitatieve doelstellingen een halvering van het aantal huishoudens met problematische schulden in 2030 t.o.v. 2015. In 2015 leefde 8,6 procent van de huishoudens met problematische schulden. In 2021 was dit aandeel 7,6 procent. In 2030 moet dit getal gedaald zijn naar 3,8 procent. Om dit te halen moet er nog heel wat gebeuren. Het doel is dat meer mensen eerder en betere schuldhulpverlening ontvangen³. Daarbij realiseren we ons dat het ook nodig is om te investeren in activiteiten die bijdragen aan bestaanszekerheid.

Om te voorkomen dat schulden uiteindelijk uitmonden in problematische schulden wordt er ingezet op vroegsignalering. Mensen met schulden komen daardoor eerder in beeld en zo kan er eerder financiële begeleiding geboden worden. Als schulden toch uitmonden in problematische schulden, dan is schuldhulpverlening een doeltreffende manier om huishoudens uit de (problematische) schulden te helpen. Het bieden van een minnelijke schuldregeling (hierna: schuldregeling) is onderdeel van

¹ Kamerstuk 36 260, nr. 9

² CBS (2023). Schuldenproblematiek in beeld. Bureau Wnsp (2022).

³ Kamerstuk 24 515, Nr. 643

de schuldhulpverlening. Sinds 2015 is het aantal schuldregelingen gehalveerd, zo hadden in 2015 nog 32.544 mensen een schuldregeling, terwijl we zien dat in 2022 maar 16.423 mensen een regeling hadden.⁴ Ook zien we dat het aantal wettelijke trajecten (WSNP) is gedaald. In 2015 hadden 11.700 mensen een wettelijk traject terwijl dit aantal in 2022 op 1.877 lag.⁵

Deels is de daling te wijten aan een afname van het aantal aanmeldingen voor de schuldhulpverlening bij de gemeente.⁶ Anderzijds zien we dat een aanmelding bij de gemeente minder vaak leidt tot een schuldregeling. In 2015 resulteerde 33% van de aanmeldingen bij de gemeente in een schuldregeling. In 2022 lag dit percentage op 16%. Het is niet duidelijk waarom het aantal aanmeldingen bij gemeenten en de doorgeleiding naar een schuldregeling zijn afgenomen. Om de kabinetsdoelstelling te halen die ziet op de halvering van het aantal huishoudens met problematische schulden, is het nodig dat er meer effectieve dienstverlening wordt geboden aan mensen met problematische schulden.

Zoals is beschreven in de eerste voortgangsrapportage van de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden⁷ is voor het vergroten van het aantal schuldregelingen begin dit jaar een samenwerking gestart met de VNG, NVVK en Divosa. Hieronder wordt toelicht wat de uitkomsten zijn van deze constructieve samenwerking en hoe invulling wordt gegeven aan de doelstellingen om meer mensen eerder en betere schuldhulpverlening te laten ontvangen.

Bereik & dienstverlening

Gemeenten opereren binnen de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening waarbij beleidsvrijheid past. Het geeft gemeenten de mogelijkheid hun regierol in te vullen in het voorkomen en aanpakken van schulden bij inwoners en om maatwerk te kunnen bieden. We zien dan ook dat gemeenten die regierol verschillend invullen. Zo wees onderzoek van de Inspectie SZW (nu Nederlandse Arbeidsinspectie) in 2019 uit dat er ongewenste verschillen tussen gemeenten zijn in het instrumentenaanbod aangaande de schuldhulpverlening.⁸ Huishoudens met problematische schulden kunnen in gemeente A toegang hebben tot een breder palet aan hulpaanbod dan in gemeente B. In 2022 wees de Nationale ombudsman op de ongunstige verschillen tussen gemeenten wat betreft het beschikbare hulpaanbod en de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening voor ondernemers met schulden.⁹ Ook in het rapport van de Commissie sociaal minimum van 28 september jl. wordt geconcludeerd dat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten in de dienstverlening waar inwoners aanspraak op kunnen maken.¹⁰ De Commissie roept op tot betere toegang tot de schuldhulpverlening. De verschillen in gemeentelijk beleid zijn mogelijk de oorzaak voor het gegeven dat er bij sommige gemeenten aanzienlijk meer mensen met problematische schulden worden geholpen dan bij andere gemeenten. Het Ministerie van SZW heeft een onderzoek uitgevoerd naar de verschillen tussen gemeenten wat betreft het aantal huishoudens met problematische schulden die terechtkomen in een schuldregeling en andere vormen van financiële

⁴ NVVK (2022). Jaarverslag 2015 t/m 2022.

⁵ Monitor Bureau Wsnp 2015 t/m 2022

⁶ In 2022 waren er 75.531 aanmeldingen bij de gemeentelijke schuldhulpverlening terwijl het aantal aanmeldingen in 2015 op 90.400 lag.

⁷ Kamerstukken II, 2022–2023, 24 515, nr. 698

⁸ Uitvoering+schuldhulpverlening+nader+bekeken+--+Nota+van+bevindingen (1).pdf

⁹ Grote verschillen tussen gemeenten bij schuldhulp ondernemers | Nationale ombudsman

¹⁰ Een zeker bestaan – Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum (overheid.nl) p.173

begeleiding. Deze resultaten worden, vooruitlopend op de resultaten van het intensieve traject dat CBS, NVVK, Divosa en VNG uitvoeren naar de standaardisering en ontsluiting van data over armoede en schulden (DDAS), hieronder weergegeven.

Bereik

Met bereik wordt het aantal huishoudens bedoeld die een schuldregeling hebben bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Het ministerie heeft een steekproef uitgevoerd om na te gaan hoe groot het bereik is van de gemeentelijke schuldregelingen. Dit is gedaan op basis van 30 gemeentelijke begrotingen en beleidsplannen schuldhulpverlening waarbij kosten voor dienstverlening zijn meegenomen in de begroting of realisatie.

Schuldregelen

We streven naar halvering problematische schulden, en meer inzet van passende dienstverlening waaronder het bieden van een schuldregeling. Op basis van de steekproef zien we dat bij gemeenten die veel schuldregelingen aanbieden, 8% van het aantal huishoudens met schulden wordt bereikt met dit instrument. In de analyse gaan wij ervan uit dat een schuldregeling voor hen een passend instrument is en dat voor andere huishoudens andere oplossingen beter zijn zoals een lichtere vorm van begeleiding zoals budgetbeheer of budgetcoaching.

Wat is er nodig?

Het bereik van het aantal schuldregelingen loopt in gemeenten uiteen van 2% tot 8%. Als alle gemeenten 8% van de huishoudens met schulden bereiken, dan zal het aantal schuldregelingen jaarlijks toenemen met 40–45 duizend. Deze stijging draagt bij aan de eerdergenoemde ambitie om het aantal huishoudens met problematische schulden te halveren.

Communicatie aanbod over financiële begeleiding

Naast het bereik is ook de informatievoorziening van het financiële begeleidingsaanbod van 60 gemeenten geanalyseerd. Uit die analyse blijkt dat de grote steden meer informatie aanbieden over financiële begeleiding, zoals bijvoorbeeld budgetbeheer of budgetcoaching, in vergelijking tot kleine gemeenten. Ook is zichtbaar dat er beperkte informatie beschikbaar is over nazorg en dat de inhoud hiervan uiteenloopt van telefonische contact tot doorlopende begeleiding.

De basisdienstverlening voor schuldhulpverlening

Het Ministerie van SZW heeft samen met de VNG, NVVK en Divosa gewerkt aan een verbeterplan om de kwaliteit van schuldhulpverlening per gemeente te waarborgen. Dit verbeterplan bestaat uit de basisdienstverlening. In de basisdienstverlening worden verschillende elementen beschreven. Het doel van de basisdienstverlening is om het aantal schuldregelingen jaarlijks te verdubbelen. Indien het aantal schuldregelingen op geleidelijke schaal wordt verdubbeld, is de verwachting dat de kabinetsdoelstelling om het aantal huishouden met problematische schulden te halveren per 2030 dichterbij komt. Met het aanbieden van de elementen van basisdienstverlening worden de verschillen tussen gemeenten ten opzichte van bereik en aanbod verkleind. De elementen

van de basisdienstverlening worden de hieronder weergegeven. Er is aandacht voor het bieden van sneller perspectief en de verbetering van de kwaliteit van begeleiding en nazorg.

Fase schuldhulp	Element basisdienstverlening
<i>In beeld</i>	Het gebruiken van een registratiesysteem om samenwerking tussen verschillende hulpverleners te versterken en om doorgeleiding naar professionele schuldhulpverlening te bevorderen.
<i>In contact</i>	Aanmelding schuldhulpverlening faciliteren zonder drempels voor mensen met problematische schulden (zonder veel papierwerk). Een bewezen instrument gebruiken voor systematische intake en triage bij problematische schulden, zodat het individuele verhaal in beeld komt en er op maat van de inwoner gewerkt kan worden.
<i>In gesprek</i>	Het hulpaanbod is toegespitst op specifieke groepen met problematische schulden (bijv. ondernemers, jongeren, huizenbezitters, andere culturele achtergrond), zodat op maat op bepaalde kenmerken wordt ingespeeld. Hanteren maximale doorlooptijden (ook schuldeisers) per processtap. Starten begeleiding vanaf eerste gesprek. Het afgeven van een beschikking met een plan van aanpak op basis van triage via bewezen aanpak voor alle hulpvragers waarvoor na 1e gesprek meer dan enkel advies nodig is, zodat inwoner vanuit rust het proces in kan stappen • Incl. begeleiding en nazorgplan o.b.v. intrinsieke doelstelling en breed toekomstperspectief hulpvrager, vanaf start hulptraject en indien noodzakelijk inzet budgetcoaching, budgetbeheer of schuldenbewind door professionals. • Procesoverzicht met volgende contactmomenten aangepast op hulpvrager.
<i>Rust en overzicht</i>	Aansluiten op VISH (deurwaarders doorgeven of iemand schuldhulp krijgt) en landelijke schuldenpauzeknop. Het bieden van een begeleidingstraject. Onderdeel hiervan is financiële begeleiding op maat (coaching, training, ondersteuning, budgetbeheer, bewind) waarbij wordt gekeken wat iemand nodig heeft.
<i>Plaatje</i>	Aansluiten op het Schuldenknooppunt (platform voor gegevensuitwisseling in de schuldhulp), zodat de ontzorgingsplicht wordt vervuld en zo snel mogelijk naar een schuldenovereenkomst gewerkt kan worden.
<i>compleet & perspectief</i>	Het bieden van een standaard saneringskrediet met aflostermijn van 18 maanden en afloscapaciteit berekend op basis van het vrij te laten bedrag. Plan van aanpak evalueren en herzien met evt. aangepast aanbod begeleiding en nazorg aan de hand van een meetinstrument.
<i>Met vertrouwen toekomst tegemoet</i>	Altijd persoonlijk contact opnemen met de hulpvrager wanneer sprake is van terugval. Het toetsen van vroegsignalen op afgeronde schuldtrajecten in eerste zes maanden na afronding traject.
<i>Algemeen</i>	Begeleiding beiden aan inwoners die WSNP- traject (gaan) volgen. Het tekenen van het Convenant Lokale Overheid en deze opvolgen. Dit helpt gemeenten om het minnelijk traject efficiënter in te richten.

Extra maatregelen

Naast de implementatie van de basisdienstverlening zijn er ook twee maatregelen in de gehele schuldhulpketen geïdentificeerd die mogelijk een bijdrage leveren aan het vergoten van het aantal schuldregelingen. Deze verbeterpunten vragen om nader onderzoek. De eerste maatregel heeft betrekking op het verbeteren van de samenwerking tussen de gemeentelijke schuldhulpverlening en het schuldenbewind. Het aantal schuldenbewinden is sinds 2015 toegenomen met 36 duizend trajecten, terwijl het aantal minnelijke en wettelijke schuldregelingen is gedaald met 25 duizend. We zien dat de doorstroom van bewind naar schuldhulp beperkt is, waardoor het risico bestaat dat mensen langer dan nodig onder bewind blijven staan, dan wel met schuldenproblemen blijven

zitten. We gaan een verkenning starten naar wijze waarop de samenwerking tussen schuldhulpverlening en schuldenbewind het beste vormgegeven kan worden.

De tweede maatregel heeft betrekking op het organiseren van een landelijk meldpunt. Een groot deel van de huishoudens met problematische schulden is namelijk niet in beeld bij de gemeente of er is onvoldoende door schuldeisers gesignaleerd dat er professionele hulp nodig is. Een landelijk meldpunt zou de vindbaarheid van de gemeentelijke ondersteuning kunnen vergroten en mogelijk ook de doorverwijzing kunnen verbeteren. We gaan een verkenning starten hoe een landelijk aanmeldpunt vormgegeven zou kunnen worden, daarbij zal bestaande ICT-infrastructuur betrokken worden.

Uw kamer wordt in de loop van 2024 geïnformeerd over de uitkomsten van deze onderzoeken.

Vervolgstappen

We hebben met de NVVK, VNG en Divosa verkend hoe de elementen van de basisdienstverlening een zo groot mogelijke impact kunnen hebben. Hierbij hebben we geconcludeerd dat er voor nu voldoende mogelijkheden zijn om binnen de bestaande decentrale kaders aan verbeteringen te werken. Hierbij is het van belang dat we enerzijds gezamenlijk erkennen dat de basisdienstverlening de beste kans biedt op succesvolle schuldhulp en anderzijds gemeenteraden in staat stelt om hun controlerende taak nog beter uit te voeren.

Daarom zetten we volgende stappen:

- (1) Het maken van bestuurlijke afspraken waarin partijen zich committeren aan de inhoud van de basisdienstverlening om gezamenlijk te zorgen voor een zo goed mogelijke implementatie binnen het decentrale stelsel;
- (2) Een aantal elementen van de basisdienstverlening kunnen direct door gemeenten worden aangeboden aan hun inwoners, andere acties vragen andere uitwerking. Samen met betrokken partijen maken we een actieplan waarin we elementen van de basisdienstverlening omzetten in concrete handvatten voor gemeenten. De verwachting is dat het actieplan voor de zomer van 2024 opgeleverd wordt;
- (3) We zorgen voor een monitor die op lokaal niveau het resultaat en de kwaliteit van de schuldhulpverlening in kaart brengt zodat gemeente meer inzicht hebben in de impact van de implementatie van de basisdienstverlening. Dit stelt ook gemeenteraden beter in staat om hun controlerende en sturende functie te vervullen. Met deze elementen beogen we binnen het decentrale stelsel aanpassingen te doen die het bereik en de kwaliteit van schuldhulpverlening verhogen.

We verwachten dat er een kentering komt en een stijging in het gebruik het aantal schuldregelingen.

Financiën

Gemeenten ontvangen al middelen voor het vormgeven van schuldhulpverlening. Aanvullend hierop stelt het Rijk vanuit de Aanpak geldzorgen armoede en schulden structureel € 40 miljoen beschikbaar voor dienstverlening bij gemeenten vanaf 2024.

Tot slot is een woord van dank passend. Deze constructieve samenwerking met de VNG, NVVK en Divosa is een veelbelovende eerste stap richting een mooi eindresultaat.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten