



Inspectie SZW  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

# Op weg naar financiële redzaamheid

Rode draden  
inspectieonderzoeken  
schuldhulpverlening en  
aandachtspunten  
vervolgonderzoek



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Rode draden</b>	<b>8</b>
2.1	Grenzen aan het doenvermogen	8
2.2	Pro-actief acteren en drempels verlagen	10
2.3	Versterken verbinding brede hulpverlening en financiële situatie	14
2.4	Versterken (gebruik) registraties voor meer kwaliteit	16
2.5	De rol van overheid en het bedrijfsleven in brede zin	18
	<b>Bijlagen</b>	<b>23</b>
	Bijlage I - Afkortingen en begrippen	23
	Bijlage II - Onderzoeksverantwoording	25
	Bijlage III - Bronnen	26

# 1 Samenvatting

Voor de mensen die ermee te maken krijgen, vormen problematische schulden een belangrijke belemmering voor (volwaardige) participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Ook de factoren die deze schulden veroorzaken, zoals een kwetsbare sociaaleconomische positie, dragen hieraan bij. In 2012 zijn gemeenten wettelijk verantwoordelijk geworden voor schuldhulpverlening in het minnelijk traject door de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Een belangrijk uitgangspunt van de wet is het voorkomen en wegnemen van drempels die de participatie van burgers belemmeren. Hierin ligt besloten dat schuldhulp meer is dan het oplossen van schulden alleen en ook moet bijdragen aan de bredere redzaamheid, financieel en anderszins.

Binnen het kader van de Wgs werken gemeenten, maatschappelijke organisaties en vrijwilligers dagelijks hard aan oplossingen. De uitdaging waar zij voor staan is schuldenaren te helpen om grip krijgen op hun uitgaven en inkomsten en uitzicht te bieden op een schuldenvrij bestaan. De laatste jaren is op alle niveaus hard gewerkt aan verbeteringen en zijn belangrijke vorderingen gemaakt. Tegelijkertijd is sprake van een grote maatschappelijke urgentie, recentelijk versterkt door de gevolgen van de corona pandemie. Hoewel de volle omvang van de gevolgen daarvan nog niet kunnen worden overzien, is duidelijk dat grote groepen mensen in hun inkomen geraakt zijn. Op dit moment heeft een op de vijf huishoudens te maken met risicovolle schulden. Verdere groei van het aantal mensen met problematische schulden, zoals bij eerdere economische crises, ligt in de lijn der verwachtingen. De noodzaak voor een effectieve schuldenaanpak is meer dan ooit aanwezig.

Mede gelet op de maatschappelijke aandacht voor het onderwerp voerde de Inspectie SZW tussen 2015 en 2019 diverse onderzoeken uit naar de uitvoering van de Wgs. De onderzoeken hadden betrekking op de thema's vroegsignalering, toegankelijkheid, en uitvoering van de schuldhulpverlening vanuit het perspectief van de schuldenaar.<sup>1</sup> In deze nota zet de Inspectie de bevindingen en bredere observaties uit deze onderzoeken op een rij en haalt daaruit de rode draden die zij van belang acht voor de werking van het stelsel. De rode draden bieden aanknopingspunten voor stelselpartijen om de uitvoering schuldhulp effectiever in te richten, op basis van inzichten uit de toezichtspraktijk. Deze omvatten door de uitvoeringspraktijk naar voren gebrachte

suggesties over (de oplossing van knelpunten in) de uitvoering alsook ervaren knelpunten door wettelijke kaders.

De suggesties en ervaren knelpunten sluiten aan bij de Brede schuldenaanpak (BSA) en de rol die verschillende partijen op zich kunnen nemen. De BSA is gelanceerd in mei 2018, in de periode dat het laatste onderzoek naar de uitvoering van schuldhulp net van start ging. Voor een deel van de knelpunten die de Inspectie signaleert worden in de BSA oplossingsrichtingen aangegeven. Andere knelpunten komen nog niet (ten volle) in de BSA aan bod. Ook signaleert de Inspectie enkele potentiële nieuwe risico's. In de zienswijze van de Inspectie zouden alle betrokken partijen de maatregelen in de BSA krachtig moeten aangrijpen om de noodzakelijk geachte verbeteringen te realiseren. De rode draden bieden hiervoor aanknopingspunten en aanvullende mogelijkheden.

Met het publiceren van deze rode draden wil de Inspectie een bijdrage leveren aan de verdere versterking van de werking van het stelsel. Met als uiteindelijk resultaat dat problematische schulden worden voorkomen en schuldenaren hun schulden te boven komen. Mede aan de hand van de rode draden zal de Inspectie de komende tijd gaan onderzoeken wat de voortgang is, waar verdere mogelijkheden voor verbetering liggen en waar de gevolgen van de corona pandemie het stelsel (extra) onder druk zetten. De Inspectie vraagt gemeenten om de suggesties in deze nota op te pakken. Door middel van monitoring zal zij nagaan in hoeverre dit ook gebeurt om daar op een later moment op terug te kunnen blikken.

## Grenzen aan het doenvermogen

In de vele gesprekken die de Inspectie voerde met schuldenaren, schuldhulpverleners en beleidsmakers kwam één thema steeds terug: versterking van het doenvermogen<sup>2</sup> ten aanzien van financiële redzaamheid. Problematische schulden hebben een verlamme werking. Het doorbreken daarvan vraagt om ontzorgen aan de ene kant en activeren aan de andere, zeker in het begin van het traject. In alle gevallen is het maatwerk. Voor een kleine groep schuldenaren is een beetje hulp voldoende om het heft weer in eigen handen te kunnen nemen en uit de schulden te komen en te blijven. Voor een grote groep schuldenaren moet daarnaast de redzaamheid versterkt worden door aanvullende ondersteuning, coaching en training van

<sup>1</sup> Een overzicht van de betreffende onderzoeken is opgenomen in Bijlage III Bronnen.

<sup>2</sup> Hier opgevat als het geheel van non-cognitieve vermogens, zoals een doel stellen en een plan maken, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleidingen en tegenslag. Een uitgebreidere definitie van doenvermogen is opgenomen in Bijlage I.

vaardigheden. En dan is er nog een groep waarvoor duurzame financiële redzaamheid te hoog gegrepen is en blijft. Voor hen is het ontoereikend om uit te blijven gaan de kale schuldhulpvraag als de onderliggende beperkingen in redzaamheid blijven bestaan. Schuldhulpverleners lopen dan aan tegen de grenzen van het stelsel dat de (schuld)hulpvraag als uitgangspunt neemt; die is er bij deze groep immers niet.

### **Pro-actief optreden en drempels verlagen**

De recente wijziging van de Wgs biedt aanvullende mogelijkheden om schulden vroeg te signaleren. De Inspectie vindt het van belang dat gemeenten deze mogelijkheden ten volle te benutten om problematische schulden te voorkomen en de kans op terugval te verkleinen. De ultieme test voor het succes van een schuldhulptraject is het uitblijven van een terugval. Echter een aanzienlijk deel van de schuldenaren die zich bij de gemeenten voor schuldhulp meldt, blijkt eerder een traject te hebben doorlopen. In de zienswijze van de Inspectie is dit niet acceptabel en legitimatie voor zwaardere maatregelen om vroegsignalering mogelijk te maken. Dergelijke maatregelen kunnen niet op zichzelf staan maar moeten gepaard gaan met maatregelen om de drempel voor schuldenaren om zich bij de gemeente te melden te verlagen. Campagnes gericht op het bespreekbaar maken van financiële zorgen, zoals 'Kom uit je schuld', dragen hieraan bij.

### **Versterken verbinding brede hulpverlening en financiële situatie**

Schuldhulp zou meer dan nu onderdeel moeten zijn van integrale hulp in het sociale domein. Waar een schuldenaar ook aanklopt bij een gemeente, een medewerker moet proberen een eerste – integraal - beeld van de problematiek te krijgen om gericht andere betrokken diensten in te schakelen of over te dragen wanneer de problematiek dat vereist. Met name degenen die hulp dicht bij de mensen coördineren (bijvoorbeeld in de wijk of vanuit de sociale dienst), kunnen een belangrijker rol spelen in het signaleren en begeleiden van mensen met financiële problemen. Er is behoefte aan eenvoudige instrumenten waarmee hulpverleners uit andere domeinen een financiële check kunnen doen en het gesprek over de financiële situatie kunnen voeren. Is het traject eenmaal gestart dan heeft de schuldhulpverlening de taak om in de gaten te houden of de hulpverlening voldoende integraal is. Zodat ook de onderliggende problematiek opgelost of in ieder geval beheersbaar wordt.

### **Versterken (gebruik) registraties voor meer kwaliteit**

Er is nog te weinig inzicht in de omvang en aard van de problematische schulden en de geleverde diensten. Gegevens uit lokale en regionale registratiesystemen zijn niet altijd even makkelijk te ontsluiten en onderling te vergelijken. Het ontbreekt daardoor aan een gemeenschappelijke basis als input voor een kwaliteitssysteem en 'leren van elkaar'. Gemeenten, Divosa en NVVK werken aan een overkoepelend kwaliteitssysteem. Binnen deze ontwikkeling ziet de Inspectie verbetering als het gaat om verbinding tussen het landelijke beeld en de regionale initiatieven om te bevorderen dat men van elkaar leert. Daarnaast ervaren

schuldhulpverleners belemmeringen bij het opvragen van informatie over schulden op casusniveau. Dit frustrert de uitvoering in die zin dat er veel tijd en energie gaat zitten in het verzamelen van informatie die nodig is. De wijziging van de Wgs en de ontwikkeling van een overkoepelend kwaliteitskader dragen bij aan meer eenduidigheid.

### **De rol van overheid en het bedrijfsleven in brede zin**

Het oplossen van de schuldenproblematiek vraagt een veel bredere maatschappelijke insteek. Daarbij is zowel vanuit de beleidsterreinen sociale zaken, financiën en justitie als van de private sector met schuldeisers, de incassobureaus en werkgevers een beweging nodig. De Inspectie ziet dit als een belangrijke voorwaarde om problematische schulden te voorkomen en vroegtijdig te signaleren. Verschillende schuldenaren gaven aan dat schulden maken nog steeds heel makkelijk is. Onderzocht moet worden wat er nog meer gedaan kan worden om kopen op afbetaling te ontmoedigen of beperken. Verder is het in ieders belang om potentieel problematische schulden zo vroeg mogelijk te stabiliseren en op te lossen. Dat vraagt inzet aan de kant van de schuldenaar en schuldhulpverleners en ook aan de kant van de schuldeisers en het financiële regime. Doorlopende rente en boetes dragen niet bij aan de gemoedsrust van de schuldenaar die eindelijk hulp heeft gezocht. Onderzocht dient te worden wat er gedaan kan worden om de groei van de schuld zo snel mogelijk na de hulpvraag te beperken en niet-saneerbare schulden toch op te lossen. Een mogelijke werkwijze, die de Inspectie optekende uit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, is om de schulden te bevrozen en incassoprocedures stop te zetten zodra duidelijk is dat de schuldenaar voor hulp in aanmerking komt.

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze rode draden. Waar mogelijk reikt de Inspectie daarbij handelingsperspectieven aan: voorbeelden van werkwijzen van vroegtijdige en gerichtere hulp uit de praktijk die in de betreffende lokale context blijken te werken. Deze kunnen ter inspiratie dienen voor anderen die in dezelfde uitvoeringspraktijk werkzaam zijn.

### **Monitoringsactiviteiten Inspectie schuldhulpverlening**

De Inspectie zal de komende jaren in haar monitoringsprogramma toezicht SUWI de uitvoering van de schuldhulpverlening blijven volgen. Aandachtspunten daarbij zijn de bredere ondersteuning binnen de Wgs en de gevolgen van de coronacrisis voor de uitvoering van de schuldhulpverlening. Waar nodig vindt afstemming plaats met andere programma's binnen en buiten de Inspectie, waaronder het samenwerkingsprogramma toezicht sociaal domein (TSD).

In het volgende hoofdstuk zijn per rode draad specifieke kennisvragen opgenomen. De Inspectie zal in overleg met stakeholders en de betreffende beleidsdirectie van het ministerie van SZW nagaan op welke manier deze vragen het beste kunnen worden geadresseerd.

# Tijdlijn ontwikkeling schuldhulp

## Centraal

### Eind jaren '80

schulden worden als afzonderlijk thema binnen de armoedeproblematiek onderkend.



1992

in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken wordt Commissie Schuldenproblematiek ('**commissie-Boorsma**') ingesteld.



1998

Inwerkingtreding **Wet(telijke) Schuldsanering Natuurlijke Personen** (WSNP).



2008

Wetswijziging WSNP

2009 – 2011

het Kabinet stelt **extra middelen** beschikbaar (110 miljoen over drie jaar).



'80

'90

1994

Oprichting **Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening** (LPISHV).

LPISHV



2000

**Landelijk Referentiemodel integrale schuldhulpverlening** opgesteld door LPISHV.



2004

**Handreiking Integrale Schuldhulpverlening** opgesteld door LPISHV en Stichting StimulanSZ.



## Decentraal



**2012**  
Inspectie SZW houdt toezicht op uitvoering Wgs door gemeenten.

**2012**  
Start programma 'Op weg naar schuldhulp'.

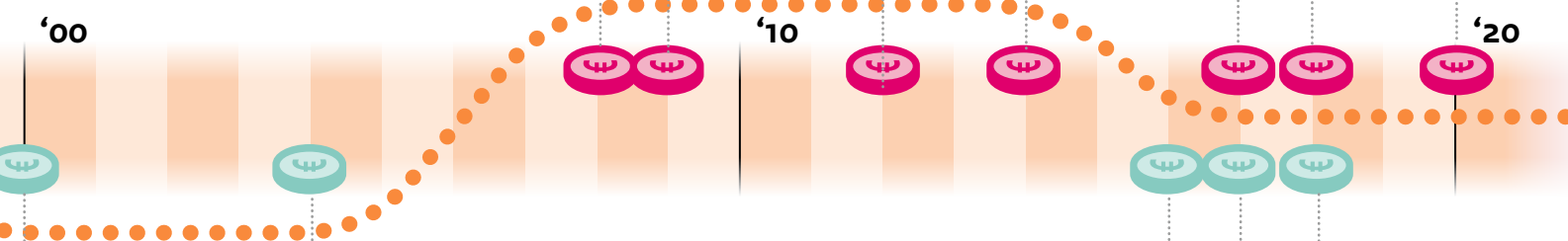
**2012**  
Inwerkingtreding Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)

**2017**  
Inwerkingtreding artikel 5 Wgs ('breed moratorium').

**Mei 2018**  
het Kabinet het actieplan **Brede schuldenaanpak**.

**2014**  
Inwerkingtreding Wet tot wijziging curatele, **beschermingsbewind** en mentorschap.

**2020**  
Wijziging van de Wgs



**2016**  
Pamflet 'Naar een betere aanpak' opgesteld door VNG, Divosa, NVVK en MOgroep.

**2017**  
Lancering **Schouders eronder** door Divosa, Landelijke Cliëntenraad, NVVK, Sociaal Werk Nederland en VNG.

**Juni 2018**  
De 'Schouders eronder' partijen reageren in een **gezamenlijke brief** op de Brede schuldenaanpak.

## 2 Rode draden

### 2.1 Grenzen aan het doenvermogen

#### *Bevindingen Inspectie*

In een schuldhulptraject zijn globaal drie activiteiten van belang die min of meer in elkaars verlengde liggen: ontzorgen, activeren, en versterken van de financiële redzaamheid. Ontzorgen kan een belangrijke rol spelen in de beginfase wanneer het de schuldenaar ontbreekt aan overzicht en hij of zij mede daardoor minder redzaam is. Activeren is van belang wanneer schuldenaren bij aanvang van het traject geen stabiel inkomen hebben of wanneer er ruimte is het bestaande inkomen te vergroten. Ook hier speelt het effect dat problematische schulden kunnen hebben; ze kunnen als het ware 'verlamvend' werken. Een derde lijn is het realiseren van financiële redzaamheid waardoor de schuldenaar in staat is om zijn financiën te regelen en uit de schulden te blijven. Deze activiteit is gericht op het verduurzamen van het effect van de schuldhulp. Welke activiteit wanneer ingezet wordt, hangt samen met de kenmerken van de schuldenaar en de oorzaken van diens schulden.

Uit de verschillende onderzoeken van de Inspectie kwamen drie typen schuldenaren naar voren:

- Schuldenaren waarvoor een beetje hulp – (beperkt) ontzorgen en activeren – voldoende is om het heft weer in eigen handen te kunnen nemen en uit de schulden te komen en te blijven. Deze relatief kleine groep is in beginsel financieel redzaam maar komt in de problemen door bijvoorbeeld werkloosheid, een scheiding, gedwongen huisverkoop of een combinatie van deze factoren. De problemen waarin zij verkeren maken dat zij tijdelijk minder redzaam zijn. Bij hen is geen sprake van multiproblematiek of onvermogen om te gaan met de steeds complexer wordende maatschappij. Zij zijn doorgaans geholpen met structuur om de boel op orde te krijgen en een beetje ondersteuning bij het vergroten van het inkomen wanneer daar ruimte voor is.
- Een grotere groep schuldenaren is structureel minder financieel redzaam en heeft meer ondersteuning nodig. Het gaat om mensen met een kwetsbare (sociaaleconomische) positie, waaronder laaggeletterden, digibeten en mensen met een licht verstandelijke beperking. Zij komen relatief makkelijk in de schulden omdat zij het moeilijk vinden om hun weg te vinden in de wereld van regels en regelingen. Bovendien kunnen bestaanszekerheid, gezondheid en participatie door de schulden (verder) in gevaar komen. Ontzorging vraagt voor deze groep meer dan alleen het bieden van structuur, bijvoorbeeld in

de vorm van actieve ondersteuning bij het op orde krijgen van het overzicht van de financiën. Dit geldt ook voor activering, zoals begeleiding bij het verkrijgen of vergroten van het inkomen (Participatiewet). Het is voor deze groep van belang om het ontzorgen gericht af te bouwen, waarbij vaardigheden om het heft in eigen handen te nemen aangeleerd worden.

- Ten slotte is er ook nog een groep die echt niet redzaam is en ook niet kan worden vanwege langdurige multiproblematiek, zeer beperkte vermogens of een combinatie van deze factoren. Het gaat om blijvende beperkingen die ook om blijvende ondersteuning vragen. De niet redzamen hebben dezelfde ondersteuning nodig als de voorgaande groep. Met de kanttekening dat deze - vanwege het beperkte vermogen om de redzaamheid te versterken - langdurig nodig zal zijn, wellicht levenslang.

In de onderzoeken kwam één aspect duidelijk naar voren: voor de laatste twee groepen – de minder en niet financieel redzame schuldenaren - is meer nodig dan het oplossen van de schulden alleen. Zij zijn niet alleen gebaat bij het maken van afspraken en het beheren van de financiën maar ook bij aanvullende ondersteuning, coaching en training van vaardigheden. Het gaat daarbij om het vergroten van het doenvermogen en het bewerkstelligen van een bredere financiële redzaamheid. In de dagelijkse uitvoeringspraktijk bleek hier zeer beperkt ruimte en aandacht voor. Hierbij spelen meerdere factoren een rol. De schuldenaar zelf is vooral gefocust op het oplossen van de schulden. De gemeente kijkt breder maar heeft na afloop van de schuldregeling beperkt zicht op de ex-schuldenaar en diens (financiële) situatie<sup>3</sup>.

#### *Relatie met de Brede schuldenaanpak*

In de Brede schuldenaanpak zijn diverse maatregelen opgenomen met het oog op ontzorgen, activeren en het versterken van het doenvermogen. Voor dit laatste aspect bevat de BSA een apart katern met zes maatregelen. Voorbeelden zijn deskundigheidsbevordering van schuldhulpverleners (middels ondersteuning van het programma Schouders Eronder) en de inzet om te komen tot een Alliantie van vrijwilligersorganisaties. Dit laatste is een landelijk dekkend netwerk van vrijwilligers gericht op schuldhulp en financiële begeleiding. Geen van de maatregelen in de BSA is direct gericht op het bewerkstelligen van duurzame gedragsverandering. Een uitzondering is wellicht het platform 'wijzer in geldzaken' dat zich richt op het vroeg leren omgaan met geld.

<sup>3</sup> De hiermee samenhangende integrale aanpak komt in paragraaf 2.3 nader aan bod.



### *Suggesties uit het veld*

Tijdens de onderzoeken noteerde de Inspectie de volgende suggesties die kunnen bijdragen aan het vergroten van het doenvermogen:

- Met vereenvoudigen en verlagen van de drempels (in combinatie met training) kan veel bereikt worden, bijvoorbeeld voor laaggeletterden of mensen met een LVB. Het resultaat kan zijn dat iemand eerder in staat is om financiële zaken weer zelf op te pakken. Te denken valt aan het landelijk beschikbaar stellen en uitdragen van aangepaste formulieren voor het invorderen van geldschulden op basis van gedragswetenschappelijke inzichten.
- Gespreksgroepen en trainingen over omgaan met geld dragen bij aan het versterken van redzaamheid. Het is van belang dit vroeg te doen voordat de problemen ontstaan. Maar ook wanneer mensen in een regeling zitten is het belangrijk.
- Inzet van ‘stress-sensitieve dienstverlening’ (SSD). Vanuit de wetenschap dat stress een blokkade vormt om uit de schuldenproblematiek te komen, richten steeds meer gemeenten hun dienstverlening stress-sensitief in. Dat wil zeggen dat rekening wordt gehouden met het feit dat mensen als ze schulden hebben en stress, ze minder goed zelf in staat zijn om een traject te volgen. In een gemeente die de Inspectie sprak is de inzet van SSD zelfs sociaal domein breed (wijkteams, welzijn, schuldhulpverlening, sociale dienst). De te verwachten positieve effecten hiervan zijn groter omdat het vaak om dezelfde cliënten/ doelgroep gaat.
- Verlagen van de schuldenlast, zoals door kleine schuldenregelingen en regelingen voor jongeren in de schulden waarbij de schuld tegen voorwaarden wordt overgenomen of kwijtschelden door de gemeente. Dergelijke regelingen helpen om te voorkomen dat de schulden problematisch worden. Het geeft ruimte om te investeren in het versterken van het doenvermogen.
- Daarbij komen er steeds meer mogelijkheden om mensen met één druk op een knop inzicht te geven in al hun openstaande schulden. Ook komen steeds meer digitale mogelijkheden beschikbaar om mensen beter te kunnen helpen (Buddy-apps, 8ting, Blauwe knop etc.). Hier liggen kansen om met dezelfde personele capaciteit meer mensen beter te kunnen bereiken en helpen.
- Schuldenaren gaven aan dat het wat wrang voelt dat er geen enkele extra financiële ruimte komt als men zich inspant om zelf aan de slag te gaan. Een suggestie is dat een schuldenaar in zo’n situatie op enige manier iets extra’s over kan houden of iets meer financiële ruimte kan hebben. Dit vraagt maatwerk (waarbij ook gekeken wordt naar zaken als de reden van de schulden, hoeveelheid aflossing, type schuldenaar) en afstemming met de schuldeisers.

- Enkele gemeenten werken met programma’s gericht op het belonen van de schuldenaar voor verbetering in gedrag, zoals Mobility mentoring<sup>4</sup>. Een geldelijke beloning kan daar deel van uitmaken. Schuldenaren kunnen ook op andere manieren beloond worden, zoals de mogelijkheid krijgen tot een uitje.
- Voor degenen die geen werk hebben bij aanvang van de schuldregeling is genoemd dat het leveren van een ‘tegenprestatie’ in de vorm van (vrijwilligers)werk, hoe klein ook, motiveert en zelfvertrouwen geeft. De schuldenaar levert dan zichtbaar, maar vooral ook gevoelsmatig, een bijdrage aan het oplossen van de schulden. Hierbij is het vinden van passend werk belangrijk. Er kan meer aangesloten worden bij de leefwereld van de schuldenaar: wat kan iemand wel, hoe is dat te versterken? En hoe kan actiever bijgedragen worden aan het vinden van een stabiele werkplek (matching), zodat het risico van wisselend werk verkleind wordt?

### *Zienswijze Inspectie*

Een van de uitgangspunten van de Wgs is dat schuldhulp het doenvermogen versterkt en daarmee bijdraagt aan financiële redzaamheid. Dat vereist voor iedere schuldenaar een goede inschatting van het doenvermogen. Kan die zodanig worden versterkt dat financiële redzaamheid binnen de huidige maatschappelijke context een realistisch einddoel is? Terugkijkend op de drie groepen betekent dit dat de bestaande begeleiding voor de redzamen over het algemeen toereikend is. Voor deze groep vormt de toegang tot de schuldhulp het grootste obstakel. Gemeenten dienen voor deze groep in te zetten op het verder verlagen van de drempels. Projecten om jong te leren hoe om te gaan met geld en om bij het maken van keuzes de financiële gezondheid mee te nemen, kunnen bijdragen aan het voorkomen van problematische schulden.

Voor de minder redzamen is de bestaande begeleiding niet toereikend om financieel redzaam te worden. Zij hebben aanvullende ondersteuning nodig gericht op het versterken van het doenvermogen. Voor de groep die niet redzaam kan worden zal moeten worden gekeken naar ondersteuning die doorloopt na afronding van het schuldhulptraject en langdurig nodig blijft.

Ontzorgen, activeren, en doenvermogen versterken zijn drie op zichzelf staande activiteiten, die ieder een eigen rol en aandacht nodig hebben in het traject. Om de uitvoering te richten op het versterken van het doenvermogen zijn de volgende randvoorwaarden van belang:

- Ten opzichte van de BSA ziet de Inspectie ontzorgen breder dan het wegnemen van drempels, namelijk het (tijdelijk) uit handen nemen van activiteiten. Ontzorgen is ook bij redzame mensen in het begin van het traject nodig om rust te brengen. Daarna is gericht afbouwen van belang om ‘leunen’ te voorkomen. Bij sommige blijft een zekere vorm van ontzorgen nodig.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://www.platform31.nl/publicaties/mobility-mentoring>.

- De Participatiewet biedt verschillende directieve mogelijkheden tot activeren. De Inspectie ziet hier een parallel met het drang versus dwang dilemma waar de GGZ vaak mee te maken heeft. Wellicht kunnen de ervaringen die hiermee in de GGZ zijn opgedaan ook voor de schuldhulpverlening van waarde zijn. Daarbij is het de vraag of groepen die niet onder de Participatiewet vallen ook voldoende mogelijkheden hebben. De Inspectie heeft dit nog niet bekeken.
- Voor de uitvoering van onderdelen van de schuldhulp worden steeds meer vrijwilligers ingezet. De BSA steunt deze ontwikkeling. De Inspectie zag in haar onderzoeken het belang en de meerwaarde vanwege de laagdrempelige en persoonlijke begeleiding die een vrijwilliger kan geven, bijvoorbeeld door te helpen om structuur aan te brengen in de financiën. Met hun toenemende inzet dient geborgd te zijn dat vrijwilligers voldoende zijn toegerust en dat verantwoordelijkheden en taken ten opzichte van professionele hulpverleners goed zijn afgebakend. Zij dienen in voldoende mate te beschikken over de vereiste vaardigheden om degenen die zij bijstaan te helpen. Voorkomen moet worden dat van hen verwacht wordt dat zij een gedragsverandering kunnen bewerkstelligen of achterliggende problemen kunnen oplossen. Ook wijst de Inspectie op afbreukrisico's voor zowel schuldenaar en vrijwilliger ('je zal maar iets over het hoofd zien of onbedoeld een verkeerd advies geven').
- Als het gaat om het versterken van de redzaamheid en duurzame gedragsverandering, ziet de Inspectie ruimte voor het verbeteren van de mogelijkheden voor coaching van schuldenaren door professionals binnen het schuldhulpstelsel, bijvoorbeeld door (verdere) training van de betrokken schuldhulpverleners of inzet van andere partijen zoals budget- en/of gedragsveranderingcoaches.
- In de onderzoeken van de Inspectie bleef buiten beeld welke meerwaarde de uitvoering heeft in situaties waarin schuldsanering niet mogelijk blijkt of wanneer er ook na de schuldsanering een verhoogd risico op terugval bestaat. Meer kennis over de effecten bij deze groep mensen is nodig om het omgaan met de grenzen van het doenvermogen in het huidige stelsel te overzien.

#### Aandachtspunten vervolgonderzoek

De Inspectie heeft de volgende kennisvragen ten aanzien van het versterken van het doenvermogen:

- Op welke manieren draagt de schuldhulpverlening bij aan het versterken van doenvermogen?
- Welke duurzame ondersteuning is nodig voor niet redzame schuldenaren waarvoor een langdurig schuldevrij bestaan zonder aanvullende ondersteuning niet haalbaar blijkt?
- Welke initiatieven zijn gericht op het bespreekbaar maken van het probleem met de betrokken persoon en het vinden van ondersteuning nog voordat de schulden problematisch zijn?
- Wat zijn de gevolgen van de (toenemende) belasting van vrijwilligers voor de gezondheid van vrijwilligers en de effectiviteit van de dienstverlening?

## 2.2 Pro-actief acteren en drempels verlagen

### Bevindingen Inspectie

De Inspectie en de Nationale ombudsman vroegen in 2016 en 2017 aandacht voor het verbeteren van de toegang tot de schuldhulp. Sindsdien zijn diverse ontwikkelingen zichtbaar om mogelijke problematische schulden eerder te signaleren en om tegen te gaan dat mensen categorisch worden uitgesloten. Desondanks gaven schuldenaren ook in het laatste onderzoek naar de uitvoering aan dat zij het juiste loket met moeite hadden gevonden. In dit onderzoek kwamen meer signalen naar boven over mensen die de weg niet wisten te vinden of die alsnog uit het traject vielen voordat sprake was van een concreet aanbod of afwijzing.

Uit alle onderzoeken van de Inspectie kwam naar voren dat lang niet alle schulden vroeg worden gesignaleerd. Schuldhulpverleners gaven aan dat schuldenaren heel goed zijn in het 'creatief' gaten dichten door de ene maand dit en de andere maand dat af te lossen. Zo weten ze lang onder de radar te blijven en glijden ondertussen langzaam maar zeker steeds verder af. Ook zijn schuldenaren niet altijd gediend van vroegtijdige aandacht. Zij voelen dit als betutteling en een inbreuk op hun privacy. Zowel schuldenaren als schuldhulpverleners geven aan dat het per persoon verschilt en ook dat het veel uitmaakt hoe en door wie de schuldenaar benaderd wordt. De Inspectie heeft niet onderzocht welke gevolgen dit heeft voor de hulpverlening.

Wanneer het lukt om schulden vroeg te signaleren, is de vraag wat gedaan kan worden om direct passende hulp te bieden en de op dat moment wellicht nog niet problematische schulden op te lossen. Schuldhulpverleners benadrukten in dit kader het belang om snel inzicht te krijgen in de financiële situatie van de schuldenaar. Dit is mede van belang om het patroon van 'gaten dichten met gaten' zo vroeg mogelijk te doorbreken. Zeker bij complexere situaties en schulden die niet vroeg zijn gesignaleerd, duurt het vanaf het moment dat schuldenaren in beeld zijn nog geruime tijd voordat sprake is van gerichte hulp. Dat komt doordat eerst hun financiële situatie in kaart moet worden gebracht. De schulden blijven ondertussen oplopen. Alleen als de schuldenaar om een andere reden al werd ondersteund of onder bewind staat, kan het in kaart brengen sneller verlopen omdat er dan al hulp is om een overzicht te krijgen van de financiën.

Proactief acteren vereist naast preventie ook een adequate nazorg. Uit het onderzoek van de Inspectie naar de uitvoering kwam naar voren dat het in beeld houden van de voormalige schuldenaar en het bieden van nazorg geen breed bestaande praktijk is. De hulp stopt doorgaans als de schuld is opgelost. In het laatste jaar van afbetalen (meestal het derde jaar) wordt gesproken over de toekomst. Nadat de schulden zijn opgelost, kan een gemeente ervoor kiezen verdere financiële ondersteuning zoals budgetbeheer of -coaching te verlengen.

In hoeverre dit gebeurt verschilt per gemeente, evenals de bijdrage die daarvoor gevraagd wordt. Wanneer iemand een inkomen heeft, moet diegene eventuele verdere ondersteuning zelf bekostigen. Wanneer iemand een uitkering heeft, financiert de gemeente het tijdelijk. De regelingen verschillen: soms hoort het bij de schuldhulpverlening, soms wordt het gezien als bijzondere bijstand. Als iemand niet of sterk verminderd redzaam is en langdurig ondersteuning nodig heeft, wordt soms gesproken over bewindvoering na de regeling. Het is dan aan de ex-schuldenaar om dit te accepteren, tenzij er zwaarwegende redenen zijn waardoor het opgelegd kan worden. Soms is er nog een gesprek na een half jaar. In het algemeen is de schuldenaar dan uit beeld, tenzij er ondersteuning is vanuit de WMO of Participatiewet. De focus ligt dan niet op de financiële situatie.

Gemeenten zijn zich bewust van het belang van nazorg. Zij vinden het evenwel niet makkelijk om hiervoor een goede vorm te vinden. Bij de gemeentelijke organisatie speelt mee dat schuldhulp één van de vele taken in het pakket is. Ook hebben gemeenten de ruimte voor een eigen afweging waar de gemeentelijke gelden voor in te zetten. Nazorg en preventie hebben daarbij niet altijd de hoogste prioriteit, mede omdat er ook weer nieuwe schuldenaren zijn die zij moeten helpen. De komende jaren verwachten gemeenten een verdere toename van de druk op de schuldhulpverlening door de coronacrisis en de daaruit voortvloeiende economische recessie.

#### *Relatie met de Brede schuldenaanpak*

Actielijn 1 van de Brede schuldenaanpak richt zich op het voorkomen van problematische schulden. Binnen deze actielijn zijn diverse maatregelen opgenomen ter bevordering van vroegsignalering, betere dienstverlening en kortere doorlooptijden. Een daarvan is de wijziging van de Wgs die ingaat op 1 januari 2021. Daarnaast is een wijziging van de Participatiewet, Wmo en de Jeugdwet in voorbereiding. Hiermee wordt een juridische grondslag gecreëerd om over domeinen heen noodzakelijke gegevens te delen, te verzamelen en te verwerken.

#### *Suggesties uit het veld en van schuldenaren*

- Schuldenaren en schuldhulpverleners onderstrepen het belang om schulden bespreekbaar te maken. Dit zou het vinden van ondersteuning nog voordat de schulden problematisch zijn verregaand vergemakkelijken. Initiatieven zoals de campagne 'Kom uit je schuld' en de Nederlandse Schuldhulproute juichen zij daarom ook toe. Ook bijvoorbeeld de activiteiten van het Nibud dragen hieraan bij.
- Gemeenten werken samen met bijvoorbeeld woningbouwcoöperaties en nutsbedrijven om schulden eerder in beeld te hebben. Ook zijn er voorbeelden van zorgverzekeraars die in gesprek gaan met hun klanten bij betalingsachterstanden of bedrijven die dit doen bij loonbeslag. Sommige gemeenten hebben regelingen waarbij voor kleine schulden in een paar weken een oplossing kan worden gevonden. Gemeenten geven ook aan dat bij complexe situaties meer nodig blijft.

- Bij een aantal gemeenten en voor de zorgverzekering wordt een wachttijd van 10 jaar aangehouden voordat iemand opnieuw in aanmerking komt voor een minnelijk traject. Dit is vergelijkbaar met de wachttijd voor de wettelijke schuldsanering (Wsnp). Andere gemeenten hanteren een veel kortere wachttijd, waardoor ze bij een terugval na afloop van de regeling veel eerder opnieuw ondersteuning kunnen bieden en erger kunnen voorkomen. De Nationale Ombudsman geeft aan dat de 10-jaars termijn onredelijk lang is. Hij stelt voor om eenzelfde regeling aan te houden omwille van eenduidigheid en stelt de 'te goeder trouw' termijn van de Wsnp voor.

#### *Zienswijze Inspectie*

De wijziging van de Wgs die op 1 januari 2021 in werking treedt, vergroot voor gemeenten de mogelijkheden tot vroegsignalering. Het wetsvoorstel neemt drempels weg om gegevens uit te wisselen met partners op andere beleidsterreinen, andere organisaties en private ondernemingen. De Inspectie verwacht dat gemeenten dit zullen aangrijpen om de schuldhulpverlening effectiever te maken en terugval te voorkomen. Dit zou moeten leiden tot betere dienstverlening, kortere doorlooptijden en verduidelijking van de toegang voor iedereen met schulden nog voordat deze problematisch en daardoor moeilijk oplosbaar zijn. Aanvullend zijn initiatieven om schuldenproblematiek bespreekbaar te maken van belang voor schuldenaren om hulp te accepteren.

De vraag is wel of gemeenten de nieuwe mogelijkheden van de Wgs in de praktijk volledig zullen benutten. In de consultatie van deze nota wees een gemeente op het risico van minimale uitvoering vanwege verwachte extra kosten. Het eerder in beeld krijgen van mensen met schulden zou extra werk met zich meebrengen en zo een extra beslag leggen op het toch al krappe gemeentebudget. De Inspectie ziet dit anders: het gaat niet zozeer om meer maar vooral om andersoortig werk. Als mensen eerder in beeld zijn, kan de hulp eenvoudiger blijven. Per saldo leidt dit tot minder werk per hulpverzoek, en kan de overgebleven capaciteit benut worden om budgetneutraal meer mensen te helpen. Hiermee zijn voor alle betrokkenen, waaronder gemeenten, schuldenaren en schuldeisers synergievoordelen te behalen. Het vraagt wel van gemeenten hun processen anders in te richten. Meer voorkant, minder achterkant. Zij zijn hiervoor mede afhankelijk van de medewerking van anderen, met name de schuldeisers.

Ook de ontwikkeling dat gemeenten een andere wachttijd dan 10 jaar hanteren voordat opnieuw schuldhulp kan worden aangevraagd, hoort hierbij. Welke hulp bij terugval passend is, moet worden bekeken vanuit de oorzaak van de nieuwe schulden. Zoals in de vorige paragraaf werd aangegeven, dient de beginfase van de schuldhulp zich erop te richten dat de schuldenaar zo snel mogelijk (opnieuw) beschikt over de mentale vermogens om zelf actief (mee) te werken aan een oplossing. Gemeenten kunnen dit bevorderen door het proces van intake, het in kaart brengen van de schuldsituatie en beschikking zo snel mogelijk te doorlopen

# Het brede veld van de schuldhulp



## Schuldeisers (gemiddeld 14)

- overheid, w.o. belastingdienst
- zorgverzekering
- nutsbedrijven
- verhuurders
- banken,
- (web)winkels
- familie en vrienden
- Etc

### namens deze:

- schulddiners (incassobureau [CJIB])
- deurwaarder
- werkgevers
- Etc

## Schuldenaar

- in loondienst
- zelfstandige
- in uitkering
- asielzoeker/statushouder
- wel/niet zelfredzaam?

Schuld  
gemiddeld  
€43.300

schulden



## Gezondh...

- huisarts
- maatschap
- sociale wijk
- GGZ
- hulp voor k
- verslavings
- MEE (mens
- COA
- Etc

melding ..... aanvraag ..... toegang ..... stabilisatie



Het normale pad dat iedereen loopt, de 'schuldenvrije' weg: er is een inkomen – kan uit werk of uit uitkering zijn - & schulden zijn binnen acceptabele grenzen, cq. aflosbaar.



Het pad van de schuldenaar voor diegene niet zomaar a

## Schuldhulp

(formeel geregeld via de overheid)

- gemeentelijke schuldhulp
- budgetbeheer
- budgetcoaching
- beschermingsbewind
- WSNP
- Particulier Wgs/Wck
- Etc

## Bredere kaders schuldhulp

- Centrale overheid: (Min SZW, Justitie, Financiën)
- gemeenten/Divosa
- branche NVVK
- Etc

schuld niet  
opgelost

schuldsregeling ..... nazorg

## Ondersteuning bij financiën

- vrijwilligers
- kerk
- juridische ondersteuning (rechtswinkel e.d.)
- vluchtelingenwerk
- Etc

## Veiligheid en multiproblematiek

veiligheidsopvang  
teams

ondersteuning voor  
kinderen o.a. kindbescherming  
nazorg  
(samen met een LVB)

## Werk en inkomen

- Participatiewet
- BBZ (zelfstandigen)
- WIA/Wajong [UWV]
- gemeentelijke tegemoetkomingen
- toeslagen
- AOW [SVB]
- werkgevers
- Etc

terugval/  
recidieve

... met schulden die  
... af te lossen zijn.

en (ook) in deze fase te zorgen voor gerichte ondersteuning. Wanneer een schuldenaar aangeeft dat het zelf lukt, is goede begeleiding zeker in deze fase van groot belang.

#### *Aandachtspunten vervolgonderzoek*

De Inspectie heeft de volgende kennisvragen ten aanzien van proactief acteren:

- In hoeverre maken gemeenten gebruik van de nieuwe mogelijkheden voor gegevensuitwisseling door de wijziging Wgs?
- Hoe ontwikkelt zich de bereidheid van (overheids)schuldeisers om vroegtijdig mee te werken aan een schuldsaneringstraject?

## 2.3 Versterken verbinding brede hulpverlening en financiële situatie

#### *Bevindingen Inspectie*

Omgaan met (de soms afwezige) redzaamheid, integraal aanvliegen en verantwoordelijkheid nemen door verschillende beleidsterreinen zijn vereisten. Dat kan niet alleen door de schuldhulpverlener gedragen worden. De Wgs stelt daarom ook dat de schuldhulpverlening een integraal karakter moet hebben. Zonder zicht op het geheel is het duurzaam oplossen van schulden niet mogelijk. Immers als de oorzaken niet worden beheerst en opgelost, blijft het ‘dweilen met de kraan open’.

Uit de onderzoeken van de Inspectie blijkt dat, in de fase van vroegsignalering en melden van financiële problemen, gemeenten breed inventariseren wat er speelt op alle leefgebieden. Echter in de follow-up versmalt de focus. De plannen van aanpak die de Inspectie zag in het onderzoek naar de uitvoering richten zich eenzijdig op het oplossen van de schuld en het voldoen aan de vereisten daarvoor. De in de Wgs genoemde regiefunctie is daarmee goeddeels beperkt tot het oplossen van de schulden. Actief contact met collega's op andere beleidsdomeinen, zoals inkomensconsulenten, participatieconsulenten en Wmo hulpverleners, is er met name wanneer de schuldregeling stroef loopt of in gevaar komt.

Andersom ontbreekt bij aanpalende beleidsterreinen vaak de kennis die nodig is om knelpunten op het gebied van het beheersen van de financiën en schulden te herkennen. Van een echt integrale benadering – het werken aan de oplossing van alle problemen, waaronder de financiële – is daarmee geen sprake. Dat is temeer problematisch omdat het vaak noodzakelijk blijkt om als eerste de stress door de schulden weg te nemen. Mensen worden dan ontvankelijker voor hulp op andere gebieden. Uit de onderzoeken kwam naar voren dat met name bij multiproblematiek vaak sprake is van een ‘óf, óf’ benadering in plaats van ‘en,

en’. En ook ‘1 gezin, 1 plan, 1 regisseur (voor alle problemen)’ lijkt nog ver van de praktijk in de schuldhulp.

De gevolgen van een beperkte invulling van de integrale aanpak zag de Inspectie in al haar onderzoeken. In het onderzoek naar vroegsignalering kwamen verschillende initiatieven naar voren om schuldenproblematiek vroeg te herkennen en proactief te ondersteunen. Deze initiatieven waren op dat moment nog niet doorontwikkeld. Bij het onderzoek naar de toegang bleek dat het lang kon duren voordat de juiste weg gevonden wordt, ondanks contacten met verschillende dienstverleners. En uit het meest recente onderzoek naar de uitvoering kwam naar voren dat een klein foutje in het aanvragen van toeslagen of vergeten daarvan al snel kan leiden tot nieuwe schulden, premieopslagen en/of boetes. Zo'n foutje terugdraaien bleek veel tijd en inzet te kosten.

#### *Relatie met de Brede schuldenaanpak*

In de BSA zijn diverse maatregelen opgenomen die ter versterking van het integrale karakter van schuldhulpverlening. Actielijn 2a van de Brede schuldenaanpak richt zich op het versterken van de inzet voor mensen met problemen op meer leefgebieden. Ook de recente wijziging van de Wgs en de voorgenomen wijziging van de Participatiewet, Wmo en Jeugdwet zijn van belang voor het versterken van de integrale aanpak, vanwege de vereiste onderlinge gegevensuitwisseling<sup>5</sup>.

#### *Suggesties uit het veld*

Voorbeelden die de Inspectie heeft gezien in de onderzoeken, zijn onder andere:

- Degene die dicht bij de mensen (in de wijk) de hulpvraag ontvangt, coördineert en monitort beter toerusten om financiële problemen te signaleren. Daarvoor is het van belang om basiskennis over signalen van financiële problemen en handelingsmogelijkheden in het netwerk (inclusief doorverwijzen en escaleren) te versterken. En daarnaast om wegen te vinden om te onderzoeken of alle relevante aspecten van de bestaande problematiek tijdig worden behartigd.
- Een gemeente hanteerde een eigen werkwijze om (nieuwe) schulden, die ontstaan door foutjes in het aanvragen van toeslagen of het vergeten daarvan, meteen aan te kunnen pakken. Als een aanvraag voor een toeslag gemist is, kan de gemeente een ‘buffertje’ (maximaal 1000 euro) aanbieden om de aanvraagtijd – die al snel enkele weken duurt – te overbruggen. Als het knelpunt is opgelost, wordt het buffertje weer terugbetaald.
- In een van de gemeenten in het onderzoek naar de uitvoering is gezien dat de schuldhulpverlener afstemt hoe de regie vormgegeven kan worden met degene die hulp dicht bij de mensen (in de wijk) coördineert.

<sup>5</sup> Paragraaf 2.4 gaat hier nader op in.

- Een andere gemeente uit dit onderzoek streeft ernaar om te werken vanuit een meer integrale levensloop. Zij gaan bij de verschillende soorten gemeentelijke hulpverlening (WMO, Wgs) werken vanuit het idee van de klantreis, dat wil zeggen dat de behoeften en mogelijkheden van de klant centraal staan. De klantbegeleider kijkt daarbij breder dan alleen het eigen subdomein (bijv. schuldhulpverlening), omdat de klanten vaak ook elders problemen hebben (bijv. WMO).
- Weer een andere gemeente verbreedt het plan van aanpak (PvA) voor de schuldhulpverlening en richt zich op alle domeinen die van belang zijn. Ook daarna is de dienstverlening integraal en in samenwerking met de consultants van andere leefgebieden. Deze gemeente geeft aan dat het nog niet altijd even soepel loopt, maar wel steeds beter gaat.
- En nog een andere gemeente verbreedt de aanpak eveneens en werkt vanuit het bredere kader van het sociale domein dwars door alle kolommen en betreft daarbij ook de financiële aspecten. Waar nodig – in het bijzonder bij complexe problemen – worden onorthodoxe oplossingen niet geschuwd. Voorop staat het doel van de regelingen en een doorbraak uit de bestaande situatie. Bijvoorbeeld: er wordt gezorgd dat iemand zelf zijn kind kan vervoeren en het kind niet in een dure permanente woonvoorziening geplaatst hoeft te worden. Dit scheelt een aanzienlijk bedrag per jaar. Deze gemeente geeft aan dat een dergelijke aanpak soms ook bij schulden nodig (en mogelijk) is, gezien de mate van verwevenheid met andere problematiek. Het vergt uiteraard afgewogen maatwerk en soms ook wat bestuurlijke en/of ambtelijke moed.
- Dit laatste sluit aan bij een meer algemene suggestie om aan te sluiten bij 'Eenvoudig maatwerk bij ingewikkelde problemen': een traject binnen het Programma Sociaal Domein, voortbouwend op de ervaringen die in de 'City Deal Inclusieve stad' zijn opgedaan. Doel is om de huidige complexe ondersteuning van kwetsbare burgers te vereenvoudigen zodat een stapeling van problemen en verdere verstrikking in de bureaucratie kan worden voorkomen. Daarmee wordt de dienstverlening en ondersteuning aan inwoners verbeterd en worden de kosten van de overheid teruggedrongen.
- Meerdere gemeenten versterken de integrale ondersteuning voor bepaalde groepen zoals jongeren en mensen met een licht verstandelijke beperking door de focus van de schulden en andere problemen te verleggen naar wat er wel kan en leren. Zij verleggen de nadruk van het probleem naar de mogelijkheden.

#### Zienswijze Inspectie

Het is van belang dat schulddienstverlening en de aanpalende domeinen veel meer samen optrekken en van elkaar leren als het gaat om het beheersen van financiële knelpunten. Te denken valt onder andere aan:

- Het gezamenlijk opzetten van interventies en programma's gericht op het beter omgaan met inkomsten en uitgaven en financiële begeleiding op maat.
- De bredere maatschappelijke ondersteuning van specifieke kwetsbare doelgroepen, zoals dak- en thuislozen, jongeren en vluchtelingen.
- Het vroegtijdig meenemen van de aanwezige financiële knelpunten en schuldproblematiek als onderdeel van alle trajecten naar redzaamheid. Hierbij kan een voorbeeld genomen worden aan de kindcheck in het justitiële domein<sup>6</sup>.

Al deze elementen kunnen terugkomen in het Plan van Aanpak (PvA). De Wgs richt zich op schulden en vereist een PvA met een aantal elementen. Nergens is bepaald hoe dat er precies uit moet zien, of het los staat of dat het samen genomen kan worden met andere domeinen die van belang zijn. Gemeenten kunnen het breder trekken. Gezien het belang van een integrale aanpak is de Inspectie van mening dat een PvA alle elementen zou moeten bevatten die nodig zijn om de schuldensituatie zodanig op te lossen dat ook na afloop van de regeling een financieel stabiele situatie ontstaat. Als daarvoor dienstverlening uit andere beleidsterreinen nodig is, hoort dit in het PvA een plaats te hebben.

Kennis en ervaring die met de pilots wordt opgedaan kan gerichter gedeeld worden binnen gemeenten (tussen teams) en met andere gemeenten. Een betere uitwisseling van informatie en kennis lost de designeerde knelpunten in de uitvoering niet zonder meer op, maar is daarvoor wel een essentiële voorwaarde. Ook de invulling van de regiefunctie is hier van belang. De hiervoor genoemde voorgenomen wijziging van de Participatiewet, Wmo en Jeugdwet creëert de juridische grondslag voor betere domein overstijgende gegevensuitwisseling. Daarmee ontstaat een sterkere basis voor afspraken over de regiefunctie en het inbedden van financiële hulp. Van daaruit kan een aanpak op maat vorm krijgen vanuit de meest prangende problemen en kunnen de andere leefgebieden waar nodig ook worden aangepakt.

De Inspectie ziet een duidelijke maatschappelijke behoefte en noodzaak voor vernieuwende dienstverlening, waarbij schuldhulpverlening meer geïntegreerd wordt in andere sociale dienstverlening. Dit kan goed beginnen bij de degene die hulp dicht bij de mensen (in de wijk) coördineert. Daarbij is vanuit verschillende beleidsterreinen een beweging nodig op gemeentelijk en rijksniveau. Het gaat om een goed samenspel tussen gemeenten en Rijk: hulp dichtbij is van groot belang; tegelijkertijd zijn rijksbrede kaders nodig om ervoor te zorgen dat hulp bij schulden niet ondersneeuwt in de vele prioriteiten die gemeenten hebben en de burgers van verschillende gemeenten een vergelijkbaar aanbod hebben.

<sup>6</sup> Zie [https://www.dji.nl/binaries/factsheet-zorg-voor-kinderen-bij-arrestatie-of-detentie-van-ouder\\_tcm41-120988.pdf](https://www.dji.nl/binaries/factsheet-zorg-voor-kinderen-bij-arrestatie-of-detentie-van-ouder_tcm41-120988.pdf)

#### *Aandachtspunt vervolgonderzoek*

Ten aanzien van de brede dienstverlening zou de Inspectie willen weten hoe de samenwerking tussen schuldhulp en aanpalende domeinen zich de komende jaren ontwikkelt. Enerzijds gaat het daarbij om de vraag in hoeverre aandacht voor het financiële aspect beter ingebed kan worden in de aanpalende domeinen (zijn zij beter in staat financiële knelpunten te herkennen en de juiste hulpverleners aan te haken). Anderzijds is de vraag in hoeverre de schuldhulpverlening proactiever kan optreden bij multiproblematiek, om te voorkomen dat de schuldhulp stagneert doordat andere problemen te laat wordt betrokken in de hulpverlening.

## 2.4 Versterken (gebruik) registraties voor meer kwaliteit

#### *Bevindingen Inspectie*

In de gesprekken die de Inspectie de afgelopen jaren voerde met het veld bleek een grote consensus over de noodzaak de informatiepositie op alle niveaus aanzienlijk te verbeteren. Betrokkenen ervaren het ontbreken van een betrouwbaar ‘overall’ beeld van de omvang van de schulden, de stand van de hulpverlening en de resultaten van schuldhulp als een groot gemis. Als dit overzicht zou bestaan, dan zou dit een belangrijke meerwaarde betekenen voor de uitvoering van (onderdelen van) de schuldhulp. Een goede informatiepositie is daarnaast een voorwaarde voor de ontwikkeling van een kwaliteitssysteem. Volgens betrokkenen zijn de beschikbare kwaliteitssystemen, voor zover aanwezig, onvoldoende geschikt om te kunnen sturen op de kwaliteit van de dienstverlening.

Een belangrijke beperkende factor voor de informatiepositie is de kwaliteit van de gemeentelijke registraties. De Inspectie constateerde, evenals de Nationale ombudsman, dat de registratie van degenen die aankloppen voor (schuldhulp) niet sluitend is. Ook bij het laatste onderzoek naar de uitvoering bleek een actueel overkoepelend beeld van de schuldenaren en de stand van de dienstverlening moeilijk te realiseren. De uitleg die gemeenten gaven, is dat de registratie vaak pas begint bij de formele aanvraag. De eerste melding wordt lang niet altijd vastgelegd. Meldingen komen via verschillende routes binnen. Financiële problemen worden niet altijd meteen genoemd door de melder of herkend door degene die de eerste melding aanneemt. De wijze waarop de aanname van meldingen is georganiseerd, de inrichting van registratiesystemen en de expertise van dienstverleners op het gebied van financiële problemen, spelen allemaal een rol. Sommige gemeenten zijn hier duidelijk verder mee dan andere gemeenten.

Daarnaast vormen ook de toegang tot- en beschikbaarheid van gegevens uit registraties van derden een belemmering. In de praktijk blijkt het vaak moeilijk om tijdig een compleet beeld van de schulden- en inkomenspositie van de schuldenaar te

verkrijgen. Volgens schuldenaren en schuldhulpverleners die de Inspectie in de onderzoeken sprak zou dit de toegang tot, en doorlooptijd van het tot stand brengen van, een schuldregeling aanmerkelijk vergemakkelijken. In de betreffende voorbeelden waren de benodigde gegevens niet zomaar te achterhalen en met elkaar in verband te brengen. Het gaat daarbij om een totaaloverzicht van kredieten en achterstallige betalingen bij woningbouw, nutsbedrijven, (web)winkels en ook achterstanden en boetes bij de overheid, evenals informatie over het gezinsinkomen.

In dit verband werd in het onderzoek naar de uitvoering de invloed van de AVG ook veelvuldig genoemd. Schuldhulpverleners geven aan dat zij meer moeten uitleggen om informatie over de schuldenpositie te verkrijgen. Immers, de AVG dicteert dat gegevens niet zomaar verstrekt mogen worden. Wanneer informatie wordt gevraagd van collega hulpverleners moet eerst bekeken worden of de aanvraag voldoet aan de vereisten van proportionaliteit, doeltreffendheid en subsidiariteit (de informatie kan niet op een andere wijze verkregen worden). Voor het opvragen van informatie buiten de gemeente geldt dat organisaties sinds de AVG meer dan in het verleden eigen formats/portals hebben voor gegevensdeling. Daardoor is informatie minder makkelijk in te lezen in het gemeentelijk systeem en zijn gemeenten meer tijd kwijt met omzetten van informatie. Schuldhulpverleners gaven aan dat dit echt een verandering is ten opzichte van vroeger. Zij gaven ook aan dat de eerste behoudende reflex na de invoering van de AVG voorbij lijkt: langzaam lijkt er weer een zekere ‘ontspanning’ te komen. De recente wijziging van de Wgs ondersteunt deze trend. Sommige effecten – zoals de manier van data aanleveren die per schuldeiser anders kan zijn – zijn evenwel blijvend.

Uit de onderzoeken kwam naar voren dat bestaande gegevens uit de verschillende registraties nog beperkt bij elkaar worden gebracht om te komen tot een compleet macrobeeld. Hierdoor ontbreekt het ook op nationaal niveau aan een eenduidig beeld van de omvang van de armoede- en schuldenproblematiek en eventuele verschillen op lokaal en regionaal niveau. Beleidsmakers zouden de inzichten uit dergelijke analyses kunnen gebruiken om de lokale dienstverlening vanuit landelijke kaders te versterken en het “van elkaar leren” te stimuleren.

Het ontbreken van een compleet macrobeeld hangt samen met de volgende knelpunten:

- De hiervoor genoemde tekortkomingen van de registraties binnen gemeenten.
- Daarnaast bestaan tussen gemeenten grote verschillen in welke gegevens wel en niet worden geregistreerd. De focus ligt nu vooral op kerngegevens over de schuldsituatie van de cliënt.
- Gemeenten hanteren verschillende definities, wat vaak samenhangt met de systemen om informatie te registreren. Bijvoorbeeld over de persoonlijke situatie, de financiële situatie en de inspanningen om aanvullend inkomen te vergaren. Divosa geeft aan dat er inderdaad verschillende definities gebruikt worden en dat het gesprek daarover gaande is.



- De verschillen in oorsprong, doel, focus en definities van de registraties van Divosa en NVVK. Niet alle gemeenten zijn aangesloten bij NVVK en/of Divosa.
- Schuldhulpverleners geven aan dat partijen rond een schuldenaar – schuldeisers en afdelingen binnen gemeenten - terughoudender zijn met verstrekken van gegevens vanwege bestaande en/of vermeende belemmeringen vanuit de AVG. Waar de schuldhulpverlener vroeger gegevens ontving in het gevraagde format, hebben gemeentelijke afdelingen en schuldeisers tegenwoordig vaak aangescherpte procedures en systemen om te voldoen aan de AVG. Dit bemoeilijkt zowel het aanvragen als het goed kunnen koppelen van gegevens.

#### *Relatie met de Brede schuldenaanpak*

Vanuit de BSA werkt het CBS aan een inventarisatie van de omvang van de schuldenproblematiek. Daarbij is ook aandacht voor de mogelijkheid om de gegevens uit te splitsen naar categorieën. De VNG en NVVK werken in het kader van de BSA aan een kwaliteitsnorm voor schuldhulpverlening met een te leveren minimum. Ter bevordering van de vereiste gegevensuitwisseling zijn de recente wijziging van de Wgs en de voorgenomen wijziging van de Participatiewet, Wmo en de Jeugdwet van belang.

#### *Suggesties uit het veld*

De schuldhulpverleners en schuldenaren die de Inspectie sprak in haar onderzoeken zagen diverse mogelijkheden om de informatiepositie en de ontwikkeling van een kwaliteitssysteem te versterken. Ten aanzien van de informatiepositie wees men vooral op de noodzaak tot een intensiever gebruik van de beschikbare registratiegegevens. Het zou daarbij niet alleen moeten gaan om gegevens over de schuldenkant maar ook over de inkomenskant, zoals inkomensvoorzieningen. Een intensiever gebruik van deze gegevens zou volgens betrokkenen zowel de tijdigheid als de effectiviteit van de dienstverlening ten goede kunnen komen.

Ook ten aanzien van de ontwikkeling van een kwaliteitssysteem kwamen uit de inspectieonderzoeken diverse suggesties naar voren:

- Intensiever en beter gebruik van de Divosa benchmark door gemeenten. De benchmark is opgezet met als doel dat aangesloten gemeenten van elkaar leren. De bereidheid daartoe bij gemeenten is aanwezig, maar in de praktijk maken zij weinig gebruik van de Benchmark door ervaren beperkingen in de onderliggende gegevens. Een van de gemeenten gaf aan dat de verschillen in dienstverlening tussen gemeente leidt tot een vergelijking van ‘appels en peren’. Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn dat gemeenten, meer dan nu het geval is, onderling met elkaar in gesprek gaan over de gevonden verschillen. Daarnaast is het van belang om meer zicht te krijgen op de redenen waarom gemeenten belemmeringen ervaren om te registreren volgens de door Divosa gestelde definities. Zo moet een werkbaar set indicatoren kunnen worden gevonden als basis voor vergelijkbare cijfers, en daarmee voor het onderlinge gesprek over goede dienstverlening aan de groep schuldenaren.

- Gebruik NVVK audit informatie om van te leren. De informatie die de NVVK verzamelt van individuele gemeenten voor audit doeleinden, zou wellicht ook gebruikt kunnen worden om van elkaar te leren. De informatie uit de audits zou bijvoorbeeld een toepassing kunnen vinden in de bijeenkomsten ter ondersteuning van de dienstverlening die de NVVK organiseert.

Zowel ten aanzien van de informatiepositie als het ontwikkelen en gebruiken van kwaliteitssystemen gaven betrokkenen aan dat zij behoefte hebben aan aanvullende specialistische expertise. Individuele gemeenten, stelselverantwoordelijken en toezicht-houders namens deze, noemden onder meer ondersteuning in het gebruik van registraties en het analyseren van de daarin aanwezige gegevens. Dit zou zowel direct kunnen bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering als indirect via het een beter zicht op de eigen werkwijzen en effectiviteit.

#### *Zienswijze Inspectie*

Het gebruik van de registratiegegevens over de schuldsituatie en schuldhulpverlening dient te worden versterkt om knelpunten in het stelsel en de eigen gemeentelijke processen te signaleren en aanknopingspunten te vinden voor verbeteringen. De Inspectie is op de hoogte van het gesprek dat gaande is tussen gemeenten en Divosa om benchmarkgegevens te gebruiken om van elkaar te leren. Ook is de Inspectie op de hoogte van verschillende initiatieven om schuldhulp te versterken, zoals het veel meer werken met een saneringskrediet, collectief schuldregelen en het (digitale) schuldenknooppunt. De versterking van het gebruik van registratiegegevens acht de Inspectie essentieel om ervaringen te delen en de ontwikkelingen te monitoren.

Daarnaast kan op basis van sluitende gegevens over de dienstverlening worden nagegaan waar - als geen sprake is van onwil - coullance en/of extra ondersteuning voor schuldenaren gepast is. Hiervoor valt te denken aan registratie van de volgende aanvullende gegevens:

- Het aantal schuldenaren dat zich meldt bij (een van de loketten van) de gemeente voor hulp en het aantal dat wordt toegelaten dan wel afwezen voor schuldhulpverlening (registratie beschikkingen). Hierbij speelt mee dat de hulpvraag een andere kan zijn dan hulp bij schulden. In het onderzoek naar de uitvoering kwam naar voren dat deze vragen wel geregistreerd worden, maar dat de hulpverleners die de eerste melding aannemen geen zicht hebben op de onderliggende informatie, waardoor de schulden niet in beeld kwamen.
- Het aantal signalen van schuldeisers in het kader van vroegsignalering, de verschillende soorten hulp dat daaruit voortkomt en de ontwikkeling van het aantal huisuitzettingen, afsluitingen van energie en drinkwater en wanbetalers zorgverzekering.

- Degenen die zich gemeld hebben, maar niet in aanmerking komen voor een schuldregeling en in plaats daarvan duurzame financiële ondersteuning conform Wgs ontvangen. Deze informatie kan gebruikt worden om na te gaan hoe de afwegingen worden gemaakt en doorstroom verloopt. Daarnaast geeft het zicht op de groep die zich wel meldt en aanvraagt, maar wiens schuld niet gesaneerd wordt. Ook voor die groep is zicht op de omvang en kwaliteit van de hulpverlening van belang.
- Degenen die na melding weer uit beeld raken.
- Degenen die recidiveren (omvang van recidive).
- De schuldsituatie en daarmee gepaard gaande aflossingsverplichting afgezet tegen het gezinsinkomen en noodzakelijke verplichtingen naast de vaste lasten zoals uitgaven voor kinderen, opleiding en werk, zodat een duidelijker beeld ontstaat van het daadwerkelijk besteedbaar inkomen. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de gangbare modellen niet al deze factoren in beeld brengen.

Ten aanzien van de initiatieven vanuit de BSA om te komen tot een inventarisatie van de omvang van de schuldenproblematiek (CBS) en een kwaliteitsnorm voor schuldhulpverlening met een te leveren minimum (VNG en NVVK), vraagt de Inspectie aandacht voor de mogelijkheden om inzicht te krijgen op het detailniveau dat vereist is om de daadwerkelijke situatie in een gezin en kwaliteit van de hulpverlening te kunnen overzien. Hierbij valt de denken aan:

- nader inzicht op gezinsniveau, zoals het besteedbaar gezinsinkomen;
- de inzet van de verschillende instrumenten die gemeenten ter beschikking hebben en de kwaliteit van de uitvoering.

De Inspectie acht het verder van belang om het gesprek over de kwaliteit van de schuldhulpverlening op een hoger niveau te tillen en de onderlinge verbinding tussen de verschillende lopende initiatieven en invalshoeken nog verder versterken. Van belang daarbij is ook de positie van de AVG bij de informatiepositie over de situatie van een schuldenaar en ook de gegevensuitwisseling tussen gemeenten over het grotere geheel. Uit diverse de onderzoeken, waaronder ook die van de Inspectie, blijken de naar voren gebrachte belemmeringen door de AVG in veel gevallen ten onrechte. De eerdergenoemde voorgenomen wetswijzigingen van onder meer de Wgs zouden ook hier een verbetering moeten betekenen, doordat met het verruimen van de mogelijkheden ook de koudwatervrees afneemt.

Volgens de Inspectie zijn verschillende partijen aan zet om de hiervoor benoemde mogelijkheden van registraties te benutten om de informatiepositie en toepassing van het kwaliteitssysteem te versterken:

- Gemeenten die moeite hebben met het realiseren van een overkoepelend beeld van de uitvoering zouden kunnen leren van andere gemeenten die hier verder in zijn.

- Divosa zou de onbenutte mogelijkheden tot koppelen van gegevens afkomstig van verschillende gemeentelijke afdelingen en schuldeisers kunnen laten onderzoeken. Door gebruik te maken van anonimiseren en pseudonimiseren is binnen de AVG veel mogelijk.
- Gemeenten zouden benchmark gegevens beter kunnen gebruiken, niet met als insteek om direct bruikbare informatie te vinden maar om het gesprek aan te gaan met andere gemeenten over hoe de meerwaarde van benchmarks te vergroten. Te verwachten valt dat een intensivering van het gebruik zal leiden tot een toename van de vraag en daarmee een prikkel zal zijn voor een betere registratie.
- De NVVK zou de haar tot beschikking staande gegevens (meer) kunnen inzetten in haar ondersteunende dienstverlening aan gemeenten.

#### *Aandachtspunten vervolgonderzoek*

De Inspectie heeft ten aanzien van het versterken van registraties en het gebruik van gegevens de volgende kennisvragen:

- Hoe ontwikkelt zich de informatiepositie van gemeenten ten aanzien van schuldhulpverlening?
- Hoe ontwikkelt zich de implementatie en toepassing van kwaliteitssystemen voor de uitvoering van schuldhulpverlening?
- Wat is er nodig om de ervaren belemmeringen in de domeinoverstijgende gegevensuitwisseling weg te nemen? In hoeverre draagt de recente wijziging van de Wgs hieraan bij?
- Hoe ontwikkelen zich de initiatieven van de NVVK, zoals het veel meer werken met een saneringskrediet, collectief schuldregelen en het (digitale) schuldenknooppunt? In hoeverre leiden deze initiatieven tot een effectievere uitvoering?

## 2.5 De rol van overheid en het bedrijfsleven in brede zin

### *Bevindingen Inspectie*

De centrale overheid heeft met het stelsel schuldhulpverlening een krachtig instrument om invloed uit te oefenen op de schuldenproblematiek. Aan de andere kant heeft zij ook een verantwoordelijkheid voor, en invloed op, de factoren die bijdragen aan het ontstaan van schulden. Daarover gaat deze paragraaf. De bevindingen in deze paragraaf zijn gedaan in het verlengde van de uitgevoerde onderzoeken en gesprekken met stakeholders.

In de onderzoeken viel op hoe gebruikelijk het is om achteraf te betalen, op afbetaling te kopen of een kleine lening aan te gaan bij een bank of private partij. Dat lijkt langzaam een norm te zijn geworden. In het laatste onderzoek gaven enkele schuldenaren, terugkijkend, aan dat ze wel heel gemakkelijk schulden konden maken. Dat zagen zij ook als risico voor de toekomst, zeker met een klein inkomen. Een schuldenaar gaat zelf een schuld aan. Schuldeisers hebben het recht om betaald te worden.

Tegelijkertijd heeft de degene die een betaling naderhand accepteert of een lening aanbiedt evengoed een verantwoordelijkheid. In verschillende Kamerbrieven en adviezen wordt aandacht besteed aan deze kant, waaronder de kredietregistratie. In de onderzoeken van de Inspectie bleek hoe moeilijk het is om een goed beeld te krijgen van met name deze 'kleine' schulden.

In de onderzochte dossiers viel daarnaast op hoe snel een kleine schuld heel groot kan worden. Hoeveel deurwaarders en incassoprocedures er tegelijkertijd kunnen lopen. Meer dan 5 of zelfs 10 schuldeisers is geen uitzondering. Het begint vaak met relatief kleine schulden, die door rentes en opslagen snel toenemen. Ook de inkomenspositie speelt mee: met een gezinsinkomen op bijstandsniveau is een schuld van 1000 euro al bijna niet af te lossen. Daarbij zijn de risico's op (nieuwe) schulden volop aanwezig. Uit de dossiers kwamen onder meer de volgende risicofactoren naar voren:

- Een complexe samenleving met vele mogelijkheden om schulden te maken;
- Onregelmatige inkomsten uit flexwerk;
- Een divers en nog steeds groeiend aanbod van financiële producten en regelingen met allerhande voorwaarden;
- Onvoldoende vaardigheden om met deze lappendeken om te gaan.

De Inspectie constateert dat maatschappelijk verantwoord incasseren nog niet de standaard is. Vooral voor minder en niet financieel redzamen is dit zeer problematisch. Er is een brede consensus dat dit ongewenst is. De Inspectie zag in het onderzoek naar de uitvoering diverse voorbeelden in recente dossiers waarbij de bijkomende kosten ver uitstegen boven de oorspronkelijke schuld. Ook zag de Inspectie de gevolgen van ondeskundige of malafide private schuldhulp waarbij de schuldenaar slechter af was dan voorheen.

Schuldhulpverleners gaven aan dat voor de schuldenaren niet alleen het overzicht ontbreekt van de kleine schulden. De schuldenaren hebben ook geen zicht op de gevolgen van de regelingen waar zij in terecht komen als zij hun financiële verplichtingen niet kunnen nakomen (denk aan beslagvrije voet, beslag, premieopslagen / boetes, kosten en kwaliteit van incasso). De bestaande regelingen kunnen (onbedoeld) resulteren in een neergaande spiraal zonder zicht op een oplossing. Dit geldt in het bijzonder voor mensen die wel willen betalen maar dat niet kunnen omdat er onvoldoende inkomen is. Schuldhulpverleners wijzen op het belang om deze spiraal te doorbreken.

Een knelpunt volgens schuldenaars en schuldhulpverleners is dat het bevroren van de schulden en stopzetten van verdere incassoprocedures pas gebeurt als iemand in aanmerking komt voor een schuldregeling of saneringskrediet. De beschikking die dit regelt laat vaak lang op zich wachten omdat eerst de schuldeisers en de omvang van schulden in kaart moeten worden gebracht. Schuldenaren gaven aan dat juist deze fase veel van hen vraagt: het uitzoeken van de financiën is veel werk en het weegt

extra zwaar als er nog nieuwe brieven van incassobureaus en deurwaarders op de mat vallen, ook al is dat goed uitgelegd. Het smalle en brede moratorium geven de mogelijkheid meer tijd te nemen om tot een regeling met de schuldeisers te komen. Moratoria zijn evenwel een sluitstuk en vereisen nog steeds een overzicht van de financiën van de schuldenaar en een traject via de rechter. Daar knelt het, zo gaven gemeenten aan. Zij maken daarom beperkt gebruik van deze mogelijkheid.

Een ander punt betreft de afstemming tussen de verschillende regelingen die deels onder verschillende beleidsterreinen vallen. Schuldenaren die zich – vaak na lang wikken en wegen en zelf proberen – wenden tot de overheid, gaat het om één ding: het oplossen van de schulden. Onder welke wettelijke regeling dit gebeurt of wie daar precies bij helpen, is voor hen om het even. Zij wenden zich tot 'de gemeente' voor hulp in de hoop dat de schuld opgelost kan worden. Dat er voor de schuldhulp een gemeentelijk en een wettelijk traject is, zegt hen helemaal niets, evenmin als het verschil tussen aankloppen bij het ene loket voor schuldhulp en bij het andere loket voor inkomensondersteuning.

Ten aanzien van de afstemming tussen regelingen deed de Inspectie de volgende observaties:

- Het verschil tussen de Wgs en Wsnp werd in de onderzoeken door enkele schuldenaren en schuldhulpverleners genoemd als aandachtspunt vanuit hun ervaringen met beide regelingen. Het ging hen er niet om of de Wsnp ingezet wordt, maar of dit tijdig gebeurt en de situatie ook oplost. De Inspectie heeft de overgang van de Wgs naar de Wsnp niet in detail onderzocht.
- De Inspectie heeft in de zijlijn van de uitgevoerde onderzoeken voor zelfstandigen - waarbij de grens tussen zakelijke en persoonlijke schulden vaak niet zo eenduidig is - signalen ontvangen over een te beperkte toegang tot de Wgs en onvoldoende afstemming met andere regelingen.
- Een aantal schuldenaren gaf expliciet aan dat het voor hen verwarrend en een extra belasting is, dat ze voor de schuldhulp bij de een, voor de toeslagen bij de ander en voor de WMO bij weer iemand anders moeten zijn.

Schuldhulp gaat hand in hand met het versterken van de inkomenspositie van schuldenaren. Dat betekent dat de inkomensvoorziening goed geregeld moet zijn, wat voor een aanzienlijke groep schuldenaren inhoudt dat zij duurzaam aan betaald werk moeten zien te komen. Wenselijk is dat zij in ieder geval gedurende de schuldregeling geen baanzorgen hebben. Hiervoor is het van belang dat de schuldhulpverlening in nauw contact staat met de afdeling werk en inkomen. In de praktijk is die verbinding vaak onvoldoende aanwezig.

Daarnaast is het aantal voorzieningen op het gebied van inkomen legio. Voor een redzaam mens is het aanvragen van toeslagen en organiseren van hulp om een betere stabiele inkomenspositie te krijgen vaak al geen sinecure. Voor minder redzame mensen is het helemaal moeilijk om het goed te overzien en zijn schommelingen in wat er binnenkomt al snel problematisch. In het onderzoek naar

de uitvoering werd in dit kader door enkele schuldenaren opgemerkt dat ze sommige inkomensvoelers daarom maar liever niet aanvragen. Dat staat haaks op de bedoeling van deze regelingen. Andersom gaven enkele schuldhulpverleners aan dat zij voor sommige schuldenaren tijdelijke en flexibele contracten onverantwoord vinden, vanwege de risico's die een dergelijk wisselend inkomen en fluctuatie in de toeslagen met zich mee brengen. Dan zagen zij hun klanten liever stabiel met een uitkering. Ook dat is onwenselijk.

Tot slot kwam in de gesprekken met gemeenten de beperkte mogelijkheden om de schuldenproblematiek op te lossen aan bod: het grootste probleem van schulden is uiteindelijk het ontstaan ervan. En daar is de gemeente grotendeels niet aan zet:

- Het toeslagenstelsel, hoge huurlasten, oplopende incassokosten/dubbele boetes, op afbetaling kopen met hoge rentes, een te laag inkomen om de vaste lasten te kunnen betalen etc. Voor gemeenten is het vervolgens vaak dweilen met de kraan open. Overigens stelt de Inspectie vast dat dit steeds nadrukkelijker wordt geagendeerd onder andere door Divosa en VNG.
- De overheid zelf is een belangrijke schuldeiser en bij publiek-private arrangementen betrokken. In de onderzoeken van de Inspectie is niet gekeken naar niet-saneerbare schulden en boetes. Wel was zichtbaar dat veel schuldenaren belasting-schulden hadden en te maken hadden met opslagen en boetes voor achterstanden in het betalen van de ziektekostenverzekeringen. Deze opslagen en boetes maken niet dat de situatie verbetert.
- Ook het door de schuldenaren genoemde 'gemak' van iets kopen zonder dat er inkomen is, kunnen gemeenten niet oplossen. Hoe dat beter kan, is eerder iets voor de bedrijven en het financieel-economisch beleid.

Andersom zijn in de onderzoeken ook initiatieven genoemd vanuit de private sector die bij kunnen dragen aan het verbeteren van de situatie, ook al kunnen deze vanuit de overheid niet heel gericht gestuurd worden. Zo kunnen werkgevers helpen bij het eerdergenoemde vroegsignaleren van schulden en medewerkers ondersteunen bij financiële problemen. In de zijlijn van de onderzoeken zag de Inspectie dat dit bij sommige bedrijven al gebeurt.

#### *Relatie met de Brede schuldenaanpak*

Binnen Actielijn 1 van de Brede schuldenaanpak gericht op het voorkomen van problematische schulden, wordt ook aandacht besteed aan de ontwikkelingen en risico's op de consumptief kredietmarkt en een meer dienstverlenende benadering vanuit instanties zoals de belastingdienst om problematische schulden te voorkomen. In actielijn 2 ontzorgen en ondersteunen is eveneens aandacht voor het bredere kader zoals huisuitzettingen en afsluitingen, het schuldrecht en de doorstroming van de Wgs naar de Wsnp. Actielijn 3 richt zich specifiek op de incassoproblematiek.

#### *Suggesties uit het veld*

In de gesprekken met de gemeenten is de problematiek zijdelings aangestipt. Concrete suggesties zijn beperkt tot wat gemeenten kunnen doen vanuit hun positie:

- In het kader van preventie ontplooiën gemeenten verschillende initiatieven om de financiële redzaamheid te versterken, bijvoorbeeld door cursussen voor jongeren. Het is denkbaar dit onderwerp in te bedden in de lesprogramma's van lagere en middelbare scholen.
- In het verlengde van de onderzoeken van de Inspectie is in gesprekken met gemeenten de mogelijkheid ter sprake gekomen om het bevrozen van schulden en stopzetten van incassoprocedures eerder in te zetten, bijvoorbeeld nadat een schuldenaar een aanvraag tot schuldhulp heeft ingediend of wanneer iemand via vroegsignalering in aanmerking komt voor schuldhulp. Ook werd geopperd om de beschikking in een eerder stadium af te geven, als de omvang van de problemen nog in kaart moet worden gebracht. Dergelijke maatregelen zouden de mentale belasting door het oplopen van schulden verminderen en de mogelijkheden tot activeren van de schuldenaar vergroten.
- Enkele schuldhulpverleners gaven aan dat zij een makkelijkere gang naar de Wsnp wenselijk achten. Het gaat om situaties waarbij ze aan zien komen dat een schuldregeling onder de Wgs niet tot stand komt omdat zij geen afspraken met de schuldeisers kunnen maken. Of om situaties waarbij er duidelijke aanwijzingen zijn dat de schuldenaar een strakker regime nodig heeft. De recent verschenen publicatie van de Nationale ombudsman laat verder zien dat de gemeente bij deze overgang niet alleen het dossier klaar moet zetten, maar ook een belangrijke rol heeft bij de begeleiding van de schuldenaar in dit traject.
- Een verzekeraar schrok zo van het aantal loonbeslagen dat deze besloot om medewerkers die dat willen hulp aan te bieden. De gedachte erachter is dat deze medewerkers op het werk dan ook minder risico lopen op uitval.
- Andere bedrijven hebben een steunfonds voor minder draagkrachtige medewerkers.

#### *Zienswijze Inspectie*

In het verlengde van de Brede schuldenaanpak vraagt de Inspectie aandacht voor maatschappelijk verantwoord incasseren. Daarvoor zijn in de eerste plaats aanvullende maatregelen nodig gericht op het voorkomen van schulden, waaronder het (verder) tegengaan van overkreditering. Hiervoor is het van belang dat verschillende ministeries en het bedrijfsleven samenwerken.

In het tot stand brengen van een duurzame oplossing hebben verschillende overheden en privaat-publieke partijen, zoals organisaties in het zorgverzekeringsstelsel, een bijzondere verantwoordelijkheid. In de zienswijze van de Inspectie is vanuit verschillende beleidsterreinen een aantal bewegingen nodig:

- De Inspectie benadrukt het belang om al bestaande initiatieven zoals in het kader van de week van het geld krachtig voort te zetten. Dit vereist een nauwe samenwerking tussen de beleidsterreinen van sociale zaken en onderwijs.
- Bij problematische schulden dient een balans te worden gevonden in de verdeling van de belasting tussen schuldenaar en schuldeiser. De basis blijft vrijwillige medewerking door schuldeisers en geen easy way out voor schuldenaars. Het vinden van zo'n balans sluit aan bij de ingezette lijn voor verantwoorde incasso's. Concreet stelt de Inspectie voor om de mogelijkheid te onderzoeken of schulden eerder in het traject bevroren kunnen worden. Dat wil zeggen: zodra duidelijk is dat de schuldeiser er niet zonder hulp uit zal komen en de volle omvang van de financiële situatie nog niet volledig in kaart is gebracht. Het stoppen van de stroom incassopost kan helpen om de mentale belasting van de schuldenaar te verlagen en diens doenvermogen te vergroten. Het zou ook als een stimulans kunnen werken voor de schuldenaar om tot een overzicht te komen van alle schuldenaren. Ook is denkbaar dat het bijdraagt aan het tegengaan van de lucratieve excessen in de incassomarkt.
- De mogelijkheid tot eerder bevroren zou gepaard moeten gaan met de nodige waarborgen, zoals een optie om het bevroren terug te draaien als er niet tot een regeling kan worden gekomen. Ook moet worden voorkomen dat de ene beschikking de andere opvolgt en tot onduidelijkheden leidt. Voor dit soort oplossingen is een breed draagvlak nodig over verschillende departementen.
- Een dergelijke oplossing zou ook moeten gelden voor de niet saneerbare schulden die momenteel buiten alle regelingen vallen.
- Voor de tijdige en adequate toeleiding van schuldenaren naar de voor hen best passende schuldhulpregelingen is een blijvende nauwe samenwerking tussen het sociale en andere beleidsterreinen een vereiste, zoals voor de Wgs en Wsnp of verschillende schuldregelingen voor zelfstandigen en kleine ondernemers. Gemeenten vervullen hierin een centrale rol, niet alleen wat betreft de dossiervorming, ook wat betreft begeleiding van de schuldenaar en de afstemming met de verschillende betrokken dienstverleners.
- De Inspectie acht het van belang prioriteit te geven aan de lopende herziening van de regelingen die in werking treden wanneer mensen niet kunnen voldoen aan hun financiële verplichtingen.
- De Inspectie benadrukt het belang van het versimpelen van de veelheid van inkomensvoorzieningen op zowel rijks- als gemeentelijk niveau om het risico op wisselende inkomsten te verkleinen. In dit kader is de Inspectie benieuwd naar de verdere uitwerking van het Interdepartementale Beleidsonderzoek toeslagen, in het bijzonder de aandacht daarin voor de positie van gemeenten, de keuzes die zij moeten maken tussen de vele onderwerpen die aandacht vragen en de afstemming met andere partijen.

Naast de overheid verdient de private sector aandacht. Niemand is bij onoplosbare schulden gebaat. De onderzoeken van de Inspectie richtten zich op de werking van het stelsel voor schuldhulpverlening, in het bijzonder de Wgs en de rol van de gemeenten daarbij. Het stelsel is evenwel breder dan de overheidspartijen. Hoewel andere partijen niet binnen het toezichtsdomein van de Inspectie SZW vallen, zijn zij wel essentieel voor de werking van het stelsel. Gedurende de onderzoeken van de Inspectie zijn ook aandachtspunten voor de private sector naar voren gekomen, waarbij andere beleidsdomeinen dan SZW een rol kunnen spelen om deze te adresseren:

- Een schuldenaar gaat zelf een schuld aan. Schuldeisers hebben het recht om betaald te worden. Tegelijkertijd heeft de degene die een betaling naderhand accepteert of een lening aanbiedt evengoed een verantwoordelijkheid. In verschillende Kamerbrieven en adviezen wordt aandacht besteed aan deze kant, waaronder de kredietregistratie. In de onderzoeken van de Inspectie blijkt hoe moeilijk het is om een goed beeld te krijgen van met name de kleine schulden door kopen op afbetaling en persoonlijke leningen. De Inspectie stelt voor om na te gaan hoe kredietverstrekkers hun verantwoordelijkheid beter kunnen invullen, zonder dat dit stigmatiserend werkt.
- De afdelingen werk en inkomen van gemeenten hebben een bijzondere verantwoordelijkheid ten aanzien van werkzoekende schuldenaren. Verwacht mag worden dat zij de schuldproblematiek van deze groep in beeld hebben en baankansen voor werkzoekenden met schulden actief benutten. Voor alle werkzoekenden dienen zij oog te hebben voor het risico op schommelende inkomsten door werkhervatting. Ook de achterliggende (sociaalfiscale) oorzaken van het optreden van deze schommelingen behoeven een oplossing.
- De Inspectie stelt voor om te evalueren wat werkgevers doen vanuit goed werkgeverschap voor hun werknemers en om te onderzoeken of steunfondsen van bedrijven ook ingezet (kunnen) worden als sprake is van problematische schulden. Wat werkt? Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de hulp aan werknemers met financiële problemen niet stigmatiserend wordt.

De complexiteit van de huidige maatschappij en samenlopen van omstandigheden, zijn zeker voor kwetsbare groepen in de samenleving, niet makkelijk te hanteren. Daar komt bij dat schuldhulp in de maatschappij nog vaak wordt gezien als een 'gunst'. Schulden maakt iemand immers zelf. Vanuit dit perspectief bestaat ook een risico op een verschuiving van de zorg voor mensen met schulden naar het voorkomen van fraude. Daardoor kunnen regels onnodig ingewikkeld worden en wordt het maken afspraken moeilijk. Het uiteindelijke risico is dat schuldenaren verder in de problemen raken en maatschappelijk gemarginaliseerd raken.

In deze laatste rode draad schetste de Inspectie een aantal bevindingen en suggesties waaruit blijkt dat in de huidige maatschappij een duurzame oplossing voor het schuldenprobleem niet zomaar in zicht is. Het ideaalbeeld over

schuldhulpverlening ten aanzien van de schuldenaren – zij maken geen (nieuwe) problematische schulden – staat onverminderd onder druk.

Hoewel een duurzame oplossing voor de schuldenproblematiek niet zomaar in zicht is, ziet de Inspectie mogelijkheden om deze verder terug te dringen, te beginnen bij het ontstaan van schulden. Hiervoor is een verdere gezamenlijke inspanning van overheden op verschillende beleidsdomeinen en de private sector noodzakelijk. Juist in de huidige situatie met de corona pandemie, zal gezocht moeten worden naar oplossingen om inkomen te vergroten, overbesteding tegen te gaan en na te gaan waar ruimte is voor coulance en kwijtschelding.

#### *Aandachtspunten vervolgonderzoek*

De Inspectie heeft ten aanzien van de rol van overheid en het bedrijfsleven in brede zin de volgende kennisvragen:

- In hoeverre treedt de hulpverlening op andere beleidsterreinen proactief op bij vermoedens van schuldenproblematiek? Wat doen hulpverleners in andere domein om de schuldhulp te faciliteren en te borgen dat andere problemen voldoende worden betrokken bij het zoeken naar een duurzame oplossing voor de schuldenproblematiek?
- In hoeverre maken gemeenten gebruik van smal en breed moratorium? Wat zijn de achterliggende redenen van gebruik en niet-gebruik?
- Hoe verloopt de overgang van de Wgs naar de Wsnp wat betreft timing en de begeleiding van de schuldenaar vanuit de gemeente daarbij (naar aanleiding van de recent verschenen laatste inzichten van de Nationale Ombudsman)?
- Hoe functioneert de verbinding van schuldhulpverlening met de dienstverlening van afdelingen werk en inkomen van de gemeente? In hoeverre is sprake van het actief benutten van arbeidsmarktkansen voor werkzoekende schuldenaren?
- Welke bijdragen leveren werkgevers vanuit goed werkgeverschap voor werknemers met (een risico op) problematische schulden?
- Hoe werkt maatschappelijk verantwoord incasseren in de praktijk uit?
- De BSA zet in op aanpassing van de beslagvrije voet, beslagregels en de kwaliteit en grenzen aan de kosten van incassoprocedures. Wat zijn de effecten van deze herzieningen op situaties waarin een schuldenaar niet kan voldoen aan aangegane financiële verplichtingen?

# Bijlagen

## Bijlage I - Afkortingen en begrippen

Voor de in deze lijst opgenomen begrippen is zo veel mogelijk gebruik gemaakt van algemeen geaccepteerde gezaghebbende

bronnen (zie voetnoten). Nier voor alle begrippen zijn eenduidige omschrijvingen of definities te vinden. Voor die begrippen is een eigen definitie of omschrijving geformuleerd ten behoeve van dit onderzoek.

Afkorting / Begrip	Omschrijving
<b>AVG</b>	De Algemene verordening gegevensbescherming is een Europese verordening die de regels voor de verwerking van persoonsgegevens door particuliere bedrijven en overheidsinstanties in de hele Europese Unie standaardiseert.
<b>BKR</b>	Bureau Krediet Registratie. Op persoonsniveau registreert het BKR als onafhankelijke stichting kredieten van verschillende private kredietverstrekkers zoals rood staan, privé leningen en zakelijke kredieten bij banken en creditcardmaatschappijen, hypotheek verstrekkers, private-lease auto's en telecomaanbieders. De kredieten moeten een langere looptijd dan een maand hebben en er is een ondergrens van 250 tot 100 euro afhankelijk van het soort lening. Voorwaarde is dat een kredietverstrekker toetst of degene die het krediet aanvraagt, dit terug kan betalen. Het BKR houdt hierop echter geen toezicht.
<b>BSA</b>	Het kabinet legt met het actieplan Brede Schuldenaanpak (BSA) een fundament voor een effectieve aanpak van de schuldenproblematiek. De BSA omvat een breed pakket aan maatregelen om het aantal mensen met problematische schulden terug te dringen en mensen met schulden beter te helpen. Ook zet de BSA in op het verbeteren van de brede samenwerking tussen alle bij de schuldhulp betrokken partijen.
<b>Bewind(voering)</b>	De financiële belangen van de persoon die onder bewind staat worden behartigd door een ander, de bewindvoerder. De bewindvoerder beslist, zo mogelijk na overleg met de betrokkene, over zijn goederen en vermogen. De kantonrechter benoemt de bewindvoerder. <sup>7</sup> In het kader van schuldhulpverlening is er een verschil tussen beschermingsbewind en Wsnp-bewind: De beschermingsbewindvoerder is er voor de persoon die onder bewind staat. Hij behartigt de financiële belangen. Hier hoort ook bij dat de bewindvoerder er zorg voor moet dragen dat de schulden worden betaald. Een schuldsaneringsbewindvoerder (Wsnp-bewind) heeft een andere rol. Zij behartigen vooral de belangen van de schuldeisers. <sup>8</sup>
<b>Doenvermogen</b>	Het geheel van non-cognitieve vermogens, zoals een doel stellen en een plan maken, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleidingen en tegenslag. (In het dagelijks leven vaak aangeduid als 'persoonlijkheid' of 'karakter'). <sup>9</sup>
<b>Duurzame financiële dienstverlening</b>	Het doel van Duurzame Financiële Dienstverlening (DFD) is het in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven van de schuldenaar, waarbij is vastgesteld dat het bestaande schuldprobleem door in of bij die persoon gelegen omstandigheden nog niet duurzaam opgelost kan worden. <sup>10</sup>
<b>Financieel redzaam</b>	Iemand is financieel redzaam wanneer hij weloverwogen keuzes maakt zodanig dat zijn financiën in balans zijn, zowel op korte als op lange termijn. <sup>11</sup>
<b>Inspectie SZW, de Inspectie</b>	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

<sup>7</sup> Bron: <https://www.rechtspraak.nl/Uw-Situatie/Bewind>, geraadpleegd op 13-5-2019.

<sup>8</sup> Bron: <https://www.schouderseeronder.nl/nieuws/wat-het-verschil-tussen-beschermingsbewind-en-wsnp-bewind>; <https://www.wsnp-zaken.nl/blog/het-verschil-tussen-een-beschermingsbewindvoerder-en-een-wsnp-bewindvoerder/>, beiden geraadpleegd op 13-5-2019.

<sup>9</sup> Bron: WRR (2017) Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. WRR, Den Haag.

<sup>10</sup> Bron: NVVK (2015) Module Duurzame Financiële Dienstverlening. NVVK, Utrecht.

<sup>11</sup> Bron: Nibud (2016). Het bevorderen van financiële zelfredzaamheid. Nibud, Den Haag.

Afkorting / Begrip	Omschrijving
<b>Integrale schuldhulpverlening</b>	Een integrale aanpak van problematische schulden kenmerkt zich door het tegelijkertijd werken aan financieel-technische en andersoortige problemen. <sup>12</sup>
<b>Maatwerk</b>	De mogelijkheid binnen de algemene kaders aanpassingen te doen voor zover vereist voor de individuele situatie.
<b>Mobility mentoring</b>	Een methode waarbij theoretische inzichten uit de hersenwetenschap ingezet worden om klanten te coachen naar duurzame financiële redzaamheid. Door met speciaal ontwikkelde stress-sensitieve instrumenten klanten te ondersteunen om doelgerichter te handelen met daarbij stress-sensitieve begeleiding (mentoring) en dienstverlening die zo is opgezet dat deze geen extra stress oplevert. <sup>13</sup>
<b>Nazorg</b>	Het is belangrijk om nog een tijdje de vinger aan de pols te houden. De schuldhulpverlener bekijkt of de cliënt op eigen benen kan staan en of het risico bestaat dat er nieuwe schulden ontstaan. <sup>14</sup>
<b>NVVK</b>	Nederlandse vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren.
<b>Problematische schulden</b>	De situatie waarin van een natuurlijk persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of waarin hij heeft opgehouden te betalen <sup>15</sup>
<b>Schuldhulpverlening</b>	Schuldhulpverlening omvat alle activiteiten die gericht zijn op het voorkomen en oplossen van (problematische) schulden. Schuldhulpverlening bestaat uit verschillende fasen: schuldpreventie, vroegsignalering, curatie in de vorm van schuldregelingen (al dan niet met kwijtschelding) en nazorg. <sup>16</sup> (Een andere veel gebruikte term is 'schulddienstverlening').
<b>Schuldhulpverlener(s)</b>	In dit rapport is het begrip schuldhulpverlener(s) in brede zin gebruikt voor alle hulpverleners die vanuit de gemeente of de schuldhulporganisatie direct betrokken zijn bij de hulpverlening.
<b>Schuldregeling</b>	Het doel van de schuldregeling is het bewerkstelligen van een minnelijke regeling - waarin de schuldregelaar probeert overeenstemming met de schuldeisers te krijgen over een schuldregelingsvoorstel - van de totale schuldenlast. <sup>17</sup>
<b>TSD</b>	In het samenwerkingsprogramma Toezicht Sociaal Domein werkt Inspectie SZW samen met Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie van het Onderwijs. TSD onderzoekt of het totaal aan hulp voor mensen met meerdere problemen merkbare resultaten oplevert.
<b>Vroegsignalering</b>	Het in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld brengen van mensen met financiële problemen om vroegtijdige hulpverlening mogelijk te maken door gebruik te maken van daadwerkelijke signalen en outreachende hulpverlening. <sup>18</sup>
<b>Wgs</b>	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
<b>Wsnp-traject</b>	Het treffen van een schuldregeling na tussenkomst van de rechter volgens de Wet schuldsanering natuurlijke personen. Het Wsnp-traject wordt ingezet als een oplossing niet via de gemeentelijke schuldhulpverlening bereikt kan worden. Het Wsnp-traject is niet onderzocht in deze studie.

<sup>12</sup> Bron: NVVK - <https://www.zelfjeschuldenregelen.nl/appendix/integrale-schuldhulpverlening/>, beiden geraadpleegd op 13-5-2019.

<sup>13</sup> Bron: <https://www.trots-op-je-vak.nl/mobility-mentoring-helpt-klanten-in-armoede-uit-het-drijfzand/>, geraadpleegd op 14-5-2019.

<sup>14</sup> Bron: Landelijk platform integrale schuldhulpverlening (2004) *Integrale schuldhulpverlening. Handreiking voor gemeenten en uitvoerende instanties*. Stimulansz, Utrecht.

<sup>15</sup> Bron: [https://www.nvvk.nl/minnelijke-schuldhulpverlening\\_geraadpleegd\\_op\\_13-5-2019](https://www.nvvk.nl/minnelijke-schuldhulpverlening_geraadpleegd_op_13-5-2019)

<sup>16</sup> Bron: <https://vng.nl/raadgevers/inclusieve-samenleving/aanpak-schulden-en-armoede>, geraadpleegd op 13-5-2019.

<sup>17</sup> Bron: NVVK (2015) Module Schuldregeling. NVVK, Utrecht.

<sup>18</sup> Bron: NVVK (2018) Leidraad vroegsignalering Schulden. NVVK, Utrecht.



## Bijlage II - Onderzoeksverantwoording

Deze Rode draden notitie is opgesteld vanuit onderzoeken van de Inspectie SZW naar vroegsignalering van problematische schulden, toegang tot schulddienstverlening en uitvoering van schuldsanering. De rode draden nota baseert zich op de onderzoeksbevindingen, de feitencheck van de uitgevoerde onderzoeken en bredere observaties die zij tijdens de uitvoering van de onderzoeken en de feitencheck deed.

De rode draden zijn inhoudelijk getoetst in een bijeenkomst met gemeentelijke en landelijke organisaties die vanuit hun taak zicht hebben op de schuldhulpverlening. Ook is gekeken naar de herkenbaarheid van de rode draden in onderzoeken van de Inspectie in het bredere domein van financiële redzaamheid en participatie. En de rode draden zijn gespiegeld aan de Brede Schuldetaanpak en andere recente ontwikkelingen in gemeenten en landelijk.

De concept rapportage is ter consultatie voorgelegd aan Divosa, vier gemeenten en beleidsdirectie PDV van het ministerie van SZW. Hun input is in de rapportage verwerkt.

## Bijlage III - Bronnen

Basis voor de rode draden:

Inspectie SZW. (2011) *Stand van zaken uitvoeringspraktijk schuldhulpverlening 2010-2011*. Den Haag: Inspectie SZW.

Inspectie SZW. (2015) *Verkenkende studie Vroegsignalering problematische schulden door gemeenten*. Den Haag: Inspectie SZW.

Inspectie SZW. (2016) *Toegankelijkheid schuldhulpverlening 2016*. Den Haag: Inspectie SZW.

Inspectie SZW. (2017) *Toegankelijkheid schuldhulpverlening 2017*. Den Haag: Inspectie SZW.

Inspectie SZW. (2019) *Schuld opgelost! Financieel redzaam? Uitvoering schuldhulpverlening nader bekeken*. Den Haag: Inspectie SZW.

Aanvullend geraadpleegde literatuur:

Ark, T. van (2018, 23 mei). Brede Schuldenaanpak [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/05/23/kamerbrief-brede-schuldenaanpak>

Ark, T. van (2019, 12 september). Reactie op het rapport 'Aansluiting gezocht!' [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/13/kamerbrief-reactie-op-het-rapport-aansluiting-gezocht>

Berenschot (2019) *Aansluiting gezocht. Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/27/verkenning-aansluiting-minnelijke-schuldhulpverlening-en-wettelijke-schuldsanering>

Nadja Jungmann, Tamara Madern, Roeland van Geuns en André Moerman. (2018) *Knellende schuldenwetgeving*. Hogeschool Utrecht; Hogeschool van Amsterdam, Sociaal Raadsliedenwerk, Sociaal Werk Nederland. Geraadpleegd van <https://www.hva.nl/akmi/gedeelte-content/publicaties/publicaties-algemeen/armoede-interventies/knellende-schuldenwetgeving.html>

Nationale ombudsman (2016) *Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening*. Den Haag: Nationale ombudsman. Geraadpleegd van <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2016050-burgerperspectief-op-schuldhulpverlening>

Nationale ombudsman (2018) *Een open deur? Onderzoek naar de toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening*. Den Haag: Nationale Ombudsman. Geraadpleegd van <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Een%20open%20deur.pdf>

Nationale ombudsman (2020) *Hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen*. Den Haag: Nationale ombudsman. Geraadpleegd van <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/columns/2020/een-hindernisbaan-zonder-finish>

Posthumus, H. et al. (2019) *Verkenning geregistreerde problematische schulden*. Den Haag: CBS Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/12/verkenning-geregistreerde-problematische-schulden>

SCP (2020) *Kansrijk armoedebeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd van <https://www.cpb.nl/kansrijk-armoedebeleid>

Theunissen, A. (2015). *Schuldhulpverlening in perspectief. Over de ervaringen van klanten en dienstverleners van de Rotterdamse kredietbank met het minnelijke traject schuldhulpverlening* (Dissertatie). Geraadpleegd van <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/311130>

Westhof, F.M.J., L. de Ruig & A. Kerckhaert. (2015) *Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*. Zoetermeer: Panteia. Geraadpleegd van <https://www.panteia.nl/uploads/sites/2/2017/01/Huishoudens-in-de-rode-cijfers-2009.pdf>



Dit is een uitgave van:

**Inspectie SZW**

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

**Vormgeving en productie**

Xerox Osage

© Rijksoverheid | juli 2020