



Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

IWI

Onderzoek

*Bijstand en schulden (verkennde
studie)*

Startdatum – 1 november 2007

Einddatum – 5 augustus 2008

Categorie

*Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid*

Bijstand en schulden

Doel en vraagstelling

Bij het onderzoek Bijstand en vermogen heeft IWI vastgesteld dat in 75% van de onderzochte aanvragen om bijstand sprake is van een negatief vermogen. IWI vindt dat verontrustend omdat het hebben van schulden een belemmerende factor kan zijn bij re-integratie. Vervolgens is de vraag wat gemeenten ondernemen als blijkt dat er bij een aanvraag om bijstand schulden bestaan. Omdat deze vraag geen onderdeel van het onderzoek Bijstand en vermogen was heeft IWI besloten hier in 2008 een vervolgonderzoek naar in te stellen. Om de schuldenproblematiek zo snel mogelijk te signaleren is het noodzakelijk om inzicht te krijgen in de mogelijke acties die andere uitkeringsinstanties ondernemen bij geconstateerde schuldenproblematiek. Mogelijke andere uitkeringsinstanties zijn het UWV, CWI en SVB.

Conclusie

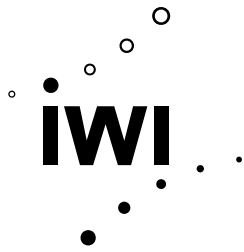
Vermogenstekort kan leiden tot problematische schulden. Het risico bestaat dat dit probleem niet tijdig wordt onderkend, of dat gemeenten bij constatering de hulpverlening niet tijdig oppakken. Uiteindelijk kunnen problematische schulden een belemmering zijn bij de re-integratie van cliënten naar werk. De inspectie heeft onderzocht of, en zo ja, welke actie gemeenten nemen als zij bij de aanvraag voor een WWB-uitkering vaststellen dat er sprake is van (problematische) schulden. Daarnaast heeft zij onderzocht hoe SVB, UWV en CWI cliënten met schulden begeleiden en of deze organisaties cliënten voorbereiden op een inkomensterugval.
Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/z2r5icn6>

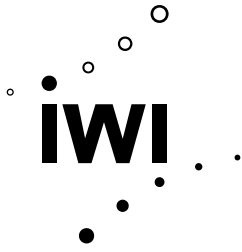
Bijstand en schulden

Verkennde studie

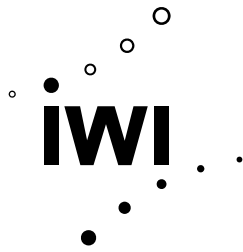


Bijstand en schulden

Verkennde studie

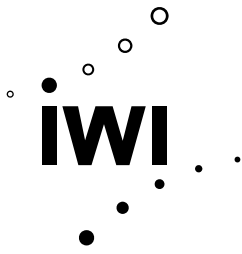


V08/04, juli 2008



Inhoud

1	Inleiding	5
2	Schuldhelpverlening door gemeenten en uitvoeringsorganisaties	9
2.1	Bevindingen schuldhelpverlening door gemeenten	9
2.2	Sociale Verzekeringsbank (SVB) en schuldenproblematiek	14
2.3	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (Uvw) en schuldenproblematiek	15
2.4	Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en schuldenproblematiek	15
3	Conclusies	17
	Lijst van afkortingen	20
	Bijlage 1: Beschrijving onderdelen basispakket voor schuldhelpverlening	21
	Bijlage 2: Onderzoeksresultaten onderverdeeld naar gemeentegrootteklasse	23





1 Inleiding

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) heeft in haar onderzoek 'Bijstand en vermogen' uit 2007 vastgesteld dat bij 75 procent van de onderzochte aanvragen voor een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) sprake is van een negatief vermogen.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft bij de aanbidding van het rapport aan de Eerste en Tweede Kamer meegedeeld dat hij met de inspectie van mening is dat op grond van de bevindingen op het terrein van schulden en schuldhulpverlening nader onderzoek nodig is. Vermogenstekort kan leiden tot problematische schulden. Het risico bestaat dat dit probleem niet tijdig wordt onderkend, of dat gemeenten bij constatering de hulpverlening niet tijdig oppakken. Uiteindelijk kunnen problematische schulden een belemmering zijn bij de re-integratie van cliënten naar werk.

De staatssecretaris van SZW heeft de inspectie gevraagd te onderzoeken of, en zo ja welke actie gemeenten nemen als zij bij de aanvraag voor een WWB-uitkering vaststellen dat er sprake is van (problematische) schulden. De vragen daarbij zijn of cliënten worden doorverwezen naar schuldhulpverlening, welk aanbod hen wordt gedaan in de vorm van bijvoorbeeld budgetcursus, budgetbeheer en schuldsanering en of gemeenten die personen vervolgens actief volgen. Hij heeft aan de Tweede Kamer gemeld dat het aanvullende onderzoek de mogelijkheid biedt invulling te geven aan de motie Ortega-Martijn. In deze motie wordt de regering verzocht bij gemeenten te bevorderen dat mensen die een bijstandsuitkering toegekend krijgen, indien daartoe aanleiding is, een budgetteringscursus en/of een financiële coach aangeboden krijgen.¹

Op grond van de uitkomsten van dit onderzoek kan de staatssecretaris van SZW vaststellen of gemeenten een dergelijk aanbod doen of dat aanvullende maatregelen nodig zijn.

Ook heeft IWI op verzoek van de staatssecretaris de situatie voorafgaand aan de bijstandsuitkering onderzocht. Zijn andere uitkeringsorganisaties zoals het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) voldoende alert op signalen van schulden en zo ja, ondernemen zij actie.

De inspectie concretiseert het verzoek van de staatssecretaris in de twee onderstaande centrale vraagstellingen:

- Is bij de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid sprake van het systematisch doorverwijzen naar (integrale) schuldhulpverlening en het eventueel aanbieden daarvan en hoe is dat georganiseerd?
- (Hoe) bereiden de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid de klanten voor op inkomensval?

¹ Kamerstukken II, 2006-2007 24515 nr. 111.

De centrale vraagstellingen zijn vervolgens onderverdeeld in de volgende deelvragen:

- Welke actie onderneemt de gemeente op het moment dat zij bij de intake voor een WWB-uitkering vaststelt dat er sprake is van een negatief vermogen?
 - Binnen welke termijn wordt actie ondernomen?
 - Welke instrumenten worden ingezet?
 - Zijn er wachtlijsten?
 - Is er verschil in behandeling bij toegekende en afgewezen aanvragen WWB?
 - Hoe wordt een cliënt gevolgd tijdens de schuldhulpverlening?
 - Wat zijn de consequenties indien de cliënt niet meewerkt aan schuldhulpverlening?
- Hoe gaan CWI, UWV en SVB om met schuldenproblematiek?
 - Geven zij voorlichting?
 - Op welke manier vindt doorverwijzing plaats?

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd bij gemeenten, UWV, CWI en SVB.

Om een indicatief beeld van de uitvoering bij gemeenten te krijgen is een steekproef van 30 gemeenten getrokken. De voor het onderzoek aselekt gekozen gemeenten zijn verdeeld over drie grootteklassen en bestaan uit 10 gemeenten met minder dan 20.000 inwoners, 10 gemeenten met 20.000 tot en met 50.000 inwoners en 10 gemeenten met meer dan 50.000 inwoners². Bij deze gemeenten heeft de inspectie de beleidsstukken over de schuldhulpverlening bestudeerd en zijn er met een gestandaardiseerde vragenlijst interviews afgenomen. Bij UWV zijn op centraal niveau en op twee locaties interviews gehouden. Bij CWI is er op centraal niveau informatie vergaard en bij SVB zijn op twee locaties interviews afgenomen.

De resultaten van het onderzoek naar de beleidsstukken en de afgenomen interviews vormen het basismateriaal voor dit rapport.

Het overgrote deel van de gemeenten is aangesloten bij de Nederlandse Vereniging Voor Volkskrediet (NVVK). Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de terminologie en richtlijnen die de NVVK hanteert. Bij deze benadering is schuldhulpverlening in een aantal uitvoeringsfacetten onder te verdelen. Het basispakket voor schuldhulpverlening bestaat uit preventie, een aanmeld- en/of adviesgesprek, vervolgens de intake met budgetadvies, budgetbegeleiding, budgetbeheer, schuldregeling en psychosociale hulp en ten slotte het verlenen van nazorg. Dit wordt gedefinieerd als ‘integrale aanpak’.³

IWI heeft bij het onderzoek bij de gemeenten geïnventariseerd of schuldhulpverlening wordt geboden en zo ja welke elementen uit de integrale aanpak daarvan onderdeel uitmaken. Tevens is nagegaan of gemeenten dit beleid zelf uitvoeren, in samenwerking met een externe (gespecialiseerde) organisatie of dit volledig uitbesteden aan derden. Verder is onderzocht of gemeenten de klanten die een WWB-uitkering aanvragen ook voorbereiden op de risico's van

² De G4 zijn niet in dit onderzoek betrokken, maar integraal meegenomen in het onderzoek naar effectievere gemeentelijke schuldhulpverlening.

³ Voor een uitleg over de begrippen wordt verwezen naar bijlage 1.



inkomensval en/of dat aan preventie wordt gedaan om het ontstaan van (problematische) schulden te voorkomen.

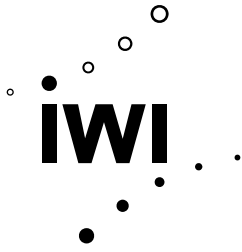
Het onderzoek bij gemeenten is primair gericht op de personen die in 2007 een WWB-uitkering hebben aangevraagd.

Omdat gemeenten de uitvoering van schuldhulpverlening zeer divers hebben georganiseerd, verwijst deze rapportage in algemene zin naar 'de gemeente'. IWI maakt het geen verbijzondering naar het onderdeel of de afdeling die met de uitvoering is belast, tenzij dit voor de rapportage een toegevoegde waarde heeft.

Het onderzoek bij de zelfstandige bestuursorganen is met name gericht op de voorlichtingsfunctie en de wijze van doorverwijzing naar de schuldhulpverlening.

Leeswijzer

Hoofdstuk twee geeft een overzicht van de onderzoeksbevindingen bij gemeenten en de uitvoeringsorganisaties. De onderzoeksvragen zijn hierbij leidend. In hoofdstuk drie trekt de inspectie een aantal conclusies uit de bevindingen.



2 Schuldhulpverlening door gemeenten en uitvoeringsorganisaties

2.1 Bevindingen schuldhulpverlening door gemeenten

Gemeentelijk beleid

Voor een zorgvuldige en uniforme behandeling van personen met een schuldenproblematiek is het volgens de inspectie noodzakelijk dat gemeenten hiervoor beleid hebben vastgesteld. Dit beleid dient zich te richten op voorlichting ter voorkoming van het ontstaan van schulden en de invulling van de concrete hulp als schuldhulpverlening zich voordoet.

Uit de interviews en beleidsstukken is gebleken dat alle in het onderzoek betrokken gemeenten het belang van schuldhulpverlening onderkennen en hieraan invulling geven. Bij 26 van de in het onderzoek betrokken gemeenten ligt aan de schuldhulpverlening een beleidsplan ten grondslag. Dit beleidsplan is bij 21 van deze gemeenten op bestuurlijk niveau vastgesteld. Van de 4 gemeenten die geen formeel beleid hebben, heeft 1 kleine gemeente zich hiervoor aangesloten bij een (grote) buurgemeente en hebben 3 grote gemeenten de schuldhulpverlening volledig uitbesteed aan een gespecialiseerde externe instelling zonder eigen richtlijnen voor de hulpverlening (zie tabel 1).

Tabel 1
Aantal gemeenten met een beleidsplan schuldhulpverlening

		Onderverdeling gemeenten naar aantal inwoners			Totaal
		tot 20.000	20 tot 50.000	boven 50.000	
Beleidsplan geformuleerd?	ja	9	10	7	26
	nee	1	0	3	4
Totaal		10	10	10	30

Zeven gemeenten vermelden dat zij aanvullende richtlijnen hebben opgesteld voor hulp aan cliënten met een WWB-uitkering. Deze aanvullende richtlijnen bestaat voornamelijk uit het aanbieden van een budgetteringscursus. Twee gemeenten verplichten schuldhulpverlening indien de schuld als een belemmering voor re-integratie wordt ervaren. Een grote gemeente hanteert een aangepaste aflossingsregeling als betrokkene werk aanvaardt waardoor de uitkering kan worden beëindigd.

Vast onderdeel van de informatieverzameling bij een aanvraag voor een WWB-uitkering is de vraag naar de vermogenspositie van de aanvrager. Indien hierbij sprake is van schulden inventariseren 21 van de 30 gemeenten standaard de totale omvang van deze schulden.

Alle gemeenten geven aan dat bij geconstateerde schulden hulp wordt aangeboden. Deze hulp wordt overwegend individueel ingevuld en bestaat over het algemeen uit een gesprek met de casemanager, het geven van voorlichting over de mogelijkheden voor hulp en in een enkel geval uit directe verwijzing naar de instantie voor schuldhulpverlening. De verantwoordelijkheid ligt



vervolgens bij betrokkene zelf die initiatief moet nemen door zich voor deze hulp aan te melden.

IWI heeft geen algemene criteria geconstateerd die gemeenten hanteren voor het aanbieden van schuldhulpverlening. Gemeenten hanteren overwegend het uitgangspunt dat de cliënt de schulden als problematisch ervaart en hulp wenst bij het oplossen hiervan. Enkele gemeenten hanteren het criterium of de schuldsituatie een belemmering vormt voor het slagen van een re-integratietraject.

Zeven gemeenten vermelden dat er categorieën WWB'ers zijn die niet voor schuldhulpverlening in aanmerking komen. In de steekproef zijn dit vooral de wat grotere gemeenten. Bij vijf gemeenten komen zelfstandigen niet in aanmerking, waarvan drie gemeenten overigens wel aangeven deze categorie door te verwijzen naar een gespecialiseerde organisatie. Twee gemeenten geven bij fraudevorderingen geen schuldhulpverlening en één gemeente sluit jongeren uit, omdat zij meestal geen aflossingscapaciteit hebben.

Dertien gemeenten geven aan dat zij een speciale procedure hebben voor (ex-)zelfstandigen. Vooral de grotere (6) en de kleinste gemeenten (5) melden dit. De procedure houdt in dat verwijzing volgt naar het bureau voor zelfstandigen bij de gemeente en/of het bureau dat voor deze gemeente het Bijstandsbesluit zelfstandigen uitvoert (8) of naar een gespecialiseerd extern bureau (5).

Een afzonderlijke behandeling van (ex-)zelfstandigen is noodzakelijk omdat het meestal om grote en complexe schuldsituaties gaat waarvoor specialistische kennis nodig is.

Binnen welke termijn onderneemt de gemeente actie?

Schuldhulpverlening vindt bij alle gemeenten plaats op basis van vrijwilligheid. Dit houdt in dat de gemeente hulp aanbiedt voor het oplossen van de schulden, maar de cliënt vervolgens zelf moet aangeven voor deze hulp in aanmerking te willen komen en ook initiatief moet nemen door zich aan te melden bij de hulpverlenende instantie.

De actie van de gemeente beperkt zich in eerste aanleg tot een aanbod bij de uitkeringsintake. Aangezien het initiatief vervolgens bij de cliënt ligt, lopen de termijnen voor daadwerkelijke schuldhulpverlening uiteen. Verdere actie is vervolgens afhankelijk van eventuele wachtlijsten.

Welke instrumenten zet de gemeente in?

Voorlichting en preventie

Bij schuldhulpverlening is goede voorlichting een belangrijk instrument, zowel om te voorkomen dat mensen in financiële problemen raken als om bekendheid te geven aan de mogelijkheden voor hulp bij (dreigende)schuldproblemen. Deze voorlichting kan zich richten op bepaalde risicogroepen om te voorkomen dat mensen in financiële problemen raken, bijvoorbeeld als gevolg van inkomensachteruitgang na het ontstaan van werkloosheid en op personen die tevens al met schuldenproblemen zijn geconfronteerd.



Bij vijftientig van de onderzochte gemeenten maakt preventie onderdeel uit van het gemeentelijke beleid voor schuldhulpverlening.

Voorlichting blijkt vooral in algemene zin te worden verzorgd via publicaties in de plaatselijke en/of regionale kranten en via voorlichtingsfolders die worden verstrekt aan personen die een uitkering aanvragen. Enkele gemeenten geven gericht voorlichting aan jongeren (2), in de vorm van een budgetteringscursus aan nieuwkomers (2) en/of aan nieuwe bijstandsccliënten die het normbedrag voor een alleenstaande ouder ontvangen (1). Daarnaast verstrekken enkele gemeenten bij de intake voor een WWB-uitkering een gemeentelijke informatiemap waarin onder andere voorlichting wordt gegeven over schuldhulpverlening (3) of worden cliënten mondeling gewezen op de mogelijkheden (5).

De verschillende vormen van voorlichting worden door de gemeente zelf of door de hulpverlenende instantie verzorgd.

Slechts bij 2 grotere gemeenten heeft IWI vastgesteld dat er sprake is van een gestructureerd voorlichtingsbeleid gericht op preventie, waaronder voorlichting aan jongeren op scholen.

Veruit de meeste gemeenten hebben met dienstverlenende instanties, zoals de woningcorporaties (22), energieleveranciers (18), zorginstellingen (7) en waterleveranciers (4), werkafspraken gemaakt, al dan niet vastgelegd in een convenant, over het tijdig signaleren bij het ontstaan van betalingsachterstanden. Vijf gemeenten vermelden dat hiervoor geen afspraken zijn gemaakt. Bij een kleine gemeente wordt de afdeling sociale zaken geïnformeerd bij een voorgenomen woningontuiming.

Materiële hulp

Alle gemeenten beschikken over een totaalpakket aan schuldhulpverlening. De intensiteit waarmee bepaalde onderdelen worden ingezet, varieert echter en is mede afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente. Overigens ligt hier een directe relatie met de omvang van de hulpvraag. De wijze waarop schuldhulpverlening is georganiseerd of wordt uitgevoerd, is zeer divers. Overwegend wordt schuldhulpverlening door een andere organisatie dan de gemeente zelf uitgevoerd. Dit kan zijn de gemeentelijke kredietbank, een hiervoor opgerichte stichting of een andere gespecialiseerde organisatie. In veel van de gevallen waar de uitvoering van schuldhulpverlening is uitbesteed, maakt de gemeente in samenwerkingsverband onderdeel uit van deze organisatie of heeft daar anderszins nauwe banden mee.

De aanmeld- of adviesgesprekken worden in eerste instantie door vijftig procent van de onderzochte gemeenten zelf gevoerd. Daarna volgt meestal doorverwijzing naar de gespecialiseerde instantie die de inhoudelijke hulpverlening verzorgt.



Wachlijsten voor uitvoering van schuldhulpverlening

Algemeen

In dit onderzoek verstaan we onder wachlijsten de periode tussen een aanmelding en de eerste oproep voor een intake voor de schuldhulpverlening. Negen gemeenten geven aan dat er gezien het aantal hulpvragen een wachtlijst is voor schuldhulpverlening. Vooral bij de grote gemeenten (50 procent) doet zich dit probleem voor. Bij de kleinere en kleinste gemeenten is dit in 20 procent van de gevallen aan de orde.

De wachttijd is meestal niet van lange duur; variërend van twee tot vier weken, in een enkel geval langer en incidenteel oplopend tot drie maanden.

Vorrangsbeleid bij wachtlijstsituaties

Als de urgentie dat vraagt, is er overigens steeds de mogelijkheid bij voorrang hulp te verlenen.

Negen gemeenten hebben verklaard dat indien er sprake is van een crisissituatie, zoals een dreigende huisuitzetting wegens huurachterstand, spoedige hulp wordt geboden en voorrang wordt verleend.

Verskil in behandeling bij toegekende en afgewezen aanvragen WWB

Indien de aanvraag voor een WWB-uitkering wordt afgewezen, wordt eenzelfde procedure gevolgd. Voorwaarde is dat het beoordelen van de vermogenspositie aan de orde is geweest en betrokkene zelf aangeeft dat problematische schulden aanwezig zijn. In een enkel geval geeft een gemeente aan het aanwezig zijn van schulden niet te kunnen beoordelen, omdat de intake voor een WWB-uitkering bij CWI plaatsvindt en niet alle aanvragen daarna bij de gemeente komen.

Het volgen van WWB-cliënten tijdens de schuldhulpverlening door de gemeente

Algemeen

Gemeenten passen voortgangsbewaking tijdens de hulpverlening op beperkte schaal toe. Bij de meeste gemeenten gebeurt dit in het geheel niet of op ad hoc basis. Dit is afhankelijk van de individuele situatie van de cliënt of van het initiatief van de casemanager. Vooral als hulpverlening door een andere organisatie dan de gemeente zelf wordt uitgevoerd, is informatie over de voortgang sterk afhankelijk van of, en zo ja op welke wijze de informatie door de hulpverlenende instantie wordt geleverd. Voortgangstoezicht kent uiteenlopende frequenties van zes weken, per kwartaal of per jaar, doorgaans afhankelijk van de verantwoording die door derden wordt afgelegd.



Nazorg door de gemeente

Bij 13 gemeenten, (waarvan 5 grote) is nazorg inbegrepen in de maatregelen die voor schuldhulpverlening worden geboden. Dit betreft overwegend adviesgesprekken of het enige maanden blijven begeleiden van betrokkene. Bij de uitvoering vullen casemanagers het al of niet bieden van nazorg individueel in.

Consequenties bij het niet meewerken aan schuldhulpverlening

Algemeen

Uitgangspunt voor schuldhulpverlening is de vrijwillige medewerking door betrokkene. Als betrokkene onvoldoende meewerkt, heeft dit geen consequenties voor de uitkering, tenzij de gemeente dit als voorwaarde heeft opgenomen. Dit is pas aan de orde als de schuldenproblematiek belemmerend voor re-integratie wordt gezien. In dit geval wordt op individuele basis beoordeeld of een sanctie aan de orde is, als cliënt afhaakt of onvoldoende meewerkt bij het oplossen van de problemen.

Het merendeel van de gemeenten zet de schuldhulpverlening stop als onvoldoende wordt meegewerkt aan het nakomen van de verplichtingen die zijn gesteld, waarbij betrokkene voor kortere of langere tijd van verdere hulp wordt uitgesloten. Het al dan niet sanctioneren, wordt op individuele gronden bepaald. Eén gemeente stelt streng te zijn op het nakomen van de verplichting, omdat het om gemeenschapsgeld gaat en 1 gemeente stelt dat schuldhulpverlening niet vrijblijvend is omdat schulden de re-integratie belemmeren.

Reden voortijdig beëindigen van geboden hulp

Op de vraag wat de voornaamste reden is dat cliënten tussentijds afhaken bij de schuldhulpverlening melden gemeenten dat het gaat om situaties waarbij betrokkene nieuwe schulden hebben gemaakt of bij onverantwoord financieel gedrag (3). Verder is het lage beschikbare budget voor de dagelijkse uitgaven voor betrokkenen nogal eens reden om af te haken (5). Eén gemeente geeft aan dat afhaken ook het gevolg kan zijn van de soms lange looptijd van schuldhulpverlening waardoor na verloop van tijd de motivatie afneemt. Bij grote of complexe schuldsituaties is de (maximale) looptijd voor schuldhulpverlening bij een minimuminkomen meestal drie jaar.

Overige bevindingen

Bloemlezing van belemmeringen die gemeente ervaren bij het bieden van Schuldhulpverlening

Gemeenten geven aan dat er belemmeringen zijn om WWB-cliënten met schulden systematisch door te verwijzen naar de schuldhulpverlening. Als argumenten hiervoor zijn aangevoerd:

- Door het afschaffen van het periodieke heronderzoek is er onvoldoende zicht op de financiële positie van bijstandsccliënten, waardoor het tijdig onderkennen van financiële problemen voor de gemeente niet goed mogelijk is..
- Schuldhulpverlening heeft binnen de gemeente lage prioriteit..

- Er zijn te weinig financiële middelen beschikbaar voor een adequate hulpverlening; dit in combinatie met onvoldoende personele capaciteit.. In dit verband wordt ook het niet oormerken van de rijksbijdragen voor schuldhulpverlening als belemmering ervaren.
- Beperkt aanbod van voorlichtingsmateriaal en geschikte cursussen.
- Het ontbreken van kwaliteitseisen die aan bewindvoerders worden gesteld. Gevolg is dat hiermee herhaaldelijk slechte ervaringen zijn opgedaan. De kosten voor bewindvoering zijn voor de gemeente.
- Het ontbreken van een wettelijk kader voor schuldhulpverlening leidt tot een diversiteit aan hulp. Gevolg is dat schuldeisers verschillende ervaringen hebben met hulpverleners wat de bereidheid van schuldeisers om mee te werken aan een schuldregeling niet altijd ten goede komt.
- Onvoldoende politiek-bestuurlijke draagvlak voor schuldhulpverlening, al dan niet in combinatie met het niet geoormerkt beschikbaar stellen van de rijksmiddelen hiervoor.
- Teveel (diversiteit) aan inkomensondersteunende maatregelen bij verschillende instanties die elk hun eigen betaalmoment hanteren. Dit is niet bevorderlijk voor een goed budgetbeheer door mensen met een minimaal inkomen.
- Te rigide regels bij de NVVK.
- Het moeilijk kunnen bereiken van de doelgroep.

Omvang schuldhulpverlening

IWI heeft de gemeenten gevraagd om inzicht te geven in het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening in 2007 door WWB-cliënten en of al dan niet schuldhulpverlening tot stand is gekomen.

Slechts een enkele gemeente bleek in staat inzicht te geven in het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening en de voortgang daarvan. Oorzaak hiervan is overwegend dat (een belangrijk deel van) de schuldhulpverlening door derden wordt uitgevoerd. Informatie-uitwisseling tussen gemeente en uitvoerende instantie is beperkt.

Meestal wordt een onderscheid tussen de achtergrond of inkomenssituatie van de cliënt ook niet vastgelegd. Het algemene beeld dat gemeenten schetsen, is dat personen met een WWB-uitkering verhoudingsgewijs maar een klein onderdeel uitmaken van het totale aantal aanvragen voor schuldhulpverlening.

Gezien de beperkt verkregen kwantitatieve informatie, de diversiteit daarvan en de onzekerheden over de betrouwbaarheid heeft IWI dit niet verder uitgewerkt.

2.2 Sociale Verzekeringsbank (SVB) en schuldenproblematiek

De SVB heeft op centraal niveau geen beleid geformuleerd voor schuldhulpverlening. Op verzoek van gemeenten kunnen regionale vestigingskantoren hun klanten voorlichting geven. Deze voorlichting bestaat voornamelijk uit het verspreiden van informatiefolders over de schuldhulpverlening.

De SVB heeft geen wettelijke taak, met uitzondering van door gemeenten aan de SVB gemandateerde uitvoering van de WWB voor personen van boven de 65 jaar, om het vermogen vast te stellen. Zij is in beginsel niet op de hoogte van de mogelijke schuldenproblematiek van haar



klanten. Als de klant zelf aangeeft dat de schuldenlast een probleem vormt, verwijst de SVB de klant door naar de schuldhulpverlening van de desbetreffende gemeente. Met de gemeente wordt afgesproken welke bijdrage de SVB aan het vervolgtraject kan leveren, zoals het doen van inhoudingen en uitbetalingen in het kader van een schuldregeling, het kwijtschelden van schulden en het bepalen van mogelijke rechten op andere inkomensvoorzieningen.

2.3 Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en schuldenproblematiek

Het UWV heeft op centraal niveau beleid geformuleerd voor schuldhulpverlening. Het beleid van UWV houdt in dat de re-integratiecoaches bij de diagnosestelling over de klant altijd de vraag of er sprake is van een schuldenproblematiek, aan de orde stellen. UWV heeft geen schriftelijk voorlichtingsmateriaal over schuldhulpverlening. Wel geeft het UWV voorlichting op zijn website. Dit betreft algemene informatie over onder andere hoe te handelen bij schuldenproblematiek, schuldsanering, beslaglegging.

Op de regionale vestigingskantoren stellen de re-integratiecoaches de voorlichting over schuldhulpverlening in een gesprek met de cliënt aan de orde.

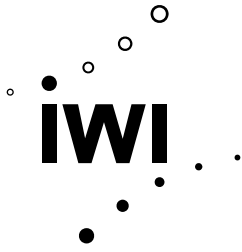
Bij de beeldvorming en oordeelvorming over de klant komt de financiële noodzaak van werken altijd aan bod. Als denkkader wordt hierbij gebruik gemaakt van het model 'invloeden op werkhervatting'. Als de klant financiële problemen heeft, verwijst UWV de klant door naar de gemeente. Wanneer de schuldenproblematiek de re-integratie in de weg staat, kan de re-integratiecoach ook zelf schuldhulpverlening inkopen. De betrokkenheid bij schuldhulpverlening is afhankelijk van het initiatief van de re-integratiecoach.

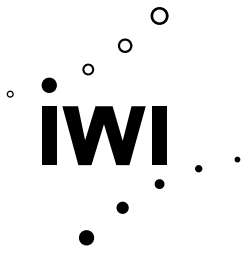
De geïnterviewde re-integratiecoaches bij UWV vinden het traject van schuldhulpverlening te lang, waardoor volgens hen de slagingskans klein is. Daarnaast vormen boeten en belasting-schulden een probleem bij het oplossen van de schuldenproblematiek. Tevens geven zij aan dat het te laat betalen van een uitkering of toeslag een bedreiging vormt voor het slagen van een Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) traject.

2.4 Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en schuldenproblematiek

Het CWI heeft op centraal niveau geen beleid geformuleerd voor schuldhulpverlening. Op verzoek van gemeenten kunnen regionale vestigingskantoren hun klanten voorlichting geven. Deze voorlichting bestaat voornamelijk uit het verspreiden van informatiefolders over de schuldhulpverlening.

Als de klant zelf aangeeft dat de schuldenlast een probleem vormt, verwijst het CWI de klant door naar de schuldhulpverlening van de desbetreffende gemeente.





3 Conclusies

De inspectie geeft met het hier gepresenteerde onderzoek inzicht in de wijze waarop gemeenten schuldhulpverlening bieden aan mensen met een WWB-uitkering. Daarnaast heeft zij onderzocht hoe SVB, UWV en CWI cliënten met schulden begeleiden en of deze organisaties cliënten voorbereiden op een inkomensterugval. Met de hiermee verkregen resultaten kan zij antwoord geven op de vragen die de staatssecretaris van SZW hierover heeft gesteld. Aangezien de uitkomsten van het onderzoek geen grote verschillen laten zien tussen kleine en grote gemeenten, hoeven de uitspraken niet verbijzonderd te worden naar gemeentegrootte.

Gemeenten

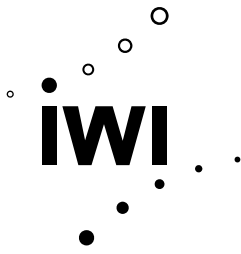
Gemeenten onderkennen het belang van schuldhulpverlening en zij hebben hiervoor een beleidsplan en/of uitvoeringsrichtlijnen vastgesteld, of de schuldhulpverlening volledig uitbesteed aan een gespecialiseerde externe instelling. Dit betekent echter niet dat alle WWB-gerechtigden met (problematische) schulden op systematische wijze worden doorverwezen. Wel vindt op structurele wijze informatieoverdracht plaats over de mogelijkheden van schuldhulpverlening, maar het initiatief om van dit aanbod gebruik te maken ligt vervolgens bij de klant. De gemeenten benaderen bijstandsklanten in dit proces dan ook niet anders dan overige aanvragers voor schuldhulpverlening. Bij uitzondering is schuldhulpverlening opgenomen als een voorwaarde voor een WWB-uitkering, dit is vooral aan de orde als re-integratie belemmerd dreigt te worden door de financiële omstandigheden.

Het proces van schuldhulpverlening vindt feitelijk plaats als de cliënt zich heeft aangemeld voor hulp. Dit betekent dat actieve ondersteuning eigenlijk op elk moment van de uitkering kan starten en de ontwikkeling van de schulden al een kritische grens bereikt kan hebben.

De instrumenten die de klant krijgt aangeboden, sluiten aan bij de werkwijze die de NVVK adviseert om schuldhulpverlening in goede banen te leiden. De intensiteit waarmee bepaalde onderdelen worden ingezet, varieert en is mede afhankelijk van de omvang van de gemeente en/of de persoonlijke situatie van de klant.

Eenmaal aangemeld, krijgt de klant bij ongeveer een derde van de onderzochte gemeenten te maken met een wachtlijst voor schuldhulpverlening. De wachttijd varieert van twee tot vier weken. In een incidenteel geval loopt de wachttijd op tot drie maanden, maar als er een crisis-situatie ontstaat wordt met voorrang hulp geboden.

Slechts op beperkte schaal bewaken de gemeenten de voortgang tijdens de schuldhulpverlening. Dit wordt in belangrijke mate veroorzaakt doordat schuldhulpverlening door derden wordt uitgevoerd. Bij ongeveer de helft van de gemeente is nazorg inbegrepen in de maatregelen die voor schuldhulpverlening worden geboden. De schuldhulpverlening stopt als een cliënt niet of onvoldoende meewerkt. Als schuldhulpverlening als voorwaarde is opgenomen voor

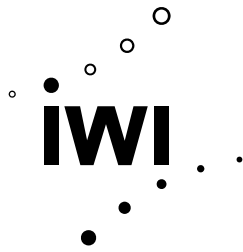


het verkrijgen van een WWB uitkering, dan wordt bij beëindiging van de schuldhulpverlening eventuele sancties op de uitkering op individuele gronden bepaald.

Bij het onderzoek heeft IWI ook kennis genomen van belemmeringen die gemeenten onderkennen bij het bieden van schuldhulp. Zo verhindert naar de mening van gemeenten het ontbreken van een wettelijk kader voor schuldhulpverlening en de bijbehorende financiering een goede uitvoering van de preventieve en repressieve hulpverlening. Voorts wordt het budgetbeheer voor een klant bemoeilijkt door de diversiteit aan inkomensondersteunende maatregelen en de daarmee gepaard gaande verschillende betaalmomenten.

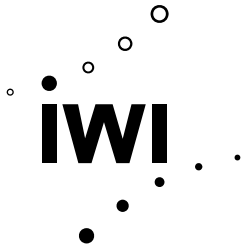
Uitvoeringsorganisaties

SVB en CWI hebben geen algemeen beleid geformuleerd voor schuldhulpverlening. Het beleid van het UWV houdt in dat de re-integratiecoaches zijn geïnstrueerd om schuldenproblematiek aan de orde te stellen. De organisaties geven geen actieve voorlichting. Mensen worden niet geattendeerd op de gevolgen van een teruggang in inkomen. Bij de SVB en het CWI vindt doorverwijzing naar schuldhulpverlening alleen plaats als de cliënt de schuldenproblematiek ter sprake brengt. Bij het UWV verwijst de re-integratiecoach de klant door naar de gemeenten. Indien schuldenproblematiek het zoeken naar werk in de weg staat, dan kan het UWV zelf schuldhulpverlening inkopen.



Lijst van afkortingen

CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
NVVK	Nederlandse Vereniging Voor Volkskrediet
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WSPN	Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen
WWB	Wet werk en bijstand





Bijlage 1

Beschrijving onderdelen basispakket voor schuldhulpverlening

1. Aanmeld- en adviesgesprek

Als een klant zich met schulden bij de gemeente meldt of als de gemeente zelf vaststelt dat een cliënt problematische schulden heeft, is een oriënterend gesprek de eerste stap in de keten van schuldhulpverlening. Hierbij wordt de persoonlijke en financiële situatie van betrokkene geïnventariseerd en de mogelijkheden voor het oplossen van de schuld beoordeeld.

In het hierop aansluitende adviesgesprek wordt een aanbod voor hulp gedaan dat naar het oordeel van de uitvoerende instantie het beste past bij de situatie en mogelijkheden van betrokkene. Het advies en aanmeldgesprek worden ook wel gecombineerd uitgevoerd, afhankelijk van de organisatievorm van de hulpverlening.

2. Budgetadvies, -begeleiding en -beheer

De uitkomsten van het aanmeld- en adviesgesprek kan leiden tot de conclusie dat het geven van budgetadvies toereikend is voor de schuldenaar om zelf de schuldsituatie op te lossen. Budgetadvies wordt ook gebruikt om het (weer) ontstaan van schulden te voorkomen.

Onder budgetbegeleiding leert de cliënt op een verantwoorde manier met zijn geld om te gaan. Hierbij wordt ook gewerkt aan gedragsverandering, waardoor voorkomen moet worden dat de cliënt in de toekomst opnieuw schulden gaat maken.

Bij budgetbeheer wordt de verantwoordelijkheid van de schuldenaar om zelf zijn financiële zaken te regelen, door de hulpverlener geheel of gedeeltelijk uit handen genomen. Hierdoor hebben schuldeisers de garantie dat de afloscapaciteit ook daadwerkelijk wordt gebruikt om de schulden af te lossen. De schuldenaar krijgt met budgetbeheer de rust om eerst andere zaken in zijn persoonlijke leefsituatie op orde te brengen.

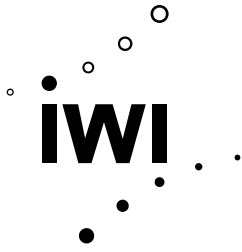
4. Schuldregeling

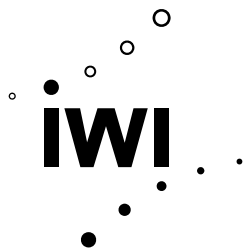
Bij een schuldregeling bemiddelt de schuldregelende instelling tussen de schuldenaar en diens schuldeisers om een minnelijke regeling van de totale schuldenlast te bewerkstelligen.

5. Psychosociale hulp

Vaak ligt aan problematische schulden achterliggende psychosociale problematiek ten grondslag. Psychosociale hulpverlening is vaak noodzakelijk om de schuldhulpverlening te laten slagen en om een duurzaam resultaat te bereiken waarbij het gedrag en de leefsituatie van de cliënt blijvend zijn veranderd.

Het gaat hierbij om problemen zoals verslaving, dakloosheid, psychische problemen enzovoort. De hulpverlening hiervoor behoort tot de taakopdracht van het algemeen maatschappelijk werk, maatschappelijke opvang en diverse zorginstellingen.





Bijlage 2

Onderzoeksresultaten onderverdeeld naar gemeente grootteklasse

1. Specifiek gemeentelijk beleid voor WWB'ers?

		Onderverdeling gemeenten naar aantal inwoners			Totaal
		tot 20.000	20 tot 50.000	boven 50.000	
beleid voor WWB'ers?	ja	3	0	4	7
	nee	7	10	6	23
Totaal		10	10	10	30

2. Standaard inventarisatie van schuld bij negatief vermogen WWB-aanvragers?

		Onderverdeling gemeenten naar aantal inwoners			Totaal
		tot 20.000	20 tot 50.000	boven 50.000	
standaard inventarisatie schuld bij negatief vermogen?	ja	7	6	8	21
	nee	3	4	2	9
Totaal		10	10	10	30

3. Standaard aanbod schuldhulpverlening bij negatief vermogen?

		Onderverdeling gemeenten naar aantal inwoners			Totaal
		tot 20.000	20 tot 50.000	boven 50.000	
standaard schuldhulpverlening bij negatief vermogen?	anders, namelijk:	4	2	3	9
	ja	6	8	7	21
Totaal		10	10	10	30

4. Afwijkende behandeling afgewezen aanvragers WWB?

		Onderverdeling gemeenten naar aantal inwoners			Totaal
		tot 20.000	20 tot 50.000	boven 50.000	
afwijkende behandeling afgewezen aanvragers	ja	5	6	8	19
	nee	5	4	2	11
Totaal		10	10	10	30

5. Wachtlijsten voor SHV?

		Onderverdeling gemeenten naar aantal inwoners			Totaal
		tot 20.000	20 tot 50.000	boven 50.000	
wachtlijsten?	ja	2	2	5	9
	nee	8	8	5	21
Totaal		10	10	10	30

6. *Afspraken met instanties over betalingsachterstanden?*

		Onderverdeling gemeenten naar aantal inwoners			Totaal
		tot 20.000	20 tot 50.000	boven 50.000	
afspraken i.v.m. betalingsachterstanden?	ja, met:	9	7	9	25
	nee	1	3	1	5
Totaal		10	10	10	30

7. *Speciale procedure voor ex-zelfstandigen?*

		Onderverdeling gemeenten naar aantal inwoners			Totaal
		tot 20.000	20 tot 50.000	boven 50.000	
procedure voor ex-zelfstandigen?	ja	5	2	6	13
	nee	5	8	4	17
Totaal		10	10	10	30

8. *Verleent de gemeente nazorg?*

		Onderverdeling gemeenten naar aantal inwoners			Totaal
		tot 20.000	20 tot 50.000	boven 50.000	
nazorg?	ja, namelijk:	5	3	5	13
	nee	5	7	5	17
Totaal		10	10	10	30

9. *Preventie door GSD en andere organisaties*

		Onderverdeling gemeenten naar aantal inwoners			Totaal
		tot 20.000	20 tot 50.000	boven 50.000	
preventie:	door GSD	7	8	9	24
	door kredietbank	1	2	1	5
door andere organisatie		2	4	3	9
Totaal		10	13	13	

