EEN OPEN DEUR? HET VERVOLG

Onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening onder 251 Nederlandse gemeenten

Datum: 13 september 2018
Rapportnummer: 2018/070

de Nationale ombudsman

Een open deur? Het vervolg

Onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening
onder 251 Nederlandse gemeenten

Onderzoeksteam
Annemarie Tuzgöl-Broekhoven, projectleider
Ellen ten Berge, onderzoeker
Walter van den Berg, onderzoeker
Danny Hanse, onderzoeker

Datum: 13 september 2018
Rapportnummer: 2018/070

SAMENVATTING

Aanleiding

Dit onderzoek is een vervolgonderzoek op het rapport naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening "Een open deur?" (2018/010). De ombudsman concludeerde daarin dat gemeenten burgers nog niet altijd een laagdrempelige en brede toegang tot schuldhulp bieden en dat de toegang op een aantal punten verbeterd kan worden.

Doel onderzoek

In dit onderzoek gaat de ombudsman na in hoeverre Nederlandse gemeenten bij de toegang tot schuldhulpverlening de vier uitgangspuntspunten die hij formuleerde in het eerdere rapport "Een open deur"in de praktijk brengen. De uitgangspunten borgen het burgerperspectief bij de toegang tot schuldhulpverlening.

De opzet van het onderzoek

Het onderzoek is medio maart 2018 gestart met een enquête onder 298 gemeenten. Er zijn voor 251 gemeenten gegevens ontvangen, een respons van 84%. De informatie uit de vragenlijst is samen met informatie uit het rapport "Een open deur?" als input gebruikt voor een rondetafelbijeenkomst met acht gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa en de NVVK. De uitkomsten van deze bijeenkomst zijn meegenomen in dit onderzoek.

Resultaten onderzoek

De deelnemende gemeenten ontvangen een individuele terugkoppeling van de resultaten. Zo maakt de ombudsman duidelijk welke punten – voor zover aan de orde – voor verbetering vatbaar zijn. De ombudsman wil het onderzoek over twee jaar herhalen.

Conclusies

De meeste gemeenten maken een positieve ontwikkeling door. Een groot deel van de geënquêteerde gemeenten is toegankelijk voor nieuwe aanvragers. Zij kunnen binnen enkele weken terecht voor een face-to-face-gesprek. De meeste gemeenten bieden ondersteuning aan de niet-zelfredzame burger in het schuldhulpproces en weigeringsgronden lijken minder vaak en minder strikt te worden toegepast dan vroeger.

Toch heeft de ombudsman nog enkele aandachtspunten. Zo vindt hij dat er nog steeds (te veel) mensen voortijdig uitvallen in het toegangsproces; dat voor zelfstandigen de schuldhulpverlening nog onvoldoende toegankelijk is; en dat burgers nog niet altijd een gemotiveerde beschikking op een aanvraag ontvangen.
Ook vindt de ombudsman het zorgelijk dat bijna de helft van de aan het onderzoek deelnemende gemeenten geen exacte cijfers kan verstrekken.

Oproep aan gemeenten

Gelet op de resultaten van dit onderzoek roept de Nationale ombudsman gemeenten op om:

- Beter te registeren.
- Te kijken naar de oorzaken van en de oplossingen voor de uitval in het toegangsproces.
- Zich proactief en ‘inclusief’ op te stellen om te voorkomen dat burgers voortijdig afhaken.
- De toegang tot schuldhulpverlening voor zelfstandigen op korte termijn te verbeteren.
- Burgers altijd een beschikking met een deugdelijke motivering te verstrekken

Daarnaast geeft de Nationale ombudsman gemeenteraden in overweging zich te laten informeren door hun college van burgemeester en wethouders over de resultaten van de eigen gemeenten en de vraag voor te leggen of en zo ja welke stappen er gezet gaan worden naar aanleiding van dit rapport.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING **7**
- 1.1 Vooraf 7
- 1.2 Aanleiding onderzoek 7
- 1.3 Doel- en vraagstelling 8
- 1.4 Aanpak en reikwijdte 8
- 1.5 Leeswijzer 9

SCHULDHULPVERLENING: EEN GEMEENTELIJKE TAAK **10**

2. HET BELANG VAN EEN BREDE TOEGANG TOT SCHULDHULP **12**
- 2.1 Inleiding 12
- 2.2 Uitgangspunten voor (een behoorlijke) toegang tot schuldhulpverlening 12

3. ZIJN GEMEENTEN DUIDELIJK, OPEN EN TOEGANKELIJK? **14**
- 3.1 Inleiding 14
- 3.2 De aanmelding 14
- 3.3 Een persoonlijk (aanmeld)gesprek zonder voorwaarden 17
- 3.4 Resumerend 19

4. HEBBEN GEMEENTEN OOG VOOR HET BELANG VAN DE BURGER? **20**
- 4.1 Inleiding 20
- 4.2 Administratie op orde brengen en verzamelen van bewijsstukken 20
- 4.3 Uitval tijdens de aanvraagprocedure (aanmeld- én intakefase) 21
- 4.4 No show 23
- 4.5 Aanwezigheid (basis)kennis schuldhulpverlening 25
- 4.6 Resumerend 27

5. MAKEN GEMEENTEN EEN REDELIJKE AFWEGING? **28**
- 5.1 Inleiding 28
- 5.2 Weigeringsgronden in beleid 28
- 5.3 Het toepassen van weigeringsgronden in de praktijk 30
- 5.4 Weigeringsgronden op bepaalde vormen van schuldhulpverlening? 32
- 5.5 Voorbijgaan aan een weigeringsgrond (coulance) 32
- 5.6 Resumerend 35

6. ZIJN GEMEENTEN TRANSPARANT EN BETROUWBAAR? 36
6.1 Inleiding 36
6.2 De afwijzende beslissing 36
6.3 De toekennende beschikking 39
6.4 Resumerend 41

7. CONCLUSIE NATIONALE OMBUDSMAN 42
7.1 Inleiding 42
7.2 Niet meten is niet weten 42
7.3 Conclusies 43
7.4 Oproep 45

BIJLAGE 1: HET BEOORDELINGSKADER 47

1 INLEIDING

1.1 Vooraf

Naar schatting hebben bijna 1,4 miljoen Nederlandse huishoudens problematische schulden of een risico daarop.[1] De impact van deze problematiek is groot: voor de schuldenaar, schuldeisers én de maatschappij. Vanuit de Rijksoverheid is voor de komende jaren budget uitgetrokken voor het voorkomen van schulden en de bestrijding van armoede. Met de vereenvoudiging van de beslagvrije voet, het moratorium en pilots rond vroegsignalering, zijn op dat gebied verschillende initiatieven ontwikkeld. Toch blijkt de vertaling naar de uitvoeringspraktijk lastig en is het zoeken naar de meest effectieve manier om armoede en schulden tegen te gaan. De Nationale ombudsman beoogt door middel van onder meer interventies en rapporten een bijdrage te leveren aan deze vertaalslag. Hij vindt het belangrijk dat de overheid beseft dat de wijze waarop zij is georganiseerd, met al haar verschillende onderdelen en regelingen, problemen oplevert voor veel mensen die van deze regelingen afhankelijk zijn. Daarom spreekt hij de overheid aan op haar verantwoordelijkheid en hamert hij er op dat burgers recht hebben op een inkomen waarmee zij in hun eerste levensonderhoud kunnen voorzien. Niet voor niks is "Schulden en Armoede" het afgelopen jaar gekozen als één van de thema's waarop de Nationale ombudsman zich de komende jaren richt. Onderwerpen als gemeentelijke schuldhulpverlening, de beslagvrije voet, coulance voor mensen die wel willen maar niet kunnen betalen en problemen rond toeslagen, hebben daarbij zijn bijzondere aandacht. Over het onderwerp gemeentelijke schuldhulpverlening heeft de Nationale ombudsman in de afgelopen periode met enige regelmaat rapporten gepubliceerd. Recent oordeelde hij naar aanleiding van een klacht van een bewindvoerder dat een gemeente – ook als zij de schuldhulpverlening heeft uitbesteed aan een gespecialiseerd bedrijf – verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van de schuldhulpverlening.[2]

1.2 Aanleiding onderzoek

Anderhalf jaar na publicatie van het rapport "Burgerperspectief op schuldhulpverlening"[3] ontving de Nationale ombudsman nog steeds klachten en signalen van burgers over de toegankelijkheid en kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening.[4] Daarom besloot hij in de zomer van 2017 een onderzoek in te stellen onder tien gemeenten en één gemeenschappelijke regeling.[5] Hij wilde in kaart brengen op welke wijze gemeenten de toegang tot de schuldhulpverlening hebben ingericht en onderzoeken in hoeverre zij daarin drempels opwerpen. Ten behoeve van dat onderzoek formuleerde hij vier uitgangspunten voor het borgen van het burgerperspectief in de toegang tot gemeentelijke schuldhulp. De onderzoeksresultaten[6] van het onderzoek werden vervolgens aan deze uitgangspunten getoetst en besproken in een rondetafelbijeenkomst met wethouders van de bij

1 Kamerbrief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, "Brede Schuldenaanpak", 22 mei 2018, kenmerk 2018-0000095518.
2 Rapport Nationale ombudsman, 16 juli 2018. Rapportnummer 2018/053.
3 Rapport Nationale ombudsman, '*Burgerperspectief op schuldhulpverlening*', een onderzoek naar ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening, 11 mei 2016. Rapportnummer 2016/050. Met dit rapport wilde de ombudsman een bijdrage leveren aan de wetsevaluatie van de Wgs. Hij vond het belangrijk dat hierin ook de ervaringen van burgers werden meegenomen.
4 In de periode van mei 2016 tot juli 2017 ontving de Nationale ombudsman bijna 230 klachten.
5 https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2017/ombudsman-onderzoekt-buitensluiten-van-schuldhulpverlening
6 Gedurende dat onderzoek bestudeerden onderzoekers van de ombudsman beleidsregels en de werkinstructies van de onderzochte gemeenten. Ook spraken zij er met verschillende (schuldhulp)professionals, onder wie beleidsmedewerkers, schuldhulpverleners en wijkteammedewerkers. Voorts bekeken zij tijdens elk bezoek aan deze gemeenten tussen de 50 en 100 schuldhulpdossiers, in totaal zo'n 730 dossiers. Tot slot hebben de onderzoekers telefonische interviews gehouden met verwijzende instanties en vrijwilligersorganisaties (variërend van een tot twee instanties per gemeente) en zijn bijna 230 klachten en signalen die bij de ombudsman waren binnengekomen, geanalyseerd.

dat onderzoek betrokken gemeenten. Op 19 januari 2018 publiceerde de Nationale ombudsman zijn rapport "Een open deur?"[7] In dit rapport concludeerde hij onder meer dat gemeenten burgers nog lang niet altijd een laagdrempelige en brede toegang tot schuldhulp bieden en dat de toegang op een aantal punten verbeterd kon worden. Hij kondigde een vervolgonderzoek aan.

1.3 Doel- en vraagstelling

In dit onderzoek gaat de Nationale ombudsman na in hoeverre Nederlandse gemeenten bij de toegang tot schuldhulpverlening handelen in overeenstemming met de - in het rapport "Een open deur?" geformuleerde - uitgangspuntspunten voor het borgen van het burgerperspectief in de toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening. Hij heeft een onderzoek ingesteld onder alle, bij de Nationale ombudsman aangesloten, gemeenten.[8] Het onderzoek werd medio maart 2018 geopend met een brief aan het college van burgemeester en wethouders van deze gemeenten. De niet bij de Nationale ombudsman aangesloten gemeenten werden via de lokale ombudsvoorzieningen geïnformeerd en gevraagd deel te nemen. Naast de landelijke "overall-rapportage" neergelegd in dit rapport, stuurt de Nationale ombudsman de aan het onderzoek deelnemende gemeenten een individuele terugkoppeling van de resultaten.[9] Op deze wijze wil hij aan gemeenten kenbaar maken welke punten – voor zover aan de orde - naar zijn oordeel voor verbetering vatbaar zijn als het gaat om de toegang tot schuldhulp.[10] De Nationale ombudsman is voornemens het onderzoek over twee jaren te herhalen.

1.4 Aanpak en reikwijdte

De ombudsman heeft onderzoeksbureau DSP-Groep te Amsterdam[11] opdracht gegeven een vragenlijst uit te zetten onder alle bij hem aangesloten gemeenten en een aantal niet-aangesloten gemeenten. De vragen in de enquête zijn gebaseerd op de vier uitgangspunten die de ombudsman eerder formuleerde in "Een open deur?" Voordat deze vragenlijst werd verzonden is deze eerst in concept voorgelegd aan vijf gemeenten. Deze vijf gemeenten hebben de enquête getest op uitvoerbaarheid en vraagstelling.
Deze enquête is vervolgens voorgelegd aan 298 gemeenten. Er zijn voor 251 gemeenten gegevens ontvangen. Een respons van 84%. Niet iedere gemeente heeft alle vragen kunnen beantwoorden.[12] Voor tien gemeenten (die onder eenzelfde gemeenschappelijke regeling vallen) werden alleen gegevens ontvangen over aantallen. Voor sommige gemeenten, die onderdeel uitmaken van gemeenschappelijke regelingen, is alleen cumulatieve informatie ontvangen. Een individuele uitsplitsing van de resultaten voor deze gemeenten bleek dus niet mogelijk. De informatie uit de vragenlijst is samen met informatie uit het rapport "Een open deur?" als input gebruikt voor een rondetafelbijeenkomst met ambtenaren van acht gemeenten en medewerkers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa en NVVK. Deze bijeenkomst vond plaats op 17 juli 2018 op het Bureau van de Nationale ombudsman. Tijdens de rondetafelbijeenkomst werden de voorlopige bevindingen van het onderzoek aan de deelnemers gepresenteerd. Zij werden in de gelegenheid

7 Rapport Nationale ombudsman, 'Een open deur?', een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening, 19 januari 2018, Rapportnummer 2018/010. Hierna aangeduid als: "Een open deur?"
8 Op 1 januari 2018 waren dit 274 gemeenten.
9 Het beoordelingskader waaraan de resultaten zijn getoetst staat beschreven in bijlage 1.
10 De al bestaande Divosa Benchmark Armoede en Schulden biedt geen landelijk overzicht van de uitvoeringspraktijk. Het is een instrument voor individuele gemeenten om de cijfers uit hun uitvoeringspraktijk te vergelijken met die van andere gemeenten.
11 https://www.dsp-groep.nl.
12 Hiervoor hebben gemeenten verschillende redenen aangevoerd. Sommige gemeenten lieten weten dat relevante cijfers/rapportages (nog) niet voorhanden waren of dat zij niet goed met de gestelde vragen uit de voeten konden.

gesteld hierop te reflecteren. Ook legde de ombudsman de deelnemers een aantal nadere vragen voor. De uitkomsten van deze bijeenkomst zijn meegenomen in dit onderzoek.

Tot slot nog dit: De ombudsman beseft dat medewerkers van de gemeentelijke schuldhulpverlening zich in het kader van de *uitvoering* van schuldhulpverlening niet uitsluitend bezig houden met belangen van schuldenaren. Ook belangen van schuldeisers spelen in dit kader een relevante rol. Dit onderzoek richt zich echter uitsluitend op de *toegang* tot de gemeentelijke schuldhulpverlening voor burgers met problematische schulden. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat deze mensen tijdig en adequaat worden geholpen of worden ondersteund.

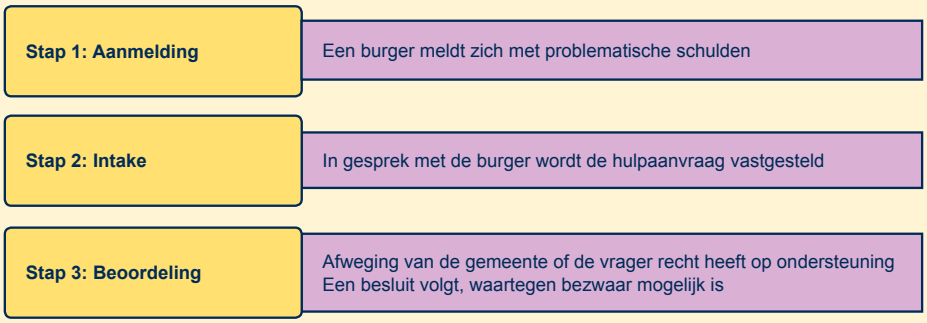
1.5 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het belang van een brede toegang tot schuldhulpverlening beschreven. Vervolgens wordt in de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 nader ingegaan op de resultaten van de enquête. Hoofdstuk 7 bevat de conclusie van de Nationale ombudsman. In het rapport staan in kadertjes citaten van aan het onderzoek deelnemende gemeenten vermeld. Deze citaten zijn bedoeld om verschillende zienswijzen en perspectieven te illustreren.

Schuldhulpverlening: een gemeentelijke taak

Met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is de zorgplicht van gemeenten met betrekking tot schuldhulpverlening expliciet vastgelegd. De Wgs is een kaderwet en biedt gemeenten veel beleidsruimte. Dit betekent dat gemeenten verschillen in de wijze waarop zij de toegang tot schuldhulp hebben georganiseerd. De Wgs verplicht gemeenten een plan op te stellen dat richting geeft aan integrale schuldhulpverlening. In dit plan staat vermeld welke resultaten gemeenten in welke periode beogen te behalen en op welke wijze de gemeentelijke schuldhulpverlening wordt vormgegeven Dit plan moet worden vastgesteld door de gemeenteraad.[13] Voor de uitvoering van dat plan is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk.

Ten behoeve van dit onderzoek gaat de Nationale ombudsman uit van de volgende stappen in het toegangstraject: de aanmelding, de intake en de beoordeling. Dit omdat de meeste gemeenten deze stappen in het toegangsproces hanteren.[14]



Ook de wijze waarop de uitvoering van de schuldhulpverlening plaatsvindt verschilt per gemeente. Zo zijn er gemeenten die zelf de uitvoering verzorgen, maar er zijn ook gemeenten die de uitvoering van schuldhulpverlening uitbesteden aan een andere partij, bijvoorbeeld de Kredietbank. Hetzelfde geldt voor de aangeboden 'producten' van schuldhulpverlening: de ene gemeente biedt alleen een adviesgesprek en een schuldregeling aan, terwijl in andere gemeenten een hele reeks schuldhulpverleningsproducten beschikbaar wordt gesteld. Omdat de ombudsman een beeld wilde hebben welke vormen van schuldhulpverlening in gemeenten worden aangeboden, heeft hij deze vraag aan de deelnemende gemeenten voorgelegd.[15] Tabel 1 laat zien dat bijna alle onderzochte gemeenten een mogelijkheid tot schuldbemiddeling (95,0%) aanbieden. Ook zorgen bijna alle gemeenten voor informatie en advies (96,3%) aan burgers. Duurzame financiële dienstverlening, saneringskrediet en budgetcoaching zijn veel minder vaak beschikbaar.

13 Zie artikel 2 Wgs.
14 Een aantal gemeenten liet weten geen onderscheid te maken tussen aanmelding en intake. De meeste gemeenten gaan echter wel uit van een aanmeldgesprek gevolgd door een intake.
15 Voor de leesbaarheid hierna: "de gemeenten".

Tabel 1 Beschikbare soorten schuldhulpverlening in 2017

Soort schulpverlening	Wordt aangeboden	Wordt niet aangeboden
Schuldbemiddeling (minnelijk traject)	95,0%	5,0%
Informatie en advies	96,3%	3,7%
Budgetbeheer	90,9%	9,1%
Stabilisatie	89,2%	10,8%
Budgetcoaching	64,7%	35,3%
Saneringskrediet	63,9%	36,1%
Beschermingsbewind	54,4%	45,6%
Duurzame financiële dienstverlening	54,4%	45,6%
Anders, namelijk	36,5%	63,5%

De ombudsman heeft de deelnemende gemeenten gevraagd welke vormen van deze beschikbare 'producten' van schuldhulpverlening ook daadwerkelijk aan inwoners werden aangeboden. Uit tabel 2 blijkt dat per gemeente in 2017 gemiddeld 214 keer informatie en advies werd aangeboden. Dat is bijna het dubbele van het gemiddeld aantal keer dat per gemeente budgetbeheer werd aangeboden. Saneringskrediet komt het minst voor. In 2017 werd deze vorm van schuldhulpverlening gemiddeld 38 keer aangeboden.

Als mensen worden toegelaten tot schuldhulp dan betekent dit zeker niet altijd dat gewerkt gaat worden aan een schone lei. Uit klachten en signalen die bij de Nationale ombudsman binnenkomen, blijkt dat mensen die zich met problematische schulden bij de schuldhulpverlening melden, dit vaak wel van de schuldhulpverlening verwachten. Tabel 2 laat zien dat de geënquêteerde gemeenten in 13,5%[16] van alle gevallen een 'schone lei'-traject aanbieden.

Tabel 2: Daadwerkelijk geboden vormen van schuldhulpverlening in 2017

Soort schulpverlening	Aantal keer	In %	Gemiddeld per gemeente
Informatie en advies	45.796	29,7%	214
Budgetbeheer	24.616	16,0%	117
Stabilisatie	15.482	10,1%	79
Schuldbemiddeling (minnelijk traject)	15.463	10,1%	69
Beschermingsbewind	12.342	8,0%	121
Budgetcoaching	10.079	6,6%	83
Saneringskrediet	5.232	3,4%	38
Duurzame financiële dienstverlening	5.265	3,4%	51
Anders, namelijk	19.538	12,7%	331
Totaal	153.813	100%	-

16 (10,1% schuldbemiddeling plus 3,4% saneringskrediet).

2. HET BELANG VAN EEN BREDE TOEGANG TOT SCHULDHULP

2.1 Inleiding

De Nationale ombudsman is van oordeel dat gemeenten ervoor horen te zorgen dat burgers niet tegen onredelijke dempels oplopen bij een aanmelding voor schuldhulpverlening. Hij is ervan overtuigd dat gemeenten schuldhulpverlening kunnen benutten om mensen uit multi-problematische situaties te krijgen. Als hulpvragers in een zo vroeg mogelijk stadium de hulp krijgen die zij nodig hebben, lopen de schulden minder snel op en escaleert de situatie in de regel ook niet snel verder. Schulden gaan immers vaak gepaard met andere problemen en wanneer schuldproblemen adequaat worden aangepakt of worden gestabiliseerd, ontstaat er eerder rust en perspectief om die eventuele andere problemen op te lossen.[17] Het is dan wel van doorslaggevend belang dat de deur van de schuldhulpverlening wijd openstaat.

In het rapport van mei 2016 "Burgerperspectief op schuldhulpverlening" constateerde de Nationale ombudsman onder meer dat gemeentelijke schuldhulpverlening voor grote groepen burgers onvoldoende toegankelijk is. Met name bepaalde groepen met problematische schulden, zoals zelfstandigen met een actief bedrijf of mensen met een koophuis, werden lang niet altijd gezien of geholpen. Dit beeld werd bevestigd in het rapport "Een open deur?" van januari 2018. Ook uit dat onderzoek bleek dat gemeenten burgers lang niet altijd een laagdrempelige en brede toegang tot schuldhulp bieden.

De meeste gemeenten hebben in 2016 en 2017 hun beleid geëvalueerd en aangepast. De parlementaire evaluatie van de Wgs én rapporten die de afgelopen jaren over schuldhulpverlening zijn gepubliceerd hebben gezorgd voor verandering van inzichten, van beleid en van de manier van werken. Voor de Nationale ombudsman is de belangrijkste ontwikkeling dat gemeenten meer aandacht lijken te hebben voor de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening. Dit onderzoek moet aantonen of dit in de praktijk ook daadwerkelijk het geval is.

2.2 Uitgangspunten voor (een behoorlijke) toegang tot schuldhulpverlening

Omdat de Wgs gemeenten veel beleidsruimte biedt, zijn zij in staat hun inwoners maatwerk te bieden. Immers, iedere gemeente heeft het best zicht op wat haar burgers nodig hebben en kan - waar nodig - ondersteuning bieden om die burger te laten 'participeren' in de maatschappij. Het kan echter ook leiden tot een gevoel van rechtsongelijkheid. Bijvoorbeeld doordat de ene gemeente een ruimhartiger toelatingsbeleid hanteert dan de andere.

Met het formuleren van de vier uitgangspunten voor het borgen van het burgerperspectief in de toegang tot schuldhulpverlening creëerde de ombudsman in "Een open deur?" een ondergrens aan de hand van zijn behoorlijkheidsvereisten. Hij stelde zich de vraag: wat mogen burgers in Nederland in redelijkheid van hun gemeente verwachten als het gaat om toegang tot schuldhulp? De Nationale ombudsman vindt dat burgers in dat opzicht van hun gemeente mogen verwachten dat zij:

17 Hiermee is niet alleen de burger met problematische schulden gebaat, ook de samenleving als geheel (onder wie ook schuldeisers) ondervindt minder negatieve gevolgen (denk aan de maatschappelijke kosten die problematische schulden met zich mee kunnen brengen).

- duidelijk, open en toegankelijk is.
  Gemeenten bieden mensen de mogelijkheid hun hulpvraag, zonder voorwaarden vooraf, altijd in een persoonlijk (face-to-face) gesprek toe te lichten en te informeren over alle mogelijkheden van hulp.

- voldoende oog heeft voor het belang van de burger.
  Gemeenten spannen zich in om mensen met problematische schulden binnen te laten of binnen te houden.

- een redelijke afweging maakt.
  Gemeenten maken bij de beslissing of iemand wel of niet in aanmerking komt voor schuldhulp altijd een afweging waarbij de individuele omstandigheden van die persoon integraal worden meegewogen.

- transparant en betrouwbaar is in haar handelen.
  Gemeenten zorgen ervoor dat hun besluiten in een schriftelijke beslissing duidelijk en goed gemotiveerd worden.

In dit vervolgonderzoek gaat de Nationale ombudsman na in hoeverre gemeenten in de praktijk invulling geven aan deze uitgangspunten. De resultaten leest u in de volgende vier hoofdstukken.

3. Zijn gemeenten duidelijk, open en toegankelijk?

3.1 Inleiding

Als het gaat om de toegang tot schuldhulpverlening mogen burgers van gemeenten verwachten dat zij duidelijk, open en toegankelijk zijn. De ombudsman verwacht dan ook dat gemeenten burgers volledige, juiste en begrijpelijke informatie over de mogelijkheid van schuldhulpverlening verstrekken. Niet alleen als burgers hier om vragen, maar ook uit zichzelf. Burgers mogen er voorts op vertrouwen dat zij in de gemeenten waar zij woonachtig zijn, tijdig toegang krijgen tot een loket of klantenservice waar zij zich kunnen aanmelden voor schuldhulp. Tot slot moeten burgers altijd in de gelegenheid worden gesteld hun hulpvragen in een persoonlijk (aanmeld)gesprek toe te lichten zonder dat eerst aan bepaalde vereisten moet worden voldaan, zoals het overleggen van de administratie.

Eerder onderzoek van de ombudsman[18] liet zien dat nog steeds niet iedereen met problematische schulden de weg naar de gemeentelijke schuldhulpverlening weet te vinden. Ook zijn er nog altijd groepen mensen die zich wel bij het juiste loket melden, maar om verschillende redenen voortijdig in het toelatingsproces afhaken, bijvoorbeeld omdat gemeenten drempels opwerpen door van te voren al (te) veel informatie op te vragen, of door deelname aan workshops verplicht te stellen.[19]

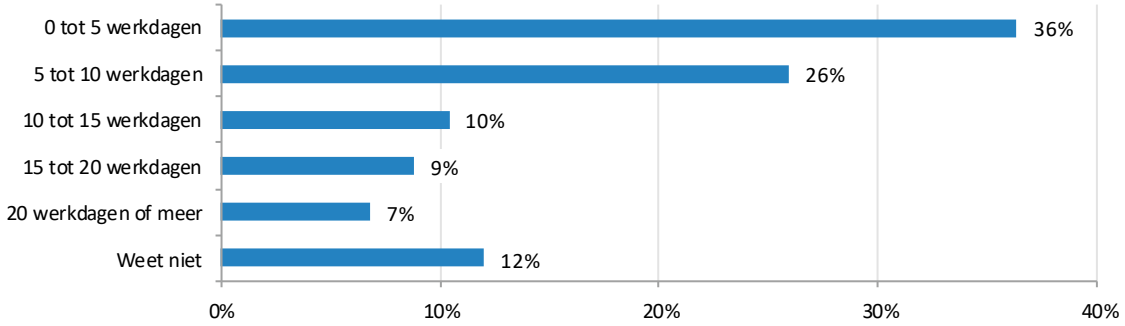
Voor mensen in de schulden kunnen die, op het eerste gezicht niet onredelijke eisen, nèt die drempel zijn waardoor zij hun schuldhulpvraag niet doorzetten. De Nationale ombudsman heeft de deelnemende gemeenten gevraagd hoe zij het toegangsproces tot schuldhulpverlening hebben ingericht, of zij mensen de mogelijkheid bieden hun (schuld) hulpaanvragen in een persoonlijk gesprek toe te lichten en in hoeverre hier voorwaarden aan worden gesteld (en zo ja welke dit zijn). In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

3.2 De aanmelding

De Wgs schrijft voor dat binnen vier weken na aanmelding voor schuldhulp een eerste gesprek plaatsvindt waarin de hulpvraag van de burger met financiële problemen wordt vastgesteld. Zoals uit tabel 3 blijkt voldoet 19% van de gemeenten niet aan deze termijn of kan niet aangeven binnen welke termijn het eerste gesprek plaatsvindt.[20]

18 Zie de rapporten "*Burgerperspectief op schuldhulpverlening*" en "*Een open deur*?"
19 Uit "*Een open deur?"* bleek dat een relatief hoog percentage aanvragers niet komt opdagen bij deze workshops. Waarschijnlijk houdt schaamte en weerstand hen tegen om de stap naar deze bijeenkomsten te maken.
20 Bij de 81% van de gemeenten waar wel binnen de wettelijke termijn het gesprek kan plaatsvinden, werd niet per se op alle beschikbare locaties (zie volgende sub paragraaf) die termijn gehaald. Bij de analyse is gekeken of binnen de gemeente bij tenminste één van de beschikbare locaties voor het persoonlijk (aanmeld)gesprek aan de termijn werd voldaan.

Tabel 3 Binnen hoeveel werkdagen kan het persoonlijke (aanmeld)gesprek plaatsvinden?



3.2.1 De locatie(s) van het eerste (aanmeld)gesprek[21]

In "Een open deur" werd beschreven dat mensen telefonisch, aan de balie of digitaal een eerste (aanmeld)gesprek kunnen aanvragen. Dit kan soms rechtstreeks bij de gemeente (of het daaronder vallende wijkteam), soms via een welzijnsorganisatie die als voorportaal dient. In veel gemeenten kunnen burgers bij meerdere loketten[22] terecht voor een persoonlijk aanmeldgesprek. Bij 84,4% van de gemeenten kunnen burgers in ieder geval terecht bij één (centraal) loket van de gemeente of van de schuldhulpverlening, zie tabel 4. De helft van de gemeenten, waaronder dus tevens gemeenten die een centraal loket hebben, biedt de mogelijkheid om ook langs te komen op een decentrale locatie zoals een gebieds- of wijkteam. Soms gaat het om een inloopspreekuur, soms moet hiervoor eerst een telefonische afspraak worden gemaakt. Bij 44,1% van de gemeenten is (tevens) een aanmeldgesprek bij de burger thuis mogelijk.

Tabel 4 Waar kunnen burgers terecht voor een persoonlijk? (Meerdere antwoorden mogelijk)

Locatie van het aanmeldgesprek	Beschikbaarheid locatie
Bij de burger thuis	44,1%
Bij één of meer decentrale locaties, zoals bijvoorbeeld een (sociaal) wijkteam	50,6%
Bij één (centraal) loket bij de gemeente of één specifiek schuldhulpverleningsloket	84,4%
Anders, namelijk	24,2%

Uit het onderzoek is niet gebleken of de gemeenten die het huisbezoek als mogelijkheid aanbieden, standaard een huisbezoek afleggen of dat dit alleen op verzoek of onder voorwaarden mogelijk is. Tijdens de rondetafelbijeenkomst waren de meningen verdeeld of een aanmeldgesprek bij de aanvrager thuis wel in alle gevallen de meest laagdrempelig locatie is. Een open en goed gesprek op een (de)centrale locatie kan óók laagdrempelig zijn, zo werd door enkele deelnemers opgemerkt. Bovendien heeft het afleggen van huisbezoeken een flinke impact op de capaciteit die de gemeente beschikbaar heeft. Anderen lieten weten altijd op huisbezoek te gaan en dat dit door aanvragers

21 Ten behoeve van dit onderzoek maakte de ombudsman onderscheid tussen een eerste (aanmeld)gesprek en een intakegesprek. Een persoonlijk (aanmeld)gesprek kan in sommige gevallen van status wijzigen in een intakegesprek wanneer direct uit de omstandigheden blijkt dat iemand in aanmerking komt voor een traject.
22 Via een huisbezoek, via de wijk- of gebiedsteams of bij een loket van de gemeente of schulddienstverlening.

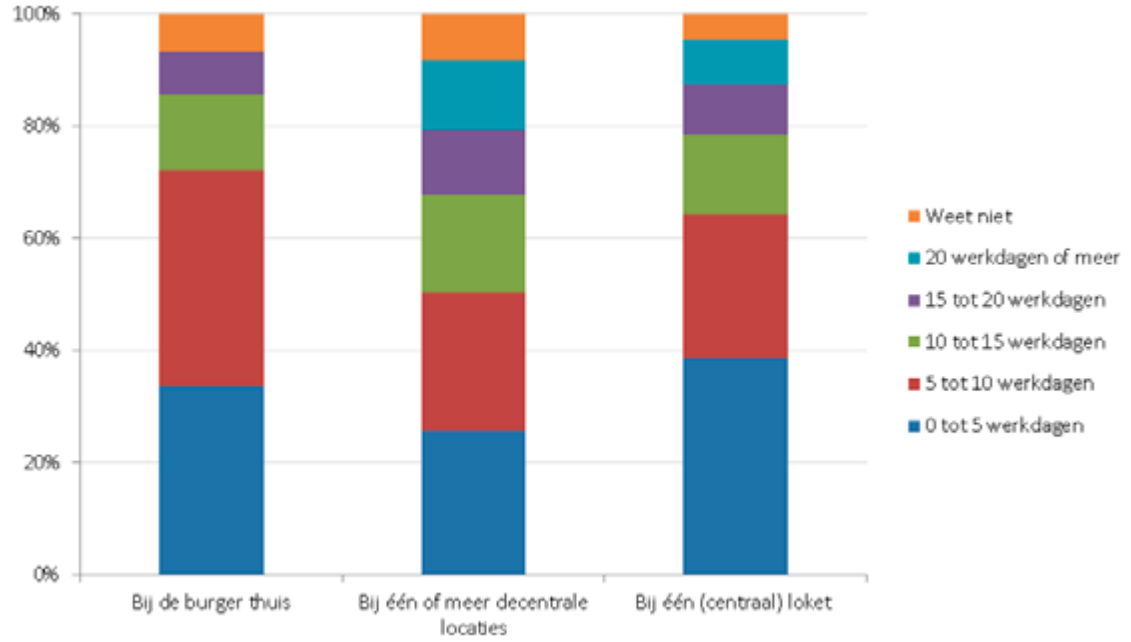
werd gewaardeerd. Alle deelnemers aan het rondetafelgesprek waren het er overigens wel over eens dat een huisbezoek altijd mogelijk moet zijn.

(..) vaak wordt een aanmeldgesprek ook een melding voor schulddienstverlening. Daarnaast hebben wij als gemeente (…) een laagdrempelig financieel spreekuur (…) daardoor zijn de lijnen erg kort en laagdrempelig voor inwoners.

3.2.2 Tijdigheid aanmelding per locatie

Als het gaat om de tijdigheid van aanmelding per locatie (zie tabel 5), dan blijkt dat burgers relatief het snelst een gesprek kunnen krijgen bij hen thuis (huisbezoek) of bij een 'centraal' loket van de gemeente of van de uitvoerder van de gemeentelijke schuldhulpverlening.[23] Een gesprek vindt het minst snel plaats bij het sociale wijkteam.[24] Toen dit punt tijdens het rondetafelgesprek ter sprake kwam werd gesuggereerd dat het in een bepaalde wijk tijdelijk druk kan zijn waardoor er wachttijden kunnen ontstaan. Als een gemeente werkt met een centraal aanmeldpunt dan kan de aanwezige capaciteit beter worden benut.

Tabel 5 Tijdigheid van aanmelding per locatie



Tijdens het rondetafelgesprek lieten gemeenten voorts weten dat de termijn waarbinnen iemand terecht kan voor een eerste (aanmeld)gesprek eveneens afhangt van de grootte van een gemeente en de 'economische' problemen binnen een gemeente. Want als er meer mensen zich met financiële problemen melden, worden wachttijden in de regel langer.

23 Sommige gemeenten hebben de uitvoering van de schuldhulpverlening uitbesteed aan een lokale organisatie of Kredietbank.
24 Ook wel aangeduid als 'decentraal loket'.

3.3 Een persoonlijk (aanmeld)gesprek zonder voorwaarden

De ombudsman vindt het belangrijk dat gemeenten burgers, die zich voor schuldhulp melden, de gelegenheid bieden in een persoonlijk gesprek[25] uit te leggen wat hun (financiële) situatie is, zonder hieraan voorwaarden te stellen. In sommige gemeenten wordt eerst (telefonisch) een afspraak gemaakt voor een persoonlijk (aanmeld)gesprek waarin een burger zijn financiële situatie kan toelichten.[26] In andere gemeenten kunnen mensen gewoon binnenlopen op een inloopspreekuur of benaderen gemeenten mensen proactief. Een bekend voorbeeld van een proactieve aanpak van schulden is het landelijke programma "Schouders Eronder".[27]

3.3.1 Een persoonlijk gesprek: altijd face-to-face?

Uit de reacties van de gemeenten op de enquête blijkt dat in bijna alle gemeenten een persoonlijk gesprek tot de mogelijkheden behoort (97%). Het is echter de vraag in hoeverre dit altijd 'face-to-face' gebeurt en op welk moment in het aanmeldings- en toelatingsproces. Zo geeft een gemeente expliciet aan dat er bij aanmelding bij de ketenpartner in de schuldhulpverlening, een welzijnsorganisatie, weliswaar een persoonlijk gesprek plaatsvindt, maar dat de aanmelding bij de afdeling schuldhulpverlening altijd op basis van een telefoongesprek gebeurt. Ook is het bij die gemeente niet duidelijk in welke fase van het aanmeldingsproces dat wordt gedaan.

De meeste verzoeken voor schuldhulpverlening worden telefonisch gedaan. In het telefoongesprek wordt gelijk aangegeven of iemand in aanmerking komt voor schuldhulpverlening. Bij de uitnodiging voor het aanmeldgesprek wordt schriftelijk bevestigd dat iemand tot de doelgroep behoort. De enige voorwaarden zijn boven de 18 en inwoner van onze gemeente. Dit betekent dat wij bijna altijd minstens 1 gesprek met een klant hebben.

Enkele gemeenten meldden tijdens het rondetafelgesprek dat zij in de loop van 2017 ertoe zijn overgegaan om altijd met de aanvrager een face-to-face gesprek te voeren in plaats van een telefoongesprek en dat zij daar goede ervaringen mee hebben. Ook in de beantwoording van de vragenlijst viel op dat sommige gemeenten dit jaar meer lijken inzetten op het voeren van face-to-face gesprekken.

We investeren fors in persoonlijk contact en in het lokale netwerk. Dat is niet altijd goed in cijfers uit te drukken.

3.3.2 Voorwaarden vooraf?

Uit "Een open deur?" bleek dat gemeenten in een zo vroeg mogelijk stadium een inschatting proberen te maken of iemand in aanmerking komt voor schuldhulpverlening. Daarom vragen zij

25 Ten behoeve van dit onderzoek maakt de ombudsman onderscheid tussen een eerste 'face-to-face'-(aanmeld)gesprek en een intakegesprek. Het intakegesprek is bedoeld om formeel te kunnen besluiten of en zo ja, voor welk schuldhulpverleningstraject de aanvrager in aanmerking komt.
26 Er zijn gemeenten die een dergelijk persoonlijk (aanmeld)gesprek een 'informatie- en adviesgesprek' noemen.
27 "Schouders Eronder" is een samenwerkingsverband van Divosa, Landelijke Cliëntenraad, NVVK, Sociaal Werk Nederland en de VNG (www.schouderseronder.nl).

burgers - *voordat* een eerste aanmeldgesprek plaatsvindt - financiële informatie te overleggen of deel te nemen aan een workshop. Maar hiermee werpen ze, al dan niet bewust, drempels op. En dat strookt niet met het uitgangspunt van de Nationale ombudsman dat gemeenten burgers altijd de gelegenheid bieden hun schuldhulpvraag mondeling toe te lichten zonder hieraan voorwaarden te stellen. Ten behoeve van dit onderzoek legde de ombudsman gemeenten dan ook expliciet de vraag voor in hoeverre zij voorwaarden stellen voordat een persoonlijk (aanmeld)gesprek kan plaatsvinden. Uit de antwoorden kwam naar voren dat bijna 80% van de deelnemende gemeenten geen nadere voorwaarden stelt aan het (aanmeld)gesprek.

Als gemeente proberen wij zoveel mogelijk maatwerk te leveren en te kijken naar de mogelijkheden. Om onze toegang zo laagdrempelig mogelijk te houden is iedereen welkom voor een informatie- en adviesgesprek. In 2017 hebben 139 burgers zich bij ons gemeld. Slechts 7 personen zijn niet verschenen op dit gesprek. Het feit dat wij geen voorwaarden stellen om in aanmerking te komen voor dit gesprek is volgens ons de reden van het hoge opkomstpercentage.

Ongeveer 20% van de gemeenten stelt een of meer voorwaarden aan een burger voordat deze op een eerste (aanmeld)gesprek kan komen. In de meeste gevallen gaat het, naast het overleggen van het identiteitsbewijs, om het overleggen van een overzicht of een ingevuld formulier waaruit de financiële situatie van die burger blijkt.

Tabel 6: Stelt de gemeente voorwaarden aan de burger voordat het persoonlijk (aanmeld)gesprek kan plaatsvinden?

Voorwaarden	%
Nee	79,8%
Ja, namelijk (meerdere antwoorden mogelijk)	20,2%
Ja, de burger dient vooraf gegevens en bewijsstukken over de financiële situatie te overleggen	*7,1%*
Ja, de burger dien een aanmeldingsformulier in te vullen waaruit de financiële situatie blijkt	*9,2%*
Ja, de burger dient eerst deel te nemen aan een workshop (financiële planning)	*7,3%*
Ja, de burger dient zich altijd via een DigiD-aanvraagformulier aan te melden	*1,2%*
Ja, er mag geen sprake zijn van een weigeringsgrond	*1,2%*
Ja, anders	*11,3%*
Totaal	100%

Ook deelname aan een workshop wordt door sommige gemeenten verplicht gesteld voordat de aanvrager daadwerkelijk een gesprek kan hebben over zijn schuldhulpvraag. In zo'n workshop leert de aanvrager bijvoorbeeld zijn administratie te ordenen; met het oog op de toekomst maar ook handig voor de gemeente die de financiële situatie moet beoordelen. Sommige gemeenten gaven expliciet aan dat een aanmeldgesprek ook plaatsvindt als niet aan bepaalde vooraf gestelde voorwaarden is voldaan.

We vragen om de bewijsstukken mee te nemen. Mocht dat nog niet gelijk mogelijk zijn dan kan het gesprek wel doorgaan.

In het rapport "Een open deur?" constateerde de ombudsman dat gemeenten hierover naar de burger toe niet altijd even duidelijk waren. Zo vroeg een aantal gemeenten burgers een uitgebreide vragenlijst in te vullen en bewijsstukken mee te nemen naar het aanmeldgesprek, maar zij vermeldden daar niet bij dat die stukken geen noodzakelijke voorwaarde waren voor het laten doorgaan van het eerste gesprek. Sterker nog, soms werd zelfs in de uitnodigingsbrief expliciet vermeld dat het gesprek *niet* kon doorgaan als de aanvrager de gevraagde spullen niet bij zich had, terwijl in de praktijk daar een stuk coulanter mee werd omgegaan. Aanvragers kunnen dus, soms ten onrechte, afgeschrikt worden door de strenge toon in de uitnodigingsbrief, terwijl dit dus niet per se nodig is.

3.4 Resumerend

Het beeld dat uit de enquête naar voren komt, als het gaat om de vraag in hoeverre gemeenten een laagdrempelige en toegankelijke schuldhulpverlening bieden, is positief in die zin dat een groot deel van de gemeenten:

- de mogelijkheid biedt een persoonlijk aanmeldgesprek te hebben (97%);
- het eerste gesprek binnen twee weken (72%) of vier weken (81%) na eerste aanmelding voert.[28]
- beschikt over meerdere locaties waar het eerste gesprek kan plaatsvinden. Bij 44% van de gemeenten bestaat de mogelijkheid het eerste gesprek bij de aanvrager thuis te hebben;
- geen voorwaarden vooraf stelt aan het eerste gesprek (80%).

Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat niet duidelijk is:

- of dat persoonlijke gesprek altijd 'face-to-face' plaatsvindt;
- op welk moment in het aanmeldings- en toelatingsproces dat gesprek plaatsvindt en

of de gemeenten die het huisbezoek als mogelijkheid aanbieden, standaard een huisbezoek afleggen of dat dit alleen op verzoek of onder voorwaarden mogelijk is.

28 In de Wgs is vastgelegd dat de maximale wachttijd vier weken is (in een crisissituatie geldt een termijn van drie dagen). De definitie van wachttijd is echter, blijkens de wetsevaluatie Wgs uit 2016, niet eenduidig. Sommigen gemeenten zien de periode tussen de eerste aanmelding tot aan het intakegesprek als de wachttijd. Andere gemeenten zien als wachttijd: de periode tussen eerste aanmelding tot aan het afgeven van de beschikking tot toelating of afwijzing (blz. 51 wetsevaluatie Berenschot maart 2016).

4. Hebben gemeenten oog voor het belang van de burger?

4.1 Inleiding

Gemeenten dienen zich in hun communicatie met potentiële aanvragers en bij de inrichting van de toelatingsprocedure te realiseren dat burgers met problematische schulden veel stress ervaren en een beperkt 'doenvermogen' hebben.[29] Hun zelfredzaamheid in deze fase wordt vaak overschat.[30] Eén van de uitgangspunten van de Nationale ombudsman voor het garanderen van een brede toegang tot schuldhulpverlening is, dat gemeenten bij de benadering van schuldenaren rekening houden met de kwetsbare positie waarin zij zich in bevinden. Hij verwacht dan ook dat gemeenten burgers een helpende hand bieden wanneer blijkt dat zij het niet zelf kunnen. Speciale aandacht moet er zijn voor burgers die niet of niet meteen kunnen voldoen aan de voorwaarden om voor gemeentelijke schuldhulpverlening in aanmerking te komen. Denk bijvoorbeeld aan het zelfstandig verzamelen van de benodigde informatie. Om mensen met schulden mee te krijgen in een schuldhulpverleningstraject, is het belangrijk dat de gemeente mensen in begrijpelijke taal uitlegt wat van hen verwacht wordt. Ook is van belang dat zij, zeker in het eerste contact, te maken hebben met medewerkers die tenminste beschikken over basiskennis van de schuldhulpverlening.

Het moet voor burgers volstrekt duidelijk zijn welke gegevens en bewijsstukken verzameld moeten worden om in aanmerking te kunnen komen voor schuldhulpverlening en wie daar zo nodig bij kan helpen. Gemeenten stellen zich dan ook proactief op en zorgen ervoor dat niet-zelfredzame burgers ondersteund worden. Dreigen mensen om wat voor reden dan ook voortijdig uit te vallen dan zetten gemeenten een extra stap om ervoor te zorgen dat zij binnenboord blijven. Het rapport "Een open deur?" liet zien dat gemeenten soms moeite hebben een evenwicht te vinden tussen het garanderen van een brede toegang tot schuldhulpverlening met een hulpvaardige houding én de schuldenaar wijzen op zijn eigen verantwoordelijkheid. Beschikbare tijd en capaciteit spelen hierin een rol. De ombudsman stelde dat een uitnodigende houding in 'kleine' dingen kan zitten zoals een iets minder formele toonzetting en een persoonlijkere benadering waardoor mensen in deze kwetsbare fase over de streep worden gehaald om zich aan te melden dan wel de aanmelding door te zetten.[31]

In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre gemeenten aanvragers van schuldhulp in de kritieke beginfase na de aanmelding bij de hand nemen. Ook komt de uitval tijdens de aanmeld- en intakefase in dit hoofdstuk aan de orde alsmede de vraag wat gemeenten doen als burgers na een eerste contact niets meer van zich laten horen.

4.2 Administratie op orde brengen en verzamelen van bewijsstukken

De meeste gemeenten geven schuldenaars na de eerste aanmelding de opdracht mee om de eigen administratie op orde te brengen en gegevens en documenten te verzamelen. Pas als de administratie (enigszins) geordend is en voldoende bewijsstukken aangeleverd zijn, beslist de gemeente of iemand in aanmerking komt voor schuldhulpverlening. Meestal zijn aanvragen voor schuldhulpverlening lang niet compleet bij de eerste melding. Er ontbreken vaak bewijsstukken,

29 Over het (gebrek aan) doenvermogen is uitgebreid gerapporteerd door de WRR in "Weten is nog geen doen" uit 2017.
30 Dit constateerde de ombudsman in zijn rapport "Burgerperspectief op schuldhulpverlening" uit 2016.
31 Zie het rapport "Een open deur?" blz. 27.

zoals een actueel overzicht van de openstaande schulden. Veelal moet de administratie nog geordend worden.[32] Zoals inmiddels in verschillende onderzoeken is beschreven[33] ervaren mensen met problematische schulden veel stress waardoor het hun niet lukt om zelfstandig alle gevraagde informatie te verzamelen. Het is dan de vraag hoe gemeenten er voor zorgen dat aanmelders niet voortijdig afhaken en dat de informatie die nodig is voor de beoordeling, toch aangeleverd wordt. Daarom heeft de ombudsman gemeenten gevraagd wat zij doen wanneer blijkt dat een burger niet in staat is de vereiste gegevens en bewijsstukken aan te leveren. Uit de enquête blijkt dat de meeste gemeenten burgers dan verwijzen naar partijen die kosteloos helpen (94%). Dit kunnen vrijwilligers (zoals Schuldhulpmaatje of Humanitas) of professionele partijen zijn.

Afhankelijk van de situatie doe je als casemanager SDV soms iets meer en soms verwijs je eerder door naar derden voor gratis hulp. Maatwerk wordt er geleverd.

Wat opvalt is dat 52,5% van de gemeenten die de vraag hebben beantwoord aangeeft (ook) door te verwijzen naar familie of vrienden voor hulp. De ombudsman vroeg de deelnemers aan het rondetafelgesprek in hoeverre dat realistisch is. De deelnemers bleken hier verschillend tegenaan te kijken. Sommigen zien de ondersteuning door familie als welkome en nuttige steun in de rug. Anderen verwijzen liever door naar professionals of vrijwilligers omdat een familielid of vriend onvoldoende onafhankelijk en zakelijk kan zijn. Eén deelnemer gaf aan dat de rol van vrienden of familie beperkt is. Vaak is er bij de schuldenaar sprake van schaamte, onvermogen of geen netwerk, waardoor de hulp van vrienden en familie geen realistische optie is. Overigens zagen de meeste deelnemers van het rondetafelgesprek het niet als eerste verantwoordelijkheid van de gemeente om de aanvrager zelf te helpen met het verzamelen van gegevens en bewijsstukken, maar wel om hulp aan te reiken door middel van inschakeling van derden. Dit bleek ook uit de enquête: slechts 30% van deze gemeenten biedt burgers zelf een helpende hand.

Bij een klein aantal stukken (bijvoorbeeld 3 stukken) gaan we zelf verzamelen met de klant.

Burgers worden ook verwezen naar bewindvoerders, boekhouders (vooral bij ex-ondernemers) of workshops waar hulp wordt geboden en een aantal aanvragers onder deskundige begeleiding wordt geholpen de aanvraag in orde te maken en benodigde stukken te verzamelen.

"Indien blijkt dat iemand structureel niet in staat blijkt zelf de administratie op orde te maken, wordt indien nodig doorverwezen naar beschermingsbewind.

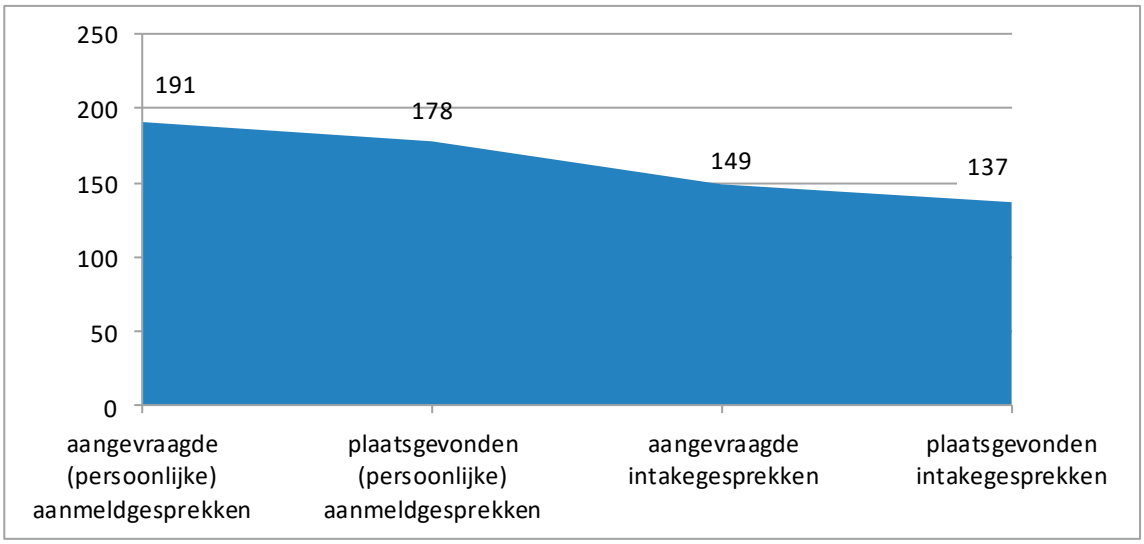
4.3 Uitval tijdens de aanvraagprocedure (aanmeld- én intakefase)

Uit eerdere onderzoeken komt naar voren dat er een aanzienlijk verschil is tussen het aantal geregistreerde eerste aanmeldingen enerzijds en het aantal aanmelders dat uiteindelijk een schuldhulpproduct krijgt aangeboden anderzijds. Bij de gemeenten die betrokken waren bij het

32 Zo constateerde de ombudsman zelf ook tijdens het bestuderen van schuldhulpdossiers in het kader van het onderzoek "Een open deur?"
33 Het rapport "Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen", Mullainathan en Shafir, (2013) en het rapport "Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid", WRR, 24 april 2017.

onderzoek dat leidde tot het rapport "Een open deur?" viel naar schatting 30% tot 50% van het aantal mensen dat zich aanvankelijk voor schuldhulp had gemeld, af.[34] Dit beeld wordt bevestigd door de uitkomsten van dit onderzoek: een aanzienlijk deel van de aanvragers komt namelijk niet toe aan een intakegesprek. Tabel 7 geeft het gemiddeld aantal mensen per gemeente weer dat in 2017 een (eerste) aanmeldgesprek heeft aangevraagd (en hoeveel van dit aantal uiteindelijk een intakegesprek heeft gehad).

Tabel 7 Hoeveel mensen hebben zich aangemeld en met hoeveel mensen vindt een intakegesprek plaats?



Per gemeente werden er in 2017 gemiddeld 191 aanmeldgesprekken gepland. Daarvan vonden er gemiddeld 178 plaats (uitval van 9% ten opzichte van de aanmelding). Vervolgens werden er gemiddeld 149 intakegesprekken per gemeente gepland (uitval van nog eens 13% na het aanmeldgesprek). Daarvan hebben er uiteindelijk gemiddeld 137 plaatsgevonden (uitval van nog eens 6%). Een uitvalpercentage van in totaal 28%. Met name in de fase, vóór en ná het aanmeldgesprek en vóór het intakegesprek vindt de uitval plaats. Tijdens het rondetafelgesprek gaven de deelnemers aan dat schuldenaren er soms ook zelf voor kiezen om het intakegesprek niet aan te gaan, omdat ze liever een andere vorm van hulp willen of opzien tegen de voorwaarden voor deelname aan een schuldhulpverleningstraject. Op de vraag van de ombudsman in hoeverre gemeenten proberen mensen die er zelf voor kiezen om af te haken toch 'binnen te halen', lieten de deelnemers van het rondetafelgesprek weten dat het uiteindelijk de keuze is van de aanmelder of hij zijn aanvraag door wil zetten.

Een kanttekening die de ombudsman plaatst bij de cijfers uit bovenstaande tabel (7) is dat gemeenten de aanmeldgesprekken niet altijd registreren. Daardoor blijft de uitval in die fase deels onzichtbaar. Zie in dit verband ook de constatering in het Evaluatierapport:[35]

34 Doordat gemeenten aanmelders niet consequent registreren zijn er helaas geen landelijke en betrouwbare cijfers beschikbaar over het aantal mensen dat zich aanmeldt en hoeveel van hen uiteindelijk niet in de schuldhulpverlening terecht komen (door afwijzing en uitval).
35 "Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening", Berenschot, maart 2016.

"*Ruim de helft (53%) van de gemeenten geeft in de enquête aan een voorselectie toe te passen in de toegang tot schuldhulpverlening. Bij die voorselectie valt een wisselend percentage af (gemiddeld ongeveer de helft). Vervolgens vindt bij een deel van de gemeenten ook selectie plaats bij de formele aanvraag waarbij die gemeenten aangeven dat daarbij ca 10-20% afvalt*."

Ook uit het onderzoek van de Inspectie SZW[36] bleek slechts 47% van de responsgemeenten alle eerste contacten met hulpvragers te registreren. Bij 49% van de gemeenten gebeurt dit bij sommige contacten wel en bij sommigen niet. De overige 5% registreert de eerste contacten helemaal niet.[37] Gelet op deze percentages zou het goed kunnen zijn dat het aantal aangevraagde (persoonlijke) aanmeldgesprekken en daarmee het uitvalpercentage hoger ligt dan de 28% die volgt uit de enquête. Immers, de intakegesprekken zullen over het algemeen vaker geregistreerd worden dan de eerste aanmeldgesprekken, waarmee het aantal van 137 plaatsgevonden intakegesprekken per gemeente nauwkeuriger zal zijn dan het gemiddelde aantal aangevraagde persoonlijke aanmeldgesprekken per gemeente.

Tot 1-9-2017 kreeg de inwoner na de telefonische aanmelding een aanvraagformulier toegestuurd. Nadat deze was ingevuld en geretourneerd, volgde een intakegesprek. Vanaf 1-9-2017 wordt bij een aanmelding direct een gesprek gepland. Tijdens het gesprek worden de werkwijze en de mogelijkheden toegelicht. Als de inwoner dat wenst kan direct een aanvraag worden ingediend en volgt een intakegesprek. Na het intakegesprek volgt een beslissing met een beschikking. Onze ervaring na 6 maanden: de uitval tussen aanmelding en daadwerkelijke aanvraag was voor 1-9-2017 ongeveer 25%. Nu is dat nog slechts 7% (dus inwoners die niet naar het aanmeldgesprek komen ook niet na enkele pogingen tot contact.

De ombudsman realiseert zich dat het voortijdig uitvallen ook in de persoon van de aanvrager kan liggen, zoals het tot inzicht komen dat hij andere hulp nodig heeft, bijvoorbeeld beschermingsbewind. Of het terugdeinzen voor de lange duur en de ingrijpende consequenties van een schuldbemiddeling zoals het moeten verkopen van de auto. De burger in financiële problemen blijft een eigen verantwoordelijkheid houden als het gaat om het wel of niet doorzetten van de aanvraag. Maar als mensen eenmaal de moed hebben verzameld om zich te melden, dan weten gemeenten vanaf dat moment dat die mensen financiële problemen hebben of ervaren. De ombudsman vindt dat gemeenten met die wetenschap een extra verantwoordelijkheid hebben om in die fase een extra stap te zetten om de burger in financiële problemen binnen te halen en houden. Zij moeten niet teveel uitgaan van de zelfredzaamheid van de burger.

4.4 No show

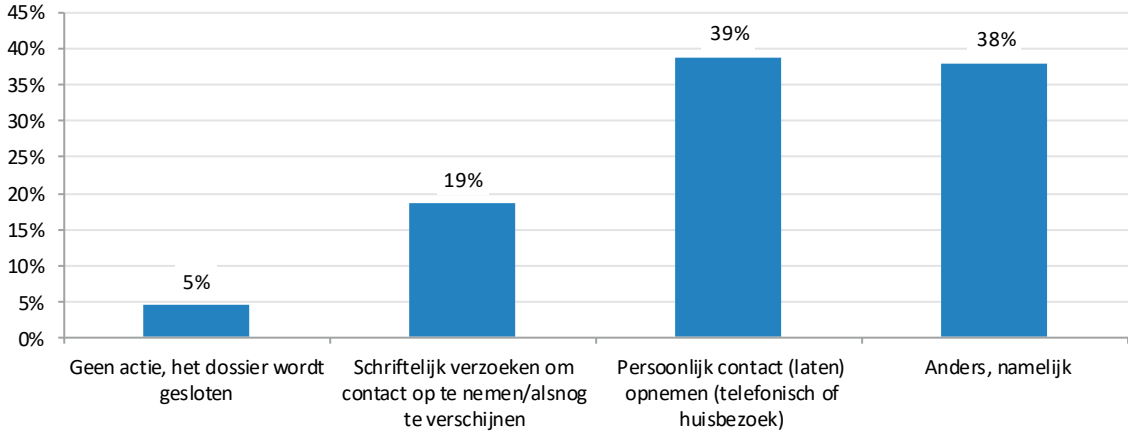
Met het bovenstaande hangt nauw samen het feit dat een deel van de aanmelders uiteindelijk niet verschijnt bij het eerste (aanmeld)gesprek of het daaropvolgende intakegesprek. De ombudsman heeft gemeenten de vraag voorgelegd hoe zij omgaan met mensen die niet verschijnen op een eerder gemaakte afspraak.

36 Rapport "Toegankelijkheid schuldhulpverlening 2017", Inspectie SZW, december 2017.
37 Dit laatste (soms of helemaal niet registreren) gebeurt vooral bij het sociaal wijkteam, de balie van het stadhuis en bij het maatschappelijk werk.

4.4.1 Wat als de burger niet verschijnt op aanmeldgesprek?

Tabel 8 laat zien dat 39% van de gemeenten bij een '*no show*' persoonlijk contact opneemt met de aanmelder via een huisbezoek of telefonisch. 19% stuurt een brief. Van de gemeenten die de vraag met 'anders' hebben beantwoord (38%) zegt ongeveer de helft zowel schriftelijk als persoonlijk contact op te nemen. Ook wordt door deze gemeenten de verwijzer, het sociaal wijkteam of maatschappelijk werk ingelicht over de *no show*.

Tabel 8 Welke actie onderneemt de gemeente als burger niet verschijnt op een aanmeldgesprek?



Al met al probeert 77% van de gemeenten op één of andere manier zelf contact te leggen met de aanvrager. Een aantal gemeenten merkt op dat zij voor het aanmelden gebruik maken van een inloopspreekuren of 'open spreekuren'. Omdat voor zo'n spreekuur geen afspraak hoeft te worden gemaakt is er in deze gemeenten eigenlijk geen sprake van no show bij het aanmeldgesprek.

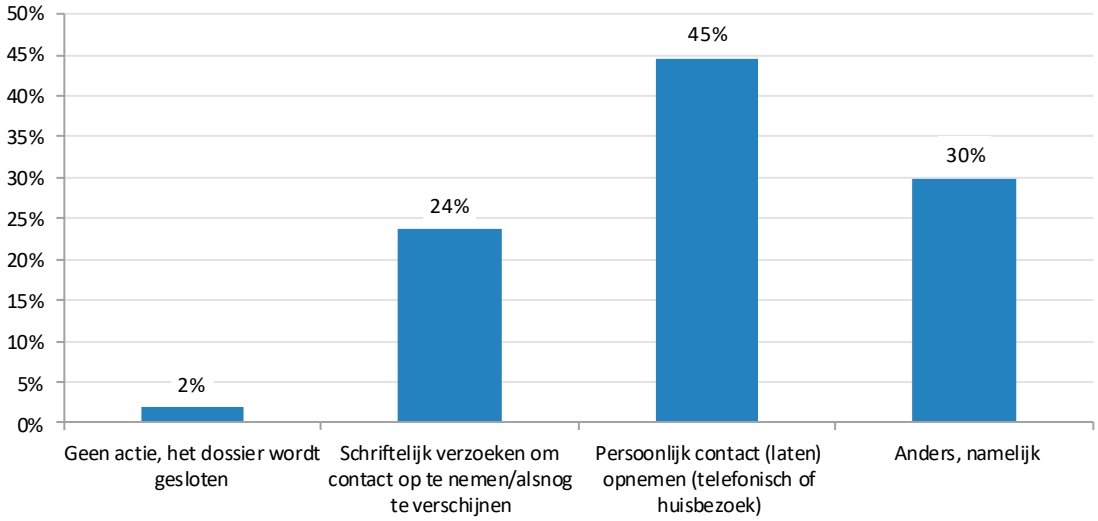
4.4.2 Wat als de burger niet verschijnt op het intakegesprek?

Als een schuldenaar na het aanmeldgesprek een intakegesprek laat inplannen voor verdere beoordeling van zijn schuldhulpaanvraag komt het ook voor dat hij niet verschijnt. Bij een no show in deze fase is er veelal sprake van een combinatie van telefonisch en schriftelijk contact vanuit de gemeenten, ook afhankelijk van de situatie (zie tabel hieronder). Tabel 9 laat zien dat bijna de helft van de gemeenten (45%) zegt persoonlijk contact op te nemen en dat 24% dit schriftelijk doet. De gemeenten die 'Anders' hebben geantwoord, nemen vrijwel ook allemaal contact op met de aanvrager (persoonlijk, telefonisch of schriftelijk).

Benaderen per telefoon, brief, mail. Bij zorgen rijden wij langs.

Een enkele gemeente neemt contact op met de verwijzende instantie. Er zijn echter ook gemeenten die bij *no show* direct een negatieve beschikking afgeven en dus geen extra stap zetten om de burger in financiële problemen binnen te halen en houden.

Tabel 9 Welke actie onderneemt een gemeente als burger niet verschijnt op een intakegesprek?



Het beeld dat op dit punt uit de enquête naar voren komt is dat gemeenten bij het niet verschijnen op een intakegesprek iets actiever zijn in het contact zoeken met de aanmelder dan bij het niet verschijnen op een (persoonlijk)aanmeldgesprek.

4.5 Aanwezigheid (basis)kennis schuldhulpverlening

Soms klagen burgers bij de Nationale ombudsman over de kwaliteit van de dienstverlening van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Deze klachten zijn divers. Soms gaan ze over de informatieverstrekking en de professionaliteit waarmee gewerkt wordt, soms gaan ze over de bejegening. Toen bij eerder onderzoek van de ombudsman dit punt tijdens een rondetafelgesprek met deskundigen aan de orde kwam, werd aangegeven dat er meer geïnvesteerd moest worden in de deskundigheid van de wijkteams.[38] Ook de Transitiecommissie Sociaal Domein[39] en de Inspectie SZW[40] rapporteerden dat ongeveer een derde van de door haar bevraagde gemeenten eraan twijfelt of de decentrale aanmeldpunten (lees: wijkteams) voldoende deskundigheid in huis hebben. Veel hulpvragen die aan wijkteams worden voorgelegd zijn van financiële aard. Daarom is kennis van schuldenproblematiek en van financiële zaken van groot belang. Medewerkers van het wijkteam, die vragen op allerlei 'levensgebieden' krijgen voorgelegd, hebben deze specifieke financiële kennis niet altijd in huis. Hierdoor bestaat de kans dat schuldproblemen onvoldoende gesignaleerd worden en niet of pas in een te laat stadium worden onderkend of worden opgepakt. Voor (tijdige) herkenning van schuldproblemen is het dus van essentieel belang dat er in wijkteams medewerkers zijn die beschikken over specifieke kennis op het terrein van schuldenproblematiek of hier makkelijk toegang tot hebben via korte lijnen met schuldhulpverleners.

38 Rapport Nationale ombudsman, "Burgerperspectief op schuldhulpverlening, een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening", pagina 58 (Rapport 2016/050), 11 mei 2016.
39 Overigens concludeerde ook Transitiecommissie Sociaal Domein dat lang niet alle wijkteamprofessionals beschikken over de kennis die nodig is om de schuldsituatie die zij tegenkomen adequaat op te pakken, zie Transitiecommissie Sociaal Domein, vierde rapportage TSD: "Eén sociaal domein", 25 februari 2016.
40 Rapport "Toegankelijkheid schuldhulpverlening 2017", Inspectie SZW, december 2017.

De ombudsman heeft gemeenten de vraag voorgelegd in hoeverre een aanvrager een aanmeldgesprek krijgt met een medewerker die (basis)kennis van schuldhulpverlening heeft. Als iemand zijn aanmeldgesprek bij het centrale loket van de gemeente heeft of tijdens een huisbezoek, dan blijkt in bijna alle gevallen (95,4% respectievelijk 92,3%) het gesprek gevoerd te worden door een medewerker met (basis)kennis van schuldhulpverlening. Uit de enquête blijkt voorts dat gemeenten de aanwezigheid van iemand met (basis)kennis tijdens het eerste gesprek bij een decentrale locatie zoals een wijkteam in 81,8% van de gevallen kan 'garanderen'

Tabel 10 Aanwezigheid van basiskennis bij aanmeldgesprek

Locatie van het aanmeldgesprek	Altijd	Vaak	Soms	Nooit	Totaal
Bij de burger thuis	92,3%	5,7%	1,7%	1,9%	100,0%
Bij één of meer decentrale locaties, bijv. een (sociaal) wijkteam	81,8%	13,2%	4,9%	0,0%	100,0%
Bij één (centraal) loket van de gemeente of schuldhulpverleningsinstelling	95,4%	3,0%	1,0%	0,5%	100,0%
Anders, namelijk	96,6%	1,7%	1,7%	0,0%	100,0%

In "Een open deur?" rapporteerde de ombudsman, op basis van gesprekken met gemeenten, dat goede afstemming, korte lijnen en overleg tussen de wijkteams en de gemeentelijke schuldhulpverleners een vereiste zijn om de hulpvrager goed te kunnen bedienen. De aan dat onderzoek deelnemende gemeenten erkenden dat die samenwerking soms nog wel eens te beperkt is met het risico dat schuldproblemen onvoldoende of te laat gesignaleerd worden. Of dat er te laat wordt doorverwezen naar de gespecialiseerde schuldhulpverlener. Verschillende gemeenten lieten de ombudsman tijdens dat onderzoek weten de samenwerking tussen wijkteams en gemeenten ten behoeve van een betere kennisdeling te willen intensiveren. Uit het onderzoek van de Inspectie SZW van december 2017 bleek slechts 49% van de gemeenten er zeker van te zijn dat er voldoende kennis van zaken aanwezig was bij de aanmeldloketten. Een deel van de respondenten wist het niet en de overige 33% van de gemeenten antwoordde dat de aanwezige kennis onvoldoende was.[41] Ook in andere publicaties wordt het ontbreken van een garantie op aanwezigheid van voldoende kennis van schuldenproblematiek als knelpunt beschreven.

Deelnemers aan het rondetafelgesprek dat in het kader van dit onderzoek werd georganiseerd, lieten op een verdiepende vraag van de ombudsman weten het beeld van het onvoldoende aanwezig zijn van basiskennis van schuldhulpverlening bij wijkteams, deels te herkennen. De meeste gemeenten vinden dat basiskennis bij de meeste wijkteammedewerkers aanwezig is of dat zij tot die kennis toegang hebben via screeningsinstrumenten, scholing of een gespecialiseerde collega van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Voorwaarde is wel dat er tussen de generalisten en specialisten korte lijnen zijn en dat deze ook gebruikt worden. Daarnaast moeten de wijkteammedewerkers hun kennis van schuldhulpverlening en de doorverwijzingsmogelijkheden binnen hun gemeente actueel houden, zodat ze goed uitgerust zijn voor hun taak als eerste contact voor de burger met schuldenproblematiek.

41 Rapport "Toegankelijkheid schuldhulpverlening 2017", Inspectie SZW, december 2017.

4.6 Resumerend

Als het gaat om de vraag of gemeenten oog hebben voor het belang van de burger komt uit de enquête een redelijk positief beeld naar voren. De meeste gemeenten:

- verwijzen aanvragers, indien nodig, door voor ondersteuning bij het op orde brengen van hun administratie en het verzamelen van gegevens en bewijsstukken (94%);
- proberen contact te leggen met een aanvrager die niet op een afspraak verschijnt (95 tot 98%; afhankelijk of het om een aanmeld- of intakegesprek gaat);
- laten het aanmeldgesprek voeren door een medewerker met basiskennis van de schuldhulpverlening (in 80 tot 95% van de gemeenten; afhankelijk van de aanmeldlocatie).

Desondanks is er een uitvalpercentage van bijna 30%, als het gaat om het aantal aanmeldingen voor een eerste gesprek en het aantal intakegesprekken dat uiteindelijk heeft plaatsgevonden. Gemeenten wijzen als mogelijke verklaring op de keuze die de aanvrager zelf (om verschillende redenen) maakt om een aanvraag niet door te zetten. Verder valt op dat veel gemeenten naar familie of vrienden verwijzen voor hulp bij het verzamelen van gegevens en bewijsstukken.

5. MAKEN GEMEENTEN EEN REDELIJKE AFWEGING?

5.1 Inleiding

De Nationale ombudsman verwacht dat gemeenten bij de beoordeling of een burger in aanmerking komt voor schuldhulpverlening verschillende belangen tegen elkaar afwegen voordat zij een beslissing nemen. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn. Bij de beoordeling van een aanvraag voor schuldhulp houden gemeenten rekening met individuele omstandigheden van de schuldenaar én met de belangen van de schuldeisers. Er wordt *altijd* een individuele afweging gemaakt, óók wanneer toelatingseisen en weigeringsgronden aan de orde zijn. Burgers mogen volgens de ombudsman verwachten dat hun individuele situatie uitgangspunt is bij de beoordeling of zij voor hulp en ondersteuning in aanmerking komen. Het is de vraag of dit altijd gebeurt. In "Een open deur?" constateerde de Nationale ombudsman dat gemeenten weigeringsgronden soms zo absoluut formuleren, dat er geen ruimte lijkt te zijn voor een afweging van de individuele omstandigheden en belangen. En een weigeringsgrond 'zonder afweging' komt neer op een categoriale uitsluiting. Dat is nadrukkelijk niet de bedoeling van de wet.[42] Maar ditzelfde rapport maakte ook melding van een positieve ontwikkeling. Sommige weigeringsgronden leken niet meer - of minder strikt dan voorheen - te worden toegepast. En andere weigeringsgronden waren inmiddels uit de beleidsregels verdwenen. In deze enquête heeft de ombudsman opnieuw, maar nu aan een veel groter aantal gemeenten gevraagd naar de rol van de weigeringsgronden in het beleid en in de uitvoering. In dit hoofdstuk komt aan de orde of gemeenten met weigeringsgronden werken. En zo ja, welke weigeringsgronden zij in hun beleid hebben opgenomen, welke zij in de praktijk toepassen en welke zij soms uit coulance juist niet toepassen.

5.2 Weigeringsgronden in beleid

Het merendeel van de gemeenten (circa 66%) geeft aan dat zij bij de beoordeling van een aanvraag schuldhulpverlening met weigeringsgronden werken. De andere gemeenten (34%) doen dat niet.

Daarnaast is onze werkwijze erop gericht om iedereen te helpen met een passend aanbod. In die zin wijzen we ook niemand af, waardoor we geen afwijzende beschikking afgeven. Mensen krijgen soms wel andere ondersteuning dan waar zij in eerste instantie op hadden gerekend. Dit is ook de reden waarom wij geen categoriale weigeringsgronden hanteren: elke inwoner met financiële problemen kan met ons in gesprek.

5.2.1 Zelfstandigen met actief bedrijf[43]

Tabel 11 laat zien dat de doelgroep waarvoor gemeenten het vaakst (ruim 43%) een weigeringsgrond in het beleid opnemen *de zelfstandige ondernemer met een actief bedrijf* is (ingeschreven bij de Kamer van Koophandel). Tijdens het rondetafelgesprek werd opgemerkt dat het aantal zelfstandigen de laatste jaren enorm gegroeid is en daarmee is het risico op problematische

42 Een uitzondering daarop vormt de groep vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijft: artikel 3 lid 4 Wgs.
43 Hieronder verstaat de Nationale ombudsman zelfstandigen met een actief en levensvatbaar bedrijf, met of zonder personeel. Ook bij bedrijven mét personeel kan het vanuit het oogpunt van maatschappelijke kosten nuttig of noodzakelijk zijn dat de gemeente schuldhulpverlening inzet of inhuurt. Dat moet per geval afgewogen worden. De ombudsman is van mening dat zelfstandigen mét of zonder personeel niet zonder nadere afweging uitgesloten mogen worden van schuldhulpverlening. In dit rapport gebruikt de ombudsman de term 'zelfstandigen' om deze doelgroep aan te duiden.

schulden gestegen. De indruk bestaat dat deze doelgroep niet of te laat om schuldhulp vraagt. En àls er om schuldhulp wordt gevraagd, is een specifieke aanpak en vakkennis een vereiste.

5.2.2 Fraudeschulden en recidivisten

Ook mensen met fraudeschulden (39,7%) en recidivisten die binnen twee jaar terugkomen (37,1%) worden in het beleid het meest genoemd als doelgroepen aan wie de toegang tot schuldhulpverlening geweigerd kan worden. Voor deze twee doelgroepen wordt in het beleid de toegang aanzienlijk vaker belemmerd dan de cijfers van de Inspectie SZW[44] aangeven. De Inspectie mat een percentage van 20% voor mensen met fraudeschulden en 21% voor schuldhulprecidivisten.
Bijna 16% van de gemeenten hebben in hun beleid opgenomen om personen met een niet-verwijtbare 'fraudeschuld' te weigeren. Zij gaan er blijkbaar van uit dat fraudeschulden nooit meegenomen kunnen worden in een schuldregeling. Ook heeft 8,6% van de gemeenten als beleid dat zij recidivisten niet toelaten ongeacht hoe lang geleden de recidive zich heeft voorgedaan. Deze beleidsregel kan in voorkomende gevallen, bijvoorbeeld bij recidive van langer dan vijf jaar geleden, uitwerken als een onredelijke weigering. In het rapport 'Knellende schuldenwetgeving' wordt gepleit voor maximering van de uitsluitingstermijn voor zowel recidive (maximaal drie tot vijf jaar) als voor fraudeschulden (maximaal vijf jaar).[45] De ombudsman is van mening dat gemeenten zich in ieder geval zouden moeten beperken tot een maximale uitsluitingstermijn van vijf jaar ingeval van opzet/grove schuld (bij fraudeschulden) of ingeval van grote verwijtbaarheid (bij recidive). In andere gevallen zouden de gemeenten per geval kunnen bepalen wat een redelijke uitsluittermijn is,

5.2.3 Overig

Gemeenten noemen nauwelijks het hebben van een eigen woning met overwaarde of het hebben van een niet-regelbare schuld of faillissement als weigeringsgrond in het beleidsplan. Een aantal gemeenten somt nog andere weigeringsgronden op dan de, bijna vijftien, in de enquête opgenomen weigeringsgronden. Het gaat dan vooral om varianten op de in de enquête genoemde weigeringsgronden. Deze gemeenten maken daarbij de kanttekening dat 'altijd maatwerk mogelijk is'.

44 Rapport "Toegankelijkheid schuldhulpverlening 2017", Inspectie SZW, december 2017 blz. 23.
45 Rapport "Knellende schuldenwetgeving", Jungmann, Madern, Van Geuns en Moerman, juli 2018, blz. 27.

Tabel 11 Welke weigeringsgronden worden voor de toelating tot de schuldhulpverlening gehanteerd? (Meerdere antwoorden mogelijk)

Weigeringsgrond	%
Zelfstandigen met actief bedrijf (inschrijving Kamer van Koophandel)	43,7%
Personen met fraudeschuld(en), ontstaan door opzet of grove schuld	39.7%
Personen die korter dan 2 jaar geleden schuldhulpverlening ontvingen (hieronder valt ook het WSNP traject)	37,1%
Personen die geen stabiel of toereikend inkomen hebben	21,9%
Personen met fraudeschuld(en), ook wanneer deze niet is ontstaan door opzet of grove schuld	15,9%
Personen die langer dan 2 jaar geleden schuldhulpverlening ontvingen (hieronder valt ook het WSNP traject)	15,2%
Personen bij wie de financiële afwikkeling van de echtscheiding nog niet is afgerond.	14,6%
Personen die al eerder schuldhulpverlening (hieronder valt ook het WSNP traject) ontvingen ongeacht hoe lang geleden dit was	8,6%
Onderliggende problematiek (dakloos, verslaafd, weigerachtigheid)	6,6%
Verwijtbare schulden (criminaliteit, onjuiste gegevens geleverd)	3,9%
Personen met een eigen woning met overwaarde	3,3%
Faillissement, niet regelbare schuld	1,3%
Anders, namelijk	10,6%

5.3 Het toepassen van weigeringsgronden in de praktijk

De Nationale ombudsman heeft de gemeenten gevraagd hoe vaak zij in 2017 een aanvraag hebben afgewezen en welke weigeringsgronden daarbij werden gebruikt. Op de vraag hoeveel aanvragen schuldhulpverlening uit 2017 op basis van een weigeringsgrond geheel werden afgewezen, kon twee derde (67%) van de gemeenten die weigeringsgronden hanteren, geen exact aantal geven. Een derde (33%) van de gemeenten kon wel aangeven hoeveel aanvragen op basis van een weigeringsgrond waren afgewezen. Over alle responsgemeenten te samen werd in dat jaar gemiddeld 6% van de aanvragen na de intake afgewezen op basis van een weigeringsgrond.

5.3.1 Zelfstandigen met actief bedrijf

De weigeringsgronden die het vaakst in het gemeentelijke beleid zijn opgenomen worden in de praktijk veelal ook het vaakst toegepast. Het duidelijkst is dit te zien bij de groep zelfstandigen met een actief bedrijf in 2017. 21% van de gemeenten geeft aan dat in 2017 de meest toegepaste weigeringsgrond "zelfstandigen met actief bedrijf" is.

5.3.2 Fraudeschulden

Na de zelfstandigen werden in 2017 fraudeschulden (door opzet of grove schuld) het vaakst genoemd als veel toegepaste weigeringsgrond. In rapport "Een open deur?" stelde de ombudsman vast dat fraudeschulden (met opzet of grove schuld en jonger dan vijf jaar) bij de onderzochte gemeenten niet in aanmerking kwamen voor een schuldregeling, maar wel voor andere vormen van schuldhulp. Het nu gemeten percentage (van 13%) duidt er waarschijnlijk op dat deze laatste

doelgroep bij 87% van de gemeenten wel terecht kan voor de lichtere vormen van schuldhulpverlening maar niet voor de schuldregeling met finale kwijting.

5.3.3 Recidivisten

Recidivisten (die korter dan twee jaar daarvoor schuldhulp hadden ontvangen) eindigden als vierde in onderstaande tabel. Door 11,3% van de gemeenten werd deze weigeringsgrond genoemd als veel toegepaste weigeringsgrond. Dit percentage is laag in verhouding tot de mate waarin de gemeenten deze weigeringsgrond in het beleid hebben opgenomen (37%).

5.3.4 De eigen woning met of zonder overwaarde

Het bezit van een eigen woning (afgezien van de vraag of de woning overwaarde heeft of niet) wordt door geen enkele gemeente genoemd als weigeringsgrond. Het hebben van een eigen woning mét overwaarde werd door slechts door 2% van de gemeenten genoemd als veel toegepaste weigeringsgrond in 2017. In het geval van overwaarde zal zelden sprake zijn van toelating tot een schuldregeling met een schone lei als einddoel (schuldbemiddeling of saneringskrediet). Schuldeisers zullen immers in principe niet akkoord gaan met een schuldregeling als de overwaarde in de woning niet wordt aangewend voor aflossing van de schulden. Daarom is het waarschijnlijk dat in deze gevallen alleen stabilisatie of budgetbeheer wordt aangeboden.

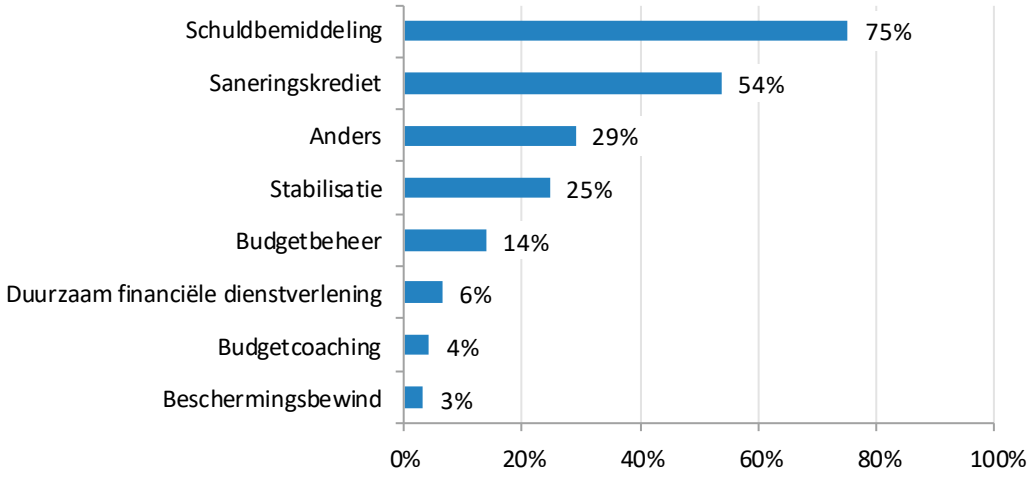
Tabel 12 Wat waren in 2017 de meest toegepaste weigeringsgronden voor het afwijzen van een aanvraag? (Meerdere antwoorden mogelijk)

Weigeringsgrond	%
Zelfstandigen met actief bedrijf (inschrijving Kamer van Koophandel)	20,5%
Personen met fraudeschuld(en), ontstaan door opzet of grove schuld	13,2%
Personen die geen stabiel of toereikend inkomen hebben	12,6%
Personen die korter dan 2 jaar geleden schuldhulpverlening ontvingen (hieronder valt ook het WSNP-traject)	11,3%
Personen bij wie de financiële afwikkeling van de echtscheiding nog niet is afgerond	10,6%
Personen die al eerder schuldhulpverlening (hieronder valt ook het WSNP traject) ontvingen (schuldhulp-recidivisten), ongeacht hoe lang geleden die schuldhulpverlening werd verleend	2,6%
Personen met een eigen woning met overwaarde	2,0%
Personen die langer dan 2 jaar geleden schuldhulpverlening ontvingen (hieronder valt ook het WSNP traject)	2,0%
Personen met fraudeschuld(en), ook wanneer deze niet is ontstaan door opzet of grove schuld	1,3%
Personen met een eigen woning ongeacht of de woning overwaarde heeft of niet	0,0%
Anders, namelijk	64,2%

5.4 Weigeringsgronden op bepaalde vormen van schuldhulpverlening?

Wordt een weigeringsgrond daadwerkelijk toegepast, dan wordt de aanvrager bij 38% van de gemeenten volledig uitgesloten van alle vormen van schuldhulpverlening. In dat geval krijgt hij dus geen enkele vorm van schuldhulpverlening. Bij de andere 62% van deze gemeenten heeft de toepassing van een of meer weigeringsgronden alleen gevolgen voor bepaalde vormen van schuldhulpverlening.

Grafiek 13 Weigeringsgronden op bepaalde vormen van schuldhulpverlening[46]



Zoals bovenstaande tabel laat zien komen burgers met name niet meer in aanmerking voor schuldbemiddeling, het saneringskrediet en, in iets mindere mate, de stabilisatie als een weigeringsgrond in hun situatie van toepassing is. Een traject naar een 'schone lei' is dan veelal uitgesloten. Voor de toegang tot wat 'lichtere vormen' van schuldhulpverlening, zoals budgetbeheer, duurzaam financiële dienstverlening en budgetcoaching worden de weigeringsgronden minder vaak gebruikt. Het voorgaande onderstreept nog eens het belang dat gemeenten bij de toepassing van weigeringsgronden de individuele omstandigheden en belangen goed in kaart brengen en zorgvuldige afwegingen maken.

5.5 Voorbijgaan aan een weigeringsgrond (coulance)

Gemeenten die weigeringsgronden in hun beleidsplan opgenomen hebben, passen deze niet altijd strikt toe in de praktijk. Blijkbaar wordt in deze gevallen een individuele afweging gemaakt. Tabel 14 geeft weer in welke gevallen gemeenten in 2017 burgers tóch toelieten tot schuldhulp, ondanks het feit dat er op de situatie van de aanvrager één of meer weigeringsgronden van toepassing waren.

Vanuit ons dienstverleningsconcept verlenen wij maatwerk. we proberen iedereen te helpen, of een alternatief te bieden. Bij fraudeschulden waarbij sprake is van voorwaardelijke opzet zijn we strenger, maar zelfs dan leveren we maatwerk en zoeken we de beste oplossing.

46 De vraag luidde: *"Weigeringsgronden zijn alleen van toepassing op één of meer specifieke vormen van schuldhulpverlening, namelijk: (meerdere antwoorden mogelijk)."*

5.5.1 Zelfstandigen met actief bedrijf

Bij de beoordeling van aanvragen in 2017 werd niet vaak voorbij gegaan aan de weigeringsgrond 'zelfstandigen met een actief bedrijf'. Slechts 15% van de gemeenten geeft aan dat in 2017 voornamelijk coulance werd verleend bij zelfstandigen met een actief bedrijf. Hoewel de weigeringsgrond 'zelfstandige met een actief bedrijf' in 2017 het vaakst werd genoemd in het beleid én het vaakst werd toegepast[47], maken gemeenten - in tegenstelling tot de andere veel voorkomende weigeringsgronden – in veel mindere mate een uitzondering op deze weigeringsgrond. Zij lijken op dit onderdeel strikt vast te houden aan het formele beleid. Deze uitkomst strookt met de bevindingen uit het rapport "Een open deur?" Ook in dat onderzoek bleek dat vooral zelfstandigen met een actief en nog levensvatbaar bedrijf categoriaal en zonder nadere beoordeling worden uitgesloten, namelijk in zes van de elf gemeenten.[48]

5.5.2 Fraudeschulden en recidive

21% van de gemeenten vermeldt dat zij voornamelijk bij fraudeschulden (ongeacht of deze zijn ontstaan door opzet en grove schuld) en bij recidive een uitzondering maken op de formele weigeringsgronden. In het rapport "Een open deur" kwam al naar voren dat tien van de elf gemeenten aanvragers niet meer op voorhand uitsloten van schuldhulpverlening als er een fraudeschuld in het schuldenpakket zat. Gemeenten kijken meer dan vroeger naar de mate van verwijtbaarheid van de fraudeschuld. De Inspectie SZW concludeerde eind vorig jaar dat ongeveer 42% van de gemeenten in 2016 of 2017 wijzigingen had aangebracht in de beleidsregels van de toegang. In de meeste gevallen zijn enkele weigeringsgronden afgeschaft. Er wordt vaker gekeken naar de individuele situatie van de burger.

Kortom, het beeld dat de enquête laat zien is dat de weigeringsgrond fraudeschulden mét opzet/grove schuld niet heel vaak (meer) door gemeenten wordt toegepast (13%). Deze doelgroep kan bij de gemeente waarschijnlijk alleen terecht voor lichte vormen van schuldhulp en niet voor een schuldregeling (met schone lei). Overigens geeft slechts 1% van de gemeenten aan dat de meest voorkomende uitzondering wordt gemaakt voor "personen met fraudeschulden zónder opzet/grove schuld'. Dat bevestigt vooral dat deze formele weigeringsgrond nauwelijks voorkomt (zie tabel 12). Daarnaast gingen relatief veel gemeenten (30%) voorbij aan de weigeringsgrond voor mensen die korter dan twee jaar geleden schuldhulpverlening ontvingen.[49]

In "Een open deur?" lieten de in dat onderzoek betrokken gemeenten aan de ombudsman weten dat de uitsluitingstermijnen voor recidivisten korter zijn geworden en dat gemeenten hier minder strikt aan vasthielden. Met andere woorden, recidivisten (korter dan twee jaar geleden) worden in het beleid vaak genoemd bij de weigeringsgronden (37%) maar in de praktijk blijkt dat relatief weinig gemeenten (11%) korte termijn recidive noemen als meest toegepaste weigeringsgrond. Dat is onder andere te verklaren uit het relatief hoge percentage gemeenten (31%) dat toch een individuele afweging maakt en coulance betracht.

47 Zie tabellen 11 en 12.
48 Bij de toegang tot schuldhulpverlening gaat het in eerste instantie om een actief bedrijf. De levensvatbaarheid moet dan nog bepaald worden. De vraag is echter of zelfstandigen altijd een levensvatbaarheidstoets krijgen of dat zij op basis van het hebben van een actief bedrijf al geweigerd worden.
49 Hieronder begrepen het Wsnp-traject.

5.5.3 Ontbreken van een stabiel inkomen of stabiele situatie

Uit de antwoorden op de vragenlijst blijkt voorts dat in 2017 21% van de gemeenten het ontbreken van een stabiel of toereikend inkomen noemt als weigeringsgrond waarbij men genegen is coulance te betrachten. Ook de nog niet financieel afgewikkelde echtscheiding was bij 18% van de gemeenten geen reden om schuldhulpverlening te weigeren. In die gevallen bieden gemeenten overigens meestal alleen voorlopige of lichte ondersteuning aan.

Als de scheiding nog niet is afgerond kan schuldsanering niet worden toegepast omdat de hoogte van de schuld nog niet kan worden vastgesteld. Daar wij iedereen willen helpen bieden wij tot die tijd duurzame financiële dienstverlening aan totdat de schuldsanering kan worden gestart.

Zoals eerder aangegeven bij tabel 12 is bij 13% van de gemeenten het ontbreken van een stabiel inkomen een van de belangrijkste redenen in 2017 tot weigering van een schuldhulpverleningsaanbod. Uit tabel 14 blijkt tegelijkertijd dat op deze weigeringsgrond juist ook relatief vaak een uitzondering wordt gemaakt. 21% van de gemeenten geeft aan dat in geval sprake is van een instabiel inkomen, toch een uitzondering wordt gemaakt op de beleidsregels. Deze hoge cijfers (zowel weigering als coulance) laten vermoedelijk zien dat een instabiel inkomen relatief vaak voorkomt.

5.5.4 De eigen woning

15% van de gemeenten laat weten dat in 2017 met name coulance is betracht bij burgers met een eigen woning (ongeacht of deze wel of niet overwaarde heeft). Dit is opvallend omdat geen enkele gemeente deze weigeringsgrond formeel in het beleid zegt te hebben opgenomen (zie tabel 11). Mogelijk duidt dit op een 'oude' beleidsregel die niet meer actief wordt toegepast maar formeel nog wel van kracht is. Enkele gemeenten (3%) geven aan dat zij in 2017 met name coulance hebben toegepast bij aanvragers met een eigen woning mét overwaarde. De woning met overwaarde is wel bij verschillende gemeenten als weigeringsgrond in formeel beleid vastgelegd.

Tabel 14 Op welke weigeringsgronden passen gemeenten coulance toe?[50]
(Meerdere antwoorden mogelijk)

Weigeringsgrond	%
Personen die korter dan 2 jaar geleden schuldhulpverlening ontvingen (hieronder valt ook het WSNP traject).	30,6%
Personen die geen stabiel of toereikend inkomen hebben.	21,0%
Personen met fraudeschuld(en), ook wanneer deze niet is ontstaan door opzet of grove schuld.	21,0%
Personen met fraudeschuld(en), ontstaan door opzet of grove schuld.	19,4%
Personen bij wie de financiële afwikkeling van de echtscheiding nog niet is afgerond.	17,7%
Personen met een eigen woning ongeacht of de woning overwaarde heeft of niet.	14,5%
Zelfstandigen met actief bedrijf (inschrijving Kamer van Koophandel)	14,5%
Personen die al eerder schuldhulpverlening (hieronder valt ook het WSNP traject) ontvingen (schuldhulp-recidivisten), ongeacht hoe lang geleden.	12,9%
Personen die langer dan 2 jaar geleden schuldhulpverlening ontvingen (hieronder valt ook het WSNP traject).	8,1%
Personen met een eigen woning met overwaarde.	3,2%
Personen met fraudeschuld(en), ook wanneer deze niet is ontstaan door opzet of grove schuld	1,3%
Anders, namelijk	19,3%

5.6 Resumerend

Uit dit onderzoek komt naar voren dat twee derde van de gemeenten weigeringsgronden voor de verschillende doelgroepen in beleid heeft opgenomen. Een derde van de gemeenten heeft dat niet. In de praktijk wordt in circa 6% van de aanvragen de toegang tot schuldhulp ontzegd op basis van een weigeringsgrond. Bovendien blijkt dat regelmatig toch schuldhulp wordt verleend wanneer sprake is van één of meer weigeringsgronden. Blijkbaar wordt in die gevallen een individuele afweging gemaakt en toch (een lichte vorm van) schuldhulpverlening toegekend. Deze afwijking van het beleid doet zich het vaakst voor bij personen die korter dan 2 jaar geleden schuldhulpverlening ontvingen, die geen stabiel inkomen hebben of die fraudeschulden hebben. Voor de groep zelfstandigen wordt veel minder vaak een uitzondering op het beleid gemaakt. Opvallend is verder dat 66,9% van de gemeenten de toepassing van weigeringsgronden in 2017 heeft moeten schatten en daar dus geen exacte cijfers van heeft.

50 De vraag luidde: *"In die gevallen dat u ondanks de aanwezigheid van een weigeringsgrond een burger in 2017 toegang verleende tot schuldhulpverlening: welke weigeringsgronden betrof het voornamelijk (meerdere antwoorden mogelijk)?"*

6. ZIJN GEMEENTEN TRANSPARANT EN BETROUWBAAR?

6.1 Inleiding

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om op een aanvraag voor schuldhulpverlening een besluit te nemen en dit in een beschikking mee te delen aan de aanvrager.[51] De ombudsman verwacht dat gemeenten een duidelijk, gemotiveerd en op schrift gesteld besluit aan burgers verstrekken, zodat het voor hen gemakkelijk te begrijpen is wat er is besloten en wat dit betekent. Gemeenten laten in hun beslissing eveneens weten dat iemand de mogelijkheid heeft bezwaar te maken. Ook geven zij daarbij aan op grond van welke feiten deze beslissing is genomen en op welke wijze er rekening is gehouden met de belangen van de burgers. Als burgers om wat voor reden dan ook, niet aanmerking komen voor schuldhulp, dan zoeken gemeenten actief naar andere middelen en mogelijkheden. Bij een afwijzing verwijzen gemeenten burgers actief en 'warm' door of bieden een alternatief. De ombudsman vindt dit belangrijk omdat anders de (financiële) problemen van burgers te veel oplopen waardoor zij in hun bestaanszekerheid kunnen worden bedreigd. In "Een open deur?" signaleerde de Nationale ombudsman dat de in dat onderzoek betrokken gemeenten niet altijd de beslissing tot toelating of weigering vastlegden in een beschikking. Een deel van de aanvragen werd informeel afgewezen waarmee de burger rechtsbescherming werd onthouden. Daarnaast liet de kwaliteit van de beschikkingen soms te wensen over: afwijzende beschikkingen werden onvoldoende gemotiveerd en in toekennende beschikkingen vermeldden gemeenten niet altijd welke vorm van schuldhulp zij toekenden.

In dit hoofdstuk komt aan de orde hoe en op welk moment in de procedure gemeenten de aanvragers op de hoogte stellen van het besluit tot toelating of weigering. En in hoeverre zij het besluit toelichten en motiveren.

6.2 De afwijzende beslissing

Het belang van een schriftelijk beschikking is dat de schuldhulpaanvrager duidelijk krijgt uitgelegd waarom de gemeente zijn aanvraag heeft afgewezen, hoe hij daartegen bezwaar en beroep kan instellen en waar hij eventueel terecht kan voor verdere hulp. Als hij hierover advies wil vragen aan derden kan hij de beschikking meenemen en bespreken. Kortom: de beschikking zorgt voor duidelijkheid en rechtszekerheid.

6.2.1 Hoe informeren gemeente de aanvrager over de afwijzende beslissing?

Als een aanvraag wordt afgewezen, doet 67% van de gemeenten dit schriftelijk met een beschikking. De overige gemeenten (33%) doen dat mondeling. Een aantal gemeenten gaf in toelichting hierop aan, dat ze een afwijzing zowel mondeling als schriftelijk meedelen aan de aanvrager:

> *Burgers worden formeel (middels een beschikking) op de hoogte gesteld van ons besluit op hun aanvraag. Vooraf krijgen burgers ons besluit al toegelicht in een mondeling gesprek.*

Overigens signaleerde de Inspectie SZW in haar rapport[52] dat minder gemeenten in 2017 een beschikking afgaven dan in 2016. Er was een lichte daling van 72% in 2016 naar 67% in 2017. Dit

51 Conform de regels van de Algemene wet bestuursrecht.
52 Rapport "Toegankelijkheid schuldhulpverlening 2017", Inspectie SZW, december 2017.

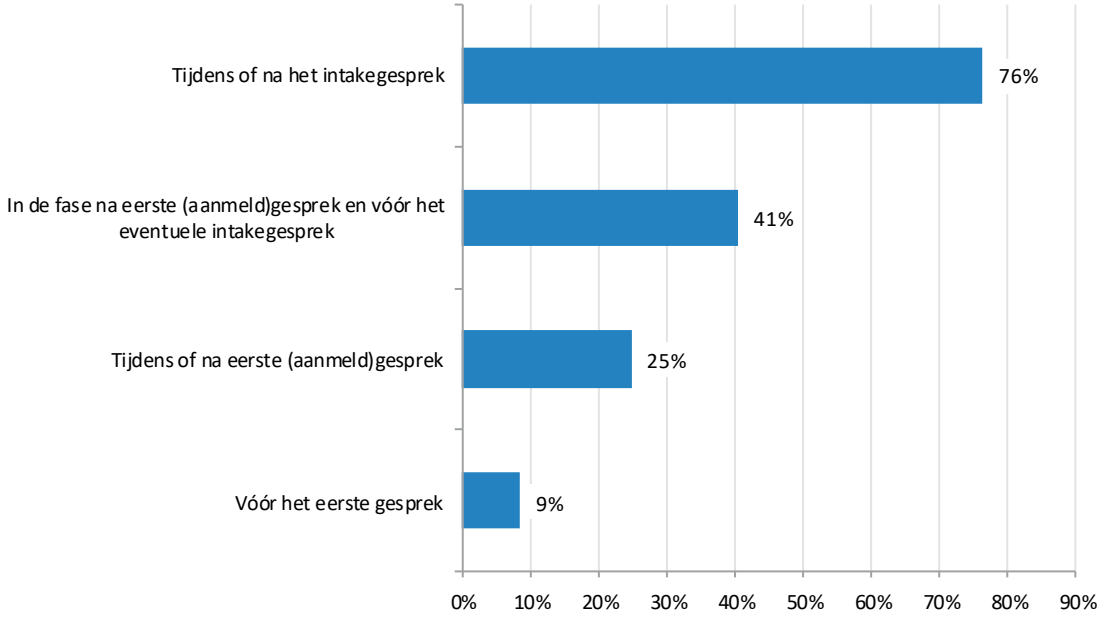
betrof zowel negatieve als positieve beschikkingen die na het intakegesprek werden genomen. Het is de ombudsman niet duidelijk of er sprake is van een neerwaartse trend. Tijdens het rondetafelgesprek gaven enkele deelnemers desgevraagd aan dat zij de beschikking niet het meest geschikte instrument vonden om de aanvrager op de hoogte te stellen van het toelatingsbesluit. Zij benadrukten vooral het belang van een mondelinge toelichting op de beschikking.

6.2.2 Moment van informeren over de afwijzende beslissing

Vaak is het een combinatie. Tijdens het gesprek wordt duidelijk als het aan de orde is dat iemand niet in aanmerking komt. Dit bespreken we tijdens het gesprek en bevestigen we tevens per brief op het moment dat er een aanvraag ligt. We stemmen de communicatie af op de wijze waarop deze binnen komt.

Tabel 15 laat zien dat de meeste gemeenten (76%) een aanvraag voor schuldhulpverlening afwijzen *tijdens of na het intakegesprek*; het gesprek waarin de aanvraag en de algehele schuldsituatie wordt besproken met de aanvrager. Daarnaast deelt een flink aantal gemeenten de afwijzing (ook) al in een eerder stadium mee. 41% van de gemeenten deelt de afwijzing mee in de fase ná het aanmeldgesprek en vóór het eventuele intakegesprek. 25% van de gemeenten deelt de afwijzing (ook) al *tijdens of na* het eerste (aanmeld)gesprek mee, dus als de aanvrager zich voor het eerst meldt met een hulpvraag. En bij 9% van de gemeenten wordt *voorafgaand* aan het eerste (aanmeld)gesprek (ook) al aan de aanvrager meegedeeld dat hij niet in aanmerking komt voor schuldhulp. Uit de antwoorden op de enquête is niet op te maken om welke situaties het hier gaat. Het kan hier gaan om het niet voldoen aan een basisvoorwaarde (ingeschreven staan in die gemeente of de leeftijd van minimaal 18 jaar). Maar het kan ook gaan om een afwijzing op voorhand waarin een weigeringsgrond zonder nadere afweging wordt toegepast (bijvoorbeeld bij een zelfstandige met actief bedrijf). In het onderzoek dat resulteerde in het rapport "Een open deur?" heeft de ombudsman dit soort afwijzingen veelvuldig gezien.

Tabel 15 Wanneer wordt aan de burger medegedeeld dat zijn aanvraag voor schuldhulp is afgewezen? (Meerdere antwoorden mogelijk)



6.2.3 De informatie in de afwijzende beschikking

Vrijwel alle gemeenten die een afwijzende beschikking sturen zeggen hierin een toelichting of motivering te geven en daarnaast de bezwaarclausule te vermelden. Een aantal gemeenten geeft aan dat zij in de toelatingsbeslissing verwijst naar het plan van aanpak zoals dit in het intakegesprek is besproken.[53] Ondanks deze antwoorden op de enquête blijft het voor de ombudsman de vraag of gemeenten in de concrete gevallen een goede motivering in de schriftelijke beschikking geven en of het de aanvrager voldoende duidelijk is waarom zijn aanvraag is afgewezen. Deze twijfel komt voort uit de bevindingen van het rapport "Een open deur?" In dit onderzoek kwam de Nationale ombudsman namelijk een aanzienlijk aantal standaardbeschikkingen tegen zonder deugdelijke motivering.[54]

De naam en het telefoonnummer van de behandelend medewerker van de gemeenten worden bijna altijd (91,3%) opgenomen in de afwijzing. Tijdens het rondetafelgesprek werd opgemerkt dat het niet per se de behandelend medewerker hoeft te zijn die in de beschikking wordt vermeld. Enkele deelnemers vonden het juist beter als een andere medewerker de toelichting zou geven. Deze zou in voorkomende gevallen het besluit ambtshalve kunnen toetsen en eventueel een herziening kunnen initiëren.

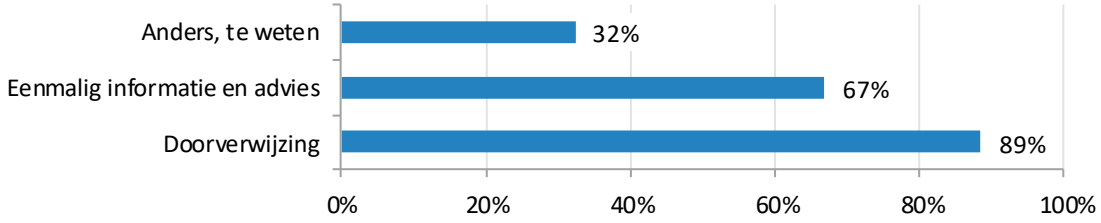
6.2.4 Alternatief bij weigering schuldhulp?

Bijna alle gemeenten die weigeringsgronden hebben opgenomen in hun beleidsplan en deze eveneens in de praktijk toepassen, zeggen bij weigering van schuldhulpverlening de aanvrager een alternatief aan te bieden of hem door te verwijzen. Slechts drie gemeenten geven aan dit niet te

53 Zie verder onder 6.3.
54 Tijdens dit onderzoek werden 730 schuldhulpdossiers bestudeerd.

doen. Het alternatief dat zij bieden bestaat vooral uit doorverwijzing en, in iets mindere mate, in het eenmalig geven van informatie en advies.

Tabel 16 Vervolgvraag: Bieden gemeenten die niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening vanwege een weigeringsgrond een alternatief? Ja, namelijk:



Gemeenten benoemen de volgende alternatieven: helpen bij het treffen van een 100%-betalingsregeling, begeleiding via maatschappelijk werk en/of andere partijen, hulp door een professionele derde partij en meerdere informatie en adviesgesprekken. Een gemeente meldt:

Ligt aan de situatie, maar in de meeste gevallen wordt iemand op de een of andere manier wel geholpen.

6.3 De toekennende beschikking

Ook bij toekenning van de aanvraag is een schriftelijke beschikking van groot belang. In die beslissing wordt de toelating schriftelijk bevestigd en – als het goed is - welke vorm van schuldhulp de gemeente hem gaat verlenen. Dat biedt rechtszekerheid en duidelijkheid: de aanvrager heeft op papier welke schuldhulp hem is toegekend en (eventueel) welke voorwaarden daarvoor gelden.

6.3.1 Hoe informeren gemeenten de aanvrager over de toekennende beslissing?

Wanneer een aanvraag voor schuldhulpverlening wordt toegekend, gebeurt dat in 83% van de gevallen schriftelijk. In 17% van de gevallen gebeurt dit mondeling. Het percentage gemeenten dat positieve beschikkingen stuurt (83%) ligt daarmee een stuk hoger dan het percentage gemeenten dat afwijzende beschikkingen stuurt (67%). Terwijl rechtsbescherming bij negatieve beschikkingen van groot belang is, wordt deze juist bij die beschikkingen minder goed gewaarborgd.

Bij het in behandeling nemen van de aanvraag wordt dit mondeling besproken en vervolgens wel schriftelijk bevestigd, maar ik denk niet dat je bevestiging kunt zien als een formele beschikking. We kiezen vaak voor een mail, of voor het opnemen van het vervolg in het plan van aanpak.

Enkele gemeenten geven geen schriftelijke beschikking af als de aanvraag schuldhulp wordt toegekend. Eén van hen motiveert dit als volgt:

Wij kiezen ervoor om alleen beschikkingen af te geven als we NIET met de burger verder in traject kunnen gaan. Als je een beschikking afgeeft bij wel, dan moet je gaan specificeren met alle consequenties van dien, daar je vaak na de intake nog maar een gedeelte van de info hebt. Burgers komen gaandeweg het begeleidingstraject vaak met veel nieuwe info, nieuwe vragen, andere uitkomsten etc. Dan zou je telkens nieuwe beschikking af moeten geven, waardoor het wel een heel bureaucratisch tijdrovend geheel wordt, wat allemaal ten koste van de tijd gaat die je voor je klanten nodig hebt.

Volgens de bevindingen van de Inspectie SZW gaven in 2017 beduidend minder gemeenten een toekenningsbeslissing af dan in het jaar daarvoor het geval was. Een daling van 71% in 2016 naar 58% in 2017. Opvallend is dat 5% van de gemeenten al vóór het eerste gesprek met de burger laat weten dat hij in aanmerking komt voor schuldhulpverlening.

Vaak is het een combinatie. Tijdens het gesprek wordt duidelijk als het aan de orde is dat iemand niet in aanmerking komt. Dit bespreken we tijdens het gesprek en bevestigen we tevens per brief op het moment dat er een aanvraag ligt. We stemmen de communicatie af op de wijze waarop deze binnen komt.

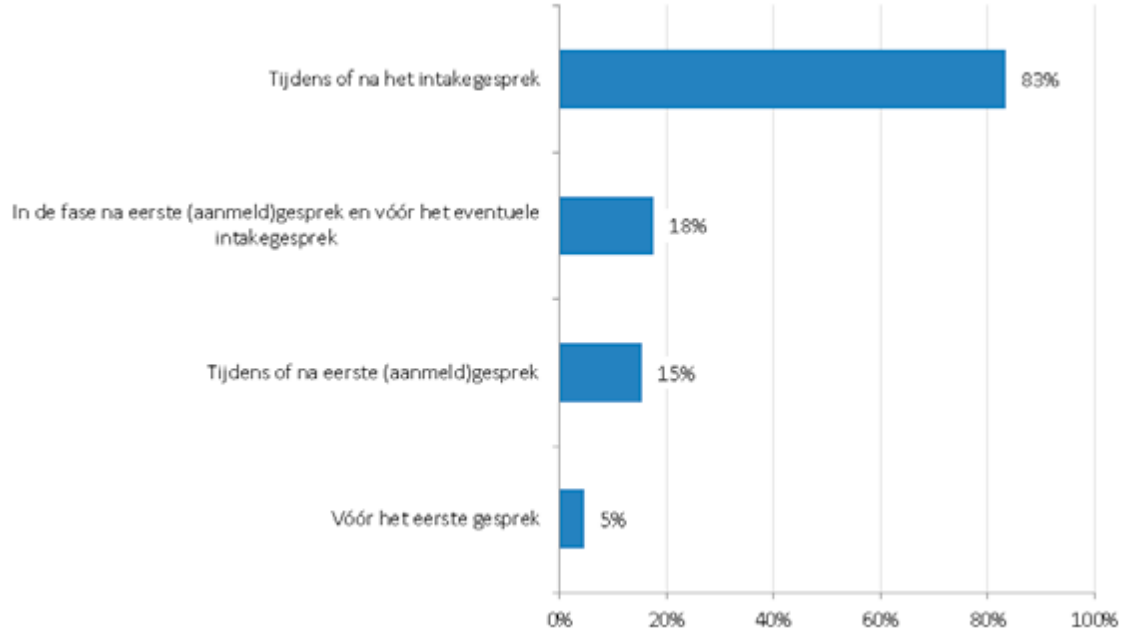
De ombudsman is positief verrast over het hoge percentage (83%) toekenningsbeschikkingen. In "Een open deur?" constateerde hij dat sommige gemeenten tijdens het aanmeldingsgesprek een (standaard) beschikking afgeven met de mededeling dat iemand is toegelaten tot de schuldhulpverlening,[55] ondanks dat in een latere fase kan blijken dat de aanvrager niet (verder) geholpen wordt. Formeel is de aanvrager dan toegelaten tot schuldhulp, ook al gaat het in dat geval uitsluitend om een eenmalig adviesgesprek ('informatie en advies'). De gemeente heeft dan formeel gezien (een vorm van) schuldhulp verleend, maar feitelijk komt het erop neer dat zij de aanvrager nauwelijks schuldhulp heeft geboden en diens aanvraag eigenlijk heeft afgewezen. Deze gevallen kunnen de cijfers van het percentage toegelaten personen mogelijk vertekenen.

6.3.2 Moment van informeren over toekennende beslissing

De grote meerderheid van gemeenten (83%)[56] deelt na het intakegesprek mee of de aanvrager wel of niet tot de schuldhulpverlening wordt toegelaten. Slechts 15% respectievelijk 18% van de gemeenten deelt dit (ook) mee in het eerste (aanmeld)gesprek of na het aanmeldgesprek (maar vóór het intakegesprek). De meeste gemeenten delen de toelating dus op een later moment mee dan een afwijzing. De verklaring hiervoor zal waarschijnlijk zijn dat voor een toelating meer zaken uitgezocht moeten worden (zoals gegevens, bewijsstukken, motivatie aanvrager).

55 Zie het rapport "Een open deur?"
56 Deze 83% is een andere dan de 83% uit 6.3.1.

Tabel 17 Wanneer wordt aan de burger medegedeeld dat op zijn aanvraag positief is besloten? (Meerdere antwoorden mogelijk)



6.3.3 De informatie in de toekennende beschikking

Het gros van de gemeenten (67%) informeert de aanvrager in de beschikking over de vorm van schuldhulpverlening die hij krijgt aangeboden. Een derde (33%) van de gemeenten vermeldt dit niet. Dit beeld komt grofweg overeen met het beeld uit het rapport "Een open deur?" Daarin stelden vier van de elf onderzochte gemeenten dat de aangeboden soort schuldhulp in de beschikking niet werd genoemd of – als deze wel genoemd werd - dat daar tegen geen bezwaar mogelijk was. In de toekenningsbeschikkingen vermeldt 94% van de gemeenten de naam en het telefoonnummer van de behandelend medewerker. Een kleine 6% van de gemeenten doet dit niet.

6.4 Resumerend

Dit onderzoek laat zien dat niet alle gemeenten de beslissing op de aanvraag schriftelijk aan de aanvrager meedelen. 33% van de gemeenten deelt de afwijzende beslissing uitsluitend mondeling mee. 17% van de gemeenten deelt de toelatingsbeslissingen slechts mondeling mee. In die gevallen ontvangt de aanvrager geen schriftelijke motivering van de beslissing en wordt hij niet schriftelijk gewezen op de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Het percentage gemeenten dat positieve beschikkingen stuurt (83%) ligt hoger dan het percentage gemeenten (67%) dat afwijzende beschikkingen stuurt. Juist bij negatieve beschikkingen is het van groot belang dat de rechtszekerheid wordt gewaarborgd. Persoonlijk contact en een gesprek over de beslissing juicht de ombudsman toe, maar daarbij is een schriftelijke beschikking een absoluut minimumvereiste vanuit het oogpunt van rechtszekerheid. Positief is, dat de naam en het telefoonnummer van de behandelend medewerker van de gemeenten bijna altijd in de beschikkingen worden opgenomen. Daarmee heeft de aanvrager een directe ingang, als er bij hem vragen of onduidelijkheden zijn naar aanleiding van die beslissing.

7. Conclusie Nationale ombudsman

7.1 Inleiding

In de tweede helft van 2017 stelde de Nationale ombudsman een onderzoek in naar de wijze waarop gemeenten de toegang tot de schuldhulpverlening hebben ingericht en in hoeverre zij daarin drempels opwerpen. Het betrof een onderzoek onder tien Nederlandse gemeenten en één gemeenschappelijke regeling. Het onderzoek werd op 19 januari 2018 afgerond met de publicatie van het rapport "Een open deur?"

Een van de belangrijkste conclusies van dat rapport was dat gemeenten aan burgers niet altijd een laagdrempelige en brede toegang tot schuldhulp bieden en dat de toegang op een aantal punten verbeterd kan worden. In dat rapport formuleerde de Nationale ombudsman vier uitgangspunten die – vanuit de burger bekeken – een brede toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening moeten garanderen. Omdat de Nationale ombudsman landelijk in kaart wilde brengen in hoeverre in Nederlandse gemeenten burgers een laagdrempelige en toegankelijke schuldhulpverlening bieden, stelde hij een vervolgonderzoek in. Hij deed dit door een vragenlijst uit te zetten onder 298 gemeenten.[57] Deze vragenlijst is gebaseerd op de in "Een open deur?" geformuleerde uitgangspunten. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies beschreven.

7.2 Niet meten is niet weten

Het is bekend dat over het totaal aantal aanmeldingen voor gemeentelijke schuldhulpverlening nauwelijks landelijke cijfers bestaan. De oorzaak is gelegen in het feit dat gemeenten het toegangsproces verschillend hebben ingericht en op uiteenlopende momenten en op verschillende wijzen registreren (of helemaal niet). Hierdoor kunnen gegevens moeilijk bij elkaar worden gevoegd of met elkaar worden vergeleken. Omdat gemeenten geen eenduidige definities hanteren van aanmeldingsfases, is het moeilijk om representatieve uitspraken te doen over (landelijke) cijfers over bijvoorbeeld instroom, uitstroom en doorlooptijd.[58]

Tijdens dit onderzoek bleek dat de individuele gemeenten niet altijd beschikken over exacte cijfers. Het viel de ombudsman in het bijzonder op dat bijna de helft van de deelnemende gemeenten bij een aantal concreet geformuleerde vragen geen exacte cijfers kon reproduceren. Zo moest 48% van de gemeenten op vragen van de ombudsman hoe vaak burgers in 2017 een persoonlijk aanmeldgesprek hebben aangevraagd en hoeveel aanmeldgesprekken daadwerkelijk hebben plaatsgevonden, de aantallen schatten. Op de vraag hoeveel aanvragen schuldhulpverlening op basis van een weigeringsgrond geheel werden afgewezen kon 67% van de gemeenten die weigeringsgronden hanteren, geen exacte aantallen overleggen.

57 Waarvan 251 hebben gerespondeerd. Een responspercentage van 84%.
58 Voor indicatieve cijfers is men veelal aangewezen op deelbronnen van meerdere partijen, zoals de NVVK, gemeenten en Kredietbanken. Alhoewel er op basis van de beschikbare cijfers geen concrete uitspraken gedaan kunnen worden, kan met behulp van de inventarisatie van deze cijfers wel een schatting worden gemaakt van het aantal aanmelders per jaar. Het zou gaan om tussen de 90.500 en 124.000 huishoudens.[58] Het is echter niet vast te stellen hoeveel huishoudens die zich met problematische schulden hebben gemeld bij de gemeenten, uiteindelijk in aanmerking komen voor schuldhulp.

Gemeenten droegen voor het niet kunnen overleggen van exacte cijfers verschillende verklaringen aan, zoals de uitbesteding van de schuldhulpverlening aan een externe uitvoerder die niet of anders registreert en het gebruik van verschillende systemen die de verschillende onderdelen van de toelatingsprocedure registreren. Ook blijken er verschillen te bestaan tussen de definities die de gemeente hanteert voor bijvoorbeeld aanmeldgesprekken en de definities die de wijkteams gebruiken. Tot slot gaf een aantal gemeenten aan in 2017 of 2018 van (registratie)systeem te zijn veranderd, waardoor exacte cijfers niet beschikbaar waren.

De ombudsman maakt zich zorgen over het gebrek aan harde cijfers dat in de wereld van de schuldhulpverlening al jaren bestaat. Deze cijfers (zoals over de in- en uitstroom en de geboden soorten hulpverlening) geven zicht op de aard en omvang van de schuldhulpverleningspraktijk en daarmee op de effectiviteit en toegankelijkheid van de schuldhulpverlening door de gemeente. Met behulp van cijfers kan worden nagegaan of de burger met schulden in de praktijk goed geholpen wordt en dus of de gemeente voldoet aan de zorgplicht die zij op grond van de Wgs voor deze kwetsbare doelgroep heeft. Voor de gemeenteraden zijn cijfers een hulpmiddel, zo niet voorwaarde om toezicht te kunnen houden op de uitvoering van het beleid dat zij op grond van de Wgs hebben opgesteld ten behoeve van de integrale schuldhulpverlening, dat door de colleges moet worden uitgevoerd. De ombudsman ziet hier ook een taak voor de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid - als stelselverantwoordelijke - om samen met het werkveld minimumeisen op te stellen ten aanzien van de te registreren gegevens door gemeenten.

7.3 Conclusies

Uit de antwoorden die gemeenten op de enquête hebben gegeven komt over het algemeen een positief beeld naar voren als het gaat om de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening. Een groot deel van de gemeenten staat open en is toegankelijk voor nieuwe aanvragers. Degene die zich aanmeldt kan meestal binnen twee weken, op een centrale of decentrale locatie bij hem in de buurt, in een face-to-face-gesprek zijn schuldproblemen bespreken. Verder hebben gemeenten oog voor de niet-zelfredzame burger. Als deze het moeilijk vindt om zijn financiële administratie goed te organiseren en/of alle benodigde gegevens en bewijsstukken te verzamelen, krijgt hij bij vrijwel alle gemeenten hulp aangeboden of wordt hij daarnaar doorverwezen. En als de aanvrager niet komt opdagen probeert de schuldhulpverlener contact op te nemen met de aanvrager. Volgens gemeenten heeft de schuldhulpverlener die het eerste gesprek voert altijd basiskennis van de schuldhulpverlening. Of gemeenten zich redelijk opstellen bij de beoordeling van de aanvraag is moeilijk te bepalen. Het lijkt er wel op dat weigeringsgronden minder vaak en minder strikt worden toegepast dan voorheen. Dit kan erop duiden dat gemeente vaker een individuele afweging maken.
Waarschijnlijk bieden gemeenten, zeker als het gaat om recidive en fraudeschulden (tijdelijk) lichtere vormen van schuldhulp aan. In de beschikkingen wordt vrijwel altijd de contactgegevens van een (behandelend) ambtenaar opgenomen. Dat is positief.

Uit de reacties van gemeenten op de enquête maakt de ombudsman op dat gemeenten een positieve ontwikkeling hebben doorgemaakt. Alles wijst erop dat gemeenten zich in de afgelopen periode meer bewust zijn geworden van ongewenste drempels en uitvalrisico's in de gemeentelijke schuldhulpverlening en daar actie op ondernomen hebben. Toch ziet de ombudsman – naast zijn waardering voor bovengenoemde positieve ontwikkelingen - ook nog enkele aandachtspunten.

7.3.1 Nog steeds vallen (te veel) mensen voortijdig uit in het toegangsproces

Uit het onderzoek van de ombudsman blijkt dat met bijna 30% van de mensen die zich voor schuldhulpverlening hebben aangemeld, geen intakegesprek plaatsvindt. In de fase tussen het aanmeldgesprek en de intake blijken nog veel mensen om verschillende redenen af te haken dan wel uit te vallen. Vanwege de gebrekkige of zelfs ontbrekende registratie is de grote onbekende factor hier dat het aantal aanmeldingen voor een eerste gesprek mogelijk (veel) hoger ligt. Als dat zo is, ligt ook het uitvalpercentage na de eerste aanmelding (veel) hoger. Daarnaast is het de vraag wat er gebeurt met de uitvallers. Immers, bij de meeste van hen zullen de financiële problemen in de tussentijd niet opeens zijn opgelost. De ombudsman vindt het van groot belang dat deze groep uitvallers zoveel mogelijk 'in beeld blijft' bij de schuldhulpverlening of bij de maatschappelijke dienstverlening. Schuldproblemen gaan binnen een gezin immers vaak samen met andere maatschappelijke problemen (zoals armoede, werkloosheid, ziekte, opvoedingsproblemen). Het niet aanpakken van de schuldproblemen heeft vaak grote gevolgen voor het gezin maar ook brengt ook grote maatschappelijke kosten met zich mee voor de samenleving. Een laagdrempelige, integrale en vroegtijdige aanpak van schulden is zowel voor de betreffende gezinnen als de maatschappij lonend. De Nationale ombudsman is van oordeel dat in deze toelatingsfase, waarin mensen het meest kwetsbaar zijn voor uitval, gemeenten mede op basis van een deugdelijke registratie die extra stap moeten zetten om deze groep schuldenaren binnen te halen en binnen te houden. Hij wil gemeenten dan ook oproepen te kijken naar de oorzaken van grote uitval tussen aanmelding en intakegesprek. Tevens roept hij gemeenten op om zich verantwoordelijk te voelen en zich actief op te stellen om te voorkomen dat burgers weglopen of afhaken.

7.3.2 Voor zelfstandigen is de schuldhulpverlening nog onvoldoende toegankelijk

Helaas blijkt uit de resultaten van de enquête dat het voor groot aantal zelfstandigen met een actief en levensvatbaar bedrijf nog steeds moeilijk is om binnen te komen bij gemeentelijke schuldhulpverlening. Terwijl er sinds enkele jaren een trend lijkt te zijn om steeds minder weigeringsgronden in het beleid en in de uitvoering te hanteren, blijft voor deze groep de deur op slot. De ombudsman maakt zich hier al langere tijd zorgen om. En niet alleen de ombudsman. Ook in de politiek[59] en binnen 'het veld'[60] groeit het besef dat gemeenten deze doelgroep moeten toelaten tot de schuldhulpverlening en niet langer slechts naar de kredietverlening in het kader van het Besluit Bijstand voor zelfstandigen doorverwijzen. Dat is een belangrijke en historische breuk met de bedoeling van de wetgever bij invoering van de Wgs, namelijk dat "*de gemeentelijke schuldhulpverlening niet toegankelijk kan zijn voor zelfstandigen met een nog functionerende onderneming.*"[61] De ombudsman verwacht van gemeenten dat zij de toegang tot schuldhulpverlening voor zelfstandigen op korte termijn zullen verbeteren. Het is daarbij niet genoeg dat alleen de bekendheid van de toegang tot en de kredietverlening vanuit de Bbz wordt verbeterd. De ombudsman vindt het dringend noodzakelijk dat gemeenten gespecialiseerde schuldhulp aan zelfstandigen gaan inhuren of zelf gaan aanbieden. Zelfstandigen met een levensvatbaar bedrijf moeten – net als andere burgers - de kans krijgen om via een schuldregeling of een andere vorm van schuldhulp een nieuwe start te maken.

---

59 Antwoord op Kamervragen van staatssecretaris Van Ark, 25 juni 2018, Antwoord 2 (kenmerk 2018-0000102847).
60 Jaarverslag NVVK, toelichting op de cijfers.
61 Memorie van Toelichting Wgs, Kamerstuk 32 291, nr. 3 (blz. 9).

7.3.3 Burgers ontvangen nog niet altijd een gemotiveerde beschikking op een aanvraag

Dit onderzoek laat tevens zien dat nog niet alle gemeenten de afwijzende of toekennende beslissing op de aanvraag schriftelijk aan de aanvrager meedelen. Met name de rechtsbescherming bij negatieve beschikkingen is van groot belang en die wordt nog te weinig gewaarborgd. Hierdoor wordt een aanzienlijke groep burgers de noodzakelijke rechtsbescherming uit het bestuursrecht onthouden. De Inspectie SZW signaleerde ook al dat in 2017 minder gemeenten een (negatieve of positieve) beschikking afgaven dan in 2016. Dit is in de ogen van de ombudsman een onwenselijk ontwikkeling. Persoonlijk contact en een gesprek over de beslissing juicht de ombudsman toe, maar een schriftelijke beschikking is vanuit het oogpunt van rechtszekerheid een absoluut minimumvereiste. Burgers moeten ook op een later moment nog eens terug kunnen lezen wat hun gemeente heeft beslist op de aanvraag. Bij een mondelinge mededeling vanuit de gemeente heeft de burger die mogelijkheid niet. Het blijft voor de ombudsman de vraag of gemeenten - ook in de gevallen dat zij een beschikking afgeven - een goede motivering geven waarmee het de aanvrager voldoende duidelijk wordt waarom zijn aanvraag is afgewezen of toegekend. De resultaten van de enquête bevestigen voor de ombudsman dat nog een aanzienlijk deel van de Nederlandse gemeenten zich moet realiseren dat de rechtsbescherming van de burger prevaleert boven de wens om als gemeente 'beschikkingsarm' te werken. Er ligt dus nog een taak voor gemeenten om er voor te zorgen dat iedere aanvrager van schuldhulpverlening kan nalezen of hij wel of niet recht heeft op gemeentelijke schuldhulpverlening en waarom hij wel of niet recht heeft op die hulp.

7.4 Oproep

Gelet op de resultaten van dit onderzoek roept de Nationale ombudsman gemeenten op om:

- Beter te registeren. Cijfers geven zicht op de aard en omvang van de schuldhulpverleningspraktijk en daarmee op de effectiviteit en toegankelijkheid van de schuldhulpverlening aan de burger. Met behulp van cijfers kan worden nagegaan of de burger met schulden in de praktijk goed geholpen wordt en dus of de gemeente voldoet aan de zorgplicht die zij op grond van de Wgs voor deze kwetsbare doelgroep heeft

- Te kijken naar de oorzaken van en de oplossingen voor de uitval in het toegangsproces, met name na een eerste melding en tussen de aanmelding en het intakegesprek. Zijn de oorzaken bekend, dan kan gekeken worden hoe deze verholpen kunnen worden opdat burgers met schulden hulp krijgen en hun (financiële) problemen niet verder toenemen.

- Zich proactief en 'inclusief' op te stellen om te voorkomen dat burgers afhaken. De vraag die gemeenten zich moeten stellen is, of zij een extra stap kunnen zetten om burgers met schulden nadat deze zich hebben gemeld, binnen te halen en vervolgens binnen te houden.

- De toegang tot schuldhulpverlening voor zelfstandigen op korte termijn te verbeteren, niet alleen door een actievere verwijzing naar de Bbz, maar ook door daarnaast gespecialiseerde schuldhulp voor zelfstandigen aan te bieden of in te huren. Zelfstandigen met een levensvatbaar bedrijf moeten - net als andere burgers - de kans krijgen om via een schuldregeling of een andere vorm van schuldhulp een nieuwe start te maken.

- Burgers altijd een beschikking met een deugdelijke motivering te verstrekken. Het moet voor burgers duidelijk zijn waarom zij wel of niet recht hebben op hulp. Ook vanuit het oogpunt van rechtsbescherming is een gemotiveerde beschikking een absoluut vereiste.

Daarnaast geeft de Nationale ombudsman gemeenteraden in overweging zich te laten informeren door het college van burgemeester en wethouders over de resultaten van de eigen gemeenten en de vraag voor te leggen of en zo ja welke stappen er gezet gaan worden naar aanleiding van dit rapport.

Bijlage 1: Het beoordelingskader

De beoordelingscriteria in dit kader zijn gebaseerd op de in het rapport "Een open deur?" geformuleerde uitgangspunten. Dit beoordelingskader is ten behoeve van het onderzoek 'opgehangen' aan de drie fasen die de Nationale ombudsman in het toegangsproces onderscheidt: de aanmeldfase, de intakefase en de beoordelingsfase. Na de opsomming van de beoordelingscriteria vindt u hieronder de resultaten voor uw gemeente of gemeenschappelijke regeling.[1] De Nationale ombudsman heeft deze gebaseerd op de verstrekte antwoorden op de enquête.

1. De aanmeldfase[2]

Bij het persoonlijk aanmeldgesprek onderscheidt de Nationale ombudsman vijf aspecten die hij afzonderlijk beoordeelt:

- De Nationale ombudsman vindt dat gemeenten burgers altijd een vrijblijvend persoonlijk (aanmeld)gesprek moeten aanbieden waarin hij zijn hulpvraag kan toelichten.
- De Nationale ombudsman vindt het noodzakelijk dat dit gesprek laagdrempelig is. Laagdrempelig betekent in dit geval dat:
    a. de burger bij voorkeur op een decentrale locatie[3] terecht kan; en
    b. een dergelijk gesprek snel kan plaatsvinden, bij voorkeur binnen vijf werkdagen na de eerste aanmelding.
- De Nationale ombudsman verwacht dat dit gesprek namens de gemeente wordt gevoerd door iemand met (basis)kennis van het schuldhulpverleningsproces.
- Aan een dergelijk gesprek zijn geen voorwaarden verbonden. Dit betekent onder andere dat het gesprek ook plaatsvindt als op voorhand duidelijk is dat de gemeente geen enkele vorm van schuldhulp zal verlenen.[4]
- Wanneer de burger niet op de gemaakte afspraak voor het persoonlijk aanmeldgesprek verschijnt, onderneemt de gemeente in ieder geval nog een poging om persoonlijk contact (via telefoon of huisbezoek) op te nemen met de burger en hem opnieuw te motiveren en uit te nodigen voor een gesprek.

1 De vragen in de vragenlijst hadden betrekking op 2017.
2 In sommige gemeenten wordt dit persoonlijk (aanmeld)gesprek een informatie- en adviesgesprek genoemd. In dit onderzoek maakt de Nationale ombudsman onderscheid tussen een eerste persoonlijk face-to-face (aanmeld)gesprek en de intakefase.
3 Hieronder wordt ook een huisbezoek verstaan.
4 De volgende voorwaarden vindt de Nationale ombudsman wel redelijk. De aanvrager moet:
- ingezetene zijn van die gemeente;
- 18 jaar of ouder zijn;
- rechtmatig in Nederland verblijven (artikel 3 lid 4 Wet op de gemeentelijke schuldhulpverlening).

Resultaten van uw gemeente:

Enquêtevraag	Antwoord	Beoordeling
Waar kan een burger in uw gemeente terecht voor een persoonlijk (aanmeld)gesprek?		
Binnen hoeveel werkdagen kan dit persoonlijke (aanmeld)gesprek plaatsvinden?		
Wordt dit persoonlijk (aanmeld)gesprek gevoerd door iemand met (basis)kennis van het schuldhulpverleningstraject in de gemeente?		
Stelt u voorwaarden aan de burger voordat het persoonlijk (aanmeld)gesprek kan plaatsvinden?		
Wat doet u wanneer de burger van het persoonlijke (aanmeld)gesprek niet verschijnt op het gesprek?		

2. De intakefase[5]

Bij de intakefase onderscheidt de Nationale ombudsman de volgende twee aspecten die hij beoordeelt.

- Wanneer de burger niet op de gemaakte afspraak voor een gesprek verschijnt onderneemt de gemeente in ieder geval een poging om persoonlijk contact (via telefoon of huisbezoek) op te nemen. Doel hiervan is om het contact met de burger te herstellen en hem te motiveren en uit te nodigen voor een gesprek.
- Als blijkt dat een burger tijdens het intakegesprek niet in staat is om de vereiste gegevens en bewijsstukken te verzamelen en aan te leveren dan biedt de gemeente in ieder geval aan dat hij hierbij wordt geholpen (al dan niet via een vrijwilliger of particuliere partij).

5 De intakefase bestaat meestal uit meerdere gesprekken waarin informatie wordt verzameld over de financiële positie en persoonlijke omstandigheden van de schuldenaar. Vaak eindigt deze fase met een intakegesprek.

Resultaten van uw gemeente:

Enquêtevraag	Antwoord	Beoordeling
Wat doet u wanneer de burger niet verschijnt op het intakegesprek?		
Wat is (zijn) de consequentie(s) wanneer blijkt dat de burger niet in staat is de vereiste gegevens en bewijsstukken aan te leveren die nodig zijn om een schuldhulpvraag in behandeling te nemen?		

3. De beoordelingsfase[6]

Bij de beslissing tot toelating/afwijzing onderscheidt de Nationale ombudsman zeven aspecten, die hij afzonderlijk beoordeelt:

- De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat gemeenten die weigeringsgronden in hun beleid hebben opgenomen daar terughoudend mee omgaan door in elk geval de individuele omstandigheden mee te wegen bij de beoordeling. Wanneer gemeenten weinig weigeringsgronden hebben of weigeringsgronden soepel toepassen, is de kans groter dat er meer aandacht is voor de individuele omstandigheden van de burger.
  De kans op toelating tot de schuldhulpverlening wordt hierdoor in beginsel groter.[7]
- Als er weigeringsgronden worden gehanteerd, dan mogen deze alleen gelden voor de toelating tot een schuldregeling (saneringskrediet en schuldbemiddeling). Bij andere vormen van schuldhulpverlening (zoals budgetbeheer, budgetcoaching, duurzaam financiële dienstverlening of stabilisatie) worden geen weigeringsgronden toegepast.
- De ombudsman vindt het belangrijk dat burgers die niet in aanmerking komen voor enige vorm van schuldhulp een alternatief wordt geboden dan wel naar een andere vorm van begeleiding of ondersteuning worden doorverwezen.
- Wanneer een gemeente de toegang tot schuldhulp om wat voor reden dan ook ontzegt, gebeurt dit altijd (ook) schriftelijk en wordt het besluit goed gemotiveerd.
- In deze afwijzende beschikking vermeldt de gemeente de bezwaarclausule alsmede de naam van de behandelend medewerker met diens naam en contactgegevens (telefoonnummer of emailadres). Dit kunnen ook de contactgegevens zijn van een andere medewerker(s). Voorwaarde is wel dat die andere medewerker de beslissing kan toelichten.
- Wanneer een burger wordt toegelaten tot schuldhulp dan gebeurt dit altijd schriftelijk. In deze toelatingsbeschikking staat vermeld welke vorm van schuldhulp de gemeente aanbiedt. De gemeente mag hiervoor ook verwijzen naar het overeengekomen plan van aanpak.
- Ook vermeldt de gemeente in deze beschikking de naam en contactgegevens van de behandelend medewerker of van de medewerker die de beslissing kan toelichten.

6 In deze fase wordt – meestal na een intakegesprek - formeel besloten of, en zo ja voor welke vorm van schuldhulpverlening de aanvrager in aanmerking komt.
7 De toegankelijkheid hangt niet alleen af van het aantal weigeringsgronden. Sommige gemeenten hanteren misschien zeven weigeringsgronden en gaan daar heel soepel mee om terwijl andere gemeenten met bijvoorbeeld vier weigeringsgronden veel minder soepel zijn.

Resultaten van uw gemeente:

Enquêtevraag	Antwoord	Beoordeling
Wordt bij de beoordeling van de aanvraag gewerkt met weigeringsgronden? Zo 'ja' zijn de gronden van toepassing op alle vormen van schuldhulpverlening of alleen op schuldbemiddeling of saneringskrediet?		
Biedt u mensen die NIET in aanmerking komen voor schuldhulpverlening vanwege een weigeringsgrond, een alternatief?		
Hoe wordt aan de burger medegedeeld dat zijn/ haar aanvraag voor schuldhulp is afgewezen?		
Vermeldt u altijd in de beschikking tot afwijzing de bezwaarclausule?		
Hoe wordt aan de burger medegedeeld dat zijn/ haar aanvraag voor schuldhulp is toegewezen?		
Vermeldt u altijd in de beschikking tot toelating welke vorm van schuldhulpverlening u aanbiedt?		

de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Telefoon (070) 356 35 63
www.nationaleombudsman.nl

Uitgave van Bureau Nationale ombudsman, september 2018