



SCHULDHULPVERLENING IN NEDERLAND



Schuldhulpverlening in Nederland

**Een inventarisatie van beschikbare gegevens over
schuldhulpverlening in Nederland.**

Colofon

Opdrachtgever

Ministerie van SZW

Datum

Februari 2017

Auteurs

Bert van Putten

Tessa Schoot Uiterkamp

KWIZ

Stavangerweg 23 - 5

9723 JC Groningen

050 - 5252473

contact@kwiz.nl

Uitgave

Deze publicatie is een uitgave van KWIZ B.V.. Het overnemen van cijfers en / of teksten is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze publicatie mag worden veeelvoudigd en / of openbaar gemaakt worden in welke vorm dan ook zonder voorafgaande toestemming van KWIZ B.V..

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Samenvatting.....	4
1. Afbakening schuldhulpverlening.....	8
1.1. Wat is schuldhulpverlening	8
1.2. Schuldhulpverlening in beeld.....	9
2. Bronnen voor onderzoek	11
2.1. Onderzoeken schuldhulpverlening	11
2.2. NVVK	11
2.3. Divosa benchmark Armoede en Schulden	11
2.4. Jaarverslagen gemeenten en schuldhulpverleningsorganisaties.....	12
2.5. Wsnp-monitor	12
3. Huishoudens in de schuldhulpverlening.....	13
3.1. Fase A: Meldingen.....	13
3.2. Fase B: Aanmelding schuldhulpverlening, informatie en advies	15
3.3. Fase C: Intake	17
3.4. Fase D: Stabilisatie.....	18
3.5. Fase E: Toeleiding minnelijke regeling.....	19
3.6. Fase F: Toeleiding wettelijke regeling Wsnp.....	20
3.7. Fase G: Budgetbeheer	21
3.8. Fase H: Toeleiding beschermingsbewind.....	21
3.9. Fase I: Huishoudens in een minnelijke regeling	22
3.10. Fase J: Wettelijke regeling Wsnp	22
3.11. Samenvattend: schuldhulpverlening in beeld	23
4. Kosten van de schuldhulpverlening	24
4.1. Definiëring.....	24
4.2. Kosten schuldhulpverlening.....	24
4.3. Concluderend	25
5. Conclusies	26
5.1. Bevindingen	26
5.2. Beantwoorden van de onderzoeksvragen	27
Bijlage 1. Beschrijving van de fases.....	30
Bijlage 2. Bestudeerde bronnen	35
Bijlage 3. Begrippenlijst	36
Bijlage 4. Samenstelling klankbordgroep	37

Inleiding

In 2016 zijn verschillende onderzoeken verschenen over de stand van zaken rond schuldhulpverlening. Zo constateerde de Algemene Rekenkamer dat er een beperkt landelijk beeld is van de werking van het stelsel voor de aanpak van problematische schulden.¹ Mede naar aanleiding van dit onderzoek is de motie van Karabulut en Koser Kaya aangenomen, waarbij de regering wordt verzocht voor het einde van 2016 in kaart te brengen hoe groot de instroom, doorstroom en uitstroom van het stelsel van schuldhulpverlening precies is, en wat de resultaten en uitgaven zijn.²

Met de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in 2012 hebben gemeenten de expliciete taak gekregen om hun inwoners schuldhulpverlening te bieden met een ruime beleidsvrijheid. Uitgangspunt is een op de lokale situatie afgestemde invulling van schuldhulpverlening en een daarop afgestemde lokale registratie. Het lokale bestuur toetst de doelmatigheid van de lokale invulling. De afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken uitgevoerd en aan de Kamer gezonden die op specifieke onderdelen een beeld geven over de schuldhulpverlening.

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is een zo actueel en volledig mogelijk beeld te geven van de instroom, doorstroom en uitstroom van schuldhulpverlening en van de bijbehorende resultaten en uitgaven. Dit onderzoek brengt de beschikbare cijfers in beeld, de eventuele witte vlekken die er zijn en welke aanvullende informatie in een eventuele volgende fase op korte termijn bij gemeenten kan worden verzameld.

De centrale onderzoeksvraag is:

Hoe groot is de instroom, doorstroom en uitstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening op landelijk niveau, en wat zijn de resultaten en uitgaven?

Daarbij gelden de volgende deelvragen:

- a. Welke cijfers van welke bron zijn reeds beschikbaar?
- b. In hoeverre zijn deze cijfers vergelijkbaar als het gaat om jaartallen en definities?
- c. In hoeverre zijn deze cijfers landelijk representatief?
- d. Welke witte vlekken zijn er?
- e. Welke cijfers zijn via een enquête bij gemeenten uit te vragen? In hoeverre zijn deze cijfers vergelijkbaar als het gaat om definities en wijze van registratie?

Opzet van het onderzoek

Er is gestart met een nadere afbakening en definiëring van schuldhulpverlening samen met de klankbordgroep. In de klankbordgroep hebben diverse partijen uit het veld en het ministerie van SZW zitting gehad.³ De klankbordgroep heeft in latere stadia van het onderzoek per mail twee keer gereageerd op de conceptrapportage.

Na de afbakening en definiëring zijn diverse onderzoeken en bronnen geïnterpreteerd. Dit heeft geresulteerd in een schematische weergave van het proces van schuldhulpverlening. In bijlage 1 staat een lijst van deze gebruikte bronnen.

Vervolgens is gezocht naar bestaande cijfers over het aantal mensen in de schuldhulpverlening. Hiervoor zijn diverse bronnen gebruikt: diverse onderzoeken zoals de evaluatie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Toegankelijkheid van schuldhulpverlening en dergelijke⁴, de

¹http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2016/06/Aanpak_problematische_schulden.

² Kamerstuk 24515, nr. 362.

⁴ In bijlage 2 staat een overzicht van de onderzoeken die gebruikt zijn ten behoeve van deze rapportage.

beschikbare jaarcijfers van de NVVK en gegevens van de benchmark armoede en schulden van Divosa en de Monitor Wsnp van de Raad voor de Rechtsbijstand. Daarnaast zijn jaarverslagen gebruikt van gemeenten en schuldhulpverleningsorganisaties die cijfermatig de schuldhulpverlening goed in beeld hebben.

Aanvullend hebben we 10 gemeenten⁵ nader geanalyseerd door het bestuderen van openbare jaarrapportages en beleidsstukken en door het stellen van een aantal gerichte vragen. We hebben hierbij een selectie gemaakt op basis van landsdeel en gemeentegrootte. Door op deze wijze meer achtergrondinformatie over (het proces en de registratie van) schuldhulpverlening te verzamelen, is het mogelijk de beschikbare data beter te kunnen duiden.

Leeswijzer

Na de samenvatting gaan we in het eerste hoofdstuk in op de reikwijdte van het onderzoek. Concreet bakenen we het begrip schuldhulpverlening nader af. Daarnaast definiëren we de centrale begrippen in de onderzoeksvraag en brengen het proces van schuldhulpverlening in beeld. We geven een korte beschrijving van elke fase, inclusief de definities ten behoeve van dit onderzoek.

Het tweede hoofdstuk brengt de bronnen van onderzoek in beeld. We beschrijven de verschillende gehanteerde bronnen en de wijze waarop we deze hebben toegepast. Vervolgens is per fase in de schuldhulpverlening geïventariseerd welke mogelijkheden er zijn om te kwantificeren hoeveel huishoudens er in de fase zitten, de doorstroom, uitstroom en de resultaten. Het vierde hoofdstuk gaat nader in op de kosten van schuldhulpverlening. Hoofdstuk 5 sluit af met de conclusies.

In de bijlagen staat de uitgebreide omschrijving van de fases, de gehanteerde bronnen van onderzoek, de begrippenlijst en de lijst met leden van de klankbordgroep.

⁵ De gesprekken zijn op basis van anonimiteit gevoerd. Daarom wordt in de rapportage niet aangegeven om welke gemeenten het gaat.

Samenvatting

Wat is schulpverlening

Als uitgangspunt nemen we de keten van dienstverlening die onder verantwoordelijkheid van de gemeente ingezet wordt om de financiële en / of schuldenproblematiek van het huishouden op te lossen. In dit onderzoek betrekken we nadrukkelijk de toegang tot de schuldhulpverlening. De toegang definiëren we daarbij als het loket (fysiek of virtueel) waar mensen zich tot kunnen wenden bij financiële hulpvragen. Er hoeft dus niet noodzakelijkerwijs sprake te zijn van problematische schulden. Een informatie- en adviesgesprek kan bijvoorbeeld voldoende zijn, maar een huishouden kan uiteindelijk ook worden toegeleid naar een minnelijke of wettelijke regeling (Wsnp) waarna men na drie jaar schuldenvrij is.⁶

Bronnen

De voornaamste bronnen die zijn gebruikt voor dit onderzoek zijn de jaarcijfers 2015 NVVK, de benchmark armoede en schulden van Divosa over 2015, jaarverslagen van gemeenten en schuldhulpverleningsorganisaties en de monitor Wsnp. Daarnaast is aan een beperkt aantal gemeenten (10) een nadere specificatie of toelichting gevraagd. Er zijn korte gesprekken geweest met betrokkenen. Tevens zijn er diverse onderzoeken over schuldhulpverlening gebruikt, zoals het evaluatierapport Wet gemeentelijk schuldhulpverlening (Berenschot), de rapportage over toegankelijkheid van schuldhulpverlening (Inspectie SZW) en het onderzoek van Panteia naar huishoudens in de rode cijfers. In bijlage 2 is de volledige bronnenlijst opgenomen.

Afbakening

Voor dit onderzoek richten we ons op huishoudens die zich in 2015 gemeld hebben met een financiële vraag en / of die een actief schuldhulpverleningsdossier hebben gehad. Specifiek is daarvoor een aantal fases onderscheiden waardoor schematisch de diverse stadia van schuldhulpverlening in beeld gebracht kunnen worden. Zie daarvoor figuur 1.2.1 op pagina 9.

Beantwoording centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt: **Hoe groot is de instroom, doorstroom en uitstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening op landelijk niveau, en wat zijn de resultaten en uitgaven?**

Op deze vraag is op basis van de huidige beschikbare gegevens geen antwoord te geven. Op onderdelen van het schuldhulpverleningsproces is antwoord te geven op basis van betrouwbare cijfers, op andere onderdelen is hoogstens een schatting te geven. Voor de resultaten zijn er tal van cijfers beschikbaar uit andere onderzoeken en de cijfers van de NVVK. Een landelijk eenduidig beeld hiervan geven is echter niet mogelijk.

Ook voor de uitgaven aan de schuldhulpverlening is geen landelijk dekkend beeld beschikbaar. Er zijn wel gegevens beschikbaar van individuele gemeenten en kredietbanken, maar voor de meeste gemeenten geldt dat de kosten niet in de openbare stukken staan gespecificeerd.

Beantwoording deelvragen

Welke cijfers van welke bron zijn reeds beschikbaar?

Voor dit onderzoek hebben we de cijfers gebruikt die beschikbaar zijn vanuit de NVVK en de Divosa Benchmark armoede en schulden en de Monitor Wsnp. Daarnaast zijn er gegevens beschikbaar uit openbare jaarrapportages van een aantal Kredietbanken, evenals uit een aantal onderzoeken over schuldhulpverlening. In bijlage 2 staat een overzicht van de gebruikte bronnen voor het onderzoek.

⁶ In artikel 1 van de Wgs wordt het begrip 'schuldhulpverlening' omschreven als: "het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg".

In hoeverre zijn deze cijfers vergelijkbaar als het gaat om jaartallen en definities?

Deze cijfers en de gehanteerde definities van de NVVK en Divosa Benchmark zijn onderling goed vergelijkbaar. Beide bronnen bevatten gegevens over 2015. Daarnaast zijn er veel landelijke onderzoeken geweest naar schuldhulpverlening. Ook die definities zijn vergelijkbaar. Alle cijfers betreffen 2015. De Monitor Wsnp geeft een volledig dekkend beeld van de cijfers rond de Wsnp.

In hoeverre zijn deze cijfers landelijk representatief?

De gegevens vanuit de Divosa benchmark zijn niet representatief voor heel Nederland omdat het aantal deelnemers waarvan de cijfers beschikbaar zijn voor dit onderzoek te klein is (24 - 40 gemeenten) om een betrouwbaar landelijk beeld te geven. Wel zijn deze cijfers voor dit onderzoek gebruikt om op onderdelen de omvang van de huishoudpopulatie per fase te schatten.

De NVVK-jaarcijfers zijn niet geschikt voor het vertalen naar landelijk dekkende cijfers over schuldhulpverlening. De eerste reden is dat niet alle schuldhulpverleningsorganisaties en gemeenten aangesloten zijn bij de NVVK, waardoor er geen compleet landelijk beeld is. Tweede punt is dat niet alle NVVK-leden de gegevens aanleveren waardoor we niet weten wat de precieze dekkingsgraad van de cijfers is. Een derde reden is, zoals uit dit onderzoek ook blijkt, dat er diverse gemeenten zijn die sommige onderdelen van de schuldhulpverlening zelf uitvoeren en andere onderdelen hebben uitbesteed. De consequentie hiervan is dat per onderscheiden fase in de schuldhulpverlening het werkgebied van de NVVK-leden verschilt. De NVVK heeft weliswaar een dekkingsgraad van 93% onder de Nederlandse gemeenten, maar dit geldt niet voor elke fase van de schuldhulpverlening. De jaarcijfers van de NVVK zijn derhalve niet voor elke fase te vertalen naar landelijke cijfers.⁷

De cijfers uit de diverse openbare jaarrapportages van Kredietbanken en gemeenten geven gezamenlijk geen landelijk dekkend cijfer weer.

Welke witte vlekken zijn er?

In dit onderzoek is de schuldhulpverlening onderverdeeld in verschillende fases. Niet voor elke fase zijn landelijke gegevens beschikbaar. Feitelijk is voor twee onderdelen een betrouwbaar cijfer gevonden (toeleiding Wsnp en budgetbeheer). Voor sommige andere onderdelen is het aantal geschat. Daarbij gaat het om het aantal aanmeldingen (exclusief informatie- en adviesgesprek), intakes, stabilisatie en de toeleidingen naar beschermingsbewind vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening. Deze schattingen zijn echter indicatief. Over de resterende fases (meldingen financiële hulpvragen, informatie en advies, toeleiding minnelijke schuldregeling, lopende minnelijke schuldregeling) zijn geen landelijke gegevens bekend. Wel beschikken individuele gemeenten en schuldhulpverleningsorganisaties over de eigen cijfers.

Ook voor de doorstroom, uitstroom en resultaten geldt dat maar voor een klein aantal fases hier een landelijk dekkend cijfer over bekend is. Er zijn cijfers beschikbaar over welk deel van de schuldregelingen succesvol wordt afgesloten en het aandeel huishoudens dat na de aanmelding doorstroomt. Op de overige onderdelen zijn geen landelijke cijfers bekend. Wel presenteren diverse studies succespercentages. Op regionaal en lokaal niveau zijn er meer cijfers beschikbaar. Kredietbanken en sommige individuele gemeenten beschikken over betrouwbare cijfers voor hun werkgebied.

Ten aanzien van de kosten zijn er geen landelijke gegevens beschikbaar. Individuele gemeenten en kredietbanken hebben wel de beschikking over deze cijfers, maar met name de kosten van de financiële hulpvragen en aanmeldingen inclusief informatie- en adviesgesprekken ontbreken. De kosten van wijkteams en loketten vallen buiten de begroting zoals de gemeente die heeft opgesteld voor de schuldhulpverlening.

⁷ Overigens is het goed om te benadrukken dat het ook niet de doelstelling is van de NVVK om met de jaarcijfers landelijke cijfers te presenteren. Het zijn de jaarcijfers van de leden van de brancheorganisatie.

Op basis van deze bronnen komen we per fase tot de volgende aantallen huishoudens in de schuldhelpverlening. Tevens geven we per fase kort de bevindingen weer rond de definities, registratie, volledigheid, representativiteit en eventuele witte vlekken.

Fase	Aantal	Uitstroom, doorstroom en resultaten	Definities en registratie	Volledigheid, representativiteit en witte vlekken
A: Melders met financiële hulpvragen	Onbekend	Over de uitstroom en resultaten is geen informatie beschikbaar.	De definitie van financiële hulpvraag is niet eenduidig. Ook verschilt de wijze van registratie en kunnen inwoners zich bij veel verschillende loketten melden.	De versnippering, definitie en registratie maakt het lastig een volledig en representatief beeld te geven.
B: Aanmelding, info en advies	90.500 – 124.000	De uitstroom ligt op 20 - 30%. Een deel daarvan is direct geholpen, inclusief informatie en advies. De doorstroom ligt op 70 tot 80 procent.	De definitie van een aanmelding schuldhelpverlening is helder. De wijze van registratie van de aanmeldingen verschilt.	Het aantal aanmeldingen is een onderbouwde schatting; het is echter niet volledig betrouwbaar.
C: Intake	72.500 – 98.000	Geen cijfers bekend.	De definiëring van de intake is in het algemeen gelijk. Het product kan wel anders worden genoemd.	Het gepresenteerde cijfer is een schatting en dus niet volledig betrouwbaar.
D: Stabilisatie	44.000 – 61.000	Over uitstroom, doorstroom en resultaten is geen landelijk cijfer bekend, wel bij individuele organisaties.	Binnen stabilisatie kunnen verschillende instrumenten worden ingezet. Er is derhalve geen eenduidige registratie. De inhoudelijke doelen van stabilisatie worden wel breed gedeeld.	Het gepresenteerde cijfer is een indicatie van de stabilisaties.
E: Toeleiding minnelijke regeling	Onbekend	Van de pogingen om een regeling te treffen waarin een schuldenaar met zijn schuldeisers overeenstemming bereikt over de wijze waarop hij zijn schuld tegen finale kwijting afbetaalt, slaagt 37 procent. Er zijn grote verschillen per organisatie. Een deel van de uitstroom gaat door naar de toeleiding Wsnp.	De toeleiding naar een minnelijke regeling is in principe een duidelijk product. Inhoudelijk zitten er wel verschillen tussen de gekozen oplossingen (schuldregeling, saneringskrediet, etc.).	Er is geen landelijk beeld van het aantal toeleidingen naar een minnelijke regelingen
F: Toeleidingen Wsnp	17.000	Succesvolle toeleidingen 11.700.	De definities van deze fase zijn helder.	Het gepresenteerde cijfer is een volledig en betrouwbaar cijfer.
G: Budgetbeheer	51.400	Geen gegevens bekend.	Dit cijfer is gebaseerd op het aantal openstaande budgetbeheerrekeningen en niet op personen.	Het gepresenteerde aantal geeft een volledig en representatief beeld voor Nederland.
H: Toeleiding beschermingsbewind	5.500	Onbekend.	De toeleiding naar beschermingsbewind kan door veel verschillende actoren worden ingezet. De schuldenproblematiek kan daar een grondslag voor zijn.	Het gepresenteerde cijfer is een indicatie.
I: Huishoudens in een lopende minnelijke regeling	Onbekend	Uit de jaarcijfers van de NVVK blijkt dat 66 procent van de gestarte minnelijke regelingen na 3 jaar succesvol wordt afgerond (regeling is geslaagd).	De beëindiging van een minnelijke regeling is een helder en afgebakend product. De definiëring van het resultaat kan leiden tot interpretatieverschillen.	
J: Huishoudens in een lopend Wsnp-traject	36.649	86 procent stroomt succesvol uit.	De definities van deze fase zijn helder.	Het gepresenteerde cijfer is een volledig en betrouwbaar cijfer.

Welke cijfers zijn via een enquête bij gemeenten uit te vragen? In hoeverre zijn deze cijfers vergelijkbaar als het gaat om definities en wijze van registratie?

Naar onze mening is het mogelijk om binnen een redelijke termijn een beter en vollediger beeld te krijgen van het aantal huishoudens in de schuldhulpverlening. Dit kan door te concentreren op een beperkt aantal onderdelen in het schuldhulpverleningsproces waarbij er weinig discussie is over de definitie en de gehanteerde begrippen. Concreet gaat het daarbij om de volgende onderdelen:

- De aanmelding schuldhulpverlening: de aanmelding als start van het schuldhulpverleningsproces is een redelijk eenduidige fase in het proces. Alhoewel er zeker definitieverschillen tussen gemeenten zijn, zijn deze verschillen niet zo groot dat gegevensverzameling niet mogelijk is.
- Intakes schuldhulpverlening. De intake is een duidelijk afgebakend onderdeel van de schuldhulpverlening en gegevens daarover kunnen dus goed verzameld worden.
- De toeleidingen naar schuldregelingen: deze regelingen worden vrijwel uitsluitend uitgevoerd door de leden van de NVVK. Deze gegevens zijn qua definitie en registratie behoorlijk eenduidig.
- De lopende schuldregelingen: deze regelingen worden vrijwel uitsluitend uitgevoerd door de leden van de NVVK. Deze gegevens zijn qua definitie en registratie behoorlijk eenduidig.
- Een onderdeel dat mogelijk meegenomen kan worden is de stabilisatie. Stabilisatie is een steeds belangrijker wordend onderdeel van de schuldhulpverlening. Echter, stabilisatie kan bestaan uit verschillende deelproducten. Daardoor kunnen werkprocessen en definities alsnog uiteenlopen. Een goede beschrijving en definitie van de verschillende onderdelen van stabilisatie is daarom essentieel.
- Landelijke gegevens over het aantal meldingen met financiële hulpvragen, informatie- en adviesgesprek en intakes zijn lastiger te verzamelen. De lokale dienstverlening ten aanzien van financiële hulpvragen en informatie en advies is versnipperd over meerdere loketten. Dit vergroot de toegankelijkheid van deze dienstverlening, maar bemoeilijkt een complete dataverzameling.

We raden nadere gegevensverzameling over de doorstroom en de resultaten van de schuldhulpverlening af. Op dit moment is er te weinig overeenstemming over de definiëring van de resultaten (wat is wel of niet succesvol). Een informatie- en adviesgesprek kan succesvol zijn gevoerd, maar de klant hoeft er niet per se mee geholpen te zijn. De registratie van het resultaat van een dergelijk gesprek zal derhalve sterk verschillen.

1. Afbakening schuldhulpverlening

Schuldhulpverlening is een breed begrip. In dit eerste hoofdstuk bakenen we de scope van het onderzoek nader af. Dit doen we op basis van een schematische weergave van de schuldhulpverlening. Daarna lichten we de verschillende fases nader toe. De stappen in het schema zijn de structuur voor het onderzoek.

1.1. Wat is schuldhulpverlening

In 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) van kracht geworden. In de wet krijgen gemeenten de expliciete taak om hun inwoners schuldhulpverlening te bieden inclusief een ruime beleidsvrijheid. In artikel 1 van de Wgs wordt het begrip ‘schuldhulpverlening’ omschreven als: “het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijk persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg”. In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat schuldhulpverlening integraal kijkt naar de problematiek en daarbij enigerlei vorm van hulp verleent zonder dat dit in alle gevallen direct of zelfs op termijn hoeft te leiden tot een traject gericht op het definitief oplossen van de problematische schulden van de schuldenaar. Hiervoor kunnen verschillende redenen (gedrag, verslaving, verstandelijke beperkingen) zijn. Dat betekent dat hulp gericht op stabilisatie van de situatie langdurig kan plaatsvinden.⁸

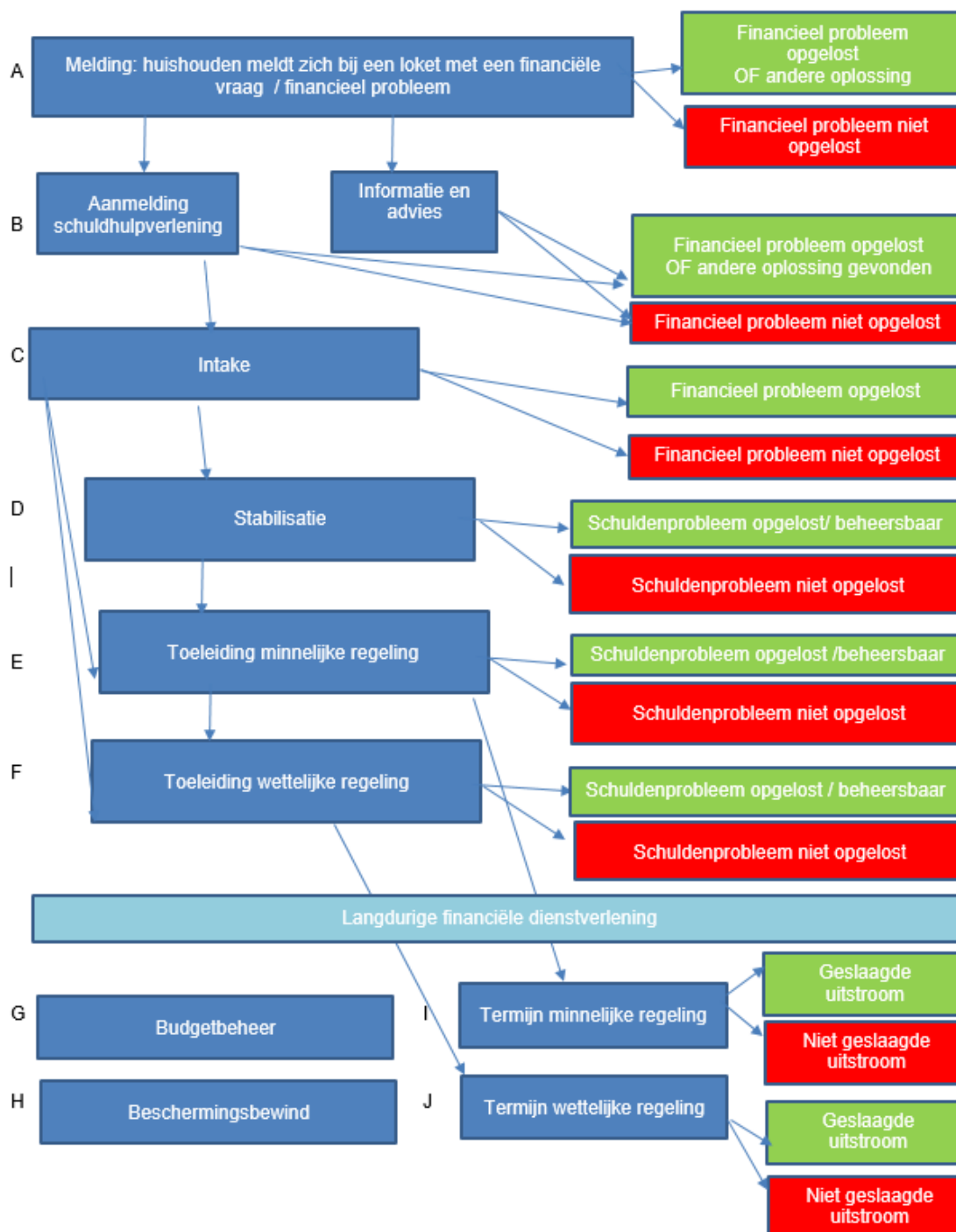
In dit onderzoek betrekken we nadrukkelijk de toegang tot de schuldhulpverlening. De toegang definiëren we daarbij als het loket (fysiek of virtueel) waar mensen zich tot kunnen wenden bij financiële hulpvragen. Er hoeft dus niet noodzakelijkerwijs sprake te zijn van problematische schulden. Als uitgangspunt nemen we de keten van dienstverlening die ingezet wordt om de financiële en/ of schuldenproblematiek van het huishouden op te lossen. Een informatie- en adviesgesprek kan voldoende zijn, maar een huishouden kan uiteindelijk ook worden toegeleid naar een minnelijke of wettelijke regeling (Wsnp) waarna men na drie jaar schuldenvrij is. Daarnaast kunnen huishoudens ook langdurig ondersteuning krijgen bij het op orde houden van hun financiën, zonder dat een oplossing van de schulden te realiseren is. Hier gaat het juist om het stabiliseren van de problematiek.

⁸ Bron: Toegankelijkheid van schuldhulpverlening, Inspectie SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2016.

1.2. Schuldhulpverlening in beeld

In dit onderzoek is het volgende schema van de schuldhulpverlening als leidraad genomen.

Figuur 1.2.1 Schema schuldhulpverlening



Het schema laat zien dat mensen op diverse momenten kunnen uitstromen uit de schuldhulpverlening. Mensen kunnen voldoende hebben aan een informatie- en adviesgesprek om hun financiële problemen op te lossen, terwijl anderen verder gaan in de schuldhulpverlening om uiteindelijk te stabiliseren en/of een schuldregeling te treffen.

De blauwe vlakken betreffen de producten en diensten die op het gebied van financiële en schuld gerelateerde hulpverlening worden uitgevoerd. Uit de verschillende fases kan men doorstromen naar een volgend blauw vlak of uitstromen uit de hulpverlening. Deze uitstroom kan leiden tot wél (groen) of geen (rood) oplossing van de vraag of het probleem. In het schema is onderscheid gemaakt tussen de producten en diensten die worden uitgevoerd vanaf het punt dat iemand zich meldt tot en met het treffen van een minnelijke of wettelijke regeling (fases A tot en met F), en de zogenaamde langdurige dienstverlening (fases G tot en met J). De fases G en H kunnen gedurende langere tijd gelijktijdig of los van het voorgaande proces worden ingezet. Deze diensten kunnen gedurende langere tijd lopen waarbij het doel niet altijd finale kwijting is, maar juist het stabiliseren van de problematiek. Zo wordt budgetbeheer veelal standaard ingezet bij stabilisatie. Tot slot hebben de fases I en J een doorlooptijd van maximaal 36 maanden. Na afloop van deze termijn vindt bij succesvolle uitstroom finale kwijting plaats.

Instroom

De instroom is de start van de schuldhulpverlening. In dit onderzoek nemen we daarbij alle meldingen met financiële hulpvragen als uitgangspunt voor de instroom in de schuldhulpverlening. Dit betekent dat de instroom wordt gevormd door alle huishoudens die zich met een financiële hulpvraag melden. Dit kan bij het loket schuldhulpverlening, maar ook bijvoorbeeld bij het sociaal wijkteam, een andere uitvoerende organisatie zoals maatschappelijk werk of sociaal raadslieden of bij de gemeente zelf.

Doorstroom en de uitstroom

Feitelijk vindt na beëindiging van een fase of doorstroom of uitstroom plaats. De doorstroom in de schuldhulpverlening definiëren we als de overgang naar de volgende fase in de schuldhulpverlening, bijvoorbeeld van aanmelding naar intake. Uitstroom kan plaatsvinden in elke fase van de schuldhulpverlening. Bij het definiëren van het resultaat van de uitstroom wordt vervolgens bepaald of er wel of geen oplossing is gevonden.

Huishoudens als teleenheid

Voor de teleenheid gaan we uit van huishoudens die gedurende de periode van tellen een actief dossier hebben gehad in de desbetreffende fase. Alle gegevens betreffen het jaar 2015, tenzij anders vermeld.

Preventie en voorlichting niet in het onderzoek

Preventie en voorlichting richt zich op de groep huishoudens die mogelijk te maken kunnen krijgen met financiële of schuldenproblematiek. Gemeenten en andere organisaties in Nederland ondernemen tal van activiteiten rond preventie en voorlichting. Dit kan variëren van lespakketten op scholen tot een actieve aanpak bij betalingsachterstanden voor huur, energie of zorgverzekering. De registratie van deze activiteiten is heel divers. Daarom is er in dit onderzoek voor gekozen om dit deel niet mee te nemen.

Beschrijving van de fases

In bijlage 1 worden de verschillende fases die in het schema staan nader uitgewerkt.

2. Bronnen voor onderzoek

Er zijn verschillende bronnen beschikbaar over schuldhulpverlening. In het onderstaande zetten we deze bronnen op een rij. In bijlage 2 is de volledige bronnenlijst opgenomen.

2.1. Onderzoeken schuldhulpverlening

Over schuldhulpverlening worden jaarlijks veel onderzoeken gepubliceerd. In de onderzoeken is vaak een onderscheid te maken tussen kwantitatieve uitkomsten (cijfers) en kwalitatieve (ervaringen van mensen).

Er zijn meer evaluerende onderzoeken (evaluatie van de Wgs, onderzoek naar de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening) maar ook onderzoeken waarop wordt ingegaan hoeveel Nederlanders financiële problemen hebben en waar die problemen uit voort komen. Andere onderzoeken zoomen meer in op (een deel van) de schuldhulpverlening zelf.

2.2. NVVK

De NVVK⁹, de brancheorganisatie voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, brengt jaarlijks haar jaarcijfers voor de branche uit. Voor deze jaarcijfers bevaart de NVVK haar leden met een vragenlijst. De NVVK is niet bevoegd informatie te delen die te herleiden is tot individuele leden. De NVVK publiceert als brancheorganisatie de informatie. De vragenlijst zelf en de gehanteerde definities zijn niet openbaar. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de laatst bekende jaarcijfers over 2015. In dat jaar hebben 75 leden de vragenlijst ingevuld.¹⁰

De NVVK-jaarcijfers zijn niet geschikt voor het vertalen naar landelijk dekkende cijfers over schuldhulpverlening. De eerste reden is dat niet alle schuldhulpverleningsorganisaties en gemeenten aangesloten zijn bij de NVVK, waardoor er geen compleet landelijk beeld is. Tweede punt is dat niet bekend is wat de precieze dekkingsgraad van de verschillende cijfers per fase is. Een derde reden is dat, zoals in het derde hoofdstuk nader staat beschreven, diverse gemeenten sommige onderdelen van de schuldhulpverlening zelf uitvoeren en andere onderdelen hebben uitbesteed aan een NVVK-lid. De consequentie hiervan is dat per onderscheiden fase in de schuldhulpverlening het werkgebied van de NVVK-leden verschilt. De NVVK heeft weliswaar een dekkingsgraad van 93% onder de Nederlandse gemeenten, maar dit geldt niet voor elke fase van de schuldhulpverlening. De jaarcijfers van de NVVK zijn derhalve niet voor elke fase te vertalen naar landelijke cijfers.¹¹

2.3. Divosa benchmark Armoede en Schulden

Divosa heeft een benchmark armoede en schulden ontwikkeld, die vanaf 2015 wordt gemaakt. De benchmark geeft inzicht in hoe de deelnemende gemeenten ervoor staan op het gebied van armoede en schulden. Aan deze benchmark doen 40 gemeenten mee. De gemeenten vullen daarvoor een vragenlijst in. Daarin wordt onder meer gevraagd naar de cijfers over de verschillende fases in de schuldhulpverlening en de uitgaven in de schuldhulpverlening. Voor dit onderzoek hebben we de beschikking gekregen over de vragenlijst en de gehanteerde definities. Omdat dit vertrouwelijke informatie is, publiceren we hier geen inhoudelijke informatie over.

Via Divosa hebben we de beschikking gekregen over de cumulatieve data van 24 gemeenten. De omvang van de gemeenten varieert in grootte. De data overlappen deels met de gegevens van de NVVK: 8 gemeenten die aangeleverd hebben aan de benchmark zijn eveneens lid van de NVVK.

⁹ De ledenlijst van de NVVK is hier te vinden <http://www.nvvk.eu/Ledenoverzicht>.

¹⁰ De NVVK heeft in totaal 102 leden, maar niet alle leden voeren in het kader van de jaarcijfers relevante werkzaamheden uit. Daarnaast worden de verschillende leden uit Amsterdam als 1 geteld.

¹¹ Overigens is het goed om te benadrukken dat het ook niet de doelstelling is van de NVVK om met de jaarcijfers landelijke cijfers te presenteren. Het zijn de jaarcijfers van de leden van de brancheorganisatie.

De gegevens kunnen gebruikt worden om een voorzichtige schatting te geven van het landelijk beeld van de schuldhulpverlening. De schatting bevat een behoorlijke statistische foutmarge, maar geeft zeker een richting aan de cijfers.

Daarnaast geeft de opzet van de benchmark inzicht in hoe informatie over schuldhulpverlening kan worden verzameld.

2.4. Jaarverslagen gemeenten en schuldhulpverleningsorganisaties

Gemeenten en uitvoerende organisaties op het gebied van schuldhulpverlening brengen jaarverslagen uit over de verrichte werkzaamheden op het gebied van schuldhulpverlening. Deze jaarverslagen zijn openbaar en een bron van gegevens voor dit onderzoek. Er zijn tal van voorbeelden beschikbaar met daarin gedetailleerde gegevens over de schuldhulpverlening. Een -niet uitputtende- lijst van voorbeelden betreft de verantwoordingen van Kredietbank Nederland, de gemeenten Amsterdam, Amersfoort, Katwijk, Groningen, de GKB Drenthe en dergelijke. Individueel bevatten deze jaarverslagen verschillende relevante gegevens voor dit onderzoek.

Een landelijk beeld genereren op basis van deze losse gegevensbronnen is niet mogelijk omdat soms het proces van schuldhulpverlening bij verschillende partijen is ondergebracht. Daarnaast zijn dergelijke jaarverslagen niet van alle gemeenten of organisaties openbaar beschikbaar. Dit heeft tot gevolg dat het aanbod van deze bronnen te versnipperd en/ of onvolledig zijn om een landelijk beeld te kunnen weergeven.

Verder hebben we bij een beperkt aantal gemeenten (10) een nadere specificatie of toelichting gevraagd. Dit is gebeurd aan de hand van korte gesprekken met betrokkenen van deze gemeenten. De gemeenten zijn over geheel Nederland verdeeld en variëren van groot tot klein.

Inhoudelijk is gevraagd naar de toegang tot de schuldhulpverlening, zoals waar mensen zich kunnen melden met een financiële vraag, mate van inzicht in hoeveel huishoudens zich melden en met welke issues/ aandachtspunten zij te maken krijgen bij het in beeld brengen van het aantal huishoudens met financiële vragen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de registratie van de meldingen en vragen, de plek waar men zich meldt, de doorverwijzing en samenwerking door partners waar mensen zich kunnen melden etc. Daarnaast is gevraagd naar de door- en uitstroom in de schuldhulpverlening (inzicht in cijfers, succesvolle en niet succesvolle door en uitstroom en eventuele issues / aandachtspunten bij het in beeld brengen hiervan). Tot slot is gevraagd of men een volledig beeld van de kosten van de schuldhulpverlening heeft.

Veel informatie die in de kaders in het volgende hoofdstuk zijn opgenomen, zijn afkomstig van deze gemeenten of vanuit de openbare jaarverslagen.

2.5. Wsnp-monitor

De Raad voor de Rechtsbijstand, Bureau Wsnp en het CBS publiceren ieder jaar de Monitor Wet schuldsanering natuurlijke personen. De Wsnp-monitor omvat een vaste kern van gegevens die jaarlijks geactualiseerd wordt, met daarnaast een aantal per jaar wisselende thema's. Voor dit onderzoek is het aantal huishoudens dat in 2015 in de Wsnp zat, alsmede het aantal huishoudens dat een verzoek tot toelating tot de Wsnp heeft gedaan, afkomstig uit de Wsnp-monitor.

3. Huishoudens in de schuldhulpverlening

In dit hoofdstuk brengen we op basis van de beschikbare informatie de schuldhulpverlening in Nederland in beeld. Alle genoemde cijfers gaan over het jaar 2015. Per fase beoordelen we de cijfers op basis van volledigheid, betrouwbaarheid, actualiteit en gehanteerde definities. Daarnaast kijken we naar de landelijke dekking, witte vlekken en mogelijke overlap.

3.1. Fase A: Meldingen

Mensen kunnen zich op allerlei plekken melden met een financiële vraag, zoals het wijkteam, een sociaal loket, bij de gemeente enzovoort. Om zich bij een van deze plekken te melden met een financiële vraag, hoeven mensen niet per se problematische schulden te hebben.

3.1.1. De cijfers

De Inspectie SZW¹² heeft onderzocht bij hoeveel meldpunten een burger zich kan melden bij financiële problemen. Tabel 3.1.1 geeft weer bij welk aandeel van de gemeenten het desbetreffende meldpunt aanwezig is.

Tabel 3.1.1 Soorten meldpunten bij gemeenten voor financiële hulp: percentages gemeenten waar het betreffende meldpunt aanwezig is (meerdere antwoorden mogelijk)

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

Bron: Inspectie SZW, 2016

Bovenstaande tabel laat zien dat bij 73 procent van de gemeenten, inwoners zich kunnen melden bij een sociaal wijkteam, 65 procent bij een maatschappelijk werk organisatie en bij 62 procent van de gemeenten bij de balie van het stadhuis. Ook kunnen inwoners zich direct melden bij de schuldhulpverlening.

Uit het rapport van de inspectie blijkt bovendien dat een derde van de gemeenten meldingen altijd registreert, 3% nooit en 63% soms wel en soms niet.

Uit de vierde voortgangsrapportage van de Transitiecommissie Sociaal Domein¹³ blijkt dat in ongeveer 80 procent van de zorgvragen, waar wijkteams mee geconfronteerd worden, het gaat om financiële vragen.

In het volgende tekstkader gaan we nader in op een aantal voorbeelden uit de praktijk.

¹² Inspectie SZW, Toegankelijkheid van Schuldhulpverlening.

¹³ Vierde voortgangsrapportage TSD: Eén sociaal domein, maart 2016.

Een plattelandsgemeente geeft aan dat huishoudens zich zowel kunnen melden bij een sociaal team, de maatschappelijke dienstverlening of de regionale kredietbank. Ze hebben eigenlijk alleen inzicht in de cijfers van de kredietbank. Het sociaal team registreert, maar men kan niet zien of iemand dan ook werkelijk schuldhulpverlening krijgt. De maatschappelijke dienstverlening medewerkers zitten in het sociaal team maar de trajecten die zij uitvoeren met betrekking tot schuldhulpverlening kan de gemeente niet uit de registratie halen. Ook voert de organisatie voor maatschappelijke dienstverlening nog eigen trajecten uit, maar die worden niet apart aangeleverd aan de gemeente.

Bij een grotere gemeente in het oosten van het land spelen dezelfde issues: burgers melden zich op verschillende plekken en een samenhangend overzicht van het aantal meldingen met financiële vragen is niet bekend.

Een Kredietbank in het zuiden van Nederland ziet een vergelijkbare ontwikkeling: een aantal taken die eerst door de Kredietbank werden uitgevoerd, zullen worden overgenomen door sociale buurt- of wijkteams en deze teams vormen de poort naar schuldhulpverlening. Opdrachtgevers kiezen er gerichter voor om onderdelen van schuldhulpverlening uit te besteden aan een gespecialiseerde partij of deze zelf uit te voeren. De Kredietbank wordt daarbij vaker ingezet voor alleen de uitvoering van de schuldregeling.

Een grote gemeente in Nederland heeft de ambitie om alle financiële hulpvragen te monitoren. Hierdoor is de gemeente in staat meer inzicht te geven in het aantal huishoudens dat zich jaarlijks meldt. Deze ambitie wordt in 2017 verwezenlijkt.

Uitstroom, doorstroom en resultaten

Uit het Evaluatierapport Wgs¹⁴ blijkt dat gemiddeld ongeveer de helft van de cliënten die zich bij een van de loketten meldt met een financiële vraag, niet verder gaat in de schuldhulpverlening en dus na fase A uitstroomt. De resultaten van de uitstroom zijn niet bekend: het kan dus heel goed zijn dat mensen worden doorverwezen naar andere vormen van dienstverlening of direct zijn geholpen. Kanttekening is dat het aantal gemeenten waarover dit percentage is berekend, laag is (27). Dit gegeven leent zich derhalve niet voor extrapolatie ten behoeve van een landelijk beeld.

Uit het rapport van de Inspectie SZW blijkt dat 58 procent van de mensen die zich melden bij een loket worden doorverwezen naar de schuldhulpverlening (N=89).

3.1.2. Analyse

Gegevens over het aantal huishoudens dat zich meldt met een financiële hulpvraag vanuit de verschillende loketten, zoals de wijkteams, eigen gemeentelijke balies en maatschappelijke dienstverlening, ontbreken. De voorbeelden uit bovenstaand kader onderschrijven dit. Het is dus op dit moment niet mogelijk een landelijk eenduidig beeld te geven van het aantal huishoudens dat zich meldt bij een loket met financiële vragen. De veelheid aan loketten maakt dat het beeld versnipperd is. Daarnaast geven gemeenten zelf aan dat zij geen goede gegevens hebben vanuit wijkteams of de maatschappelijke dienstverlening. De registratie en informatievoorziening is nog niet zodanig op orde dat gegevens eenduidig te verzamelen zijn. Wel is dit op dit moment sterk in ontwikkeling en heeft het onderwerp de aandacht bij gemeenten.

¹⁴ Bron: Evaluatierapport Wgs, Berenschot 2016.

3.2. Fase B: Aanmelding schuldhulpverlening, informatie en advies

In deze fase vindt de voorselectie plaats voor de formele toegang tot de schuldhulpverlening. Binnen deze fase onderscheiden we 2 deelproducten: aanmelding en informatie en advies.

3.2.1. De cijfers

Over het aantal aanmeldingen schuldhulpverlening zijn geen landelijke cijfers bekend. Wel publiceert de NVVK het aantal aanmeldingen¹⁵ vanuit de branche schuldhulpverlening en worden gegevens over de aanmeldingen verzameld in de benchmark van Divosa. Tabel 3.2.1 bevat de gegevens vanuit de NVVK en Divosa.

Tabel 3.2.1 Aantal aanmeldingen (2015)

Aanmeldingen schuldhulpverlening	Aantal	Toelichting
NVVK (N=75)	90.400	Dit betreft het totaal van de 75 NVVK-leden die de enquête jaarcijfers 2015 hebben ingevuld.
Divosa (N=21)	18.500	Het totaal aantal aanmeldingen bij de deelnemers aan de benchmark die dit onderdeel hebben beantwoord.

Het is niet mogelijk om op basis van de bovenstaande gegevens een betrouwbaar en volledig dekkend beeld voor geheel Nederland te geven. Dit omdat niet alle aanmeldingen bekend zijn bij bovenstaande organisaties.

Op basis van de gegevens van de NVVK aangevuld met de gegevens van de Divosa benchmark¹⁶ zijn we in staat een grove schatting te geven van het aantal aanmeldingen. Het aantal aanmeldingen is berekend door het aantal huishoudens in de gemeenten die deelnemen aan de benchmark af te zetten tegen het aantal huishoudens in Nederland. Landelijk zouden op basis van deze cijfers in 2015 tussen de 90.500 en 124.000 huishoudens zich hebben aangemeld voor schuldhulpverlening.

Uitstroom, doorstroom en resultaten na de aanmelding

Uit jaarcijfers van een grote gemeente in het westen van Nederland blijkt dat ongeveer 20 procent van de cliënten na de aanmelding uitstroomt, waarvan bij het grootste deel een oplossing is gevonden. Zo'n 10 tot 15 procent stroomt uit nadat ze Informatie en advies hebben gekregen. Gemeenten die door Berenschot zijn bevroegd in het kader van de evaluatie Wgs geven aan dat ongeveer 10 tot 20 procent na een formele aanvraag uitstroomt (N=63).¹⁷

In Het verhaal achter de cijfers¹⁸ wordt geschat dat voor ongeveer een derde van de groep die zich aanmeldt voor schuldhulpverlening uiteindelijk geprobeerd wordt een schuldregeling te treffen en ongeveer 15 procent naar de Wsnp gaat. In datzelfde rapport wordt ook het jaarverslag NVVK 2013 aangehaald. De NVVK geeft in het jaarverslag over 2013 aan dat 41 procent van de aanmeldingen bij haar leden uiteindelijk leidt tot een aanvraag voor een minnelijke regeling. Hiervan leidde 14 procent tot een aanvraag Wsnp. De uitstroom in de tussenliggende fases (intake, stabilisatie) is dus ongeveer 40 tot 50 procent van de aanmeldingen. Dit komt overeen met het onderzoek Onoplosbare schuldsituaties waarbij 20 procent meteen na aanmelding (via informatie en advies dan wel uitval verdwijnt) en 40 procent gedurende het traject uitstroomt. De uitstroom kan daarbij zowel succesvol als niet succesvol zijn.

¹⁵ De NVVK omschrijft een aanmelding als de registratie van de hulpvraag van de cliënt. Bron: modules NVVK.

¹⁶ Omdat de benchmarkgegevens vertrouwelijk zijn, geven we geen inzicht in de specifieke cijfers per gemeente of de deelnemers aan de benchmark.

¹⁷ Bron: Evaluatierapport Wgs, Berenschot 2016. Hierbij gaan we ervan uit dat een aanmelding tevens de start is van de formele aanvraag voor schuldhulpverlening.

¹⁸ Het verhaal achter de cijfers, Hogeschool Utrecht en Regioplan, 2014.

3.2.2. Analyse

De bovenstaande cijfers geven geen volledig beeld van het totaal aantal meldingen voor de schuldhulpverlening. De oorzaak is tweeledig, hoewel de cijfers van de NVVK en de benchmark betrouwbaar zijn, beslaan ze niet alle meldingen. Een tweede oorzaak is de registratie, die verschilt per uitvoerende gemeente c.q. schuldhulpverleningsorganisatie. De melding is in het algemeen de start van het schuldhulpverleningsproces. In de praktijk wordt dit verschillend geregistreerd. In sommige gevallen wordt het hele proces vanaf de melding geregistreerd in één systeem. Maar het kan ook zijn dat de melding los wordt gedaan door een andere instantie in een ander systeem.

Ten aanzien van informatie en advies geldt grotendeels dezelfde analyse als bij de meldingen met financiële vragen. Immers, mensen kunnen zich direct melden bij de schuldhulpverlening voor een informatie en adviesvraag, maar ook bij een sociaal wijkteam of bijvoorbeeld maatschappelijke dienstverlening. De informatie- en adviesvragen van de laatste ontbreken in de bovenstaande cijfers.

Het volgende kader ondersteunt de analyse met een aantal voorbeelden.

In het rapport van de Inspectie SZW over de toegang tot de schuldhulpverlening staat in een casestudie een voorbeeld nader beschreven¹. Bij een gemeente die samenwerkt met een kredietbank die lid is van de NVVK worden meldingen, al dan niet na verwijzing vanuit bijvoorbeeld een sociaal wijkteam, direct toegeleid naar de kredietbank en de aanvraag start. Deze melding is opgenomen in de bovenstaande cijfers. Bij twee gemeenten die de uitvoering schuldhulpverlening in eigen beheer uitvoeren komen de hulpvragen binnen bij een generalist. De generalist verwijst mensen met schulden door naar een professional binnen het wijkteam. Via de professional wordt een aanvraagformulier ingevuld en er volgt - al dan niet - een workshop waarin wordt uitgelegd hoe het vervolgtraject er uitziet. Daarna volgt de intake door de gemeente. Indien de gemeente geen lid is van de NVVK is de melding en ook de intake niet opgenomen in de bovenstaande cijfers.

Een voorbeeld hoe de gegevens wel volledig inzichtelijk zijn, zien we bij een gemeente in Zuidwest Nederland. Een inwoner met schulden kan zich bij verschillende organisaties melden (kredietbank, maatschappelijk werk of sociale dienst) en wordt, ongeacht de plaats waar hij zich meldt, op eenzelfde manier geholpen. In een middelgrote gemeente in Zuid-Holland kunnen de inwoners zich melden bij een budget informatiepunt van de gemeente. Dit is een centraal loket waar inwoners voor alle vragen, maar waar ook cursussen, schuldhulpverlening, betalingsregelingen etc. worden geregeld. Vanuit dit loket vindt ook de melding voor schuldhulpverlening plaats. De gemeente heeft hiermee een volledig inzicht in de meldingen en de meldingen.

Inwoners van een Limburgse gemeente moeten zich voor schuldhulpverlening melden bij het gemeentelijke schuldhulpverleningsbureau. Indien er sprake is van problematische schulden wordt de klant overgedragen aan de Kredietbank. Bij een andere Limburgse gemeente vindt het eerste gesprek direct plaats bij de Kredietbank.

In een tweetal kleinere gemeenten in Overijssel kunnen burgers voor (financiële) hulpvragen terecht bij het lokale Zorgloket. Als uit de vraagstelling blijkt dat schulden (mede) een thema vormen wordt een nieuwe afspraak gemaakt en wordt een intake bij de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie voor Werk en Inkomen georganiseerd. Vervolgens wordt de klant doorgeleid naar ofwel een lokale ondersteuningsorganisatie of, als er sprake is van problematische schulden, naar een professionele uitvoeringsorganisatie.

Concluderend

Op basis van de huidige beschikbare gegevens is er geen eenduidig cijfer van het aantal huishoudens die zich aanmelden voor schuldhulpverlening beschikbaar. De cijfers die op basis van de NVVK en de benchmark van Divosa beschikbaar zijn, geven wel een beeld van het aantal aanmeldingen. Op basis van de benchmarkgegevens is het aantal aanmeldingen geschat tussen de 90.500 en 124.000. Hoewel er op verschillende manieren wordt gewerkt in Nederland, is het begrip van een aanmelding schuldhulpverlening wel eenduidig.

3.3. Fase C: Intake

De intake vindt plaats na (of soms ook tegelijkertijd met) de aanmelding. De intake kan beschouwd worden als het formele gedeelte van het toegangsproces. Bij de formele besluitvorming wordt bepaald of en welke vorm van schuldhulpverlening men gaat krijgen.

3.3.1. De cijfers

Er zijn geen landelijke cijfers bekend over de intake schuldhulpverlening. Vanuit de Divosa-benchmark is van de deelnemende gemeenten een totaalcijfer bekend.

Tabel 3.3.1 Aantal huishoudens met een intake schuldhulpverlening in 2015

Intake	Aantal	Bron	Toelichting
Aantal huishoudens met een intake (N=23)	12.489	Divosa	

Het enige bekende geaggregeerde cijfer van het aantal intakes komt vanuit de Divosa-benchmark. Ook zijn er een aantal percentages bekend van hoeveel aanmeldingen doorgaan naar de intake (zie ook voorgaande paragraaf). In Onoplosbare schuldsituaties staat dat 20 procent meteen na aanmelding uitstroomt (en dus 80 procent doorstroomt naar de intake). De Evaluatie Wgs geeft aan dat 10 tot 20 procent uitstroomt na de formele aanvraag. Wanneer wij uitgaan van een doorstroompercentage na aanmelding van 80 procent en we gaan uit van het aantal aanmeldingen van tussen de 90.500 en 124.000 (zie vorige paragraaf) dan zou dat betekenen dat er in 2015 tussen de 72.500 en 98.000 intakes hebben plaatsgevonden.

Uitstroom, doorstroom en resultaten

Cijfers over de uitstroom, doorstroom en resultaten van de intakefase ontbreken. Wel zijn er in specifieke jaarverslagen van kredietbanken cijfers terug te vinden over de uitstroom en de resultaten.

3.3.2. Analyse

Het berekende cijfer is hoogstens een indicatie van intakes in 2015 en is berekend op basis van het geschatte aantal aanmeldingen. Zoals ook uit de praktijk bij de aanmeldingen het geval is, worden intakes door zowel gemeenten, kredietbanken als organisaties voor maatschappelijke dienstverlening uitgevoerd.

Het volgende kader laat zien dat de intakes op verschillende plekken worden geregistreerd en daardoor niet altijd terugkomen in beschikbare jaarverslagen.

In een grote gemeente wordt de gehele uitvoering tot de toeleiding naar de minnelijke schuldregeling uitgevoerd door de maatschappelijke dienstverlening. De gemeente verzorgt alleen de minnelijke schuldregeling.

Een behoorlijk aantal middelgrote gemeenten in Gelderland organiseert nagenoeg de gehele keten van schulddienstverlening zelf. Concreet betekent dit dat de aanmelding, intake en de dienstverlening, inclusief de doorverwijzing naar de Wsnp zoveel mogelijk zelf uitgevoerd wordt. Alleen de specialistische producten zoals bijvoorbeeld leningen en kredieten worden bij de regionale kredietbank ingekocht. De klantenaantallen die jaarlijks een traject doorlopen zijn in deze uitvoeringsvariant bekend. De aantallen en verschillende soorten trajecten die doorlopen worden zijn niet altijd bekend.

Op regionaal niveau zijn er organisaties die (wel) een volledig overzicht hebben van de klanten in de schuldhulpverlening. Zij kunnen cijfers over de schuldhulpverlening in kaart brengen. Uiteraard is dat alleen een overzicht van diegenen die in dat deel van de schuldhulpverlening zitten dat zij uitvoeren; immers ligt soms een deel van de schuldhulpverlening bij de gemeente en soms een deel (zoals uitvoering van de regelingen) bij de kredietbanken. Deze cijfers zijn te vinden in verschillende jaarverslagen.

Deze regionale cijfers geven vooral een goed beeld van het aantal klanten dat ná de intake verder gaat in de schuldhulpverlening. Dit zijn de 'producten' waarvan de inhoud overal nagenoeg hetzelfde is en de definities dus eenduidig zijn. Het gaat dan voornamelijk over huishoudens die langdurige financiële dienstverlening krijgen, zoals huishoudens die in een minnelijke regeling zitten, huishoudens met budgetbeheer/ budget coaching en huishoudens met Beschermingsbewind.

Concluderend

Op basis van de huidige beschikbare gegevens is geen eenduidig aantal te geven van het aantal intakes die hebben plaatsgevonden in 2015.

Over intakes hebben we percentages uit landelijke en gemeentelijke onderzoeken en zijn er gegevens beschikbaar vanuit de benchmark van Divosa. Op basis van deze gegevens is een voorzichtige schatting gemaakt van het aantal huishoudens dat in 2015 een intake heeft gehad.

3.4. Fase D: Stabilisatie

Het doel van stabilisatie is een financieel stabiele situatie te creëren.

3.4.1. De cijfers

Over stabilisatie zijn geen landelijke cijfers bekend. Uit de jaarcijfers van de NVVK over 2015 blijkt dat 49 procent van alle huishoudens die zich aanmelden uiteindelijk een stabilisatieovereenkomst sluit.

Wanneer we het percentage van 49 procent loslaten op het aantal aanmeldingen van 124.000 dan komen we uit op een aantal tussen de 44.000 en 61.000 huishoudens met een stabilisatie overeenkomst. Ook hier geldt echter dat het om een grove schatting gaat.

Uitstroom, doorstroom en resultaten

Over de resultaten en doorstroom vanuit stabilisatie zijn geen duidelijke gegevens bekend. Het cijfer dat bekend is, komt uit het rapport "Het verhaal achter de cijfers". Uit de enquête die is gehouden onder 40 van de 89 NVVK-leden, blijkt dat 18 procent uitvalt gedurende het stabilisatietraject.¹⁹

¹⁹ Het verhaal achter de cijfers, Hogeschool Utrecht en Regioplan, 2014.

Uit een interview met een grote gemeente blijkt dat in die gemeente 49 procent van de huishoudens uitstroomt na stabilisatie en dat 51 procent doorstroomt naar een volgende fase. Voor de groep die doorstroomt is de stabilisatie succesvol geweest. Bij de groep huishoudens die uitstroomt is 58 procent succesvol gestabiliseerd. Van de totale groep huishoudens in stabilisatie is dan in totaal 20 procent niet succesvol. Dit komt dicht in de buurt van het percentage uitval van 18 procent dat in “Het verhaal achter de cijfers” is beschreven.

3.4.2. Analyse

Er zijn geen landelijke cijfers beschikbaar. De NVVK geeft in haar jaarcijfers aan dat bij 49 procent van de aanmeldingen uiteindelijk een stabilisatieovereenkomst wordt getekend. Stabilisatie wordt echter niet alleen uitgevoerd door NVVK-leden, gemeenten voeren stabilisatie ook in eigen beheer uit. Deze gegevens ontbreken in de cijfers van de NVVK. Doordat het aantal huishoudens met een stabilisatie-overeenkomst is geschat op basis van de een percentage van de aanmeldingen is het niet geheel betrouwbaar.

Concluderend:

Op basis van de huidige beschikbare gegevens is geen betrouwbaar cijfer te geven van het aantal stabilisaties. Wel kunnen met een percentage het aantal stabilisaties schatten.

3.5. Fase E: Toeleiding minnelijke regeling

In deze fase gaat het om het aantal toeleidingen naar een minnelijke regeling. Een minnelijke regeling kan bestaan uit 100% herfinanciering of een betalingsregeling, een saneringskrediet of een schuldbemiddeling. Een succesvolle toeleiding leidt automatisch tot de start van een regeling.

3.5.1. De cijfers

Over de toeleidingen naar een minnelijke regeling zijn geen landelijke cijfers beschikbaar. Er is een cijfer beschikbaar vanuit de benchmark van Divosa. Maar dit zijn alleen de geslaagde schuldregelingen waarbij tot overeenstemming met de schuldeisers is gekomen.

Tabel 3.5.1 Aantal gestarte minnelijke regelingen in 2015

Gestarte minnelijke regeling	Aantal	Toelichting
Divosa (N=16)	2.790	Ingevuld aantal gestarte regelingen schuldbemiddelingen en saneringen.

Verder zijn er een aantal percentages uit landelijke en gemeentelijke onderzoeken bekend. In “Het verhaal achter de cijfers” wordt geschat dat voor ongeveer een derde van de groep die zich aanmeldt voor schuldhulpverlening uiteindelijk geprobeerd wordt een schuldregeling te treffen.

Op basis van dit percentage schatten we dat er jaarlijks circa 37.000 schuldregelingen starten. Ook hier geldt dat het een grove schatting is die met grote voorzichtigheid gehanteerd dient te worden.

In het onderzoek “Het verhaal achter de cijfers” is op basis van enquête onderzoek *onder NVVK-leden* in kaart gebracht welke verschillen er per organisatie zijn ten aanzien van de toeleiding naar een minnelijke regeling. Het meest in het oog springende verschil hierbij is dat de mate waarin wordt geprobeerd om een minnelijke regeling op te starten sterk verschilt tussen de organisaties. Probeert de ene organisatie bij 23 procent van haar cliënten een minnelijke regeling te treffen, bij een andere organisatie is dit maar liefst 79 procent.

Uitstroom, doorstroom en resultaten

In het jaarverslag van de NVVK over 2015 staat dat 37 procent van de pogingen leidt tot een regeling waarin een schuldenaar met zijn schuldeisers overeenstemming heeft bereikt over de wijze waarop hij zijn schuld de komende 36 maanden (tegen finale kwijting) afbetaalt.²⁰ De overige 63 procent stroomt hier uit of stroomt door naar de Wsnp. Uit de analyse van de verschillende beschikbare jaarverslagen blijkt dat de verschillen per kredietbank echter groot zijn.

3.5.2. Analyse

De gepresenteerde berekening is een schatting van het aantal gestarte schuldregelingen (dus niet het aantal toeleidingen). Het treffen van een minnelijke regeling wordt vrijwel uitsluitend uitgevoerd door leden van de NVVK. Omdat hier geen cijfers over beschikbaar zijn, gebruiken we een percentage uit een landelijk onderzoek.

Concluderend

We kunnen op basis van dit onderzoek en de huidige gegevens geen betrouwbaar cijfer geven van het aantal minnelijke schuldregelingen.

3.6. Fase F: Toeleiding wettelijke regeling Wsnp

In deze fase gaat het om het aantal huishoudens waarvoor wordt geprobeerd tot een wettelijke regeling te komen. Het gaat dus niet om de klanten die al in een wettelijke regeling zitten, maar om de klanten die worden toegeleid naar een regeling.

3.6.1. De cijfers

Over het aantal verzoeken tot toelating tot de Wsnp zijn landelijke cijfers beschikbaar. De Raad voor Rechtsbijstand publiceert deze jaarlijks in de Monitor Wsnp. Naast het aantal verzoeken is ook het aantal gestarte regelingen bekend.

Tabel 3.6.1 Verzoeken toelating Wsnp en gestarte Wsnp-trajecten in 2015

Wsnp ²¹	Aantal
Aantal verzoeken toelating Wsnp	16.995
Aantal huishoudens met gestarte wettelijke regeling	11.700

In totaal zijn in 2015 bijna 17.000 verzoeken geweest tot toelating tot de Wsnp. Dit is inclusief de pro forma verzoeken die verplicht zijn bij de verzoeken om een voorlopige voorziening, een moratorium of een dwangakkoord²² In 2015 zijn 11.700 huishoudens gestart met een wettelijke regeling.²³ Niet alle verzoeken tot toelating komen via de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Concluderend

Voor het aantal verzoeken tot toelating tot de de Wsnp is een eenduidig en betrouwbaar landelijk beeld te geven. Welk deel precies via de gemeentelijke schuldhulpverlening komt is niet bekend.

²⁰ <http://www.nvkv.eu/jaarverslag2015/cijfers/>

²¹ Bron Monitor Wsnp 2015, CBS/ Raad voor Rechtsbijstand

²² Deze voorzieningen zijn sinds 1 januari 2008 in de Faillissementswet opgenomen ter versterking van het minnelijk traject. In bijlage 3 staan deze onderdelen nader gedefinieerd.

²³ Omdat de Wsnp buiten de scope van het onderzoek valt, vermelden we hier uitsluitend het cijfer zonder nadere analyse.

3.7. Fase G: Budgetbeheer

Budgetbeheer omvat alle activiteiten in het kader van het beheren van de inkomsten van de klant en het verrichten van betalingen, overeenkomstig het vastgestelde budgetplan.

3.7.1. De cijfers

Over budgetbeheer publiceert de NVVK jaarlijks cijfers. De leden van de NVVK hebben een landelijke dekking met deze dienstverlening.

Tabel 3.7.1 Aantal huishoudens in budgetbeheer in 2015

Budgetbeheer	Aantal	Toelichting
NVVK	51.400	Het aantal openstaande budget beheerrekeningen per 31/12/2015

Uitstroom, doorstroom en resultaten

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de uitstroom en de resultaten.

3.7.2. Analyse

Budgetbeheer wordt in het algemeen uitgevoerd door NVVK-leden. Het hierboven gepresenteerde cijfer geeft daardoor een landelijk representatief beeld.

Concluderend

Voor budgetbeheer is een eenduidig en betrouwbaar landelijk beeld te geven.

3.8. Fase H: Toeleiding beschermingsbewind

In dit onderdeel gaat het om het aantal huishoudens dat vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening instroomt in beschermingsbewind.

3.8.1. De cijfers

In 2015 stonden er 6.200 mensen onder beschermingsbewind (meerderjarigenbewind) bij een NVVK-lid. Verondersteld kan worden dat in deze gevallen een problematische schuldsituatie de grondslag heeft gevormd voor het toepassen van beschermingsbewind.

Uitstroom, doorstroom en resultaten

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de uitstroom en de resultaten.

3.8.2. Analyse

Bovenstaand cijfer geeft een beperkt beeld: het betreft uitsluitend het aantal keer dat een NVVK-lid als bewindvoerder is benoemd.

Landelijke cijfers over het aantal onder beschermingsbewindgestelden zijn niet beschikbaar. Op basis van het verdiepend onderzoek door Bureau Bartels²⁴ is een schatting te maken van de instroom vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening. Uit de vervolgmeting blijkt dat er in 2014 40.100 aanvragen beschermingsbewind zijn gedaan. Bij deze 40.100 aanvragen tot onderbewindstelling speelt bij ca. 60 procent (24.060) problematische schulden. Het gaat hierbij om verschillende typen kenmerken en problemen die mede aanleiding kunnen hebben gevormd voor het instellen van het beschermingsbewind en dus niet de formele grondslag voor het instellen van beschermingsbewind. Van deze 24.060 geeft 10% (2.406) aan sowieso via de gemeente verwezen te zijn. Het werkelijke aantal doorverwijzingen via de gemeentelijke schuldhulpverlening ligt waarschijnlijk hoger. Daarnaast is 18 procent (4.330) doorverwezen via het maatschappelijk werk. Het maatschappelijk werk voert voor een groot aantal gemeenten

²⁴ Bureau Bartels, Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden, 2015

ook onderdelen van de schuldhulpverlening uit. Een deel van deze 4.330 kan daarom ook nog toegerekend worden tot de groep die vanuit een schuldhulp gerelateerde vraag uiteindelijk bij bewind terecht komt.

Resumerend schatten we dat er jaarlijks circa 5.500 personen vanuit een schuldhulpvraag door de gemeentelijke schuldhulpverlening worden doorverwezen naar een bewindvoerder.

Concluderend

Er zijn geen landelijke cijfers bekend van het aantal toeleidingen naar beschermingsbewind vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening. Een grove schatting is dat jaarlijks circa 5.500 toeleidingen plaatsvinden.

3.9. Fase I: Huishoudens in een minnelijke regeling

Het gaat hier om huishoudens die in 2015 een minnelijke regeling hadden.

3.9.1. De cijfers

Over het aantal huishoudens die in een minnelijke regeling zitten, zijn geen landelijke cijfers bekend.

Uitstroom, doorstroom en resultaten

Uit de jaarcijfers 2015 van de NVVK blijkt dat 66 procent van de gestarte minnelijke regelingen na 3 jaar succesvol wordt afgerond.

3.9.2. Analyse

Er zijn geen landelijke cijfers over het aantal huishoudens in een minnelijke regeling. Gezien het feit dat minnelijke regelingen vrijwel alleen door leden van de NVVK uitgevoerd worden, zou dit cijfer eenduidig, volledig en betrouwbaar te leveren moeten zijn.

Concluderend

Het aantal huishoudens in een minnelijke regeling is op te vragen in een aanvullende uitvraag onder de leden van de NVVK. Zij voeren immers vrijwel uitsluitend dergelijke regelingen uit.

3.10. Fase J: Wettelijke regeling Wsnp

Het aantal huishoudens dat in de Wsnp zit of is in- of uitgestroomd in de periode. Formeel behoort de Wsnp niet tot de gemeentelijke schuldhulpverlening waarover dit onderzoek gaat, maar voor de volledigheid presenteren we hier wel de aantallen huishoudens die in de Wsnp zaten in 2015. De toeleiding tot de Wsnp behoort immers wel tot de gemeentelijke schuldhulpverlening.

3.10.1. De cijfers

Tabel 3.10.1 Aantal huishoudens in de Wsnp 2015

Wsnp ²⁵	Aantal
Aantal huishoudens uitgestroomd uit wettelijke regeling	13.446
• Schone lei	11.349
• Faillissement	281
• Akkoord	281
• Overig	1.635
Aantal huishoudens in wettelijke regeling	36.649

²⁵ Bron Monitor Wsnp 2015, CBS/ Raad voor de rechtsbijstand

3.11. Samenvattend: schuldhulpverlening in beeld

In de onderstaande tabel staan de gegevens nader op een rij.

Tabel 3.11.1 Samenvattende cijfers per fase schuldhulpverlening

Fase	Aantal: schatting	Betrouwbaarheid
A. Huishoudens die zich melden met financiële hulpvragen	Onbekend	N.v.t.
B. Aanmelding, info en advies en crisis	90.500 – 124.000	+/-
C. Intake	72.500 – 98.000	+/-
D. Stabilisatie	44.000 en 61.000	+/-
E. Toeleiding minnelijke schuldregeling	Onbekend	N.v.t.
F. Toeleiding wettelijke regeling Wsnp	17.000	+
G. Budgetbeheer	51.400	+
H. Toeleiding naar Beschermingsbewind	5.500	-/+
I. Huishoudens in lopende minnelijke regeling	Onbekend	N.v.t.
J. Huishoudens in lopende wettelijke regeling	36.649	+

Het is niet bekend hoeveel huishoudens zich jaarlijks melden met financiële hulpvragen. Voor wat betreft de fases na melding is het verdere verloop in de schuldhulpverlening voorzichtig te schatten. Jaarlijks melden zich (voorzichtig geschat) 124.000 huishoudens zich aan voor de schuldhulpverlening. Daarnaast zitten bijna 37.000 huishoudens in een lopende wettelijke regeling. Hier komen het aantal huishoudens in een lopende minnelijke regeling bij. Panteia schat het aantal huishoudens dat schuldhulpverlening ontving in de periode van oktober 2014 tot en met mei 2015 op 153.000.²⁷

²⁶ De betrouwbaarheid geeft een indicatie van de mate van betrouwbaarheid van het cijfer. Een – (min) is onbetrouwbaar, een +/- is een onderbouwde schatting met een zekere mate van betrouwbaarheid en een + is redelijk betrouwbaar.

²⁷ Huishoudens in de rode cijfers 2015, Panteia

4. Kosten van de schuldhulpverlening

De kosten van de schuldhulpverlening zijn in beeld gebracht door middel van deskresearch. Op basis van openbare gemeentelijke begrotingen en jaarrekeningen is getracht de kosten van schuldhulpverlening te achterhalen.

4.1. Definiëring

Om de kosten goed in beeld te kunnen brengen is een goede afbakening en definitie noodzakelijk. De uitgaven omschrijven we hier als alle kosten gemoeid met de schuldhulpverlening in de gemeente inclusief de kosten van de uitvoering. Naast de kosten van gemeentelijke uitvoering kan het ook (deels) inkoopkosten van een uitvoerende organisatie (kredietbank, maatschappelijke dienstverlening, particuliere uitvoeringsorganisatie) betreffen.

Deze definitie sluit goed aan bij de definitie die Divosa hanteert: de kosten van de gemeentelijke formatie en/ of de kosten van de uitbesteding. In de uitvraag zijn de kosten van de *primaire schuldplicht* (de hulpverlening aan mensen zonder problematische schulden) uitgesloten.

Echter, in dit onderzoek betrekken we nadrukkelijk de hulpverlening aan de mensen zonder problematische schulden door de gehele toegang tot de schuldhulpverlening erbij te betrekken. Deze loketten zijn in het sociaal domein heel verschillend georganiseerd en kunnen onder verschillende onderdelen van een begroting vallen.

4.2. Kosten schuldhulpverlening

Analyse jaarrekeningen

De kosten van de schuldhulpverlening betreffen alle gemeentelijke lasten die in de begrotingen en jaarrekeningen zijn opgevoerd voor schuldhulpverlening.

Op basis van een steekproef van 191 gemeenten hebben we de jaarrekeningen en/ of begrotingen geanalyseerd. Van deze 191 gemeenten heeft een zeer beperkt deel (26 gemeenten) daadwerkelijk de lasten van schuldhulpverlening concreet gepubliceerd. De meeste van deze gemeenten noemen één bedrag voor de lasten. Sommige gemeenten geven de baten voor schuldhulpverlening weer en ook een gemeente heeft het specifiek over de uitvoeringskosten. Eén gemeente heeft de lasten uitgesplitst per schuldhulpverleningsorganisatie/project. Dit is een te beperkte basis om de kosten van schuldhulpverlening in Nederland te concretiseren.

Aan 10 gemeenten door geheel Nederland is gevraagd naar de aandachtspunten die ze verwachten tegen te komen om de kosten van de schuldhulpverlening in beeld te brengen. Van deze gemeenten verwachten 8 van de 10 gemeenten geen problemen te hebben met het in kaart brengen van de kosten van de schuldhulpverlening met uitzondering van de kosten voor schuldhulpverlening in de wijkteams en de andere organisaties waar mensen zich kunnen melden met financiële vragen. Wijkteams werken in het algemeen integraal en financiële vragen vormen een onderdeel van hun werk. De specifieke kosten van het deel schuldhulpverlening zijn dan lastig te kwantificeren.

Daarnaast hebben we verschillende jaarverslagen van schuldhulpverleningsorganisaties bestudeerd. Vanuit deze jaarverslagen zijn duidelijk de kosten van de schuldhulpverlening te destilleren. Uiteraard gelden deze kosten alleen voor diegenen die in dat deel van de schuldhulpverlening zitten dat deze organisaties uitvoeren; immers ligt soms een deel van de schuldhulpverlening bij de gemeente en soms een deel (zoals uitvoering van de regelingen) bij de kredietbanken.

Onderzoeken

In het onderzoek “Onoplosbare schuldsituaties”²⁸ worden verschillende getallen genoemd. In 2009 heeft Cebeon²⁹ de uitgaven schuldhulpverlening geschat op 170 miljoen euro. Onderzoek uit 2011 indiceert een bedrag van 1,4 miljoen euro per 100.000 inwoners.³⁰ Indien dit bedrag nu nog zou gelden, bedragen de kosten op jaarbasis circa 238 miljoen euro bedragen bij 17 miljoen inwoners. Daarnaast is er een maatschappelijke prijslijst gepubliceerd op de website <https://effectencalculator.nl/maatschappelijke-prijslijst>. Hierin staan ook de kosten van schuldhulpverlening. De kosten per jaar per huishouden zijn volgens deze prijslijst €1.500,-. Hoe tot deze prijs is gekomen, is niet duidelijk. Ook is niet duidelijk wat de gebruikte definitie van schuldhulpverlening is. Op basis van de schatting van Panteia dat er jaarlijks 153.000 huishoudens in de schuldhulpverlening zitten, komen de jaarkosten op 229,5 miljoen euro.

4.3. Concluderend

De kosten van de volledige toegang tot de schuldhulpverlening zijn niet eenduidig in beeld te brengen. De versnippering van de toegang leidt ertoe dat niet alle kosten direct zijn toe te rekenen naar financiële hulpvragen. Ook de kosten van de overige onderdelen van schuldhulpverlening zijn niet landelijk beschikbaar.

²⁸ Onoplosbare schuldsituaties, Hogeschool Utrecht en NVVK, 2014

²⁹ Quickscan financiële gevolgen wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening, Cebeon, 2009.

³⁰ Schuldhulpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening, Hogeschool Utrecht & Regioplan, 2011.

5. Conclusies

In het afsluitende hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen. Daarvoor zetten we eerst de bevindingen op een rij alvorens we tot de conclusies komen.

5.1. Bevindingen

In onderstaande schema's staan de verschillende fases die we onderscheiden op een rij. Per fase geven we kort de bevindingen weer.

Tabel 5.1.1 Bevindingen schuldhulpverlening

Fase	Aantal	Uitstroom, doorstroom en resultaten	Definities en registratie	Volledigheid, representativiteit en witte vlekken
Fase A: Melders met financiële hulpvragen	Onbekend.	Over de uitstroom en resultaten is geen informatie beschikbaar.	De definitie van financiële hulpvraag is niet eenduidig. Ook verschilt de wijze van registratie en kunnen inwoners zich bij veel verschillende loketten melden.	De versnippering, definitie en registratie maakt het lastig een volledig en representatief beeld te geven.
Fase B: Aanmelding, info en advies	90.500 – 124.000	De uitstroom ligt op 20 - 30%. Een deel daarvan is direct geholpen, inclusief informatie en advies. De doorstroom ligt op 70 tot 80 procent.	De definitie van een aanmelding schuldhulpverlening is helder. De wijze van registratie van de aanmeldingen verschilt. De definiëring van de intake is in het algemeen gelijk. Het product kan wel anders worden genoemd.	Het aantal aanmeldingen is een onderbouwde schatting; het is echter niet volledig betrouwbaar.
Fase C: Intake	72.500 – 98.000	Geen cijfers bekend.	Binnen stabilisatie kunnen verschillende instrumenten worden ingezet. Er is derhalve geen eenduidige registratie. De inhoudelijke doelen van stabilisatie worden wel breed gedeeld.	Het gepresenteerde cijfer is een schatting en dus niet volledig betrouwbaar.
Fase D: Stabilisatie	44.000 – 61.000	Over uitstroom, doorstroom en resultaten is geen landelijk cijfer bekend, wel bij individuele organisaties.	De toeleiding naar een minnelijke regeling is in principe een duidelijk product. Inhoudelijk zitten er wel verschillen tussen de gekozen oplossingen (schuldregeling, saneringskrediet, etc.).	Het gepresenteerde cijfer is een indicatie van de stabilisaties.
Fase E: Toeleiding minnelijke regeling	Onbekend	Van de toeleidingen leidt 37 procent tot totstandkoming van een schuldregeling. ³¹ De verschillen per organisatie zijn groot. Een deel van de uitstroom gaat door naar de toeleiding Wsnp.		Er is geen landelijk beeld van het aantal toeleidingen naar een minnelijke regelingen
Fase F: Toeleidingen Wsnp	17.000	Succesvolle toeleidingen 11.700.	De definities van deze fase zijn helder.	Het gepresenteerde cijfer is een volledig en betrouwbaar cijfer.
Fase G: Budgetbeheer	51.400	Geen gegevens bekend	Dit cijfer is gebaseerd op het aantal openstaande budgetbeheerrekeningen en niet op personen.	Het gepresenteerde aantal geeft een volledig en representatief beeld voor Nederland.

³¹ <http://www.nvvk.eu/jaarverslag2015/cijfers/>

Fase	Aantal	Uitstroom, doorstroom en resultaten	Definities en registratie	Volledigheid, representativiteit en witte vlekken
Fase H: Toeleiding beschermingsbewind	5.500	Onbekend.	De toeleiding naar beschermingsbewind kan door veel verschillende actoren worden ingezet. De schuldenproblematiek kan daar een grondslag voor zijn.	Het gepresenteerde cijfer is een indicatie.
Fase I: Huishoudens in een lopende minnelijke regeling	Onbekend	Uit de jaarcijfers van de NVVK blijkt dat 66 procent van de gestarte minnelijke regelingen na 3 jaar succesvol wordt afgerond (regeling is geslaagd)	De beëindiging van een minnelijke regeling is een helder en afgebakend product. De definiëring van het resultaat kan leiden tot interpretatieverschillen.	
Fase J: Huishoudens in een lopend Wsnp-traject	36.649	86 procent stroomt succesvol uit.	De definities van deze fase zijn helder.	Het gepresenteerde cijfer is een volledig en betrouwbaar cijfer.

Kosten

De kosten van de volledige toegang tot de schuldhulpverlening zijn niet eenduidig in beeld te brengen. De versnippering van de toegang leidt ertoe dat niet alle kosten direct zijn toe te rekenen naar financiële hulpvragen. Ook de kosten van de overige onderdelen van schuldhulpverlening zijn niet landelijk beschikbaar.

5.2. Beantwoorden van de onderzoeksvragen

In deze paragraaf gaan we tot slot in op de onderzoeksvragen. We starten met de centrale onderzoeksvraag.

5.2.1. Hoe groot is de instroom, doorstroom en uitstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening op landelijk niveau, en wat zijn de resultaten en uitgaven?

Op deze vraag is op basis van de huidige beschikbare gegevens geen antwoord te geven. Op onderdelen van het schuldhulpverleningsproces is voor de instroom antwoord te geven op basis van betrouwbare cijfers, op andere onderdelen is hoogstens een schatting te geven. Voor de resultaten, doorstroom en uitstroom zijn er tal van cijfers beschikbaar uit andere onderzoeken, de jaarcijfers van de NVVK en jaarverslagen van kredietbanken en gemeenten. Een landelijk beeld hiervan geven is echter niet mogelijk omdat er geen eenduidig beeld is. Er zijn wel gegevens beschikbaar van individuele gemeenten en kredietbanken, maar voor de meeste gemeenten geldt dat de kosten niet in de openbare stukken specifiek staan gespecificeerd.

5.2.2. Deelvraag a. Welke cijfers van welke bron zijn reeds beschikbaar?

Voor dit onderzoek hebben we een aantal gegevens gebruikt vanuit de NVVK-jaarcijfers en de Divosa Benchmark armoede en schulden en de Monitor Wsnp. De specifieke gegevens die we konden gebruiken vanuit de NVVK betreffen de fase Aanmeldingen en Informatie en Advies en de fase budgetbeheer. Vanuit de Divosa Benchmark waren er cijfers beschikbaar voor de fases Aanmeldingen en Informatie en Advies, Intakes en de Toeleiding minnelijke regelingen. Voor de overige fases zijn indien mogelijk schattingen gemaakt op basis van beschikbare kengetallen en percentages vanuit de NVVK jaarcijfers en ook andere onderzoeken (zie bijlage 2 voor een overzicht van de gebruikte onderzoeken). Daarnaast zijn er cijfers beschikbaar uit openbare jaarrapportages van sommige Kredietbanken en gemeenten.

5.2.3. Deelvraag b. In hoeverre zijn deze cijfers vergelijkbaar als het gaat om jaartallen en definities?

Deze cijfers en de gehanteerde definities van de NVVK en Divosa Benchmark armoede en schulden zijn onderling goed vergelijkbaar. Beide bronnen bevatten gegevens over 2015. Daarnaast zijn er veel landelijke onderzoeken geweest naar schuldhulpverlening. Ook die definities zijn vergelijkbaar. Alle cijfers betreffen 2015. De Monitor Wsnp geeft een volledig dekkend beeld van de cijfers rond de Wsnp.

5.2.4. Deelvraag c. In hoeverre zijn deze cijfers landelijk representatief?

De gegevens vanuit de Divosa benchmark zijn niet representatief voor heel Nederland omdat het aantal deelnemers waarvan de cijfers beschikbaar zijn voor dit onderzoek te klein is om een betrouwbaar landelijk beeld te geven. Wel zijn deze cijfers voor dit onderzoek gebruikt om op onderdelen de omvang van de huishoudpopulatie per fase te schatten.

De NVVK-jaarcijfers zijn niet geschikt voor het vertalen naar landelijk dekkende cijfers over schuldhulpverlening. De eerste reden is dat niet alle schuldhulpverleningsorganisaties en gemeenten aangesloten zijn bij de NVVK, waardoor er geen compleet landelijk beeld is. Tweede punt is dat niet alle NVVK-leden de gegevens aanleveren waardoor we niet weten wat de precieze dekkingsgraad van de cijfers is. Een derde reden is, zoals uit dit onderzoek ook blijkt, dat er diverse gemeenten zijn die sommige onderdelen van de schuldhulpverlening zelf uitvoeren en andere onderdelen hebben uitbesteed. De consequentie hiervan is dat per onderscheiden fase in de schuldhulpverlening het werkgebied van de NVVK-leden verschilt. De NVVK heeft weliswaar een dekkingsgraad van 93% onder de Nederlandse gemeenten, maar dit geldt niet voor elke fase van de schuldhulpverlening. De jaarcijfers van de NVVK zijn derhalve niet voor elke fase te vertalen naar landelijke cijfers³².

De cijfers uit de diverse openbare jaarrapportages van Kredietbanken en gemeenten geven gezamenlijk geen landelijk dekkend cijfer weer.

5.2.5. Deelvraag d. Welke witte vlekken zijn er?

In dit onderzoek is de schuldhulpverlening onderverdeeld in verschillende fases. Niet voor elke fase zijn landelijke gegevens beschikbaar. Feitelijk is voor twee onderdelen een betrouwbaar cijfer gevonden (toeleiding Wsnp en budgetbeheer). Voor sommige andere onderdelen is het aantal geschat. Daarbij gaat het om het aantal aanmeldingen (exclusief informatie en advies), intakes, stabilisatie en de toeleidingen naar beschermingsbewind vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening. Deze schattingen zijn echter indicatief.

Over de resterende fases (meldingen financiële hulpvragen, informatie en advies, toeleiding minnelijke schuldregeling, lopende minnelijke schuldregeling) zijn geen landelijke gegevens bekend. Wel beschikken individuele gemeenten en schuldhulpverleningsorganisaties over de eigen cijfers.

Ook voor de doorstroom, uitstroom en resultaten geldt dat maar voor een klein aantal fases hier een landelijk dekkend cijfer voor bekend is. Het is bekend welk deel van de schuldregelingen succesvol wordt afgesloten en het aandeel huishoudens dat na de aanmelding doorstroomt. Op de overige onderdelen zijn geen landelijke cijfers bekend. Wel presenteren diverse studies succespercentages. Op regionaal en lokaal niveau zijn er meer cijfers beschikbaar. Kredietbanken en individuele gemeenten beschikken over betrouwbare cijfers voor hun werkgebied.

Ten aanzien van de kosten zijn er geen landelijke gegevens beschikbaar. Individuele gemeenten en kredietbanken hebben wel de beschikking over deze cijfers, maar met name de kosten van de financiële hulpvragen en aanmeldingen inclusief informatie- en

³² Overigens is het goed om te benadrukken dat het ook niet de doelstelling is van de NVVK om met de jaarcijfers landelijke cijfers te presenteren. Het zijn de jaarcijfers van de leden van de brancheorganisatie.

adviesgesprekken ontbreken. De kosten van wijkteams en loketten vallen buiten de begroting zoals de gemeente die heeft opgesteld voor de schuldhulpverlening

5.2.6. Deelvraag e. Welke cijfers zijn via een enquête bij gemeenten uit te vragen? In hoeverre zijn deze cijfers vergelijkbaar als het gaat om definities en wijze van registratie?

Naar onze mening is het mogelijk om binnen een redelijke termijn een beter en vollediger beeld te krijgen van het aantal huishoudens in de schuldhulpverlening. Dit kan door te concentreren op een beperkt aantal onderdelen in het schuldhulpverleningsproces waarbij er weinig discussie is over de definitie en de gehanteerde begrippen. Concreet gaat het daarbij om de volgende onderdelen:

- De aanmelding schuldhulpverlening: de aanmelding als start van het schuldhulpverleningsproces is een redelijk eenduidige fase in het proces. Alhoewel er zeker definitieverschillen tussen gemeenten zijn, zijn deze verschillen niet zo groot dat gegevensverzameling niet mogelijk is.
- Intakes schuldhulpverlening. De intake is een duidelijk afgebakend onderdeel van de schuldhulpverlening en gegevens daarover kunnen dus goed verzameld worden.
- De toeleidingen naar schuldregelingen: deze regelingen worden vrijwel uitsluitend uitgevoerd door de leden van de NVVK. Deze gegevens zijn qua definitie en registratie behoorlijk eenduidig.
- De lopende schuldregelingen: deze regelingen worden vrijwel uitsluitend uitgevoerd door de leden van de NVVK. Deze gegevens zijn qua definitie en registratie behoorlijk eenduidig.
- Een onderdeel dat mogelijk meegenomen kan worden is de stabilisatie. Stabilisatie is een steeds belangrijker wordend onderdeel van de schuldhulpverlening. Echter, stabilisatie kan bestaan uit verschillende deelproducten. Daardoor kunnen werkprocessen en definities alsnog uiteenlopen. Een goede beschrijving en definitie van de verschillende onderdelen van stabilisatie is daarom essentieel.
- Landelijke gegevens over het aantal meldingen met financiële hulpvragen en informatie- en adviesgesprek zijn lastiger te verzamelen. De lokale dienstverlening ten aanzien van financiële hulpvragen en informatie en advies is versnipperd over meerdere loketten. Dit vergroot de toegankelijkheid van deze dienstverlening, maar bemoeilijkt een complete dataverzameling.

We raden nadere gegevensverzameling over de doorstroom en de resultaten van de schuldhulpverlening af. Op dit moment is er te weinig overeenstemming over de definiëring van de resultaten (wat is wel of niet succesvol).

Bijlage 1. Beschrijving van de fases

In deze bijlage beschrijven we de verschillende fases in de schuldhulpverlening.

Fase A: Melding

De schuldhulpverlening start op het moment dat een huishouden zich meldt met een financieel probleem bij een loket. Deze meldingen betreffen alle financiële hulpvragen en hoeven dus niet noodzakelijkerwijs te gaan over (problematische) schulden. De melding kan leiden tot een (informatie en advies) gesprek of vormt direct een aanmelding voor schuldhulpverlening. Daarnaast kan men ook verwezen worden naar flankerende hulp.

Per gemeente varieert de plek waar een huishouden zich kan melden: een sociaal wijkteam, een daarvoor aangewezen uitvoerende organisatie (maatschappelijk werk, sociaal raadslieden), een organisatie die schuldhulpverlening voor de gemeente uitvoert en/ of de gemeente zelf³³. Naast de diversiteit van de locaties en organisaties is ook de wijze van registratie van de melding divers. Twee derde van de gemeenten registreert niet alle contacten met de klant in deze fase³⁴.

Afbakening en definities in rapportage

Teleenheid:	Alle huishoudens die zich met een financiële hulpvraag melden ongeacht het loket.
Doorstroom:	Het deel van de huishoudens dat na de melding in Fase A zich meldt bij de schuldhulpverlening (fase B).
Uitstroom:	Alle huishoudens die zich melden bij een loket en niet meetellen bij fase B (zie verderop). Gezien de diversiteit van loketten en relatief gebrekkige registratie is het voor deze fase niet mogelijk onderscheid te maken naar resultaten.

Fase B: Aanmelding en informatie en advies

In deze fase vindt de voorselectie plaats. De voorselectie is onderdeel van het toegangsproces. In deze fase wordt bepaald of doorstroom naar de intake aan de orde is. In de intake wordt besloten over de formele toegang tot verdere schuldhulpverlening. Gedurende de voorselectie wordt bepaald of de hulpvrager direct kan worden geholpen met informatie en advies, het een directe aanmelding voor schuldhulpverlening betreft of dat er direct redenen zijn waardoor de hulpvraag kan worden afgewezen³⁵.

Een aanmelding kan plaatsvinden óf op basis van verwijzing vanuit fase A óf door een rechtstreekse aanmelding van de cliënt zelf bij de schuldhulpverlening. Bij de aanmelding wordt bepaald of:

- o de cliënt toegeleid wordt naar de intake schuldhulpverlening. In dit geval is er sprake van doorstroom naar de volgende fase;
- o de cliënt niet in aanmerking komt voor de schuldhulpverlening; de redenen hiervoor kunnen divers zijn: er is geen sprake van een problematische schuldsituatie, de cliënt voldoet niet aan toelatingscriteria van bijvoorbeeld woonplaats, etc.;
- o een informatie en adviesgesprek voldoende is³⁶. Het doel van informatie en advies is om direct en adequaat de hulpvrager te helpen. Dit kan zijn door direct de vraag

³³ Het rapport Toegankelijkheid van schuldhulpverlening van de Inspectie SZW meldt dat bij ruim 70% van de gemeenten burgers bij drie of meer verschillende loketten hun schulden kunnen melden, waarbij het sociaal wijkteam het meest wordt genoemd, maar ook de balie Werk & Inkomen bij het stadhuis, is naast de afdeling schuldhulpverlening, een plek waar de klant meestal met zijn melding terecht kan. Minder dan 10% van de gemeenten heeft maar één plek waar burgers zich kunnen melden met schuldenproblematiek.

³⁴ Bron: Toegankelijkheid van schuldhulpverlening, Inspectie SZW.

³⁵ Van de gemeenten doet ruim 40 procent een voorselectie op basis van professionele en beleidsmatige criteria. Op basis van deze criteria kan een hulpvraag direct worden afgewezen of juist direct worden afgehandeld. Bron: Toegankelijkheid van schuldhulpverlening, Inspectie SZW

³⁶ De NVVK definieert informatie en advies als het geven van advies over het zelfstandig bereiken van duurzaam financieel evenwicht zonder beroep te doen op herfinanciering, schuldregeling of stabilisatie”.

te kunnen beantwoorden, door te verwijzen naar een andere organisatie of naar verdere hulpverlening zoals concrete dienstverlening (bijvoorbeeld reparatie van inkomen) of flankerende hulp (begeleiding bij problematieken zoals verslaving, ondersteunen bij gedragsverandering). Dit is een succesvolle uitstroom.

Fase C: Intake

De intake vindt plaats na (of soms ook tegelijkertijd met) de aanmelding. Het doel van de intake is het toetsen van de zelfredzaamheid van de klant en het vaststellen van het probleem van de klant om een plan van aanpak te ontwikkelen³⁷.

De intake kan beschouwd worden als het formele gedeelte van het toegangsproces en bepaald wordt of en welke vorm van schuldhulpverlening men gaat krijgen.

Afbakening en definities in rapportage

Teleenheid	Aantal huishoudens dat een intake schuldhulpverlening heeft gehad.
Doorstroom	Alle huishoudens die na de intake doorgaan naar een volgende fase.
Uitstroom met oplossing	De klant kan zelfstandig schulden oplossen, bijvoorbeeld door middel van informatie en advies. Of de klant wordt doorverwezen naar een andere organisatie.
Uitstroom zonder oplossing	Klant wordt niet toegelaten tot de schuldhulpverlening maar er is ook geen andere oplossing gevonden. Klant komt niet (meer) opdagen, klant houdt zich niet aan de afspraken etc.

Fase D: Stabilisatie

Het doel van stabilisatie is een financieel stabiele situatie te creëren. Het inkomen is gerepareerd en de uitgaven zijn afgestemd op het inkomen, waardoor de vaste lasten worden betaald en er geen nieuwe schulden ontstaan.

Binnen stabilisatie kunnen verschillende instrumenten worden ingezet. Dit kunnen bijvoorbeeld zijn budgetbeheer, budget coaching, beschermingsbewind, flankerende hulpverlening, doorbetalen vaste lasten en dergelijke.

De stabilisatiefase dient primair als voorbereiding op de regeling van de schulden, maar stabilisatie kan ook het einddoel van schuldhulpverlening zijn.

Indien de stabilisatie gericht is op het voorbereiden op een schuldregeling vindt doorstroom naar een schuldregeling alleen plaats indien een schuldregeling noodzakelijk is voor de verduurzaming van de bereikte stabiliteit en het schuldenpakket en/of in de persoon gelegen factoren een dussdanig traject kansrijk maakt. Een dergelijke regeling kan de vorm aannemen van herfinanciering, 100% betalingsregeling, Saneringskrediet of Schuldbemiddeling.

Stabilisatie kan ook het einddoel zijn van de schuldhulpverlening. Met stabilisatie kan de cliënt voldoende geholpen zijn of er is geconstateerd dat het bestaande schuldprobleem door in of bij die persoon gelegen omstandigheden nog niet duurzaam opgelost kan worden. Binnen de NVVK wordt in het laatste geval het traject Duurzame Financiële Dienstverlening (DFD) onderscheiden. Doel hiervan is het in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven van de klant³⁸. Feitelijk is DFD stabilisatie, maar dan met een andere doelstelling. Binnen deze vorm van stabilisatie kunnen instrumenten ingezet worden als budgetbeheer, betalingsregeling, budget coaching, beschermingsbewind en/of flankerende hulp.

Na stabilisatie kan een huishouden doorstromen naar een toeleiding naar een minnelijke of wettelijke regeling. Ook kan een huishouden uitstromen uit deze fase. Dit kan succesvol zijn (de

Onder informatie en advies wordt ook verstaan het doorverwijzen naar derden. Informatie en advies kan een resultaat van aanmelding zijn. Bron: Modules NVVK

³⁷ Definitie zoals beschreven door de NVVK.

³⁸ DFD is er op gericht om de maatschappelijke positie van de klant niet te laten verslechteren. Meerdere vormen van hulpverlening zijn dan betrokken bij het huishouden. De primaire taak van de schuldhulpverlener, als onderdeel van de hulpverleningsketen, is daarbij om voor een financiële basis voor de klant te zorgen.

situatie is zodanig gestabiliseerd dat verdere schuldhulpverlening niet noodzakelijk is) of niet succesvol (uitval, no-show, nieuwe schulden etc.).

Afbakening en definities in rapportage

Teleenheid	Het aantal huishoudens dat in stabilisatie heeft gezeten of nog steeds in stabilisatie zit gedurende de periode.
Doorstroom	Alle huishoudens die na de stabilisatie doorgaan naar een volgende fase.
Uitstroom met oplossing	De financiële situatie van de klant is gestabiliseerd, verdere schuldhulpverlening is niet noodzakelijk.
Uitstroom zonder oplossing	De klant heeft geen stabiele financiële situatie en stroomt ook niet door naar een minnelijke of wettelijke regeling. Bijvoorbeeld door uitval, no-show of nieuwe schulden.

Fase E: Toeleiding minnelijke regeling

Het doel van de toeleiding naar een minnelijke regeling is om tot afspraken te komen met de klant en de schuldeisers over de te treffen regeling om de openstaande schuld geheel of deels terug te betalen.

Een minnelijke regeling kan bestaan uit 100% herfinanciering of een betalingsregeling, een saneringskrediet of een schuldbemiddeling. Tussen de instrumenten zitten grote verschillen. De overeenkomst tussen de instrumenten is dat er een regeling met schuldeisers is getroffen die de klant uiteindelijk vrij van (problematische) schulden maakt. De vordering wordt geheel of gedeeltelijk in een aantal termijnen betaald. Daarom zijn in het kader van dit onderzoek de verschillende instrumenten samengevat onder de noemer minnelijke regeling.

De toeleiding leidt tot een daadwerkelijke minnelijke regeling, tot een andere succesvolle oplossing (bijvoorbeeld: klant kan het toch zelf regelen) of tot een niet succesvolle oplossing. Het huishouden kan dan doorstromen naar de toeleiding Wsnp of uitstromen.

Afbakening en definities in rapportage

Teleenheid	Het aantal huishoudens dat gedurende de periode een traject toeleiding naar een minnelijke regeling hebben gevolgd.
Doorstroom	Alle huishoudens die doorgaan naar toeleiding Wsnp.
Uitstroom met oplossing	De toeleiding leidt tot een daadwerkelijke minnelijke regeling of tot een andere oplossing (de klant kan het bijvoorbeeld toch zelf regelen).
Uitstroom zonder oplossing	Er wordt geen oplossing gevonden. Er is geen minnelijke regeling tot stand gekomen en het huishouden stroomt ook niet door naar de Wsnp.

Fase F: Toeleiding wettelijke regeling Wsnp

Tijdens de toeleiding naar de Wsnp wordt een verzoek tot toelating tot de wettelijke schuldsaneringsregeling gedaan bij de rechtbank. De rechtbank beoordeelt het verzoek aan de hand van de criteria van artikel 288 van de Faillissementswet. De toeleiding naar de Wsnp valt (in tegenstelling tot de daadwerkelijke instroom in de Wsnp) nog onder het bestek van dit onderzoek omdat dit binnen de gemeentelijke schuldhulpverlening valt. De toeleiding leidt tot een daadwerkelijke wettelijke regeling (oplossing gevonden), tot een andere succesvolle oplossing (bijvoorbeeld: klant kan het toch zelf regelen) of het probleem wordt niet opgelost (klant stroomt niet door naar de Wsnp en er wordt ook geen andere oplossing gevonden).

Afbakening en definities in rapportage

Teleenheid	Het aantal huishoudens waarvoor een verzoek tot toelating tot de wettelijke schuldsaneringsregeling wordt gedaan. In dit onderzoek betreft het alleen de huishoudens die vanuit gemeenten worden toegeleid.
Doorstroom	Indien het huishouden wordt toegelaten, stroomt deze door naar de Wsnp (fase J).

Uitstroom met oplossing	Indien er een andere succesvolle oplossing wordt bereikt (de klant kan het bijvoorbeeld toch zelf regelen).
Uitstroom zonder oplossing	De klant wordt niet toegelaten tot de Wsnp.

Fase G: Budgetbeheer

Budgetbeheer omvat alle activiteiten in het kader van het beheren van de inkomsten van de klant en het verrichten van betalingen, overeenkomstig het vastgestelde budgetplan.

Het doel van budgetbeheer is het garanderen dat betalingen tijdig gedaan worden en dat er geen (nieuwe) schulden of betalingsachterstanden ontstaan. Dit heeft minimaal betrekking op huur/ hypotheek, nutsvoorzieningen en wettelijk verplichte verzekeringen. Budgetbeheer kan een bijdrage leveren aan het integraal oplossen of beheersbaar maken van bestaande financiële problemen en het voorkomen van nieuwe financiële problemen³⁹.

Budgetbeheer is een onderdeel van stabilisatie en/ of Duurzame Financiële Dienstverlening maar kan ook parallel aan een minnelijke regeling worden ingezet. Ook kan budgetbeheer als los instrument worden ingezet.

Afbakening en definities in rapportage

Teleenheid Het aantal huishoudens dat in budgetbeheer heeft gezeten.

Omdat budgetbeheer langdurig kan worden ingezet en het doel ervan niet is om verder te gaan in het schuldhulpverleningstraject geven we geen doorstroom of uitstroomcijfers weer.

Fase H: Toeleiding beschermingsbewind

Indien een persoon vanwege zijn of haar lichamelijke dan wel geestelijke toestand niet meer in staat is om zelf de eigen financiële zaken te regelen, kan de kantonrechter een meerderjarig persoon onder beschermingsbewind plaatsen. Vanaf 1 januari 2014 vormen ook verkwisting en het hebben van problematische schulden gronden voor het toepassen van beschermingsbewind. Daarmee werd de reeds bestaande praktijk geformaliseerd. In dit onderzoek richten we ons uitsluitend op de instroom in beschermingsbewind vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening. Het beschermingsbewind zelf valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Afbakening en definities in rapportage

Teleenheid Het aantal huishoudens dat vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening instroomt in beschermingsbewind in de periode.

Omdat beschermingsbewind langdurig kan worden ingezet en het doel ervan niet is om verder te gaan in het schuldhulpverleningstraject geven we geen doorstroom of uitstroomcijfers weer.

Fase I: Minnelijke regeling

Na een succesvolle toeleiding wordt de minnelijke regeling gestart. De regeling duurt (over het algemeen) drie jaar/ bij de toeleiding wordt bepaald over hoeveel termijnen de regeling loopt. De minnelijke regeling is in dit onderzoek een verzameling van instrumenten waarbij het onderscheid is of de schuldeiser 100% wordt terugbetaald of slechts een deel.

- **Herfinanciering:** de schuldhulpverleningsorganisatie regelt een financieringsovereenkomst tussen klant en kredietverstrekker, waarmee de vastgestelde vordering voor 100% en ineens wordt voldaan. De klant betaalt vervolgens de gehele schuld af aan kredietverstrekker.
- **Betalingsregeling:** het 100% betalen van de vordering door klant aan schuldeiser in een aantal termijnen.

³⁹ Bron NVVK, modules NVVK.

- **Schuldregeling:** de schuldhulpverleningsorganisatie brengt tussen de klant en zijn schuldeisers een minnelijke regeling tot stand van de totale schuldenlast. Dit leidt tot:
 - een saneringskrediet: het betalen van een gedeelte van de vordering ineens door de schuldhulpverleningsorganisatie. De klant betaalt deze schuld aan de schuldhulpverleningsorganisatie in termijnen af, tegen finale kwijting door schuldeiser of
 - een schuldbemiddeling: de totale schuldenlast wordt door de klant gedeeltelijk terugbetaald in termijnen naar draagkracht en aan het einde van de looptijd wordt kwijtschelding verleend.

Indien de schuldenaar zich gedurende de hele doorlooptijd aan de afspraken houdt dan is aan het einde van de periode de regeling geslaagd (o.i.d.). Afhankelijk van het soort regeling wordt er finale kwijting verleend of is de schuldenlast afbetaald conform de gemaakte afspraken.

Afbakening en definities in rapportage

Teleenheid	Het aantal huishoudens dat in de minnelijke regeling zit in de periode.
Geslaagde uitstroom	De schuld is afbetaald/ kwijtgescholden.
Niet geslaagde uitstroom	De schuld is niet afbetaald/ kwijtgescholden. De redenen hiervoor kunnen divers zijn (niet nakomen van afspraken, nieuwe schulden, etc.).

Fase J: Wettelijke regeling Wsnp

Voor dit onderzoek richten we ons primair op het aantal verzoeken tot toelating tot de Wsnp vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening. De gehele instroom Wsnp, ofwel degenen die daadwerkelijk met een wettelijke regeling starten, vallen buiten het bestek van dit onderzoek. Wel zullen we voor de volledigheid van de cijfers de instroom, uitstroom en resultaten voor dit onderdeel vullen op basis van de Monitor Wsnp van de Raad voor de Rechtsbijstand.

Afbakening en definities in rapportage

Teleenheid	Het aantal huishoudens dat in de Wsnp zit is ingestroomd in de periode.
------------	---

Bijlage 2. Bestudeerde bronnen

NVVK (Regioplan & Hogeschool Utrecht) (2014). Het verhaal achter de cijfers. De doorstroom van de minnelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldhulpverlening.

Berenschot (2016). Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (2016).

Bureau Bartels (2015). Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden.

NVVK & Hogeschool Utrecht (2014). Onoplosbare schuldsituaties.

Inspectie SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). Toegankelijkheid van schuldhulpverlening (2016).

Transitiecommissie Sociaal Domein (2016). Vierde voortgangsrapportage TSD: Eén sociaal domein.

Panteia (2015). Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden.

Divosa (2016). Benchmark Armoede en schulden 2015.

NVVK (2016). Jaarcijfers 2015.

Raad voor de Rechtsbijstand / CBS (2016). Monitor Wsnp 2015.

Cebeon (2009). Quickscan financiële gevolgen wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening.

Hogeschool Utrecht & Regioplan (2011). Schuldhulpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening.

Jaarverslagen:

Stadsring51 (2016). Jaarbeeld 2015. Stadsring51 verbindt.

Kredietbank Limburg (2016). Jaarstukken 2015.

De Gemeentelijke Kredietbank (2016). Jaarverslag 2015.

Kredietbank Nederland (2015). Jaarverslag 2015. De blik vooruit.

Jaarverslag SDV 2015 Amsterdam.

Bijlage 3. Begrippenlijst

Tabel B3.1 Begrippenlijst

Begrip	Definitie
Cumulatieve data	Data waarbij meerdere onderliggende data bij elkaar zijn opgeteld en alleen het totaal wordt weergegeven.
Doorstroom	De overgang van de ene fase in de schuldhulpverlening naar de volgende fase. Het huishouden gaat verder in het proces.
Dwangakkoord	De schuldenaar kan bij zijn verzoekschrift tot toepassing van de Wsnp de rechtbank vragen één of meerdere schuldeisers die weigeren mee te werken aan een minnelijke regeling, te bevelen alsnog mee te werken aan een (minnelijk) akkoord (artikel 287a Fw).
Finale kwijting	Alle schuldeisers schelden aan het einde van de schuldregeling de nog openstaande vordering kwijt.
Financieel stabiele situatie	De schuldenproblematiek escaleert niet verder. De uitgaven zijn afgestemd op het inkomen en er ontstaan geen nieuwe schulden.
Geslaagde schuldregeling	De schuldeisers werken mee aan de voorgestelde afspraken om de schuld af te lossen. Ze zijn akkoord met het betalingsvoorstel.
Instroom	De start van de schuldhulpverlening. Zodra een huishouden zich met een financiële hulpvraag (ergens) meldt behoort zij tot de instroom.
Minnelijke schuldregeling	Verzamelnaam voor een aantal instrumenten waarbij een regeling met schuldeisers is getroffen die de klant uiteindelijk vrij van (problematische) schulden maakt.
Moratorium	Het moratorium is de voorlopige voorziening bij bedreigende situaties. De rechtbank kan voor een duur van maximaal 6 maanden een voorlopige voorziening toekennen om een beperkt aantal bedreigende situatie(s) af te wenden met als doel alsnog tot een minnelijk akkoord te komen (artikel 287b Fw)
Niet-regelbare schulden	Schulden die niet voor een schuldregeling in aanmerking komen. Zoals bepaalde boetes, fraudevorderingen of schulden waar nog juridische procedures voor lopen.
Problematische schulden	Schulden waarvan redelijkerwijs is te verwachten dat ze niet kunnen worden betaald, of die al niet worden betaald.
Schuldhulpverlening	Het ondersteunen van natuurlijke personen met zowel problematische als niet-problematische schulden bij het vinden van een adequate oplossing. Deze oplossing kan per situatie sterk verschillen.
Uitstroom	Beëindiging van de schuldhulpverlening. Een huishouden kan in elke fase uitstromen, zij gaat dan niet verder in het proces van schuldhulpverlening. De uitstroom kan succesvol zijn (financieel probleem is opgelost of beheersbaar of er is een andere oplossing gevonden) of niet succesvol (financieel probleem niet opgelost om diverse redenen).
Voorlopige voorziening bij spoedeisende zaken	Om tijd te winnen voor het behandelen van een verzoekschrift tot toelating in de Wsnp kan een rechtbank een voorlopige voorziening toekennen bij spoedeisende zaken.
Wsnp (wettelijk traject)	De Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) is bedoeld voor personen die buiten hun schuld ('te goeder trouw') in een problematische schuldsituatie terecht zijn gekomen en waarbij een buitengerechtelijke (minnelijke) schuldregeling niet (meer) tot de mogelijkheden behoort.

Bijlage 4. Samenstelling klankbordgroep

De volgende leden hebben zitting gehad in de klankbordgroep.

- Wilma Reerink, Ministerie van SZW (opdrachtgever)
- Nina Kox, Ministerie van SZW (opdrachtgever)
- Rutger Schoenmakers, Den Haag
- Anne-Mieke de Peuter, PLANgroep
- Kosta Skliris, NVVK
- Marleen Smit, Divosa
- Jeannette de Ridder, VNG