



nationale
ombudsman

Zelfstandigen over de drempel

Onderzoek naar de toegang tot
gemeentelijke schuldhulpverlening

Onderzoeksteam

Meike Bokhorst, projectleider
Hillechien van Dijk, onderzoeker
Bo Beke, onderzoeker
Paula Breedveld, onderzoeker
Edwin Jonkman, onderzoeker
Janneke van Veen, onderzoeker

Tekstopmaak

Xerox/OSAGE

Datum: april 2022
Rapportnr: 2022/075

Inhoudsopgave

	Samenvatting	4
	Voorwoord	6
1	Inleiding	7
1.1	Coronacrisis zet zelfstandigen onder druk	7
1.2	Eerder ombudsonderzoek: veel gemeenten sluiten zelfstandigen uit van hulp	8
1.3	Wettelijke plicht tot gemeentelijke schuldhulpverlening voor zelfstandigen	9
1.4	Doel en vraagstelling	11
1.5	Onderzoeksopzet- en verantwoording	12
2	Uitgangspunten voor behoorlijke schuldhulpverlening aan zelfstandigen	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Toegankelijke schuldhulpverlening: de gemeente is duidelijk en open	13
2.3	Heldere verantwoordelijkheidsverdeling: de gemeente is eerlijk en betrouwbaar	15
3	Uitkomsten uit het onderzoek bij gemeenten	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Verschillen tussen gemeenten	19
3.3	Zijn gemeenten bij het bieden van toegankelijke schuldhulpverlening duidelijk en open?	20
3.4	Zijn gemeenten eerlijk en betrouwbaar bij de verantwoordelijkheidsverdeling rond schuldhulpverlening?	23
4	Conclusies en aanbevelingen	26
4.1	Toegankelijkheid van de schuldhulpverlening verschilt sterk per gemeente	26
4.2	De verdeling van verantwoordelijkheden is niet overal helder	27
4.3	Toegankelijke dienstverlening: wees duidelijk en open	27
4.4	Heldere verantwoordelijkheidsverdeling: wees eerlijk en betrouwbaar	28

Samenvatting

Aanleiding onderzoek

Door de coronacrisis hebben veel zelfstandigen een zware tijd. De gemeentelijke schuldhulpverlening kan de komende jaren een grote toestroom van zelfstandigen met geldproblemen en problematische schulden verwachten. De ombudsman riep in 2018 gemeenten op om de toegang tot de schuldhulpverlening voor zelfstandigen op korte termijn te verbeteren. Nu wil hij weten in hoeverre dat is gebeurd.

Uit een gesprek met een medewerker van een ondernemersvereniging:

Er zijn nog steeds gemeenten die niet goed weten wat ze met ondernemers aan moeten en deze dan doorsturen naar een commerciële partij zonder die doorverwijzing te begeleiden.

Doel onderzoek

De ombudsman wil nagaan in hoeverre gemeenten zich voldoende hebben voorbereid om een brede en laagdrempelige toegang tot schuldhulpverlening te bieden aan zelfstandigen. Hij wil weten of gemeenten hierbij de uitgangspunten uit zijn eerdere rapporten 'Een open deur?' en het vervolgonderzoek 'Een Open Deur? Het vervolg' in acht nemen. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is:

In hoeverre bieden gemeenten zelfstandigen laagdrempelig toegang tot schuldhulpverlening?

Conclusies onderzoek

Veel gemeenten werken hard aan schuldhulpverlening aan zelfstandigen. Er zijn echter ook gemeenten die nog lang niet aan de minimale eisen voldoen om een brede toegang tot schuldhulpverlening te bieden. De coronacrisis heeft de urgentie en het belang van goede schuldhulpverlening duidelijk zichtbaar gemaakt.

1. Toegankelijkheid van de schuldhulpverlening verschilt sterk per gemeente

Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in hoe laagdrempelig de schuldhulpverlening is. Lang niet iedere zelfstandige met problematische schulden weet de weg naar de gemeentelijke schuldhulpverlening te vinden. De drempel voor aanmelding is bij zelfstandigen hoog.

2. De verdeling van verantwoordelijkheden is niet overal helder

De crisis heeft de urgentie bij gemeenten vergroot om de schuldhulpverlening meer toe te spitsen op zelfstandigen. Veel gemeenten laten de dienstverlening geheel of gedeeltelijk uitvoeren door een externe partij. Daardoor is de verdeling van verantwoordelijkheden niet overal even helder.

Nationale ombudsman Reinier van Zutphen:

De grote verschillen tussen gemeenten zijn niet uit te leggen aan de zelfstandige. Zelfstandigen in dezelfde winkelstraat krijgen als ze in verschillende gemeenten wonen, soms in zeer verschillende mate hulp. De vraag of een zelfstandige uit de schulden komt, hangt nu te veel af van de gemeente waarin hij woont.

Uit een gesprek met een gemeenteambtenaar:

Het is een uitdaging om in contact te blijven met ondernemers, ook als het gaat om schuldhelpverlening. Na een gesprek, waarin we advies en tips geven of een verzoek om gegevens aan te leveren, zien we ondernemers soms niet meer terug.

Aanbevelingen

De gemeentelijke schuldhelpverlening moet toegankelijk zijn voor zelfstandigen. De gemeenten blijven verantwoordelijk, ook als zij hun taken laten uitvoeren door een externe partij.

Toegankelijke dienstverlening: *wees duidelijk en open*

- Verklein de verschillen tussen gemeenten
- Ken de doelgroep en speel daarop in
- Verstrek duidelijke en correcte informatie
- Zorg voor één goed vindbaar loket
- Wees betrouwbaar met een menselijk gezicht

Heldere verantwoordelijkheidsverdeling: *wees eerlijk en betrouwbaar*

- Investeer in eigen kennis en expertise
- Zorg voor een breed aanbod en voorkom dat zelfstandigen afhaken
- Neem verantwoordelijkheid, ook bij uitvoering door externe partijen
- Ontwikkel een gezamenlijk systeem voor kwaliteitsborging
- Sta open voor klachten en bewaak de kwaliteit van de klachtbehandeling

Voorwoord

In 2018 riep ik gemeenten op om de toegang tot schuldhulpverlening voor zelfstandigen te verbeteren. Nu ik met dit onderzoek de balans opmaak, kom ik tot de conclusie dat gemeenten nog lang niet allemaal voldoen aan het minimumniveau waar zelfstandigen recht op hebben. Net als op veel andere gebieden zijn ook op dit gebied de verschillen tussen gemeenten groot. Ze zijn te groot om te kunnen uitleggen aan de burger die een beroep doet op zijn overheid. Daar waar gemeenten er niet in slagen een gemeenschappelijke ondergrens te waarborgen, is wat mij betreft de landelijke overheid aan zet.

Een ander opvallend aspect is de toenemende complexiteit van de overheid. Mede doordat gemeenten vaak een deel van de schuldhulpverlening laten uitvoeren door externe partijen, is het woud van aanspreekpunten en loketten voor de burger soms erg ondoorzichtig geworden. De zelfstandige die eerst de weg is kwijtgeraakt in zijn rekeningen, aanmaningen en dwangbevelen, wordt vervolgens meerdere keren doorverwezen voordat hij in contact komt met een professional met kennis van zaken. Sommigen zijn tussentijds al afgehaakt.

Zelfstandigen in de schulden hebben vaak weinig vertrouwen in de overheid. Dat is misschien begrijpelijk vanuit het besef dat diezelfde overheid vaak één van hun grootste schuldeisers is. Maar de hoge drempel die zelfstandigen ervaren om bij de overheid aan te kloppen, ontnemt hen een belangrijke kans op een schuldenvrije toekomst en op een eventuele doorstart voor hun bedrijf. Als de gemeente erin slaagt om zelfstandigen over de drempel te helpen, dan biedt dit een enorme kans om het vertrouwen van burgers terug te winnen en te behouden. Die kans neemt toe als gemeenten vervolgens deskundige, betrouwbare hulp bieden met een menselijk gezicht. Een goed vindbaar loket zou de toegang kunnen verbeteren, zodat de drempel om bij de overheid om hulp te vragen zo laag mogelijk ligt.

1 Inleiding

1.1 Coronacrisis zet zelfstandigen onder druk

Op 1 oktober 2020 hadden ruim 614.000 huishoudens geregistreerde problematische schulden. De nieuwe instromers waren vaker dan voorheen zelfstandig ondernemers (hierna: zelfstandigen). Huishoudens met een zelfstandige vormden 27,9% van de instroom.¹ Van de ruim 1,26 miljoen zelfstandigen zat volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) in 2018 al 0,7% van de bijbehorende huishoudens onder de gestelde grens van afdoende financiële middelen.

Vooraf in de horeca, bouw, vervoer en opslag komen zelfstandigen snel onder het minimumloon terecht bij het wegvallen van inkomen.² In deze sectoren zijn veel werknemers in de afgelopen periode als zelfstandige aan de slag gegaan. Bij economische tegenslag of gezondheidsproblemen zijn deze zelfstandigen kwetsbaar. Bovendien beschikt niet iedereen over de administratieve en financiële ondernemersvaardigheden die nodig zijn om een bedrijf te runnen. De sociale partners waarschuwen dan ook voor het gebrek aan sociale vangnetten en de risico's die deze zelfstandigen lopen door inkomensonzekerheid.³

De coronacrisis maakt de onzekere positie van zelfstandigen extra zichtbaar. Veel zelfstandigen hebben een zware tijd waarin ze aanzienlijk ingeteerd hebben op hun buffers. Ze hebben schulden gemaakt of geld geleend van familie, vrienden en informele netwerken. De financiële buffers waren bij ongeveer een derde van de zelfstandigen in 2020 kleiner dan € 10.000.⁴ Bijna 400.000 ondernemers hebben aan de Belastingdienst uitstel van betaling gevraagd. Er staat nog € 20,5 miljard aan uitgestelde belasting open.⁵

Het aandeel van zelfstandigen dat afhankelijk was van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (hierna: Tozo) daalde wel van 18% in september 2020 tot 3,5% in juni 2021.⁶ Zo'n 17.000 zelfstandigen deden afgelopen jaar constant een beroep op de overbruggingsregeling, omdat ze zonder overheidshulp niet konden rondkomen.⁷ Veel gemeenten proberen onder meer deze groep in beeld te krijgen, omdat ze verwachten dat zij zich vroeger of later zullen melden voor schuldhulpverlening. Hoe eerder zij in beeld zijn, hoe sneller gemeenten kunnen helpen om de schulden op te lossen. Daarom is het van belang dat de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening voor zelfstandigen laagdrempelig is.

De gemeentelijke schuldhulpverlening kan de komende jaren een grote toestroom van zelfstandigen met geldproblemen en problematische schulden verwachten.⁸ Hoe groot de problemen uiteindelijk zullen zijn en hoeveel zelfstandigen zich op welk moment daadwerkelijk gaan melden, blijft lastig te voorspellen. Na het aflopen van de steunmaatregelen (o.a. Tozo) op 1 oktober 2021 merkten de private schuldhulpverleners een toename van schuldhulpaanvragen. Vanaf 1 oktober 2022 moeten kleine zelfstandigen hun gezamenlijke schuld van 3,4 miljard euro binnen vijf jaar aan de Belastingdienst terugbetalen. Dat is ook het moment waarop schuldhulpverleners verwachten dat de schulden verder zullen oplopen.⁹

1 www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/26/aantal-huishoudens-met-problematische-schulden-niet-toegenomen

2 www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/28/het-effect-van-het-wegvallen-van-het-zelfstandigeninkomen

3 SER (2021) Sociaal-economisch beleid voor 2021-2025. Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving. www.ser.nl/nl/Publicaties/advies-sociaal-economisch-beleid-2021-2025

4 CPB (2022) Ontwikkeling van het arbeidsinkomen tijdens corona, p. 2. www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Coronapublicatie-Ontwikkeling-van-het-arbeidsinkomen-tijdens-corona.pdf

5 Ministerie van Financiën (2022) Kamerbrief 11 maart, Monitoring fiscale maatregelen in verband met COVID19, p. 2.

6 www.abnamro.com/research/nl/onze-research/einde-tozo-problematisch-voor-beperkte-groep-zelfstandigen

7 <https://nos.nl/artikel/2401602-kleine-groep-ondernemers-in-problemen-door-einde-tozo-steun>

8 <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/schuldhulp-voor-ondernemers-al-jaren-ondergeschoven-kindje#:~:text=Dat%20is%20zorgelijk%20in%20het,schuldhulp%20voor%20ondernemers%20te%20regelen>. De vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) verwachtte dat in 2021 in totaal 65.000 zelfstandige ondernemers financiële problemen zouden krijgen, maar dat aantal is door de steunmaatregelen niet in de problemen gekomen.

9 <https://nos.nl/artikel/2409081-schuldhulpverleners-steeds-meer-ondernemers-kloppen-aan>

De vraag is in hoeverre gemeenten voldoende voorbereid zijn om de huidige en toekomstige toestroom van zelfstandigen met (grote) financiële problemen te helpen. Verschillende brancheverenigingen en belangenorganisaties hebben aan de bel getrokken, omdat zij (voor) zien dat een deel van de gemeenten hun dienstverlening aan zelfstandigen (nog) nauwelijks hebben ingericht en zelfstandigen met problematische schulden onvoldoende hulp (kunnen) bieden. Onderzoek van Pointer van januari 2021 liet zien dat in bijna twee derde van de 150 ondervraagde gemeenten het niet duidelijk was hoe de schuldhulpverlening aan zelfstandigen werd verstrekt, of dat zelfstandigen standaard werden geweigerd of dat schuldhulp voor deze groep gewoonweg niet bestond.¹⁰

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) heeft in 2021 gemeenten opgeroepen om samen te werken om zelfstandigen met schulden beter te bereiken.¹¹ Samen met de vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (hierna: NVVK) heeft de VNG bestuurlijke uitgangspunten geformuleerd voor schuldhulpverlening.¹² Ook monitort de VNG hoever gemeenten zijn met de inrichting van schuldhulp aan zelfstandigen.¹³

Gemeenten zijn de afgelopen twee jaar vooral bezig geweest met de uitvoering van de coronasteunmaatregelen. Zo hebben gemeenten extra geld gekregen om loopbaanheroriëntatie aan te bieden.¹⁴ Op 1 oktober 2021 zijn de coronasteunmaatregelen Tozo en Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (hierna: TONK) gestopt en op 1 april 2022 eindigde ook de Tegemoetkoming Vaste Lasten (hierna: TVL).¹⁵ De zelfstandigen kunnen een beroep doen op het Besluit bijstand voor zelfstandigen (hierna: Bbz) op voorwaarde dat het bedrijf levensvatbaar is en afhankelijk van het aantal huisgenoten van 21 jaar of ouder (de kostendelersnorm). Tot 1 april 2022 geldt er een vereenvoudigde uitvoering van deze regeling.¹⁶

1.2 Eerder ombudsonderzoek: veel gemeenten sluiten zelfstandigen uit van hulp

In het rapport 'Een open deur?' deed de ombudsman de oproep aan gemeenten om geen doelgroepen op voorhand uit te sluiten van schuldhulpverlening.¹⁷ Hij formuleerde vier uitgangspunten waarmee gemeenten de toegang tot de schuldhulpverlening konden verbeteren. Dit betekent volgens de ombudsman dat:

1. de burger zijn hulpvraag – zonder voorwaarden vooraf – altijd in een persoonlijk gesprek kan toelichten en over alle mogelijkheden van hulp wordt geïnformeerd;
2. de gemeente zich voldoende inspant hem binnen te laten of binnen te houden;
3. bij de beslissing of hij al dan niet in aanmerking komt voor schuldhulpverlening altijd een afweging wordt gemaakt waarbij de individuele omstandigheden integraal worden meegewogen;
4. het besluit in een schriftelijke beschikking duidelijk en goed gemotiveerd wordt.

¹⁰ <https://pointer.kro-ncrv.nl/schuldhulpverlening-kan-verwachte-toestroom-niet-aan#gs.6waynj>

¹¹ <https://vng.nl/nieuws/bereik-ondernemers-met-schulden-door-samenwerking>

¹² <https://vng.nl/sites/default/files/2021-09/vng-bestuurlijke-uitgangspunten-toegang-en-kwaliteit-gemeentelijke-schuldhulpverlening-2021.pdf>

¹³ <https://vng.nl/artikelen/ondersteuning-ondernemers-met-financiele-problemen>

¹⁴ Kamerbrief over steun- en herstelpakket van 28 augustus 2020. Tijdelijke regeling aanvullende crisisdienstverlening COVID-19 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044968/2021-03-26>. Zie ook: www.samenvoordeklant.nl/herorientatie-zelfstandig-ondernemers

¹⁵ De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) was gemaakt om zelfstandigen, zoals zzp'ers, inkomensondersteuning te bieden. De Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK) was bedoeld voor mensen die door het coronavirus veel minder inkomsten hadden en hun doorlopende (woon)lasten niet meer konden betalen. De Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) was er om ondernemers te ondersteunen bij het betalen van de vaste lasten. Ministerie van EZK (2022) Kamerbrief Beëindiging steunpakket en doorkijk middellange termijn, 25 februari.

¹⁶ De tijdelijke vereenvoudiging houdt in dat gemeenten geen vermogenstoets hoeven uit te voeren, dat zelfstandigen met terugwerkende kracht van maximaal twee maanden een Bbz-uitkering kunnen aanvragen en dat de gemeente het inkomen en de hoogte van de Bbz-uitkering per kalendermaand (in plaats van per boekjaar) vaststelt www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand-voor-zelfstandigen-bbz/nieuws/2021/12/14/kabinet-verlengt-coronasteun-ondernemers-tot-en-met-maart-2022.

¹⁷ www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2018010-een-open-deur-onderzoek-naar-de-toegankelijkheid-van-de-gemeentelijke

In zijn vervolgonderzoek onder gemeenten onderzocht de ombudsman in hoeverre gemeenten bij de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening handelden in overeenstemming met deze uitgangspunten.¹⁸ Hij wees nogmaals op het belang van een brede toegang tot schuldhulp, maar constateerde in zijn afsluitende rapport 'Een open deur?', het vervolg' dat veel gemeenten bepaalde groepen burgers, voornamelijk zelfstandigen, categoriaal uitsloten van schuldhulp. En dat terwijl de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs) een dergelijke categorale uitsluiting niet toestaat. Hoewel de meeste gemeenten een positieve ontwikkeling doormaakten, vond hij dat:

- nog steeds (te veel) mensen voortijdig uitvallen in het toegangsproces;
- voor zelfstandigen de schuldhulpverlening nog onvoldoende toegankelijk is;
- burgers lang niet altijd een gemotiveerde beschikking op een aanvraag ontvangen;
- gemeenten moeten kijken naar de oorzaken van de uitval tijdens het toegangsproces;
- gemeenten moeten voorkomen dat burgers voortijdig afhaken.

De ombudsman riep gemeenten op om zowel de toegang tot de schuldhulpverlening voor zelfstandigen (op korte termijn), als de bekendheid van en de kredietverlening vanuit het Bbz te verbeteren. En gemeenten dienden gespecialiseerde schuldhulp aan zelfstandigen in te huren of zelf aan te bieden. Net als andere burgers zouden zelfstandigen met een levensvatbaar bedrijf de kans moeten krijgen om via een schuldregeling of een andere vorm van schuldhulp een nieuwe start te maken.

1.3 Wettelijke plicht tot gemeentelijke schuldhulpverlening voor zelfstandigen

Op 1 januari 2021 is de Wgs gewijzigd.¹⁹ Bij die gelegenheid is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat ook zelfstandigen zonder personeel en andere personen met een onderneming met schulden recht hebben op schuldhulpverlening.²⁰ Gemeenten moeten ondersteuning bieden aan zelfstandigen die moeite hebben het hoofd boven water te houden. Deze verplichting is een aanvulling op het Bbz. Bij de wetswijziging hebben gemeenten ook de wettelijke taak gekregen om schulden vroeg te signaleren bij hun inwoners die financiële problemen hebben. Onder inwoners vallen dus ook de zelfstandigen.²¹

Deze wetswijziging zorgt ervoor dat de gemeente en schuldeisers gegevens kunnen uitwisselen. De wet beperkt gegevensuitwisseling over betalingsachterstanden voorlopig tot woningverhuurders, zorgverzekeraars en drinkwater- en energiebedrijven.²² Dit maakt vroegsignalering van schulden mogelijk en zorgt ervoor dat de gemeente inwoners met betalingsachterstanden en dreigende schulden eerder in beeld krijgt. Omdat het adres waar de onderneming gevestigd is niet altijd het huisadres van de zelfstandige is, kan het zijn dat vroegsignalering lang niet alle zelfstandigen met financiële problemen bekend maakt. Maar in ieder geval kan vroegsignalering de kans vergroten dat zelfstandigen met financiële problemen eerder in beeld komen bij gemeenten.

18 www.nationaleombudsman.nl/onderzoeken/2018070-vervolgonderzoek-naar-de-toegang-tot-de-gemeentelijke-schuldhulpverlening

19 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031331/2022-01-01>

20 In *Kamerstukken II* 2018/19, aanhangselnummer 1526 wordt expliciet ingegaan op de onduidelijkheid die is ontstaan naar aanleiding van de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel. In de memorie van toelichting bij de wetswijziging wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt die onduidelijkheid weg te nemen. Beoogd is een brede toegang tot schuldhulpverlening, ook voor zelfstandigen. Het gaat om zelfstandigen zonder personeel of personen met een onderneming met schulden. *Kamerstukken II* 2019/20, 35316 nr. 3, memorie van toelichting p. 8.

21 Zie verder: <https://vng.nl/artikelen/wijziging-wet-gemeentelijke-schuldhulpverlening-wgs>

22 Artikel 2 en 3 Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043850/2021-01-01>

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)

Op grond van de Wgs heeft de gemeente de taak om schuldhulpverlening te bieden aan zijn inwoners. Schuldhulpverlening houdt in dat de gemeente inwoners helpt bij het vinden van een oplossing voor de aflossing van schulden, als zij dit zelf niet meer kunnen. De hulp van de gemeente kan bestaan uit advies, schuldbemiddeling of een saneringskrediet. Ook biedt de gemeente nazorg. De invulling van de schuldhulpverlening legt de gemeente voor maximaal vier jaar vast in een beleidsplan. Dit plan beschrijft onder meer de te behalen resultaten, kwaliteitsbeleid en de manier van samenwerken met schuldeisers. De gemeenteraad stelt dit plan vast en voor de uitvoering van dat plan is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk.

Volgens de Wgs moet de gemeente binnen vier weken een eerste gesprek voeren met een inwoner nadat deze zich met een hulpvraag heeft gemeld. Als er sprake is van een bedreigende situatie spreekt de gemeente een inwoner binnen drie werkdagen. Na het eerste gesprek stelt de gemeente binnen maximaal acht weken een plan van aanpak op. In dit plan van aanpak staat welke schuldhulpverlening de inwoner krijgt en onder welke voorwaarden. Komt de inwoner niet in aanmerking voor schuldhulpverlening, dan ontvangt hij een afwijzend besluit. Als de inwoner in het eerste gesprek aangeeft dat hij toch geen gebruik wil maken van schuldhulpverlening, hoeft de gemeente daarover geen besluit af te geven. Als er aanleiding is om de schuldhulpverlening tussentijds te stoppen, geeft de gemeente daarover een beëindigingsbesluit af. Gemeenten maken zowel hun toewijzende als hun afwijzende beslissingen kenbaar in beschikkingen, die voorzien zijn van een goede motivering. Een beschikking is per definitie schriftelijk.

Uitbesteding van schuldhulpverlening aan externe partijen

De gemeente kan de uitvoering van schuldhulpverlening geheel of gedeeltelijk uitbesteden aan externe partijen. Als de gemeente ook de vaststelling van rechten en plichten en de beoordeling van de omstandigheden van zijn inwoners wil laten uitvoeren door een externe partij, dan kan dit volgens de wet via mandatering. Op basis van een mandaat kan een externe partij namens de gemeente besluiten nemen over schuldhulpverlening. Volgens de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) moet zo'n mandaat schriftelijk worden verleend. Met een mandaatbesluit legt een gemeente vast welke handelingen rond schuldhulpverlening aan een externe partij worden gemandateerd. Bij uitbesteding en mandatering blijft de gemeente verantwoordelijk, bijvoorbeeld ook voor de afhandeling van klachten.²³ Het gaat immers om een bij wet aan de gemeente toebedeelde taak, die wordt uitbesteed. Bij (gedeeltelijke) uitvoering van de schuldhulpverlening door een externe partij dient de gemeente te zorgen dat de burger daar niet door wordt benadeeld. Als gemeenten ervoor kiezen om hun taken (deels) te laten uitvoeren door een externe partij, dan bestaat het gevaar dat zij daardoor op meer afstand van de burger komen te staan in plaats van dichterbij. Dat zou echter haaks staan op de decentralisatiegedachte, die ten doel heeft de overheid dichterbij de burger te brengen.

De Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) schrijft voor dat gemeenten een verwerkersovereenkomst opstellen als ze delen van de gegevensverwerking in het kader van schuldhulpverlening uitbesteden aan externe partijen. In de verwerkersovereenkomst moeten onder meer de aansluit- en gebruikersvoorwaarden zijn vastgesteld. Bijvoorbeeld het doel van de gegevensuitwisseling, het soort gegevens, de geheimhoudingsplicht en beveiliging.

23 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35316, nr. 3, blz. 29.

1.4 Doel en vraagstelling

Op 25 februari 2021 riep de Nationale ombudsman (gezamenlijk met de lokale ombudsvoorzieningen van alle Nederlandse gemeenten) alle aangesloten gemeenten schriftelijk op om zelfstandigen ruimhartig toe te laten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening.²⁴ Ook de vier uitgangspunten voor de toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening uit het rapport 'Een open deur?' uit 2018 werden daarin vermeld.²⁵ Van 1 maart tot 9 juni 2021 stelde de ombudsman een meldpunt in voor zelfstandigen. Daarin riep hij hen op ervaringen met de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening aan hem te melden.²⁶ Bij het meldpunt kwamen echter vooral klachten binnen over de coronasteunmaatregelen en niet over de toegang tot schuldhulpverlening.

Op basis van ruim 500 meldingen maakte de ombudsman een analyse van de steunmaatregelen. Een lijst met voornaamste knelpunten besprak de ombudsman in individuele en groeps gesprekken met zelfstandigen en beleidsorganisaties. Op 6 juli publiceerde hij de knelpuntenanalyse en zorgpunten die vanuit het meldpunt en vanuit de gesprekken naar voren kwamen.²⁷ De ombudsman wees gemeenten er onder meer op dat zij zich goed moeten voorbereiden op de schuldhulpverlening aan zelfstandigen.

Voor de Nationale ombudsman als lokale ombudsman van ongeveer driekwart van de gemeenten in Nederland, is het belangrijk om na te gaan in hoeverre gemeenten de schuldhulpverlening aan zelfstandigen op een laagdrempelige manier hebben georganiseerd. Met zelfstandigen bedoelen we niet alleen zelfstandigen zonder personeel maar iedere zelfstandige met ondernemingen met schulden, met of zonder personeel. Dus ook de eenmanszaak, de maat van de maatschap, de vennoot van een vennootschap onder firma of commanditaire vennootschap of de bestuurder van een bv die persoonlijk aansprakelijk is voor schulden van de bv.

Met dit verkennend onderzoek wil de ombudsman nagaan in hoeverre gemeenten zich voldoende hebben voorbereid om een brede en laagdrempelige toegang te bieden aan zelfstandigen. De ombudsman wil weten of gemeenten hierbij de uitgangspunten uit zijn eerdere rapporten 'Een open deur?' en het vervolgonderzoek 'Een Open Deur? Het vervolg' in acht nemen. De ombudsman wil in het kader van dit onderzoek ook verder uitwerken wat zelfstandigen van gemeenten mogen verwachten op het gebied van schuldhulpverlening. Zijn vorige rapporten over schuldhulpverlening hadden een algemener karakter, waarbij zelfstandigen niet als afzonderlijke doelgroep werden belicht. De vragen die in dit onderzoek centraal staan zijn:

*In hoeverre bieden gemeenten zelfstandigen laagdrempelig toegang tot schuldhulpverlening?
En wat mogen zelfstandigen op het gebied van schuldhulpverlening in redelijkheid van gemeenten verwachten?*

24 www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Brief%20gemeenten%20zfp%20en%20schuldhulpverlening.pdf

25 Nationale ombudsman (2018) *Een open deur*, p. 45.

26 www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2021/zijn-gemeenten-voorbereid-op-grote-toestroom-zzpers-naar-schuldhulpverlening-nationale

27 www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2021/ondernemers-in-de-knel-door-corona-ontwikkel-maatwerk-voor-schrijnende-gevallen

1.5 Onderzoeksopzet- en verantwoording

In het kader van dit onderzoek heeft de Nationale ombudsman de volgende gemeenten onderzocht: Hilversum, Haarlem, Purmerend, Uden (inmiddels gemeente Maashorst), Apeldoorn, Eemsdelta, Nijmegen, Emmen, Helmond en Utrecht. De ombudsman hecht eraan te vermelden dat hij niet significant meer klachten of signalen over specifiek deze gemeenten en gemeenschappelijke regeling heeft ontvangen. Bij de selectie van de tien gemeenten is gekeken naar schaalgrootte, regionale spreiding en naar het zelf uitvoeren of het laten uitvoeren van de schuldhulp door een externe partij. Ook zijn enkele gemeenten geselecteerd die bij het eerdere onderzoek 'Een open deur?' al zijn bezocht. Het gaat om een verkennend onderzoek dat onder meer dient om de uitgangspunten voor behoorlijke schuldhulpverlening aan zelfstandigen verder uit te werken en niet om een oordeel te geven over het handelen van deze gemeenten en gemeenschappelijke regeling. Daarom vermelden we de namen van de bij dit onderzoek betrokken gemeenten in het verdere rapport niet.

In de betrokken gemeenten hebben gesprekken plaatsgevonden met verschillende professionals, waaronder beleidsmedewerkers en schuldhulpverleners. Het is de ombudsman opgevallen dat het in alle gevallen ging om zeer betrokken medewerkers, die zich vol overtuiging inzetten om burgers met financiële problemen zo goed mogelijk te helpen. Bij een aantal gemeenten is meegekeken in dossiers. Na het werkbezoek aan een gemeente is telkens een verslag opgesteld, waarop de gemeente in kwestie schriftelijk kon reageren. Daarnaast zijn onder meer de website en waar mogelijk de beleidsregels en eventuele werkinstructies van de onderzochte gemeenten bestudeerd. Ook is gesproken met een aantal private partijen, die de schuldhulpverlening uitvoeren in opdracht van verschillende gemeenten. Voorts zijn telefonische interviews gehouden met enkele zelfstandigen en vrijwilligersorganisaties die zelfstandigen ondersteunen bij financiële problemen. De uitkomsten uit dit onderzoek heeft de ombudsman besproken met deze gemeenten en met bestuurders en organisaties tijdens rondetafelgesprekken.

2 Uitgangspunten voor behoorlijke schuldhulpverlening aan zelfstandigen

2.1 Inleiding

De Nationale ombudsman formuleerde in eerder onderzoek vier uitgangspunten waarmee gemeenten de toegang tot de schuldhulpverlening konden verbeteren. Die hielden in dat:

1. de burger zijn hulpvraag – zonder voorwaarden vooraf – altijd in een persoonlijk gesprek kan toelichten en over alle mogelijkheden van hulp wordt geïnformeerd;
2. de gemeente zich voldoende inspant hem binnen te laten of binnen te houden;
3. bij de beslissing of hij al dan niet in aanmerking komt voor schuldhulpverlening altijd een afweging wordt gemaakt waarbij de individuele omstandigheden integraal worden meegewogen;
4. het besluit in een schriftelijke beschikking duidelijk en goed gemotiveerd wordt.

In dit hoofdstuk werkt de ombudsman uitgangspunten 1 en 2 verder uit. Hierbij gaat de ombudsman in op wat een zelfstandige die schuldhulpverlening aanvraagt bij zijn gemeente daarbij uit oogpunt van behoorlijkheid minimaal mag verwachten. Bij uitgangspunten 3 en 4 maakt de aangepaste Wgs duidelijk dat zelfstandigen die schuldhulpverlening vragen aan gemeenten, recht hebben op een schriftelijke beschikking waarin staat op welke hulp de zelfstandige recht heeft.²⁸ Het is van belang dat gemeenten duidelijk en goed gemotiveerde besluiten nemen met een helder plan van aanpak voor de zelfstandige. In dit hoofdstuk richt de ombudsman zich op de toegankelijkheid van de dienstverlening en op de heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende betrokken partijen. Daarbij dienen de behoorlijkheidsvereisten als uitgangspunt.²⁹

2.2 Toegankelijke schuldhulpverlening: de gemeente is duidelijk en open

Informatieverstrekking

De gemeente verstrekt volledige, juiste en duidelijke informatie over de mogelijkheid van schuldhulpverlening aan zelfstandigen. Dit doet de gemeente via de website. Op de website van de gemeente is duidelijk welke hulp de gemeente biedt aan zelfstandigen en hoe die hulp eruitziet. De informatie komt overeen met hoe de dienstverlening feitelijk verloopt. Ook is duidelijk met wie de zelfstandige contact op kan nemen voor een eerste gesprek. Zelfstandigen die hulp van de gemeente willen, moeten op de website een telefoonnummer kunnen vinden of een adres van een loket waar zij fysiek langs kunnen gaan.³⁰

Omdat de drempel voor zelfstandigen om uit zichzelf hulp te zoeken hoog is, volstaan gemeenten niet met informatie op de website. Dit betekent dat de gemeente zich inspant om ook via andere kanalen de bekendheid van schuldhulpverlening voor zelfstandigen te vergroten. Dit vereist afstemming en samenwerking met verschillende ketenpartners.

28 De memorie van toelichting bij de wijziging van de Wsg is daar duidelijk over. Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35316, nr. 3, pagina 6, 7 en 8.

29 www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer

30 Zie verder: VNG Vormgeving website financiële ondersteuning ondernemers. Adviezen voor het inrichten van de gemeentelijke website voor ondernemers. <https://vng.nl/sites/default/files/2022-03/Websitebevindingen%20-%20Geldzaken%20en%20Ondernemers.pdf>

Kennis van de doelgroep

Om een laagdrempelige toegang te kunnen bieden aan zelfstandigen in de financiële problemen, is het belangrijk dat gemeenten hun doelgroep kennen. Gemeenten hebben een goed beeld nodig van wat zelfstandigen in hun regio als drempels ervaren om zich aan te melden voor schuldhulp. De manier waarop de gemeente de schuldhulp aanbiedt, dient mede gericht te zijn op het wegnemen van die drempels. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat gemeenten bij de manier waarop zij de schuldhulpverlening inrichten rekening houden met het perspectief van de zelfstandige. De gemeente dient zich te realiseren dat zelfstandigen met problematische schulden veel stress en schaamte ervaren. Velen lopen al lang rond met hun financiële problemen, hebben er geen grip meer op en zien geen uitweg meer. Het is van belang dat de gemeente in de benadering van de doelgroep rekening houdt met deze kwetsbaarheden.

Ingang/loket

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat gemeenten zorgen voor één centrale ingang voor alle inwoners, waaronder zelfstandigen. Juist omdat bij de schuldhulpverlening aan zelfstandigen vaak verschillende afdelingen betrokken zijn, is het belangrijk dat gemeenten de toegang voor de zelfstandigen eenvoudig en laagdrempelig maken. Dat doen ze in de visie van de Nationale ombudsman het beste door het organiseren van één loket waar alle inwoners terecht kunnen met al hun vragen en problemen. Zo'n loket neemt drempels weg en zorgt ervoor dat voor iedereen, dus ook voor de zelfstandige, duidelijk is waar hij moet zijn als hij contact zoekt met de overheid.³¹ De medewerkers van dit loket kunnen de zelfstandige snel in contact brengen met een deskundige op het gebied van schuldhulp aan zelfstandigen.

Bij (gedeeltelijke) uitvoering van de schuldhulpverlening door een externe partij blijft de gemeente er verantwoordelijk voor dat de zelfstandige weet waar hij terecht kan met zijn vragen over financiële problemen. Daarom moet de deur van de gemeente zelf uitdrukkelijk openstaan voor vragen en problemen waar de zelfstandige in zijn contact met de externe partij tegenaan loopt.

De gemeente biedt zelfstandigen via het hiervoor genoemde loket ook een duidelijke en laagdrempelige ingang voor het indienen van klachten en bezwaren. Dat geldt als het college zelf het besluit over de toegang tot schuldhulp neemt en de uitvoering doet, maar ook als het college dit (in zijn geheel) aan een externe partij overlaat. Een inwoner kan altijd via bezwaar en beroep bij het college aankloppen als de geboden hulp naar zijn mening onvoldoende is of onterecht wordt afgewezen.³² Ook bij uitvoering door een externe partij en bij mandatering blijft de gemeente zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de klachtbehandeling.³³

31 De Nationale ombudsman pleitte hier eerder voor in Trouw 31 oktober 2019: *Elke gemeente moet een hulploket krijgen*. Ook in zijn rapport *Klachten uit zicht, mensen buiten beeld*, 2019/058, riep de Nationale ombudsman gemeenten op te zorgen voor één loket waar burgers rechtstreeks terecht kunnen met hun probleem of hun klacht. De VNG maakte kort daarna via de [website](#) bekend deze oproep te ondersteunen.

32 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35316, artikelsgewijs Artikel I, onder D.

33 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35316, nr. 3, blz. 29.

Eerste gesprek

De gemeente biedt de zelfstandige een eerste gesprek aan, waarin de zelfstandige open zijn verhaal kan doen. Om het eerste gesprek laagdrempelig te houden, is het belangrijk dat:

- de gemeenten het gesprek face-to-face houden, bij voorkeur zo dicht mogelijk bij de zelfstandige;
- een dergelijk gesprek snel kan plaatsvinden, bij voorkeur binnen vijf werkdagen na de eerste aanmelding of binnen drie werkdagen bij een bedreigende situatie;³⁴
- dit gesprek door of namens de gemeente wordt gevoerd door iemand met (basis)kennis van het schuldhulpverleningsproces;
- aan een dergelijk gesprek geen voorwaarden verbonden zijn. De gemeente vraagt niet direct om het aanleveren van gegevens en documenten. Ook kan er een gesprek plaatsvinden als op voorhand duidelijk is dat de gemeente geen enkele vorm van schuldhulp zal verlenen;³⁵
- de gemeente in het gesprek duidelijk toelicht welke (eerste) stappen de zelfstandige kan zetten om de schulden op te lossen. De zelfstandige weet wat er op dit moment van hem verwacht wordt, wat hij van de gemeente kan verwachten en wie zijn contactpersoon bij de gemeente is;
- wanneer de ondernemer niet op het aanmeldgesprek verschijnt, de gemeente in ieder geval nog een poging onderneemt om persoonlijk contact (via telefoon of huisbezoek) op te nemen en hem opnieuw te motiveren en uit te nodigen voor een gesprek.

Ondersteuning bij toegang tot schuldhulp

De zelfstandige die met schulden aanklopt bij de gemeente, heeft op zelfstandigen toegespitste aandacht en begeleiding nodig om de zaken op orde te krijgen. Bij deze zelfstandige is bijvoorbeeld de boekhouding van de afgelopen jaren vaak niet op orde. Zonder een goede boekhouding kan de schuldpositie niet worden vastgesteld en kan er geen schuldregeling getroffen worden. In dat geval is het zaak om eerst de boekhouding op orde te krijgen. Dit kan op verschillende manieren. De kern is hierbij vooral dat een zelfstandige hier niet op afgewezen wordt en hij hulp krijgt (door de gemeente zelf of door externe partijen waarmee de gemeente samenwerkt) om eventuele belemmeringen voor de schuldhulpverlening weg te nemen. Ditzelfde geldt voor andere zaken die een schuldhulptraject in de weg kunnen staan.

2.3 Heldere verantwoordelijkheidsverdeling: de gemeente is eerlijk en betrouwbaar

Deskundigheid

Gemeenten hebben voldoende deskundigheid en personele capaciteit in huis om de schuldhulp aan zelfstandigen professioneel en voortvarend uit te voeren. De deskundigheid is ook voldoende geborgd in de organisatie, waardoor deze niet afhangt van slechts één of twee personen.

De medewerkers die werkzaam zijn bij het gemeentelijk loket dat als centrale ingang dient voor alle vragen en problemen van hun inwoners, dienen inwoners zo snel mogelijk het juiste antwoord op hun vraag of probleem te geven. Als dat niet lukt, verwijzen ze 'warm' door naar de medewerker die dat wel kan. De medewerkers van het loket zijn dus goed op de hoogte van de dienstverlening die de gemeente wel en niet biedt, welke medewerkers daar verantwoordelijk voor zijn en van de dienstverlening van de externe partijen waarmee de gemeente samenwerkt.

34 Rapport Nationale ombudsman, Een Open Deur? Het Vervolg, 2018/070, Bijlage 1, blz. 47.

35 De volgende voorwaarden vindt de Nationale ombudsman wel redelijk. De aanvrager moet: ingezetene zijn van die gemeente; 18 jaar of ouder zijn; rechtmatig in Nederland verblijven (artikel 3 lid 4 Wet op de gemeentelijke schuldhulpverlening).

Moeite doen om zelfstandigen binnen te houden

Gemeenten spannen zich maximaal in om te voorkomen dat zelfstandigen die zich hebben aangemeld voor schuldhulp, voortijdig afhaken. Er zijn verschillende redenen waarom zelfstandigen kunnen afhaken. Gemeenten zorgen ervoor dat zij zicht hebben op de uitval en ontwerpen hun proces zo, dat ze onnodige uitval voorkomen.

Volledige afweging van belangen bij toelating

Dit betekent dat de gemeente bij de beoordeling of een zelfstandige in aanmerking komt voor schuldhulpverlening, verschillende belangen tegen elkaar afweegt voordat zij een beslissing neemt en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. De gemeente houdt bij de beoordeling van een aanvraag voor schuldhulp rekening met individuele omstandigheden en de persoon van de schuldenaar én met de belangen van de schuldeisers. In gevallen dat de reguliere schuldhulpverlening daar niet bij aansluit, zoekt de gemeente actief naar alternatieve middelen en mogelijkheden. Bij een afwijzing verwijst de gemeente zelfstandigen actief en 'warm' door naar andere dienstverleners of biedt een alternatief.

Duidelijke en schriftelijke besluiten

Gemeenten nemen, op basis van een volledige afweging, goed onderbouwde besluiten over de hulp die een zelfstandige kan krijgen. De gemeente laat in die besluiten weten dat betrokkene de mogelijkheid heeft bezwaar te maken. Ook legt zij dit besluit duidelijk aan de zelfstandige uit en geeft daarbij aan op grond van welke feiten het besluit is genomen en op welke wijze er rekening is gehouden met zijn belangen. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat gemeenten terughoudend omgaan met hun bevoegdheid om schuldhulpverlening te weigeren.

Registratie

Gemeenten leggen de individuele contacten met zelfstandigen vast in verslagen en telefoonnotities. Gemeenten zorgen ervoor dat de dossiers van de schuldhulpverlening aan zelfstandigen accuraat, volledig en toegankelijk zijn. Deze verantwoordelijkheid heeft en neemt de gemeente ook als zij haar taken (deels) laat uitvoeren door een externe partij. Goede registratie en dossiervorming maken de werkwijze toetsbaar, onder meer bij eventuele klachten, en draagt bij aan professionaliteit. Artikel 8a Wgs maakt de gemeente bevoegd om gegevens op te vragen en te verwerken vanaf het moment dat het eerste gesprek is ingepland tussen de gemeente en de zelfstandige.

Is de schuldhulp uitbesteed of gemandateerd aan een externe partij, dan zal de gemeente met die partij een verwerkersovereenkomst moeten afsluiten. De gemeente is verwerkingsverantwoordelijke voor de vroegsignalering, de toegang tot de schuldhulpverlening (en het besluit daartoe) en het opstellen van het plan van aanpak (en het besluit daartoe). Het Besluit Gemeentelijke Schuldhulpverlening geeft aan welke gegevensuitwisseling mogelijk is bij schuldhulpverlening. Bij het mandateren/uitbesteden van taken moet van tevoren helder zijn welke partij voor welke gegevensverwerking verantwoordelijk is. En dit moet ook duidelijk zijn voor de zelfstandige. Dan weet de zelfstandige bij wie deze terecht kan als er bijvoorbeeld iets niet klopt in het dossier. Dit is vooral zo als een partij in opdracht van het college betrokken is bij zowel de (voorbereidende) besluitvorming als de uitvoering.³⁶

36 Handreiking VNG over de WGS in samenwerking met de AP, blz. 11/12.

Professionaliteit bewaken

Gemeenten beschrijven hun werkprocessen om hun professionaliteit te bewaken en om te zorgen dat hun handelingen achteraf toetsbaar zijn, bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten. Gemeenten zorgen daarnaast voor een betrouwbaar systeem van kwaliteitsborging. Naast de wettelijke eisen is onderdeel van dat systeem dat er regelmatige monitoring plaatsvindt, dat de gemeente resultaten regelmatig evalueert ten behoeve van verdere verbetering en de klanttevredenheid in kaart brengt. Het systeem van kwaliteitsborging ontwikkelen gemeenten zoveel mogelijk in samenwerking met andere gemeenten en met de brancheverenigingen (VNG, NVVK, Divosa).³⁷

Toezicht op externe partijen

Het bewaken van de professionaliteit geldt óók voor de situatie waarbij de gemeente haar taken (deels) laat uitvoeren door één of meer externe partijen. Daarbij maakt het niet uit op welke juridische basis de uitvoering door anderen plaatsvindt.³⁸ In het eerdere rapport 2018/053 schreef de ombudsman daar het volgende over:³⁹

”Sommige gemeentes besteden de schuldhulpverlening uit. Daar kunnen goede redenen voor zijn. De gemeente X geeft bijvoorbeeld aan dat haar medewerkers specialistische kennis missen. Juist omdat de gemeente de verantwoordelijkheid draagt voor de schuldhulpverlening en slechte schuldhulpverlening inwoners nog verder in de problemen brengt, is het van belang dat de gemeente goed zicht houdt op de kwaliteit ervan. Hierbij kunnen periodieke gesprekken tussen de gemeente en de schuldhulpverlener(s) helpen.”

Ook bij uitvoering door een externe partij is de gemeente verantwoordelijk voor een behoorlijke uitvoering van haar taak. Deze verantwoordelijkheid kan zij onder meer waarmaken door:

- de wijze van uitvoering van de schuldhulp goed te regelen;
- door actief en goed toezicht te houden op de wijze waarop de besluitvorming over de toegang tot de schuldhulpverlening en het plan van aanpak plaatsvindt.

Dat actieve en goede toezicht begint al bij de overeenkomst die de gemeente sluit met de externe partij. Zo kan de gemeente in de overeenkomst bijvoorbeeld vastleggen dat:

- de externe partij moet voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen (zoals lid NVVK);
- de externe partij verplicht is tot actief en op verzoek verstrekken van informatie over de stand van zaken en over eventuele aanpassingen van het plan van aanpak;
- de externe partij op vaste momenten periodieke rapportages verstrekt over resultaten en doorlooptijden.

37 Zie ook VNG (2022) Handreiking Geldzaken en ondernemers. Wat kan de gemeentelijke dienstverlening betekenen voor ondernemers met financiële problemen? <https://vng.nl/sites/default/files/2022-03/Handreiking%20Geldzaken%20en%20Ondernemers.pdf>

38 Zie memorie van toelichting Wgs, p. 14: “De Wgs vereist dat in het plan voor schuldhulpverlening wordt aangegeven welke maatregelen de gemeenteraad en het college nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd (artikel 4), ongeacht uitbesteding en mandatering en inclusief gegevensverwerking. Bij mandatering en uitbesteding blijft het college verantwoordelijk, bijvoorbeeld ook voor het behandelen van klachten.”

39 Rapport 2018/053, blz. 8.

De gemeente laat zich niet alleen informeren door de externe partij, maar vraagt ook zelf regelmatig naar wat er goed en wat er niet goed gaat. Een goede registratie bij de gemeente van de schuldhulpverleningsprocessen en periodieke gesprekken tussen de gemeente en de schuldhulpverlener(s) zijn hierbij essentieel. Als de externe partij de afspraken niet nakomt, grijpt de gemeente in, in het uiterste geval door de overeenkomst te ontbinden.⁴⁰

Klachtbehandeling

Gemeenten leggen de klachtenprocedure in hun beleidsplan vast. Zij plaatsen de klachtenprocedure op een goed vindbare manier op hun website. Als de gemeente de schuldhulpverlening laat uitvoeren door een externe partij, dan spreekt zij met de externe partij duidelijk af of deze ook de klachten behandelt. Dat is terug te vinden in de klachtenprocedure, ook op de website.

In alle gevallen waarin de klachtbehandeling plaatsvindt door de externe partij, blijft de gemeente ook zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de klachtbehandeling. De gemeente grijpt in zodra zij de indruk heeft dat er iets niet goed gaat in de klachtbehandeling. De burger moet altijd bij de gemeente terecht kunnen als hij bij de externe uitvoerende partij niet verder komt met zijn klacht. In de visie van de Nationale ombudsman kan een gemeente zich bij een klacht van een inwoner over de uitvoering van haar wettelijke taak dus nooit verschuilen achter het feit dat zij die taak laat uitvoeren door een externe partij. Ook in eerdere rapporten heeft de Nationale ombudsman dit standpunt ingenomen.⁴¹

Als de burger niet tevreden is over de klachtbehandeling, dan kan hij zijn klacht voorleggen aan de bevoegde ombudsvoorziening.

De Nationale ombudsman vindt dat bij de uitvoering van overheidstaken burgers altijd bij een ombudsman terecht moeten kunnen, ook als de overheid die taken laat uitvoeren door een externe, mogelijk private, partij. Hij voelt zich in dit standpunt gesteund door de Venice Principles van de Raad van Europa:

“The mandate of the Ombudsman shall cover all general interest and public services, provided to the public, whether delivered by the State, by the municipalities, by State bodies or by private entities.”

40 Zie ook www.nu.nl/economie/6185531/gemeenten-stoppen-samenwerking-met-grootste-schuldhulpverlener-na-klachten.html. En www.groene.nl/artikel/dit-herken-ik-niet.

41 Zie bijvoorbeeld rapport 2018/053 en 2018/084.

3 Uitkomsten uit het onderzoek bij gemeenten

3.1 Inleiding

In de periode van november 2021 tot en met februari 2022 heeft de Nationale ombudsman gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers en schuldhulpverleners van een tiental gemeenten. Ook is gesproken met schuldhulpverleners van organisaties waarmee een aantal van deze gemeenten samenwerken. Van de onderzochte gemeenten zijn ook de beleidsplannen, beleidsregels en de informatie voor zelfstandigen op de gemeentelijke websites bekeken. Er is ook gesproken met enkele zelfstandigen die vanwege hun schuldenpositie hulp zochten bij hun gemeente. Dit hoofdstuk beschrijft wat de ombudsman bij de onderzochte gemeenten is opgevallen over de toegang tot schuldhulpverlening aan zelfstandigen. De uitkomsten zijn ingedeeld naar de thema's uit hoofdstuk 2.

3.2 Verschillen tussen gemeenten

Uit het onderzoek blijkt dat de toegang tot schuldhulpverlening aan zelfstandigen in elke gemeente anders is geregeld. Het grootste verschil zit in de keuze tot zelf uitvoeren van de schuldhulpverlening tegenover het uitbesteden aan een andere partij of meerdere andere partijen. Sommige gemeenten besteden de gehele schuldhulpverlening uit, inclusief de intake, maar geven wel zelf de beschikkingen af. Anderen gemeenten besteden een deel van de schuldhulpverlening uit en voeren bijvoorbeeld het eerste gesprek zelf.

Eén van de bezochte gemeenten besteedt de schuldhulp aan zelfstandigen uit aan het werkbedrijf van die gemeente. Dit werkbedrijf heeft een specialist in dienst. Die doet de intake zelf, gevolgd door een plan van aanpak. Als het om relatief eenvoudige dossiers gaat, voert het werkbedrijf de schuldhulp zelf uit. Bij iets complexere dossiers wordt het plan van aanpak door twee advocatenkantoren uitgevoerd.

Een ander voorbeeld is een gemeente waar de intake plaatsvindt met een schuldhulpverlener van de gemeente zelf. Deze heeft een opleiding gevolgd om meer specialistische kennis over schuldhulp aan zelfstandigen op te doen. Na de intake wordt de schuldhulpverlening aan de zelfstandige overgedragen aan een private partij.

Er zijn ook verschillen tussen gemeenten die de schuldhulpverlening aan zelfstandigen zelf uitvoeren. Bij sommige gemeenten is er één gespecialiseerde schuldhulpverlener die het gehele traject regisseert. Bij andere gemeenten is het meer een samenwerking tussen verschillende afdelingen, zoals het ondernemersloket en de afdeling die het Bbz uitvoert.

Gemeenten werken ook samen met diverse vrijwilligersorganisaties en andere partijen die bijvoorbeeld de boekhouding van de zelfstandige op orde brengen.

Daarnaast valt op dat er enkele gemeenten zijn waarbij de schuldeisers direct na de intake worden aangeschreven, ondanks dat er nog geen volledig beeld is van het vervolgtraject. Hierdoor worden de schulden direct gefixeerd. Daarmee creëren ze rust voor zowel de zelfstandige als de gemeente om te kijken wat er nodig is.

3.3 Zijn gemeenten bij het bieden van toegankelijke schuldhulpverlening duidelijk en open?

Informatieverstrekking

De ombudsman is opgevallen dat op gemeentelijke websites vaak op verschillende plekken informatie te vinden is over dienstverlening voor zelfstandigen. Het kan dan gaan om informatie over coronasteunmaatregelen, Bbz, heroriëntatie en schuldhulpverlening, maar ook verwijzingen naar andere instanties, zoals de zelfhulpvereniging van en voor ondernemers Over Rood. Hoe deze voorzieningen samenhangen en wat een zelfstandige er precies van kan verwachten, is niet altijd duidelijk.

Wel zien we in veel gevallen dat er een mogelijkheid is om telefonisch of via e-mail contact op te nemen. Een aantal gemeenten heeft een ondernemersloket waarmee een zelfstandige telefonisch of via e-mail contact kan opnemen. En bij het ondernemersloket is regelmatig ook een spreekuur waar zelfstandigen fysiek terecht kunnen voor een persoonlijk gesprek. Het is dus vaak wel mogelijk om op verschillende manieren in contact te treden met de gemeente maar dit is niet altijd specifiek toegespitst op schuldhulpverlening.

Naast het aanbod van de gemeente zelf vinden zelfstandigen online ook commerciële aanbieders waar zij terechtkunnen voor hulp. Het internet biedt laagdrempelig informatie, maar die kan ook verwarrend zijn. Voor een zelfstandige die via internet zoekt naar schuldhulp is waarschijnlijk niet altijd direct duidelijk welke commerciële aanbieders samenwerken met de gemeente en welke niet.

De gemeenten die wij spraken, zijn zich ervan bewust dat het voor zelfstandigen lastig kan zijn om hulp te vragen en een beroep te doen op de overheid voor ondersteuning. Sommige gemeenten benaderen zelfstandigen daarom proactief met informatie over hun aanbod op het gebied van schuldhulpverlening. Bijvoorbeeld door belrondes te doen onder aanvragers van de coronasteunregeling Tozo. Ook geven gemeenten voorlichting bij organisaties zoals ondernemersverenigingen, boekhouders en accountants. Verder zoeken gemeenten contact met zelfstandigen in het kader van vroegsignalering.

Uit een gesprek met een vertegenwoordiger van een stichting die ondernemers helpt:

"Veel ondernemers weten niet dat de overheid/gemeente schuldhulp kan bieden; de onbekendheid daarvan is soms schrikbarend. Gemeenten stellen voorwaarden aan het bieden van schuldhulp, terwijl zij zelf geen hulp bieden bij het alsnog voldoen aan die voorwaarden. Het gaat dan om het op orde brengen van de administratie, het doen van de belastingaangiften en het hebben van een stabiel inkomen. Dit gegeven werkt drempelverhogend om naar de overheid toe te stappen."

Kennis van de doelgroep

Het (gemiddelde) profiel van de zelfstandige kan per regio verschillen, bijvoorbeeld op het gebied van de aard van de onderneming, leeftijd, flexibiliteit, administratieve vaardigheden en aard en hoogte van de schulden. Sommige gemeenten hebben dit scherp in beeld, maar anderen minder of niet. Ook de behoefte aan begeleiding en eigen regie kan verschillen per zelfstandige.

Ingang/loket

Bij veel gemeenten komen zelfstandigen nu via verschillende kanalen binnen met hun hulpvraag. Dit kan bijvoorbeeld via een telefoontje naar het algemene nummer van de gemeente; via het ondernemers- of coronaloket; via de afdeling schuldhulpverlening; via de afdeling Bbz of bijstand of via een signaal van een externe samenwerkingspartner van de gemeente. Zelfstandigen kunnen ook worden verwezen naar de gemeente door externe partijen. De toegang naar schuldhulpverlening is daarmee heel divers georganiseerd. Gemeenten geven daarover zelf aan dat de zelfstandige, ongeacht langs welke weg hij binnenkomt, uiteindelijk altijd naar het juiste loket wordt verwezen. Als een zelfstandige eenmaal binnen is, werken verschillende afdelingen binnen de gemeente samen om de zelfstandige zo goed mogelijk verder te helpen. Er zijn gemeenten die zelf het eerste gesprek met de zelfstandige voeren en op basis daarvan bepalen welke dienstverlening nodig is en vervolgens doorverwijzen of overdragen (bijvoorbeeld heroriëntatie, Bbz of schuldhulpverlening, eventueel bij een externe partij). Daarbij geven veel gemeenten aan dat de burger altijd bij hen terecht kan voor eventuele vragen, ook al is een andere partij op dat moment aan zet. Andere gemeenten laten een externe partij het eerste gesprek met de zelfstandige voeren. Gemeenten geven aan dat de externe partijen de zelfstandige wel doorgeleiden naar de gemeente als dat nodig is voor het verkrijgen van de juiste ondersteuning.

Vanuit het perspectief van de gemeenten lijken die verschillende ingangen dus geen probleem. Vanuit het perspectief van de zelfstandige leiden al die verschillende ingangen echter tot onduidelijkheid en verwarring. Zelfstandigen weten vaak niet de weg in overheidsland. Zij zijn ook vaak niet bekend met het schuldhulpaanbod van gemeenten. Hun financiële problemen en de stress die daarbij komt kijken, maken het nog moeilijker om de weg naar de juiste hulp te vinden. Het feit dat gemeenten de schuldhulp vaak (deels) laten uitvoeren door externe partijen maakt het er niet eenvoudiger op om uit te vinden waar zij aan het juiste adres zijn. Daar komt bij dat ook zelfstandigen niet altijd digitaal vaardig zijn.

Uit een gesprek met een vertegenwoordiger van een organisatie die ondernemers helpt:

"Er zijn nog steeds gemeenten die niet goed weten wat ze met ondernemers aan moeten, en deze dan doorsturen naar een commerciële partij zonder die doorverwijzing te begeleiden. De commerciële schuldhulpverleners waar gemeenten contracten mee hebben, hebben momenteel veel macht en eigen belangen. Ze helpen de ondernemer lang niet altijd goed en dat weet de gemeente dan niet. Als de gemeente zelf de intake zou doen en de commerciële partij vervolgens per etappe zou laten rapporteren, dan zou dat een goede werkwijze zijn. Dan moet er ook voldoende deskundigheid bij de gemeente zijn om te kunnen beoordelen of het goed gaat bij de commerciële partij. Die deskundigheid is lang niet bij alle gemeenten aanwezig."

Eerste gesprek

Zelfstandigen krijgen bij veel gemeenten een uitnodiging voor een persoonlijk gesprek met een consulent van de gemeente. Ook als de schuldhulpverlening is uitbesteed aan een externe partij, doet de gemeente het eerste gesprek meestal zelf. Soms gaan medewerkers van de gemeente ook op huisbezoek, vanuit de gedachte dat dit laagdrempelig is en mensen hun administratie dan bij de hand hebben.

Veel gemeenten vragen zelfstandigen om stukken mee te nemen naar het eerste gesprek of om vooraf een uitgebreid aanmeldformulier in te vullen. Op basis van die informatie kan de gemeente een betere inschatting maken van het probleem en de hulp die nodig is.

Gemeenten geven ook aan dat het geen vereiste is om stukken te tonen bij het eerste gesprek. In sommige gevallen is dat vooraf ook duidelijk voor de zelfstandige, maar niet altijd. De meeste gemeenten vinden het belangrijker dat iemand op het gesprek verschijnt dan dat direct de volledige administratie op tafel ligt. Gemeenten willen graag het verhaal van de zelfstandige zelf horen, zodat ze op basis daarvan kunnen kijken welke ondersteuning nodig is. Gesprekken vinden vaak op (zeer) korte termijn na de aanmelding plaats. Bij een aantal gemeenten binnen een week en bij één gemeente zelfs vaak binnen een dag.

Uit een gesprek met een medewerker van een gemeente:

"Voorafgaand aan het adviesgesprek moet de ondernemer een aanvraagformulier invullen. Dat formulier wordt meestal niet volledig ingevuld. Maar ook dan gaat het gesprek gewoon door."

Ondersteuning bij toegang tot schuldhulp

In veel gevallen is de boekhouding van de zelfstandige niet op orde als hij zich aanmeldt voor schuldhulp. Dit lijkt één van de grootste belemmeringen te zijn om een schuldregeling te kunnen starten. Sommige gemeenten bieden burgers hulp bij het op orde brengen van hun administratie. Hiervoor werken gemeenten vaak samen met externe partijen zoals Over Rood, sociaal raadslieden, maatschappelijk werk of vrijwilligers(organisaties). Zo nodig vindt betaling hiervoor plaats door het toekennen van bijzondere bijstand. Maar er zijn ook gemeenten die (een deel van) de kosten opnemen in de schuld.

De samenwerking met externe partijen is voor veel gemeenten belangrijk. In sommige gevallen is de drempel voor een zelfstandige lager om naar een externe partij te stappen dan naar de gemeente. De externe partij leidt de zelfstandige dan door naar de gemeente. Zonder betrokkenheid van de gemeente kan de schuldhulpverlening immers niet van start gaan. Enkele gemeenten hebben hier al in voorzien, zoals blijkt uit onze gesprekken:

Uit een gesprek met een vertegenwoordiger van een organisatie die ondernemers helpt:

"De boekhouder speelt een belangrijke rol. In de praktijk betalen veel ondernemers een factuur van de boekhouder niet, waarop deze geen taken meer verricht voor de ondernemer. Het zou een goed idee kunnen zijn om de kosten voor de boekhouder te betalen vanuit de bijzondere bijstand, zodat dit soort problemen zouden kunnen worden ondervangen. Helaas verschilt het beleid hierop per gemeente."

Uit een gesprek met een medewerker van een gemeente:

"Het niet op orde hebben van de administratie was in het verleden vaak de oorzaak waardoor het niet tot schuldhulp kwam. Nu wordt dat opgelost door daar gratis hulp bij te bieden op basis van de bijzondere bijstand."

3.4 Zijn gemeenten eerlijk en betrouwbaar bij de verantwoordelijkheidsverdeling rond schuldhulpverlening?

Deskundigheid

Schuldhulpverlening aan zelfstandigen vraagt om specifieke kennis. Sommige gemeenten hebben gespecialiseerde ambtenaren in dienst met een ondernemersachtergrond of met specifieke ervaring in de schuldsanering. Bij de gemeenten die we hebben gesproken, ligt de expertise vaak bij één of twee medewerkers maar soms ook buiten de organisatie. Dit maakt gemeenten kwetsbaar. Als de ervaren medewerkers binnen de gemeente uitvallen of vertrekken, verdwijnt daarmee de nodige deskundigheid. Als gemeenten expertise voor schuldhulpverlening aan zelfstandigen extern inkopen, kan dit gemeenten afhankelijk maken als zij niet ook zelf beschikken over voldoende expertise.

Uit een gesprek met een medewerker van een gemeente:

"Schuldhulpverlening heeft nogal eens een slecht imago. Dat er om veel informatie wordt gevraagd draagt daar niet aan bij. Een ondernemer vraagt om maatwerk in taalgebruik en dienstverlening. Dat ik zelf ondernemer ben geweest, helpt hierbij."

Uit een gesprek met een vertegenwoordiger van een organisatie die ondernemers helpt:

"Als de ondernemer zich dan heeft gemeld, weet de persoon die de zaak in behandeling neemt, vaak niet waar naartoe door te verwijzen. Alles valt of staat met het kennisprobleem."

Moeite doen om zelfstandigen binnen te houden

De ene gemeente heeft meer moeite met het 'binnen houden' van zelfstandigen met financiële problemen dan de andere gemeente. Waar dit precies aan ligt, kunnen gemeenten niet duidelijk aangeven. De manier van begeleiden zou een rol kunnen spelen. Zo zijn er gemeenten die strenger zijn in het aanleveren van de stukken en voor eventuele hulp naar derden verwijzen. Maar er zijn ook gemeenten die de zelfstandige intensiever begeleiden.

Uit een gesprek met een medewerker van een gemeente:

"Het is een uitdaging om in contact te blijven met ondernemers, ook als het gaat om schuldhulpverlening. Na een gesprek, waarin we advies en tips geven of een verzoek om gegevens aan te leveren, zien we ondernemers soms niet meer terug."

Volledige afweging van belangen bij toelating

De mate waarin gemeenten zelfstandigen toelaten tot schuldhulpverlening verschilt. Sommige gemeenten kiezen ervoor om elke zelfstandige toe te laten en vervolgens te kijken welke hulp nodig is. Andere gemeenten hebben een strengere selectie. Zij toetsen of er sprake is van een stabiele financiële situatie met voldoende inkomsten, voordat zij zelfstandigen toelaten tot een schuldhulpverleningstraject.

Duidelijke en schriftelijke besluiten

Gemeenten gaan verschillend om met het sturen van besluiten. Lang niet alle gemeenten geven besluiten af aan zelfstandigen over toe- of afwijzing van schuldhulp. Gemeenten bieden dan wel schuldhulp, maar dit gebeurt dan in de vorm van bijvoorbeeld advies en administratieve ondersteuning via een externe partij. In sommige gevallen geven externe partijen waaraan gemeenten de schuldhulpverlening hebben uitbesteed, de besluiten af.

Registratie

Gemeenten leggen de contacten met zelfstandigen niet altijd vast. Dit geldt zowel voor gemeenten die met externe partijen werken als voor de samenwerking intern met verschillende afdelingen. Het komt voor dat afdelingen binnen de gemeente (bijvoorbeeld de afdeling schuldhulpverlening, een ondernemersloket en de Bbz-afdeling) met verschillende systemen werken. Daardoor is niet duidelijk hoeveel zelfstandigen er zijn geholpen en op welke manier dit gebeurt. Bij het samenstellen van een dossier ervaren sommige gemeenten de AVG als probleem. Ze zijn van mening dat zij de gegevens van zelfstandigen bij uitbesteding niet ook zelf mogen registreren en bewaren, omdat de gemeente ze niet zelf nodig zou hebben voor haar taak. Volgens anderen biedt de AVG daar wel voldoende ruimte voor.

Professionaliteit bewaken

Alle onderzochte gemeenten hebben een beleidsplan schuldhulpverlening. Hierin is niet altijd expliciet informatie over schuldhulp aan zelfstandigen opgenomen. In de praktijk blijkt dat werkprocessen (nog) niet zijn vastgelegd en dat de invulling daarvan nog verder moet worden ontwikkeld. Daardoor is voor de zelfstandige niet altijd voldoende duidelijk langs welke weg hij schuldhulp kan krijgen. Wel geven gemeenten aan dat zij zelf goed weten hoe ze schuldhulpverlening voor zelfstandigen willen aanpakken.

Toezicht op externe partijen

Uit de gesprekken met de onderzochte gemeenten komt naar voren dat gemeenten nog kunnen groeien in de regierol die ze hebben bij uitbesteding van schuldhulpverlening. Gemeenten hebben regelmatig overleg met externe partijen die de schuldhulpverlening voor hen uitvoeren. Ook ontvangen gemeenten doorgaans voortgangsrapportages van hun externe partners. Omdat de schuldhulpverlening aan zelfstandigen nog volop in ontwikkeling is, hebben gemeenten vaak nog geen systeem voor het evalueren van de voortgang en de klanttevredenheid.

Het evalueren van de voortgang gebeurt bij één van de bezochte gemeenten op de volgende manier. De gemeente laat de externe partij factureren in fases, waarbij in elke fase ook een verslag wordt aangeleverd aan de hand waarvan de gemeente het proces kan volgen en vastleggen.

De fases zijn:

- Intake en/of Plan van Aanpak
- Stabilisatiefase
- Verificatiefase
- Saneringsfase

Als de zelfstandige uitvalt, neemt de gemeente contact met hem/haar op om te vragen waar behoefte aan is. Zo wordt in ieder geval de voortgang ook bewaakt.

Klachtbehandeling

Bij de gemeenten die we spraken, zijn tot dusver geen klachten binnengekomen over de schuldhulpverlening. In sommige gevallen zijn er geen afspraken over hoe om te gaan met klachten als externe partijen de schuldhulpverlening uitvoeren. Wel geven enkele gemeenten aan dat ze zich ervan bewust zijn dat zij verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de klachtbehandeling over schuldhulpverlening, ook als zij deze taak hebben uitbesteed aan een externe partij. Gemeenten geven daarbij aan dat ze zelf ook zicht willen houden op klachten, omdat dit hen inzicht geeft in de kwaliteit van de dienstverlening. Lang niet alle gemeenten die de schuldhulpverlening laten uitvoeren door een externe partij blijken zich ervan bewust dat de gemeente ook zelf verantwoordelijk blijft voor de kwaliteit van de klachtbehandeling. En dat de gemeente in dient te grijpen zodra zij de indruk heeft dat er iets niet goed gaat in de klachtbehandeling.

4 Conclusies en aanbevelingen

In 2018 riep de Nationale ombudsman gemeenten op om de toegang tot de schuldhulpverlening voor zelfstandigen op korte termijn te verbeteren. De oproep was om de toegang tot en de kredietverlening vanuit het Bbz te verbeteren en gespecialiseerde schuldhulp aan zelfstandigen in te huren of zelf aan te bieden. Zelfstandigen met een levensvatbaar bedrijf zouden net als andere burgers de kans moeten krijgen om via een schuldregeling of een andere vorm van schuldhulp een nieuwe start te maken. Nu de ombudsman in 2022 de balans opnieuw opmaakt, valt de mate waarin sommige gemeenten aan die oproep voldoen tegen. Veel gemeenten zijn goed bezig, maar er zijn ook gemeenten die nog lang niet aan de minimale eisen voldoen om een brede toegang tot schuldhulpverlening voor ondernemers te bieden. De coronacrisis heeft de urgentie en het belang van goede schuldhulpverlening duidelijk zichtbaar gemaakt.

In dit onderzoek stelde de ombudsman de vraag in hoeverre gemeenten zelfstandigen laagdrempelig toegang tot schuldhulpverlening bieden en wat zelfstandigen daarbij in redelijkheid van gemeenten mogen verwachten. Daarom hebben wij tijdens tien werkbezoeken bij gemeenten gekeken of gemeenten bij het bieden van toegankelijke schuldhulpverlening duidelijk en open zijn. En of de gemeente eerlijk en betrouwbaar is bij de verantwoordelijkheidsverdeling rond schuldhulpverlening.

4.1 Toegankelijkheid van de schuldhulpverlening verschilt sterk per gemeente

Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in hoe laagdrempelig de schuldhulpverlening is. Lang niet iedere zelfstandige met problematische schulden weet de weg naar de gemeentelijke schuldhulpverlening te vinden. De drempel voor aanmelding is bij zelfstandigen hoog. Zelfstandigen zien het feit dat zij hulp nodig hebben vaak als falen. Zelfstandigen zijn daarom ook terughoudend om financiële gegevens met de gemeente te delen. Ze ervaren bij problematische schulden veel stress en schaamte. Velen lopen al lang rond met hun financiële problemen, hebben er geen grip meer op en zien geen uitweg. Daarnaast weten zelfstandigen vaak niet dat zij bij hun gemeente terecht kunnen voor schuldhulp en dat die hulp gericht is op een schuldenvrije toekomst. Ook is er een groep die zich wel bij het juiste loket meldt, maar voortijdig afhaakt. De toegang is niet overal georganiseerd vanuit het perspectief van de zelfstandigen. Bovendien kunnen zelfstandigen nu bij veel gemeenten via verschillende kanalen binnenkomen. Al die ingangen leiden voor de zelfstandige tot onduidelijkheid en verwarring. Gemeenten doen er goed aan één loket in te richten voor alle vragen en problemen waar hun inwoners tegenaan lopen.⁴² Steeds meer gemeenten kiezen voor een centrale ingang met daarachter (onder meer) een ondernemersloket met specialistische kennis. Sommigen komen dan via het algemeen loket binnen, anderen gaan rechtstreeks naar het ondernemersloket.

Gemeenten vragen vaak om informatie voorafgaand aan een eerste gesprek. Daarmee werpen zij een drempel op. Het is voor de zelfstandige namelijk niet altijd duidelijk dat de gevraagde informatie geen noodzakelijke voorwaarde is voor het door laten gaan van dat eerste gesprek. Gemeenten doen er goed aan dit vooraf duidelijk te maken. Meer ervaren gemeenten hebben geleerd dat een gesprek over de financiële problemen van de zelfstandige ook heel waardevol kan zijn als hij (nog) geen schuldhulp kan krijgen. Ze bespreken met de zelfstandige welke opties hij heeft om passende hulp te krijgen, of wat hij kan doen om (op een later tijdstip) wel voor schuldhulp in aanmerking te komen.

⁴² Zie noot 25.

4.2 De verdeling van verantwoordelijkheden is niet overal helder

De coronacrisis heeft extra zichtbaar gemaakt dat zelfstandigen zonder voldoende buffers risico lopen. Zij zijn in de afgelopen periode meer een beroep gaan doen op de gemeente. De crisis heeft de urgentie bij gemeenten vergroot om de schuldhulpverlening meer toe te spitsen op deze doelgroep en bijvoorbeeld een ondernemersloket in te richten. Veel gemeenten laten de dienstverlening geheel of gedeeltelijk uitvoeren door een externe partij. Daardoor is de verdeling van verantwoordelijkheden niet overal even helder. Externe uitvoering van taken ontslaat een gemeente niet van haar verantwoordelijkheid. Een actieve toezichhoudende rol van de gemeente op de kwaliteit van de dienstverlening is nodig als de taken door een externe partij worden uitgevoerd.

Tegelijkertijd zijn veel gemeenten niet zo ver met de professionalisering van de toegang tot schuldhulpverlening voor zelfstandigen als verwacht, op basis van de oproep van de Nationale ombudsman uit 2018. De wijziging van de Wgs in 2021 met aandacht voor vroegsignalering en het expliciet benoemen van zelfstandigen als doelgroep, diende voor veel gemeenten als wake up call. Veel gemeenten geven aan dat ze meer tijd nodig hebben om de dienstverlening op orde te krijgen. Afgelopen twee jaar waren zij immers ook druk met de uitvoering van de coronasteunmaatregelen. Om gemeenten houvast te bieden bij verdere verbetering heeft de ombudsman de eerder geformuleerde criteria aan de hand van de ervaringen in tien gemeenten uitgewerkt. Dit leidde tot de volgende inzichten en aanbevelingen:

4.3 Toegankelijke dienstverlening: wees duidelijk en open

Verklein de verschillen tussen gemeenten

De verschillen tussen de gemeenten zijn groot. Op dit moment proberen sommige gemeenten het wiel uit te vinden, terwijl bij anderen de schuldhulp aan zelfstandigen al op de rails staat. De tien door ons onderzochte gemeenten zijn allemaal bezig met het bieden van schuldhulpverlening. Vanuit de VNG horen we dat er ook gemeenten zijn die alleen schulden regelen vanuit het Bbz. Zij voldoen daarmee niet aan de minimale wettelijke eisen. Het zou efficiënter zijn als gemeenten meer gebruik maken van elkaars expertise en ervaringen. De grote verschillen zijn ook niet uit te leggen aan de zelfstandige. Zelfstandigen in dezelfde winkelstraat die in verschillende gemeenten wonen, krijgen soms in zeer verschillende mate hulp. De vraag of een zelfstandige uit de schulden komt, hangt nu te veel af van de gemeente waarin hij woont. Gemeenten moeten zorgen dat de schuldhulpverlening voor zelfstandigen voldoet aan de minimale eisen. De ombudsman verwacht dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de gemeenten erop aanspreekt als ze daar niet aan voldoen. De VNG kan in samenwerking met de NVVK de ervaring- en kennisuitwisseling tussen gemeenten stimuleren.

Ken de doelgroep en speel daarop in

Zelfstandigen ervaren vaak nog hogere drempels voor het vragen en accepteren van hulp bij schulden, dan andere inwoners van een gemeente. Daarom is het van belang om die drempels vanuit de overheid zo laag mogelijk te maken. De Nationale ombudsman vindt het om die reden belangrijk dat gemeenten zo min mogelijk weigeringsgronden in hun beleid opnemen. Wat zelfstandigen daarnaast precies als drempels ervaren is deels universeel, maar verschilt voor een ander deel ook per gemeente. Dat komt doordat het (gemiddelde) profiel van de zelfstandige per regio kan verschillen, bijvoorbeeld op het gebied van de aard van de onderneming, leeftijd, flexibiliteit, administratieve vaardigheden en aard en hoogte van de schulden. Hoe scherper de gemeente de doelgroep en de door die doelgroep ervaren drempels in beeld heeft, des te beter kan zij die drempels verlagen, bijvoorbeeld door gerichte informatieverstrekking. Ook vroegsignalering kan bijdragen aan een scherper beeld van de problemen bij zelfstandigen in de gemeente.

Verstrek duidelijke en correcte informatie

Een deel van de zelfstandigen zal de gewenste informatie over schuldhulpverlening zoeken op de website van hun gemeente. Die informatie is lang niet altijd duidelijk. Ook is het niet altijd goed te zien van wie de website is en hoe de samenwerkingsverbanden in elkaar zitten. Het is dus belangrijk dat die website duidelijke en correcte informatie bevat. Via de website moet voor de zelfstandige snel helder zijn wat hij op dit gebied van de gemeente mag verwachten en waar hij terecht kan voor het eerste contact. Tijdens ons onderzoek constateerden wij dat de feitelijke werkwijze bij de schuldhulpverlening aan zelfstandigen niet altijd overeenkomt met de informatie op de website. Dat is ongewenst. Een betrouwbare overheid zegt wat zij doet en doet wat zij zegt. Daarnaast is via de website van de gemeente niet altijd duidelijk welke commerciële aanbieders samenwerken met de gemeente en welke niet. Deze verwarring moet worden voorkomen. Ook moet duidelijk zijn dat de gemeente vooraf geen voorwaarden stelt aan een eerste gesprek over schuldhulp. De zelfstandige is ook welkom als die in het eerste gesprek nog geen stukken kan aandragen.

Zorg voor één goed vindbaar loket

Laagdrempelige toegang houdt onder meer in dat de zelfstandige die contact wil opnemen met de gemeente direct weet waar hij moet zijn. Daarom pleit de Nationale ombudsman voor één hulploket bij alle gemeenten waar elke inwoner meteen een inhoudelijk antwoord krijgt op zijn vraag, óf warm wordt doorverwezen naar degene die hem dat antwoord kan geven. Met een dergelijk loket kan recht gedaan worden aan de oorspronkelijke gedachte achter de decentralisatie.

Wees betrouwbaar met een menselijk gezicht

De burger wil een deskundige en betrouwbare overheid met een menselijk gezicht. Daar voorzien gemeenten in als zij één loket hebben waar de burger met al zijn vragen en problemen terecht kan. Zeker bij (gedeeltelijke) uitvoering van taken door een externe partij kan de burger snel de weg kwijtraken in overheidsland. Hij moet dan met zijn vragen terecht kunnen bij de gemeente. Iedereen heeft recht op ‘menselijk contact’ met een medewerker van de gemeente.

4.4 Heldere verantwoordelijkheidsverdeling: wees eerlijk en betrouwbaar

Investeer in eigen kennis en expertise

Zelfstandigen met schulden hebben gespecialiseerde begeleiding nodig om uit de schulden te komen. Gemeenten mogen meer investeren in hun eigen kennis en expertise op dit gebied, ook als ze de dienstverlening hebben uitbesteed. Sommige gemeenten verlenen die hulp al langer, maar andere doen dat nog maar sinds kort. Zij moeten hun deskundigheid nog opbouwen. Daarnaast laten veel gemeenten een belangrijk deel van de schuldhulp aan zelfstandigen uitvoeren door externe partijen. Daardoor hebben zij minder aanleiding om zelf te investeren in de nodige kennis en expertise. Al met al is de kennis en expertise dus bij veel gemeenten slechts beperkt aanwezig en soms is die onvoldoende verankerd in de organisatie. Dit maakt gemeenten kwetsbaar en soms te afhankelijk van de externe partij.

Zorg voor een breed aanbod en voorkom dat zelfstandigen afhaken

Eigen kennis en expertise kan helpen voorkomen dat zelfstandigen voortijdig afhaken. Als een zelfstandige merkt dat de medewerker van de gemeente beschikt over kennis van zaken en zijn situatie begrijpt, zal zijn vertrouwen toenemen. Daarnaast is het van belang dat gemeenten beschikken over een breed aanbod van gerichte hulp bij financiële problemen van zelfstandigen. Als de reguliere schuldhulpverlening niet aansluit bij de specifieke situatie van de zelfstandige, zoekt de gemeente actief naar andere mogelijkheden om de zelfstandige te helpen met zijn financiële problemen. Een brede, integrale aanpak is de sleutel om de zelfstandige goed van dienst te kunnen zijn. Daartoe is samenwerking nodig met ketenpartners die het aanbod kunnen helpen verbreden. Gemeenten kunnen niet overal zelf in voorzien.

Neem duidelijke en goed gemotiveerde besluiten

Tijdens ons onderzoek bleken niet alle gemeenten beschikkingen af te geven aan zelfstandigen die worden toegelaten of afgewezen voor schuldhulp. Het is echter een wettelijke eis waaraan gemeenten horen te voldoen. Beschikkingen zijn per definitie schriftelijk en goed gemotiveerd. Gemeenten dienen beschikkingen óók af te geven als ze besluiten tot preventieve hulp, zoals budgettraining of een budgetcoach.⁴³ Bij de beschikking wijst de gemeente de zelfstandige op de mogelijkheid in bezwaar en beroep te gaan.

Zorg voor goede registratie en dossiervorming

Goede registratie en dossiervorming maken de werkwijze toetsbaar, onder meer bij eventuele klachten, en draagt bij aan professionaliteit. Het is de taak van de gemeente om te zorgen dat de dossiers van de schuldhulpverlening aan zelfstandigen accuraat, volledig en toegankelijk zijn. Als de burger gebruik maakt van zijn recht op inzage, dan moet hij kunnen zien welke stappen om welke reden zijn gezet.

Neem verantwoordelijkheid, ook bij uitvoering door externe partijen

Als externe partijen de schuldhulpverlening (deels) uitvoeren, moet de gemeente waarborgen inbouwen om actief toezicht te kunnen houden op de manier waarop haar taken worden uitgevoerd. Gemeenten kunnen die actief toezichhoudende rol opnemen in de overeenkomst die met de externe partij wordt gesloten. Denk hierbij aan:

- het opnemen van kwaliteitseisen;
- actief en op verzoek verstrekken van inlichtingen aan de gemeente over de toegang en het plan van aanpak;
- periodieke rapportages over resultaten en doorlooptijden;
- geen betaling in één keer van een geheel traject, maar per fase;
- de vastlegging van welke partij voor welke gegevensverwerking verantwoordelijk is. Dit moet ook duidelijk zijn voor zelfstandigen. De inhoud van een eventueel mandaatbesluit en van de verwerkersovereenkomst staat in toegankelijke bewoordingen op de website van de gemeente.

Ontwikkel een gezamenlijk systeem voor kwaliteitsborging

Voor verdere ontwikkeling van de schuldhulpverlening aan zelfstandigen is een betrouwbaar systeem van kwaliteitsborging nodig. Onderdeel van dat systeem is dat gemeenten voorzien in goede dossiervorming, dat zij de resultaten regelmatig evalueren ten behoeve van verdere verbetering en dat zij de klanttevredenheid in kaart brengen. Voor een goed systeem van kwaliteitsborging is het belangrijk dat gemeenten dat systeem zoveel mogelijk in samenwerking met elkaar en met de brancheverenigingen ontwikkelen.

Sta open voor klachten en bewaak de kwaliteit van de klachtbehandeling

Gemeenten leggen de klachtenprocedure in hun beleidsplan vast. Zij plaatsen de klachtenprocedure op een goed vindbare manier op hun website. Als de gemeente de schuldhulpverlening laat uitvoeren door een externe partij, dan spreekt zij met de externe partij duidelijk af of deze ook de klachten behandelt. Dat is terug te vinden in de klachtenprocedure, ook op de website. In alle gevallen waarin de klachtbehandeling plaatsvindt door de externe partij, blijft de gemeente ook zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de klachtbehandeling. De gemeente grijpt in zodra zij de indruk heeft dat er iets niet goed gaat in de klachtbehandeling. De burger moet altijd bij de gemeente terecht kunnen als hij bij de externe uitvoerende partij niet verder komt met zijn klacht. Als de zelfstandige niet tevreden is over de klachtbehandeling, dan kan hij zijn klacht voorleggen aan de bevoegde ombudsvoorziening.

43 Zie noot 22.

Samenvattend

De gemeentelijke schuldhelpverlening moet toegankelijk zijn voor zelfstandigen en de gemeenten blijven verantwoordelijk, ook als zij hun taken laten uitvoeren door een externe partij.

Toegankelijke dienstverlening: *wees duidelijk en open*

- Verklein de verschillen tussen gemeenten
- Ken de doelgroep en speel daarop in
- Verstrek duidelijke en correcte informatie
- Zorg voor één goed vindbaar loket
- Wees betrouwbaar met een menselijk gezicht

Heldere verantwoordelijkheidsverdeling: *wees eerlijk en betrouwbaar*

- Investeer in eigen kennis en expertise
- Zorg voor een breed aanbod en voorkom dat zelfstandigen afhaken
- Neem verantwoordelijkheid, ook bij uitvoering door externe partijen
- Ontwikkel een gezamenlijk systeem voor kwaliteitsborging
- Sta open voor klachten en bewaak de kwaliteit van de klachtbehandeling

Nationale ombudsman

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
[nationaleombudsman.nl](https://www.nationaleombudsman.nl)

Rapportnr: 2022/075 is een uitgave van de
Nationale ombudsman, april 2022

