



## Armoede en schulden na corona

De opgaven, kansen en dilemma's van corona voor het gemeentelijk armoede/schuldenbeleid

Jochem Heemskerk

Tamarah Collij

## **Uitgave**

Platform31  
Den Haag, december 2020

**Auteurs:** Jochem Heemskerk, Tamarah Collij, Platform31

**Redactie:** Maite Gadellaa, Platform31

**Foto:** Ralph Rozema / Shutterstock.com

### **Platform31**

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de trends in stad en regio. We verbinden beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een aanpak waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: iedereen profiteert mee van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag  
[www.platform31.nl](http://www.platform31.nl)

*Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.*

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>1 Literatuur</b>	<b>5</b>
1.1 Gevolgen coronacrisis op armoede- en schuldensituatie in Nederland	6
1.2 Gevolgen voor lokaal beleid	8
<b>2 Bevindingen uit gesprekken</b>	<b>11</b>
2.1 Armoedebeleid	11
2.2 Sneller een oplossing bij betalingsachterstanden	13
2.3 Schuldhulpverlening	15
<b>3 Uitdagingen, kansen en dilemma's voor lokaal beleid</b>	<b>19</b>
<b>Bijlage 1 Literatuur paragraaf 1.2</b>	<b>24</b>
<b>Bijlage 2 Gesprekspartners</b>	<b>25</b>

# Inleiding

In de afgelopen jaren is – ondanks economische voorspoed – er een aanzienlijke groep inwoners achtergebleven met financiële zorgen. Het is de verwachting dat de coronacrisis zorgt voor een toename van deze groep in armoede en/of schulden. Gemeenten verwachten een boeggolf aan nieuwe hulpvragen bij schuldhulpverlening na de coronacrisis<sup>1</sup>, ookal ligt het aantal hulpvragen bij schuldhulpverlening sinds de *intelligente lockdown*<sup>2</sup> lager ligt dan in 2020. Tegelijkertijd zijn er zorgen over de (financiële) mogelijkheden van gemeenten, waarvan een aanzienlijk aantal met tekorten kampt. De extra vraag en teruglopende inkomsten door corona maken deze zorgen nog urgenter.<sup>3</sup>

Dit stelt gemeenten voor verschillende keuzes en vragen, bijvoorbeeld: Welk bestaand beleid zetten we door en waar moeten we een stapje terug doen? Is er nieuw beleid dat kansen biedt om ook oorspronkelijke beleidsdoelen te halen? En hoe richten we onze dienstverlening effectiever in?

Platform31 heeft literatuuronderzoek gedaan en gesproken met veertien wetenschappers, beleidsmakers en andere experts over de gevolgen van de coronacrisis voor het armoede- en schuldenbeleid van gemeenten. Het ging om lectoren, medewerkers van brancheorganisaties en kennisinstellingen en vertegenwoordigers van de doelgroep. De gesprekken vonden plaats van juli t/m september 2020. In de gesprekken is gefocust op handelingsperspectief voor gemeenten. Welke nieuwe instrumenten moeten bijvoorbeeld ontwikkeld worden en welke bestaande instrumenten opgeschaald? En welke mogelijkheden zijn er om het schuldentraject te versnellen? De antwoorden op deze vragen helpen gemeenten om hun armoede- en schuldenbeleid aan te passen aan de veranderende ondersteuningsvraag door de coronacrisis.

4

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat, is:

*Wat zijn de opgaven, kansen en dilemma's waar gemeenten voor staan op het beleidsveld armoede en schulden door de korte- en lange termijn effecten van de coronacrisis?*

## Leeswijzer

In hoofdstuk 1 van deze publicatie staan de bevindingen van het literatuuronderzoek weergegeven. Hierin wordt eerst gefocust op de gevolgen van de coronacrisis op de armoede- en schuldsituatie in Nederland. Vervolgens is er aandacht over wat er reeds bekend is over de gevolgen voor lokaal beleid. In het tweede hoofdstuk staan de bevindingen uit de gesprekken met veertien wetenschappers, beleidsmakers en experts. Hieruit worden in hoofdstuk drie de belangrijkste kansen, uitdagingen en dilemma's voor gemeenten op het armoede- en schuldenterrein gedestilleerd.

---

<sup>1</sup> Divosa (2020), Coronavirus, Effecten gemeentelijk sociaal domein.

<sup>2</sup> Divosa (2020), Monitor Schuldhulpverlening in coronatijd: eerste half jaar in beeld.

<sup>3</sup> Media berichten al dat het 1/3<sup>e</sup> van de gemeenten niet lukt om een sluitende begroting voor 2020 te maken, <https://vng.nl/nieuws/compensatie-nodig-voor-financiële-gevolgen-coronacrisis>

# 1 Literatuur

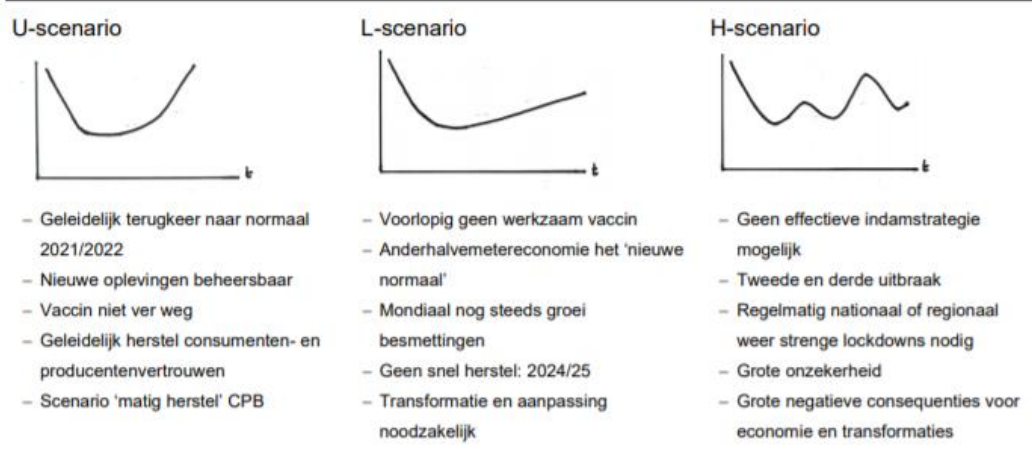
De coronacrisis is begonnen als een gezondheids crisis. Door alle (inter)nationale maatregelen is deze ontwikkeld tot een economische crisis. Er is nog veel onbekend over de precieze gevolgen van deze crisis voor de armoede- en schuldsituatie in Nederland. In dit hoofdstuk doen we desondanks op basis van literatuur wel enkele voorspellingen. Deze voorspellingen zijn gebaseerd op scenario's en ervaringen uit eerdere crises. Hoewel deze voorspellingen geen exacte cijfers geven, geven ze wel inzichten in de mate van toename van armoede- en schuldenproblematiek en welke groepen extra risico's lopen om in de financiële problemen te komen.

We richten ons hierin alleen op armoede- en schuldenproblematiek. Het moet echter niet vergeten worden dat armoede- en schuldenproblematiek gevolgen heeft op andere leefdomeinen. Een recent onderzoek uit Gelderland illustreert dit. De onderzoekers concluderen dat inwoners die economisch slechter af zijn door de coronacrisis lager scoren op de 'welzijnsindex' en dus minder tevreden zijn met hun (privé)leven, minder weerbaar zijn, een mindere algemene gezondheid hebben, meer eenzaam zijn en een lager algemeen gelukcijfer geven.<sup>4</sup>

In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk maken we inzichtelijk wat experts en literatuur zeggen over de beleidsconsequenties van de coronacrisis voor gemeenten op het armoede- en schuldenbeleid.

## Scenario's

Tijdens het schrijven van deze publicatie (oktober 2020) is er nog weinig bekend over de gevolgen van de 'gedeeltelijke lockdown' die de overheid heeft afgeroepen na een tweede golf van stijgende coronabesmettingen. Ook is het nog onzeker of we later nog een derde – of zelfs vierde – golf kunnen verwachten. Om in deze onvoorspelbaarheid beleid te kunnen ontwikkelen, kan het nuttig zijn om met scenario's te werken. In de publicatie 'De coronacrisis en de stad'<sup>5</sup> hanteerde Platform31 drie scenario's die een denkkader bieden voor het maken van beleid.



<sup>4</sup> Kieskompas (2020) Impact van het coronavirus (Covid-19) op het sociale welzijn van Gelderlanders – diepteanalyse.

<sup>5</sup> Koois van Dijken, Razia Ghauharali & Simone 't Hooft (2020), De Coronacrisis en de Stad, Een verkenning van scenario's, effecten en handelingsperspectieven voor gemeenten. Platform31.

Het gaat om het U-scenario, het L-scenario en het H-scenario. Hoe vaker er een gedeeltelijke lockdown nodig is in de pandemie, hoe groter de kans op een H-scenario en hoe kleiner de kans op een L-scenario of U-scenario wordt.

Voor de rapportage, zie: <https://www.platform31.nl/publicaties/de-coronacrisis-en-de-stad>

## 1.1 Gevolgen coronacrisis op armoede- en schuldensituatie in Nederland

### Armoede

In 2017 leefden er in Nederland ongeveer 660.000 meerderjarigen met een inkomen lager dan de niet-veel-maar-toereikend-norm.<sup>6</sup> Ook zonder de coronacrisis is het de voorspelling van het SCP en CPB dat het aantal mensen in armoede in Nederland bij ongewijzigd beleid met een kwart zal toenemen.<sup>7</sup> Dit komt voornamelijk doordat de hoogte van de bijstandsuitkeringen relatief gezien jaarlijks afneemt. Deze groep had al het grootste risico op armoede. Ongeveer 35% van de bijstandsgerechtigden is arm. Het risico op armoede bij deze groep zal fors toenemen.

Voor heel 2020 verwachten Deloitte en SchuldenlabNL dat tussen de 368.000 en 822.000 mensen een significant en langdurig verlies van inkomen (zullen) ervaren. Nibud houdt sinds begin van de coronacrisis peilingen onder een steekproef respondenten om erachter te komen wat de gevolgen zijn van de crisis op de financiële situatie van huishoudens. Deze peilingen geven inzicht in de groepen die een inkomensdaling meemaken. Uit de eerste peiling in maart bleek dat ongeveer 20% van alle respondenten een inkomensval verwachtte te gaan maken door de coronacrisis<sup>8</sup>. Onder hen zijn voornamelijk flexwerkers, jongeren en zelfstandigen. Deze groepen verliezen eerder hun baan of een deel van hun uren door de coronacrisis.

Voorspellingen van het SCP geven meer kleur aan wie deze groepen flexwerkers en jongeren zijn<sup>9</sup>. De horeca, detailhandel, cultuursector, sierteelt en luchtvaart bleken kwetsbaar tijdens de eerste lockdown van de coronacrisis. Hier zullen de meeste banen verdwijnen. Dit zijn sectoren waar vooral veel doelgroepen werken die al kwetsbaar waren. Het gaat dan om jongeren, mensen met een migratieachtergrond, arbeidsgehandicapten en laagopgeleiden. Ook ouders van eenoudergezinnen werken relatief vaak in deze sectoren. Daarnaast voorspelt het SCP dat in de groep zzp'ers ook zzp'ers met een midden- of hoog inkomen het risico lopen hun baan te verliezen. Zij kunnen minder uur werken of hun uurtarief komt onder druk te staan.

Op de langere termijn – wanneer de steunmaatregelen vanuit het Rijk afgelopen zijn – zullen ook steeds meer werknemers met een vast dienstverband risico lopen om werkloos te worden. Een risicogroep vormt dan de ouderen. Voor hen is het over het algemeen door hun leeftijd moeilijker om opnieuw een baan te vinden.

<sup>6</sup> SCP (2019), Armoede in Kaart 2019.

<sup>7</sup> SCP en CPB (2020), Kansrijk Armoedebeleid.

<sup>8</sup> Nibud (2020), Peiling coronacrisis: financiële gevolgen voor huishoudens.

<sup>9</sup> SCP, Verwachte gevolgen van corona voor scholing, werk en armoede.

In de cijfers is de afgelopen maanden een toename van het aantal werklozen te zien. In de maanden april, mei en juni 2020 steeg het aantal werklozen met 131.000 personen.<sup>10</sup> De stijging was relatief het grootst bij 15-25 jarigen. De instroom in WW-uitkeringen is in de maanden maart tot en met juli 2020 sterk gestegen. Deze groei vlakke af in augustus en september. Eind september 2020 verstrekke het UWV 278.000 WW-uitkeringen.<sup>11</sup> Een soortgelijke trend is te zien in de bijstandscijfers. Het aantal mensen in de bijstand groeide in de maanden maart t/m mei 2020 van ongeveer 415.000 naar ongeveer 429.000 personen. Vervolgens daalt het aantal mensen met een bijstandsuitkering weer licht tot 424.000 personen in augustus 2020.<sup>12</sup> In deze cijfers zijn nog niet de gevolgen van de gedeeltelijke lockdown meegenomen.

### Schulden

Cijfers van het CBS laten zien dat op 1 januari 2018 ongeveer 650.700 huishoudens in Nederland geregistreerde problematische schulden had.<sup>13</sup> Dat is 8,3% van het totaal aantal huishoudens. Daarmee blijft de schuldenproblematiek al een aantal jaar ongeveer even groot. Een groot deel van deze groep zoekt geen professionele hulp bij hun betalingsproblemen. In 2019 meldden ongeveer 90.000 personen zich bij de schuldhulpverlening.<sup>14</sup> Het is logischerwijs te verwachten dat het aantal personen met schulden gaat groeien door de coronacrisis. De NVVK verwacht voor 2020 en daarna een stijging van het aantal financiële hulpvragen van minimaal 30 procent.<sup>15</sup> Deloitte en SchuldenlabNL verwachten een groei van het aantal huishoudens met schulden. In totaal voorspellen zijn tussen de 1.6 en 2.5 miljoen huishoudens met schulden, waarvan 41% problematische schulden.

De meeste kans op problematische schulden hebben mensen die onder of net boven de armoedegrens leven.<sup>16</sup> Het gaat dan vaak over mensen met een laag inkomen of een flexibel inkomen. Daarmee overlapt de groep huishoudens met risico op armoede met de groep huishoudens met risico op problematische schulden. Daarnaast zijn er twee groepen zzp'ers die een groter risico hebben op schulden. Het gaat om zzp'ers die vlakbij de armoedegrens zitten en zzp'ers met een hoger inkomen met hoge vaste lasten en daardoor beperkte besparingsmogelijkheden. Al deze groepen hebben een laag liquide vermogen. In dit kader is het ook interessant om op te merken dat het Nibud in 2017 aangaf dat 2.5 miljoen huishoudens te weinig spaargeld achter de hand hebben.<sup>17</sup> Van de werkenden die door de coronacrisis hun inkomen hebben zien dalen, heeft bijna de helft minder dan 7.500 euro achter de hand om de financiële klap op te vangen.<sup>18</sup>

Het CBS heeft in haar publicatie 'Schuldenproblematiek in beeld' beschreven welke *life events* de kans op problematische schulden verhogen. Dit zijn verlies van een baan en vervolgens in de bijstand komen, verdacht worden van een misdrijf, het stoppen met volgen onderwijs zonder een startkwalificatie te behalen en het uit elkaar gaan met een partner.<sup>19</sup> Het aantal mensen die in de bijstand stroomt door verlies van een baan zal door de coronacrisis toenemen.

<sup>10</sup> CBS, Aantal werklozen in juni gestegen tot 404 duizend.

<sup>11</sup> CBS, Toename werkloosheid afgevlakt.

<sup>12</sup> CBS Statline, bijstandsuitkeringen.

<sup>13</sup> CBS (2020), Schuldenproblematiek in Beeld.

<sup>14</sup> NVVK (2020), Jaarverslag 2019.

<sup>15</sup> Aldus Marco Florijn, in <https://jaarverslag.nvkk.eu/2019/pers/index.html>

<sup>16</sup> SCP (2020), Verwachte gevolgen van corona voor scholing, werk en armoede.

<sup>17</sup> Nibud (2017), Geld achter de hand hebben makkelijker maken.

<sup>18</sup> Nibud (2020), Coronabarometer De financiële gevolgen van de coronacrisis voor werkenden.

<sup>19</sup> CBS (2020), Schuldenproblematiek in Beeld.

De NVVK en Divosa ontwikkelden een monitor schuldhulpverlening in coronatijd.<sup>20</sup> Hierin is verrassend genoeg te zien dat het aantal meldingen voor schuldhulpverlening in gemeenten lager is dan een jaar geleden. In april 2019 meldden 3019 personen zich, in april 2020 slechts 2309. Dat is een afname van iets minder dan 25%. Ook in de maanden hierna blijft het aantal hulpvragen bij schuldhulpverlening lager dan in 2019. Een kwart van de respondenten ziet dat meer aanmelders zelfredzaam en vaardig zijn. Dit roept de vraag op of de traditioneel kwetsbare – zoals de flexwerker – de weg naar schuldhulpverlening op dit moment weet te vinden. In de monitor geven 36% van de respondenten in de monitor aan overbelasting te voorzien in de schuldhulpverlening voor de toekomst.

### Samenvattend

Het is nog lastig precies te voorspellen in hoeverre de armoede- en schuldencijfers zich door de coronacrisis gaan ontwikkelen. De beschikbare literatuur laat echter wel zien dat de problematiek toe zal nemen. De voorspelling van de NVVK is dat er in ieder geval een stijging van het aantal financiële hulpvragen van 30%. Bekende kwetsbare groepen – zoals laagopgeleiden, mensen met een niet-westerse achtergrond of jongeren – hebben een grotere kans op armoede- en/of schuldenproblematiek. Maar ook minder bekende groepen zoals zzp'ers of ouderen lopen een risico. Vooral werkloosheid zal leiden tot financiële problematiek maar ook werkenden die een deel van hun inkomen verliezen hebben onvoldoende buffers om een financiële klap op te vangen.

De sectoren die nu het hardst geraakt worden zijn bekend zoals de horeca, detailhandel, cultuursectoren, sierteelt en luchtvaart. Gemeenten kunnen op basis van arbeidsmarktgegevens deels voorspellen hoe de armoede- en schuldenproblematiek in de eigen gemeente zich zal ontwikkelen. Lokaal zit hier natuurlijk wel diversiteit in. Het is de voorspelling dat groepen gefaseerd in financiële problemen zullen komen. Eerst de groepen zonder recht op een WW-uitkering en weinig financiële buffers, later ook de groepen met vaste contracten en de groepen die een stevigere financiële basis hadden.

8

## 1.2 Gevolgen voor lokaal beleid

De toename van de armoede- en schuldenproblematiek heeft gevolgen voor gemeenten. Zij zijn immers verantwoordelijk voor het lokale armoedebeleid en voor preventie, signalering, curatie en nazorg van schuldenproblematiek. Hierbij is het van belang om de gemeentelijke context mee te nemen. De financiële situatie staat namelijk onder druk in veel gemeenten. Voor de coronacrisis stonden al meer dan 200 Nederlandse gemeenten in het rood, met een tekort op de gemeentelijke begroting van ongeveer één miljard euro.<sup>21</sup> Het wegvallen van inkomsten door de coronacrisis (bijvoorbeeld parkeergelden) vergroot de financiële zorgen alleen maar. Het is daardoor de vraag of gemeenten 'simpelweg' hun dienstverlening kunnen opschalen of dat ze hun beleid effectiever moeten inrichten.

Het Rijk probeert deze spanning bij gemeenten deels weg te nemen door extra middelen voor gemeentelijk schuldenbeleid beschikbaar te stellen. In totaal is er 146 miljoen euro gereserveerd tot 2022 voor gemeentelijk schuldenbeleid, bijzondere bijstand, het versnellen van de brede schuldenaanpak en de aanpak van (kinder)armoede en een waarborgfonds voor schulden. Dit

<sup>20</sup> NVVK & Divosa (2020), Monitor Schuldhulpverlening Corona.

<sup>21</sup> Koos van Dijk, Razia Ghauharali & Simone 't Hooft (2020), De coronacrisis en de stad.



laatstgenoemde schuldenfonds wordt momenteel uitgewerkt door het Rijk en haar partners. De precieze toekenning van middelen wordt weergegeven in onderstaande tabel<sup>22</sup>:

in € mln.	2020	2021	2022	2023	2024	Cum.
<b>Armoede &amp; schulden</b>	<b>23</b>	<b>78</b>	<b>45</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>146</b>
Gemeentelijk schuldenbeleid	15	30	30*	-	-	75
Bijzondere bijstand	5	10	15*	-	-	30
Versnellen brede schuldenaanpak en aanpak (kinder)armoede	3	8	-	-	-	11
Waarborgfonds schulden	-	30*	-	-	-	30

\* Bedrag is op de aanvullende post (AP) bij Financiën gereserveerd.

De afgelopen periode is er door experts en in literatuur een veelvoud aan suggesties met mogelijkheden voor gemeenten om in te spelen op de toenemende armoede- en schuldenproblematiek door de coronacrisis. In deze paragraaf worden deze suggesties samengevat, opgesomd en gecategoriseerd. In de vorige paragraaf werd al geconcludeerd dat de armoede- en schuldenproblematiek gefaseerd zal toenemen. Om een eerste inzicht te geven in deze fasering en daaropvolgende prioritering wordt de categorisatie van De Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis aangehouden.<sup>23</sup> Zij onderscheiden drie groepen met financiële kwetsbaarheid. Deze groepen worden hieronder weergegeven:

### 1. Mensen die voor de crisis al in armoede leefden en/of schulden hadden.

9

Het gaat vaak om ouderen, laag geletterden, dak- en thuislozen, mensen met een migratieachtergrond, arbeidsbeperking of GGZ-problematiek. In de beginfase van de coronacrisis hebben schuldeisers coullance getoond voor deze groep. Wanneer dit afloopt, wordt een boeggolf aan nieuwe schulden verwacht. Het is namelijk niet zo dat veel schuldenaren hun betalingsachterstanden op dat moment wél kunnen betalen.<sup>24</sup>

Maatregelen die voor deze groep genoemd worden zijn<sup>25</sup>:

- Afspraken maken met schuldeisers (over coullance, kwijtschelding, akkoord bij minnelijk traject, collectief schuldregelen, breed schuldenoffensief, noodstop/pauzeknop invoeren)
- Zorg dat vrijwilligers snel hun werk weer op kunnen pakken, eventueel digitaal
- Vergroten van digitale vaardigheid voor deze doelgroep zodat meer dienstverlening digitaal verzorgd kan worden.
- Inzetten op snellere schuldsanering (overslaan minnelijk traject, verkorten wsnp, landelijk garantiefonds schuldsanering opzetten)
- Schulden overnemen/kwijtschelden (publiek-privaat fonds opzetten, overbruggingskrediet opzetten, eenmalig collectief kwijtschelden, verruimen kwijtscheldingsbeleid)
- Toegankelijkheid minimavoorzieningen en schuldhulpverlening vergroten door verminderen uitsluitingscriteria en versimpeling van de aanvraag.

<sup>22</sup> Figuur komt uit Van 't Wout (28 september 2020), Intensivering armoede- en schuldenaanpak (kamerbrief), <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/28/intensivering-armoede--en-schuldenaanpak>

<sup>23</sup> Verslag Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis (2020)

<sup>24</sup> Divosa (2020), De impact van corona op het gemeentelijke sociaal domein

<sup>25</sup> Zie bijlage 1 voor de bronvermelding van alle genoemde maatregelen.

- Optimaliseren monitoren en evalueren van inzet schuldhulp.

## **2. Mensen die door de coronacrisis financieel in zwaar weer zijn gekomen.**

Hieronder vallen kwetsbare groepen en ondernemers die (een deel van) hun inkomen zien wegvallen. Een deel zal direct in de financiële problemen zijn gekomen, anderen zullen geholpen zijn door de landelijke inkomensondersteunende maatregelen of hebben een buffer. Gemeenten merken nu al dat een deel van deze groep vastzit in dure woningen en daar woonkostentoeslag voor aanvraagt. Een deel van deze groep komt pas in financiële moeilijkheden wanneer de Tozo of hun WW-uitkering afloopt. Re-integratietrajecten komen nu stil te liggen en de arbeidsmarkt wordt ruimer. Het vinden van nieuw werk wordt dus lastiger.

Maatregelen die voor deze groep genoemd worden zijn:

- Steunpakket benutten voor vroegsignalering door bijvoorbeeld proactief mensen te benaderen die gebruik maken van de Tozo-regeling
- Inzetten op omscholing richting beroepen waar nog veel werkgelegenheid is. Benut mogelijkheden voor snelle proefplaatsingen met behoud van uitkering.
- Expertise op het gebied van zzp'ers met schulden verhogen (bij sociaal raadslieden en schuldhulpverleners, nieuwe instrumenten ontwikkelen zoals bovengenoemd overbruggingskrediet)
- Tijdelijk soepelere omgang met de vermogenstoets bij armoedeverzoeningen en schuldhulpverlening
- Stimuleren van het nemen van eigen regie en eigen initiatief van kansrijke 'nieuwe' schuldenaren
- Leren van elkaar als gemeenten in het snel en effectief ondersteunen van deze groep.

10

## **3. Mensen die nog geen problemen hebben of denken te hebben.**

Hieronder vallen bijvoorbeeld werknemers met vaste contracten of gezinnen met een aardige financiële buffer. Pas op de langere termijn komt hun financiële kwetsbaarheid in beeld. Op dit moment is het lastig te voorspellen of dan wel welk deel van deze groep in de problemen gaat komen.

Maatregelen die voor deze groep genoemd worden zijn:

- Digitale innovaties en data combineren, bijvoorbeeld snelle gegevensuitwisseling ihkv de vernieuwde Wgs. Maar ook zodat de weg naar schuldhulpverlening makkelijker gevonden wordt.
- Het niet-gebruik van minimaregelingen en andere voorzieningen minimaliseren
- In gesprek met Rijk over pragmatische toekenning bijstand op basis van vertrouwen
- Integrale aanpak, bijvoorbeeld door nadrukkelijk de link te leggen met scholing en gezondheid
- Investeren in budgetcoaching

## 2 Bevindingen uit gesprekken

In het vorige hoofdstuk hebben we vooral gekeken naar wat er qua literatuur bekend is over de groepen die geraakt worden door de coronacrisis en over de denkrichtingen voor lokaal beleid. In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd van gesprekken met 14 mensen die op diverse wijze expertise hebben op lokaal armoede- en schuldenbeleid. Het ging om lectoren, medewerkers van brancheorganisaties en kennisinstellingen en vertegenwoordigers van de doelgroep. In bijlage 2 worden deze mensen benoemd.

In de gesprekken is gefocust op de mogelijkheden van lokale beleidsmakers om in te spelen op de gevolgen van de coronacrisis op de armoede- en schuldsituaties in gemeenten. De bevindingen gaan dus voornamelijk in op onderdelen die binnen de invloedssfeer van gemeenten liggen. Er is ook gevraagd naar de lessen uit de voorgaande economische crisis en dilemma's waar gemeenten geen directe invloed op hebben. Hierbij moet opgemerkt worden dat de ontwikkelingen rondom de coronacrisis snel gaan en iedereen antwoord heeft gegeven op basis van zijn/haar bevindingen op dat moment. In dit hoofdstuk worden de bevindingen van deze gesprekken weergegeven.

### 2.1 Armoedebeleid

De armoedesituatie in Nederland is volgens de gesprekspartners grotendeels afhankelijk van factoren waar gemeenten weinig invloed op hebben, zoals Rijksbeleid en macro-economische factoren zoals de krapte op de arbeidsmarkt. Wanneer een gezin in armoede terecht komt, is er een risico op een vicieuze cirkel. Men verliest het sociale netwerk, krijgt gezondheidsproblemen of spanningen in het gezin. De rol van gemeenten richt zich volgens de gesprekspartners voornamelijk op het tegengaan van deze vicieuze cirkel van armoede op iemands gedrag en op andere leefdoelgebieden.

11

De gesprekspartners maken hierbij onderscheid tussen twee groepen die aansluiten bij het literatuuronderzoek. Enerzijds heb je een bekende groep kwetsbaren. Als voorbeeld van hun kwetsbaarheid wordt genoemd dat mensen in beschut werk of met proefplaatsingen al snel thuis zaten zonder werk in de lockdown. Deze groepen waren al kwetsbaar en die kwetsbaarheid vergroot zich door de coronacrisis. Een deel van deze groep raakt (snel) werkloos, een ander deel verliest een deel van zijn uren. Het aantal werkloze en werkende armen neemt daardoor toe. Het aantal mensen dat naar betaald werk wordt geleid is sterk gedaald.

Gemeenten hebben veelal al beleid gericht op deze groepen waarvan de kwetsbaarheid bekend was. Het is volgens de gesprekspartners belangrijk om het contact en de dienstverlening voor deze groep – waar nodig creatief – in stand te houden. Zij benadrukken daarnaast de gevolgen van de coronacrisis voor kinderen en jongeren. Tijdens de lockdown had een deel van de kinderen geen laptop of was er geen rustige plek in het huis om te studeren. Het helpt dat sinds de lockdown de basis- en middelbare scholen weer les geven, maar op het hoger onderwijs zijn veel lessen nog digitaal. De gesprekspartners vrezen daardoor op de lange termijn voor een groeiende leerachterstand en meer schoolverlaters. Gemeenten hebben in de afgelopen periode meer zicht gekregen op dit soort kwetsbare gezinnen doordat zij actief schoolspullen beschikbaar hebben gesteld. Dit biedt een kans om ook blijvend betrokken te blijven bij deze gezinnen en bijvoorbeeld het niet-gebruik van minimavoorzieningen te verkleinen. Het kan hierbij ook helpen om ervaringsdeskundigen en jongeren te betrekken in de beleidsvorming. Zij weten wat armoede doet met een gezin en kunnen daardoor beter een inschatting maken wat zo'n gezin nodig heeft en hoe ze bereikt kunnen worden.

Daarnaast noemen de gesprekspartners een tweede groep mensen die onder de armoedegrens terecht komen. Dit is een doelgroep die eerder nog niet in beeld was bij gemeenten. Het gaat om een groep die over het algemeen zelfredzaam waren en die door de coronacrisis in de problemen zijn gekomen. Het gaat bijvoorbeeld om een deel van de flexwerkers of zzp'ers. Als de coronacrisis niet te lang duurt zal volgens de gesprekspartners een aanzienlijk deel van deze groep weer werk vinden. Ze zijn kansrijker om nieuw werk te vinden dan de oude groep. Aandachtspunt bij deze groep die genoemd wordt is het niet-gebruik van minimavoorzieningen. Vooral onder werkende armen heerst de overtuiging dat zij niet in aanmerking komen voor deze voorzieningen.

Hoewel de gesprekspartners veelal onderscheid maken tussen de twee groepen, vermelden zij wel dat er geen harde grens is tussen de groepen. Ook een deel van de groep 'nieuwe armen' die voorheen zelfredzaam was, kan in een vicieuze cirkel terecht komen. De groep zzp'ers werd een aantal keer als voorbeeld genoemd. Een deel van de groep zzp'ers, zoals uit de evenementenbranche, hebben bewust gekozen voor hun ondernemerschap en hebben nu alleen financiële vragen of problemen door de coronacrisis. Een ander deel van de zzp'ers is gedwongen zzp'er en is minder zelfredzaam. Het gaat dan bijvoorbeeld om een deel van de zzp'ers in de cultuurbranche. De stress van financiële zorgen heeft een invloed op het gedrag en doenvermogen van mensen. Dit maakt het moeilijker om bijvoorbeeld een nieuwe baan te vinden. Tevens heeft de stress gevolgen op andere leefdomeneinen zoals op iemands gezondheidssituatie. Een vicieuze cirkel ligt op de loer. Gesprekspartners roepen daarom op om in te blijven zetten op een brede blik op armoede en niet iedere groep apart te beschouwen. Hierbij hoort het bieden van maatwerk en het blijvend inzetten op bijvoorbeeld gecombineerde armoede- en gezondheidsinterventies.

12

### **Werk als weg uit armoede**

Het vinden van voldoende uur betaald werk is voor beide groepen armen de beste weg uit armoede. Hiervoor hebben gemeenten al een veelvoud aan instrumenten in handen. Ze kunnen bijvoorbeeld training, scholing, jobcoaching, loonkostensubsidie of proefplaatsingen inzetten. De gesprekspartners zien niet direct dat er nieuwe instrumenten nodig zijn. Wel is het belangrijk dat deze instrumenten ingezet worden richting sectoren waar nu nog veel werk in is. Het begeleiden naar sectoren als de horeca of cultuur is nu lastig. Maar in sectoren als de zorg en techniek blijft werk beschikbaar. Een kans die voor gemeenten genoemd wordt is om in te zetten op omscholing naar deze sectoren. Tegelijkertijd hebben veel werkzoekenden in eerste instantie geen behoefte aan omscholing. Zij willen proberen om te blijven werken in de eigen sector. Een goede begeleiding van deze groep werkzoekenden is dan belangrijk om hen toch te motiveren tot omscholing.

Meerdere gesprekspartners benadrukken wel dat – hoewel er voldoende instrumenten zijn om mensen aan het werk te helpen – dit niet betekent dat ze ingezet kunnen worden. Door de grote (verwachte) aanwas voorspellen ze capaciteitsproblemen. Kun je wel de aandacht geven aan iedereen die nodig is? Er spelen al langer discussies over het beschikbare budget voor actief arbeidsmarktbeleid. In dit kader is het positief dat het Rijk extra geld beschikbaar stelt voor o.a. ontwikkeladviezen en (om)scholing. Nog steeds zullen er keuzes gemaakt moeten worden welke werkzoekenden wel en welke niet tijd, aandacht en trajecten aangeboden krijgt.

Voor gemeenten is het financieel aantrekkelijk om zich in re-integratie te richten op het begeleiden van kansrijke groepen werkzoekenden naar betaald werk<sup>26</sup>. Toch geven meerdere gesprekspartner aan dat één van de belangrijkste lessen van de vorige crisis is dat gemeenten zich niet alleen op deze groep

---

<sup>26</sup> Ernest Berkhout en Arjan Lejour (2019), Alternatieve financiering van loonkostensubsidies. CPB Notitie

moeten richten. Juist de kwetsbaardere werkzoekenden verdienen de aandacht om te voorkomen dat ze langdurig op achterstand blijven of achterstand nog groter wordt. Kansrijke werkzoekenden vinden eerder zelf werk, juist kwetsbare groepen kunnen de ondersteuning goed gebruiken om perspectief en grip op hun leven te houden.

## 2.2 Sneller een oplossing bij betalingsachterstanden

We weten dat een aanzienlijk deel van de huishoudens een inkomensval heeft gemaakt als gevolg van de coronacrisis. Het is volgens de gesprekspartners belangrijk om te voorkomen dat deze inkomensval leidt tot een betalingsachterstand of grote schuld. Hulp bij kleine achterstanden is simpeler en goedkoper dan hulp bij problematische schulden. De gesprekspartners zien drie belangrijke aanknopingspunten in de coronacrisis voor lokale beleidsmakers. Zij zien kansen om het taboe op financiële problemen te doorbreken, kansen en uitdagingen voor schuldeisers om socialer te gaan incasseren en kansen en uitdagingen om betalingsachterstanden eerder te signaleren.

### Taboe op financiële problemen doorbreken

De meeste gesprekspartners benadrukken dat deze crisis heeft laten zien dat iedereen in de financiële problemen kan komen. Het is dus niets om je voor te schamen. Het is vaak pech. Zij hopen dat dit besef het taboe op financiële problemen kan doorbreken. Het Rijk heeft door de coronacrisis haar campagne 'Kom uit je schuld' al aangepast in 'Kom jij eruit?'. Met deze nieuwe insteek hopen zij beter aan te sluiten bij het feit dat meer mensen geldzorgen hebben door de coronacrisis. Er is ook de campagne 'Sam&' gestart gericht op het bestrijden van kinderarmoede. Gemeenten kunnen aansluiten bij deze campagnes of een eigen campagne starten. Aandachtspunt dat genoemd is dat als iemand door deze campagnes de stap naar hulpverlening wil zetten, diegene wel meteen op de goede plek terecht moet komen met zijn vraag. Het is daarom belangrijk dat deze campagnes zoveel mogelijk moeten verwijzen naar lokale punten van ondersteuning. Dus bijvoorbeeld liever naar de website van de schuldhulpverlening van de gemeente dan naar een algemene site over hulp bij financiën.

13

### Coulance bij schuldeisers

Tijdens het begin van de coronacrisis was de coulance van het Rijk, gemeenten en andere schuldeisers groot als het ging om het niet innen van betalingsachterstanden. Dit heeft volgens meerdere gesprekspartners laten zien dat schuldenproblematiek steeds meer gezien wordt als een gezamenlijk vraagstuk waarvoor zowel overheid, schuldeisers als schuldenaren verantwoordelijk zijn. De gesprekspartners benoemen dat gemeenten dit momentum kunnen gebruiken om het gesprek aan te gaan met ketenpartners over socialer incassobeleid en maatwerk. Dit socialer incassobeleid en maatwerk heeft urgentie volgens de gesprekspartners want zij zien dat de coulance bij schuldeisers minder wordt. Het ging logischerwijs om uitstel van betaling en niet om afstel. Als iemand zijn schulden voor de coronacrisis niet kon betalen, kan hij dat nu waarschijnlijk nog steeds niet. En een deel van de mensen balanceerden al voor de coronacrisis op een randje als het ging om hun schulden en zien dat deze schulden nu alleen maar zijn toegenomen. Dit leidt tot het risico dat mensen sneller moeten aankloppen voor hulp nu de coulance van schuldeisers minder wordt.

Een dilemma hierbij is de rol van de overheid zelf. Bij veel mensen met schulden is de overheid zelf één van de grootste schuldeisers. Hier komt straks een groep bij van mensen én bedrijven die uitstel van belastingen hebben ontvangen. Een kans voor gemeenten is dat het Rijk heeft aangekondigd te stimuleren dat meer mensen gebruik kunnen gaan maken van de zogenaamde noodstopprocedure of een vergelijkbaar instrument. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) heeft sinds begin dit jaar zo'n noodstopprocedure. Onder bepaalde voorwaarden kan een inwoner op de 'noodstop' drukken en

uitstel van betaling krijgen. Dit geeft de schuldenaar tijd om zijn financiën op orde te krijgen en zich aan te melden voor schuldhulpverlening.

### **Vroegsignalering**

De afgelopen jaren zijn er door het Rijk, gemeenten en partners al grote stappen gezet in het voorkomen en vroegsignaleren van betalingsachterstanden. Steeds meer gemeenten krijgen signalen bij betalingsachterstanden van vaste lastenpartners en handelen hier *outreaching* op. Deze werkwijze wordt vanaf 1 januari 2021 wettelijk geborgd in de wijziging van de Wgs.<sup>27</sup> Het is volgens gesprekspartners belangrijk dat gemeenten op een passende manier uitvoering geven aan deze wetwijziging door actief inwoners met achterstanden op te zoeken en ondersteuning te bieden. Zij zien een pro-actieve vroegsignalering als een investering aan de voorkant om duurdere dienstverlening later in het proces te voorkomen.

Gesprekspartners benadrukken daarnaast een andere manier van vroegsignalering. Verschillende organisaties in de wijk, zoals huisartsen, scholen of gebedshuizen, ontvangen ook signalen van betalingsachterstanden. Zij geven informeel advies aan mensen of verwijzen door naar de gemeente. Tijdens de lockdown zijn de fysieke plekken dichtgegaan en is deze vorm van vroegsignalering opgedroogd. Ook na de lockdown zijn de fysieke contactmomenten beperkter geworden. Het was al voor de lockdown een uitdaging voor gemeenten om dit soort wijkpartners te voorzien van de juiste kennis en vaardigheden om financiële problemen te signaleren en door te verwijzen. Doordat fysieke ruimten beperkt open zijn, is deze uitdaging groter geworden.

### **Werknemers en ondernemers**

14

Een bijzondere groep vormen (zelfredzame) werknemers. Zij kloppen op andere plekken aan voor hulp bij financiële vragen dan werkzoekenden en zijn vaker digitaal vaardig. Een kans die genoemd is in de gesprekken is om voor hen de digitale vindbaarheid en route richting schuldhulpverlening te optimaliseren. Dat kan door aansluiting te zoeken bij landelijke sites maar ook door in te zetten op de vindbaarheid van de eigen gemeentelijke website over schuldhulpverlening. Ook fysiek kunnen gemeenten nadenken over nieuwe plekken om meer aanwezig te zijn op plekken waar werknemers rondlopen, zoals rond een station. Hier kan een financieel spreekuur gehouden worden óf er kan communicatie hangen over waar iemand naartoe kan met financiële vragen.

Ook ondernemers vormen een bijzondere groep. Er wordt in de gesprekken aangehaald dat zij – net zoals andere schuldenaren – te optimistisch zijn over hun kansen schulden op te lossen en onder andere daardoor te lang proberen door te gaan met hun onderneming.. Ook voor deze groep kunnen beleidsmakers zoeken naar plekken waar deze groep informatie inwint of met vragen aanklopt. Ondernemers zoeken vaak online informatie op.<sup>28</sup> Verder worden plekken zoals de Kamer van Koophandel, brancheorganisaties of werkgeversnetwerken.

### **Kansen van de Tozo en NOW**

Een kans om eerder in gesprek te komen met inwoners met financiële problemen is volgens de meeste gesprekspartners de aanvraag van de Tozo. Deze inkomensondersteunende regeling voor zzp'ers wordt uitgevoerd door gemeenten. De regeling geeft gemeenten zicht op een doelgroep die zij normaal niet goed in beeld hebben, namelijk zzp'ers met financiële zorgen. Er wordt geschat dat in de eerste ronde 374.000 personen een aanvraag voor de Tozo hebben gedaan. Voor een groot deel van de

---

<sup>27</sup> Zie voor meer informatie over de wetwijziging <https://vng.nl/nieuws/wijziging-wet-gemeentelijke-schuldhulpverlening-gepubliceerd>

<sup>28</sup> Zo heeft Geldfit een website voor ondernemers ontwikkeld: <https://geldfit.nl/zakelijk/>

groep biedt de Tozo voldoende inkomen om uit de financiële problemen te blijven. Een deel zal echter wel een financiële hulpvraag hebben.. Het is dan van belang dat zij weten waar ze aan kunnen kloppen. Van 1 oktober 2020 tot en met 31 maart 2021 loopt de derde ronde van de Tozo-regeling. Het is waarschijnlijker dat Zzp'ers die nu nog van deze regeling gebruik maken meer hulp van gemeenten kunnen gebruiken. Bijvoorbeeld bij het omscholen richting een andere sector of met hulp bij financiële problemen. Een gemeente kan in de aanvraag van de Tozo bijvoorbeeld een 'vink-vakje' zetten met de vraag of iemand open staat voor een vrijblijvend gesprek met de gemeente. Maar een gemeente kan ook iedereen die de tozo aanvraagt standaard een budgetcheck aanbieden of simpelweg informatie bieden waar iemand kan zijn als diegene een financiële vraag heeft.

De NOW-regeling biedt een andere kans om in contact te komen met werkgevers en werknemers. Deze regeling was bedoeld voor bedrijven met minimaal 20% omzetverlies door de coronacrisis. Ruim 148.000 bedrijven hebben gebruik gemaakt van de eerste NOW-regeling. De lijst van bedrijven is openbaar gemaakt. Dit biedt gemeenten inzicht in welke bedrijven in de regio een aanzienlijk omzetverlies hebben gedraaid en waar (op termijn) ontslagen kunnen vallen. Voor gemeenten is het belangrijk dat een werknemer weet dat er voorzieningen en hulp voor iemand is wanneer die door een ontslag in financiële problemen komt. Zij kunnen bedrijven nu van informatie voorzien die zij kunnen benutten wanneer er ontslagen moeten vallen.

## 2.3 Schuldhulpverlening

De meeste gesprekspartners verwachten een forse groei van de schuldenproblematiek in Nederland. Zij baseren zich mede op de eigen werkpraktijk onderzoek waarin staat dat de schuldenproblematiek in een gemiddeld scenario met 30% toeneemt. Niet iedereen zal tegelijkertijd in de schulden komen en aankloppen bij schuldhulpverlening. Gemiddeld genomen melden schuldenaren zich pas na vijf jaar. Het is dus realistisch om te verwachten dat het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening de komende jaren zal stijgen en het even duurt voordat de effecten van de coronacrisis daadwerkelijk in de cijfers terug te zien zijn.

15

Een les uit de vorige crisis is volgens de gesprekspartners om de drempels voor schuldhulpverlening zo laag mogelijk te houden. Het opwerken van drempels kan de toestroom tot schuldhulpverlening verlagen maar lost de problemen van individuele inwoners niet op. Hun schulden – en de daaropvolgende problematiek – lopen op. Een dienstverlening zonder drempels kan juist preventieve effecten hebben en voorkomen dat betalingsachterstanden grote schulden worden.

### **Naar een effectievere schuldhulpverlening**

De capaciteit en middelen voor schuldhulpverlening zullen naar verwachting niet net zoveel stijgen als het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening. Dit betekent dus dat gemeenten hun dienstverlening effectiever moeten maken om dezelfde kwaliteit te kunnen blijven bieden.

Er zijn tijdens de gesprekken verschillende voorbeelden genoemd hoe gemeenten dit kunnen doen. Het meest genoemd is om meer in te zetten op saneringskredieten in plaats van schuldbemiddeling. Als er gewerkt wordt met een saneringskrediet wordt de schuld overgenomen en is de kredietbank of gemeente nog de enige schuldeiser voor een schuldenaar. Voordelen van saneringskredieten zijn voor de schuldenaar dat er minder stress is en meer overzicht, voor de schuldhulpverlenende organisatie dat

het minder capaciteit kost.<sup>29</sup> Stadsring51 verwacht bijvoorbeeld dat zij ongeveer 600 arbeidsuren vrijspelen doordat zij vijftig schuldregelingen hebben omgezet in saneringskredieten.<sup>30</sup> Deze arbeidsuren kunnen vervolgens op andere manieren ingezet worden.

Het Rijk helpt gemeenten hierbij door het oprichten van een landelijk Waarborgfonds.<sup>31</sup> Hiermee wordt beoogd om de inzet van saneringskredieten makkelijker te maken. De invulling van dit fonds moet nog verder uitgewerkt worden.

Ook andere vormen van schuldenfondsen zijn genoemd zoals overbruggingskredieten of coronakredieten. Dit zijn manieren om ervoor te zorgen dat een betalingsachterstand niet oploopt tot een problematische schuld. Ook een maatwerkbudget kan hiervoor een middel zijn. Het voordeel van dit soort kleine kredieten zijn dat problemen snel en vroegtijdig opgelost kunnen worden. Daarmee kun je kostbare dienstverlening bij grote schulden voorkomen.

Een kans voor gemeenten die een aantal keer genoemd is, is dat het Rijk middelen beschikbaar heeft gesteld voor een snellere opschaling van de instrumenten Collectief Schuldregelen en het Schuldenknooppunt. Bij collectief schuldregelen worden schuldregelingen bij grote schuldeisers collectief geregeld in plaats van individueel. Gemeenten sturen hen periodiek een overzicht van nieuwe klanten in de schuldhulpverlening. De schuldeisers geven vervolgens aan in welke gevallen ze akkoord gaan met een schuldregeling. Het Schuldenknooppunt is een plek waar schuldeisers en schuldhulpverlenende organisaties digitaal met elkaar kunnen communiceren. Dit vervangt de oude werkwijze die vaak nog gebaseerd was op brieven, e-mails of excelbestanden. Beide instrumenten leiden tot een efficiëntere dienstverlening bij schuldhulpverlenende organisaties.

16

Wanneer het aantal inwoners met financiële problemen toeneemt, wordt de verwachting uitgesproken dat ook het aantal aanmeldingen voor beschermingsbewind toe zal nemen. Een goede samenwerking tussen bewindvoerders en gemeente kan dan volgens de gesprekspartners helpen voor een effectieve dienstverlening. In verschillende gemeenten zijn er convenanten tussen gemeenten en bewindvoerderskantoren. Hierin staan afspraken die helpen bij een effectievere begeleiding van schuldenaren onder beschermingsbewind richting schuldhulpverlening. De gemeente Rotterdam is een voorbeeld van een gemeente met zo'n convenant. Zij hebben het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening door het convenant zien verdubbelen.<sup>32</sup>

### **De zelfstandige, de afhankelijke en de kwetsbare**

Een vaak genoemd spreekwoord in het schuldendomein is dat 'schulden nooit alleen komen'. Daarmee wordt bedoeld dat er praktisch altijd sprake is van problematiek op meerdere leefdomeneinen als iemand schulden heeft, zoals werkloosheid, een scheiding of gezondheidsproblemen. Gemeenten hebben hier hun dienstverlening op aangepast in de afgelopen jaren. Ze kijken steeds integraler naar iemands situatie en proberen hun ondersteuning ook integraler aan te bieden. Toch zijn er ook inwoners waarbij het spreekwoord niet opgaat en die maar één probleem hebben: het geldprobleem. Gesprekspartners verwachten dat de groep met enkel geldproblemen toe zal nemen. Een onderzoek van Purpose naar de stabilisatiefase bij schulden geeft inzicht in deze verschillende groepen.<sup>33</sup> Zij onderscheiden er drie:

<sup>29</sup> Frederique Uytterlinde Yvonne van de Vlugt Jakar Westerbeek (2018), Naar een breder schuldregelingspalet.

<sup>30</sup> Zie ook: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/vier-innovaties-om-de-schuldengolf-het-hoofd-te-14584834>.lynx

<sup>31</sup> Zie kamerbrief: Intensivering armoede- en schuldenaanpak 28 september 2020.

<sup>32</sup> Zie ook: <https://persberichtenrotterdam.nl/blog/persbericht/verdubbeling-schuldregelingen-na-doorverwijzing-door-bewindvoerders/>

<sup>33</sup> Purpose (2020), Klantmonitoring in stabilisatie, Onderzoek in opdracht van Schouwers Eronder.



- De 'zelfstandige'. Bij dit klanttype is er sprake van enkelvoudige problematiek, hij is bovengemiddeld bekwaam, ook is zijn attitude bovengemiddeld positief en de 'zelfstandige' vindt schulden hebben niet normaal.
- Bij de 'afhankelijke', het tweede klanttype, is er net als bij de 'zelfstandige' sprake van enkelvoudige problematiek. De 'afhankelijke' scoort echter ondergemiddeld op bekwaamheid, attitude en de sociale norm.
- Het derde klanttype is de 'kwetsbare'. Bij dit klanttype is er sprake van multi-problematiek.

Gemeenten moeten volgens de gesprekspartners een onderscheid maken tussen de verschillende groepen. De hulpbehoefte is namelijk anders. Als iemand met financiële problemen in beeld komt zou er een triage plaats moeten vinden. Heeft deze persoon écht ondersteuning nodig op meerdere domeinen, is er alleen stabilisatie nodig of heeft deze persoon behoefte aan krediet om deze periode te overbruggen? Een goede triage kan ertoe leiden dat inwoners sneller de juiste hulp ontvangen en dus efficiënter geholpen worden. Het onderscheid tussen groepen is niet makkelijk te maken omdat mensen kwetsbaarder kunnen zijn dan ze op papier lijken. Er zijn door de gesprekspartners enkele factoren benoemd die helpen bij een triage, namelijk: zelfredzaamheid, of het een privépersoon of ondernemer betreft, hoe hoog de schuld is en of diegene een netwerk heeft.

Er zijn volgens de gesprekspartners verschillende manieren om de dienstverlening aan te passen op de verschillende groepen. Voor de 'zelfstandige' is vooral snelheid van belang in het traject. Diegene zou geholpen kunnen worden met een (deels) digitaal traject waar diegene zelf veel kan doen. Dit vraagt dan minder inzet van professionals. De capaciteitsbesparing die dit oplevert kan ingezet worden voor de andere groepen. Voor de 'afhankelijke' kan ingezet worden in het aanleveren van de juiste vaardigheden en het creëren van urgentie. En voor de 'kwetsbare' is het van belang om ook de achterliggende problematiek aan te pakken. Een goede triage vooraf helpt op deze manier richting een effectieve schuldhulpverlening.

17

### **Dienstverlening voor ondernemers en zzp'ers op orde**

Het is de verwachting dat er (fors) meer ondernemers in de financiële problemen komen door de gevolgen van de coronacrisis. De meeste gesprekspartners zien dat veel ondernemers niet weten dat zij met financiële vragen terecht kunnen bij de gemeenten. Het is dus een uitdaging voor gemeenten om de beeldvorming van ondernemers te veranderen en om de dienstverlening voor ondernemers met financiële problemen uit te breiden. De hulp voor deze groep is ingewikkelder omdat zij ook een onderneming hebben waar rekening mee gehouden moet worden. Dit vraagt bepaalde expertise. Deze is volgens de gesprekspartners vooral bij kleinere gemeenten niet altijd aanwezig omdat zij normaliter zelden een ondernemer met schulden zien aankloppen. Maar ook grotere gemeenten moeten de dienstverleningscapaciteit voor deze groep opschalen. Dat kunnen gemeenten individueel doen, maar ook regionale samenwerking tussen gemeenten voor deze groep is genoemd.

Wanneer een ondernemer aanklopt met financiële problemen, moet er volgens de gesprekspartners snel bepaald worden of het bedrijf nog levensvatbaar is. Een ondernemer kan in principe pas in de schuldsanering instromen als de onderneming is beëindigd. Een aandachtspunt is dat er wel genoeg curatoren moeten zijn om te werken aan eventuele faillissementen. Volgens de gesprekspartners is het hierbij ook de vraag of alle ondernemers gebaat zijn bij het complexere schuldhulpverleningstraject van ondernemers. Er is een aanzienlijke groep niet-vrijwillige zzp'ers waarbij het kan lonen om hen snel in reguliere schuldhulpverlening in te laten stromen. Het is voor hen namelijk niet per se de intentie ondernemer te blijven. Om dat voor elkaar te krijgen zouden gemeenten creatief naar de regels rondom ondernemerschap en schuldhulpverlening moeten kijken.

In een aantal gevallen blijken ondernemingen nog wel levensvatbaar. Daarom pleit een enkele gesprekspartner ook voor een soort 'schuldhulpverlening bij ondernemingen'. Verschillende ondernemers – bijvoorbeeld in de horeca – hebben een bedrijf dat normaliter winstgevend is. Alleen door de bijzondere omstandigheden komen ze in de problemen. De steunmaatregelen van het Rijk helpen ondernemers momenteel in deze financieel moeilijke tijd maar zijn soms toch niet genoeg. Gemeenten kunnen erover nadenken hoe ze deze ondernemers kunnen helpen zodat het bedrijf niet failliet gaat en straks weer succesvol op kan starten. Dat kan bijvoorbeeld door kredieten beschikbaar te stellen.

#### **Uitkeren op basis van vertrouwen**

Een belangrijke kans die tenslotte genoemd is door gesprekspartners is het feit dat de (landelijke) steunmaatregelen in eerste instantie uitgekeerd werden in vertrouwen. Na aanvraag van bijvoorbeeld de Tozo of NOW werd snel overgegaan tot uitbetaling. Controle op de aanvraag gebeurt achteraf. Het uitkeren op vertrouwen staat in contrast met de reguliere werkwijze in het sociaal domein waarin meestal eerst wordt getoetst en dan pas wordt toegekend. Het toekennen op vertrouwen is daarmee een experiment waaruit achteraf kan blijken in hoeverre mensen en bedrijven regelingen (bewust) onterecht aanvragen. De meeste gesprekspartners verwachten dat dit aantal mee zal vallen. Als blijkt dat er inderdaad weinig fraude was bij de aanvraag van de steunmaatregelen kan er volgens de gesprekspartners in toekomstig beleid meer uitgegaan worden van uitkeren vertrouwen.

De Tozo-3 regeling kende een beperkte vermogenstoets bij aanvraag, maar door de nieuwe landelijke coronamaatregelen is deze toets uitgesteld tot 1 april. Dit biedt gemeenten de kans om deze capaciteit in te zetten in een goede dienstverlening bij bijvoorbeeld omscholing of financiële problemen te kunnen leveren.

### 3 Opgaven, kansen en dilemma's voor lokaal beleid

In de aankomende jaren is het de verwachting dat het aantal mensen met financiële problemen in Nederland zal toenemen door de coronacrisis. De precieze gevolgen van de coronacrisis op het lokale armoede- en/of schuldenbeleid zijn nog niet bekend. Toch laat beschikbare literatuur en gesprekken met experts zien dat gemeenten zich nu al kunnen voorbereiden op de toename aan problematiek. In dit laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek:

*Wat zijn de opgaven, kansen en dilemma's waar gemeenten voor staan op het beleidsveld armoede en schulden door de korte- en lange termijn effecten van de coronacrisis?*

In hoofdstuk een en twee staat een overzicht gegeven van de uitdagingen, kansen en dilemma's die staan in rapporten over corona hebben gehaald en die veertien gesprekspartners hebben meegegeven. In dit laatste hoofdstuk categoriseren staan deze bevindingen gecategoriseerd aan de hand van de vier thema's uit het werkplan van de themagroep Armoede en Schulden van het G40 steden netwerk. Dit zijn: 1) bestrijden van armoede, 2) preventie en vroegsignalering, 3) sociale incasso en 4) effectieve schuldhulpverlening en beschermingsbewind. Door deze indeling sluit deze rapportage aan bij de bestaande thema's die spelen bij gemeenten. Onder ieder thema worden de belangrijkste opgave, kansen en dilemma's voor gemeenten gedestilleerd.

De suggesties en kanttekeningen uit deze rapportage zijn veelal niet nieuw. De coronacrisis vergroot vooral de bestaande kwetsbaarheden in de samenleving. Lokale beleidsmakers werkten ook al aan het oplossen van deze kwetsbaarheden, bijvoorbeeld door in te zetten op vroegsignalering. Wat de coronacrisis wel laat zien is dat sommige beleidsmaatregelen meer urgent zijn geworden. Denk bijvoorbeeld aan het inzetten van effectieve schuldhulpverlening aan ondernemers. Anders gezegd: uiteindelijk gaan de suggesties dan ook vooral over het versnellen, opschalen en slimmer maken van bestaand en voorgenomen armoede- en schuldenbeleid, gebruik makende van de kansen die de coronacrisis biedt.

19

#### Thema 1. Bestrijden van armoede



Armoede en de effecten ervan op iemands gedrag en andere leefdoelgebieden (zoals het verlies van sociale contacten, gezondheidsproblemen of spanningen in het gezin) kunnen leiden tot een vicieuze cirkel en grote achterstand voor het hele gezin. De coronacrisis heeft laten zien dat een diverse groep kwetsbaar is en in armoede terecht kan komen. Het gaat bijvoorbeeld om bijstandsgerechtigden, flexwerkers, zelfstandigen of jongeren. Extra aandacht is nodig voor kinderen en jongeren die in gezinnen in armoede opgroeien en extra risico hebben op (leer)achterstanden.

**Opgave voor gemeenten:** Voorkomen dat armoede onder een diverse groep aan huishoudens leidt tot langdurige effecten op iemands gedrag en andere leefdoelgebieden.

**Belangrijkste acties voor gemeenten:** Verkleinen niet-gebruik minima-voorzieningen, omscholing en begeleiding naar werk, voorkomen grotere (school)achterstanden onder kinderen en jongeren in armoede.

### Hoe dan?

- Heb bij de beleidsvorming en uitvoering aandacht voor de diversiteit onder de groep armen. Ook binnen groepen is er verschil. Zo vragen niet-vrijwillige zelfstandigen een andere aanpak dan zelfstandigen die voorheen een hoog inkomen hadden.
- Zet in op het vergroten van het gebruik van minimavoorzieningen onder werkende armen. Verspreid bijvoorbeeld informatie over de minimaregelingen via werkgevers of vergroot de vindbaarheid online.
- Zet in op omscholing richting kansrijke sectoren en investeer ook in coaching bij de trajecten. Over het algemeen is er een groeiend arbeidstekort in de bouw, zorg of techniek. Een les uit de vorige economische crisis is om ook te blijven investeren in de begeleiding van bijstandsgerechtigden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.
- Benut de inzichten van ervaringsdeskundigen en jongeren in het vormen van nieuw beleid. Zij kunnen verrassende inzichten geven in hoe grotere (school)achterstanden onder kinderen en jongeren voorkomen kunnen worden én hoe gezinnen te bereiken.
- Aan het begin van de coronacrisis hebben veel gezinnen een laptop of andere studiemiddelen ontvangen. Dit kan een ingang zijn voor verder contact.

**Mogelijk dilemma:** De sturingsmogelijkheden van gemeenten op het gebied van armoede zijn beperkt. Armoede wordt voor een groot deel bepaald door Rijksbeleid (bijv. hoogte van het sociaal minimum) of macrofactoren (zoals werkgelegenheid).

20



## Thema 1. Bestrijden van armoede

Armoede en de effecten ervan op iemands gedrag en andere leefdoelgebieden (zoals het verlies van sociale contacten, gezondheidsproblemen of spanningen in het gezin) kunnen leiden tot een vicieuze cirkel en grote achterstand voor het hele gezin. De coronacrisis heeft laten zien dat een diverse groep kwetsbaar is en in armoede terecht kan komen. Het gaat bijvoorbeeld om bijstandsgerechtigden, flexwerkers, zelfstandigen of jongeren. Extra aandacht is nodig voor kinderen en jongeren die in gezinnen in armoede opgroeien en extra risico hebben op (leer)achterstanden.

**Opgave voor gemeenten:** Voorkomen dat armoede onder een diverse groep aan huishoudens leidt tot langdurige effecten op iemands gedrag en andere leefdoelgebieden.

**Belangrijkste acties voor gemeenten:** Verkleinen niet-gebruik minima-voorzieningen, omscholing en begeleiding naar werk, voorkomen grotere (school)achterstanden onder kinderen en jongeren in armoede.

### Hoe dan?

- Heb bij de beleidsvorming en uitvoering aandacht voor de diversiteit onder de groep armen. Ook binnen groepen is er verschil. Zo vragen niet-vrijwillige zelfstandigen een andere aanpak dan zelfstandigen die voorheen een hoog inkomen hadden.
- Zet in op het vergroten van het gebruik van minimavoorzieningen onder werkende armen. Verspreid bijvoorbeeld informatie over de minimaregelingen via werkgevers of vergroot de vindbaarheid online.
- Zet in op omscholing richting kansrijke sectoren en investeer ook in coaching bij de trajecten. Over het algemeen is er een groeiend arbeidstekort in de bouw, zorg of techniek. Een les uit de vorige economische crisis is om ook te blijven investeren in de begeleiding van bijstandsgerechtigden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

- Benut de inzichten van ervaringsdeskundigen en jongeren in het vormen van nieuw beleid. Zij kunnen verrassende inzichten geven in hoe grotere (school)achterstanden onder kinderen en jongeren voorkomen kunnen worden én hoe gezinnen te bereiken.
- Aan het begin van de coronacrisis hebben veel gezinnen een laptop of andere studiemiddelen ontvangen. Dit kan een ingang zijn voor verder contact.

**Mogelijk dilemma:** De sturingsmogelijkheden van gemeenten op het gebied van armoede zijn beperkt. Armoede wordt voor een groot deel bepaald door Rijksbeleid (bijv. hoogte van het sociaal minimum) of macrofactoren (zoals werkgelegenheid).



## Thema 2. Preventie en vroegsignalering

De coronacrisis heeft laten zien dat iedereen in de financiële problemen terecht kan komen. Toch kloppen schuldenaren vaak pas aan bij schuldhulpverlening als een kleine betalingsachterstand is opgelopen tot een complexe schuld. Ze onderschatten hun schuld, overschatten de mogelijkheden deze zelf op te kunnen lossen of schamen zich simpelweg. Of denk aan zelfstandigen die schulden maken om hun bedrijf te redden.

**Opgave voor gemeenten:** Tijdig vinden van mensen met betalingsachterstanden om te voorkomen dat schulden uit de hand lopen.

**Belangrijkste acties voor gemeente:** Signalen van betalingsachterstanden ophalen bij vaste lasten partners én bij partners in de stad en wijk, taboe doorbreken op armoede, zichtbaar en toegankelijk zijn voor 'nieuwe' schuldenaren.

### Hoe dan?

- Benut de signalen die van betalingsachterstanden die binnenkomen na de wijziging van de Wgs door out-reachend inwoners te benaderen.
- Benut ook de kansen die partners in de stad en wijk – zoals voedselbanken, buurthuizen of sportverenigingen – bieden op het gebied van vroegsignalering. Zorg dat op deze plekken bekend is wat een gemeente kan doen bij financiële zorgen en probeer buurtactiviteiten – zoals een financieel spreekuur – zoveel mogelijk door te laten gaan.
- Meer zelfredzame groepen zijn minder actief in de wijk. Zij kloppen liever online, via Whatsapp of op een centraal punt aan. Ondernemers vragen eerder raad bij de Kamer van Koophandel en lokale werkgeversnetwerken. Zorg dat ook de informatievoorziening op die plekken op orde is.
- Sluit aan op de campagnes 'Kom jij eruit?' en 'Sam&' van het Rijk. Aandachtspunt daarbij is om direct door te linken naar lokale plekken waar iemand kan aankloppen bij financiële vragen.
- Benut de Tozo-regeling om in contact te komen met zzp'ers en hen te ondersteunen bij een inkomensdaling. Bijvoorbeeld door standaard een budgetcheck aan te bieden.
- Krijg in beeld welke werkgevers meer risico hebben op ontslagen door de coronacrisis. Benut daarbij bijvoorbeeld de gegevens van de NOW-regeling. Zoek hierbij de verbinding met de afdeling economie.
- Probeer met behulp van instrumenten zoals kredieten te voorkomen dat levensvatbare bedrijven failliet gaan. Zorg dat accountmanagers die contact hebben met die bedrijven ook informatie over schulden meenemen.

21

**Mogelijk dilemma:** Betalingsachterstanden vroeger signaleren kosten gemeenten een voorinvestering van tijd en middelen. De baten van deze voorinvestering worden pas op een langere termijn zichtbaar komen terecht bij meerdere partijen.



## Thema 3. Sociale incasso

In het begin van de coronacrisis gingen schuldeisers coulant om met betalingsachterstanden. Uitstel is echter geen afstel. Steeds meer schuldeisers beginnen hun schulden weer te innen en de drempels voor de steunmaatregelen vanuit het Rijk worden steeds iets hoger. De financiële stress en problemen nemen

hierdoor toe, met soms ongewenst gedrag (zoals het niet open maken van brieven) tot gevolg.

**Opgave voor gemeenten:** Voorkomen dat inwoners met betalingsachterstanden door incassopraktijken van overheden, uitvoeringsinstanties en particuliere schuldeisers onnodig verder in de problemen komen.

**Belangrijkste acties voor gemeente:** Geef vertrouwen aan inwoners en incasseer sociaal. Stimuleer schuldeisers hetzelfde te doen.

#### Hoe dan?

- De steunmaatregelen van het Rijk zijn uitgekeerd op basis van vertrouwen met een beperkte toets vooraf. Benut de lessen hieruit om te analyseren of er ook bij andere aanvragen meer op vertrouwen gewerkt kan worden. Uitkeren met een minieme toets bespaart capaciteit en kosten in de uitvoering.
- Geef aan de voorkant het goede voorbeeld bij het sociaal incasseren. Zowel bij de communicatieve als de financiële incassopraktijken. Benut ook de goede voorbeelden van andere schuldeisers om te laten zien wat de voordelen zijn van sociaal incasseren voor particuliere schuldeisers.
- Benut de noodstopprocedure bij grote uitvoeringsorganisaties. Zo geef je schuldenaren de ruimte om hun financiën op orde te krijgen en zich aan te melden voor schuldhulpverlening.

**Mogelijk dilemma:** Het Rijk vormt de landelijke steunmaatregelen en bepaalt wat de toets is die gemeenten moeten uitvoeren voordat een regeling wordt toegekend. Daarnaast is het Rijk vaak de grootste schuldeiser.

22



#### Thema 4. Effectieve schuldhulpverlening

Tijdens de coronacrisis ligt het aantal hulpvragen bij schuldhulpverlening lager dan een jaar geleden. Het is de verwachting dat deze hulpvragen sterk gaan stijgen. Die hulpvragen én hulpvragers zijn divers, van een integrale hulpvraag tot een puur financiële hulpvraag. Van bijstandsgerechtigden tot ondernemers. En van zelfredzaam tot kwetsbaar.

**Opgave voor gemeenten:** Een effectieve schuldhulpverlening inrichten die rekening houdt met de samenhang van armoede en schulden met andere leefdomeinen en gedrag.

**Belangrijkste acties voor gemeente:** Versnel de schuldenaanpak waar mogelijk, heb aandacht voor de diversiteit tussen schuldenaren en breng de dienstverlening voor ondernemers op orde.

#### Hoe dan?

- Benut instrumenten die bijdragen aan een snellere en – op de lange termijn - efficiëntere oplossing voor schuldenproblematiek:
  - o Zet vaker in op saneringskredieten en maak hierbij gebruik van de kansen van het landelijke Waarborgfonds.
  - o Maak gebruik van beschikbare budgetten, zoals overbruggingskredieten, coronakredieten of maatwerkbudgetten.
  - o Sluit aan bij de versnelling van de instrumenten Collectief Schuldregelen en het Schuldenknooppunt.

- Heb aandacht voor een goede intake en selectie, en pas de dienstverlening vervolgens aan op de situatie en zelfredzaamheid van de inwoner. Van integrale coaching tot een kleine financiële oplossing.
- Zorg voor mogelijkheden voor digitale, zelfstandige hulpverlening voor schuldenaren die hun hulp grotendeels zelf kunnen regelen.
- Benut de noodstopprocedure bij grote uitvoeringsorganisaties. Zo geef je schuldenaren de ruimte om hun financiën op orde te krijgen en zich aan te melden voor schuldhulpverlening.
- Vergroot de expertise die nodig is voor ondernemers en zzp'ers met schulden binnen de gemeentelijke schuldhulpverlening. Aandachtspunt is om snel te bepalen of een bedrijf nog levensvatbaar is of niet.
- Versterk de samenwerking tussen bewindvoerders en gemeenten, bijvoorbeeld met een convenant met afspraken. Dit draagt bij aan meer zicht op de instroom in beschermingsbewind en eens soepelere begeleiding van mensen onder bewind richting schuldhulpverlening.

**Mogelijk dilemma:** Het efficiënter inrichten van schuldhulp-verlening kan als nadelig bijeffect hebben dat hulpverleners geen tijd meer hebben voor een integrale blik en aanpak. Het risico is dat het inwoners dan niet lukt om hun situatie duurzaam te verbeteren.

## Bijlage 1 Literatuur

Berenschot (2020) Handreiking effecten corona op het terrein van werk en inkomen

Deloitte & SchuldenlabNL (2020), Covid-19 en Schuldenproblematiek in NL

CPB/SCP (2020) Kansrijk Armoedebeleid

CPB (2020), Scenario's economische gevolgen coronacrisis

CPB (2020) Crisis op de arbeidsmarkt: wie zitten in de gevarezone?

Divosa en NVVK (2020) Monitor Schuldhulpverlening Corona

Divosa (2020) Effecten corona gemeentelijk sociaal domein

Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (2020): De bedreigde stad: de maatschappelijke impact van COVID-19 op Rotterdam

Haagse Hogeschool (2020), berichten uit een stille stad: De maatschappelijke impact van COVID-19 in Den Haag onderzocht

Nibud (2020) Peiling coronacrisis: financiële gevolgen voor huishoudens

Platform31 (2020): De coronacrisis en de G40-steden, Effecten, bandbreedtes, beleidsopties en integrale handelingsperspectieven

24

SCP (2020) Beleidssignalement maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen. Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt

SCP (2020) Zicht op de samenleving in coronatijd. Eerste analyse van de mogelijke maatschappelijke gevolgen en implicaties voor beleid

SERmagazine (2020) Denktank: 10 bouwstenen voor herstel na coronacrisis

Sociaal Werk NL (2020) Enquête: corona en de gevolgen voor sociaal werk

VNG (2020) Position Paper voor AO Financiële verhoudingen 2 juli 2020

Werkgroep Sociale Impact van de coronacrisis (2020) Verslag Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis

WWR (2020) Kwetsbaarheid en veerkracht. WRR-reflecties op de langetermijngevolgen van de coronacrisis

<https://www.sociaalwerk nederland.nl/thema/corona-actueel/nieuws/8435-schulden-repareren-is-altijd-duurder-dus-gemeenten-investeer-in-vroegtijdige-signalering-en-financiele-hulpverlening>

<https://www.sociaalweb.nl/blogs/dit-is-het-moment-een-intelligente-aanpak-van-schulden>



## Bijlage 2 Gesprekspartners

- Jeannette de Ridder en Imane Tahiri (VNG)
- Marleen Smit (Divosa)
- Harold de Graaf (BPBI)
- Tamara Madern (HU)
- Roeland van Geuns (HvA)
- Koert Webbink (gemeente Hengelo)
- Marieke van der Veen en Geert van Dijk (NVVK)
- Else Roetering (LCR)
- Corinne van Galen en Marion Weijers (Nibud)
- Peter Koppe (SER)
- Martin Pragt (ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting) en Famke ten Brinke (Sterk uit Armoede)
- Anneke Hiemstra (Pharos)
- Denise van Bommel (Sociaal Werk Nederland)
- Mariëtte Lusse (Hogeschool Rotterdam)