

RKC

Opsterland



Schuldhelpverlening in Opsterland

juni 2021

Voorwoord	2
Conclusies en aanbevelingen	3
Bestuurlijke reactie	4
Nawoord	5
1 - Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doel en vraagstelling	6
1.3 Afbakening van het onderzoek	7
1.4 Onderzoeksverantwoording	7
1.5 Leeswijzer	7
2 - Beschrijving en analyse van landelijk en gemeentelijk beleid	8
2.1 Landelijke regels	8
2.2 Gemeentelijk beleid	9
2.3 Afspraken met partners van de gemeente	10
2.4 Informatievoorziening aan de gemeenteraad	12
2.5 Bevindingen uit dit hoofdstuk en toetsing aan de normen	12
3 - Beschrijving en analyse uitvoering schuldhulpverlening, aantallen en financiën	13
3.1 Uitvoering van de schuldhulpverlening	13
3.2 Financiële resultaten en kengetallen schuldhulpverlening sinds 2015	15
3.3 Resultaten in de ogen van de gemeentelijke organisatie en college	16
3.4 Bevindingen uit dit hoofdstuk en toetsing aan de normen	16
4 - Ervaringen van ketenpartners in de schuldhulpverlening	17
4.1 Organisaties waarmee de gemeente samenwerkt om mensen uit de schulden te krijgen en houden	17
4.1.1 Hoe gaat de samenwerking met de gemeente	17
4.1.2 Resultaten van de gezamenlijke inspanning	17
4.1.3 Overige opmerkingen over schuldhulpverlening van de ketenpartners	17
4.2 Uitbesteding schuldhulpverlening aan professionele organisaties	17
4.2.1 Schuldhulpverlening voor inwoners	17
4.2.2 Schuldhulpverlening voor ondernemers	18
4.5 Bevindingen uit dit hoofdstuk en toetsing aan de normen	18
5 - Ervaringen van de doelgroep in schuldhulpverlening	19
5.1 Informatie over ervaringen van de doelgroep die de gemeente heeft verzameld	19
5.2.2 Bekendheid, beschikbaarheid en bereikbaarheid van de schuldhulpverlening	20
5.2.3 Toegang tot schuldhulpverlening	20
5.2.4 Ervaringen met schuldhulpverlening door de gemeente	21
5.5 Bevindingen uit dit hoofdstuk en toetsing aan de normen	23
Bijlage 1 - Bronnen	24

Voorwoord

In het jaarlijkse gesprek met de raadsleden van Opsterland kregen we de vraag te onderzoeken hoe de schuldhulpverlening door de gemeente verloopt. Zij wilden niet alleen weten of het efficiënt en effectief gebeurt maar ook hoe de betrokken inwoners de hulpverlening beleven.

Het rapport bestaat uit een deel beleid en evaluatie en uit een deel ervaringen van inwoners. De combinatie van beide onderdelen leidt tot conclusies en een aanbeveling die in onze ogen de schuldhulpverlening in Opsterland kunnen verbeteren.

Tot slot bedanken we de ambtenaren van de gemeente Opsterland voor de samenwerking bij dit onderzoek. Ook de andere geïnterviewden zijn we veel dank verschuldigd. Een speciaal woord van dank is hier op zijn plaats voor de mensen die in de schuldhulpverlening zitten en ons hun ervaring vertelden.

Tiny Ruiten, voorzitter rekenkamercommissie

Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek stond de vraag centraal “Voldoet het beleid voor schuldhulpverlening aan de wettelijke eisen en voert de gemeente het beleid effectief en efficiënt uit?” Uit het onderzoek naar het antwoord hierop zijn de conclusies:

1 Door een goed georganiseerde uitvoering heeft de gemeente de schuldhulpverlening in de hand

De ambtenaren die inwoners spreken letten op signalen van schulden en brengen ze in contact met het gebiedsteam. Het resultaat hiervan is een lage drempel om hulp te vragen. Na gedegen onderzoek door eigen mensen heeft de gemeente de uitvoering zo gestroomlijnd dat de ambtenaren cliënten zoveel mogelijk zelf de problemen proberen op te laten lossen. Als dat niet gaat worden goed-opgeleide vrijwilligers ingeschakeld die nauw samenwerken met de gemeente. Bij cliënten met de grootste problemen worden professionele hulpverleners ingeschakeld. Deze manier van werken geldt voor particulieren en ondernemers.

2 Inwoners die schuldhulpverlening krijgen, zijn tevreden over de gekregen hulp en vertrouwen de gemeente

Cliënten zijn tevreden over de lage drempel om hulp te vragen en de hulp die ze van het gebiedsteam krijgen. Ze hebben vertrouwen in de mensen van het gebiedsteam, ervaren de manier van werken als ‘zeer fijn’. Veel cliënten met schulden hebben op meer dan een gebied problemen, dit brengt het gebiedsteam in beeld. Deze cliënten zeggen dat ze het gevoel hebben dat de mensen van het gebiedsteam voor hen opkomen. In de ogen van de cliënten is dat erg prettig omdat andere partijen waarmee ze te maken krijgen hen ook wel met wantrouwen bejegenen, zo wordt in de gesprekken met cliënten aangegeven. Voorbeelden hiervan zijn de Belastingdienst en de Kredietbank. In de onderzochte periode had de gemeente geen meetbare doelen voor schuldhulpverlening, zoals een dalend aantal mensen in de schulden bijvoorbeeld. De resultaten van de inspanningen werden niet systematisch bijgehouden en aan de raad gerapporteerd. In de nieuwe uitvoeringsagenda staan sinds vorig jaar inmiddels wel meetbare doelen en daarover krijgt de raad jaarlijks informatie.

3a Het beleid voor schuldhulpverlening maakt stappen vooruit maar moet voor gezinnen met inwonende minderjarige kinderen beter vastgelegd worden

Opsterland heeft onlangs nieuw beleid vastgesteld met daarin dus nu ook meetbare doelen. Dit is een welkome stap vooruit zodat de raad geïnformeerd kan worden over de maatregelen maar ook over de bereikte doelen. Specifiek beleid voor minderjarige kinderen ontbreekt echter in het schuldhulpverleningsbeleid. Het college vindt het voldoende dat het algemene armoedebeleid ook voor kinderen in gezinnen met problematische schulden geldt. De vraag is of hiermee aan de wet wordt voldaan. De wet schrijft immers voor om in het schuldhulpverleningsbeleid aan te geven hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen wordt vormgegeven.

3b Het schuldhulpverleningsbeleid is onderdeel van de ontwikkelagenda's die niet door de raad maar door het college worden vastgesteld

De wet schrijft ook voor dat de raad het schuldhulpverleningsbeleid telkens voor een periode van ten hoogste vier jaren vaststelt. Een evaluatie van de voorgaande periode kan hierbij ondersteunen. Vanaf 2020 valt schuldhulpverlening onder de ontwikkelagenda maar daar staan geen gedetailleerde plannen in voor schuldhulpverlening zoals de wet die wel voorschrijft. Het is de bedoeling van het college die in de uitvoeringsagenda vast laten te stellen door het college. De wet stelt echter dat de gemeenteraad de uitgewerkte plannen vast moet stellen.

De rekenkamercommissie ziet dit als enige omissies in het beleid van schuldhulpverlening in Opsterland.

Kortom: de gemeente Opsterland heeft beleid dat op vrijwel alle punten aan de wet voldoet en heeft een uitvoering die strak is georganiseerd en door de betrokkenen als prettig en doeltreffend wordt ervaren. Voor de rekenkamercommissie resteren twee punten van aandacht: aanvullend beleid voor kinderen in gezinnen met probleemschulden & op basis van een evaluatie elke vier jaar het schuldhulpverleningsbeleid opnieuw vaststellen. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Ontwikkel samen met de raad aanvullend beleid voor gezinnen met inwonende minderjarige kinderen met problematische schulden

Gezinnen met kinderen die problematische schulden hebben, kunnen een beroep doen op de algemene armoederegelingen van de gemeente maar de wet schrijft voor dat in het schuldhulpverleningsbeleid wordt aangegeven hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen wordt vormgegeven. Wij bevelen u aan hier aanvullend beleid in het schuldhulpverleningsbeleid voor te laten ontwikkelen door het college. Formuleer daarbij aparte doelen voor gezinnen met kinderen en evalueer met het college na vier jaar hiervan de resultaten samen met de andere resultaten van het beleid voor schuldhulpverlening om daarmee elke vier jaar het schuldhulpverleningsbeleid vast te stellen.

Bestuurlijke reactie



0086-AZK-35843 1/2

Rekenkamercommissie Opsterland

Uw kenmerk:	Uw brief van:	Ons kenmerk	Behandeld door:	Telefoon	Bijlagen:
	7 mei 2021	0086-AZK-35843	Piet Brouwer	(0512) 386 351	

Onderwerp:	Beetsterzwaag, 1 juni 2021
Bestuurlijke reactie rkc-onderzoek schuldhulpverlening	Verzonden op: 2 juni 2021

Geachte rekenkamercommissie,

U heeft ons op 7 mei 2021 de resultaten van uw onderzoek naar de schuldhulpverlening in Opsterland gestuurd. Wij danken u voor uw onderzoek en de gelegenheid om onze reactie te geven voor u het rapport naar de gemeenteraad stuurt.

Conclusies en aanbevelingen

U trekt de volgende conclusies uit uw onderzoek:

1. Door een goed georganiseerde uitvoering heeft de gemeente de schuldhulpverlening in de hand.
2. Inwoners die schuldhulpverlening krijgen, zijn tevreden over de gekregen hulp en vertrouwen de gemeente.
- 3a. Het beleid voor schuldhulpverlening maakt stappen vooruit maar moet voor gezinnen met inwonende minderjarige kinderen beter vastgelegd worden.
- 3b. Het schuldhulpverleningsbeleid is onderdeel van de ontwikkelagenda's die niet door de raad maar door het college worden vastgesteld.

Wij kunnen ons vinden in de eerste twee conclusies. We zijn blij dat u concludeert dat de gemeente Opsterland beleid heeft dat op vrijwel alle punten aan de wet voldoet en een uitvoering heeft die strak is georganiseerd en door de betrokkenen als prettig en doeltreffend wordt ervaren. U constateert daarnaast dat wij tot voor kort geen meetbare doelen hadden voor schuldhulpverlening, zoals een dalend aantal mensen in de schulden. Zoals u terecht opmerkt, hebben wij die inmiddels wel vastgelegd in de uitvoeringsagenda. Momenteel werken wij aan de implementatie van een nieuwe module in ons cliëntvolgsysteem, specifiek voor schuldhulpverlening. Dit levert ons managementinformatie op, waarmee wij beter kunnen sturen en rapporteren.



0086-AZK-35843 2/2

In uw conclusies 3a en 3b gaat u in op hoe wij beleid vaststellen en in hoeverre dat voldoet aan de wet. U vraagt zich af of wij door het ontbreken van specifiek schuldhulpverleningsbeleid voor kinderen wel voldoen aan de wet. Daarnaast schrijft u dat u vindt dat de raad gedetailleerde plannen voor schuldhulpverlening dient vast te stellen en dat dat in Opsterland niet het geval is. Onze reactie daarop is dat wij geen doelgroepenbeleid hebben en een integrale werkwijze voorstaan, ook voor beleid. Wij zijn van mening dat wij onze inwoners hiermee beter kunnen helpen. De raad heeft hiervoor de Ontwikkelagenda's vastgesteld. Hierin zijn de kaders voor beleid opgenomen, ook voor schuldhulpverlening. Vervolgens hebben wij als college van B&W, in lijn met wat de raad met de Ontwikkelagenda's van ons gevraagd heeft, een uitvoeringsagenda opgesteld.

U sluit af met een aanbeveling aan de raad om ons de volgende opdracht te geven: 'Ontwikkel samen met de raad aanvullend beleid voor gezinnen met inwonende minderjarige kinderen met problematische schulden.' Onze reactie op deze aanbeveling sluit aan bij onze reactie op de conclusies 3a en 3b. Wij hebben bewust, samen met de raad, gekozen voor een integrale benadering van onze dienstverlening, ook op het gebied van schuldhulpverlening. Hier staan wij nog steeds achter. Een dienstverlening die, zoals u concludeert, op vrijwel alle punten aan de wet voldoet en een uitvoering heeft die strak is georganiseerd en door de betrokkenen als prettig en doeltreffend wordt ervaren.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris,

Marjan van der Weij

de burgemeester,

Ellen van Selm

Nawoord

De reactie van het college sluit aan bij onze conclusies. Alleen is wel de vraag wel of het college de vrijheid heeft om 'geen doelgroepenbeleid' te hebben en geen apart beleid voor gezinnen met kinderen op te stellen. Zeker nu de wet juist wel een doelgroep benoemt en uitdrukkelijk voorschrijft dat het college en raad beleid voor deze specifieke, kwetsbare groep opstellen.

Waarom staat dit voorschrift in de wet? Dit is naar aanleiding van een aangenomen amendement van het kamerlid M. Sterk (CDA). In de toelichting daarbij staat: *"In het wetsvoorstel hebben gemeenten de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een plan voor de schuldhulpverlening en de uitvoering daarvan. Het is van belang dat gemeenten hierbij bijzondere aandacht besteden aan de situatie van gezinnen met kinderen. De gevolgen van problematische schulden zijn immers extra schrijnend als er kinderen in het spel zijn. Dit amendement beoogt om gemeenten bij het opstellen van een plan voor schuldhulpverlening duidelijk te laten aangeven hoe zij omgaan met gezinnen met kinderen. Indien mogelijk dient aan gezinnen met kinderen prioriteit te worden gegeven."*

In de ogen van de rekenkamercommissie heeft de gemeente niet de vrijheid de wet hierover te negeren.

1 - Inleiding

In 2019 en 2020 voerde de rekenkamercommissie onderzoek uit naar beleid en uitvoering van de schuldhulpverlening in Opsterland. In dit hoofdstuk beschrijven we achtereenvolgens de aanleiding om dit onderzoek uit te voeren (paragraaf 1.1), de onderzoeksvragen (paragraaf 1.2), de focus van het onderzoek (paragraaf 1.3) en de wijze waarop we het onderzoek hebben uitgevoerd (paragraaf 1.4). In de laatste paragraaf treft u de leeswijzer aan.

1.1 Aanleiding

Naar schatting heeft één op de vijf Nederlandse huishoudens financiële problemen, waarvan 500.000 tot 700.000 huishoudens te maken heeft met ernstige financiële problemen¹. In een vergelijking tussen de jaarcijfers van de NVVK en een enquête van het Nibud blijkt dat bepaalde groepen zich niet of minder vaak aanmelden bij de schuldhulpverlening. Huishoudens die zich vaker niet melden bij de schuldhulpverlening zijn o.a gezinnen met kinderen, gezinnen met een koopwoning en jongere huishoudens. Het duurt gemiddeld vijf jaar voordat een huishouden aanklopt voor schuldhulpverlening. In deze vijf jaar kan een relatief kleine schuld uitgroeien tot een grote schuld².

Raadsleden van Opsterland gaven in het jaarlijkse gesprek met de rekenkamercommissie aan meer over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de schuldhulpverlening te willen weten. In het vooronderzoek heeft de rekenkamercommissie geconcludeerd dat het zinvol is een rekenkameronderzoek naar de werking van het schuldhulpverleningsbeleid uit te voeren. Een dergelijk onderzoek kan relevante aanbevelingen voor de raad en het college van de gemeente Opsterland opleveren.

1.2 Doel en vraagstelling

Doel van het onderzoek na te gaan of het beleid van de gemeente voldoet aan de wettelijke eisen en of het beleid effectief en efficiënt wordt uitgevoerd. De centrale onderzoeksvraag is:

“Voldoet het beleid voor schuldhulpverlening aan de wettelijke eisen en voert de gemeente het beleid effectief en efficiënt uit?”

De rekenkamercommissie heeft daarbij de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is het geldende landelijke en lokale beleid voor schuldhulpverlening en is de uitvoering ingebed in het sociaal domein?
2. Op welke wijze is er aandacht voor gezinnen met inwonende, minderjarige kinderen? Past de gemeente maatwerk toe waar nodig? Wat is de rol van de budgetcoach?
3. Is de schuldhulpverlening tijdig en eenvoudig toegankelijk voor iedere inwoner, ook (zzp-) ondernemers, of kunnen mensen tussen wal en schip vallen?
4. Zijn de resultaten na 2015 beter dan daarvoor door de werking van gebiedsteams?
5. Hoe voorkomt de gemeente herhaling en welke nazorg verstrekt de gemeente daartoe? Zijn langetermijneffecten bekend?
6. Welke resultaten levert de eventuele vroeg-signalering met externe partijen op?
7. Krijgt de raad tijdig, volledige en juiste informatie van het college om kaders te stellen en de uitvoering te controleren? Zoals wettelijk verplichte informatie, behaalde resultaten en evaluaties?
8. Heeft de gemeente overzicht van de aantallen hulpvragen, de afwijzingen met reden waarom, de in behandeling genomen hulpvragen en de kosten van de schuldhulpverlening, zowel van de hulpverlening door de gemeente als door de Kredietbank Noord Nederland?
9. Wat zijn de ervaringen van de hulpvragers met de schuldhulpverlening door de gemeente?
10. Is er inzicht in de oorzaken van schulden? Welke preventie maatregelen neemt de gemeente ter voorkoming hiervan? Welke resultaten worden hiermee behaald?
11. Hoe komen (potentiële) klanten op het spoor van schuldhulpverlening? Hoe is de bekendheid, beschikbaarheid en bereikbaarheid?
12. Is maatwerk mogelijk? Welke vrijheidsgraden worden gehanteerd? Is een beroep op de hardheidsclausule mogelijk?
13. Hoe wordt het beleid aangepast aan veranderende situaties? Wordt daarbij ook rekening gehouden met ontwikkelingen in de schuldenproblematiek, bijvoorbeeld de positie van bijstandsontvangers, zzp'ers en dubbele inkomens?
14. Met welke organisaties werken de gemeenten samen en hoe is deze samenwerking vormgegeven?
15. Welke instrumenten zetten de gemeenten en hun samenwerkingspartners in?

¹ Schonewille & Crijnen, 2018

² Schonewille & Meijers, 2019

1.3 Afbakening van het onderzoek

In het onderzoek is gekeken naar de ontwikkelingen sinds 2012 (invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en lokaal beleid) tot en met een deel van 2020. Relevante documenten uit die periode zijn bestudeerd. Per 1 januari 2021 werd de wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening van kracht, daar waar relevant heeft de rekenkamercommissie dit in haar rapportage meegenomen.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Tijdens de eerste fase van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie vooronderzoek gedaan. Daarna zijn de bevindingen uit het vooronderzoek en de voorlopige onderzoeksvragen met raadsleden van Opsterland besproken. Raadsleden gaven input voor de definitieve onderzoeksvragen. Vervolgens is een onderzoeksbureau geselecteerd dat de definitieve onderzoeksvragen heeft geformuleerd (zie hierboven paragraaf 1.2.) en is een normenkader ontwikkeld. Het normenkader is vastgesteld door de rekenkamercommissie.

Nadat de onderzoeksopzet en het normenkader door de rekenkamercommissie zijn vastgesteld, is het onderzoek in december 2019 van start gegaan met een startbijeenkomst voor de rekenkamercommissie, de onderzoekers, de portefeuillehouders en ambtelijk betrokkenen.

Vervolgens zijn alle relevante documenten opgevraagd en geanalyseerd. Daarna zijn meerdere gesprekken gevoerd met ambtenaren en de wethouder die verantwoordelijk zijn voor het beleid aangaande schuldhulpverlening. De documentanalyse en de gesprekken hebben geresulteerd in een beschrijving en analyse van het beleid. De beleidsanalyse is uitgevoerd met behulp van het normenkader: richtlijnen waaraan het beleid moet voldoen.

Na de beleidsanalyse heeft het onderzoek zich gericht op de uitvoering: hoe pakt het schuldhulpverleningsbeleid uit in de dagelijkse praktijk. Bij de gesprekken met inwoners is een *menscentrale aanpak* gehanteerd. Dit betekent dat de uitwerking van het beleid op de doelgroep zelf een grote rol speelt. In combinatie met gesprekken met de gemeente en samenwerkingspartners, een analyse van de beleidsdocumenten en financiële gegevens, levert dit inzicht op in wat de beleidsdoelstellingen van de gemeente Opsterland zijn en hoe deze doelstellingen worden behaald.

De beschreven uitvoeringspraktijk is eveneens geanalyseerd met behulp van het normenkader. Tot slot is gesproken met vertegenwoordigers van de raadsfracties.

Het onderzoeksrapport is conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Opsterland om na te gaan of de feiten zoals beschreven in het rapport in het licht van de onderzoeksdoelstelling en –vraagstelling, juist en volledig zijn. Op- of aanmerkingen als gevolg van dit ambtelijk hoor en wederhoor zijn, na zorgvuldige afweging van de rekenkamercommissie, verwerkt. De wijze waarop de rekenkamercommissie dit gedaan heeft is middels een memorie van antwoord teruggekoppeld aan de gemeentelijke organisatie. Vervolgens is een analyse gemaakt en zijn de conclusies en aanbevelingen geschreven.

Het onderzoeksrapport is voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W (conform artikel 7, lid d-e, onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie). De bestuurlijke reactie van het college is opgenomen in het onderzoeksrapport, evenals het nawoord van de rekenkamercommissie.

Het veldwerk van dit rekenkameronderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door CAB Groningen. De rapportage is vervolgens met behulp van het verzamelde onderzoeksmateriaal geschreven door de rekenkamercommissie.

1.5 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk staat aan welke wet de gemeente moet voldoen en welke verordeningen en beleid de gemeente zelf op heeft gesteld. In hoofdstuk 3 staat hoe de gemeente dit beleid uitvoert in getal, financiën en in de ogen van de eigen ambtenaren en bestuur. Hoofdstuk 4 legt uit hoe de professionals waar de gemeente mee samenwerkt tegen de uitvoering aankijken. In het laatste hoofdstuk staan de ervaringen van de inwoners van Opsterland die tot de doelgroep behoren. De samenvatting, conclusies en aanbevelingen waar dit rapport mee begon, zijn op basis van de hoofdstukken 1 tot en met 5 gemaakt.

2 - Beschrijving en analyse van landelijk en gemeentelijk beleid

Dit hoofdstuk gaat over de landelijke regels en de uitwerking daarvan in Opsterland. Onderzocht is of op de volgende onderzoeksvragen een antwoord kan worden gegeven:

1. Wat is het geldende landelijke en lokale beleid voor schuldhulpverlening en is de uitvoering ingebed in het sociaal domein?
2. Op welke wijze is er aandacht voor gezinnen met inwonende, minderjarige kinderen?
3. Is maatwerk mogelijk? Welke vrijheidsgraden worden gehanteerd? Is een beroep op de hardheidsclausule mogelijk?
4. Hoe voorkomt de gemeente herhaling en welke nazorg verstrekt de gemeente daartoe?
5. Hoe wordt het beleid aangepast aan veranderende situaties? Wordt daarbij ook rekening gehouden met ontwikkelingen in de schuldenproblematiek, bijvoorbeeld de positie van bijstandsontvangers, zzp'ers en dubbele inkomens?
6. Krijgt de raad tijdig, volledige en juiste informatie van het college om kaders te stellen en de uitvoering te controleren? Zoals wettelijk verplichte informatie, behaalde resultaten en evaluaties?

Dit hoofdstuk is verdeeld in vier paragrafen. Eerst wordt uitgelegd wat volgens de wet moet, dan wat uit de eigen gemeentelijke beleidsregels volgt. In paragraaf 3 wordt beschreven welke afspraken de gemeente heeft met professionele partners en met vrijwilligersorganisaties. Tot slot wordt de wijze waarop de gemeenteraad van Opsterland geïnformeerd wordt over beleid, uitvoering en resultaten van de schuldhulpverlening beschreven.

2.1 Landelijke regels

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is op 1 juli 2012 in werking getreden. Gemeenten hebben bij deze wet veel meer vrijheid gekregen om zelf het beleid voor schuldhulpverlening vorm te geven. De wet uit 2012 schrijft echter nog wel een aantal minimale regels voor, namelijk dat:

- Gemeenten richting moeten geven aan beleidsplannen omtrent integrale schuldhulpverlening, waarbij **preventie** een belangrijk onderdeel is.
- Deze plannen voor **maximaal vier jaar** opgesteld moeten worden.
- De schuldhulpverlening voor **iedereen toegankelijk** moet zijn.
- De maximale wacht- en **doorlooptijden** bedragen 4 weken. De gemeente moet hierbij inzicht geven in de doorlooptijd; het aantal weken tussen het eerste gesprek en het bereiken van resultaat.
- Gemeenten krijgen veel **eigen ruimte** bij het invullen van maatregelen omtrent de schuldhulpverlening.

Gemeenten moesten na invoering van deze wet het eigen beleid formuleren in een plan dat de raad moet goedkeuren. Dit plan moet volgens de wet dan wel ten minste de volgende vier onderdelen hebben:

- A. welke **resultaten** de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen
- B. welke **maatregelen** de gemeenteraad en het college nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd
- C. het **maximaal aantal weken** dat de gemeente nastreeft voor het eerste gesprek plaatsvindt
- D. hoe schuldhulpverlening aan **gezinnen met inwonende minderjarige kinderen** wordt vormgegeven

Kerdoel is de 'integrale schuldhulpverlening' die de gemeente zelf vorm moet geven. Schuldhulpverlening definieert de wetgever als: "het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg".³

In januari 2021 is een wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ingegaan. Gemeenten krijgen per 2021 de taak om gegevens van burgers met betalingsachterstanden in een vroeg stadium uit te wisselen met woningcorporaties, energie- en drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars. Hierdoor krijgen gemeenten mensen met schulden veel sneller dan voorheen en in een vroeg stadium in beeld en kunnen zij actief schuldhulpverlening aanbieden. *Vroegsignalering* van problematische schulden is onderdeel van de schuldenaanpak van het kabinet. Doel hiervan is:

- Het voorkomen van schulden door preventie en vroegsignalering
- De inwoner in een verder stadium te ontzorgen en te ondersteunen.
- Met een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso.

³ Wet schuldhulpverlening 2012, artikel 1.

- En aansluiting/verbinding van schuldenbewind op andere soorten sociale- of maatschappelijke ondersteuning.

Om dit mogelijk te maken zijn de bestaande wetten aangepast: de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind en de Wet stroomlijning keten voor derdenbeslag, beter bekend als het 'verbreed beslagregister'. In dit onderzoek kan niet na worden gegaan wat met de nieuwe wet is gedaan omdat het onderzoek halverwege 2020 werd afgerond. Wel worden de aanbevelingen die uit dit onderzoek volgen naast deze wetswijzigingen gelegd.

2.2 Gemeentelijk beleid

De gemeente stelde bij het ingaan van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in 2012 een gemeentelijk beleidsplan "Gekantelde schuldhulpverlening" op dat liep van 2013 tot 2016. Dit beleidsplan is na 2016 niet formeel in de raad geëvalueerd en ook is nooit een nieuw plan geschreven. Dit laatste is niet in overeenstemming met de wet waarin staat: "Deze plannen voor maximaal vier jaar opgesteld moeten worden." In het beleidsplan uit 2012 staat verder: "De gemeenteraad heeft de wettelijke taak om toe te zien op de kwaliteit van de schuldhulpverlening en dient een plan vast te stellen dat richting geeft aan de schuldhulpverlening." Strikt genomen is dat na 2016 dus niet meer gebeurd. De reden hiervan is dat schuldhulpverlening integraal onderdeel van het sociaal domein werd na de decentralisatie in 2015. In 2020 heeft de gemeente Opsterland schuldhulpverlening opgenomen in de 'Ontwikkelagenda sociaal domein'. De vraag is echter of deze uitwerking van schuldhulpverlening nog wel aan de nog steeds van kracht zijnde wet gemeentelijke schuldhulpverlening voldoet.

In 2012 wilde de gemeente de schuldhulpverlening 'kantelen', jargon dat destijds veel werd gebruikt om uit te drukken dat de inwoner ook zelf wat moest doen. Dat is bijvoorbeeld terug te lezen in de 'drie fasen' die het plan noemt:

1. **Faciliteren.** In deze fase zorgt de gemeente er voor dat de klant de schuldhulpvraag zelfstandig op kan lossen
2. **Ondersteunen.** In deze fase wordt voorkomen dat de schulden groter worden door de 'achterliggende problematiek' aan te pakken. Het sociaal team geeft zo nodig psychische hulp, sociale hulp of noodhulp en de gemeente zorgt voor 'stabilisatie' door 'structurele ondersteuning van de basisbehoeften'.
3. **Oplossen.** In deze fase worden de schulden geregeld.

De gemeente ziet in 2012 schulden als 'een probleem tussen een schuldenaar en zijn crediteuren' en verder vindt de gemeente: 'Alleen in specifieke situaties ziet de gemeente een actieve rol voor zichzelf weggelegd om een schuldsituatie te stabiliseren of op te lossen'. Het doel van het gemeentelijk beleid destijds was dat 'de schuldhulpverlening in onze gemeente aantoonbaar effectief en efficiënt is'.

Opsterland gebruikt de term 'financiële schuldhulpverlening' voor inwoners met schulden die alleen met een 'saneringskrediet' kunnen worden opgelost. Daarvoor gebruikt de gemeente Kredietbank Nederland (KBNL). Op zich kan deze hulp beter voorkomen worden, vanwege de strenge eisen die dat aan de inwoner stelt. De gemeente wil mensen liever helpen vóór ze onoplosbare schulden krijgen. Het college heeft hier hoge verwachtingen van en schrijft dat 'de kosten van schuldhulpverlening ... waar mogelijk zelfs te kunnen verlagen'. Het beleidsplan "Gekantelde schuldhulpverlening" heeft echter geen meetbare doelen, behalve dan dat de kosten zouden moeten dalen. In 2011 gaf de gemeente €165.000 aan schuldhulpverlening uit. Op dat moment zaten 'er 111 inwoners van de gemeente Opsterland in een traject bij de KBNL'. Strikt genomen voldoet het plan daarmee niet aan de wet, die juist voorschrijft dat de gemeente aangeeft welke resultaten de gemeente in de beleidsperiode wil bereiken. Een voorbeeld daarvan zou zijn: 'het aantal inwoners in de schuldhulpverlening met 25% te laten dalen en de jaarlijkse kosten met 10% in het laatste planjaar'.

Opsterland wil de schuldhulpverlening toegankelijk maken voor alle inwoners via de website van de gemeente die functioneert als 'zeef', waarbij inwoners eerst gewezen worden op de mogelijkheden om het zelf te regelen. Lukt dat niet dan kunnen ze op het spreekuur komen. Daar maakt de medewerker samen met de aanvrager een volledig overzicht van schulden en de oorzaken. De inwoner kan dan naar KBNL worden verwezen of het team probeert de oorzaken met de inwoner aan te pakken. De schulden kunnen zo hoog opgelopen zijn dat een crisis voor het gezin dreigt, bijvoorbeeld als de huurschuld tot huisuitzetting zou leiden. In dat geval neemt de gemeente onmiddellijk actie door met meerdere disciplines te overleggen zodat de uitzetting kan worden voorkomen. Als crisishulp niet nodig is dan kan de gemeente de inwoner schuldhulpverlening aanbieden of aansturen op 'stabilisatie' waarmee de schulden niet verder escaleren maar ook geen andere hulp wordt geboden. Voor kinderen zijn extra regelingen die de gemeente in het gesprek met de inwoner actief aanbiedt.

Sinds 2012 is de werkwijze van de gemeente wel aangepast en integraal onderdeel van het gebiedsteam geworden. Dit is echter niet in concreet, nieuw en door de raad goedgekeurd beleid voor schuldhulpverlening opgenomen. De Wet

schuldhulpverlening is hierover duidelijk en schrijft dit wel degelijk voor. Dat het beleid voor schuldhulpverlening nu onder het integrale werken valt, neemt de grond voor deze voorschriften niet weg.

Ondernemers zijn van de hierboven beschreven schuldhulpverlening uitgesloten. Omdat tegenwoordig veel mensen ondernemer zijn (denk bijvoorbeeld aan de ZZP-ers) groeit deze groep. Het beleid van de gemeente is dat ondernemers eerst met hun eigen bank moeten proberen het te regelen. Ook moet de boekhouding in orde zijn. Voor ondernemers die hun bedrijf willen beëindigen, schakelt de gemeente Bureau Benedictus in. Voor levensvatbare bedrijven is bedrijfskrediet een mogelijkheid.

De wet vraagt gemeenten ook aan preventie te doen. Opsterland pakt dat in het beleidsplan op door cursussen 'omgaan met geld', voorlichting op scholen, informatie via ambtenaren die bijstandsgerechtigden spreken en andere methoden. De minima wijzen op de vele regelingen in het armoedebeleid ziet de gemeente ook als preventie. Ook vraagt de wet om in de beleidsplannen aan te geven hoe schuldhulpverlening vorm wordt gegeven voor gezinnen met minderjarige kinderen. In de plannen uit 2012 staat hierover dat 'kinderen niet de dupe mogen worden van de financiële keuzes van hun ouders'. Het beleid bestaat voornamelijk uit de al bestaande armoederegelingen en actief onder de aandacht van de betrokkenen brengen. In het beleidsplan is niets extra's voor gezinnen met kinderen geregeld.

In 2018 werken ambtenaren een actieplan schuldhulpverlening uit met als doel om bij de doelgroep de inkomsten te vergroten en de uitgaven te minimaliseren. Hiervoor gaat de gemeente werk maken van vroegsignalering, preventie en het opzetten van netwerken. Deze plannen komen een jaar later terug in de ontwikkelagenda.

In het **huidige coalitieakkoord** is geen uitdrukkelijke aandacht voor schuldhulpverlening. De begrotingen tot 2019 hebben ook geen aandacht voor schuldhulpverlening maar in de **begroting 2020** verandert dat aanzienlijk. Daarin stelt het college twee meetbare doelstellingen voor: "We willen een afname van 10% van het aantal doorverwijzingen naar KBNL en 20% toename van de inzet van vrijwilligers binnen de schuldhulpverlening." De gemeente wil dit bereiken door het armoedebeleid te actualiseren met extra aandacht voor kinderen. Verder overlegt de gemeente met vrijwilligersorganisaties hoe de doelen bereikt kunnen worden. Bij een 'life event' (scheiding, overlijden, geboorte) waar de gemeente van weet, krijgt de inwoner specifieke informatie over regelingen om schulden te voorkomen. Opsterland wil het aantal mensen met bewindvoering verminderen. De kosten hiervan voor de gemeente zijn hoog en veel problemen kunnen volgens het college ook door vrijwilligers opgelost worden. Het aantal inwoners met bewindvoering wil het college zelfs met 20% verlagen. Opsterland wil verder bijstandsgerechtigden naar een baan begeleiden. In de meerjarenbegroting 2020 - 2023 bezuinigt de gemeente €325.000 op schuldhulpverlening in vier jaar tijd. De begroting van 2021 herhaalt de doelen uit 2020.

In de jaarrekening van 2019 meldt het college meer te doen aan preventie via 'vroegsignalering', dat is de inwoner benaderen zodra er een betalingsachterstand is bij een nutsvoorziening e.d. Hierin werkt Opsterland in OWO-verband samen en is aangesloten bij Amargi, een stichting die zich richt op vroegsignalering. Ook licht de gemeente inwoners meer voor en denkt na over nieuw armoedebeleid vanwege 'de forse bezuinigingsopgave in het sociaal domein'.

Opsterland heeft in 2019 een nieuwe manier van beleidsvorming gekozen: '**ontwikkelagenda's**'. Hierin beschrijft het college 10 ambities voor een inclusieve samenleving, leefbaarheid en duurzaamheid. Over schuldhulpverlening schrijft het college dat 'schuldhulpverlening in het gebiedsteam is versterkt zodat problemen eerder worden opgepakt' en dat de schuldhulpverlening nu werkt volgens het principe 'minder uitgaven, meer inkomsten'. In de ontwikkelagenda's legt de gemeente de focus op vroegsignalering en preventie. Verder verwacht de gemeente veel van 'netwerken'. Het college wil professionals vervangen door vrijwilligers. In de ontwikkelagenda's worden meetbare doelen genoemd. Het aantal mensen dat door wordt verwezen naar de Kredietbank moet 10% dalen en het aantal vrijwilligers 20% stijgen. Ook het aantal mensen onder bewind wil het college laten dalen, met 20%. Duidelijke en meetbare doelen. Voor schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen zijn geen doelen genoemd.

2.3 Afspraken met partners van de gemeente

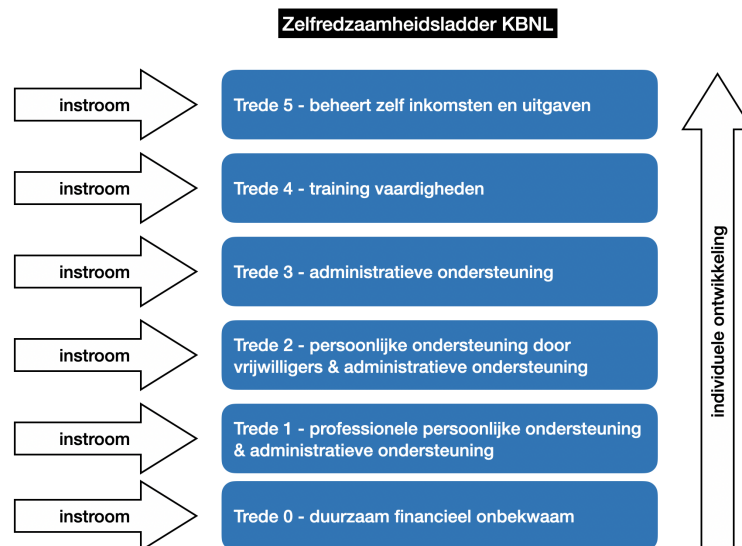
Opsterland is lid van de NVVK (de vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren) en volgt hun leidraad "Vroegsignalering schulden" uit september 2018. De kern van deze leidraad is dat hoe eerder mensen met schulden geholpen worden, hoe kleiner de terug te betalen bedragen zijn en hoe gemakkelijker dat dan gaat. Een vroeg signaal van problemen is bijvoorbeeld het niet-betalen van vaste lasten. In deze leidraad kondigt de staatssecretaris al aan wat de wetwijziging in januari 2021 zal worden: meer en eerder gegevens met de gemeente delen zodat ze daar zo snel mogelijk mee aan de slag kunnen. In Opsterland is deze leidraad opgepakt en is het gebiedsteam actief richting inwoners om probleemschulden zo vroeg mogelijk op te sporen. Het gaat er om dat de problemen zo snel mogelijk in de kiem gesmoord worden en de schade zo beperkt mogelijk blijft.

De NVVK gaf in september 2019 een kritische handleiding uit voor een 'transitie naar effectieve stabilisatie'. Hiermee probeert de NVVK iets te doen aan de 'uitval in de voorbereidingsfase'. Veel van de mensen met schulden haken af in de voorbereidende gesprekken over schuldhulpverlening. Om deze uitval te voorkomen moeten de gezinnen eerst 'gestabiliseerd' worden. Dat betekent dat inkomsten gemaximaliseerd en uitgaven geminimaliseerd moeten worden en dat overzicht ontstaat over de eigen financiële situatie zodat de gezinnen stabiel de schuldregelingen kunnen ingaan, vandaar 'stabilisatie'. De ervaring bij Nederlandse gemeenten sinds 2012 is dat maar 4 op de 100 mensen die in aanmerking komen voor schuldhulpverlening uiteindelijk een schuldenregeling krijgen. De meeste mensen (96%) vallen uit in de stabilisatiefase. Vooral mensen die geen inzicht in de eigen financiën hebben en met langdurige problematiek kampen vallen buiten de boot. De NVVK ziet verder dat gemeenten weinig stuurinformatie hebben, dat de 'klantbeleving' bepaalt of klanten het volhouden, dat klanten met langdurige problemen buiten beeld vallen en dat klanten die extra hulp nodig hebben voortijdig uitvallen.

Inwoners die schuldhulpverlening nodig hebben die niet door het team zelf of door de vrijwilligers gegeven kan worden, stuurt de gemeente door naar KBNL. Met KBNL sloot de gemeente een contract waarin de voorwaarden staan. Hierin valt op dat KBNL twaalf gronden heeft om dienstverlening te weigeren:

1. De schuldenaar heeft een eigen woning waarvan de maandelijkse lasten niet in het budget passen
2. De schuldenaar heeft geen inkomen
3. Er is sprake van niet saneerbare boetes
4. Er is sprake van een niet saneerbare fraudeschuld (kinderopvangtoeslag!)
5. Schuldenaar moet nog alimentatie betalen
6. Schuldenaar is aan het scheiden
7. Schuldenaar is ondernemer en de afwikkeling is niet afgerond
8. Schuldenaar heeft zijn belastingaangiften nog niet gedaan
9. Schuldenaar heeft geen verblijfsvergunning
10. Schuldenaar betwist zijn vorderingen
11. Schuldenaar krijgt niet alle toeslagen, kortingen en heffingskortingen waar hij recht op heeft
12. Schuldenaar geeft meer uit dan zijn budget met nieuwe schulden als gevolg

Vervolgens toetst KBNL motivatie en vaardigheden. Ze beoordelen of de schuldenaar 'zijn inkomen en uitgaven in kaart kan brengen', 'verantwoord besteedt', 'vooruit kijkt', 'bewust financiële producten kiest' en 'over voldoende voorkennis beschikt'. Op grond hiervan geeft de KBNL een score en stelt een klantprofiel op. Met de score kijkt KBNL op welke trede van de 'zelfredzaamheidsladder' een schuldenaar staat:



KBNL werkt dus met duidelijke voorwaarden en doelen. In 2014 paste de gemeente dit aan en werken ze samen met meerdere partijen en diverse vormen van schuldhulpverlening.

Vanaf 2018 werkt de gemeente samen met zorgverzekeraar De Friesland. Wanneer een inwoner een (wat grotere) betalingsachterstand bij hen heeft, wordt de klant gebeld en gewezen op de achterstand en de mogelijkheid zich te melden bij de gemeente. Eind 2017 stemde de gemeenteraad hiermee in. Op deze manier signaleren de zorgverzekeraar en de gemeente al vroeg schulden.

2.4 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Raadsleden zeggen tot 'op zekere hoogte' geïnformeerd te zijn. In de beleving van veel raadsleden is schuldhulpverlening onderdeel van het armoedebeleid. Naast gemeentelijke informatie weten ze ook van landelijke en regionale problemen. Hoe het precies in de eigen gemeente gaat, weten de raadsleden niet. Het belang van preventie wordt alom gedeeld en de plek die vroegsignalering daarin neemt ook. Enige huiver is er voor het overnemen van schulden, de inwoner moet dat wel zelf oplossen, desnoods met hulp. Dat inwoners de gemeente mijden, verbaast raadsleden en ze zijn benieuwd naar de redenen hiervan [...] De raad geeft geen hoge prioriteit aan het beleid voor schuldhulpverlening. Meer aandacht is voor armoedebestrijding en het zo meenemen van schuldenproblemen. Het beleid lijkt de raad in orde. Signalen van inwoners over schuldhulp zijn zeldzaam. De informatie in begroting en verantwoording van het college is voor de meeste raadsleden voldoende. Wel missen de raadsleden zicht op 'bepaalde trends in de samenleving'. Ook zijn ze benieuwd naar de ervaringen uit de doelgroep.

2.5 Bevindingen uit dit hoofdstuk en toetsing aan de normen

	Norm	Bevindingen
1	Beleid voldoet aan de wet	<p>Het college heeft in 2013 een beleidsplan voor schuldhulpverlening door de raad laten vaststellen en volgde zo de wet. Na vier jaar is dit echter niet opnieuw gedaan zoals de wet voorschrijft. In het beleid is geen uitdrukkelijke aandacht voor gezinnen met minderjarige kinderen terwijl de wet dit wel vraagt.</p> <p>Vanaf 2020 valt schuldhulpverlening onder de ontwikkelagenda maar daar staan geen gedetailleerde plannen in voor schuldhulpverlening zoals de wet die wel voorschrijft. Het is de bedoeling van het college die in de uitvoeringsagenda vast laten te stellen door het college. De wet stelt echter dat de gemeenteraad de uitgewerkte plannen vast moet stellen en dat is het college van Opsterland nu niet van plan.</p>
2	Beleid heeft duidelijke en meetbare doelen	In het beleid stonden tot 2019 geen meetbare doelen. Vanaf de begroting 2020 hanteert de gemeente meetbare doelen. De doelen zijn aan de raad in de begroting voorgelegd.
3	Raad stelt kaders en controleert het beleid.	<p>Het oorspronkelijke beleid is door de raad vastgesteld. Maar aan het einde van de planperiode van vier jaar zijn de uitkomsten van het beleid niet geëvalueerd in een nota die met de raad is gedeeld. Deze evaluatie had voor nieuw beleid gebruikt kunnen worden.</p> <p>De meetbare doelen die voor het eerst in de begroting van 2020 stonden, zijn door de raad vastgesteld. Nu zijn die onderdeel van het P&C-proces.</p>
4	Beleid is omgezet in concrete maatregelen	Er zijn na 2013 in diverse plannen een groot aantal maatregelen uitgewerkt voor de uitvoering van schuldhulpverlening. Het beleid van Opsterland is er op gericht dat inwoners zo vroeg mogelijk en zoveel mogelijk zelf de financiële problemen oplossen. Doorverwijzen naar dure externe hulpverlening gebeurt pas nadat de schuldenaar daaraan toe is. Voor inwoners zijn er maatregelen gericht op preventie, vroegsignalering en bewindvoering. Er zijn specifieke extra maatregelen voor ondernemers en zzp-ers.

3 - Beschrijving en analyse uitvoering schuldhulpverlening, aantallen en financiën

Dit hoofdstuk gaat over de praktijk van de uitvoering. Onderzocht is of op de volgende onderzoeksvragen die de uitvoering betreffen een antwoord kan worden gegeven:

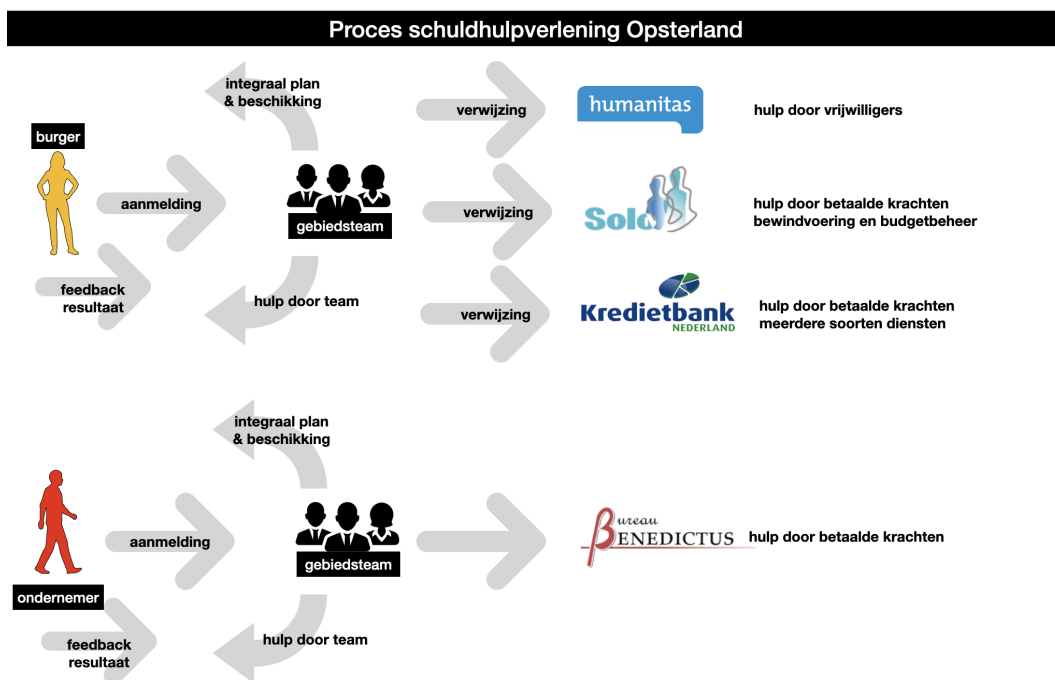
1. Zijn de resultaten na 2015 beter dan daarvoor door de werking van gebiedsteams?
2. Welke resultaten levert de eventuele vroeg-signalering met externe partijen op?
3. Zijn langetermijneffecten bekend?
4. Heeft de gemeente overzicht van de aantallen hulpvragen, de afwijzingen met reden waarom, de in behandeling genomen hulpvragen en de kosten van de schuldhulpverlening, zowel van de hulpverlening door de gemeente als door de Kredietbank Noord Nederland?
5. Is er inzicht in de oorzaken van schulden? Welke preventiemaatregelen neemt de gemeente ter voorkoming hiervan? Welke resultaten worden hiermee behaald?
6. Past de gemeente maatwerk toe waar nodig? Wat is de rol van de budgetcoach?
7. Is de schuldhulpverlening tijdig en eenvoudig toegankelijk voor iedere inwoner, ook (zzp-) ondernemers, of kunnen mensen tussen wal en schip vallen?

3.1 Uitvoering van de schuldhulpverlening

Inwoners van Opsterland kunnen met hun financiële problemen naar het gebiedsteam. In overleg wordt hulp gekozen en als dat nodig is, kan worden doorverwezen naar derde partijen, zoals de Kredietbank. Het gebiedsteam doet daarvoor een 'brede intake' waarbij naast de schulden ook naar werk, zorg, huisvesting en kinderen wordt gekeken. De budgetcoaches van het gebiedsteam kunnen niet in de systemen van Werk & Inkomen. Daarover gaan ze dan in gesprek met de mensen van Werk & Inkomen. Het gebiedsteam en Werk & Inkomen willen in de toekomst 'integraler' samenwerken.

In de eerste gesprekken met de inwoner brengt de budgetcoach de financiële situatie in kaart en bespreekt de mogelijke oplossing om de inkomsten te verhogen en de uitgaven te verlagen. Hierbij komen ook aspecten van leefstijl aan de orde. Zo nodig stelt de budgetcoach een beschikking op.

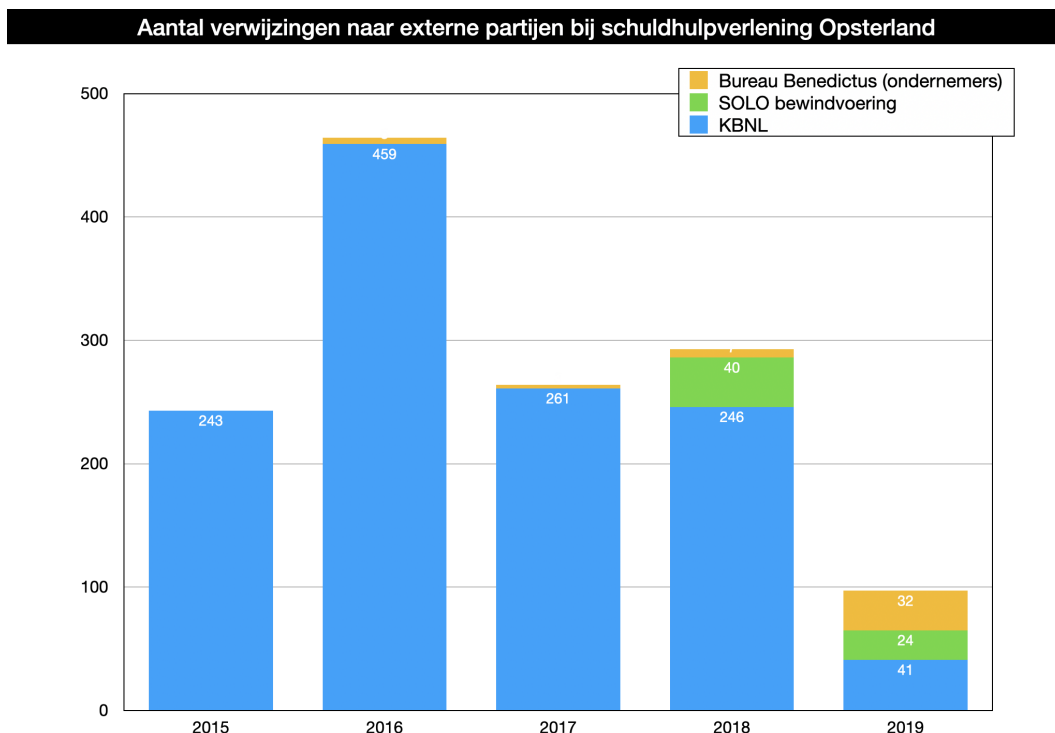
Wanneer mensen worden doorverwezen naar een professionele ondersteuner, dan is het beleid dat de gemeente daarvoor eenmaal de kosten op zich neemt. In de praktijk is dit genuanceerder. Soms helpt de gemeente dan toch met budgetbeheer of ondersteuning in de administratie. De gemeente zoekt naar een vloeiende overgang tussen ondersteuning en zelfstandigheid. De gemeente biedt liever extra hulp dan mensen die terugvallen in de oude situatie of gedrag en opnieuw probleemschulden krijgen. Er zijn signalen dat mensen verhuizen naar een andere gemeente om de regel te omzeilen dat ze maar eenmaal geholpen worden. Hierover is geen afstemming tussen gemeenten.



In Opsterland ligt de bewindvoering al enige tijd onder een vergrootglas omdat in 2017 al blijkt dat het aantal mensen met bewindvoering flink stijgt. Bewindvoering is hulp van een ingehuurd bureau die de financiële zaken van iemand regelt en waar de rechter toestemming voor moet geven. De kosten komen altijd geheel voor rekening van de gemeente die het betaalt als bijzondere bijstand. De kosten stijgen tussen 2013 en 2016 van €82.000 naar €269.000. Daar komt bij dat de gemeente twijfelt over de noodzaak van bewindvoering in sommige situaties en de kwaliteit van de bewindvoering. Wanneer de gemeente dit onderzoekt bij een groep van 112 inwoners blijkt dat *meer dan helft* geen bewindvoering meer nodig heeft, maar die nog wel krijgt waarvoor de gemeente de kosten gewoon betaalt. Om dit op te lossen gaat de gemeente in gesprek met de bewindvoerders en probeert een aanzienlijk deel van de mensen naar lichtere ondersteuning te krijgen. Gesprekken met de verschillende bewindvoerders hebben niet of nauwelijks een verlaging van het aantal bewindvoerings cliënten opgeleverd. Slechts een deel van de mensen heeft kunnen overstappen naar lichtere ondersteuning.

De kwaliteit van de ondersteuning door de externe bewindvoering wordt door de doelgroep in meer dan de helft van alle gevallen als 'voldoet niet' beoordeeld. Mensen ergeren zich aan de onbereikbaarheid van de bewindvoerder en dat ze geen plan of inzage in hun situatie krijgen. De gemeente stelt na deze analyse een plan op om de bewindvoering voor 62 mensen af te bouwen.

Vanaf 2018 schakelt de gemeente voor budgetbeheer en bewindvoering het bedrijf Solo Bewindvoering in. Dit gaat ten koste van KBNL. Ook het inschakelen van vrijwilligers in plaats van KBNL is in de cijfers zichtbaar:

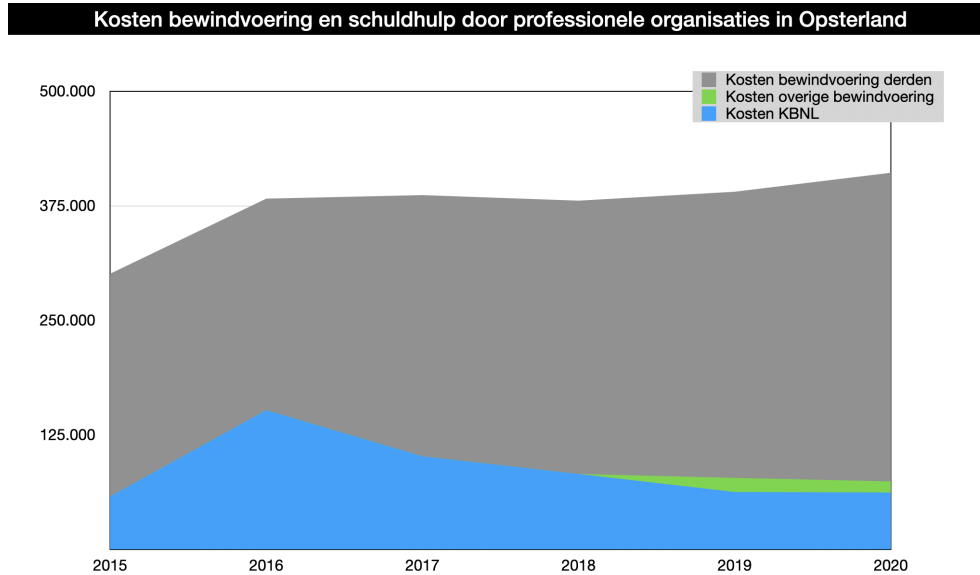


Om te voorkomen dat inwoners voor schuldhulpverlening bij het gebiedsteam komen, werkt de gemeente aan preventie door bij 'life-events' zoals 18 jaar worden, geboorte, overlijden en werkloosheid toepasselijke informatie te geven. Omdat de doelgroep soms (ook) laaggeletterd is, moet het taalgebruik begrijpelijk zijn. Verder kunnen inwoners met financiële vragen zonder afspraak naar het 'geldloket' in de bibliotheek.

Ondernemers met probleemschulden worden de laatste jaren door de gemeente geholpen maar veel ondernemers zijn niet bekend met die mogelijkheid. De Kamer van Koophandel zou dat beter met hen moeten communiceren in de ogen van de gemeente.

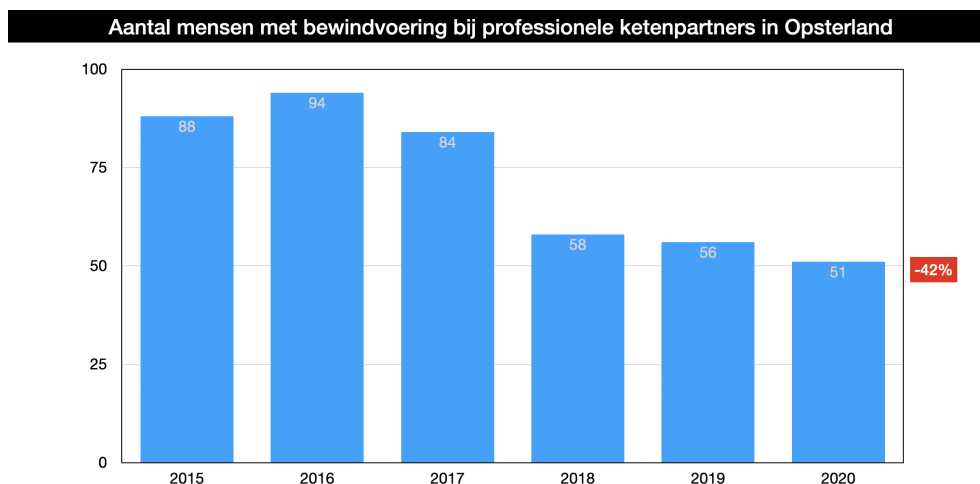
3.2 Financiële resultaten en kengetallen schuldhulpverlening sinds 2015

Schuldhulpverlening is een van de taken van het gebiedsteam in het sociaal domein. Het is de bedoeling van het gebiedsteam dat inwoners daar kunnen aankloppen en 'integraal' worden geholpen. Achterliggende en bijkomende problemen worden ook besproken en zo mogelijk opgelost. Omdat schuldhulpverlening onderdeel uitmaakt van het totale takenpakket van het gebiedsteam worden er geen aparte rapportages over schuldhulpverlening door het gebiedsteam gemaakt. De gemeente had geen meetbare doelen in het schuldhulpverleningsbeleid staan en er waren geen rapportages over de resultaten van het schuldhulpverleningsbeleid. Inmiddels staan in de uitvoeringsagenda doelen voor schuldhulpverlening en daarover zal in de reguliere P&C-cyclus worden gerapporteerd. De kosten in de afgelopen jaren tonen een verschuiving van beïnvloedbare kosten naar veel moeilijker beïnvloedbare kosten:



De kosten die Opsterland zelf kan beïnvloeden zijn na een stijging gedaald en daarna goed onder controle. Dit beeld is in de interviews bevestigd door betrokkenen. Opvallend is het enorme aandeel en de behoorlijke stijging van de kosten van bewindvoering die door derden wordt verstrekt. Dit gebeurt vooral als een rechter bewindvoering toewijst, de kosten daarvan komen voor rekening van de gemeente. De invloed hierop is op dit moment zeer beperkt. De kosten van deze extern toegewezen bewindvoering stijgen met 39% van €242.000 naar een potige €337.000 per jaar. De bewindvoering in eigen beheer daalt daarentegen tussen 2016 en 2020 van €152.000 naar een €74.000 per jaar.

Het beleid van de gemeente is om meer vrijwilligers in te schakelen in plaats van professionele organisaties en mensen alleen naar betaalde ondersteuning te verwijzen als dat echt nodig is. De medewerkers van het gebiedsteam zitten -in de woorden van een externe ketenpartner- 'als een bok op de haverkist', om daar aan toe te voegen: 'het is slecht voor mijn handel maar ik heb respect voor die mensen'. Het aantal mensen in het gebiedsteam dat schuldhulpverlening verleent is tussen 2015 en 2020 stabiel (1,7 fte). Een ander cijfer waaruit blijkt dat het aantal mensen dat door het gebiedsteam in plaats van dure naar goedkope zorg worden doorgestuurd daalt, is het aantal cliënten bij professionele ketenpartners:



De cijfers tonen dat de inspanningen van de gemeente om bewindvoering onder de knie te houden, zijn gelukt.

3.3 Resultaten in de ogen van de gemeentelijke organisatie en college

Het gebiedsteam kan tot nu toe iedereen die zich aanmeldt zelf helpen of doorverwijzen. Het doel is 'een schuldenvrije toekomst' en zorgen voor rust en een budget dat op orde is. Het valt de medewerkers van het gebiedsteam op dat het systeem van toeslagen, de rechten maar ook de plichten die uit de Participatiewet voortvloeien en de andere regels voor sociale voorzieningen, doorgaans veel te ingewikkeld zijn voor nieuwkomers en statushouders. Een oplossing zou volgens het gebiedsteam kunnen zijn dat in buurthuizen weer sociaal raadslieden zitten, waar deze mensen heen kunnen.

De vraag naar gemeentelijke hulp verschilt per dorp. De ervaring is dat hoe groter de zorgvraag in een dorp is, hoe groter de probleemschulden bij die inwoners zijn. Opvallend is dat de populatie met probleemschulden verschuift. Waren het vroeger vooral laagopgeleide mensen met een klein inkomen, de laatste jaren komen ook mensen met twee keer modaal inkomen bij het gebiedsteam. Het college wil dat er zoveel mogelijk door vrijwilligers wordt gedaan. Doorsturen naar professionals van Bureau Benedictus of naar KBNL kan als het echt nodig is en de betrokkene een dergelijk traject aankan. Ook let de gemeente op of mensen rondom de schuldenaar kunnen helpen. Vroegsignalering gaat vooral via het gebiedsteam. Een voorbeeld: een inwoner vraagt bijzondere bijstand aan en dan blijkt bij de 'brede intake' dat er ook schulden zijn.

Inwoners krijgen rondom gebeurtenissen zoals geboorte, huwelijk en verhuizing informatie over mogelijke veranderingen in hun financiële situatie. De communicatie is aangepast op 'laaggeletterden'. Wanneer een inwoner met financiële problemen bij het gebiedsteam komt dan 'pellen ze de problemen af' tot alles duidelijk is. Daarna zoekt het team naar een 'duurzame oplossing'. Nu sinds anderhalf jaar de mensen van Werk & Inkomen bij het gebiedsteam werken, werken ze oplossingsgericht samen. Met als uitgangspunten: het kan wel, verschil mag, wat heeft de inwoner nodig, fouten maken mag, we zijn toegankelijk via telefoon en app, we luisteren oordeelvrij en 'monitoren' geeft grip. Het college concludeert dat schuldhulpverlening in Opsterland in beweging is en is tevreden.

3.4 Bevindingen uit dit hoofdstuk en toetsing aan de normen

	Norm	Bevindingen
5	De gemeente heeft afspraken over de uitvoering met ketenpartners in de schuldhulpverlening en voert regelmatig overleg	De gemeente overlegt regelmatig met KBNL, Solo Bewindvoering, Humitas en Bureau Benedictus. In deze overleggen maakt de gemeente afspraken. Netwerkoeverleg is er ook met kerken, de voedselbank en thuiszorg.
6	Er is sprake van een integrale aanpak door de gebiedsteams	Er is een brede intake d.w.z. aandacht voor werk, zorg, huisvesting, kinderen ; afdeling Werk & Inkomen is nog niet geïntegreerd, er vindt wel afstemming plaats en het is de bedoeling de afdelingen in de komende tijd te integreren.
7	Het proces van schuldhulp is doelmatig.	Door het gebiedsteam als de enige toegang tot hulpverlening te laten, bevordert dit de doelmatigheid. Het gebiedsteam werkt sinds 2015 met dezelfde bezetting aan schuldhulpverlening, heeft lage kosten en goede resultaten.
8	Nazorg is een onderdeel van de schuldhulpverlening	Hiervan is in het onderzoek niets gebleken ⁴ .
9	De (financiële) resultaten en overige gegevens uit de schuldhulpverlening zijn inzichtelijk, worden gemonitord en gerapporteerd	Schuldhulpverlening maakt deel uit van het sociaal domein. Er waren tot 2020 geen meetbare doelen voor het schuldhulpverleningsbeleid vastgesteld. De raad ontvangt geen rapportages over schuldhulpverlening. De gemeente houdt nauwgezet in de gaten wie dure zorg krijgt en wie door vrijwilligers geholpen wordt.
10	Kosten en resultaten worden tegen elkaar afgezet	Sinds 2020 worden meetbare resultaten bepaald. Voordien waren er wel zorgen over de hoge kosten van bewindvoering. Een actieplan om dat aan te pakken is gemaakt.

⁴ In de ambtelijke reactie laat de gemeente weten: 'Nazorg is onderdeel van de werkwijze, maar wordt niet apart geregistreerd.'

4 - Ervaringen van ketenpartners in de schuldhulpverlening

De gemeente Opsterland werkt met een groot aantal professionele externe partijen samen om inwoners uit de schulden te houden en zonodig eruit te halen. Dit hoofdstuk beschrijft hun ervaringen met betrekking tot de samenwerking met de gemeente. Onderzocht is of antwoord kan worden gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Met welke organisaties werken de gemeenten samen en hoe is deze samenwerking vormgegeven?
2. Welke instrumenten zetten de gemeenten en hun samenwerkingspartners in?
3. Is de schuldhulpverlening tijdig en eenvoudig toegankelijk voor iedere inwoner, ook (zzp-) ondernemers, of kunnen mensen tussen wal en schip vallen?

De gemeente werkt voor de schuldhulpverlening met meerdere ketenpartners samen waarvan voor dit onderzoek vier organisaties zijn bevraagd. Hieronder worden de ervaringen in twee groepen verdeeld: organisaties waarmee de gemeente samenwerkt om klanten te helpen en organisaties waarbij de gemeente tegen betaling ondersteuning inkoop voor klanten.

4.1 Organisaties waarmee de gemeente samenwerkt om mensen uit de schulden te krijgen en houden

4.1.1 Hoe gaat de samenwerking met de gemeente

De **adviesraad sociaal domein** heeft tot heden geen advies gegeven over schuldhulpverlening. In 2012 is het beleidsplan met de voorloper van de adviesraad, het CUMO, besproken. De aanpak om de bewindvoering te verminderen en ook de ontwikkelagenda over schuldhulpverlening is niet aan hen voorgelegd voor advies. Van de mogelijkheid ongevraagd te adviseren maakten ze geen gebruik want voor de adviesraad had armoedebeleid en schuldhulpverlening de afgelopen jaren geen prioriteit. Ze verwachten in de komende tijd wel gevraagd te worden om advies te geven over armoede en schuldpreventie. Hierover bereidt de gemeente beleid voor. Verder denkt de adviesraad dat schulden een kleiner probleem zijn in de dorpen van Opsterland dan in de grote steden waar studenten wonen.

Opsterland maakt ook gebruik van de ruim dertig, veelal gepensioneerde vrijwilligers met een financiële achtergrond bij **Humanitas**. Ze helpen inwoners met de 'Thuisadministratie' maar dat begrip is ruim: van sollicitatiebrief tot de financiële administratie. De gemeente verwijst door maar mensen komen ook rechtstreeks. De coördinator van Humanitas voert dan een 'intensief' intakegesprek en zoekt een vrijwilliger die bij het type klant past. Voor veel mensen is het een verrassing dat de schulden die ze in jaren op hebben gebouwd niet in een paar maanden opgelost kunnen worden. Hun verwachtingen zijn vaak wat hoog gespannen. De gesprekken met het gebiedsteam zijn informeel. Humanitas werkt niet met een planning maar meer twee keer per jaar is het "laten we even bijpraten". Als in een zaak iets aan de hand is, bellen ze direct met elkaar. Humanitas is enthousiast over de contacten met het gebiedsteam: "je hebt hier een heel goed gebiedsteam" en ook "het zijn heel gedreven mensen". Soms zoekt Humanitas speciale vragen voor de gemeente uit, zoals de vraag of iemand terecht onder beschermingsbewind staat. De adviezen van Humanitas neemt de gemeente serieus.

4.1.2 Resultaten van de gezamenlijke inspanning

Humanitas krijgt veel vraag uit de gemeente Opsterland. In het voorjaar van 2020 hielp Humanitas ongeveer 100 mensen, niet alleen uit Opsterland, maar ook uit andere gemeenten. Wanneer de grenzen van de hulpverlening van Humanitas bereikt zijn, stuurt men wel mensen terug naar het gebiedsteam. Humanitas steunt ook de klanten die naar KBNL gaan. Iemand die daarheen gaat moet immers "de hele administratie op orde hebben" en dat is vaak een grote klus voor de vrijwilligers. Nazorg doet Humanitas ook en in hun ogen gaat dat goed. Vaak is incidenteel contact voldoende.

4.1.3 Overige opmerkingen over schuldhulpverlening van de ketenpartners

Humanitas hoort van de klanten die ze helpen bij KBNL soms dat ze heel blij met KBNL zijn maar anderen "vinden het helemaal niks".

4.2 Uitbesteding schuldhulpverlening aan professionele organisaties

4.2.1 Schuldhulpverlening voor inwoners

KBNL heeft een team voor Noord- en West-Nederland dat voor 76 gemeenten schuldhulpverlening voor zwaardere gevallen verzorgt. De contacten met de gemeenten lopen van beleid tot uitvoering in de gebiedsteams in periodieke overleggen met presentaties en workshops. Opsterland doet de intake van nieuwe klanten zelf. Daarnaast loopt het aantal aanmeldingen uit Opsterland terug omdat de gemeente kiest voor

zoveel mogelijk ondersteuning door vrijwilligers. KBNL biedt aan gemeenten meerdere diensten: budgetbeheer, budgetcoaching, bewindvoering Wsnp, schuldenregeling en opstellen Wsnp. Sommige klanten krijgen budgetbeheer van de gemeente en een schuldenregeling van KBNL. KBNL stuurt elk kwartaal een overzicht van de verleende diensten en kosten daarvan aan de gemeente. Belangrijk punt in de schuldenregeling is de doorlooptijd. Omdat veel mensen laaggeletterd zijn, levert dit veel hoofdbreken op. Medewerkers van het gebiedsteam of Humanitas moeten hier bij helpen.

Landelijk onderzoek liet zien dat het vijf jaar duurt tussen het ontstaan van schulden en het aanmelden bij de KBNL. Omdat schuldhulpverlening is 'dichtgetimmerd' duurt een oplossing voor dergelijke schulden vaak veel langer dan de schuldenaar verwacht. KBNL vindt dat de gemeente Opsterland heel goed weet wat ze willen, hoe ze het willen organiseren en hoe dat lukt. Daarbij hebben de medewerkers van het gebiedsteam volgens KBNL "een hele grote betrokkenheid en gaan heel ver voor de inwoners" en "ze staan voor de inwoners van Opsterland". Volgens KBNL is dat te prijzen en "een compliment waard" ook al betekent het wel dat ze minder werk doorsturen naar KBNL.

4.2.2 Schuldhulpverlening voor ondernemers

Een geïnterviewde van een professionele schuldhulpverlener: *"In ons werk zijn wij net een tandarts. Op het moment dat iemand geen kiespijn heeft, dan gaat iemand niet naar de tandarts. Op het moment dat iemand wel kiespijn heeft, dan moet je op een gegeven moment wel om dat probleem op te lossen. Op het moment dat mensen schulden hebben, hoeft dat, in principe, geen probleem te zijn. Als je er verder geen last van ondervindt, heeft niemand problemen met het hebben van schulden. Maar op het moment dat een schuldeiser actie gaat ondernemen door het leggen van loonbeslag, of er komt een woningontruiming, dan begint het hebben van schulden opeens pijn te doen en dan komen ze in actie".*

Het gebiedsteam van de gemeente Opsterland stuurt ondernemers met schulden door naar Bureau Benedictus. Bureau Benedictus helpt naast ondernemers ook particulieren, maar niet voor Opsterland. Het bureau werkt voor meerdere gemeenten, waaronder ook de gemeente Ooststellingwerf. Ze helpen ondernemers met regelingen om schulden te betalen maar alleen als de betrokkenen echt gemotiveerd zijn om de problemen op te lossen.

De regelingen gaan zoveel mogelijk in overleg met de schuldeisers, ook wel bekend als het 'minnelijke traject'. Soms zou een beroep op de Wet sanering natuurlijke personen (Wsnp) ook kunnen, maar dat wordt zoveel mogelijk vermeden omdat de afhandeling dan terug naar de gemeente gaat. Omdat Bureau Benedictus niet is aangesloten bij de Nederlandse vereniging voor Volkskrediet (NVVK) weigeren sommige instellingen af te zien van een beperking van de betaling. Toch is lid worden van de NVVK geen oplossing volgens Bureau Benedictus omdat die een procedure voorschrijft die inefficiënt is. Zo kunnen ze echt op maat werken en dat waarderen gemeenten omdat hun creatieve oplossingen werken. Bureau Benedictus spiegelt alle voorstellen aan de Wsnp en overtuigt daar uiteindelijk toch de schuldeisers mee. Te meer omdat als schikking uitblijft, alsnog naar de rechter voor de Wsnp kan worden gegaan. Recidive bij ondernemers komt volgens de geïnterviewden tot nu toe niet voor. Over de samenwerking met de gemeente heeft Bureau Benedictus geen opmerkingen gemaakt.

4.5 Bevindingen uit dit hoofdstuk en toetsing aan de normen

	Norm	Bevindingen
11	De gemeente geeft voldoende informatie aan haar burgers over de mogelijkheden voor schuldhulpverlening	Opsterland heeft een strak georganiseerde toegang tot schuldhulpverlening, namelijk alleen via het gebiedsteam. Het hele team let op signalen van schulden bij mensen. Bij gebeurtenissen waarbij inwoners naar de gemeente komen zoals geboorte of trouwen, wijst de gemeente ze op schuldhulpverlening en ze houden rekening met eventueel laaggeletterden.

5 - Ervaringen van de doelgroep in schuldhulpverlening

In dit laatste hoofdstuk krijgen de inwoners van Opsterland die tot de doelgroep horen het woord. Onderzocht is of op de volgende onderzoeksvragen een antwoord kan worden gegeven.

1. Is de schuldhulpverlening tijdig en eenvoudig toegankelijk voor iedere inwoner, ook (zzp-) ondernemers, of kunnen mensen tussen wal en schip vallen?
2. Wat zijn de ervaringen van de hulpvragers met de schuldhulpverlening door de gemeente?
3. Hoe komen (potentiële) klanten op het spoor van schuldhulpverlening? Hoe is de bekendheid, beschikbaarheid en bereikbaarheid?

5.1 Informatie over ervaringen van de doelgroep die de gemeente heeft verzameld

Opsterland verzamelde in de onderzoeksperiode geen informatie over de ervaringen van de doelgroep over schuldhulpverlening. Er is wel in 2018 een enquête gehouden over bewindvoering. De gemeente zag de kosten van bewindvoering elk jaar stijgen en vroeg de mensen die onder bewind stonden naar hun ervaringen.

De 112 mensen die hierop antwoordden bleken in twee grote groepen te verdelen: 41% van de groep had alleen schulden en 40% had 'multiproblemen', dus meer problemen om op te lossen dan alleen een schuld. Overigen hadden in veel gevallen een verstandelijke beperking. De respondenten hadden vooral behoefte dat 'alles voor ze werd betaald', 'dat alles werd geregeld' en 'praktische ondersteuning naar zelfredzaamheid. Op de vraag of de bewindvoering 'ondersteunt ... in de behoefte' zei 53% 'nee' en dat kwam vaak omdat 'er weinig contact was', 'geen budgetplan is' en er 'geen inzage in de beheerregeling is'. Opvallend is dat van de 47% die wel tevreden is, dat bij hen de tevredenheid over 'beschikbare budgetplannen' en 'bereikbaarheid en contact' gaat. Zonder enige twijfel blijkt uit de enquête dat 'goed contact' in welke vorm dan ook, de kern van tevredenheid en ontevredenheid vormt. Op de vraag 'wat anders moet' geven 29 mensen aan 'meer persoonlijk contact' te willen en 26 'betere communicatie', 25 willen 'regelmatig overleg' en 23 mensen vragen om 'betere bereikbaarheid'. Dat 21 mensen 'meer respect' willen is opmerkelijk bij professionele dienstverlening.

De gemeente concludeert uit het onderzoek dat bewindvoering maar in 32% van de onderzochte gevallen de juiste ondersteuning geeft. De gemeente denkt voor 62 mensen een andere vorm van inkomensbeheer beter is en maakt hiervoor een plan.

5.2 Informatie over ervaringen van de doelgroep die de rekenkamercommissie heeft verzameld

Om ook de stem van de daadwerkelijke gebruiker van de schuldenregelingen te laten horen en de ervaringen uit de praktijk te verzamelen zijn acht gesprekken gevoerd met inwoners van Opsterland die gebruikmaken van enige vorm van schuldhulpverlening. Hieronder leest u eerst een beschrijving van de doelgroep, daarna wordt er ingegaan op de drie deelvragen m.b.t. toegankelijkheid, ervaringen en bekendheid, beschikbaarheid en bereikbaarheid van de schuldhulpverlening. Om de ervaringen van de gebruikers goed over te brengen zult u hieronder ook een aantal quotes lezen die de bevindingen ondersteunen. In verband met privacy van de deelnemers zijn de quotes geanonimiseerd en wordt er gebruik gemaakt van gefingeerde namen.

5.2.1 Kenmerken gesproken gebruikers

De groep waarmee de gesprekken gevoerd zijn is divers, al zijn er een aantal kenmerken die (bijna) alle respondenten hebben. In de meeste gevallen is er sprake van (ernstige) multiproblematiek. Naast dat er problematische schulden dreigen te komen of al zijn, is er ook sprake van een of meerdere van de volgende problemen: ziekte van schuldenaar, een of meerdere kinderen met een lichtere of zwaardere beperking, relationele problemen inclusief (v)chtscheiding en huiselijk geweld, huisvestingsproblemen/dakloosheid, problemen met werk vinden of behouden, het (niet) hebben van een uitkering (zowel bijstand als arbeidsongeschiktheidsuitkeringen) en faillissementen van een eigen ondernemingen.

Het type schulden is deels voor alle respondenten gelijk. Bijna iedereen heeft schulden bij de zorgverzekeraar. Daarnaast zijn er vaak schulden gelinkt aan de Belastingdienst voor inkomstenbelasting of voor diverse toeslagen. Indien er sprake is van een of meerdere eigen ondernemingen, zijn daar ook vaak schulden bij de Belastingdienst, de accountant en meerdere overige schuldeisers. De respondenten die nog in een situatie van preventieve hulp zitten hebben vaak problemen met de Belastingdienst of een kleine achterstand bij de woningbouwvereniging.

Qua leeftijd en geslacht is de groep redelijk divers. Er hebben vooral mensen van middelbare leeftijd en mensen die al (bijna) met pensioen zijn meegedaan. Zowel mannen als vrouwen en in twee gevallen gaat het om een deelnemend stel. De meesten, maar niet iedereen, zijn laag opgeleid. Sommigen hebben een baan, de meerderheid heeft een uitkering

(ziekte gerelateerd, participatiewet, AOW) en een enkeling leeft van partneralimentatie. Ook heeft een aanzienlijk deel een of meerdere kinderen, al dan niet met een beperking. De meeste kinderen zijn inmiddels volwassen of in de tienerleeftijd. Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat een behoorlijk deel van de deelnemers een zwak sociaal netwerk heeft om op terug te vallen.

Ook is er sprake van spreiding in de fase waarin de respondenten uit de acht gesprekken zich in het traject bevinden. Er is gesproken met mensen die nog aan het begin staan (een gesprek), die zich in het eerste deel van een minnelijk traject bevinden (een gesprek) die het traject hebben afgerond (twee gesprekken), die een WSNP-traject hebben doorlopen en nu voor de tweede keer hulp nodig hebben (een gesprek), die een WSNP-traject hebben doorlopen maar nog steeds budgetbeheer nodig hebben (een gesprek) en die vroegtijdig geholpen zijn waardoor een officieel traject niet hoeft te starten (twee gesprekken).

5.2.2 Bekendheid, beschikbaarheid en bereikbaarheid van de schuldhulpverlening

Mensen komen in Opsterland op verschillende manieren voor het eerst in aanraking met de schuldhulpverlening. Er kan sprake zijn van doorverwijzing naar Humanitas of de gemeente vanuit andere hulpverlening. Dit kan gaan om hulpverlening voor kinderen uit het gezin of hulpverlening voor de persoon zelf. Doorverwijzing door de huisarts valt hier ook onder. Daarnaast wordt er soms door familie ook aangegeven dat de gemeente mogelijk kan helpen en stimuleren zij om contact op te nemen. Sommige respondenten gaven aan gewoon te weten dat ze bij de gemeente terecht kunnen bij problemen met financiën. Iemand gaf aan het spreekuur in de bibliotheek zo fijn te vinden. Daar kun je gewoon langskomen en daar word je geholpen. Een andere respondent gaf aan ooit zelf een traject te zijn gestart bij Bureau Benedictus op eigen kosten. Dit is toen niet succesvol gestart wegens missende documenten en uiteindelijk is diegene via de sociale dienst alsnog, op kosten van de gemeente, bij Bureau Benedictus terecht gekomen. Ook is er gesproken met iemand die uit de vroegsignalering op basis van een huurachterstand naar voren is gekomen. Deze persoon was blij dat er contact gelegd werd, omdat de problemen eigenlijk al best wel groot waren. Zelf zou ze er niet opgekomen zijn om naar de gemeente te stappen voor hulp. Er is op basis van dit contact heel snel een WSNP-traject tot stand gekomen. In de meeste gevallen is er regelmatig contact met het gebiedsteam, in sommige gevallen is er alleen rechtstreeks contact tussen respondent en KBNL en is het gebiedsteam niet meer betrokken.

Indien er eenmaal contact is met de gemeente over de (preventie van) (problematische) schulden zijn de ervaringen eensluidend. De respondenten die regelmatig contact hebben met het gebiedsteam/de gemeente geven aan zeer tevreden te zijn. De oprechte betrokkenheid en persoonlijke benadering wordt als erg fijn ervaren. Ze voelen zich gesteund in het proces en hebben het gevoel met hun problemen terecht te kunnen bij het gebiedsteam. Ook het preventieve karakter van de activiteiten van het gebiedsteam worden genoemd door de respondenten die zich nog in deze fase bevinden.

“Dus als je dan hulp nodig hebt, dan ga je daarnaartoe (spreekuur bibliotheek). Je legt je vraag neer. Nou en ik ben binnen twee dagen teruggebeld. En toen kwam XX langs hier. Dat vond ik erg plezierig. Ja en die heeft me dan een aantal tips ook gegeven. Ik kon mij aanmelden bij Humanitas. Dan kreeg ik hulp bij het invullen van mijn belastingpapieren. En XX heeft toen een brief voor mij geschreven naar de belastingdienst of ik minder kon betalen. En dat is toen allemaal gelukt, dus ik ben ontzettend tevreden” (Manuela)

5.2.3 Toegang tot schuldhulpverlening

Er zijn verschillende fasen in de toegang tot schuldhulpverlening te onderscheiden. Hoe makkelijk kom je in contact met de partij die je moet begeleiden met het schuldhulptraject (KBNL, Bureau Benedictus)? Hoe verloopt vervolgens het traject van start tot einde bij deze partijen?

Uit de gesprekken komt naar voren dat men zelf in contact komt met Benedictus of dat er doorverwezen wordt vanuit gemeente naar KBNL en Bureau Benedictus, maar niet hoe dat verloopt. In de gesprekken wordt voornamelijk globaal gesproken over het opstarten van de trajecten, dat het opstarten soms best lang duurt maar dat deze vertraging niet altijd door KBNL of Benedictus wordt veroorzaakt maar ook wel eens door de complexiteit van de situatie (bv. eerst afronden verkoop huis). Een aantal respondenten heeft inmiddels het traject afgerond. Een deel daarvan krijgt nog een vorm van nazorg, maar een deel ervan geeft ook aan dat er geen nazorg gegeven wordt terwijl daar wel behoefte aan is. Nazorg kan ook (mogelijk) voorkomen dat mensen voor een tweede keer met problematische schulden in aanraking komen. In een geval is er bijvoorbeeld sprake van dat het schuldentraject officieel is afgerond maar er nog brieven komen van de belastingdienst over die periode. Daar had de respondent graag nog ondersteuning bij gehad.

“Nou je hebt weleens wat nasleep. Want kijk, zo’n bewindvoederskantoor die helpt jou wel, ook tot de einddatum. En dan houdt hij het in principe ook weer af. Maar je krijgt nog wel wat afrekeningen met de Belastingdienst bijvoorbeeld. Ik ben nog steeds aan het afhandelen met de Belastingdienst. En ik kom er niet heel veel verder mee, want het is heel moeilijk om de Belastingdienst te bereiken en in gesprek te gaan met deze mensen. Dat bedoel ik met afhandeling. Daar zal wat meer steun in - Nazorg, pure nazorg. Maar ja, dan zou ik dus opnieuw Benedictus moeten bellen. En dan komen er opnieuw kosten. Dat is net als in de schuldsanering. Dat heb ik niet. Dus als je het geld niet hebt om hulp te zoeken, dan moet je het dus zelf gaan doen maar dat kan ik nu niet i.v.m. psychische omstandigheden.” (Karel)

5.2.4 Ervaringen met schuldhulpverlening door de gemeente

In de vorige drie paragrafen zijn de kenmerken van de respondenten beschreven, de bekendheid, beschikbaarheid en bereikbaarheid van de schuldhulpverlening en de toegang tot de schuldhulpverlening. In deze paragraaf zullen we dieper ingaan op de ervaringen van de respondenten met de gemeente/de gebiedsteams en hun rol in het schuldhulpverleningstraject. Daarnaast zal er ook gerapporteerd worden over wat schulden in zijn algemeenheid doen met een inwoner

Vertrouwen en werkrelatie tussen hulpverlener en cliënt

Vertrouwen in de gemeente en de betrokken hulpverlenende instanties is een delicaat punt. Over het gebiedsteam van de gemeente zijn de respondenten uitermate tevreden, zoals hierboven ook al te lezen valt. Ze voelen zich gesteund en hebben het idee dat hun contactpersoon het beste met ze voorheeft en echt voor hun welzijn bezig is. Ze kunnen altijd contact opnemen, worden geholpen met hun vragen en het voelt heel laagdrempelig.

“Zij heeft dat toch zo kunnen bespreken en ze wou me ook heel erg graag helpen, want dat is ook iets. Als je iemand, ze wou me ook echt helpen, dat heeft ze ook tegen me gezegd. ... Ze heeft echt al die tijd naast me gestaan, onder mij, boven mij gestaan. Het was prettig dat je altijd dezelfde persoon hebt. Dat je een beetje een soort van vertrouwensband...” (Karel)

Echter, in een paar gesprekken wordt gesproken over een problematische relatie met een of meerdere van de betrokken partijen, waarbij het vertrouwen vaak steeds verder afbrokkelt. Dit wordt onder andere veroorzaakt door het idee dat altijd de schuldenaar degene is die in het traject fouten maakt. Bijvoorbeeld discussies over het al dan niet aangeleverd hebben van papieren aan KBNL of er is toch een rekening bij KBNL blijven liggen en niet betaald. De schuldenaar krijgt dit altijd op z'n bordje. De respondenten geven aan dat de instanties nooit verantwoordelijkheid nemen voor door hen gemaakte fouten.

“En dan nog heb je weleens, nou, dat er bij het krediet ook wel eens wat misgaat. En dat hebben we ook weleens meegemaakt, dat ze niet op tijd iets hadden betaald. Dan komt een bedrijf komt dan toch naar ons van je hebt niet op tijd betaald. Wat is dit? En dan gingen er toch wat dingen wat niet goed. Nou, dat kan, we zijn allemaal mensen zeg ik en - Maar ja, dan is het toch van, dan gaan er kosten komen, extra kosten. Maar dan die extra kosten gaat niet het krediet betalen, die gaan wij betalen.” (Truus)

Daarnaast geeft men aan dat een gebrek aan inlevingsvermogen in de situatie van de schuldenaar er ook voor zorgt dat men zich soms onbegrepen en onmenselijk behandeld voelt. Een van de respondenten geeft aan dat er door de bewindvoerder erg makkelijk gedaan wordt over zaken zoals kiespijn en het niet naar de tandarts kunnen of het nodig hebben van een leesbril maar deze niet kunnen aanschaffen.

“Terwijl ik nooit zeur. Ik vraag niet om meer geld, ik heb haar gevraagd, want ik heb momenteel ook weer enorme kiespijn, maar ik heb haar toentertijd gevraagd, ik zeg, kan de tandarts weer bij mijn verzekering ook? Want ik zei, kon ook niet, is onmogelijk. Ik loop momenteel ook, ik vreet een wereld aan aspirine omdat ik zo’n kiespijn heb omdat het kouder wordt. Maar je, ik kan, ik moet er drie jaar mee omlopen en dat vind ik, ik vind het schandalig dat je daar niet mee geholpen wordt” (Willem)

Er zou in sommige gevallen meer gekeken moeten worden naar de individuele situatie van degene die in het schuldhulpverleningstraject zit. Een ander voorbeeld wat dit onderstreept is het verhaal van een respondent die verplicht moest verhuizen van de woningbouw wegens sloop van zijn toenmalige woning. De verplichte

verhuisvergoeding die de woningbouw ter beschikking moet stellen verdween compleet de boedel in op aanwijzing van KBNL, waardoor verhuizen haast onmogelijk werd gemaakt. De respondent heeft het traject nu afgerond, maar zit nog steeds in een huis zonder fatsoenlijke vloer- en raambekleding.

Men geeft aan dat een deel van deze moeizame relatie ook veroorzaakt wordt door de vele wisselingen van personeel die er bij KBNL en de bewindvoerders plaatsvindt. Dan moet je elke keer je verhaal opnieuw doen en weer opnieuw een relatie met iemand proberen op te bouwen.

Voor- en nadelen van hulp vragen

Een deel van de respondenten vond het geen enkel probleem om hulp te vragen. De gemeente is laagdrempelig, ze voelen zich gehoord en daarom vinden ze het niet al te moeilijk om aan te geven dat er problemen zijn en dat ze er zelf niet meer uitkomen. Een ander deel van de respondenten heeft hier duidelijk meer moeite mee. Ze wilden hun problemen graag zelf oplossen en dachten vaak nog vrij lang dat dat ook ging lukken. Ze schaamden zich voor de positie waarin ze terecht waren gekomen. Dit zorgde ervoor dat ze bijvoorbeeld niet met hun familie delen dat ze in een schuldhulpverleningstraject zitten. Ook vinden ze het moeilijk dat iemand daar toevallig achter kan komen, omdat je met z'n allen in een kleine gemeenschap leeft.

“En ook- En dat vond ik dan zelf altijd wel wat van, dan kreeg je weer bericht van de Kredietbank, de bankafschriften of wat ook maar en altijd dat grote logo erop van de Kredietbank. Dan denk ik van, waarom? Mijn nicht bezorgt hier de post bij wijze van spreken en een kennis verderop bezorgt hier ook post. Dan denk ik van- Of je moet iets naar het postkantoor, even iets afwegen of wat ook maar. Altijd dat grote- Dan denk ik van- Dat is- Dat vond ik het lastigste.” (Renate)

Ze geven aan dat om hulp vragen betekende dat ze hun hele hebben en houwen op tafel moesten gooien en dat niks meer privé was. Het is een hele stap om iemand zo dichtbij te laten komen. Daarnaast werd de hulp vaak ook als dwingend ervaren. Je had geen keuze meer en moest doen wat ze van je vragen. Dit kan heel benauwend en beklemmend overkomen.

Wat doet het hebben van schulden met je

Uit alle gesprekken komt naar voren dat het hebben van financiële problemen of het moeten dealen met financiële zaken ook al zijn er nog geen financiële problemen als zeer stressvol ervaren wordt. Het hangt als een donkere wolk boven je. Je bent bang voor de post, bang voor de deurbel, bang voor de telefoon. Door de respondenten wordt er heel verschillend mee omgegaan. De ene persoon blijft strijdbaar en positief, blijft zoeken naar oplossingen.

En je wordt ook steeds creatiever en steeds meer - In het begin is dat heel moeilijk, heel zwaar, heel pittig, maar op een gegeven moment wordt je creatiever en je gaat het doen met wat je wel hebt. En ik kijk ook niet meer naar wat ik niet heb, maar naar wat ik wel heb en daar doen we de dingen mee. En dan soms besef je van ik kan meer dan ik dacht (Truus)

De andere persoon krijgt (ergere) psychische problemen en ziet geen licht meer aan het einde van de tunnel. Ze hopen allemaal dat er betere tijden komen, maar niet iedereen houdt die hoop nog. Omdat de financiële problemen vaak samen gaan met nog meer problemen is het vaak erg veel om te behappen en heeft men te maken met meerdere hulpverlenende instanties en partijen. Dit kost veel energie, ook al draagt het (deels) bij aan het verminderen van iemands problemen, en drukt een grote stempel op iemands leven.

“Precies, alle post ging gewoon weg. Ze lagen op een bultje en niet in het zicht en dan denk ik van wat niet weet wat niet deert. Zo gaat het, want je zit in die overlevingsstand. Gelukkig heb ik goede hulpverlening ook gehad, via de gemeente de laatste jaren” (Simon)

Een enkeling geeft aan dat een schuldhulpverleningstraject ook invloed heeft op de gezondheid van deze persoon en/of het gezin. Hierboven is al gesproken over de kiespijn en de leesbril, maar het gaat ook over herstellen van psychische problemen bijvoorbeeld. Je hebt extra stress, maar ook minder mogelijkheden om dingen te doen die goed voor je zijn of die worden geadviseerd door je behandelaren. Dit zorgt er ook weer voor dat je je financiële situatie moeilijker kan verbeteren omdat je bijvoorbeeld langer niet in staat bent om te werken. Een soort vicieuze cirkel waar je niet uit komt.

“De psychiater zegt, je moet gaan sporten. En de Wsnp zegt, je moet je abonnement bij de sportschool opzeggen. Krijg je veel advies natuurlijk van je behandelaars, dat je de deur uit moet gaan, vakanties moet nemen, sportschool en noem maar op. En voor dat alles had ik gewoon geen geld. Er was geen geld daarvoor.” (Karel)

5.5 Bevindingen uit dit hoofdstuk en toetsing aan de normen

	Norm	Bevindingen
12	De hulpvragers zijn op de hoogte bij wie zij zich moeten melden en hoe de hulpverlening wordt gegeven.	Uit de gesprekken met inwoners van Opsterland die gebruikmaken van enige vorm van schuldhulpverlening, blijkt tevredenheid over de hulp door het gebiedsteam. De laagdrempeligheid wordt als prettig ervaren.
		Kenmerkend voor mensen met schulden die door de gemeente geholpen worden is dat er sprake is van multiproblematiek. Men heeft niet alleen schulden, maar ook problemen op één of meerdere andere levensgebieden. Hierbij is ook vaak hulpverlening vanuit de gemeente en/of overige instanties betrokken.
		Tevredenheid en vertrouwen in het gebiedsteam is zeer sterk aanwezig. De manier van werken wordt als zeer fijn ervaren. Men heeft het idee dat het gebiedsteam naast ze staat en voor ze opkomt.
		Het gebiedsteam is laagdrempelig te bereiken en doet veel aan preventie. Dit wordt als prettig ervaren door de gebruikers. Het biedt toegang tot schuldhulp of voorkomt dat dit mogelijk nodig is.
		Vertrouwen in het gebiedsteam is sterk aanwezig, maar er zijn ook andere partijen betrokken. De cliënten voelen dat ze daar regelmatig gewantrouwd worden, want als er iets fout gaat is het altijd hun schuld en nooit die van de de betrokken instanties, zoals de Belastingdienst en KBNL. Daarnaast heeft men het idee dat de hulpverlener zich vaak moeilijk kan inleven in de situatie van de cliënt. Dit draagt niet bij aan de vertrouwensband.
		Schulden hebben een grote impact op iemands dagelijks leven. Het veroorzaakt veel stress en beïnvloedt psychische problemen. Maar het heeft ook een directe invloed op iemands lichamelijke gezondheid indien er sprake is van ziekte. Dit beïnvloedt weer de kans om je financiële positie te verbeteren.

Bijlage 1 - Bronnen

Beleidsdocumenten

Wet Schuldhulpverlening 2012
Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) 1998
Wijziging wet gemeentelijke schuldhulpverlening 2021
Wet stroomlijning keten voor derdenbeslag 2021
Adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind 2021
Wet vereenvoudiging beslagvrije voet 2021
Beleidsnotitie "Gekantelde schuldhulpverlening" 2013-2016
Actieplan schuldhulpverlening: de uitwerking 2018
Coalitie-akkoord 2018-2022
Begrotingen 2015-2019
Begroting 2020 en 2021
Verantwoording 2019
Profiel consulent budgetcoaching, juli 2016
Dienstverleningsovereenkomst schuldhulpverlening gemeente Opsterland-KBNL okt.2013
Advies aan college Uitkomsten onderzoek bewindvoering aug.2017
Plan van aanpak afbouw bewind
Plan van aanpak afbouw bewindvoering nieuw instroom v.a.1-1—2017
Plan van aanpak uitwerking stabilisatie en bewindvoering juni 2016
Ontwikkelagenda's gemeente Opsterland april 2019
Publieksversie Ontwikkelagenda's 2019
Leidraad van KBNL "Vroegsignalering schulden" sept.2018
Handleiding van NVVK "transitie naar effectieve stabilisatie" 2019

Interviews

Portefeuillehouder Opsterland
Beleidsmedewerker Opsterland
Budgetcoach Opsterland
Concernmanager sociale dienst Opsterland
Raadsleden Opsterland
Hoofd adviesteam Noord KBNL
Directeur bureau Benedictus
Twee leden Adviesraad Sociaal Domein
Vrijwilliger Humanitas

Acht gesprekken met inwoners van gemeente Opsterland, klant van schuldhulpverlening