Rapport
onderzoek schuldhulpverlening in de gemeente Borger-Odoorn
RKC Borger-Odoorn

Halewijn Drent
Jan Dirk Gardenier
4 februari 2021



CAB *fundeert* beleid

Inhoudsopgave

1. Inleiding **5**

1.1 Aanleiding 5

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvraag 5

1.3 Onderzoeksopzet en verantwoording 6

1.4 Leeswijzer (en begrippenlijst) 7

1.5 Begrippenlijst 8

1.6 Samenvatting 9

2. De mensen **10**

2.1 Korte kennismaking 10

2.2 De omgeving 13

2.3 Samenvatting 13

3. Het begin van de reis van de inwoner **14**

3.1 De situatie voor hulpverlening start 14

3.2 De houding van de inwoners 16

3.3 Samenvatting 17

4. Het systeem en de instrumenten **19**

4.1 De wettelijke taak van de gemeente 19

4.2 Het gemeentelijk beleid - Het Regenboogmodel 19

4.3 Fasen van de hulpverlening 20

Preventie (schulddienstverlening) 20

Vroegsignalering (schulddienstverlening) 21

Schuldhulpverlening 21

Nazorg (schulddienstverlening) 21

4.4 De gemeente en haar samenwerkingspartners 22

De rol van de gemeente 22

De rol van Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn 22

De rol van welzijnsorganisatie Andes 22

De rol van de Gemeentelijke Kredietbank Drenthe 23

Afspraken tussen de samenwerkingspartners 23

Informatievoorziening aan de raad 24

4.5 Beeld van de hulpverleners 24

Gebrek aan visie 25

Samenwerking tussen de ketenpartners 26

Nazorg 26

Beeld van de hulpvragers 26

4.6 Beeld van de hulpvragers 26

Geen onderscheid in hulpverlening 26

Wederkerigheid en verantwoordelijkheid 27

Persoonlijk vertrouwen 27

Eigen netwerk 28

Positief over hulpverlening 28

4.7 Samenvatting 29

5. De “zelfredzame” inwoner 31

5.1 Zelfredzaamheid 31

5.2 Duurzaam zelfredzaam 31

5.3 Samenvatting 32

Bijlage 1. Lijst met gesproken professionals 33

Bijlage 2. Schuldhulpverleningsbeleid in Nederland en beleid in Borger-Odoorn 34

Bijlage 3. Literatuur 47

1. Inleiding

Naar schatting heeft één op de vijf huishoudens financiële problemen. Waarbij 500.000 tot 700.000 huishoudens te maken heeft met ernstige financiële problemen (Schonewille & Crijnen, 2018). 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 onder andere gezinnen met kinderen, met een koopwoning en jongere huishoudens. Het duurt gemiddeld vijf jaar voordat een huishouden aanklopt voor schuldhulpverlening. In deze tijd is een relatief kleine schuld vaak uitgegroeid tot een grote schuld (Schonewille & Meijers, 2019).

1.1 Aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Borger-Odoorn heeft het CAB Groningen gevraagd een onderzoek uit te voeren naar het beleid van de schuldhulpverlening van de gemeente Borger-Odoorn. Doel van het onderzoek is na te gaan welke beleidsdoelstellingen de gemeente Borger-Odoorn heeft met betrekking tot de schuldhulpverlening en hoe deze doelstellingen behaald worden. Het onderzoek vormt de basis voor conclusies en aanbevelingen aan de raad waardoor zij hun kaderstellende en controlerende rol beter uit kunnen voeren.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvraag

Om een inzicht te krijgen in het schuldhulpverleningsbeleid van de gemeente Borger-Odoorn, is de volgende centrale onderzoeksvraag gesteld:

“Welke beleidsdoelstellingen heeft de gemeente Borger-Odoorn met betrekking tot schuldhulpverlening en heeft de gemeente daarbij duidelijk in beeld hoe deze doelen via de uitvoeringsovereenkomst met de GKB bereikt moeten worden. Zijn deze doelstellingen vervolgens ook bereikt? En In hoeverre sluit het beleid aan bij de problemen van de mensen die schulden hebben?”

De rekenkamercommissie heeft daarbij de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welk beleid en doelstellingen met betrekking tot schuldhulp heeft de gemeente ontwikkeld?
2. In hoeverre worden de beleidsdoelen gehaald?
3. Hoe effectief is de huidige methode van schuldhulpverlening?
4. Zijn er op basis van de deelvragen 1 t/m 3 faal- en succesfactoren te benoemen, vanuit het perspectief van cliënt en schuldenaar?
5. Hoe is de kaderstelling, controle van, en rapportage over, het beleid en uitvoering; door, aan of namens de gemeenteraad vormgegeven?
6. Is maatwerk mogelijk? Welke vrijheidsgraden worden gehanteerd? Is een beroep op de hardheidsclausule mogelijk?
7. 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?

8. Met welke organisaties naast de GKB werkt de gemeente samen en hoe is deze samenwerking vormgegeven?

1.3 Onderzoeksopzet en verantwoording

Deze onderzoeksvragen zijn beantwoord met een mix van kwalitatief en beleidsonderzoek. Hierbij is de kern van het onderzoek het kwalitatieve onderzoek en zijn de beleidsdocumenten (2015 t/m 2019) gebruikt om de kwalitatieve resultaten aan te vullen. Door deze combinatie hebben wij de intentie van het beleid vastgesteld en hoe deze in de praktijk uitwerking heeft.

Voor dit onderzoek hebben wij 12 mensen gesproken in tien huishoudens. Daarnaast zijn wij in gesprek gegaan met medewerkers van Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn, welzijnsorganisatie Andes, de Gemeentelijke Kredietbank Drenthe (GKB), de wethouder en beleidsambtenaar en, tenslotte, een delegatie van de raad. Daarnaast zijn beleidsdocumenten (2015 t/m 2019) en relevante literatuur bestudeerd.

Zolang alle cijfers zijn verzameld, kan alles worden verklaard. Met deze gedachte wordt getracht efficiëntie en effectiviteit van bepaalde programma's aan te tonen. Wij stellen dat cijfers inderdaad een goed inzicht kunnen bieden in wat werkt, maar tegelijkertijd kunnen dezelfde cijfers ook verbanden tonen die in werkelijkheid helemaal niet plaatsvinden. De vraag "hoe werkt iets?" is veel moeilijker om te beantwoorden met deze cijfers en dat is juist de vraag die gesteld zou moeten worden wanneer het om effectiviteit en efficiëntie van beleid gaat. Namelijk, in onderzoek naar mensen, gaat het vaak om complexe vraagstukken. Deze complexiteit is niet te bevangen in vooropgestelde vragenlijsten. Door in gesprek te gaan met mensen of mensen te observeren in hun eigen omgeving, kunnen relevante vragen worden beantwoord vanuit de gedragen en taal van de mensen zelf. Een voorbeeld hiervan geven wij in het volgende citaat van mevrouw Bakker.

"Ik heb liefdevolle mensen om mij heen. Mensen die mij proberen te helpen, adviseren of stimuleren, wat af en toe nodig is. Als ik ze bel of een appje stuur, dan mag ik altijd langskomen. Mijn familie, daar heb ik niets aan. Financieel gaat het wel goed hoor, al kom je af en toe nog wel dingen tegen waar je even aan had moeten denken. Bijvoorbeeld, een rekening die niet op tijd betaald is. HIerdoor denk ik wel dat ik nog begeleiding nodig heb. Iemand die af en toe even meekijkt en advies kan geven. Al wil ik liever niet dat diegene inzicht krijg in mijn bankrekening." - Mevrouw Bakker

Mevrouw Bakker geeft hier de kern van de schuldhulpverlening aan zoals dat door een deel van de mensen zelf wordt gevoeld. Een precaire balans tussen zelfstandigheid en hulp, die lastig in een traject te vatten is.

Kwalitatief onderzoek geeft een antwoord op de vraag "hoe werkt het?". Het biedt een inzicht in de gelaagdheid en de complexiteit van de vraag en/of problematiek die aan de orde wordt gesteld. Hierbij is er sprake van een hoge mate van interne validiteit. Dit betekent dat de gegevens die worden verzameld dicht bij de werkelijkheid liggen. Ondanks dat de generaliseerbaarheid van kwalitatief onderzoek minder lijkt te zijn dat die van kwantitatief onderzoek, kan er bij kwalitatief onderzoek alsnog sprake zijn van inhoudelijke generalisatie.

De resultaten van het onderzoek kunnen worden gebruikt bij vergelijkbare situaties. Waar de beschrijving van de gegevens van kwalitatief onderzoek gericht is op de specifieke situatie, is de analyse van deze gegevens juist gericht op het verklaren, abstraheren en op theorieontwikkeling.

De methode die wij hiervoor gebruikt hebben in de gemeente Borger-Odoorn is het open interview. In een open interview staan de gespreksonderwerpen vast, maar afhankelijk van de situatie ontstaan hieruit alsnog unieke gesprekken. Dit biedt de onderzoeker meer vermogen om in te spelen op de unieke situatie van de geïnterviewde. Hierbij is het belangrijk om een indruk te krijgen van de gedragingen, belangrijke symbolen en de taal van de doelgroep. De onderzoeker is zich daarbij bewust van zijn eigen achtergrond en probeert hierin zo neutraal mogelijk over te komen naar de doelgroep.

Een belangrijk onderdeel van kwalitatief onderzoek is de analyse. Dit is een cyclisch proces; zodra de eerste gesprekken worden gevoerd, vindt er direct een terugkoppeling plaats tussen de onderzoekers. De dataverzameling en de analyse verlopen dus gelijktijdig. De verzamelde gegevens worden geanalyseerd, waarna reflectie optreedt over de (voorlopige) bevinden. Deze terugkoppeling wordt gebruikt in gesprekken met volgende leden uit de doelgroep, maar ook welke andere actoren van belang zijn om te benaderen. Om de betrouwbaarheid en validiteit te verhogen, is het cyclische proces belangrijk. Door continu te overleggen, wordt voorkomen dat de onderzoeker zich te veel gaat identificeren met de doelgroep en worden te achterliggende thema's steeds scherper omschreven. Dit resulteert in een typologie, concept of een veronderstelling van een relatie tussen twee of meer actoren. Vervolgens wordt er gebruik gemaakt van gegevens uit de (sociale) omgeving (bv. beleidsdocumenten) om tot meer abstracte uitspraken te komen.

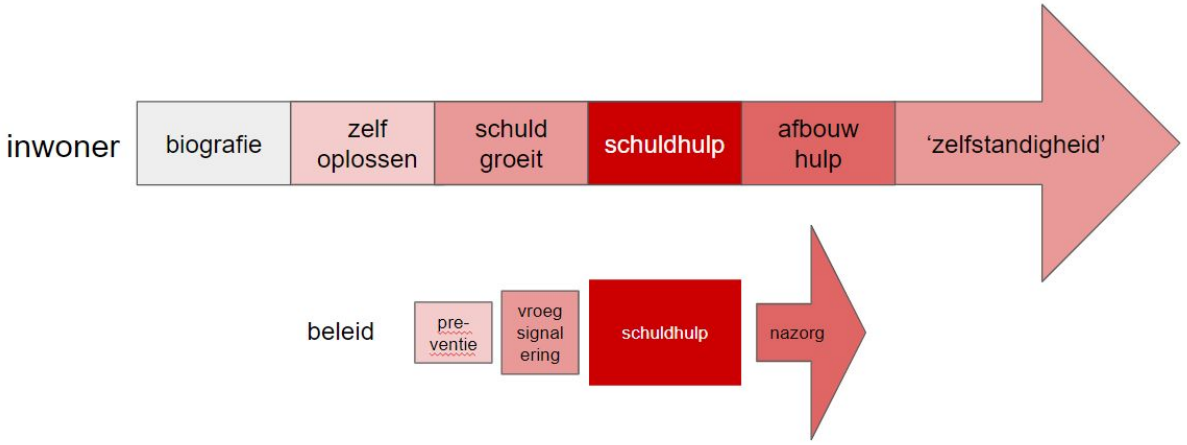
Met dit onderzoek hebben wij inzichtelijk gemaakt hoe het schuldhulpverleningsbeleid terecht komt in de samenleving zelf. Met deze inzichten wordt de diversiteit en complexiteit van het schuldenprobleem in kaart gebracht. Met de conclusies en aanbevelingen (zie bestuurlijke nota (deel I)) geven wij de raad handvatten voor haar controlerende en kaderstellende rol. Helemaal met de nieuwe Wgs die op 1 januari 2021 in gaat, is dit onderzoek maatschappelijk zeer relevant.

1.4 Leeswijzer (en begrippenlijst)

In dit onderzoek maken wij een onderscheid tussen de leefwereld en de systeemwereld. De leefwereld is de wereld van de inwoner zelf, het gaat hier om wat voor mensen zelf belangrijk is; sport, eten, kinderen, familie, etc. Dit een holistisch perspectief. In dit geval gaat het nooit alleen om schulden, het gaat om schulden in relatie tot de andere leefgebieden van een inwoner. De systeemwereld is hierbij de wereld van wetten, regels en instanties. Hierbij is het probleem van schulden een probleem op zichzelf en wordt beleid geschreven puur op het financiële aspect.

Onder de leefwereld verstaan wij de reis van de inwoner die in aanmerking kan komen met schulden (zie ook figuur 1), dit begint vaak al voordat een inwoner daadwerkelijk hulp zoekt in zijn of haar omgeving (waaronder bij de gemeente) en gaat door nadat de beleidsreis formeel is afgesloten. De systeemwereld noemen wij de beleidsreis, dit is het gedeelte waar

de inwoner daadwerkelijk de professionele instanties (de gemeente, Gemeentelijke Kredietbank Drenthe, Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn, Welzijnsgroep Andes) heeft gevonden (of de instanties de inwoner) en waarbinnen actief hulp wordt geboden.



Figuur 1. De reis van de inwoner en de beleidsreis

In hoofdstuk 2 hebben wij de mensen en de context beschreven waarbinnen het onderzoek plaatsvindt. In hoofdstuk 3 is het begin van de reis van de inwoner inzichtelijk gemaakt. Vervolgens is in hoofdstuk 4 de beleidsreis beschreven, waarbij ook de perspectieven van de professionals zijn weergeven. In hoofdstuk 5 is de situatie beschreven van de inwoner nadat hulp officieel is afgelopen. In elk hoofdstuk staat de leefwereld van de inwoner centraal.

1.5 Begrippenlijst

Bbz: Besluit bijstandverlening zelfstandigen . Zelfstandigen kunnen in (tijdelijke) financiële problemen komen die het voortbestaan van hun bedrijf bedreigen. In bepaalde gevallen kunnen zij dan een beroep doen op het Bbz.

Beslagvrije voet: De beslagvrije voet is in Nederland het bedrag dat bij inkomensbeslagen moet worden vrijgelaten. Dit is een minimum aan inkomen dat de beslagene ter beschikking staat voor zijn of haar levensonderhoud.

Bewindvoering is een juridische maatregel die in verschillende situaties kan worden ingesteld, er zijn verschillende soorten van bewind, de twee meest voorkomende in dit onderzoek zijn beschermingsbewind en bewindvoering op grond van de schuldsanering. Beschermingsbewind is een maatregel die een rechter kan uitspreken ten behoeve van een meerderjarige die naar objectieve maatstaven niet in staat is zijn belangen van vermogensrechtelijke aard zelf te behartigen. Bewindvoering op grond van de schuldsanering valt onder de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp).

Budgetbeheer: Onder budgetbeheer wordt in Nederland in de maatschappelijke hulpverlening verstaan dat het inkomen van iemand tegen betaling door een onafhankelijke derde wordt beheerd.

Divosa: Divosa is de vereniging van gemeentelijke directeuren in het sociaal domein. Divosa-leden helpen inwoners bij het vinden van werk, voldoende inkomen krijgen, hulp bij problematische schulden, deelname aan de samenleving, integratie, maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp of onderwijs.

GKB: Gemeentelijke Kredietbank. De GKB is een overheidsinstelling voor hulp bij schulden, preventie van schulden, inkomensbeheer en sociale kredietverlening.

MEE Drenthe: MEE heeft uitgebreide kennis over het herkennen van en omgaan met mensen met een kwetsbaarheid of beperking. En jarenlange ervaring in het versterken van de eigen kracht van mensen en hun netwerk.

Minnelijk traject: Bij een minnelijk traject probeert de gemeente afspraken te maken met de schuldeisers. De gemeente kan hiervoor ook een schuldhulpverlener inschakelen (in Borger-Odoorn kunnen dit Andes, Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn en de GKB zijn). Een minnelijk traject betekent dat de schuldeisers vrijwillig meewerken aan een schuldregeling.

NVVK: de brancheverenigingvoor schuldhulpverlening, sociaal bankieren en bewindvoering
Nibud: Wij zijn een onafhankelijke stichting die informeert en adviseert over financiën van huishoudens.

Wgs: Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. De verplichting voor de gemeente om inwoners met schulden te helpen, is vastgelegd in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

Wsnp: Wet schuldsanering natuurlijke personen. Het wettelijke traject om van schulden af te komen. Meestal duurt dit 36 maanden.

1.6 Samenvatting

Het CAB is door de rekenkamercommissie van de gemeente Borger-Odoorn gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de schuldhulpverlening in de gemeente Borger-Odoorn. Door middel van kwalitatief onderzoek, zullen de vragen van de rekenkamercommissie worden beantwoord. Met dit onderzoek wordt een inzicht gegeven in de complexiteit van de schuldenproblematiek, zowel vanuit de schuldenaar als vanuit de samenwerkende organisaties. De rode draad in dit onderzoek is dat de mens centraal staat.

2. De mensen

In totaal zijn wij in contact gebracht met 15 huishoudens; waarvan zes huishoudens door het sociaal team, vijf door Andes en vier door de GKB. Deze huishoudens zijn tussen juli 2020 en september 2020 benaderd voor een gesprek. Wij hebben in totaal met 12 mensen gesproken in tien huishoudens. De gemiddelde duur van deze gesprekken was ongeveer 45 minuten. Er is bewust gekozen om mensen te spreken met verschillende achtergronden. Zo spraken wij met alleenstaanden zonder kinderen, alleenstaanden met kinderen en gezinnen met kinderen. Ook spraken wij met zzp'ers en laaggeletterden.

In totaal zijn er vijf huishoudens benaderd die niet mee hebben gedaan aan het onderzoek. Er waren drie huishoudens waarbij een afspraak gepland stond, maar er niet werd opengedaan toen wij voor de deur stonden. Vervolgens werd er niet meer opgenomen wanneer wij belden voor een nieuwe afspraak. Daarnaast gaf één huishouden aan dat door ziekte van een kind het gesprek niet door kon gaan, ook hierbij werd bij nabellen niet meer opgenomen. Met één huishouden is in overleg besloten het gesprek niet door te laten gaan.

Om een idee te krijgen van de 12 mensen die wij hebben gesproken, lichten wij een aantal van hun situaties uit. Hierbij zijn de namen gefingeerd en zijn de gegevens geanonimiseerd. Dit om de vertrouwelijkheid van de gesprekspartners te kunnen waarborgen.

2.1 Korte kennismaking

Meneer Jansen, alleenstaande van middelbare leeftijd, een aantal jaren geleden ontstonden de problemen. Tijdens de financiële crisis ging zijn bedrijf failliet en in dezelfde tijd scheidde hij van zijn vrouw. Mentaal ging het steeds slechter en meneer Jansen raakte aan de alcohol. In eerste instantie kreeg hij veel steun vanuit zijn familie en buren, maar doordat hij moest verhuizen kon hij sneller in een isolement raken. De verslaving werd erger en meneer belandde hierdoor in het ziekenhuis. Voor meneer was dit het punt om te beslissen of hij door zou gaan of er een einde aan zou maken. Hij koos voor het eerste en schakelde hulp in bij het sociaal team. Het sociaal team verwees hem daarbij door naar verslavingszorg en er werd gekeken of meneer weer langzaamaan aan het werk kon. Hierbij heeft meneer niet het idee dat er rekening wordt gehouden met zijn persoonlijke situatie. Er was al een Wsnp traject aangevraagd, maar dit werd afgewezen door de rechter 'meneer moest eerst maar voor zichzelf gaan zorgen'. Dit voelde als een grote tegenslag. Op dit moment zit meneer in budgetbeheer en gaat het goed met hem. Hij heeft mensen om zich heen met wie hij graag afspreekt, al gaat dat in deze tijd wel minder gemakkelijk.

Henk en Jan. Twee vrienden. Henk was 20 toen hij een huis erfde. De twee vrienden werkten beiden in een bedrijf op grote afstand. Toen één van beide depressief werd stopte ook het werk van de ander, omdat hij geen rijbewijs had om alleen naar het werk te gaan. Ze leven nu van een ziektewetuitkering, omdat de WW van de andere is afgelopen. Ze hebben geen contact met familie in Nederland, de meeste familie woont in het buitenland. Omdat ze maar €1000 inkomsten per maand hebben en grote uitgaven voor gas, licht en hypotheek zijn ze in de schulden gekomen. Via het sociaal team komen ze bij Andes, die hen helpt om het huis te verkopen. Ze waren eerst bij de GKB, maar die kon hen niet zo goed helpen, vonden ze. Het sociaal team kon sneller met hen meedenken over een oplossing voor hun

probleem, terwijl bij de GKB alles veel formeler moest verlopen. Met Andes en sociaal team zijn ze tevreden. Het sociaal team heeft hen ook geholpen met taallessen. Als ze het huis verkocht hebben willen ze verhuizen naar een ander deel van het land, waar meer werk is. ‘We willen deze hoofdstuk van leven afsluiten en iets nieuws beginnen’.

Mevrouw de Jong. Nadat haar man overleed kwam ze in geldproblemen vanwege kosten van de notaris. Ze is afgekeurd voor haar werk en lijdt aan depressies. Ze krijgt ondersteuning via het sociaal team. Daar is ze erg tevreden over. Maar “het enige wat ik moeilijk vind is dat ze mijn bankrekening in wil zien. Dat vind ik te persoonlijk.” Op de vraag of ze nog tips heeft voor de gemeente zegt ze, “dat weet ik zo niet, ik ben eigenlijk wel heel blij met de hulp die ik heb. Ik ben nog wel begeleiding nodig, dat voel ik aan mezelf. Sommige dagen voel ik me goed maar andere dagen is het een puinhoop, dan maak ik er niks van. Ik sta al wat stevig in mijn schoenen, maar nog niet stevig genoeg”.

Mevrouw Smid, 39 jaar getrouwd. Haar man had tot 10 jaar geleden een bedrijf. Dat moest stoppen omdat de belangrijkste klant niet betaalde. Via de gemeente kwamen ze in aanmerking voor Bbz. Omdat ze een huurachterstand had, kwam ze via de woningbouwcorporatie in contact met het sociaal team. Die begeleidde hen naar de GKB, die voor hen budgetbeheer deed. Omdat ze vond dat de GKB te weinig persoonlijk contact had - “Ik vind wel dat de GKB ietsjes beter contact met de cliënten moet hebben” - stapte ze over naar de bewindvoerder, die ook haar dochter hielp. Ze is vooral te spreken over het contact en de bereikbaarheid van deze bewindvoerder. Ze had geen schulden, maar de “rekeningen werden niet betaald en we hadden een huurachterstand”. Alle rekeningen worden nu wel betaald door de bewindvoerder. “Ik denk dat het zo blijft. Het bevalt goed. We krijgen elke dinsdag ons weekgeld, daar moeten we ons mee redden”. Ze heeft nu ook meer geld omdat de bewindvoering door de gemeente wordt betaald. Bij de GKB moesten ze €72 per persoon per maand betalen.

Mevrouw Bakker, alleenstaand, heeft altijd gewerkt en is net met pensioen. Ze kwam in contact met de GKB via het sociaal team. Ze heeft een bewogen leven achter zich, wat heeft geleid dat ze bijna niemand meer vertrouwt; alleen Gea van de GKB en de mevrouw van de Trans. Haar broer deed lang haar financiën, maar bleek dat niet goed te doen. Ze heeft het contact met haar familie verbroken. Mevrouw Bakker heeft een lening afgesloten om haar schulden af te lossen. De lening betaalt ze nog steeds af. Met de gemeente heeft ze slechte ervaringen: “sommigen willen de baas over je spelen”. Ze heeft een sterk gevoel voor rechtvaardigheid. Eerder regelde ze dat soms fysiek, nu kan ze dat beter met woorden. Door allerlei oorzaken - waaronder de hulp van de Trans en de GKB - is haar leven stabieler geworden en heeft ze weer vertrouwen in de toekomst. “Maar ik kom niet zoveel bij mensen. Ik wil dat ook niet.”

Mevrouw Visser, alleenstaande moeder. Mevrouw heeft nooit schulden gehad. Na een scheiding kwam mevrouw in de bijstand en zij besloot om haar eigen bedrijf te beginnen. Doordat zij haar eigen uren in kan delen, kan zij ook zorg dragen voor een ziek familielid. Gedurende de jaren heeft mevrouw wel voor andere ondersteuning hulp gevraagd bij het sociaal team. Mevrouw heeft het niet breed, maar heeft wel goede hoop voor de toekomst. “Twee jaar geleden was er wel een twijfel. Van de ene kant zou ik beter kunnen zeggen ‘ik ga in de bijstand’, dan zou ik net zoveel hebben als dat ik hier mijn zweet en tranen en alles

in stop. Maar ik ben niet iemand die thuis gaat zitten en niets doen en profiteren van een uitkering… ….En er komt een tijd, dan heb ik echt wel meer, veel meer heb dan de bijstand. Ga ik vanuit."

Meneer Ali, is met zijn gezin in Borger-Odoorn komen wonen nadat hij is gevlucht uit zijn thuisland. Hij woont nu een aantal jaren in Nederland en geeft aan dat hij moeite heeft met alle regelingen die er beschikbaar zijn. Hij is blij wanneer hij weer aan het werk kan. Dit is voor hem belangrijk. Via Vluchtelingenwerk heeft meneer ondersteuning gehad. Hij heeft familie in de buurt wonen en goed contact met zijn buren. Doordat meneer nu direct hulp zoekt op het moment dat hij een vraag heeft, ontstaan er geen problemen. Hierbij geeft hij aan dat hij in eerste instantie wel kijkt of hij het zelf op kan lossen. Voor hem is het ook fijn als hij werk heeft zodat hij überhaupt geen gebruik hoeft te maken van alle regelingen.

Meneer en mevrouw Tuinier, zijn een aantal jaren geleden bij elkaar gekomen. Daarvoor hadden zij beiden een andere relatie. De kinderen wonen nu bij hun. Na de scheiding vroeg mevrouw Tuinier bijstand aan. Dit beviel haar niet, waardoor ze snel weer aan het werk ging. Mevrouw geeft aan dat zij onderdeel was van de kindertoeslagaffaire van de belastingdienst. De juiste papieren kon zij niet overleggen, waardoor er een grote schuld terugbetaalt moest worden. Het gezin heeft een lange tijd geprobeerd afspraken te maken en de problematiek zelf aan te pakken. Op een gegeven moment werden de wekelijkse deurwaarders te veel voor het gezin, waardoor er contact opgenomen werd met het sociaal team om de formulieren voor de GKB te krijgen. Op dit moment zit het gezin in een Wsnp traject, daarna hoopt mevrouw dat zij nog een tijdje in budgetbeheer kan blijven zodat zij langzamerhand de controle weer zelf kunnen krijgen.

Mevrouw Wikkel, heeft een aantal jaren in budgetbeheer gezeten. Onlangs heeft ze besloten dat dit niet meer nodig was. Budgetbeheer was aangevraagd doordat zij na een scheiding geen stress wilde hebben over haar financiën. Schulden die haar ex man heeft gemaakt werden op haar verhaald, deze heeft zij betaald. Daarnaast heeft mevrouw nog een schuld bij de gemeente, waar een schuldenregeling voor getroffen is. Zelf ziet mevrouw dit niet direct als haar schuld, doordat het niet door haar, maar door een kennis is ontstaan. Zij heeft altijd gewerkt en doordat er verschillende problemen waren, heeft ze voor meerdere redenen contact gehad met het sociaal team. Daarbij is ze altijd goed geholpen. Mevrouw WIkkel heeft veel kennis over de bestaande regelingen door haar sociale omgeving. Vooral door moeders op school.

Mevrouw Hoop, is een alleenstaande moeder. Mevrouw is afgekeurd door mentale problemen. Zij geeft aan dat dit ook de reden is dat de schulden in eerste instantie zijn ontstaan. Daarbij ziet zij zichzelf puur verantwoordelijk voor het ontstaan van de schulden. Op het moment dat haar haar ex haar verliet en zij met de kinderen achterbleef, heeft zij hulp gezocht. Daarbij wilde mevrouw hulp voor haar financiële problemen zodat zij zich kon focussen op haar eigen gezondheid. Ook als het Wsnp traject is afgerond, blijft mevrouw graag in budgetbeheer. Dit geeft haar rust. In haar omgeving krijgt ze veel steun van familie, vrienden en haar buren.

2.2 De omgeving

Om een inzicht te krijgen in de situatie van de mensen, is het ook belangrijk om een schets te geven van de context waarbinnen deze mensen leven en de hulpverlening plaatsvindt. Uit onze gesprekken met inwoners en professionals, blijkt dat er in Borger-Odoorn een groot verschil is tussen ‘het zand’ en ‘het veen’. Veenkoloniale dorpen zijn over het algemeen van een lagere sociaaleconomische status, laaggeletterdheid, intergenerationele problematiek, veel schulden en mensen komen veel minder snel voor hulp. Op de zanddorpen woont een ander type mensen. Vaker hoger opgeleid, in de dorpen zelf staan vaak ook grotere en luxere huizen. Echter, hier zijn net zo goed problemen, maar wel een ander type (bijv. scheidingen, psychiatrie). Dit verschil komt naar voren in de gesprekken die wij hebben gevoerd en de signalen die wij vanuit de hulpverleners en de raad hebben gekregen. Hierbij wordt aangegeven dat schulden zich overal in de gemeente Borger-Odoorn voordoen, niet alleen in de gebieden waar al een lagere sociaaleconomische status is. Voor de hulpverleners betekent dit eenzelfde aanpak met een andere nadruk op de benadering en verwoording richting de inwoners.

2.3 Samenvatting

Wij hebben in totaal met 12 mensen gesproken in tien huishoudens. Er is bewust gekozen om mensen te spreken met verschillende achtergronden. Zo spraken wij met alleenstaanden zonder kinderen, alleenstaanden met kinderen en gezinnen met kinderen. Ook spraken wij met zzp’ers en laaggeletterden. Deze gesprekken geven goed de diversiteit van de mensen aan die met financiële vragen of schuldenproblematiek te maken krijgen. Deze mensen hebben allen een andere achtergrond en daarbij vonden wij een onderscheid tussen mensen van ‘het zand’ en ‘het veen’.

3. Het begin van de reis van de inwoner

Uit onderzoek blijkt dat het gemiddeld vijf jaar duurt voordat er hulp wordt gezocht (Schonewille & Meijers, 2016). Dit is niet altijd een tijd waarin een inwoner of gezin aan het wachten is, of de problematiek aan het negeren is. Er zijn verschillende manieren waarop inwoners met hun eerste schulden in aanraking komen, maar ook hoe zij hiermee omgaan. Schuldenproblematiek komt vaak niet alleen en dit zien wij ook terug in onze gesprekken. De reis van de inwoner, zoals in figuur 2 weergeven, laat dit ook zien. In de volgende secties citeren wij mensen die wij hebben gesproken. Voor de leesbaarheid hebben wij de citaten geredigeerd.

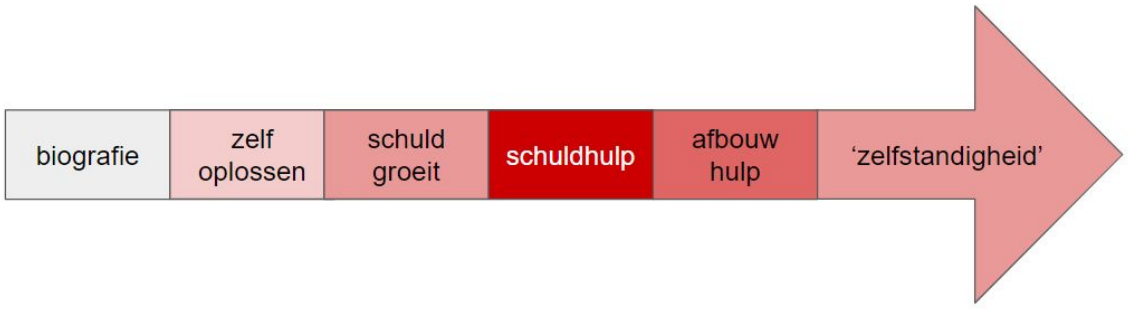


Figure 2. De reis van de inwoner

3.1 De situatie voor hulpverlening start

"Ik vertrouwde mensen gewoon. Bijvoorbeeld, mijn broer regelde veel voor mij, waaronder mijn bankzaken. Hierdoor ben ik in de schulden gekomen. Mijn broer gaf aan dat mijn zorgverzekering werd betaald, maar dat deed hij niet. Mijn huursubsidie ging ook rechtstreeks naar mijn broer. De hulpverlener die ik nu heb bij de Trans heeft ervoor gezorgd dat alles weer in orde is gemaakt. Nu gaat het allemaal goed."
- Mevrouw Bakker

"En ik heb alle mogelijke oplossingen geprobeerd met de belastingdienst. Ik heb brieven geschreven en een afspraak gehad op het kantoor van de belastingdienst in Emmen. Ik ben daar wel goed geholpen, maar dan merk je goed dat je in een soort web zit waar je niet meer uitkomt. Dat was wel het moment voor mij om de hulp van de GKB in te schakelen. Maar als ik de brieven van de GKB en die van mij naast elkaar leg, dan is het bijna een één op één kopie. Echter, van de normale burger wordt het niet geaccepteerd en van de instanties wel."
- Mevrouw Tuinier

Mevrouw Tuinier voelt zich verantwoordelijk voor haar eigen situatie en probeert er alles aan te doen om de controle zelf te behouden en een oplossing te vinden. Zij accepteerde pas hulp op het moment dat er voor haar geen enkel uitzicht meer was op een mogelijke

uitkomst. Eenzelfde houding als van mevrouw Tuinier en Bakker zien wij ook terug bij andere inwoners.

“Als ik geen hulp wou, dan vroeg ik dat ook niet. Dus dan kunnen ze natuurlijk ook niet weten dat ik dat nodig had. Ik wil altijd eerst alles zelf proberen te regelen, pas als het niet lukt vraag ik een anders.
Interviewer: Maar dat kan natuurlijk ook net te laat zijn.
In het begin was dat bij mij vaak zo. Nu wacht ik gewoon niet meer, maar vraag ik direct om hulp.” - Mevrouw Wikkel

“Wij moesten een uur rijden om bij ons werk te komen. Een half jaar geleden kreeg ik de diagnose depressie, waardoor ik moest stoppen met werken. Jan en ik werkten in dezelfde fabriek en omdat Jan geen rijbewijs heeft kon hij ook niet meer werken. Hier in de buurt is het moeilijk om een baan te vinden.” - Henk en Jan

“Een jaar voordat wij bij de GKB kwamen, hebben wij hulp gevraagd bij de gemeente. Die heeft toen een onderzoek uitgevoerd, waarbij er uit kwam dat wij beter konden stoppen met het bedrijf en een Bbz konden aanvragen. Onze opdrachtgever is ons ongeveer 30.000 euro verschuldigd. Wij hadden een deurwaarder ingeschakeld, maar die is er niet achteraan gegaan. De opdrachtgever zelf zat ook in een schuldenregeling. Toen zei onze deurwaarder tegen ons ‘dan moet je even drie jaar wachten, dan gaan we er weer achteraan’. De GKB weet er ook van. Ik reken er niet op dat we het geld nog krijgen.” - Mevrouw Smid

Daarnaast zien wij ook dat er vaak kantelpunten zijn in de leefsituatie van een inwoner waarop een keuze gemaakt moet worden die neerkomt op ‘het is nu of nooit’. Dit beschreven wij al voor meneer Jansen, maar ook voor mevrouw Hoop was dit belangrijk. Haar leefsituatie liet het voor haar niet toe om bij de pakken neer te gaan zitten. Echter, hierin maakte zij de bewuste afweging om financiële hulp te zoeken, zodat dit geen extra belasting was voor haar om met haar eigen gezondheid bezig te gaan, zoals ook uit het volgende citaat blijkt.

“Op het moment dat mijn relatie was verbroken wist ik dat ik hulp nodig had voor mijn depressies, paniekaanvallen en shopverslaving. Ik had natuurlijk ook kinderen, dus ik dacht ‘als ik hulp krijg voor mijn schulden, kan ik hun dat gewoon laten doen en kan ik mij richten op mijn eigen gezondheid’.” - Mevrouw Hoop

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd met zowel inwoners als hulpverleners, blijkt dat mensen de neiging hebben om hun eigen situatie zo lang mogelijk zelf op te lossen. Op het moment dat hulp wordt gezocht, is het stabiliseren van de eigen situatie minstens zo belangrijk als het oplossen van alle schulden.

“Ik heb een lange tijd geprobeerd het zelf op te lossen. Aan de ene kant voel je een stukje falen omdat je weet dat jouw brieven inhoudelijk hetzelfde zijn als die van de GKB. Aan de andere kant kom je er als normale burger niet doorheen, dit geeft wel een gevoel van machteloosheid. Op den duur moet je gewoon hulp zoeken en, achteraf, ben ik ook heel blij dat we hulp hebben gezocht. In het eerste jaar bij de GKB is er gezorgd dat wij naast

stabiliteit in de situatie en inkomen ook een stukje rust kregen. Dat stukje rust was belangrijk, want je wilt alles gewoon zo goed regelen en er is gewoon niemand die naar je luistert."
- Mevrouw Tuinier

De hulpverleningsinstanties worden hierbij gevonden door eigen zoekwerk, zoals in het geval van mevrouw Tuinier, maar ook vaak doordat een kennis (bijvoorbeeld een familielid, andere moeders op school, een van de buren) al weet heeft van het bestaan van de verschillende organisaties. In het geval van mevrouw Bakker, krijgt zij hulp via de Trans, terwijl mevrouw Tuinier zelf uit heeft gezocht dat zij een aanmeldformulier voor de GKB kan krijgen via het sociaal team. Ook wanneer mensen al bekend zijn bij de gemeente of een andere professionele instantie (bv. VNN, vluchtelingenwerk), weten zij hulp eerder te vinden (of te krijgen).

"Je hoort wel via-via waar je kunt zijn voor welke hulp. Via school vertellen moeders bijvoorbeeld waar ik extra hulp kan krijgen voor mijn kinderen. En ik heb een buurvrouw die werkte bij het sociaal team." - Mevrouw Wikkel

Het is lang niet altijd duidelijk wat schuld is: het is niet altijd het gevolg van gedrag van mensen, vaak zijn maatschappelijke verhoudingen zo dat je zonder opleiding, zonder stabiele opvoeding bijna automatisch in de schulden komt. Armoede veroorzaakt veel van de schulden. Een deel van de mensen zegt dat 'schulden' alleen bestaan uit wat ze zelf veroorzaakt hebben, bijvoorbeeld: huurachterstand is geen schuld, daar kun je niets aan doen als je geen geld hebt. Te grote uitgaven zijn wel schulden, omdat je dat zelf gedaan hebt. Omdat schulden bij armoede horen en veel armoede door generaties blijft bestaan (overerfbaar) blijven schulden ook door generaties bestaan. Daardoor is er veel kennis over bijvoorbeeld bewindvoerders, die overgaat van ouder op kind of omgekeerd.

"Ik heb geen schuld meer. Alleen de lening van eh.. nog wat. Eerst kon ik die niet krijgen. Maar toen de schuld niet zo hoog was, kon het wel. later wel omdat de schuld niet zo hoog was." - Mevrouw Bakker

3.2 De houding van de inwoners

Om beleid te kunnen schrijven is het belangrijk om zicht te hebben hoe de inwoners in het leven staan. In de gemeente Borger-Odoorn merken wij vanuit de gesprekken met inwoners, hulpverleners en raadsleden dat er een onderscheid is in de veendorpen en zanddorpen. Toch zien wij ook grote overeenkomsten. Zo komt de houding 'ja zeggen, nee doen' terug uit de gesprekken, bijvoorbeeld bij meneer Jansen.

"Maar zeker ook wel in die tijd, dan zei ik wel 'ja', maar ik liep de deur nog niet uit en dacht ik 'uh-uh, gaan we niet doen'. En dat heb ik inmiddels wel geleerd, om niet meer direct ja te zeggen op wat dan ook. Ik denk er nu eerst even over na. Ik had de GKB ook niet direct geaccepteerd, want je wilt niet direct je zelfstandigheid kwijt. Maar in het gesprek zei ik 'Ja, is goed.' Maar dan liep ik de deur uit en dacht ik 'uh-uh, gaat niet gebeuren". - Meneer Jansen

Ook zien wij dat er schaamte is omtrent het onderwerp van schulden of het zoeken van hulp.

Dit kan een barrière zijn om hulp te zoeken. Zoals ook blijkt uit onderstaande citaat.

“Op het moment dat je bij het sociaal team terecht komt, dan mankeert er al iets. Maar weet je, dat stukje, dat heeft natuurlijk ook te maken met trots en schaamte.”
- Mevrouw Tuinier

Mensen die wij hebben gesproken geven aan dat er een bepaalde wederkerigheid zit in de hulp die zij aangeboden krijgen. Op het moment dat men hulpverlening krijgt, is men bereid hier ook iets voor terug te doen. Daarbij geeft men aan dat er alleen hulp wordt geaccepteerd op het moment dat het ook daadwerkelijk nodig is en niet omdat het beschikbaar is. Men heeft wel de indruk dat anderen dit wel doen. Zoals ook blijkt uit onderstaande citaten.

“In het begin maakte ik wel gebruik van de voedselbank. Ondanks dat ik er nu wel recht op heb, maak ik er geen gebruik van. Er zijn mensen die het beter kunnen gebruiken dan ik.”
- Mevrouw Hoop

“Een moeder van school, die was zo actief, die wist van elke regeling in de gemeente. Dat gaat mij een beetje te ver. Kijk, als je kinderen op voetbal willen omdat ze het leuk vinden, dan moeten ze dat gewoon kunnen doen. Maar ze moeten niet op voetbal omdat er toevallig een potje voor is en het dus gratis kan. Die vrouw die maakte gewoon gebruik van alles wat gratis was.”
- Mevrouw Wikkel

Uit bovenstaande citaten komt ook een waardeoordeel naar voren over de zelfredzaamheid die elke inwoner zou moeten hebben volgens de mensen. Hierbij willen wij opmerken dat het gaat om een bepaalde zelfredzaamheid binnen de grenzen van een inwoner zijn of haar eigen kunnen. Een voorbeeld hiervan dat wij tegenkomen in onze gesprekken met de inwoners is dat het welzijn van de inwoner boven financiële zelfredzaamheid gaat. Wanneer men in budgetbeheer is en elke week of elke maand de rekening bekijkt om te zien of alle vaste lasten zijn betaald, kunnen inwoners zich al betrokken voelen en zichzelf daarbij als zelfredzaam zien.

3.3 Samenvatting

Voordat mensen in contact komen met de schuldhulpverlening, zijn er vaak al andere problemen aanwezig. Hierbij is er een groot verschil in de mate waarin inwoners de professionele instanties weten te vinden. In het ene geval is een inwoner zeer actief in het zoeken van geschikte hulp, terwijl in andere gevallen alleen financiële hulp wordt gezocht omdat er in de omgeving van een inwoner al hulpverlening is of een kennis die kennis heeft van de beschikbare hulp in de gemeente.

Daarnaast zien wij dat het lang kan duren voordat een inwoner daadwerkelijk in aanraking komt met het schuldhulpverleningsbeleid van de gemeente, maar dat dit niet per se een periode is waarin een inwoner passief is. Sommige inwoners zien hun schulden niet als problematisch en zoeken daarom geen hulp, anderen proberen hun schulden eerst zelf op te lossen. Er is vaak een ‘breekpunt’ waarop de inwoner zelf besluit dat hij of zij hulp nodig heeft.

De problemen in eerste instantie zelf op willen lossen, lijkt voort te komen uit het niet willen verliezen van de controle op de financiën. Dit heeft dan ook te maken met een stukje trots (of schaamte).

4. Het systeem en de instrumenten

Om een beter beeld te krijgen van het systeem en de instrumenten, hebben wij naast een documentstudie ook gesprekken gevoerd met de wethouder en de beleidsambtenaar van de gemeente, de teamcoördinator en een sociaal werker/regisseur van het sociaal team, een budgetcoach en een budgetmaatje van Andes en, ten slotte, een inkomensbeheerder en manager extern van de GKB. Daarnaast hebben wij raadsleden telefonisch geïnterviewd. Hieronder geven wij een beknopte overzicht van het landelijke en gemeentelijke beleid. Voor een meer technisch overzicht (inclusief beschikbare cijfers van de samenwerkingspartners) verwijzen wij u graag naar bijlage 2.

4.1 De wettelijke taak van de gemeente

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is op 1 juli 2012 in werking getreden. Gemeenten hebben bij deze wet veel meer vrijheid gekregen in het in te vullen schuldhulpverleningsbeleid. Het wetsvoorstel geeft aan dat:

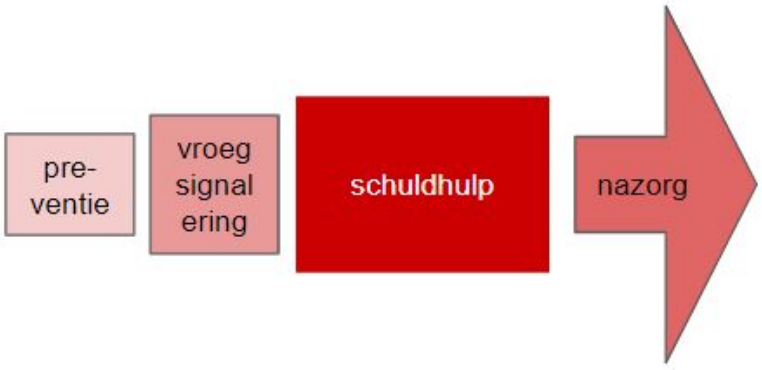
1. Gemeenten richting moeten geven aan beleidsplannen omtrent integrale schuldhulpverlening, waarbij preventie een belangrijk onderdeel is.
2. Deze plannen voor maximaal vier jaar opgesteld moeten worden.
3. De schuldhulpverlening voor iedereen toegankelijk moet zijn.
4. De maximale wacht- en doorlooptijden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

4.2 Het gemeentelijk beleid - Het Regenboogmodel

In de '*Uitvoeringsnota Integrale schulddienstverlening Borger-Odoorn 2013-2016*' is te lezen dat het hebben van (problematische) schulden 'meedoen' en volwaardige participatie in de weg staat. Waarbij wel wordt aangegeven dat de verantwoordelijkheid van het probleem bij het individu zelf ligt. Dit zien wij ook terug in het beleidsplan van het sociaal domein '*Vanzölf saomen! Vanzelfsprekend samen!*' en de '*Uitvoeringsnota Integrale schulddienstverlening Borger-Odoorn 2013-2016*'. Uit deze documenten komt naar voren dat de gemeente Borger-Odoorn werkt met een zogeheten 'regenboogmodel'. Hierin zijn twee vormen van ondersteuning te onderscheiden. Ten eerste is er een lichte vorm van ondersteuning in de vorm van het gezin, het sociale netwerk en algemene voorzieningen (waaronder het sociaal team) waar elke inwoner 'gratis' recht op heeft. Daarnaast is er een duurdere, zwaardere vorm van ondersteuning die vorm krijgen in de collectieve voorzieningen en individuele voorzieningen.

De kern van het beleid van de gemeente Borger-Odoorn is vroegsignalering, preventie en afschaling. Waarbij het financieel én emotioneel voordeliger is om te voorkomen dat een gezin of individu in de schuldhulpverlening terecht komt. De middelen die de gemeente hiervoor beschikbaar stelt zijn de schulddienstverlening en de schuldhulpverlening. In de gemeente Borger-Odoorn worden vier fasen onderscheiden (zie ook figuur 3), namelijk:

1. preventie (schulddienstverlening)
2. vroegsignalering (schulddienstverlening)
3. schuldhulpverlening
4. nazorg (schulddienstverlening)



Figuur 3. De beleidsreis

De schulddienstverlening valt binnen de algemene voorzieningen. De belangrijkste partijen hierbij zijn de sociale teams en Andes. Beide partijen zijn belangrijke ketenpartners in preventie, vroegsignalering en nazorg. Indien de schulddienstverlening een te 'lichte' maatregel is, kan een inwoner worden overgedragen aan de schuldhulpverlening. Deze wordt uitgevoerd door de GKB. Het doel van het beleid is dat een inwoner zo snel mogelijk zelfstandig verder kan. Figuur 3 geeft schematisch weer hoe het de beleidsreis verloopt en waar de gemeente de meeste impact heeft.

4.3 Fasen van de hulpverlening

Uit de beleidsdocumenten, blijkt dat de gemeente geen expliciete instrumenten benoemt. Er worden wel twee duidelijke vormen van hulpverlening omschreven met betrekking tot inwoners met financiële problemen. Dit zijn de schulddienstverlening en de schuldhulpverlening. Binnen deze twee vormen worden vier verschillende fasen onderscheiden

Preventie (schulddienstverlening)

Wanneer een inwoner om hulp vraagt, kijkt het sociaal team verder dan naar alleen de schuld. Zij willen eerst achterhalen wat achterliggende oorzaken en problemen zijn. Door middel van een 'keukentafelgesprek' wordt inzichtelijk gemaakt wat het probleem is en hoe groot het probleem is. Op basis hiervan wordt gekeken hoe de inwoner het beste kan worden geholpen (ondersteuning, doorgeleiding naar hulpverlening, 100% schuldenvrij of hanteerbare schulden). Indien er specialistische hulp nodig is, kan een inwoner worden doorverwezen naar MEE Drenthe of welzijnsorganisatie Andes.

"Wij hadden geen schulden. De laatste jaren waren we vrijwillig bij de GKB. In 2010 is mijn man gestopt met zijn bedrijf. Daar kwamen nog wel rekeningen binnen, maar die werden niet betaald. Daar kwam nog een huurachterstand bij. Toen ik een regeling wilde treffen met

Woonservice, gaven zij aan dat wij naar de GKB toe moesten. Zo zijn wij bij de GKB gekomen." - Mevrouw Smid

Daarnaast wordt aangegeven dat er inwoners zijn die altijd ondersteuning nodig hebben om te voorkomen dat er een complexere situatie ontstaat. Belangrijk hierbij is om inzichtelijk te krijgen op welke manier deze beslissing vorm krijgt. Dit kan namelijk per individueel geval verschillen, waardoor het noodzakelijk is om dit in gesprekken met het gebiedsteam en welzijnsgroep Andes verder uit te diepen.

Vroegsignalering (schulddienstverlening)

Er wordt niet expliciet gemaakt hoe de gemeente Borger-Odoorn vroegsignalering bewerkstelligt. Impliciet wordt gesteld dat de fysieke aanwezigheid van het sociaal team zal zorgen dat inwoners hulp zoeken. Andere instanties die de gemeente van informatie verstrekt met betrekking tot vroegsignalering zijn nutsbedrijven, woningcorporaties en scholen (met betrekking tot armoede). Met name woningcorporaties spelen hierin een rol met betrekking tot het melden van huurachterstanden.

Schuldhulpverlening

Vanuit de gemeente heeft het GKB de mandaat gekregen met betrekking tot de uitvoering van de schuldhulpverlening in de gemeente Borger-Odoorn. In een raamovereenkomst opgesteld in 2013 zijn hierin afspraken gemaakt, die sindsdien niet zijn veranderd.

Nazorg (schulddienstverlening)

Nadat een inwoner een schuldhulpverleningstraject bij de GKB heeft doorlopen, is er sprake van nazorg. Het sociaal team en vrijwilligers nemen deze taak op zich. In principe valt nazorg hierdoor onder preventie; het voorkomen dat een inwoner opnieuw in de schulden komt. Voor de inwoner is dit belangrijk, aangezien een inwoner niet hetzelfde traject binnen twee jaar mag doorlopen.

"Ik ben blij dat ik straks van de schuld af ben. Dat heb ik dan zelf gedaan. Er werd 600 euro op mijn rekening gestort en ik zei tegen Gea 'als ik straks zelf dat geld heb, dan koop ik een wasmachine'. Ik heb nooit een nieuwe wasmachine gehad, altijd tweedehands rommel."
- Mevrouw Bakker

Een vraag die hierbij gesteld kan worden is in hoeverre aan het eind van een schuldhulpverleningstraject er daadwerkelijk sprake is van een financieel zelfredzame inwoner. Dit maakt het belangrijk om, door middel van een gesprek, bij de inwoners die een traject hebben doorlopen na te gaan in hoeverre zij zelf behoefte hebben aan deze nazorg. En indien dit zo is, welke specifieke elementen hiervan belangrijk zijn om te voorkomen dat iemand opnieuw in de schulden komt.

"Interviewer: is er een einde aan de schulden?
Nou ik hoop volgend jaar. Ik moet het hebben van mijn eigen uitkering. Mijn man was in de 80 en ik ben 56. Ik krijg echter geen pensioen van mijn man." - Mevrouw De Jong

4.4 De gemeente en haar samenwerkingspartners

De rol van de gemeente

De gemeente is de opdrachtgever en de financier van het schuldhulpverleningsbeleid. Hierbij is er in de laatste drie jaren een grote wisseling geweest in medewerkers. De gemeente realiseert zich dat hij niet al te belerend moet overkomen in de integrale benadering van het probleem van de klant, die dat als controle kan ervaren. Zodra iemand naar de gemeente komt, moet diegene wel bereid zijn keuzes te maken die niet altijd leuk zijn.

"We zijn bij het sociaal team geweest en die hebben ons doorverwezen naar de GKB en Andes. We hebben geprobeerd deze schulden op te lossen. Samen met Henk van Andes hebben wij nu besloten dat we dit huis willen verkopen. Henk helpt ons met alle dingen."
- Henk en Jan

De rol van Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn

Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn is de uitvoerder en regisseur van het hulpverleningstraject van de inwoner. In totaal zijn er drie sociale teams, waarbij elk gebied zijn eigen zwaartepunten en problematiek heeft. Over het algemeen blijft de aanpak hetzelfde, maar de benadering richting de inwoners verschilt hierin wel. Via verschillende kanalen kunnen signalen bij het sociaal team binnen komen. Zo wordt er officieel bij twee maanden huurachterstand een signaal afgegeven, maar in de praktijk zijn deze lijntjes korter, waardoor signalen sneller bij het sociaal team terecht komen.

Vanuit het regenboogmodel proberen zij te voorkomen dat een inwoner een te zware vorm van hulp nodig heeft. In de praktijk betekent dit dat een sociaal werker/regisseur werkt volgens het principe van zelfredzaamheid. Allereerst wordt afgewogen wat de inwoner zelf kan doen. Indien er een lichte vorm van ondersteuning nodig is, wordt een inwoner doorgestuurd naar Andes. Is de problematiek te ernstig, dan wordt een inwoner direct doorverwezen naar de GKB. Het sociaal team bepaalt uiteindelijk, in samenspraak met de inwoner, welke route het meest geschikt is.

De rol van welzijnsorganisatie Andes

Welzijnsorganisatie Andes ondersteunt mensen met lichte financiële problemen. Er worden ongeveer 80-100 inwoners per jaar geholpen. Dit gaat vaak om meer dan één bezoek. Een van de budgetcoaches geeft hierbij aan dat de complexiteit van de hulpvragen toe lijkt te nemen. Indien een vraag complex is, wordt deze behandeld door een budgetcoach. Indien het om lichtere ondersteuning gaat, wordt een inwoner gekoppeld aan een budgetmaatje. Op dit moment zijn er ongeveer 20 vrijwilligers werkzaam als budgetmaatjes. Budgetmaatjes krijgen trainingen en beschikken over een map waarin informatie met betrekking tot verschillende beschikbare regelingen (bv. toeslagen) in de gemeente terug te vinden is. De budgetcoaches geven binnen twee weken een indicatie aan het sociaal team of de problematiek van een inwoner toch te complex is en deze doorgestuurd moet worden naar de GKB of dat een lichtere vorm van ondersteuning voldoende is.

“Ik heb via-via contact opgenomen met stichting Andes en aan hen de situatie uitgelegd. Toen hebben zij mij hartstikke snel geholpen. Daarnaast heeft het sociaal team mij ook goed geholpen. Trouwens, ik heb ook nog een hulp in de huishouding. Door mijn depressie, de grootte van het huis en de honden de katten, kan ik dat niet allemaal alleen. Als ik deze hulp niet had, dan zou ik, denk ik, weer in het verval schieten. Ik help wel altijd mee als de hulp er is, hoe ik mij ook voel. Ook als ik depressief ben.” - Mevrouw De Jong

De rol van de Gemeentelijke Kredietbank Drenthe

De aanvragen komen binnen vanuit het sociaal team. Dan heeft de inwoner eerst een gesprek met een consulent van de GKB; binnen vijf werkdagen na aanmelding. De consulent kijkt waar er problemen zijn op financiën. Hier kunnen twee trajecten uitkomen. Ten eerste, wanneer de financiële situatie stabiel is, wordt er budgetbeheer opgestart. Dit betekent dat, tegen betaling van de inwoner zelf, zijn of haar inkomen wordt beheerd door de GKB. Indien de financiën niet stabiel zijn, wordt er een schuldregeling (minnelijk traject) gestart. De GKB gaat daarvoor in gesprek met alle schuldeisers, om een regeling te treffen voor afbetaling op basis van wat de inwoner maximaal terug kan betalen per maand. Mocht dit ook geen uitkomst bieden, er hoeft slechts één schuldeiser niet in te stemmen met de minnelijke regeling, dan wordt er een Wsnp aangevraagd. Hier moet een rechter uitspraak in doen en op het moment dat een Wsnp toegewezen wordt, krijgt een inwoner een Wsnp bewindvoerder toegewezen door de rechter. Een inwoner heeft daarbij recht op de beslagvrije voet (dit is een minimum aan inkomen dat de beslagene ter beschikking staat voor zijn of haar levensonderhoud) en in drie jaar tijd worden de extra inkomsten naar rato terugbetaald aan de schuldeisers. Na deze drie jaar wordt een inwoner schuldenvrij verklaard.

“Wij wilden geld lenen om de schulden direct af te betalen en die lening vervolgens terug te betalen met het geld dat wij zouden krijgen door de verkoop van het huis. Wij hebben dit eerst met de GKB geprobeerd, maar die gaven aan dat dit niet kon. We hadden genoeg van de situatie en de schuld werd ook alleen maar groter. Henk van Andes heeft ons uiteindelijk veel beter geholpen.” - Henk en Jan

Afspraken tussen de samenwerkingspartners

Het doel van deze samenwerking is een gezamenlijk streven om de gevolgen van problematische schulden te verlichten en mensen duurzaam uit de schulden te helpen zodat financiële en sociale uitsluiting worden voorkomen. Daarnaast is het een gezamenlijk streven om de financiële en/of sociale zelfredzaamheid van degene die gebruik maken van integrale schulddienstverlening te versterken tot het maximaal haalbare niveau. De motivatie, gedrag en leerbaarheid van de inwoner zijn hierbij leidend.

Dit betekent dat Stichting Sociale Teams de schulddienstverlening aanbiedt voor diegenen die hier behoefte aan hebben. Daarnaast betekent dit dat de GKB gemakkelijk ‘terug’ kan verwijzen naar de lichtere vorm van hulpverlening; de schulddienstverlening. Binnen vier weken na de aanmelding bij het sociaal team moet er een intakegesprek plaatsvinden, dit is drie werkdagen indien er sprake is van bedreigende schulden. Het sociaal team brengt het schulddienstverleningstraject in kaart, waarop een inwoner zelf zijn of haar aanvraag bij de

GKB moet indienen. Tijdens dit proces blijft het sociaal team betrokken voor psychosociale hulpverlening, voor zover dit relevant is aan de schulddienstverlening.

Van de betrokken instanties krijgen wij verschillende, tegenstrijdige signalen te horen. Er lijkt een verschillende interpretatie bij de visie zoals gehanteerd door de gemeente. Hierbij is er, op beleidsniveau, weinig overleg tussen de GKB en de overige ketenpartners. Hierin kan het idee ontstaan dat de GKB de regisseursrol van het sociaal team ziet als een extra controle en extra tijdverlies, terwijl het sociaal team zich als concurrent van de GKB op kan stellen. Door meer mensen een lichte ondersteuning aan te bieden, houden zij deze mensen 'in eigen beheer'. Op uitvoeringsniveau, wordt aangegeven dat de samenwerking wel goed verloopt. De medewerkers kennen elkaar en weten elkaar snel te vinden.

De verschillende partijen geven aan dat de samenwerking met de gemeente het afgelopen jaar weer goed is. Er wordt snel overleg gepleegd en de beleidsmedewerker is betrokken bij de problematiek. Verder heeft de gemeente geen harde prestatieafspraken gemaakt met de Stichting Sociale Teams. Daarnaast levert de GKB elke maand een rapportage op met daarin de geleverde diensten. Daarbij vindt ook inhoudelijk overleg over de cijfers en ontwikkelingen plaats (zie bijlage 2). Eerder deed de GKB dit ook uitvoerig per klant, dit is door de gemeente opgezegd. Dit was voor de gemeente te duur.

Informatievoorziening aan de raad

Uit de gesprekken met de raad komt naar voren dat het onderwerp belangrijk gevonden wordt, maar er is weinig kennis over het huidige schuldhulpverleningsbeleid in de eigen gemeente. Uit de raadsstukken komt naar voren dat er ook vrij weinig aandacht aan het onderwerp wordt besteed. Hierbij valt op dat het college de raad niet informeert, maar dat de raad zelf ook geen vragen over het onderwerp heeft gesteld.

Via bijpraatsessies met het sociaal team wordt de raad op de hoogte gehouden, dit wordt niet door elk raadslid optimaal gebruikt. Sommigen geven aan dat dit helpt om een goed zicht te geven op het thema schuldhulpverlening, terwijl anderen niet op de hoogte zijn van deze sessie. Zij willen op de hoogte gehouden worden van de huidige stand van zaken en welke mogelijkheden er zijn om effectievere schuldhulpverlening aan te bieden. Daarnaast is de raad benieuwd naar de oorzaken waardoor inwoners in de schuldenproblematiek komen. Om zo beter beleid te formuleren om de problemen van schulden op te lossen.

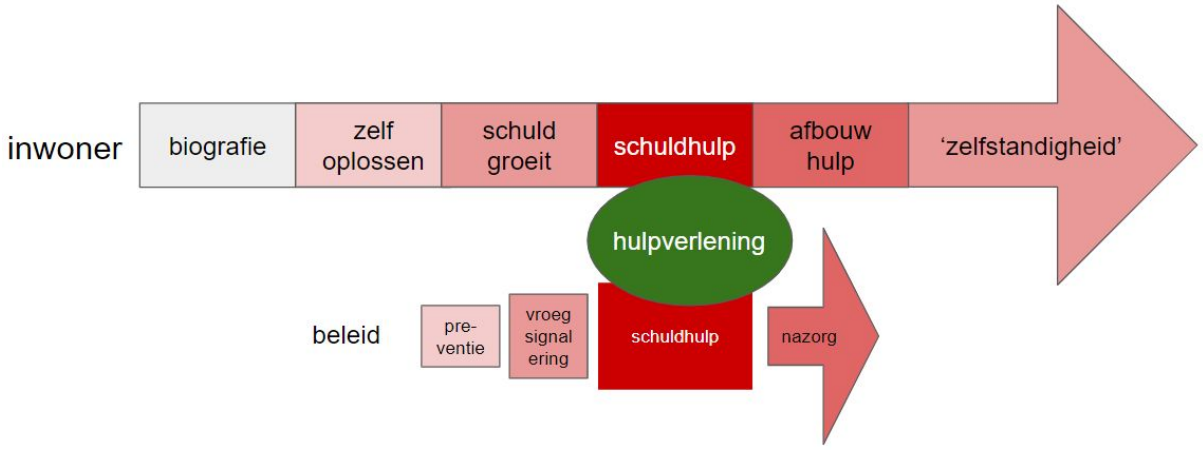
Er is niet bij iedereen evenveel zicht is op het huidige beleid. Daarbij is er behoefte aan meer inhoudelijke bijpraatsessies. Er is meer behoefte om te weten hoe de gemeente en de bewoners er op dit moment voor staan en welke mogelijkheden er zijn.

4.5 Beeld van de hulpverleners

Uit de gesprekken die wij met de hulpverleners hebben gevoerd, komen enkele duidelijke punten naar voren:

1. Er is weinig visie vanuit de gemeente met betrekking tot hoe de samenwerkingspartners het beste hulp kunnen bieden in het voorkomen en oplossen van de schuldenproblematiek bij de inwoners.

2. Er is weinig samenwerking tussen de ketenpartners (op beleidsniveau).
3. De nazorg ontbreekt.
4. Inwoners zijn maar tot een bepaalde hoogte zelfredzaam.



Figuur 4. De rol van de hulpverleners in de reis van de inwoner

In figuur 4 geven wij een weergave van de rol die de hulpverlening heeft binnen de gemeente Borger-Odoorn. Aan de ene kant werkt de hulpverlening altijd binnen de regels van het beleid. Aan de andere kant moet er maatwerk worden geboden aan de inwoners die een hulpvraag hebben. Daarbij heeft de hulpverlening vaak zicht op hoe de systeemwereld in elkaar zit, maar heeft zij ook veel kennis over de leefwereld. Hieronder diepen wij bovenstaande vier punten verder uit die uit de gesprekken met hulpverleners naar voren zijn gekomen..

Gebrek aan visie

Vanuit verschillende ketenpartners krijgen wij te horen dat er een soort status quo wordt gehanteerd waarbij elke organisatie haar eigen invulling geeft aan de werkzaamheden die bij het schuldhulpverleningsbeleid van de gemeente hoort. Hierbij wordt wel erkend dat als er wel sprake is van ernstige problematiek, men elkaar wel weet te vinden. De verantwoordelijkheid voor het gebrek aan communicatie tussen de partijen wordt daarbij gelegd bij de gemeente, die als opdrachtgever duidelijker zou moeten communiceren. Daarnaast wordt aangegeven dat het schuldhulpverleningsbeleid is verouderd en dat het ontbreken van de visie ook doorspeelt in de begroting; veel incidenteel beschikbaar, maar dit kan ook weer wegvallen.

Daarnaast geven medewerkers aan dat in hun aanpak van problematiek geen rekening wordt gehouden met laaggeletterdheid, waarbij zij ook het belang van een goede samenwerking tussen de verschillende partijen aangeven. Bijvoorbeeld, een ketenpartner die na overdracht een brief stuurt, waarna een situatie opnieuw verergert doordat een inwoner laaggeletterd is. Ook wordt aangegeven dat er weinig ruimte en kennis is om statushouders goede hulp te bieden. De taalbarrière zorgt hierbij voor de hulpverleners dat zijn een intensievere hulpverlening moeten bieden dan gewenst.

Samenwerking tussen de ketenpartners

Voortkomend uit het gebrek aan visie is er weinig samenwerking tussen de verschillende ketenpartners op beleidsniveau. Alle drie de partijen geven aan dat zij met de gemeente een goede samenwerking hebben (met name het afgelopen jaar), maar dat er tussen de GKB aan de ene kant en de sociale teams en Andes aan de andere kant nagenoeg geen contact is.

In tegenstelling tot het beleidsniveau, geven medewerkers op uitvoeringsniveau aan dat er sprake is van korte lijntjes. Een medewerker van het GKB zit daarbij af en toe ook op locatie bij de sociale teams en geeft daarbij aan dat met name de informele contacten veel informatie opleveren. Ook het hechte contact tussen de budgetcoaches van Andes en de medewerkers van het sociaal team wordt erkend. Dit komt ook doordat medewerkers van beide partijen elkaar vaak al langere tijd kennen (voordat sociale teams werd afgesplitst van Andes). Medewerkers van zowel Andes als sociaal team geven daarbij aan dat zij het liefste zo dicht mogelijk bij elkaar zitten (fysiek als wel in overleg).

Nazorg

In de praktijk vindt er wel nazorg plaats, maar een specifieke invulling hiervan ontbreekt op papier. Er wordt wel aangegeven dat Andes ondersteuning blijft bieden indien hiernaar gevraagd wordt, maar de verantwoordelijkheid voor het krijgen van nazorg blijft bij de inwoner liggen. Veel van de hulpvragers die wij gesproken hebben, zeggen meer nazorg nodig te hebben. Ook hulpverleners geven aan dit beeld te herkennen.

Beeld van de hulpvragers

Er is een dunne lijn tussen armoedebeleid (o.a. budgetbeheer) en schuldhulpverlening. Hierbij geven hulpverleners aan dat inwoners niet snel een vraag zullen stellen, ongeacht hoe laagdrempelig de hulp wordt aangeboden. Hulpverleners stellen daarbij dat vertrouwen een sleutelrol speelt in het traject. Daarnaast zijn hulpverleners zich bewust van de verschillen tussen mensen op ‘het veen’ en ‘het zand’. Dit uit zich voornamelijk in een andere benadering van de hulpverleners naar de inwoners toe.

4.6 Beeld van de hulpvragers

Uit de gesprekken met hulpvragers komen een aantal opvallende zaken naar voren:

1. Inwoners zien niet altijd onderscheid tussen budgetcoach en budgetmaatjes die bij Andes werkzaam zijn, het sociaal team en de gemeente.
2. Er is een erkenning van wederkerigheid en sprake van eigen verantwoordelijkheid.
3. Persoonlijk vertrouwen is belangrijk.
4. Eigen netwerk is niet altijd een uitkomst.
5. Men is positief over de hulpverlening, als men eenmaal wordt geholpen.

Geen onderscheid in hulpverlening

Voor inwoners van Borger-Odoorn gaat het in veel gevallen om de persoonlijke relatie die men heeft met een hulpverlener. Daarbij wordt er in veel gevallen verwezen naar of de

gemeente of het sociaal team. Een onderscheid tussen de verschillende organisaties is voor veel inwoners moeilijk te maken. De GKB wordt daarbij wel als aparte instantie genoemd.

Wederkerigheid en verantwoordelijkheid

Veel van de inwoners die wij hebben gesproken vinden het logisch dat men iets terug moet doen voor de hulpverlening.

"Slecht hebben wij het niet. Ik kan gewoon mijn boodschappen doen. Gekke dingen kunnen wij niet doen, maar dat hoeft ook niet. Dit is gewoon een periode die je door moet en af en toe is dat wel lastig. Tuurlijk wil je ook weleens iets wat een ander heeft en dat kan nu gewoon niet. Ik vind niet dat wij te klagen hebben. Ik heb elke dag eten op mijn bord, ik kan de kinderen een ijsje geven met warm weer en mijn man heeft gewoon zijn auto, die hij nodig heeft voor werk, kunnen houden, dat is ook in veel gevallen niet mogelijk. Het is voor ons goed geregeld. Ik heb niets te klagen over de GKB, absoluut niet." - Mevrouw Tuinier

"Ik kan heel goed rondkomen hoor. Eerst kreeg ik 50 euro per week, maar de medewerker van de GKB heeft dit verhoogd naar 80 euro per week. Zij zei dat 50 euro veel te weinig was voor een moeder met vier kinderen. Maar ik, en mijn kinderen, kunnen gelukkig wel goed omgaan met geld. Daarnaast zijn mijn kinderen ook blij met heel weinig. Dat is wel in hun voordeel geweest." - Mevrouw Visser

Daarnaast komt uit de gesprekken met hulpvragers naar voren dat zij zich verantwoordelijk voelen voor hun eigen situatie, zoals ook uit onderstaande citaten blijkt:

"Natuurlijk zit ik er bovenop. Ik controleer altijd netjes of de rekening betaald zijn, alles wat hier nog aan post binnenkomt, stuur ik direct door, maar dat gevoel dat het allemaal echt goed gaat, dat krijg je pas na enkele maanden. Dan heb je pas echt het gevoel van 'Oké, dit gaat goed'". - Mevrouw Tuinier

Persoonlijk vertrouwen

Daarnaast wordt het belang van een goede persoonlijke band onderschreven door verschillende hulpvragers. Uit onze gesprekken blijkt dat dit gevoel sterker is voor inwoners die wantrouwend staan tegenover professionele instanties (waaronder ook de gemeente). Het kan dus zijn dat een organisatie, bijvoorbeeld de Kredietbank, in zijn geheel met wantrouwen wordt aangezien, terwijl een medewerker van dezelfde organisatie expliciet benoemd wordt als vertrouwenspersoon.

"En dan kom je in een gesprek met een medewerker van de GKB en dat geeft toch wel een goed gevoel. Als het eerst maar een keer loopt, want ze kunnen wel zeggen dat het voor jou helpt, maar ja, overtuig mij maar. Dat was mijn gevoel toen." - Meneer Jansen

"Ik vertrouw weinig mensen. Ik ben bang dat ik door anderen weer in de problemen kom. De enigen die ik volledig vertrouw zijn de mevrouw van de Kredietbank en de mevrouw van de Trans." - Mevrouw Bakker

Eigen netwerk

In het regenboogmodel wordt er allereerst een beroep gedaan op het eigen netwerk van een inwoner of huishouden. In de gemeente Borger-Odoorn zien wij hierin verschillende signalen. Zo zijn er inwoners die van professionele instellingen verwachten dat zij niet als eerste aan de hulpvrager vragen om eerst in zijn of haar eigen netwerk te kijken of iemand daar hulp kan bieden.

"De hulpverlening vroeg ook aan mij of ik geen hulp kon krijgen van familieleden. Ik gaf aan dat ik daar geen contact meer mee heb. Ook al had ik daar nog wel contact mee, dan wil ik helemaal niet dat ik daar een beroep op moet doen. Dat kan toch niet de opzet zijn van hulpverlening?" - Meneer Jansen

Aan de andere kant zijn er ook hulpvragers die het bijna als vanzelfsprekend ervaren dat er hulp en ondersteuning is vanuit de buurt, familie en vrienden.

"Financieel scheelt het natuurlijk wel, maar het is vooral gezelliger om met zijn vieren te eten. Anders eten zij met zijn tweeën en wij met zijn tweeën." - Mevrouw Visser

"Alles wat overbleef kregen de mensen die problemen hadden. Dan kwam er gewoon een juf naar mij toe met een tas met fruit voor mij. Ik schaam mij daar niet voor. Ik bedoel, ik ben een van de weinigen die van de juf op het schoolplein een tas met fruit krijgt, maar ik vind dat niet erg. Daarnaast pakken andere ouders dat ook weer op en die helpen je dan ook weer. Misschien heb ik gewoon geluk dat ik in zo'n buurt en omgeving woon."
- Mevrouw Hoop

Echter, of een inwoner bereid is deze hulp te aanvaarden, is persoonlijk. Sommige inwoners zijn überhaupt meer betrokken bij hun buurt, familie of vrienden dan anderen.

Positief over hulpverlening

Over het algemeen zijn de hulpvragers die wij hebben gesproken tevreden over de aangeboden hulpverlening. Zoals uit voorgaande citaten blijkt zijn het verkrijgen van rust en stabilisatie van hun financiële situatie hierin belangrijk doelen van de hulpvrager zelf. Daarnaast geven hulpvragers aan dat de hulpverlening goed benaderbaar is en op een persoonlijke manier contact onderhoudt.

"Ik vond het wel moeilijk dat ik eigenlijk niet wist hoeveel ik nou op mijn rekening had staan. Dat heb ik aangegeven bij de medewerker van de GKB en die heeft daar toen gewoon een potje voor gemaakt en mij een overzicht gestuurd. Dat loopt nu ook gewoon allemaal goed en, achteraf, ben ik er ook wel heel blij mee. Het heeft een poos geduurd voordat je de situatie kan accepteren en dat het voor je gevoel ook goed is. Ja, dat laatste heeft nog wel een tijdje geduurd." - Meneer Jansen

4.7 Samenvatting

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is op 1 juli 2012 in werking getreden. Gemeenten hebben bij deze wet veel meer vrijheid gekregen in het in te vullen schuldhulpverleningsbeleid. Het wetsvoorstel geeft aan 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.

De gemeente Borger-Odoorn werkt vanuit het zogeheten 'regenboogmodel'. Hierin worden twee vormen van ondersteuning onderscheiden. Ten eerste is er een lichte vorm van ondersteuning in de vorm van het gezin, het sociale netwerk en algemene voorzieningen (waaronder het sociaal team) waar elke inwoner 'gratis' recht op heeft. Daarnaast is er een duurdere, zwaardere vorm van ondersteuning die vorm krijgen in de collectieve voorzieningen en individuele voorzieningen. De uitvoeringsnota schuldhulpverlening die de gemeente heeft opgesteld gaat over de periode 2013-2016 en is nog steeds in gebruik.

De kern van het beleid van de gemeente Borger-Odoorn is vroegsignalering, preventie en afschaling. Waarbij het financieel én emotioneel voordeliger is om te voorkomen dat een gezin of individu in de schuldhulpverlening terecht komt. Hierbij worden vier fasen onderscheiden:

1. Preventie (schulddienstverlening): Wanneer een inwoner om hulp vraagt, kijkt het sociaal team verder dan naar alleen de schuld. Zij willen eerst achterhalen wat achterliggende oorzaken en problemen zijn. Door middel van een 'keukentafelgesprek' wordt inzichtelijk gemaakt wat het probleem is en hoe groot het probleem is.
2. Vroegsignalering (schulddienstverlening): Er wordt niet expliciet gemaakt hoe de gemeente Borger-Odoorn vroegsignalering bewerkstelligt. Impliciet wordt gesteld dat de fysieke aanwezigheid van het sociaal team zal zorgen dat inwoners hulp zoeken.
3. Schuldhulpverlening: Vanuit de gemeente heeft het GKB de mandaat gekregen met betrekking tot de uitvoering van de schuldhulpverlening in de gemeente Borger-Odoorn.
4. Nazorg (schulddienstverlening): Nadat een inwoner een schuldhulpverleningstraject bij de GKB heeft doorlopen, is er sprake van nazorg. Het sociaal team en vrijwilligers nemen deze taak op zich. In principe valt nazorg hierdoor onder preventie; het voorkomen dat een inwoner opnieuw in de schulden komt. In de praktijk vindt er wel nazorg plaats, maar een specifieke invulling hiervan ontbreekt op papier. Veel van de hulpvragers die wij gesproken hebben, zeggen meer nazorg nodig te hebben. Ook hulpverleners geven aan dit beeld te herkennen.

De gemeente is de opdrachtgever en de financier van het schuldhulpverleningsbeleid. Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn is de uitvoerder en regisseur van het hulpverleningstraject van de inwoner. Vanuit het regenboogmodel proberen zij te voorkomen

dat een inwoner een te zware vorm van hulp nodig heeft. Welzijnsorganisatie Andes ondersteunt mensen met lichte financiële problemen. Bij de GKB komen de aanvragen komen binnen vanuit het sociaal team. Dan heeft de inwoner eerst een gesprek met een consulent van de GKB; binnen vijf werkdagen na aanmelding. De consulent kijkt waar er problemen zijn op financiën. De totale wachttijd tussen een eerste aanmelding bij het sociaal team en de verschillende stappen die een inwoner doorloopt, zijn hierbij niet inzichtelijk.

Het doel van deze samenwerking is een gezamenlijk streven om de gevolgen van problematische schulden te verlichten en mensen duurzaam uit de schulden te helpen zodat financiële en sociale uitsluiting worden voorkomen. Daarnaast is het een gezamenlijk streven om de financiële en/of sociale zelfredzaamheid van degene die gebruik maken van integrale schulddienstverlening te versterken tot het maximaal haalbare niveau. De motivatie, gedrag en leerbaarheid van de inwoner zijn hierbij leidend. Uit onze gesprekken blijkt dat inwoners maar tot een bepaalde hoogte zelfredzaam zijn.

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd komt naar voren dat er weinig visie is vanuit de gemeente met betrekking tot hoe de samenwerkingspartners het beste hulp kunnen bieden in het voorkomen en oplossen van de schuldenproblematiek bij de inwoners. Vanuit verschillende ketenpartners krijgen wij te horen dat er een soort status quo wordt gehanteerd waarbij elke organisatie haar eigen invulling geeft aan de werkzaamheden die bij het schuldhulpverleningsbeleid van de gemeente hoort. Op uitvoeringsniveau is er wel sprake van korte lijntjes.

Wanneer het gaat om de effectiviteit van beleid, dan zien wij de volgende punten over de uitvoering van het beleid terugkomen in de gesprekken die wij hebben gevoerd:

1. Inwoners niet altijd het onderscheid tussen budgetcoach en budgetmaatjes die bij Andes werkzaam zijn, het sociaal team en de gemeente.
2. Voor inwoners van Borger-Odoorn gaat het in veel gevallen om de persoonlijke relatie die men heeft met een hulpverlener (persoonlijk vertrouwen). Dit gevoel is sterker voor inwoners die wantrouwend staan tegenover professionele instanties (waaronder ook de gemeente).
3. Er is een erkenning van wederkerigheid en sprake van eigen verantwoordelijkheid bij de inwoners..
4. Eigen netwerk van de inwoner biedt niet altijd een uitkomst.
5. Men is positief over de hulpverlening, als men eenmaal wordt geholpen.

Uit de raadsstukken komt naar voren dat er ook vrij weinig aandacht aan het onderwerp wordt besteed. Hierbij valt op dat het college de raad niet informeert, maar dat de raad zelf ook geen vragen over het onderwerp heeft gesteld.

5. De “zelfredzame” inwoner

5.1 Zelfredzaamheid

“Ik heb alles op orde. Ik heb altijd alles al in mappen gehad, netjes met tabbladen ertussen, en toch heb ik budgetbeheer aangevraagd. In principe was het niet nodig, maar het was voor mij wel gemakkelijk. Bij de GKB kreeg ik 80 euro in de week en kon ik gewoon sparen. Ik hield gewoon geld over.” - Mevrouw Wikkel

Voor inwoners begint zelfstandigheid en zelfredzaamheid op het moment dat zij rust vinden in hun eigen situatie en weer vooruit kunnen kijken. Financiële zelfredzaamheid kan daarbij ook worden geïnterpreteerd als een goede balans tussen inkomsten en uitgaven, ondanks dat dit via bewindvoering of budgetbeheer gaat. Zoals ook uit onderstaande citaten blijkt.

“Ik heb wel genoeg vertrouwen in mijzelf om na afloop van het traject mijn geldzaken weer te regelen. Maar je wilt toch ook wel graag een stukje zekerheid, hè. Stel dat dat traject een jaar door kan lopen, dan zou ik dat jaar ook zeker nemen bij de GKB. Om ook maar dat stukje vertrouwen te hebben dat het ook echt allemaal goed gaat. Wij zijn nu een jaar uit de Wsnp en weten dat daar niets raars meer achterweg komt, want dat gebeurt vaak genoeg nog wel. Dat stukje zekerheid wil je graag hebben.” - Mevrouw Tuinier

“Als ik straks, over een jaar, de Wsnp uit ben. Dan zou ik wel mogen stoppen met budgetbeheer. Nu mag dat nog niet door de Wsnp.
Interviewer: Zou je ook zo snel mogelijk stoppen met budgetbeheer?
Nee, juist omdat ik veel problemen kreeg door mijn financiën en nu alles op de rails heb. Ik wil eerst kijken hoe ik het zelf het beste aan kan pakken. Als zij mij daarbij nog steeds hulp kunnen bieden, dan hou ik dat liever nog even. Ik heb het nu zo voor elkaar dat als ik extra geld nodig heb, ik even naar mijn contactpersoon mail en dan krijg ik extra geld. Kijk, dat is gewoon ideaal. Ik kan niet zeggen dat ik het slecht heb.” - Mevrouw Hoop

Voor veel hulpvragers, en in lijn met bovenstaande citaten, zijn er zorgen over een complete zelfstandigheid over iemand zijn of haar financiën. Daarbij geven sommigen aan dat zij tevreden zijn met budgetbeheer en hier ook niet per se uit hoeven. Een deel van de mensen geeft aan dat er niet alleen financiële steun nodig is, maar ook ‘maatschappelijk werk’. Omdat dat via andere afdelingen gaat sluit dat vaak niet goed aan of geeft gevoel van verlies van controle bij de mensen. Deze signalen worden ook door hulpverleners erkend.

5.2 Duurzaam zelfredzaam

De afronding of uitstroom uit traject is niet altijd het einde van het probleem. Uit alle gesprekken, met de mensen, met de gemeente, met GKB en Andes blijkt dat er ruwweg drie groepen bestaan:

1. De zelfredzame burger. Dit zijn de mensen die het best gebaat zijn bij het schuldhulpverleningsbeleid. Zij zijn vaak door externe omstandigheden in de problemen gekomen, maar hebben wel een goed inkomen. Door gebruik te maken

van de aangeboden wegen die de gemeente biedt, komen deze mensen uit de schulden en is er een kleine kans op recidive.
2. Kwetsbare burger. Dit zijn mensen met een laag inkomen. Zij worden schuldenvrij, maar hun financiële situatie voor en na blijft gelijk. Dit betekent dat zij in principe in staat zijn om zelfredzaam te zijn, maar door externe of persoonlijke omstandigheden (bijvoorbeeld ziekte, echtscheiding, ontslag, etc.), toch weer in de problemen kunnen raken.
3. Altijd een vorm van ondersteuning. Dit zijn mensen waarbij hulpverlening vaak start op het moment dat zij worden gesignaleerd. Op dat moment zal er altijd een bepaalde mate van ondersteuning moeten zijn. Dit zijn mensen die vaak met multiproblematiek te maken hebben en gebaat zijn bij bijvoorbeeld budgetbeheer of bewindvoering. Vaak gaat het hier om mensen met licht verstandelijke beperking, laaggeletterdheid en andere beperkingen. Voor hen is duurzame schuldenvrije toekomst vaak niet te realiseren.

De mate van duurzame zelfredzaamheid is hierbij verschillend bij welke groep de inwoner behoort. Deze groepen zijn niet alleen gevormd door individuele keuzes van inwoners, maar ook door de externe omstandigheden waarin een individu zich bevindt en de mogelijkheden die iemand daarin heeft.

5.3 Samenvatting

Voor inwoners begint zelfstandigheid en zelfredzaamheid op het moment dat zij rust vinden in hun eigen situatie en weer vooruit kunnen kijken. Financiële zelfredzaamheid kan daarbij ook worden geïnterpreteerd als een goede balans tussen inkomsten en uitgaven, ondanks dat dit via bewindvoering of budgetbeheer gaat. Een deel van de mensen geeft aan dat er niet alleen financiële steun nodig is, maar ook ‘maatschappelijk werk’. Omdat dat via andere afdelingen gaat sluit dat vaak niet goed aan of geeft gevoel van verlies van controle bij de mensen. Deze signalen worden ook door hulpverleners erkend. Wij onderscheiden hierbij drie groepen die voorkomen: (1) de zelfredzame burger, (2) de kwetsbare burger en (3) altijd een vorm van ondersteuning. Afhankelijk van waar een burger toe behoort, kan er sprake zijn van duurzame zelfredzaamheid zoals vastgesteld in het beleid.

De bevindingen die wij in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 beschrijven zijn uitgewerkt in conclusies en aanbevelingen in de Bestuurlijk nota (deel 1) van het rapport.

Bijlage 1. Lijst met gesproken professionals

Naam	Functie	Organisatie
Henk Timmer	Budgetcoach	Andes
Marja Paas	Budgetmaatje	Andes
Franciska Roose	Manager extern	GKB
Gea Glas	Inkomensbeheerder	GKB
Margareth van ‘t Bosch	Beleidsmedewerker	Gemeente
Nynke Houwing	Wethouder	Gemeente
Ankie Huijing	Raadslid	Gemeente
Martin Hoogerkamp	Raadslid	Gemeente
Pieter de Groot	Raadslid	Gemeente
Janny Hofsteenge	Raadslid	Gemeente
Meike Möhlmann	Sociaal werker/Regisseur	Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn
Roos Jelier	Teamcoördinator	Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn

Bijlage 2. Schuldhulpverleningsbeleid in Nederland en beleid in Borger-Odoorn

Gemeentelijke taken schuldhulpverlening

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is op 1 juli 2012 in werking getreden. Gemeenten hebben bij deze wet veel meer vrijheid gekregen in het in te vullen schuldhulpverleningsbeleid. Het wetsvoorstel geeft aan dat:

1. Gemeenten richting moeten geven aan beleidsplannen omtrent integrale schuldhulpverlening, waarbij preventie een belangrijk onderdeel is.
2. Deze plannen voor maximaal vier jaar opgesteld moeten worden.
3. De schuldhulpverlening voor iedereen toegankelijk moet zijn.
4. 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. In 2016 publiceerde de Nationale Ombudsman het rapport *'Burgerperspectief op schuldhulpverlening: Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening',* hierin werd gesteld dat de nadruk op vroegsignalering en preventie steeds belangrijker werd door een afname van de beschikbare budgetten - terwijl de baten van schuldhulpverlening ruim twee keer zo hoog zijn als de kosten (Van Geuns, Jungmann, Kruis, Calkoen, & Anderson, 2011). Door vroeg in te grijpen wordt voorkomen dat problemen complexer worden, waardoor er een grotere last op de schuldhulpverleners komt te liggen (Tuzgöl-Broekhoven, Van de Berg, Govers, & Hanse, 2016). Daarnaast kunnen gemeenten te veel uitgaan van de zelfredzaamheid van de inwoners. Zo wordt gesteld dat het gebrek aan deze zelfredzaamheid in sommige gevallen juist de reden is dat een inwoner in eerste instantie schulden krijgt (Tuzgöl-Broekhoven et al., 2016). Enkele kritische punten die in het rapport benoemd werden:

1. Er was te weinig oog was voor de vraag van de inwoner.
2. De doorlooptijden waren te lang.
3. Inwoners kregen te weinig informatie.
4. Er was te weinig persoonlijke aandacht.
5. Er was geen regelmatig contact.

In het rapport *'Een open deur?'* (Tuzgöl-Broekhoven, Atalikyayi, Ten Berge, Van den Berg, & Hanse, 2018) werd gesteld dat gemeenten nog niet altijd laagdrempelige en brede toegang tot schuldhulp bieden. In het vervolgonderzoek *'Een open deur? Het vervolg'* (Tuzgöl-Broekhoven, Ten Berge, Van den Berg, & Hanse, 2018) werden veel verbeteringen geconstateerd, maar er werden ook specifiek verbeterpunten genoemd, waaronder:

1. Nog steeds vallen (te veel) mensen voortijdig uit in het toegangsproces.
2. Voor zelfstandigen is de schuldhulpverlening nog onvoldoende toegankelijk.
3. Burgers ontvangen nog niet altijd een gemotiveerde beschikking op een aanvraag.

Ook de motivatie en het gedrag van de schuldenaar zelf speelt hierbij een rol. De situatie van deze huishoudens is vaak complex. Zo is in het rapport *'Onoplosbare schuldsituaties'* (Jungmann, Lems, Vogelpoel, Van Beek, & Wesdorp, 2014) te lezen dat juridische

belemmeringen (bv. een lopende scheiding, betwiste vordering, eerder gebruik van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) of een ex--partner die van de radar is verdwenen) een grote impact hebben op de mogelijke te verkrijgen hulp.

Verschil in uitvoering schuldhulpverlening

In een onderzoek naar de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening in 2017 (Inspectie SZW, 2017) constateerde de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) dat bijna alle gemeenten (93%) een individuele afweging maken of een aanvraag wordt afgewezen of toegekend. Voornamelijk zelfstandigen, mensen met fraudeschulden en mensen die al eerder gebruik hebben gemaakt van een vorm van schuldhulpverlening worden geweigerd. Ten slotte kwam in het onderzoek naar voren dat gemiddeld 20% van de mensen met problematische schulden geen hulp krijgt, doordat de gemeente ervoor kiest om eerst problemen op andere leefgebieden op te lossen (bijv. verslaving; Inspectie SZW, 2017).

Gemeenten krijgen veel ruimte om een invulling te geven aan de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Dit gebeurt op verschillende manieren met de overeenkomst dat er schuldregelingen met kwijtschelding aangeboden moeten worden. In het onderzoek *'Knellende schuldenwetgeving'* (Jungmann, Madern, Van Geuns, & Moerman, 2018) wordt beschreven dat er grote verschillen zijn in hoe verschillende gemeenten omgaan met verschillende fasen in het proces:

1. De aanmeldprocedure (bv. open inloop, voorlichting, administratie eerst op orde).
2. De uitvoerende organisaties (kredietbank, gemeente, wijkteam, commerciële partij)
3. Afweging of iemand in aanmerking komt voor een regeling
4. de eisen om in aanmerking te komen voor een schuldregeling.

Daarnaast zien we dat gemeenten niet alle contacten registreert van mensen die hulp zoeken en dat hierbij ook verschillende definities worden gebruikt (Tuzgöl-Broekhoven et al., 2018). Dit maakt het moeilijk om aan betrouwbare cijfers te komen ter vergelijking.

Naast een verschil in de invulling van de schuldhulpverlening. Hebben gemeenten ook veel vrijheid bij het bepalen van beleid omtrent preventie en vroegsignalering. Bij preventie wordt er gekeken naar risicogroepen die mogelijk in de problemen komen, terwijl vroegsignalering verwijst naar inwoners waarvan er al signalen zijn dat er problemen zijn. In de *'Leidraad Vroegsignalering Schulden'* (Kuiper & Fleuren, 2018) worden enkele directe baten van vroegsignalering uiteengezet, namelijk:

1. hogere instroom voor maatschappelijke dienstverleners
2. voorkomen extra schuldhulp
3. besparing uitkeringskosten participatiewet en ww
4. besparing kosten re-integratie
5. besparing kosten ontruimingen
6. voorkomen kosten maatschappelijke kosten
7. voorkomen huurderving
8. voorkomen afsluiting nutsbedrijven.

Terwijl ook baten op de lange termijn worden onderkend, namelijk:

1. lagere criminaliteit

2. voorkomen ziekmelding
3. versterking eigenwaarde
4. verbetering kansen op werk
5. stabilisering van situatie en vroegtijdige oplossing schuldsituatie, voorkomen generatie-effect
6. vermindering stress
7. meer psychische/praktisch belastbaarheid van huishouden, waardoor meer maatschappelijke en sociale participatie.

Hieruit blijkt dat de meeste baten op de korte termijn voor andere belanghebbenden zijn dan de inwoner, terwijl de lange termijn baten voornamelijk om de inwoner zelf gaan. Veel schuldenaren hebben moeite met lange termijn planning, waardoor dit voor de motivatie van een schuldenaar een negatief effect zou kunnen hebben.

Speciale aandacht doelgroepen
Daarnaast worden er een aantal doelgroepen onderscheiden in de verschillende rapporten en in de Wgs. Zo wordt er extra aandacht gevraagd voor (1) laaggeletterden, (2) zzp'ers en (3) gezinnen met kinderen.

Laaggeletterden: In een onderzoek naar mensen met financiële problemen, bleek laaggeletterdheid een groot probleem te zijn. Zo had de helft (50,3%) van de deelnemers aan het onderzoek een indicatie van laaggeletterdheid. In de Nederlandse populatie is dit 18% (Keizer, 2018). De NVVK geeft een aantal adviezen met betrekking tot laaggeletterdheid en schuldhulpverlening (NVVK, 2017). Zo stellen zij dat:

1. Er toegankelijke kennis moet zijn waarmee schuldhulpverleners in een vroeg stadium laaggeletterdheid kunnen signaleren, bespreekbaar kunnen maken en, waar nodig, inzet op kunnen plegen.
2. Bewustzijn bevorderen bij beleidsbepalers over laaggeletterdheid.
3. Het opstellen van een overzichtskaart van taalaanbieders.
4. Het organiseren van kennisbijeenkomsten
5. Het inbedden van toetsen in de bestaande screeningsinstrumenten.

Zzp'ers: Ondernemers met schuldproblemen staan aanzienlijk meer in het rood, met een gemiddelde schuldenlast van 105.000 euro (Jaarverslag NVVK, 2018). Ook worden zij vaker doorverwezen naar het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) loket van de gemeente of een andere instantie die speciaal is ingericht voor schuldhulpverlening van ondernemers.

Gezinnen met kinderen: Gezinnen met kinderen wachten vaak langer met het zoeken van hulp dan andere huishoudens (Schonewille & Meijers, 2019). Hierdoor vormt dit ook op andere gebieden binnen het sociaal domein (bv. jeugdzorg) een risicogroep.

Vrijwilligers: Uit de kamerbrief *'Brede Schuldenaanpak (2019)*' van het Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt het belang van vrijwilligersorganisaties en vrijwilligers aangegeven. De staatssecretaris benoemd daarbij dat vrijwilligers belangrijk zijn bij het bereiken en ondersteunen van mensen met problematische schulden en dat de

organisaties vaak een goed netwerk hebben, waarbij zij gemakkelijker hulp kunnen bieden (Van Ark, 2019).

Beleid gemeente Borger-Odoorn

In de '*Uitvoeringsnota Integrale schulddienstverlening Borger-Odoorn 2013-2016*' is te lezen dat het hebben van (problematische) schulden 'meedoen' en volwaardige participatie in de weg staat. Waarbij wel wordt aangegeven dat de verantwoordelijkheid van het probleem bij het individu zelf ligt. Dit zien wij ook terug in het beleidsplan van het sociaal domein '*Vanzölf saomen! Vanzelfsprekend samen!*' en de '*Uitvoeringsnota Integrale schulddienstverlening Borger-Odoorn 2013-2016*'. Uit deze documenten komt naar voren dat de gemeente Borger-Odoorn werkt met een zogeheten 'regenboogmodel'. Hierin zijn twee vormen van ondersteuning te onderscheiden. Ten eerste is er een lichte vorm van ondersteuning in de vorm van het gezin, het sociale netwerk en algemene voorzieningen (waaronder het sociaal team) waar elke inwoner 'gratis' recht op heeft. Daarnaast is er een zwaardere vorm van ondersteuning die vorm krijgen in de collectieve voorzieningen en individuele voorzieningen.

Wanneer het gaat om financiële problemen, zijn twee begrippen belangrijk: schulddienstverlening en schuldhulpverlening. Deze begrippen zullen in de sectie "Fasen van de schuldhulpverlening" nader worden toegelicht. De schulddienstverlening valt hierbij in de categorie 'lichtere ondersteuning' en de schuldhulpverlening in de categorie 'zwaardere ondersteuning'. Vanuit de gemeente zijn er twee belangrijke doelen te onderscheiden. Het eerste doel is dat zo min mogelijk mensen gebruik hoeven te maken van de zwaardere ondersteuning; mede omdat het financieel voordeliger is als minder mensen gebruik maken van de schuldhulpverlening, maar ook omdat de gemeente stelt dat een lichtere vorm van hulp minder ingrijpend is voor het gezin. Het tweede doel is om mensen die in de schuldhulpverlening zitten, af te laten schalen naar de lichtere vorm van ondersteuning.

Uit tabel B1 blijkt dat er vanaf 2017 een dalende lijn te zien is met betrekking tot aangeboden diensten.

Tabel B1. Overzicht nieuwe aanmeldingen en (beperkte) intakes GKB 2015 t/m 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Totaal kosten in euro's	267.508,80	306.152,90	332.069,00	279.037,30	256.176,30
Totaal aantal diensten	4289	4406	4361	3899	3574

Bron: Jaarverslagen GKB 2015 t/m 2019

De kern van het beleid van de gemeente Borger-Odoorn is vroegsignalering, preventie (zowel vooraf als voorkomen recidive) en afschaling ('schulddienstverlening als het kan, schuldhulpverlening alleen als het moet'). Waarbij het financieel en emotioneel voordeliger is om te voorkomen dat een gezin of individu in de schuldhulpverlening terecht komt. De middelen die de gemeente hiervoor beschikbaar stelt zijn de schulddienstverlening en de schuldhulpverlening. Dit gebeurt in een samenwerking met het sociaal team, welzijnsgroep Andes en de GKB Drenthe. Indien een inwoner in het schuldhulpverleningstraject komt, is het doel dat deze inwoner zo snel mogelijk zelfstandig verder kan.

Uit de beleidsdocumenten blijkt dat de gemeente Borger-Odoorn met name inzet op preventie en vroegsignalering. Dit is in lijn met veel andere gemeenten in Nederland. Hierbij zijn contracten met Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn en welzijnsgroep Andes afgesloten die deze werkzaamheden voor de gemeente uitvoert. Daarnaast is er landelijke een afname van inwoners die in Wsnp zitten, terwijl het beschermingsbewind toeneemt (zie figuur 1; NVVK, 2018). Beschermingsbewind is hierbij een regeling die door een rechter wordt uitgesproken voor individuen die niet in staat zijn hun eigen financiële situatie te beheren. Het schuldsaneringstraject zou een individu zelfredzaam moeten maken, maar de toename van het beschermingsbewind lijkt een indicatie te geven van een behoefte aan een meer structurele vorm van hulp. In de beleidsdocumenten van de gemeente Borger-Odoorn komt beschermingsbewind niet duidelijk naar voren als instrument. Ten slotte, gemeenten werken vaak samen met woningcorporaties en nutsbedrijven om vroegsignalering in kaart te brengen. Dit komt niet uit de beleidsdocumenten van de gemeente Borger-Odoorn naar voren.



Figuur B1. Aantal individuen in Wsnp versus beschermindsbewind. Bron: NVVK, 2018

De uiteindelijke verwachting van de gemeente is dat een inwoner financieel zelfredzaam is na gebruik te hebben gemaakt van schulddienstverlening of schuldhulpverlening. Indien het een inwoner niet lukt om financieel zelfredzaam te worden, zou de inwoner gebruik moeten maken van zijn of haar eigen sociale netwerk of vrijwilligers.

Doelgroep

Uit het jaarverslag 2018 van de NVVK blijkt dat met name alleenstaande mannen tussen de 26 en 45 jaar, vaak zonder werk, lager opgeleid en laaggeletterd zich aanmelden voor een schuldhulpverleningstraject. De gemiddelde schuld hierbij is 43.300 euro bij gemiddeld 14 schuldeisers, waarvan de overheid een van de belangrijkste schuldeisers is (Jaarverslag NVVK, 2018). Wanneer wij naar de cijfers over 2018 van Divosa kijken, dan valt op dat de gemiddelde schuld 38.097 euro is (Kuiper, Van Nuland, Smit, Pons, & Kirchner, 2019). Dit is lager dan de gemiddelde schuld die de NVVK heeft geregistreerd. Daarnaast blijkt uit de

cijfers van Divosa dat in 22% van de gevallen een minnelijke schuldregeling wordt getroffen (75% schuldenvrij na dit traject), in 7% een saneringskrediet (93% schuldenvrij na dit traject) en in 4% een Wsnp (92% schuldenvrij na dit traject; Kuiper et al., 2019).

Over het algemeen gaat de schuldhulpverlening over een kwetsbare groep, waarbij verschillende oorzaken ertoe hebben geleid dat iemand een beroep doet op de gemeente. In een kwetsbare groep kan niet vanzelfsprekend uit worden gegaan van een 'hecht' gezin of een groot sociaal netwerk. In het beleidsplan '*Vanzölf saomen! Vanzelfsprekend samen!*' wordt aangegeven dat nog niet alle inwoners zonder sociaal netwerk in beeld zijn (zorgmijders, kwetsbare inwoners, eenzaamheid). Het is aan de sociale teams om deze mensen beter in beeld te krijgen.

Uit de beleidsdocumenten worden twee doelgroepen specifiek benoemd, namelijk laaggeletterden en zzp'ers. Daarnaast wordt vanuit de Wgs specifiek gevraagd om extra aandacht voor gezinnen met (jonge) kinderen. Uiteindelijk is schulddienstverlening voor iedere inwoner beschikbaar door middel van het sociaal team. In tabel B2 hebben wij een aantal gegevens naast elkaar gezet die Borger-Odoorn in een bredere context plaatsen.

Tabel B2. Vergelijking indicatoren doelgroep en sociaal netwerk met Nederland.

	Borger-Odoorn	Niet stedelijk (gemiddelde)	Nederland (gemiddelde)
Zzp'ers (2018)	26,8%		11,4%
Zelfstandige ondernemers met grote schuld (2018)	2,5%		1,6%
Risico onderwijsachterstand (2017)[1]	12,0%		15,0%
Kinderen in uitkeringsgezin (2018)	5,0%		7,0%
Sociale samenhang (2018)	6,2	5,2	
Mantelzorg (2016)	13,9%	16,2%	14,2%
Kinderen in armoede (2018)	5,0%	4,0%	7,0%
Laaggeletterdheid (2013)[2]	13-16%		12,0%

[1]Score is berekend op basis van (1) opleidingsniveau ouders, (2) herkomst, (3) verblijfsduur moeder in Nederland, (4) wel of niet schuldsanering en (5) gemiddelde opleidingsniveau ouders op school.
[2]In vergelijking met Drentse gemeenten is dit niveau lager dan Hoogeveen, gelijk aan Coevorden en Emmen en hoger dan de overige acht gemeenten.
Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Het aantal zzp'ers in de gemeente Borger-Odoorn is hoger dan het landelijke gemiddelde. Daarnaast zien wij dat de gemeente Borger-Odoorn op een aantal aspecten met betrekking tot armoede beter scoort dan het Nederlandse gemiddelde. Terwijl de sociale samenhang een hoger cijfer krijgt dan in overige niet stedelijke gebieden, is het aantal mantelzorgers wel

lager. Ten slotte, laaggeletterdheid komt bovengemiddeld voor in de gemeente Borger-Odoorn.

Uit het rapport '*Armoede en schulden in Nederland*' van Divosa blijkt dat 1 op de 5 huishoudens te maken heeft met risicovolle schulden. Daarnaast zijn er 1,2 miljoen huishoudens met schulden die geen formele schuldhulpverlening krijgen. Verder heeft 80% van de zzp'ers in Nederland geen arbeidsongeschiktheidsverzekering en bouwt 25% geen pensioen op. Wij verwachten niet dat dit anders is bij het bovengemiddeld aantal zzp'ers in de gemeente Borger-Odoorn.

Fasen van de hulpverlening

Uit de beleidsdocumenten, blijkt dat de gemeente geen expliciete instrumenten benoemt. Er worden wel twee duidelijke vormen van hulpverlening omschreven met betrekking tot inwoners met financiële problemen. Dit zijn de schulddienstverlening en de schuldhulpverlening. Binnen deze twee vormen worden vier verschillende fasen onderscheiden, namelijk:

1. preventie (schulddienstverlening)
2. vroegsignalering (schulddienstverlening)
3. schuldhulpverlening
4. nazorg (schulddienstverlening)

De schulddienstverlening valt binnen de algemene voorzieningen. De belangrijkste partijen hierbij zijn de Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn en welzijnsorganisatie Andes. Beide partijen zijn belangrijke ketenpartners in preventie, vroegsignalering en nazorg. Indien de schulddienstverlening een te 'lichte' maatregel is, kan een inwoner worden overgedragen aan de schuldhulpverlening. Deze wordt uitgevoerd door de GKB. Daarnaast kan een inwoner zelf een schuldhulpverleningstraject aanvragen bij de GKB. In sectie "Ketenpartners en instrumenten" zal verder uitgewerkt welk instrumentarium deze drie partijen gebruiken om een invulling te geven aan de schulddienstverlening en de schuldhulpverlening.

Uit eerder onderzoek van het CAB zelf, alsmede het rapport *'Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden.'* (Tiemeijer, 2016), blijkt dat inwoners alleen geholpen willen worden indien zij zelf aangeven hulp nodig te hebben. Dit gaat in tegen de beleidstheorie van de gemeente Borger-Odoorn die expliciet stelt dat hoe vroeger de hulp in het traject zit, hoe minder complex het probleem van het huishouden zal worden.

Preventie (schulddienstverlening)

Wanneer een inwoner om hulp vraagt, kijkt het sociaal team verder dan naar alleen de schuld. Zij willen eerst achterhalen wat achterliggende oorzaken en problemen zijn. Door middel van een 'keukentafelgesprek' wordt inzichtelijk gemaakt wat het probleem is en hoe groot het probleem is. Op basis hiervan wordt gekeken hoe de inwoner het beste kan worden geholpen (ondersteuning, doorgeleiding naar hulpverlening, 100% schuldenvrij of hanteerbare schulden). Indien er specialistische hulp nodig is, kan een inwoner worden doorverwezen naar MEE Drenthe of welzijnsorganisatie Andes.

Daarnaast wordt aangegeven dat er inwoners zijn die altijd ondersteuning nodig hebben om te voorkomen dat er een complexere situatie ontstaat.

Vroegsignalering (schulddienstverlening)
Er wordt niet expliciet gemaakt hoe de gemeente Borger-Odoorn vroegsignalering bewerkstelligt. Impliciet wordt gesteld dat de fysieke aanwezigheid van het gebiedsteam zal zorgen dat inwoners hulp zoeken. Andere instanties die informatie kunnen voorzien met betrekking tot vroegsignalering zijn nutsbedrijven, woningcorporaties en scholen (met betrekking tot armoede).

Schuldhulpverlening
Vanuit de gemeente heeft het GKB een mandaat gekregen met betrekking tot de schuldhulpverlening. In een raamovereenkomst opgesteld in 2013 zijn hierin afspraken gemaakt, die sindsdien niet zijn veranderd. Indien gewenst kan de GKB samenwerking zoeken met andere partijen. Hierbij wordt niet gespecificeerd welke partijen dat zijn. De GKB behandelt de aanvraag integrale schulddienstverlening binnen 8 weken. Verder voert de GKB de volgende taken uit:

1. aanmelding
2. beperkte intake
3. schuld oplossen
4. verzoekschriften en verklaring Wsnp
5. budgetbeheer (Totaal en Plus)
6. budgetbeheer in beeld
7. beschermingsbewind, bewindvoering meerderjarige natuurlijke personen

Nazorg (schulddienstverlening)
Nadat een inwoner een schuldhulpverleningstraject bij de GKB heeft doorlopen, is er sprake van nazorg. Het sociaal team en vrijwilligers nemen deze taak op zich. In principe valt nazorg hierdoor onder preventie; het voorkomen dat een inwoner opnieuw in de schulden komt. Voor de inwoner is dit belangrijk, aangezien een inwoner niet hetzelfde traject binnen twee jaar mag doorlopen.

Ketenpartners en instrumenten

De gemeente verwacht van het sociaal team en overige samenwerkingspartners in het sociaal domein dat zij de volgende visie delen:

‘Kwalitatief goede zorg maakt mogelijk dat burgers zo optimaal mogelijk meedoen, waarbij de geboden zorg laagdrempelig en positief wordt ervaren. Door de preventieve aanpak en integrale samenwerking gaat de zorgvraag over de gehele linie dalen, dan wei minder zware zorg wordt ingezet.’

Welzijnsgroep Andes
Andes wil door middel van een preventief, integraal schulddienstverleningsaanbod een constructieve bijdrage leveren aan de noodzakelijke ondersteuning bij het voorkomen en bestrijden van schulden. Klanten worden geholpen om het maximaal haalbare aan (financiële) zelfredzaamheid te bereiken, zodat dit geen belemmering vormt voor participatie in de samenleving. Hierbij wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de klant.

Als iemand niet in staat is om verantwoordelijkheid te nemen zal naar alternatieve ondersteuning worden gezocht. Als extra ondersteuning nodig is zal eerst gekeken worden binnen de bestaande steunstructuur en het vrijwillig kader. Dit wordt gedaan door middel van:

1. integrale aanpak door maatwerk
2. kijk op de vraag achter de vraag
3. snelle aanpak en doorgeleiding
4. gebruik van de eigen kracht
5. preventie
6. een heldere diagnose en transparant proces
7. extra aandacht voor gezinnen met minderjarige kinderen
8. extra aandacht voor zzp'ers
9. extra aandacht voor laaggeletterden.

Er worden 5 categorieën prestatie-indicatoren onderscheiden door Andes:

1. financieel
2. klantstromen
3. intern proces
4. prestaties/kwaliteit
5. maatschappelijke effecten.

Deze kunnen allemaal opgehaald worden uit de managementrapportages.

In tabel B3 geven wij een overzicht van de activiteiten, zoals te vinden in de jaarverslagen van Andes.

Tabel B3. Overzicht behandelde hulpvragen welzijnsorganisatie Andes

	2017	2018	2019
Budgetcoaches	45	68	57
Budgetmaatjes		65	119
Inloopspreekuren webwinkel	153	63	25
Budgetmaatje belastingaangifte	17	66	36
Gesprekken gezinnen uit budgetbeheer GKB	5	-	-
Formulierenbrigade	53	-	-
Totaal aantal hulpvragen	273	262	237
Extra producten	Workshops	Bewegen werkt	Je geld en je leven
		Workshop woonservice	Yoga voor minima

Bron: Jaarverslagen Andes 2017 t/m 2019. Noot: Geen financiële gegevens vermeld.

Uit tabel B3 wordt niet duidelijk in hoeverre inwoners financieel zelfredzaam zijn gemaakt en hoeveel inwoners uiteindelijk niet geholpen konden worden door medewerkers van Andes. Daarnaast wordt niet duidelijk hoe intensief de verschillende trajecten zijn.

Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn
De Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn bestaat uit drie teams. Inwoners van de gemeente Borger-Odoorn kunnen bij het sociaal team terecht met vragen over verschillende leefgebieden (bv. opvoeding, financiële vragen, wonen of bewegen).

De gemeente heeft met Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn maatschappelijke en financiële doelen opgesteld. Onder de maatschappelijke doelen vallen:

1. Versterken van de eigen regie van de burger.
2. Het vergroten van de zelfredzaamheid van de burger.
3. Het versterken van het sociale netwerk van de burger.
4. Signaleerfunctie ten behoeve van het versterken van de buurt-of dorpskracht.
5. Signaleren van de onderliggende hulpvraag.

De financiële doelen zijn als volgt:

1. Minder zware zorg en ondersteuning.
2. Minder hulpverleners.
3. Meer eigen kracht en informele ondersteuning.
4. Minder mensen met een bijstandsuitkering.
5. Meer preventie.

Daarnaast omvat het contract een laatste doel, namelijk dat de dienstverlening voortvloeiend uit deze overeenkomst wordt geleverd aan de doelgroep. Daarbij wordt gespecificeerd dat de rol die het sociaal team speelt in de Wet gemeenschappelijke schuldhulp preventief is en niet wettelijk.

Het instrumentarium van het sociaal team bestaat daarbij uit:

1. vroegsignalering
2. keukentafelgesprekken
3. verslaglegging/opstellen plan van aanpak
4. informatie- en adviesfunctie
5. ontmoeting en participatie
6. activering
7. toeleiding naar betaald (beschut) werk
8. indiceren
9. regisseursrol
10. cliëntondersteuning
11. adviseren van de gemeente

Dit maakt het sociaal team een belangrijke ketenpartner in de signalering van financiële problematiek die kan ontstaan, terwijl inwoners tegelijkertijd op een laagdrempelige manier een vraag kunnen stellen. In het jaarverslag van de Stichting Sociale Teams van 2018 wordt het ontwikkelen van een dashboard genoemd. In het jaarverslag van 2019 niet meer.

Daarnaast wordt schuldhulpverlening niet expliciet in de jaarverslagen genoemd en valt dit onder de integrale aanpak.

GKB Drenthe
Op 1 april 2013 is de raamovereenkomst tussen de GKB Drenthe en gemeente Borger-Odoorn afgesloten. Deze gold tot en met 31 december 2015 en is daarna elk jaar stilzwijgend verlengd.

De GKB heeft vanuit de gemeente het mandaat gekregen om een besluit te mogen nemen met betrekking tot een aanvraag voor schuldhulpverlening. Daarbij moet de GKB:

1. Zorgen voor het beschikbaar zijn van materiële schulddienstverlening
2. Zich inzetten voor de aanvragers van integrale schulddienstverlening vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid om te komen tot duurzame oplossingen. Indien gewenst zoekt de GKB daarbij samenwerking met andere partijen.
3. De gemeente Borger-Odoorn maakt gedurende de gehele looptijd van deze raamovereenkomst in ieder geval gebruik van de jaarlijks afgesproken basisdiensten van de GKB, zoals beschreven in het basisdienstenboek:
    a. Het aantal door de GKB geleverde diensten, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar type en prijs.
    b. Het behandelen van een aanvraag binnen 8 weken.
    c. Het mandaat over het nemen van een besluit over een aanvraag.
    d. Het vaststellen van een prognose naar type in te zetten diensten en begroting van de kosten. De financiering is vastgelegd in de jaarlijks af te sluiten uitvoeringsovereenkomst.

Terugkoppeling richting de gemeente vindt plaats door middel van een kwartaaloverleg tussen de GKB en de gemeente. Eén van de taken hierbij is controle van de voortgang en kwaliteitsbewaking. De GKB informeert hierbij de gemeente per kwartaal over de werkelijk geleverde diensten in het voorafgaande kwartaal. Verder stuurt de GKB jaarlijks, voor 1 juli van het opvolgende jaar, een kwantitatief en kwalitatief jaarverslag aan de gemeente op.

Het maximale budget dat de gemeente voor het jaar 2019 aan de GKB verleent bedraagt €.245.000,- exclusief BTW. Van dit bedrag wordt 50%, €.122.500,- aangemerkt als garantiebudget. Ongeacht de werkelijk geleverde producten/diensten wordt het garantiebudget aan de GKB uitbetaald.

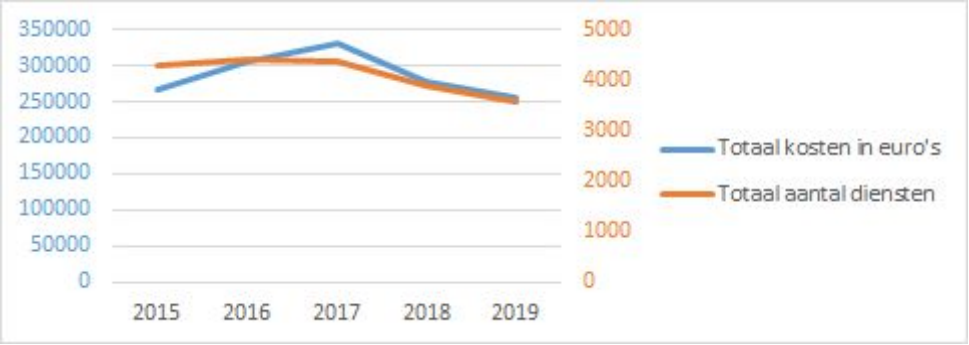
In het '*Jaarverslag 2016*' geeft het GKB aan dat meer mensen de weg naar de schuldhulpverlening weten te vinden via de sociale teams. Uit het '*Jaarverslag 2017*' blijkt dat de kosten voor de schuldhulpverlening hoger zijn uitgevallen, doordat de GKB meer intakes heeft gehad dan verwacht. Op basis daarvan is geëvalueerd hoe de gemeente beter kan sturen op intakes.

Tabel B4. Overzicht aantal aangeboden diensten GKB 2015 t/m 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Aanmelding	84	88	77	40	50
Beperkte intake	88	102	76	40	51
Budgetbeheer (Totaal en Plus; aanvraag, beheer en uitstroom)	1831	1884	1879	1554	1236
Schulden oplossen (fase a, toeslagen en fase b)	150	157	124	80	71
Verzoekschriften en verklaring Wsnp)	27	35	44	11	14
Beschermingsbewind (aanvraag, aanvangswerkzaamheden, aanvullende vergoedingen, incidentele vergoedingen)	0	11	11	17	9
Overige diensten (inloopspreekuur, deelname benchmark en onderzoek)	94	113	133	139	124

Bron: Jaarverslagen GKB 2015 t/m 2019

Uit tabel B4 blijkt dat het aantal mensen in budgetbeheer afneemt na 2017. Dit komt doordat Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn sinds 2017 ook doorverwijst naar Andes. Deze afname van diensten is te zien in vrijwel alle aangeboden diensten van de GKB. Uit onderstaande figuur B2 blijkt dit ook.



Figuur B2. Overzicht totaal aangeboden diensten en kosten GKB 2015 t/m 2019. Bron: Jaarverslagen GKB 2015 t/m 2019

Samenwerking GKB Drenthe en Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn

Het doel van deze samenwerking is een gezamenlijk streven om de gevolgen van problematische schulden te verlichten en mensen duurzaam uit de schulden te helpen zodat financiële en sociale uitsluiting worden voorkomen. Daarnaast is het een gezamenlijk streven om de financiële en/of sociale zelfredzaamheid van degene die gebruik maken van integrale schulddienstverlening te versterken tot het maximaal haalbare niveau. De motivatie, gedrag en leerbaarheid van de inwoner zijn hierbij leidend.

In de praktijk betekent dit dat de Stichting Sociale Teams de schulddienstverlening aanbiedt voor diegenen die hier behoefte aan hebben. Dit betekent ook dat de GKB gemakkelijk ‘terug’ kan verwijzen naar de lichtere vorm van hulpverlening; de schulddienstverlening. Binnen vier weken na de aanmelding bij het sociaal team moet er een intakegesprek

plaatsvinden, dit is drie werkdagen indien er sprake is van bedreigende schulden. Het sociaal team brengt het schulddienstverleningstraject in kaart, waarop een inwoner zelf zijn of haar aanvraag bij de GKB moet indienen. Tijdens dit proces blijft het sociaal team betrokken voor psychosociale hulpverlening, voor zover dit relevant is aan de schulddienstverlening.

Bijlage 3. Literatuur

Gemeente Borger-Odoorn (2014). Eindevaluatie Pilot sociaal team Nieuw-Buinen maart t/m december 2014.

Gemeente Borger-Odoorn (2014). Uitvoeringsnota Integrale schulddienstverlening 2013-2016

Gemeente Borger-Odoorn (2016). *Vanzölf saomen! Vanzelfsprekend samen!* Gemeente Borger-Odoorn: Exloo.

In 't Veld, R., Westerbeek, J., & Winters, R. (2016). *Een onbemind probleem: Voorstudie maatschappelijke kosten-batenanalyse schuldenproblematiek.* Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Inspectie SZW (2017). *Toegankelijkheid schuldhulpverlening 2017.* Den Haag: Inspectie SZW.

Jaarverslag Borger-Odoorn (2016).

Jaarverslag Borger-Odoorn (2017).

Jaarverslag NVVK (2018). https://jaarverslag.nvvk.eu/2018/index.html, 22-4-2020.

Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Van Beek, G., & Wesdorp, P. (2014). *Onoplosbare schulden.* Utrecht: NVVK.

Jungmann, N., Madern, T., Van Geuns, R., & Moerman, A. (2018). *Knellende schuldenwetgeving.* Den Haag: Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Keizer, M. (2018). Lezen ≠ Begrijpen Onderzoek naar leesvaardigheid onder mensen met financiële problemen. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Kuiper, J. & Fleuren, M. (2018). *Leidraad: Vroegsignalering schulden.*Utrecht: NVVK.

Kuiper, W., van Nuland, K., Smit, M., Ponts, A., & Kirchner, L. (2019). *De wegen naar een schuldenvrije toekomst.* Utrecht: Divosa.

NVVK (2017). Naar een volwaardige aanpak van laaggeletterdheid Adviezen voor het inbedden van taalvaardigheid bij trajecten in de schuldhulpverlening.

Schonewille, G. & Crijnen, C. (2018). *Financiële problemen 2018: Geldzaken in de praktijk 2018-2019 deel 1.* Utrecht: Nibud.

Schonewille, G. & Weijers, M. (2019). Veel schuldenaren weten schuldhulp slecht te vinden. ESB, 104, 4476, 362-364.

Tiemeijer, W. (2016). *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden.* Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.

Tuzgöl-Broekhoven, A.J.H., Van den Berg, W.C.P., Govers, E.J.E., & Hanse, D.J. (2016). *Burgerperspectief op schuldhulpverlening: Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening.* Den Haag: De Nationale Ombudsman.

Tuzgöl-Broekhoven, A.J.H., Atalikyayi, R., Ten Berge, E., Van den Berg, W.C.P., & Hanse, D.J. (2018). *Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening.* Den Haag: De Nationale Ombudsman.

Tuzgöl-Broekhoven, A.J.H., Ten Berge, E, Van den Berg, W.C.P., & Hanse, D.J. (2018). *Een open deur? Het vervolg: Onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening onder 251 Nederlandse gemeenten.* Den Haag: De Nationale Ombudsman.

Van Ark, T. (2019). Kamerbrief voortgang Brede Schuldenaanpak. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/27/kamerbrief-voortgang-brede-schuldenaanpak, 22-4-2020.

Van Geuns, R., Jungmann, N., Kruis, G., Calkoen, P., & Anderson, M. (2011). *Schuldhulpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening.* Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Overige documenten:
- Mandaatverlening GKB Drenthe, 26 juni 2012
- Raamovereenkomst gemeente met GKB, 28 maart 2013
- Brief samenwerkingsovereenkomst SSTBO-GKB, 20 augustus 2015
- Brief stilzwijgend verlengen contract GKB, 23 oktober 2019
- Overeenkomst activiteiten uitvoering taken Sociaal Domein Gemeente Borger-Odoorn
- Uitvoeringsovereenkomst tussen de Gemeente Borger Odoorn en de Gemeentelijke Kredietbank over de uitvoering van de integrale schuldhulpverlening 2019 in de gemeente Borger Odoorn
- Programma Betrokken Borger-Odoorn.



CAB *fundeert* beleid