



Schuldhulpverlening in Ooststellingwerf

*Onderzoek naar de uitvoering van het beleid
in de afgelopen vijf jaar*

maart 2021

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	2
Bestuurlijke reactie	4
Nawoord	6
1 - Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel en vraagstelling	7
1.3 Afbakening van het onderzoek	8
1.4 Onderzoeksverantwoording	8
1.5 Leeswijzer	8
2 - Beschrijving en analyse van landelijk en gemeentelijk beleid	9
2.1 Landelijke regels	9
2.2 Gemeentelijk beleid	10
2.3 Afspraken met partners van de gemeente	12
2.4 Informatievoorziening aan de gemeenteraad	12
2.5 Bevindingen uit dit hoofdstuk en toetsing aan de normen	13
3 - Beschrijving en analyse uitvoering schuldhulpverlening, aantallen en financiën	14
3.1 Uitvoering van de schuldhulpverlening	14
3.2 Financiële resultaten en kengetallen schuldhulpverlening sinds 2015	15
3.3 Resultaten in de ogen van de gemeentelijke organisatie en college	18
3.4 Bevindingen uit dit hoofdstuk en toetsing aan de normen	21
4 - Ervaringen van ketenpartners in de schuldhulpverlening	22
4.1 Organisaties waarmee de gemeente samenwerkt om mensen uit de schulden te krijgen en houden	22
4.1.1 Hoe gaat de samenwerking met de gemeente	22
4.1.2 Resultaten en ervaringen m.b.t. de gezamenlijke inspanning	23
4.1.3 Overige opmerkingen over schuldhulpverlening van de ketenpartners	24
4.2 Uitbesteding schuldhulpverlening aan professionele organisaties	24
4.2.1 Schuldhulpverlening voor inwoners	24
4.2.2 Schuldhulpverlening voor ondernemers	24
4.5 Bevindingen uit dit hoofdstuk en toetsing aan de normen	25
5 - Ervaringen van de doelgroep in schuldhulpverlening	26
5.1 Informatie over ervaringen van de doelgroep die de gemeente heeft verzameld	26
5.2 Informatie over ervaringen van de doelgroep die de rekenkamercommissie heeft verzameld	27
5.2.1 Kenmerken gesproken gebruikers	27
5.2.2 Bekendheid, beschikbaarheid en bereikbaarheid van de schuldhulpverlening	27
5.2.3 Toegang tot schuldhulpverlening	28
5.2.4 Ervaringen met schuldhulpverlening door de gemeente	29
5.5 Bevindingen uit dit hoofdstuk en toetsing aan de normen	31
Bijlage 1 - Bronnen	32

Voorwoord

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

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

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

Tiny Ruiter, voorzitter rekenkamercommissie

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal:

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

Op basis van de documentenstudie, de gevoerde gesprekken, de beantwoording van de deelvragen en de toetsing aan het normenkader komen wij tot de volgende conclusies:

Het beleid van de gemeente voldoet aan de wet en is toe aan een update

Elke vier jaar moet de raad het schuldhulpbeleid goedkeuren waarin de gewenste resultaten en de maatregelen om dat te bereiken staan. Hierbij moet het beleid specifiek iets over gezinnen met minderjarige kinderen zeggen. Het huidige beleid dateert uit 2013 en is eenmaal door de raad verlengd. Nu in 2021 de wet is aangepast, werkt de gemeente aan nieuw beleid. Dat biedt een kans op actualisatie en ook om meetbare doelen op te nemen. Dat ontbreekt nu.

De uitvoering van schuldhulpverlening is laagdrempelig en flexibel maar de communicatie kan wel beter

Burgers en ondernemers kunnen zich bij de gemeente maar ook direct bij de professionele organisaties melden voor hulp. Deze lage drempel leidt soms tot dubbele intake en wel eens tot misverstanden en vertraging tussen de gemeente en deze organisaties. De gemeente overlegt regelmatig met deze ketenpartners en dat ervaart iedereen als doorgaans goed. De inzet van vrijwilligers bij Humanitas en Scala om mensen te helpen wordt zeer gewaardeerd. Cliënten vinden de toegang tot schuldhulp echter vaak lastig te begrijpen vanwege alle eisen, traag door alle processtappen en de communicatie is tijdens het langdurige proces in de onderzochte gevallen voor hen onduidelijk. Het proces geeft de cliënten daardoor behoorlijk wat onzekerheid. Ook ervaren cliënten wantrouwen vanuit de instanties naar hen in het uitvoerige proces doordat alles wat fout gaat aan hen wordt verweten. Uiteindelijk geeft de schuldhulpverlening hen wel de rust waar ze naar zochten.

De schuldhulpverlening toont een groeiend bereik onder de inwoners van Ooststellingwerf

Nadat de gemeente een folder met alle regelingen in de gemeente uitgaf steeg de vraag naar schuldhulpverlening. Tussen 2016 en 2019 steeg het aantal bereikte inwoners van 60 naar meer dan 200. Dit levert natuurlijk extra druk op het gebiedsteam en kosten bij doorverwijzing naar betaalde ketenpartners zoals de Kredietbank. De gemeente lukte het wel om de verwijzingen naar de relatief dure Kredietbank om te buigen naar de organisaties met vrijwilligers zoals Scala en Humanitas waarmee de kosten dalen. De resultaten van de Kredietbank zijn een succes. Er zijn geen cijfers beschikbaar van de vrijwilligersorganisaties. Dit is in de ogen van de rekenkamercommissie een punt van mogelijke verbetering, zeker wanneer ook meetbare doelen zijn opgesteld. De kosten van bewindvoering zijn verreweg de grootste kostenpost: meer dan twee derde van alle kosten. Daarbij stijgen deze kosten in de onderzoeksperiode met meer dan 25%. Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden of een deel van de mensen in betaalde bewindvoering door vrijwilligers geholpen zouden kunnen worden.

Samengevat voldoet het beleid in Ooststellingwerf aan de wet maar is het wel hoog tijd voor de geplande herziening. De uitvoering van de schuldhulpverlening is laagdrempelig en dat is ook zichtbaar in het toenemende aantal inwoners dat de gemeente bereikt. Hierdoor stijgen werkdruk en kosten. De inzet van de plezierig ervaren vrijwilligers kan de kosten drukken terwijl de dienstverlening op peil blijft. Cliënten vinden het proces van hulpverlening soms onduidelijk en belastend. Een verder gestroomlijnde samenwerking tussen gemeente en ketenpartners kan de ervaring voor cliënten daarin verbeteren.

Aanbevelingen

De opzet van de schuldhulpverlening is in de ogen van rekenkamercommissie redelijk effectief en efficiënt maar Ooststellingwerf kan volgende stappen zetten en daarom beveelt de rekenkamercommissie de raad aan:

- 1** - Geef het college opdracht om het beleid iedere vier jaar te evalueren en daarna nieuw beleid met goede meetbare doelen zoals aantallen in de schuldhulpverlening en onder bewind, door de raad te laten vaststellen. Maak daarbij aparte doelen voor gezinnen met minderjarige kinderen. De wijziging van de wet per januari jongstleden en de aangekondigde Doe-agenda hierover bieden daartoe een prima aanleiding.
- 2** - Geef het college opdracht een volgende stap te zetten in de stroomlijning van het proces van hulpverlening tussen gemeente en ketenpartners. Probeer daarbij de ingezette lijn om mensen meer door vrijwilligers te laten helpen door te zetten en verder uit te bouwen. Betrek cliënten hier ook bij door aan het einde van ieder traject dit gezamenlijk kort en navolgbaar te evalueren. Gebruik voor het opdoen van ideeën hierbij de ervaringen van de partnergemeente Opsterland.
- 3** - Geef het college opdracht om de schriftelijke en mondelinge communicatie over het traject van schuldhulpverlening richting (toekomstige) cliënten te verbeteren. Houd daarbij rekening met de behoefte aan duidelijkheid over de (duur van de) processtappen en de eisen waaraan de cliënten moeten voldoen. Ontwikkel samen met de cliënten de communicatie en controleer bij hen of ze daadwerkelijk een verbetering zijn en voor meer duidelijkheid zorgen.
- 4** - Over een jaar aan de raad te rapporteren over de uitvoering van bovengenoemde aanbevelingen.

Bestuurlijke reactie

Contactpersoon : A. Bouland/L. Holterman
Telefoonnummer : 14 0516
Ons kenmerk : 0085111354

Rekenkamercommissie Ooststellingwerf
T.a.v. de voorzitter, mw. T. Ruiter

Onderwerp: bestuurlijke reactie rapport rekenkamer schuldhulpverlening

Oosterwolde,

Beste mevrouw Ruiter,

Het college heeft met interesse kennisgenomen van het rapport 'Schuldhulpverlening in Ooststellingwerf'.

Het college is blij met de conclusie van de rekenkamer dat de schuldhulpverlening een groeiend bereik onder de inwoners van Ooststellingwerf toont en dat de gekozen laagdrempelige en flexibele aanpak voor de uitvoering van de schuldhulpverlening een goed middel is om meer inwoners te bereiken.

Ter voorbereiding op dit rapport hebben wij gekeken naar de overige conclusies en aanbevelingen. Onze reactie bestaat uit een puntsgewijze opsomming van deze conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

1. Het beleid van de gemeente voldoet aan de wet en is toe aan een update.

De in maart 2021 door de raad vastgestelde Doe-Agenda 'Mensen doen mee aan het maatschappelijk leven' bevat voor een groot deel het beleid schuldhulpverlening waar de wet om vraagt. In deze Doe-Agenda zijn doelen en interventies opgenomen, specifiek gericht op kinderen die in armoede leven. Er wordt gewerkt aan een toevoeging op deze Doe-Agenda waarmee aan alle voorwaarden van de wet wordt voldaan.

Tevens komen in de Doe-Agenda maatschappelijke effecten en indicatoren naar voren en vind er een doorontwikkeling plaats op de monitoring van het beleid. Er wordt jaarlijks verantwoording aan de raad afgelegd in de planning en control cyclus. In de Doe-Agenda is ook aandacht voor kinderen in armoede. In de toevoeging op de Doe-Agenda waar we aan werken zullen we nog een aantal dingen specificeren. Denk bijvoorbeeld aan vroegsignalering: de inzet van een krachtige interventie wanneer wij aan de hand van het BRP weten dat er inwonende minderjarige kinderen zijn.

2. De uitvoering van schuldhulpverlening is laagdrempelig en flexibel maar de communicatie kan wel beter.

Er is een groot aanbod aan financiële dienstverlening. Wij herkennen uw conclusie dat de cliënten de toegang tot schuldhulp vaak als complex ervaren vanwege de eisen en de vele processtappen. Wij zijn blij met de conclusie dat dit aanbod uiteindelijk wel de inwoners de rust biedt waar zij naar zochten. Een uitgebreidere reactie op deze conclusie is meegenomen onder aanbeveling twee.

3. De schuldhulpverlening toont een groeiend bereik onder de inwoners van Ooststellingwerf.

Wij vinden het positief te concluderen dat de inzet van preventiemedewerkers in de vorm van budgetadviseurs en de inzet van de 'Regelingenwijzer' zorgt voor het in beeld krijgen van een grotere doelgroep. De inzet van het voorliggend veld is een bestaand uitgangspunt.

Wij delen de conclusie van uw commissie dat er een kans ligt om meer inzicht te krijgen in het bereik van inwoners met een schuldhulpvraag door de cijfers over bereik en vormen van begeleiding van alle vrijwilligersorganisaties in beeld te brengen. Op dit moment hebben we de cijfers van Scala in beeld. Met de wijze van monitoring van de Doe-Agenda willen wij meer inzichten krijgen in de resultaten van het voorliggend veld.

De kosten voor de uitvoering van bewindvoering op grond van problematische schulden behelzen in 2020 55% van de totale kosten. Dit kan te wijten zijn aan een grotere doelgroep die wordt bereikt. Dat deze doelgroep nu wel wordt bereikt maakt dat er ook veel problematische schulden in beeld komen. Het adviesrecht bewindvoering vanuit de gewijzigde Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening is opgenomen in de Doe-Agenda als recht waar wij gebruik van gaan maken. Een verdere reactie wordt gegeven bij aanbeveling drie.

Aanbevelingen

- 1. Geef het college opdracht om het beleid iedere vier jaar te evalueren en daarna nieuw beleid met goede meetbare doelen zoals aantallen in de schuldhulpverlening en onder bewind, door de raad te laten vaststellen. Maak daarbij aparte doelen voor gezinnen met minderjarige kinderen. De wijziging van de wet per januari jongstleden en de aangekondigde Doe-agenda hierover bieden daartoe een prima aanleiding.*

Op 2 maart 2021 heeft de gemeenteraad de Doe-Agenda 'Mensen doen mee aan het maatschappelijk leven' vastgesteld waar voor een groot deel het beleid schuldhulpverlening conform de wettelijke kaders geborgd is. In deze Doe-Agenda staan de maatschappelijke effecten, de doelen en interventies opgenomen gericht op de schuldhulpverlening waaronder de doelgroep gezinnen met minderjarige kinderen. Wij werken aan een toevoeging op deze Doe-Agenda waarmee aan alle voorwaarden van de wet wordt voldaan. In de Doe-Agenda staan effecten en indicatoren beschreven en vind tevens een doorontwikkeling plaats op de monitoring van het beleid waardoor de gemeenteraad meer zicht krijgt in onder andere de data. Wij leggen jaarlijks verantwoording aan de raad af in de planning en control cyclus. Ons college neemt uw aanbeveling over om met de gemeenteraad dit beleid, als onderdeel van de Doe agenda, iedere vier jaar te evalueren.

- 2. Geef het college opdracht een volgende stap te zetten in de stroomlijning van het proces van hulpverlening tussen gemeente en ketenpartners. Probeer daarbij de ingezette lijn om mensen meer door vrijwilligers te laten helpen door te zetten en verder uit te bouwen. Betrek cliënten hier ook bij door aan het einde van ieder traject dit gezamenlijk kort en navolgbaar te evalueren. Gebruik voor het opdoen van ideeën hierbij de ervaringen van de partnergemeente Opsterland.*

Binnen het gebiedsteam (budgetadviseurs) is procesoptimalisering reeds in gang gezet. Dit hangt samen met de doorontwikkeling van het gebiedsteam. In de keten van financiële dienstverlening wordt gewerkt vanuit het principe 'licht waar mogelijk, zwaar waar nodig'. Wij vinden het van belang dat de inwoner met zijn hulpvraag op de juiste plaats binnen de keten terecht komt. De in de Doe-Agenda opgenomen interventie over de verduidelijking van de routekaart binnen deze keten sluit hierop aan. Tot slot gaan wij onderzoek doen naar het optimaliseren van de nazorg en het verhelfen van de toegang tot schuldhulpverlening, waarbij gekeken wordt naar het voorbeeld van buurgemeente Opsterland en de mogelijkheden om meer vrijwilligers te laten helpen bij de ondersteuning van inwoners met financiële problemen.

- 3. Geef het college opdracht om de schriftelijke en mondelinge communicatie over het traject van schuldhulpverlening richting (toekomstige) cliënten te verbeteren. Houd daarbij rekening met de behoefte aan duidelijkheid over de (duur van de) processtappen en de eisen waaraan de cliënten moeten voldoen. Ontwikkel samen met de cliënten de communicatie en controleer bij hen of ze daadwerkelijk een verbetering zijn en voor meer duidelijkheid zorgen.*

Er is een communicatieplan opgesteld voor wat betreft de omgang met laaggeletterdheid en anderstaligen. Daarnaast loopt er binnen het gebiedsteam een pilot laaggeletterdheid vanuit de 'Vitale regio' waar samen met ervaringsdeskundigen gekeken wordt naar de juiste communicatie vorm om deze doelgroep te bereiken. Uit de conclusies van het rapport 'Schuldhulpverlening in Ooststellingwerf' wordt duidelijk dat met de inzet van de 'Regelingenwijzer' als product een grote doelgroep bereikt wordt. Tot slot sluit de inzet vanuit de Doe-Agenda, zoals genoemd onder aanbeveling twee, ook aan op de aanbeveling om helder te communiceren over het traject schuldhulpverlening. Verduidelijking van de keten van financiële dienstverlening door het ontwikkelen van een routekaart zal heldere communicatie over het proces tot gevolg moeten hebben.

4. Over een jaar aan de raad te rapporteren over de uitvoering van bovengenoemde aanbevelingen.

Deze aanbeveling nemen wij over. De aanbevelingen hebben een directe link met de vastgestelde Doe-Agenda 'Mensen doen mee aan het maatschappelijk leven' en komen terug in de monitoring van deze Doe-Agenda.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders

Willem Mutter
Secretaris

Harry Oosterman
burgemeester

Bijlage(n): geen
Mandaatregeling: n.v.t.

Nawoord

Onze commissie is blij met de bestuurlijke reactie waaruit blijkt dat het college de conclusies in grote lijnen onderschrijft en onze aanbevelingen overneemt. Wij vinden de extra aandacht voor de minderjarige kinderen in de gezinnen met schulden bijzonder belangrijk en zijn blij dat het college dit ook vindt. Het college wil ook de communicatie voor de doelgroep begrijpelijker maken en wil hen daarbij betrekken. Zo kan het college de beleving van de doelgroep sterk verbeteren én het begrip en medewerking aan het toch wel bureaucratische proces perfectioneren. We hopen dat uw raad na lezing van ons rapport onze conclusies deelt en de aanbevelingen overneemt.

1 - Inleiding

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

1.1 Aanleiding

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

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

1.2 Doel en vraagstelling

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

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

De rekenkamercommissie heeft daarbij de volgende vijftien deelvragen geformuleerd:

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

¹ Schonewille & Crijnen, 2018

² Schonewille & Meijers, 2019

1.3 Afbakening van het onderzoek

In het onderzoek is gekeken naar de ontwikkelingen sinds 2012 (invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en lokaal beleid) tot en met 2020. Per 1 januari 2021 werd de wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening van kracht, daar waar relevant heeft de rekenkamercommissie dit in haar rapportage meegenomen. De bestudeerde documenten hebben voornamelijk betrekking op de jaren 2018, 2019 en 2020 maar als beleid van een oudere datum is dan zijn die stukken gebruikt.

1.4 Onderzoeksverantwoording

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

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

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

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

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

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

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

Het veldwerk van dit rekenkameronderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door CAB Groningen. De rapportage is vervolgens met behulp van het verzamelde onderzoeksmateriaal geschreven door de rekenkamercommissie. Door de coronacrisis is op enkele momenten het onderzoek vertraagd.

1.5 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk staat aan welke wet de gemeente moet voldoen en welk beleid en beleidsregels de gemeente zelf heeft opgesteld. In hoofdstuk 3 staat hoe de gemeente dit beleid uitvoert in getal, financiën en in de ogen van de eigen ambtenaren en bestuur. Hoofdstuk 4 legt uit hoe de professionals waar de gemeente mee samenwerkt tegen de uitvoering aankijken. In het laatste hoofdstuk staan de ervaringen van de inwoners van Ooststellingwerf die tot de doelgroep behoren. Elk hoofdstuk eindigt met de bevindingen van de rekenkamercommissie over het voorafgaande en die bevindingen worden getoetst aan normen uit het *normenkader* waaraan het beleid en de uitvoering in de ogen van de rekenkamercommissie moet voldoen. Deze bevindingen zijn de basis voor de conclusies op grond waarvan uiteindelijk de aanbevelingen aan de raad worden geformuleerd.

Conclusies en aanbevelingen waar dit rapport mee begon, zijn op basis van de hoofdstukken 1 tot en met 5 gemaakt.

2 - Beschrijving en analyse van landelijk en gemeentelijk beleid

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

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

Dit hoofdstuk is verdeeld in vier paragrafen. Eerst wordt beschreven wat volgens de wet moet, dan wat uit de eigen gemeentelijke beleidsregels volgt. In paragraaf 3 wordt beschreven welke afspraken de gemeente heeft met professionele partners en met vrijwilligersorganisaties. Tot slot wordt de wijze waarop de gemeenteraad van Ooststellingwerf geïnformeerd wordt over beleid, uitvoering en resultaten van de schuldhulpverlening beschreven. Het hoofdstuk eindigt met bevindingen uit dit hoofdstuk en toetsing aan de normen uit het normenkader.

2.1 Landelijke regels

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

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

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

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

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

In januari 2021 is een wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ingegaan. Gemeenten krijgen per 2021 de mogelijkheid om gegevens van burgers met betalingsachterstanden in een vroeg stadium uit te wisselen met woningcorporaties, energie- en drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars. Hierdoor krijgen gemeenten mensen met schulden sneller dan voorheen en in een vroeg stadium in beeld en kunnen zij actief schuldhulpverlening aanbieden. Dit staat bekend als 'vroegsignalering'.

³ Wet schuldhulpverlening 2012, artikel 1.

Vroegsignalering van problematische schulden is onderdeel van de schuldenaanpak van het kabinet. Doel hiervan is:

- Het voorkomen van schulden door preventie en vroegsignalering
- De inwoner in een verder stadium te ontzorgen en te ondersteunen
- Bevorderen van een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso
- Aansluiting/verbinding van schuldenbewind op andere soorten sociale- of maatschappelijke ondersteuning

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

2.2 Gemeentelijk beleid

De gemeente Ooststellingwerf heeft de wet uit 2012 omgezet in een beleidsplan "Eigen schuld?!" voor de periode 2013 - 2017. Dit beleidsplan is na 2017 verlengd en bleef tot 2020 van kracht. De wet is overigens duidelijk over de termijn van gemeentelijk beleid: 'een periode van maximaal vier jaar'⁴. Een nieuw beleidsplan heeft de gemeente na 2017 echter niet gemaakt. In juni 2019 stelde de gemeente nog wel een 'Visie op samenleven 2020 - 2024' vast maar daarin stond geen beleid voor schuldhulpverlening. Uit het onderzoek bleek verder dat de gemeente van plan is beleid in de 'doe agenda' op te nemen. Wat daar in komt te staan over schuldhulpverlening was tijdens het onderzoek nog niet volledig bekend. Het beleid uit 2013 blijkt dus nog steeds te worden gebruikt en is niet via een raadsbesluit herijkt. Ook is er geen evaluatie van het beleid aan de gemeenteraad voorgelegd zodat ze de resultaten van het beleid, ook een wettelijk verplicht onderdeel, zou kunnen beoordelen.

De hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid uit 2013 in Ooststellingwerf zijn:

- Ooststellingwerf wil de financiële zelfredzaamheid van de inwoners vergroten
- Inwoners in de schuldhulpverlening kunnen uitgaan van een bestaansminimum
- Het sociaal team van de gemeente heeft de taak om achterliggende oorzaken op te sporen en op te lossen. In tegenwoordig jargon is dit 'integraal' werken
- De gemeente lost samen met andere instanties de problemen op.

Volgens de wet moet aparte aandacht besteed worden aan gezinnen met minderjarige kinderen. In het beleidsplan staat daarover dat ze recht hebben op 'stabilisatie' waarmee bedoeld wordt "Stabilisatie richt zich op het stabiliseren van het leven van de schuldenaar (huis, gas, elektrisch, water, ziektekostenverzekering, leefgeld), het voorkomen van nieuwe schulden, het bevorderen (of onderhouden) van participatie, beheer van het inkomen (indien noodzakelijk), het treffen van een betalingsregeling (wanneer wenselijk) en doorgeleiding naar schuldregeling (wanneer tijdelijk niet geschikt voor schuldregeling)."⁵ Ook komen gezinnen met minderjarige kinderen in aanmerking voor een tweede keer schuldsanering indien de kinderen anders de dupe zouden worden. Alle beleidsregels van de gemeente zijn samengevat in de gemeentelijke regeling "beleidsregels schuldhulpverlening" die op 1 januari 2014 in werking is getreden en sinds die tijd niet meer is aangepast. Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente vindt 'dat kinderen geenszins de dupe mogen worden van de schuldensituatie van hun ouders'. In het beleid betekent dit stabilisatie en mogelijk een tweede keer sanering. In dezelfde lijn maakte het college afspraken met woningcorporaties om gezinnen met minderjarige kinderen die een huurachterstand hebben nooit uit hun huis te zetten maar samen een oplossing te zoeken.

Voorafgaand aan het opstellen van het beleidsplan "Eigen schuld?" is er geen nulmeting van het aantal inwoners met problematische schulden geweest. Ook ontbreken meetbare doelen in het beleid die de gemeente aan het einde van de planperiode wil bereiken. Tot slot is geen regeling opgenomen of en hoe geëvalueerd wordt of het beleid succesvol is geweest en hoe de raad hierbij betrokken wordt. Het beleidsplan "Eigen schuld?!" is een opsomming van wie wel of niet in aanmerking komt voor schuldhulpverlening, wat de gemeente dan voor deze mensen doet en hoe ze daarin samenwerkt met andere partijen.

In 2016 besluit het college tot het 'Actieplan Armoedebeleid' en neemt daarom in 2018 twee 'preventiemedewerkers' in het externe gebiedsteam aan (kosten €130.000). Het beoogde effect hiervan is "het voorkomen dat betalingsachterstanden oplopen tot een problematische schuld door vroegtijdig te signaleren en hulp aan te bieden" en "het herstellen van het ritme van de betaling van de vaste lasten aan de vier dienstenleveranciers/crediteuren." Later in 2018 besluit het college om een proef met vijf vrijwilligers te verlengen. Deze vrijwilligers helpen mensen met financiële problemen. Ook hiervan is het beoogd effect om zo vroeg mogelijk mensen te steunen met financiële problemen (kosten €4.000). In 2019 wordt het gebiedsteam met een medewerker uitgebreid die 'budgetadvies' aan mensen met financiële

⁴ Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, artikel 2, lid 1.

⁵ Beleidsplan schuldhulpverlening 2013 - 2017, p17.

problemen kan geven. Het beoogd effect is “minder complexe schuldsituaties (dreigende huisuitzettingen, armoede, sociaal isolement, stress, slapeloosheid, depressie, huiselijk geweld, etc.) en lagere uitgaven in het sociaal domein (schuldhulpverlening, WMO, bijzondere bijstand). Kwetsbare statushouders worden maximaal ondersteund en vergroten hun financiële redzaamheid zodat (verergering van) financiële problemen worden voorkomen” (kosten €65.500).

De gemeente heeft in het 'Actieplan Armoedebeleid' ook een overzicht van 'interventies' in het sociaal domein. Hiervan gaan de volgende over schuldhulpverlening:

- Budgetadviseurs - deze gespecialiseerde medewerkers van het gebiedsteam ondersteunen inwoners met geldproblemen en inwoners met vragen over geld - Door de gemeente.
- Budgetmaatjes - Vrijwilligers ondersteunen inwoners bij het voeren van de financiële huishouding en het vergroten van de zelfredzaamheid hierin - Door stichting Scala.
- Ondersteunen bij het voeren van de thuisadministratie - Door Humanitas De Stellingwerven.
- Financiële ondersteuning aan inwoners met een laag inkomen, zoals bijzondere bijstand bedoeld voor kinderen in armoede - Door de gemeente.
- Kinderen en jongeren financieel in staat stellen mee te doen aan muziek- en dansles, schilderen, theaterschool of een andere creatieve cursus - Door Jeugdfonds Cultuur.
- Kinderen en jongeren financieel in staat stellen om te sporten (contributie en sportattributen) - Door Jeugdfonds Sport.
- Schoolgaande kinderen de mogelijkheid bieden om maatschappelijk te participeren (kosten schoolreisje of laptop) - Door stichting Leergeld.
- Individuele begeleiding – Ondersteunen bij en verwijzen naar budgetbeheer, voedselbank, kledingbank, bewindvoering en kredietbank - Door Stichting Scala.
- Verstrekken van voedselpakketten voor mensen met (zeer) lage inkomens - Door Voedselbank Ooststellingwerf.
- Een inloophuis waar ook inwoners komen met vragen op financieel gebied - Door PKN Oosterwolde.

In 2018 werkt de gemeente een plan 'vroegsignalering' uit waarvan het doel is “vroegtijdig in contact te komen met inwoners met betalingsachterstanden” en zo “de hoge maatschappelijke kosten” van het oplossen van schulden te voorkomen. Door samen te werken met Amargi (een stichting die o.m. vroegsignalering als doel heeft) en de BKR hoopt de gemeente mensen zo uit de schulden te houden.

De raad schrijft in het huidig geldende Raadsprogramma 2018 - 2022 “We willen het college oproepen om te onderzoeken of er meer of andere regelingen zijn die kunnen worden ingezet om inwoners met een schuld ruimte te geven hun schuld af te betalen.” Het college kondigt aan dit te onderzoeken en daarbij ook de schulden mee te nemen die inwoners bij de gemeente hebben. In het coalitieakkoord komt schuldhulpverlening niet voor.

Uit de interviews blijkt dat het college vindt dat het beleidsplan “Eigen schuld?!” voldoet aan de eisen van de Wgs ondanks het ontbreken van een nieuw beleidsplan na 2017. In het sociaal domein “wordt niet meer met aparte beleidsplannen” gewerkt maar met een 'ontwikkelagenda'. Hierin komt schuldhulpverlening echter inhoudelijk niet aan de orde. Een en ander wordt verder uitgewerkt in de 'uitvoeringsagenda' maar die is ten tijde van dit onderzoek nog niet af. Om de leemte op te vullen is het beleidsplan “Eigen schuld?!” door de raad verlengd. Concreet is het beleid na bijna tien jaar door de raad inhoudelijk niet opnieuw vastgesteld terwijl dit nu juist een oogmerk van de Wgs was: “De gemeenteraad stelt het plan telkens voor een periode van ten hoogste vier jaren vast.”. Ook is in het vastgestelde beleid summier aandacht gegeven aan maatregelen voor gezinnen met minderjarige kinderen. In 2020 heeft de gemeente in nauw overleg met de belanghebbenden 'doe agenda's' opgesteld. Ook voor schuldhulpverlening is hierover een aantal actiepunten opgesteld met het oog op de nabije toekomst:

1. Uitgangspunt is 'licht waar mogelijk, zwaar waar nodig'. Humanitas, Scala en Sociaal steunpunt doen de lichte administratie steun en via de gemeente helpen bewindvoerders en de Kredietbank.
2. via Scala komen inwoners met elkaar in contact om ervaringen over armoede te delen.
3. vanaf 1 januari 2021 krijgt de gemeente wettelijk adviesrecht bij de kantonrechter als een inwoner bewind aanvraagt buiten de gemeente om. De gemeente kan daarmee alle inspanningen bundelen.
4. ook legt de wet de gemeente vanaf 2021 de taak op om vroeg probleemschulden te signaleren. Om dit te kunnen, krijgt de gemeente signalen over betalingsachterstanden van bedrijven en instellingen. De gemeente moet dan uit eigen beweging contact met de inwoner zoeken en ondersteuning aanbieden.
5. de gemeente werkt samen met de Kredietbank Nederland (KBNL) om collectief schulden te regelen en neemt deel bij de oprichting van een waarborgfonds schulden.
6. voor 18-jarigen en hun ouders komt aparte voorlichting om de overgang naar volwassenheid niet een schuldenprobleem te laten worden.

De eerste twee punten zijn bestaande punten die de gemeente voortzet. De andere vier zijn nieuw waarbij twee voortkomen uit de nieuwe wetswijziging schuldhulpverlening. Tot nu toe is nog geen nieuw beleid naar aanleiding van de wetswijziging aan de raad voorgelegd ter vaststelling.

2.3 Afspraken met partners van de gemeente

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

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

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

In overleg met de woningbouwcorporatie Actium wijst de gemeente inwoners op de 'voorzieningenwijzer' die mensen met een inkomen tot modaal wijst op alle beschikbare voorzieningen. Een hiervoor opgeleide medewerker overlegt bij de mensen thuis of toeslagen en andere ondersteuning door hen is aangevraagd. In 2019 leverde dat een tussenstand op van €17.153 aan extra inkomsten voor de gezinnen.

2.4 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Uit het onderzoek blijkt dat de raad gedurende de onderzochte periode een groot aantal documenten over schuldhulpverlening heeft ontvangen. Het college vindt dat de raad voldoende wordt geïnformeerd en uitgebreid bij de beleidsvorming wordt betrokken. Zoals bij de nieuwe visie in het sociaal domein waarin in overleg met de raad nog meer aandacht aan preventie van schulden wordt gegeven. In de nabije toekomst verwacht het college de informatie aan de raad verder te verbeteren met de 'monitor sociaal domein' waarin ook aandacht is voor schuldhulpverlening.

In het beleidsplan "Eigen schuld?!" 2013-2016 schreef het college: *"Het college dient jaarlijks verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad over de uitvoering van de schuldhulpverlening in de gemeente. Het kabinet verwacht dat er van het vaste overleg tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders een belangrijke impuls uitgaat om de effectiviteit van de schuldhulpverlening te verbeteren."* Een vast moment, naast de jaarlijkse financiële verantwoording, is voor schuldhulpverlening niet gevonden.

Raadsleden vinden desgevraagd dat ze wel een 'algemeen beeld' hebben, maar hebben vragen over wie niet toegelaten wordt tot de hulp, hoe vaak recidive voorkomt en wat vrijwilligers bereiken. De raad krijgt veel financiële informatie maar heeft weinig 'zicht op de uitvoering'. Raadsleden gaven in het interview aan weinig zicht te hebben op of de schuldhulpverlening succes heeft gehad. Om dat te kunnen beoordelen zouden ze graag cijfers vergelijken met andere gemeenten. De raad is eenstemmig over wat succes is: 'als mensen weer op eigen benen kunnen staan'. Verder vragen raadsleden zich wel af hoe tevreden de doelgroep over de geboden hulp is.

2.5 Bevindingen uit dit hoofdstuk en toetsing aan de normen

	Norm	Bevindingen
1	Beleid voldoet aan de wet	Het college heeft in 2013 een plan voor schuldhulpverlening door de raad laten goedkeuren en volgde zo de wet. Na vier jaar is dit echter niet opnieuw gedaan zoals de wet voorschrijft. Vanaf 2020 valt schuldhulpverlening onder de ontwikkelagenda maar daar staan geen gedetailleerde plannen in voor schuldhulpverlening zoals de wet die voorschrijft. Het is de bedoeling die nog door de raad vast te laten stellen. Onbekend is of alle wettelijke eisen uit de wet schuldhulpverlening in de Doe-agenda opgenomen zullen worden.
2	Beleid heeft duidelijke en meetbare doelen	In het beleid staan geen meetbare doelen opgenomen en ook in actieplannen en uitvoeringsplannen staan geen meetbare doelen opgenomen. Met de raad zijn meetbare doelen niet besproken.
3	Raad stelt kaders en controleert het beleid.	Het oorspronkelijke beleid is door de raad vastgesteld. Maar aan het einde van de planperiode van vier jaar zijn de uitkomsten van het beleid niet geëvalueerd in een nota die met de raad is gedeeld. Deze evaluatie kon voor nieuw beleid gebruikt worden. Het in het beleidsplan opgenomen vaste overleg met de gemeenteraad over de schuldhulpverlening wordt niet in de praktijk gebracht. Naast de jaarlijkse financiële verantwoording vindt er (geen aanvullend) overleg plaats. Hierdoor ontbreekt voor de raad mede het zicht op het succes van de schuldhulpverlening.
4	Beleid is omgezet in concrete maatregelen	Er is na 2013 in diverse plannen een groot aantal maatregelen uitgewerkt voor de uitvoering van schuldhulpverlening.

3 - Beschrijving en analyse uitvoering schuldhulpverlening, aantallen en financiën

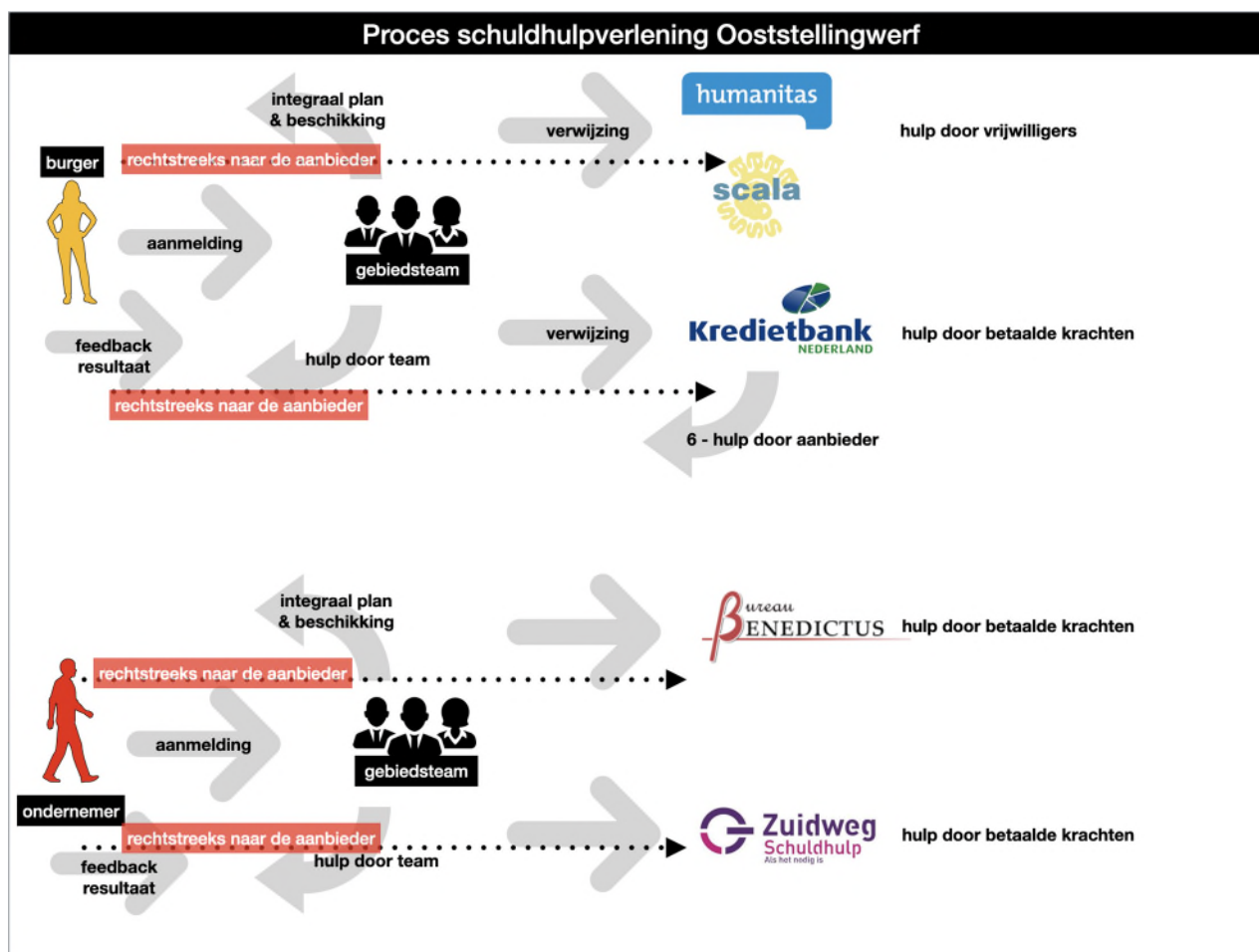
Dit hoofdstuk gaat over de praktijk van de uitvoering. Onderzocht is of op de volgende onderzoeksvragen die de uitvoering betreffen een antwoord kan worden gegeven:

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

Dit hoofdstuk is verdeeld in drie paragrafen. Eerst wordt de uitvoering van de schuldhulpverlening beschreven, daarna staan in paragraaf 3.2 financiële resultaten en kengetallen en in paragraaf 3.3 staan de resultaten in de ogen van de gemeentelijke organisatie en het college. Het hoofdstuk eindigt met bevindingen uit dit hoofdstuk en toetsing aan de normen uit het normenkader.

3.1 Uitvoering van de schuldhulpverlening

Wanneer een inwoner met schulden zich meldt bij de gemeente, kan diegene worden geholpen als burger of als ondernemer. Voor beide mogelijkheden zijn aparte trajecten. Uit de cijfers blijkt dat burgers verreweg de grootste groep zijn. Nog geen 5% van de mensen die zich bij de gemeente meldt, is een ondernemer. De resterende 95% gaat dus om particuliere huishoudens, burgers dus.



Een inwoner kan zelf in persoon of telefonisch naar het gebiedsteam stappen maar kan ook aangemeld worden door een van de externe partijen waarmee wordt samengewerkt: woningcorporaties en nutsbedrijven. Per week melden tussen de nul en drie mensen zich aan. Veel aanmelders blijken meer dan één probleem te hebben en het gebiedsteam kan hiermee goed overweg omdat ze het hele sociaal domein bestrijken. Vrijwel altijd volgt na een aanmelding een huisbezoek. Klanten stellen op prijs dat ze in hun vertrouwde omgeving met alle papieren bij de hand hun verhaal kunnen vertellen. Hierna geeft de medewerker een advies afhankelijk van de problemen. De klant kan dit advies overnemen maar ook afwijzen en de ondersteuning beëindigen.

De inwoners van Ooststellingwerf worden op allerlei manieren benaderd met de mogelijkheden voor ondersteuning, zoals vermeld in de Regelingenwijzer. De ervaringen hiermee zijn goed. Ook de budgetadviseurs helpen via voorlichting en pilots aan de bekendheid van de schuldhulpverlening. Voor ondernemers hebben medewerkers van het gebiedsteam het idee dat zij de weg minder goed kunnen vinden. Ondernemers die contact hebben met de gemeente weten soms niet dat zij ook schuldhulpverlening kunnen krijgen. Medewerkers van het ondernemersloket van de gemeente, de BBZ-consulent of accountmanager werkgelegenheid hebben hier mee te maken en verwijzen hen dan door.

Het gebiedsteam kan bij kleinere schulden en problemen de inwoner zelf helpen of in contact brengen met vrijwillige begeleiding door bijvoorbeeld Humanitas of stichting Scala. Wanneer de schulden te ver zijn opgelopen om ze uit eigen beurs te kunnen betalen zoekt het team contact met de Kredietbank Nederland voor particulieren, met Bureau Zuidweg & Partners en met Bureau Benedictus voor ondernemers. Bij de externe hulpverleners moeten wel eerst de nodige documenten ingediend worden. De schulden worden dan in overleg met de schuldeisers in termijnen betaald en zo mogelijk deels kwijtgescholden. Inwoners mogen de KBNL ook rechtstreeks benaderen. De gemeente betaalt in beginsel slechts eenmaal de kosten van financiële schuldhulpverlening. Alleen voor gezinnen met minderjarige kinderen is een uitzondering mogelijk.

Sinds 2018 maakt de afdeling Werk & Inkomen deel uit van het gebiedsteam dat op twee locaties zit: in het gemeentehuis en op De Brink. Op de laatste locatie zitten, naast de gemeente, ook de woningcorporatie Actium, KBNL en Humanitas. Ofschoon het de bedoeling is integraal te werken verwijst het gebiedsteam sommige financiële kwesties zoals betalingen nog wel door naar andere gemeentelijke afdelingen.

Omdat het in de ogen van de medewerkers van het gebiedsteam 'heel druk' is leidt het wachten op doorverwijzen soms tot ongewenste wachttijd en vertraging. Een van de oorzaken is het succes van de Regelingenwijzer waardoor meer mensen contact met de budgetadviseurs zoeken. Naar een oplossing hiervoor wordt momenteel gezocht. Het team heeft vier 'budgetadviseurs' die voor preventie in worden gezet. Twee van hen zijn in vaste dienst en twee zijn tijdelijk. Zij werken met projecten op scholen, statushouders en bewindvoerders.

De gemeente en de samenwerkingspartners hebben voor schuldhulpverlening de beschikking over zeven instrumenten:

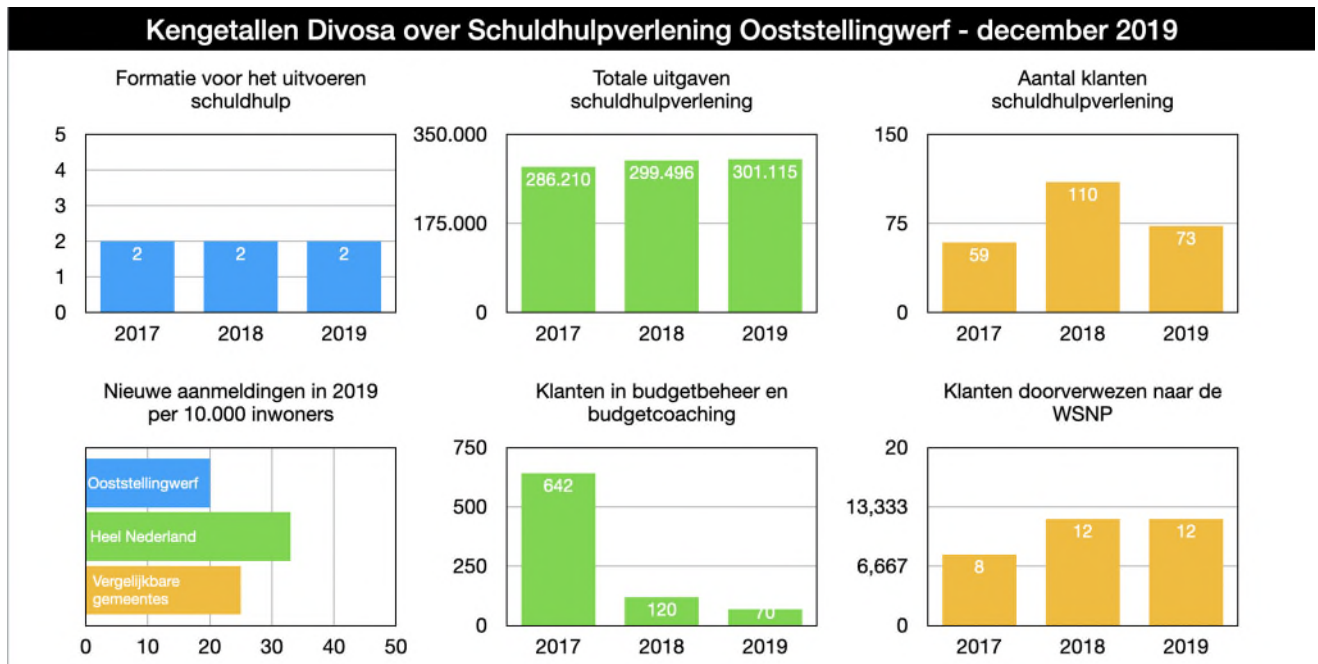
1. Budgetcoaching zowel curatief als preventief (budget adviseurs maar ook KBNL)
2. Schuldhulpverlening (dus zowel schuldregeling, kredietverlening, budgetbeheer etc.)
3. Budgetcursussen voor volwassenen
4. Financiële educatie voor basisonderwijs
5. Vrijwillige ondersteuning in de vorm van bijvoorbeeld hulp bij thuisadministratie
6. Inkomensondersteuning door middel van minimaregelingen, ook voor kinderen
7. Communicatie breed middels de Regelingenwijzer

In het gebiedsteam is regelmatig overleg of de juiste instrumenten in zijn gezet. De kosten van een instrument zijn daarbij geen zwaarwegend argument. Wel het succes: wat is wenselijk voor de inwoner en wat wil de inwoner met de ondersteuning van de gemeente bereiken. Het gebiedsteam heeft regelmatig overleg met huisartsen, stichting Scala, kerken en de afdeling Jeugd & Sport over mensen die problemen hebben. Door samenwerking met hen kan de hulpverlening voor de doelgroep verbeterd worden.

3.2 Financiële resultaten en kengetallen schuldhulpverlening sinds 2015

In 2015 werd schuldhulpverlening onderdeel van de gebiedsteams. In 2018 werden de teams uitgebreid met twee budgetadviseurs. Tijdens de onderzoeksperiode meldde de gemeente geen wachtlijsten. Iedere aanmelding kreeg binnen vier weken een intakegesprek. Crisissituaties worden binnen drie dagen opgepakt. Wanneer inwoners van Ooststellingwerf bewindvoering krijgen, betaalt de gemeente dat. In 2019 krijgen 286 inwoners deze steun wat een totale kostenpost van €386.852 is voor de gemeente.

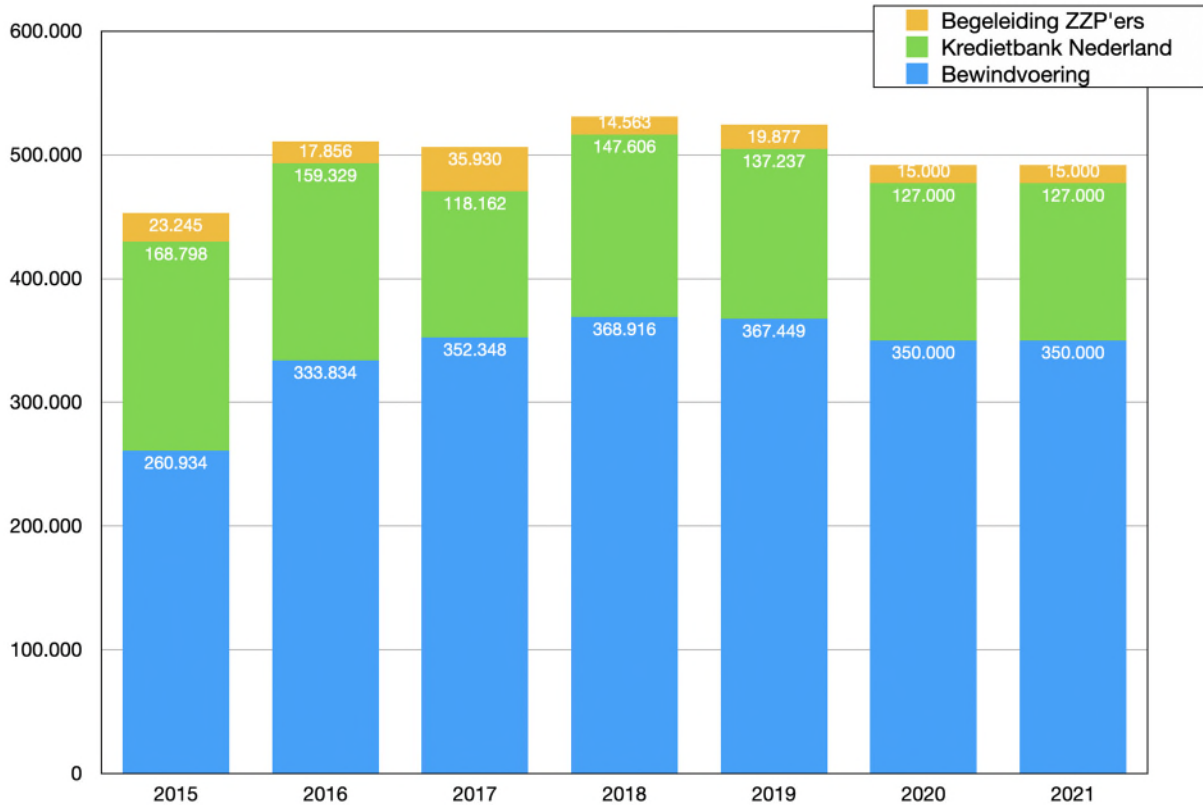
Ooststellingwerf is bij Divosa (vereniging van leidinggevendenden in het sociaal domein) aangesloten en krijgt rapportages met cijfers: de Divosa-benchmark. Een benchmark is een prestatievergelijking met vergelijkbare organisaties, hier dus andere gemeenten in Nederland. De laatste cijfers dateren van 2019:



Het aantal medewerkers, de uitgaven en het aantal inwoners in de schuldhulpverlening in de gerapporteerde jaren zijn vrij constant. Het blijkt dat Ooststellingwerf in vergelijking met Nederland als geheel of met vergelijkbare gemeenten veel minder verwijst naar schuldhulpverlening. Echt opvallend is de enorme daling in het aantal klanten in budgetbeheer en budgetcoaching. In 2017 rapporteert de gemeente hier 642 inwoners en twee jaar later nog maar 70. De reden hiervan is tijdens het onderzoek niet aan het licht gekomen. Nader onderzoek bij het ambtelijk wederhoor van de gemeente laat zien dat: *“dat hier alle contactmomenten zijn opgevoerd i.p.v. aantallen cliënten in budgetbeheer en budgetcoaching. 2017 was het eerste jaar in deze opzet waarin de OWO gemeenten deel hebben genomen aan de benchmark armoede en schulden. Met name over schulden is niet alles dat jaar handmatig boven water gekomen (later zijn er koppelingen met oa KBNL gekomen). Dit is niet meer gecorrigeerd aangezien dit de eerste opzet was. In de benchmark is dit dus blijven staan.. Achteraf had dit bij de benchmark 2018 over 2017 gecorrigeerd moeten worden. Dat is niet gedaan waardoor dit gegeven nu als opvallend naar voren komt. Als de gemeente echt zoveel inwoners in budgetbeheer zou hebben gehad (dat product kopen we in bij KBNL) dan zouden de uitgaven over 2017 explosief hoger (rond de 9x zo hoog) moeten zijn geweest. Dat zijn ze niet, sterker nog de uitgaven in 2017 zijn lager dan in 2018 en 2019”*

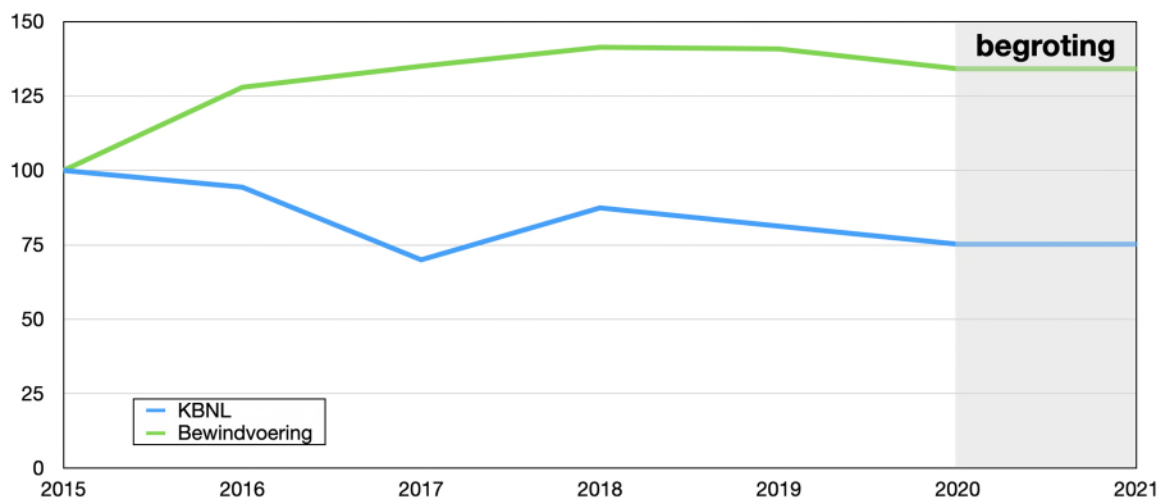
De kosten van schuldhulpverlening zijn de afgelopen jaren gestegen maar het college heeft het voornemen die de komende jaren wat te laten dalen. Binnen de schuldhulpverlening bepalen vooral de kosten voor bewindvoering de stijging. De ietwat teruglopende kosten van begeleiding door Kredietbank Nederland worden meer dan 'goedgemaakt' door de stijgende kosten voor bewindvoering door externe bureaus:

Kosten schuldhulpverlening in verantwoording en begrotingen Ooststellingwerf



De totale kosten bedragen meer dan een half miljoen euro en bijna 80% wordt daarvan aan bewindvoering uitgegeven. Een veel kleiner deel aan de Kredietbank Nederland. Wanneer de cijfers van 2015 worden geïndexeerd is nog beter te zien hoe de Kredietbank en bewindvoering uit elkaar lopen:

Kosten bewindvoering en KBNL in Ooststellingwerf - geïndexeerd.



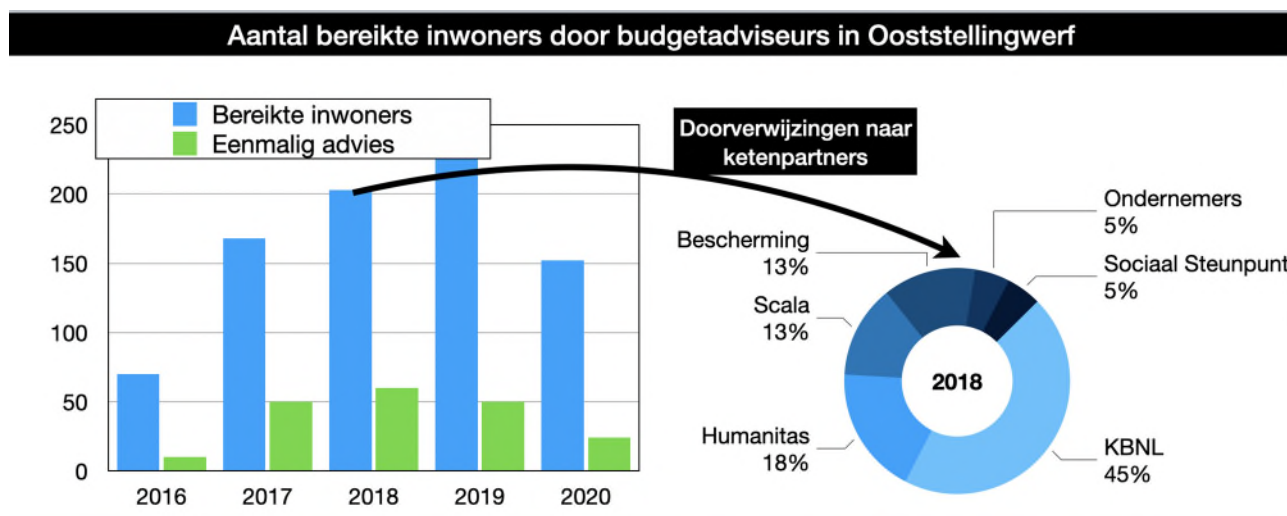
Terwijl de kosten van KBNL met 25% zijn gedaald blijken die van bewindvoering met 40% te zijn gestegen.

3.3 Resultaten in de ogen van de gemeentelijke organisatie en college

De gemeente heeft naast de wettelijke taken voor schuldhulpverlening veel werk gemaakt van preventie door in 2018 hier twee medewerkers voor aan te stellen. Zij zijn het spin in het web en onderhouden de contacten met de inwoners en alle betrokken partijen. De gemeente maakte de communicatie over de schuldhulpverlening met de stichting Scala en inwoners de laatste jaren duidelijker met als zichtbaar resultaat de 'Regelingswijzer', een goed leesbaar overzicht van alle diensten die de gemeente biedt, waaronder schuldhulpverlening. Direct gevolg is dat meer minima kennis nemen van de regelingen, hun inkomenssituatie is verbeterd (uit eigen onderzoek van de gemeente blijkt dat het om tienduizenden euro's ging) en zo schulden worden voorkomen. Een ander voorbeeld van geslaagde preventie vindt het college de budgetcursus die de gemeente met Scala Welzijn voor 20 huishoudens organiseerde. Een andere vorm van preventie is de les die aan leerlingen in groep 7 en 8 van de basisschool wordt gegeven. Tweederde van de scholen in Ooststellingwerf doet hieraan mee.

Ook werkt de gemeente, al voor de invoering van de nieuwe wet per 2021, samen met Amargi en BKR om vroegtijdig schulden te signaleren. Over deze samenwerking is het college tevreden. Wanneer mensen door het gebiedsteam overtuigd kunnen worden dat de gemeente hen kan helpen, blijkt dat afsluiting van nutsvoorzieningen of een huisuitzetting kan worden voorkomen. Wat aandacht nodig heeft is de wijze waarop de gemeente de inwoner benadert. De medewerkers van het gebiedsteam die dit doen moeten "persoonlijk, vriendelijk doch vasthoudend" zijn om de mensen te overtuigen. Het blijkt namelijk voor te komen dat bij vroegsignalering de medewerker van het gebiedsteam eerder dan de betrokkenen zelf van de problemen is overtuigd. Deze ervaringen zijn bij het opstellen van nieuw beleid naar aanleiding van de wetswijziging per 2021 bruikbaar.

Intern verbetert de gemeente de samenwerking tussen het gebiedsteam en de overige afdelingen. Zo is de gemeente soms zelf ook schuldeiser. De gemeenteraad riep in het raadsprogramma het college al op de eigen positie als schuldeiser onder de loep te nemen. Hier geeft het college gehoor aan door de invordering van schulden door de gemeente stop te zetten zodra een inwoner zich bij het gebiedsteam meldt. Hiermee voorkomt de gemeente het verder oplopen van schulden en invorderingskosten. Ook de afdeling die invordert, werkt nu op deze wijze en stelt de inwoner voor om de deurwaarder niet in te schakelen als de inwoner contact met het gebiedsteam opneemt. De gemeente houdt bij hoeveel inwoners de gebiedsteams jaarlijks voor schuldhulpverlening bereiken:

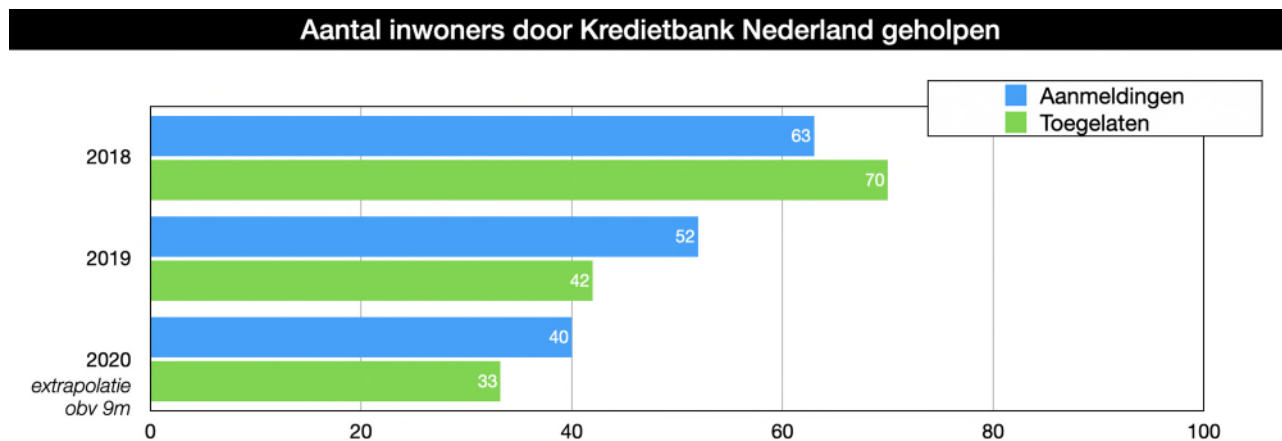


In 2020 zijn de cijfers tot en met oktober bekend en voor de rest van het jaar geëxtrapoleerd. De opvallende daling in 2020 is niet geanalyseerd maar lijkt door corona te komen. Tussen 2016 en 2019 stijgt het aantal inwoners dat de budgetadviseurs bereikt van 60 naar ruim 200. Een derde tot een vierde deel kan het gebiedsteam zelf oplossen. De overigen worden verwezen naar de ketenpartners. De Kredietbank is van de partners met 45% de grootste ontvanger. De doorverwijzing naar Scala, Humanitas en het sociaal steunpunt is samen 36%. De vrijwilligers van deze organisaties vangen een groot deel van de inwoners tegen lage kosten op. Deze aanpak van de budgetadviseurs lijkt succesvol: het aantal aanmeldingen stijgt, maar de kosten van de Kredietbank daalden tussen 2016 en 2019 met €27.734 tot €149.451 (-16%). In de ogen van de gemeente zijn deze resultaten precies de bedoeling: meer aandacht (en kosten) naar preventie en minder kosten voor de zeer ingrijpende sanering bij natuurlijke personen.

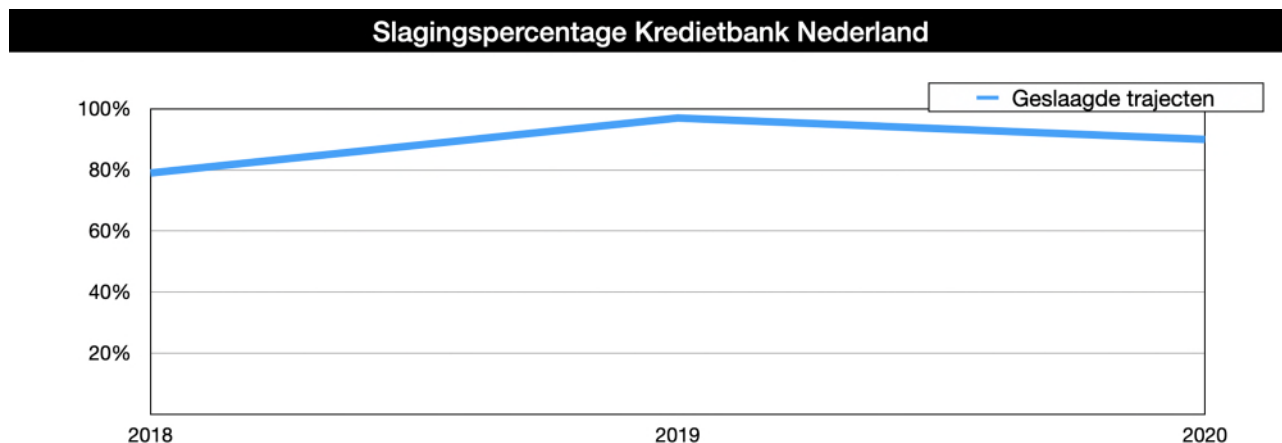
Het college is zich bewust van dat nazorg vele haken en ogen heeft. Nazorg blijkt maatwerk en kan niet altijd door vrijwilligers worden uitgevoerd. Nazorg door eigen mensen van de gemeente of ingehuurd van KBNL brengt extra kosten met zich mee. Het college onderzoekt mogelijkheden voor nazorg aan 'onderbewindgestelden' en heeft het onderwerp op de agenda gezet om te bespreken met de netwerkpartners.

Aantallen recidive en het voorkomen daarvan houdt de gemeente momenteel niet bij. Gebiedsteams zien dat mensen die 'uit' de schuldhulpverlening komen ondersteuning nodig blijven houden. Mensen komen soms ook terug omdat in hun leven iets is veranderd waardoor de problemen zich wederom voordoen: scheiding, ziekte of ontslag. In het beleid is vastgelegd dat iedereen slechts eenmaal in aanmerking komt voor schuldhulpverlening. In het gebiedsteam is 'discussie' over het voor de tweede keer mensen met betaalde schuldhulp te ondersteunen. Ofschoon het beleid voorschrijft dat het bij eenmaal moet blijven, is dat in de praktijk niet altijd door te voeren.

Sturen op aantallen doet het college vooral in de samenwerking met KBNL. Het KBNL stelt uitgebreide rapportages met aantallen en kosten op. Deze rapporten bespreekt het gebiedsteam met KBNL. Uit de rapporten van 2018 - 2020 blijkt dat maandelijks gemiddeld tussen de twee en zes inwoners zich bij KBNL melden.



Over de laatste drie jaar staan de cijfers in bovenstaande grafiek. De jaarcijfers van 2020 zijn geëxtrapoleerd dus die kunnen wat afwijken van de uiteindelijke realisatie. Wel is een duidelijke terugloop van aanmelding zichtbaar waarvan in 2020 de coronacrisis mee kan hebben gespeeld. Een analyse hierop is niet beschikbaar. KBNL houdt nauwkeurig bij hoe de aangemelde zaken verder lopen. Hier blijkt uit dat het grootste deel van de trajecten slaagt:



Over de hulpvragers die geholpen worden door Humanitas, Zuidweg & Partners en Bureau Benedictus krijgt het college dergelijke periodieke rapportages niet. Van Scala wel en Zuidweg & Partners komt in 2021 hiermee. Of cliënten die door het gebiedsteam geholpen worden tevreden zijn over de dienstverlening van de gemeente en samenwerkingspartners kan het college niet zeggen omdat tevredenheid niet 'structureel' wordt gemeten.

Samengevat blijkt dus dat niet actief op aantallen wordt gestuurd. Alleen de aantallen uit rapportages van KBNL zijn beschikbaar. Wanneer 'resultaat' gemeten zou worden als een inwoner die zich meldt met een probleemschuld en die na enige tijd vertrekt zonder probleemschuld en weer op eigen benen staan dan is het antwoord daarop niet voorhanden. Hiermee is de effectiviteit van het beleid met de momenteel beschikbare informatie niet na te gaan.

Het college blijkt in 2019 ontevreden te zijn met de bewindvoering. De kosten hiervan bedragen meer dan €386.000 per jaar voor de gemeente Ooststellingwerf en er is 'geen of weinig grip op de in, door- en uitstroom en de kwaliteit van de bewindvoering. Ook blijkt dat de gemeente 'geen grip heeft op de stijgende kosten van beschermingsbewind'. Om daar iets aan te doen zijn er gesprekken met de bewindvoerders, externe bedrijven, de toeleiders naar bewindvoering en met de rechtbank. Verder gaat het gebiedsteam 'investeren in uitstroom en de inrichting van nazorg'.

Doel is deze kwetsbare burgers goed te helpen en hen na enige tijd uit te laten stromen en zo de kosten (voor de gemeente) betaalbaar te houden. Het college erkent dat een groot deel van deze groep altijd bewindvoering nodig blijft houden, bijvoorbeeld de mensen die in een instelling verblijven. Maar anderen buiten deze groep zouden wellicht na enige hulp op eigen benen moeten kunnen staan. De gemeente schat dat 8% van de groep uit de bewindvoering zou moeten kunnen. In Opsterland speelde dit ook en daar is flink ingezet om meer dan honderd inwoners uit de dure bewindvoering bij externe bureaus over te plaatsen naar veel goedkopere vrijwilligers. In Opsterland gaat het om een 30% van de populatie terwijl Ooststellingwerf aan 8% denkt omdat hier veel mensen in instellingen verblijven met beschermingsbewind.

De samenwerking met de ketenpartners is in de ogen van de gemeente van groot belang bij het succes van de schuldhulpverlening. De samenwerking met Scala en Humanitas gaat zo ver dat de medewerkers van de gemeente de vrijwilligers van deze organisaties instrueren met een cursus gespreksvoering, met een overzicht van welke mensen men kan verwachten en met een Nibud-opleiding. De ervaring is dat wanneer 'de neuzen dezelfde kant op wijzen' de ondersteuning aan de klant effectiever is.

Eind 2019 verneemt het college dat de proef met de Scala 'budgetmaatjes', vrijwilligers die mensen met schulden helpen die door de gemeente naar hen zijn verwezen, een behoorlijk succes is en voortgezet kan worden. In achttien maanden bleken eenentwintig mensen geholpen en daarvan konden tien mensen hun financiën weer zelf beheren. De andere gezinnen werden doorgestuurd naar KBNL of moesten zonder resultaat beëindigd worden. De samenwerking tussen het gebiedsteam en Scala is door de korte lijnen goed. Het college verlengt de samenwerking met Scala en stelt ruim €17.000 daarvoor beschikbaar. Door de samenwerking met Scala kunnen meer inwoners geholpen worden, de gebiedsteams ontlast worden, de grote aandacht van de vrijwilligers stuwt de resultaten omhoog en uiteindelijk bereikt een aanzienlijk deel van de ondersteunde inwoners 'financiële zelfredzaamheid'.

3.4 Bevindingen uit dit hoofdstuk en toetsing aan de normen

	Norm	Bevindingen
5	De gemeente heeft afspraken over de uitvoering met ketenpartners in de schuldhulpverlening en voert regelmatig overleg	Afspraken zijn gemaakt met de KBNL, Humanitas, Scala, Amargi, woningbouwcorporatie Actium, zorgverzekeraar De Friesland, Sociaal Steunpunt, BKR, de bureaus Zuidweg en Benedictus. Via de klankbordgroep Armoede vindt regelmatig overleg plaats. De gebiedsteams onderhouden hun relatie met de ketenpartners.
6	Er is sprake van een integrale aanpak door de gebiedsteams	Inwoners kunnen via de gemeente maar ook buiten de gemeente om rechtstreeks naar externe hulpverleners zoals KBNL, Humanitas, Scala, Zuidweg & Partners en Bureau Benedictus. Die bureaus kunnen dan met inwoners een traject starten en stellen daar de gemeente achteraf op de hoogte. Hierdoor bepaalt de gemeente niet altijd welke schuldhulpverlening de inwoner krijgt. Met de afdeling Werk en Inkomen is de afstemming en samenwerking nog niet naar tevredenheid van de gebiedsteams.
7	Het proces van schuldhulpverlening is doelmatig.	Het gebiedsteam bereikt steeds meer inwoners met een hulpvraag onder meer door het succes van de Regelingenwijzer waardoor de medewerkers in het team het wel steeds drukker krijgen.
		De afspraken met Humanitas leiden tot dubbele intake gesprekken.
8	Nazorg is een onderdeel van de schuldhulpverlening	Aandacht voor de nazorg en het voorkomen van terugval is nog niet structureel geregeld. Mogelijkheden om maatwerk hiervoor te leveren wordt onderzocht. Budgetmaatjes dragen naast hun preventieve werking ook bij aan nazorg..
9	De (financiële) resultaten en overige gegevens uit de schuldhulpverlening zijn inzichtelijk, worden gemonitord en gerapporteerd	De kosten voor schuldhulpverlening stijgen in de onderzochte jaren langzaam tot ruim 5 ton per jaar. De kosten van bewindvoering stijgen met een forse 40% en maken het leeuwendeel van dit bedrag uit. De behoorlijk snel stijgende kosten van bewindvoering zijn een relatief groot deel van de kosten van schuldhulpverlening terwijl de opbrengst van de ondersteuning beperkt lijkt. Een sluitend totaaloverzicht van alle aanmeldingen, trajecten, succes daarin en afgezet tegen de kosten is voor de raad niet beschikbaar. KBNL rapporteert uitgebreid en regelmatig op papier. Van Humanitas, Scala, Zuidweg en Benedictus zijn de rapportages vooral mondeling en daarmee niet navolgbaar.
10	Kosten en resultaten worden tegen elkaar afgezet	De ondersteuning door vrijwilligers van Humanitas en Scala ondersteunt het gebiedsteam en blijkt effectief en goedkoop. Bewindvoering blijkt een dure vorm van schuldhulpverlening die in sommige gevallen niet adequaat is terwijl het aantal mensen met bewindvoering flink is gestegen.

4 - Ervaringen van ketenpartners in de schuldhulpverlening

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

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

De gemeente werkt voor de schuldhulpverlening met meerdere ketenpartners samen waarvan voor dit onderzoek negen organisaties zijn bevraagd. Hieronder worden de ervaringen in twee groepen verdeeld: organisaties waarmee de gemeente samenwerkt om klanten te helpen, paragraaf 4.1 en organisaties waaraan de gemeente tegen betaling ondersteuning inkoop voor klanten, paragraaf 4.2.

Het hoofdstuk eindigt met de bevindingen en toetsing aan een norm uit het normenkader..

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

Voor dit onderzoek is gesproken met de adviesraad Sociaal domein, Humanitas, een vertegenwoordiger van een kerk, stichting Scala, het Sociaal steunpunt Ooststellingwerf en een medewerker van woningcorporatie Actium. Deze organisaties hebben gemeen dat ze op eigen kosten of tegen een vrijwilligersvergoeding de klanten in de schuldhulpverlening van de gemeente helpen. Het is voor hen geen verdienmodel.

4.1.1 Hoe gaat de samenwerking met de gemeente

Adviesraad sociaal domein

De gemeente betreft de adviesraad sociaal domein sinds enige tijd bij het opstellen van beleid. Het contact hierover met de gemeente is uitstekend alhoewel door corona het nu wat minder goed gaat. Ook vraagt het college *ad-hoc advies* en daar ligt soms tijdsdruk op.

Humanitas

Humanitas helpt met een team zeer ervaren vrijwilligers de gemeente bij schuldhulpverlening. Eenmaal per maand overlegt de gemeente met Humanitas en andere organisaties in de klankbordgroep Armoede. Hierdoor ontstaat meer begrip en onderlinge afstemming. Humanitas vindt dat na de oprichting van de gebiedsteams zij als organisatie niet langer als gelijkwaardig maar als 'amateurs' door de medewerkers van de gebiedsteams worden benaderd. In de ogen van Humanitas heeft dit de doorverwijzing naar Humanitas negatief beïnvloed.

Kerk

De protestantse kerk in Oosterwolde werkt niet vaak met de gemeente samen maar toen dat een keer gebeurde ging dat niet soepel, ze werden "van het kastje naar de muur gestuurd". Ze kregen de indruk dat de gemeente regels moet volgen die de ondersteuning van de mensen niet echt helpen. Wel heeft de kerk de werkgroep Armoede van de gemeente als prettig ervaren. Hierdoor begrijpt de kerk beter wat de gemeente wel en niet kan doen.

Scala

De samenwerking met de gemeente verloopt vlot door de korte lijnen met het gebiedsteam. Scala verzorgt een gespreksgroep met deelnemers uit de doelgroep waarin ervaringen worden gedeeld over armoedebestrijding. Scala is positief over de klankbordgroep Armoede, een periodiek overleg van de gemeente met alle ketenpartners. De samenwerking verbetert hierdoor. Toch zou Scala wat vaker contact willen over de budgetmaatjes. De welzijnsinstelling Scala heeft acht zogeheten 'budgetmaatjes', dit zijn vrijwilligers.

Sociaal steunpunt Ooststellingwerf

Ook het Sociaal steunpunt Ooststellingwerf neemt deel aan de Klankbordgroep Armoede en is daar positief over. Ze kunnen daar soms hulp van andere aanwezigen krijgen voor een probleem.

Actium

De woningcorporatie Actium heeft een medewerker die kantoor houdt bij het gebiedsteam op de Brink. De lijn met het gebiedsteam is kort.

4.1.2 Resultaten en ervaringen m.b.t. de gezamenlijke inspanning

Adviesraad sociaal domein

De adviesraad Sociaal Domein vindt dat de gemeente Ooststellingwerf “een luisterend oor” heeft voor inwoners, dat ze snel op aanvragen reageren en dat ze open en duidelijk zijn waar je als inwoner recht op hebt. Dat de adviesraad door de gemeente werd betrokken om de kosten van bewindvoering te temperen wordt als positief ervaren.

Humanitas

Klanten komen naar Humanitas om van niet-problematische schulden af te komen en de vrijwilligers van Humanitas benaderen de klanten wat persoonlijker dan de gemeente. Ze hebben meer tijd en reageren sneller dan medewerkers van de gemeente. Als Humanitas mensen helpt dan moeten ze ook bij de gemeente worden ingeschreven en dat leidt “met enige regelmaat” tot problemen. De tijd die de gemeente daarvoor neemt is soms zo lang dat de schulden verder oplopen. Zo gaat kostbare tijd verloren. In de ogen van Humanitas krijgen laaggeletterden en statushouders brieven die ze niet begrijpen en zo tot schulden leiden. De gemeente is zo zelf veroorzaker van schuldproblemen die ze daarna moet oplossen vinden zij. Humanitas verdeelt de mensen in drie groepen:

1. gezinnen met twee inkomens die door ziekte of ontslag schulden kregen. Zij kunnen met ondersteuning dikwijls blijvend worden geholpen.
2. mensen met een beperkt verstandelijke vermogens van wie de samenleving te veel vraagt. De ervaring is dat ze permanent steun nodig hebben om schuldenvrij te kunnen blijven. Een permanente budgetcoach of permanent budgetbeheer is voor hen de oplossing om blijvend schuldenvrij te blijven.
3. de resterende groep kan blijvend uit de schulden worden geholpen maar de kans is groot dat het bij een incident zoals ontslag (tijdelijk werk) of ziekte misgaat. Officieel mag deze groep maar eenmaal schuldhelpverlening ontvangen.

Scala

De budgetmaatjes van Scala helpen klanten die door de budgetadviseurs van het gebiedsteam zijn doorverwezen hun administratie op orde te brengen. De mensen kunnen zelf hun administratie wel voeren maar het is hen nooit geleerd of er is iets gebeurd waardoor de administratie tijdelijk in het slop is geraakt. De resultaten met de budgetmaatjes zijn goed en Scala zou wel meer mensen kunnen ondersteunen. De activiteiten van Scala en Humanitas overlappen elkaar en daarom verdelen ze het werk door te kijken wie vrijwilligers beschikbaar heeft.

In december 2020 schrijft de stichting Scala dat budgetmaatjes goed functioneren, of zoals een cliënt het zegt: “Met het budgetmaatje kreeg ik overzicht over mijn financiën. Nu kan ik alles weer terugvinden”. In het coronajaar 2020, dat toch extra maatregelen vergde, meldden 16 inwoners zich voor de ondersteuning door budgetmaatjes. De meesten na de zomer omdat daarvoor mensen terughoudend waren. Acht vrijwilligers werkten als budgetmaatjes. Scala en Humanitas werken ook samen. Met Scala biedt de gemeente ook een cursus aan inwoners aan om de eigen boekhouding te doen. De belangstelling hiervoor is niet groot. Scala wil doorgaan met de budgetmaatjes en denkt dat in 2021 de financiële problemen van inwoners wel eens zouden kunnen toenemen. In de praktijk ziet Scala dat budgetmaatjes: inwoners snel en persoonlijk helpen, de ambtenaren van de gemeente ontlasten, het gebiedsteam ondersteunen, gewerkt wordt aan zelfredzaamheid en het een extra keuze in de ondersteuning van inwoners is. Al met al reden genoeg om door te gaan met budgetmaatjes.

Sociaal steunpunt Ooststellingwerf

Het Sociaal steunpunt Ooststellingwerf helpt minima met vragen en daar zitten soms mensen bij met schulden. Die sturen ze dan door naar Humanitas bij lichtere problemen of bij zwaardere problemen naar het gebiedsteam. Naar KBNL sturen ze niemand door.

Actium

Actium heeft een ‘voorzieningenwijzer’ die lijkt op de ‘regelingenwijzer’ van Ooststellingwerf. De voorzieningenwijzer gebruikt Actium sinds 2016 en in 50 gemeenten zijn 9.000 huishoudens geholpen met een gemiddelde besparing van €500. Actium gaat de dorpen langs met een bus waarin ze spreekuur houden. In Appelscha en Oldeberkoop was veel belangstelling. Mensen blijven hun huur zolang mogelijk betalen dus als Actium tegen een huurschuld aanloopt, is dat zelden de enige schuld. Daarover informeert ze dan onmiddellijk het gebiedsteam.

4.1.3 Overige opmerkingen over schuldhulpverlening van de ketenpartners

De Adviesraad Sociaal Domein hoort dat er veel personele wisselingen zijn bij het gebiedsteam. Scala denkt dat zichzelf meer ingezet zouden kunnen worden bij vroegsignalering want in het welzijnswerk spreken ze veel mensen en kunnen daar signalen opvangen.

4.2 Uitbesteding schuldhulpverlening aan professionele organisaties

Voor inwoners werkt de gemeente samen met KBNL. Voor ondernemers werkt de gemeente samen met Zuidweg & Partners en Bureau Benedictus.

4.2.1 Schuldhulpverlening voor inwoners

De Kredietbank Nederland (KBNL) heeft een team voor Noord- en West-Nederland dat voor 76 gemeenten de schuldhulpverlening aan zwaardere gevallen verzorgt. In Ooststellingwerf doen de medewerkers van het gebiedsteam, in tegenstelling tot Opsterland, de intake niet zelf. Hierdoor komen meer mensen uit Ooststellingwerf dan uit Opsterland bij de kredietbank terecht⁶. De kredietbank biedt aan gemeenten meerdere diensten: budgetbeheer, budgetcoaching, bewindvoering Wsnp⁷, schuldenregeling en uitvoering Wsnp. Sommige klanten krijgen budgetbeheer van de gemeente en een schuldenregeling van de kredietbank. De kredietbank stuurt elk kwartaal een overzicht van de verleende diensten en kosten aan de gemeente. Belangrijk punt in de schuldenregeling is de doorlooptijd. Omdat veel klanten laaggeletterd zijn, helpen mensen van de gebiedsteams of Humanitas hier bij. Landelijk onderzoek liet zien dat het vijf jaar duurt tussen het ontstaan van schulden en het aanmelden bij de Kredietbank. Omdat schuldhulpverlening met veel regels is 'dichtgetimmerd' duurt een oplossing voor dergelijke schulden vaak veel langer dan de schuldenaar verwacht. Opmerkingen over de samenwerking met de gemeente maakt de kredietbank niet in het interview.

4.2.2 Schuldhulpverlening voor ondernemers

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

De gebiedsteams van de gemeente Ooststellingwerf sturen ondernemers met grote schulden door naar Bureau Benedictus. Daar helpen zij naast ondernemers trouwens ook particulieren. Het bureau werkt voor meerdere gemeenten, waaronder voor Opsterland. Ze helpen ondernemers met regelingen om schulden terug te betalen maar alleen als de betrokkenen echt gemotiveerd zijn om de problemen op te lossen. De medewerkers gaan zoveel mogelijk in overleg met de schuldeisers, ook wel bekend als het 'minnelijke traject'. Soms zou een beroep op de Wsnp ook kunnen, maar dat vermijdt men omdat de afhandeling dan terug naar de gemeente gaat. Omdat Bureau Benedictus niet is aangesloten bij de Nederlandse vereniging voor Volkskrediet (Nvvk) weigeren sommige bedrijven af te zien van een beperking van de terugbetaling. Toch is lid worden van de Nvvk geen oplossing omdat de Nvvk een procedure voorschrijft die inefficiënt is volgens Bureau Benedictus. Zo kan Bureau Benedictus echt op maat werken en dat waarderen gemeenten omdat hun creatieve oplossingen werken. Bureau Benedictus spiegelt alle voorstellen aan de Wsnp en overtuigt daar uiteindelijk toch vaak de schuldeiser mee. Recidive bij ondernemers komt volgens hen niet of nauwelijks voor. Over de samenwerking met de gemeente heeft Bureau Benedictus geen opmerkingen gemaakt.

De ondernemers met kleinere schulden stuurt de gemeente door naar Zuidweg & Partners. Ondernemers kunnen ook direct contact met hen opnemen en krijgen altijd een intakegesprek dat de gemeente moet vergoeden. Daarna wordt een overzicht van de onderneming en de schulden gemaakt, gevolgd door een plan om de schulden weg te werken. De gemeente moet dan toestemming geven om dit uit te voeren en betaalt de kosten dan ook. Daarna voert Zuidweg & Partners het plan uit en na afloop houden ze de ondernemer nog een tijdje in de gaten om te zien hoe het gaat. Zuidweg & Partners bevestigt wat een medewerker van het gebiedsteam ook al zei in een interview, namelijk dat ondernemers met financiële problemen niet zo snel voor hulp aan de gemeente denken. Zij gaan eerder naar banken, familie of een bureau zoals Zuidweg & Partners. Die laatste kan de ondernemer natuurlijk wijzen op de mogelijkheden bij de gemeente. Zuidweg & Partners is zeer te spreken over de contacten met de ambtenaren bij de gemeente en noemt daarbij het wederzijdse onderlinge vertrouwen.

⁶ Dit onderzoek wordt ook uitgevoerd in Opsterland. Tussen de gemeenten zijn veel overeenkomsten maar ook verschillen, dit verschil is in de ogen van de onderzoekers een opmerkelijk verschil.

⁷ Wet schuldsanering natuurlijke personen

4.5 Bevindingen uit dit hoofdstuk en toetsing aan de normen

	Norm	Bevindingen
11	De gemeente geeft voldoende informatie aan haar burgers over de mogelijkheden voor schuldhulpverlening	De Regelingenwijzer, de budgetadviseurs en diverse activiteiten in het kader van preventie worden ingezet om inwoners te informeren over schuldhulpverlening. Statushouders en laaggeletterden komen in de problemen doordat brieven van de gemeente door hen niet worden begrepen. Ondernemers denken niet aan de gemeente als eerste optie om hulp te zoeken. Vaak gaan ze naar een bank of een instelling als Zuidweg & Partners of Bureau Benedictus en horen dan pas dat de gemeente ook ondernemers ondersteunt. Dus zo goed als de inwoners door Regelingenwijzer de weg naar de gemeente weten te vinden, zo moeilijk vinden ondernemers die.
		De samenwerking met Humanitas is waardevol vanwege de kennis en lage kosten van de organisatie maar lijkt toe aan een heroverweging. Humanitas vindt de gemeente onnodig vertragend en bovendien hebben ze het gevoel niet serieus genomen te worden.
		De samenwerking met de partners in de schuldhulpverlening is doorgaans goed. Het reguliere overleg werkt goed. De ondersteuning door vrijwilligers zoals de budgetmaatjes wordt door gemeente en inwoners zeer gewaardeerd.

5 - Ervaringen van de doelgroep in schuldhulpverlening

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

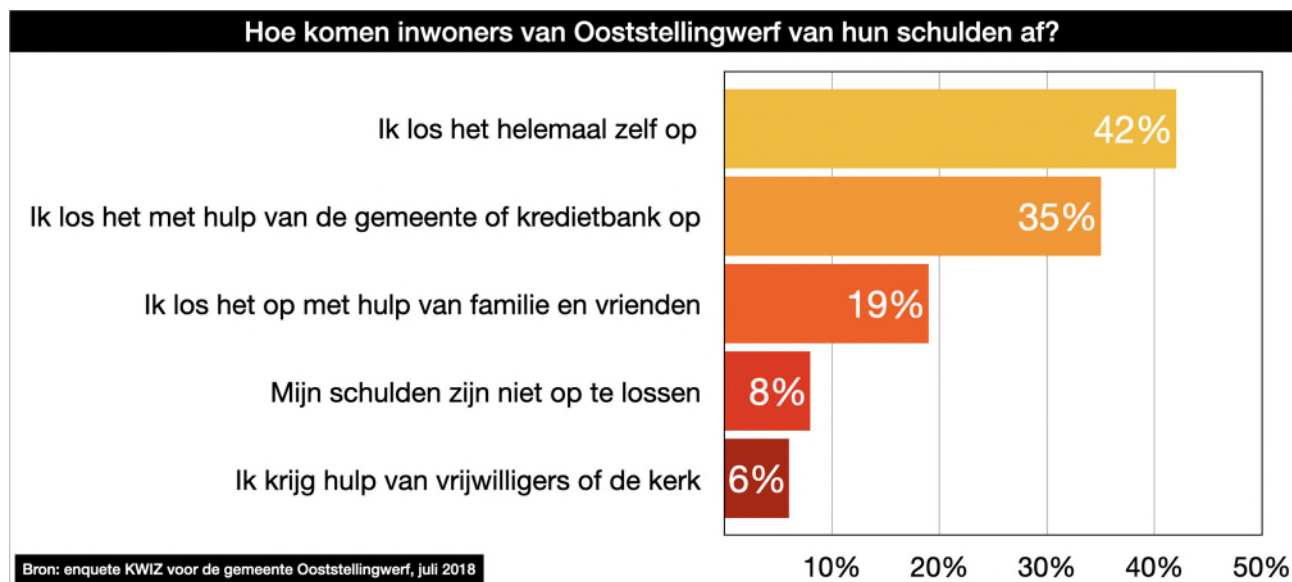
1. Is de schuldhulpverlening tijdig en eenvoudig toegankelijk voor iedere inwoner, ook (zzp-) ondernemers, of kunnen mensen tussen wal en schip vallen?
2. Wat zijn de ervaringen van de hulpvragers met de schuldhulpverlening door de gemeente?
3. Hoe komen (potentiële) klanten op het spoor van schuldhulpverlening?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

Het hoofdstuk beschrijft allereerst welke informatie de gemeente heeft verzameld. In de volgende paragraaf staat de informatie over de ervaringen van de doelgroep die de rekenkamercommissie heeft verzameld. Het hoofdstuk eindigt met bevindingen en toetsing aan normen uit het normenkader.

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

In 2018 rapporteert de gemeente aan het college en de raad over een enquête onder de doelgroep naar het armoedebeleid. Doel is te achterhalen of minima de regelingen kennen, welke ze gebruiken, wat ze ervan vinden, welke problemen ze hebben, hoe armoede hen belemmert en hoe de gemeente hen beter kan ondersteunen. Uit de doelgroep, die in Ooststellingwerf 1.000 mensen groot blijkt, is een vragenlijst naar 600 mensen gestuurd. Hiervan kwamen 229 lijsten terug en dat is *net* voldoende voor betrouwbare uitspraken over de doelgroep.

Uit de steekproef blijkt dat de mediane arme in Ooststellingwerf alleen woont, tussen de 45 en 65 jaar oud is en een laag onderwijsniveau heeft. Een kwart van de arme gezinnen heeft kinderen. De bekendheid met de regelingen varieert van 89% (kwijschelding heffingen) tot 39% (jeugdfondsen). Ofschoon de meeste respondenten het taalgebruik begrijpelijk vinden, is het aanvragen van een regeling voor 28% niet gemakkelijk. Zomaar iets leuks kunnen doen missen 80% van de respondenten het allermeest. Mensen met kinderen zijn overwegend positief over de regelingen maar voor circa een zesde van hen zijn de regelingen niet toereikend. Niet iets leuks met vrienden doen of niet lid worden van een vereniging wordt het vaakst als gemis genoteerd. Opvalt dat slechts 20% van de armen niet goed rond kan komen en dat 25% opgeeft schulden te hebben. De mensen met schulden geven op die als volgt op te lossen:



Van de respondenten kent 80% de schuldhulpverlening van de gemeente, zo bleek in antwoord op een andere vraag maar toch lost 69% het liever zelf, met hulp van bekenden of helemaal niet op. Als deze cijfers representatief zijn, betekent het dat de gemeente nu maar een derde van de populatie kent. Nu de Wet schuldhulpverlening uit is gebreid met het verplicht doorgeven van betalingsachterstanden aan de gemeente door allerlei bedrijven zou dit mogelijk behoorlijk extra werk voor de gemeente kunnen opleveren. Omdat deze vraag door slechts 36 personen in is gevuld, is de foutmarge van de antwoorden zodanig groot dat hier geen definitieve conclusies of voorspellingen aan gehecht kunnen worden.

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

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

5.2.1 Kenmerken gesproken gebruikers

De groep waarmee de gesprekken gevoerd zijn is divers, al zijn er een aantal kenmerken die (bijna) alle respondenten hebben. In de meeste gevallen is er sprake van (ernstige) multiproblematiek. Er zijn problematische schulden, maar daarnaast ook een of meerdere van de volgende problemen: ziekte van schuldenaar, een of meerdere kinderen met een lichtere of zwaardere beperking, relationele problemen inclusief (v)chtscheiding, huisvestingsproblemen/dakloosheid, problemen met werk vinden of behouden, het (niet) hebben van een uitkering (zowel bijstand als arbeidsongeschiktheidsuitkeringen) en faillissementen van een of meerdere eigen ondernemingen. Soms zijn de schulden door de schuldenaar zelf veroorzaakt, maar in enkele gevallen ook door een partner die dit zonder medeweten veroorzaakte. Ook lijkt het zo te zijn dat de meerderheid van de respondenten oorspronkelijk niet uit de gemeente Ooststellingwerf komt. Een deel is in de gemeente komen wonen voordat de schulden ontstonden, maar een deel kwam al met schulden (en bijbehorende multi-problematiek) in de gemeente aan.

Het type schulden is deels voor alle respondenten gelijk. Bijna iedereen heeft schulden bij de zorgverzekeraar, vaak inclusief boetes bij het CJIB. Daarnaast zijn er vaak schulden bij energie- en watermaatschappijen en telefoonmaatschappijen, schulden gelinkt aan voertuigen en schulden gelinkt aan de Belastingdienst voor diverse toeslagen. Indien er sprake is van een of meerdere eigen ondernemingen, zijn daar ook vaak schulden bij de belastingdienst, de accountant en meerdere overige schuldeisers.

Qua leeftijd en geslacht is de groep divers, zowel jongeren als mensen van middelbare leeftijd en mensen die al met pensioen zijn, zijn gesproken. Zowel mannen, als vrouwen en in één geval is er met een stel gesproken. De meesten, maar niet iedereen, zijn laag opgeleid en/of hebben (meerdere) onafgemaakte opleidingen of hun CV staan. Een enkeling heeft een baan, de meesten hebben een uitkering (ziektetegereleerd, participatiewet, AOW). Ook heeft een aanzienlijk deel een of meerdere kinderen, al dan niet met een beperking. Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat een deel van de deelnemers een zwak sociaal netwerk heeft om op terug te vallen. Een deel heeft echter een sterk sociaal netwerk, waar de dorps cultuur vaak positief aan bijdraagt.

Ook is er sprake van spreiding in de fase waarin de respondenten uit de acht gesprekken zich in het traject bevinden. Er is gesproken met mensen die nog aan het begin staan (zes gesprekken), die het traject afgebroken hebben (twee van de voornoemde zes gesprekken), die het traject al langer geleden hebben afgerond (één gesprek) en die vroegtijdig geholpen (één gesprek) zijn waardoor een officieel traject niet heeft hoeven starten. Een gemene deler onder de respondenten is dat ze het moeilijk vonden om om hulp te vragen, het liever zelf wilden oplossen en zich vaak schaamden voor hun financiële problemen. Dit heeft eraan bijgedragen dat ze vaak dieper in de problemen zijn gekomen dan nodig was geweest als ze op tijd aan de bel hadden getrokken en hulp hadden gevraagd.

".... Dus dat is dweilen met de kraan open. En dat is nog een reden waarom ik veel eerder er hulp bij had moeten zoeken, want het moment dat de bewindvoering, de nieuwe, erbij kwam, die heeft het wel gelijk stop kunnen zetten. Dan heb je een orgaan ertussen. Zij kunnen veel meer voor elkaar krijgen dan jij als burger kan". (Hendrik)

5.2.2 Bekendheid, beschikbaarheid en bereikbaarheid van de schuldhulpverlening

Doordat er in veel gevallen sprake is van multiproblematiek is er vaak al contact met de gemeente op andere onderwerpen, op het moment dat er geconstateerd wordt dat er ook sprake is van een problematische schuldensituatie. In de gesprekken komt naar voren dat er veelvuldig contact is met de gebiedsteams en andere betrokkenen binnen de gemeente over diverse onderwerpen gerelateerd aan het sociaal domein. Hierbij geeft de ene persoon aan dat er goed wordt samengewerkt binnen de gemeente en dit fijn te vinden. De andere persoon geeft aan dat er juist minder contact is tussen deze onderdelen, maar dat wordt ook in sommige gevallen fijn gevonden. Er is dus geen duidelijke voorkeur voor al dan niet integraal werken. Indien er nog geen contact is met de gemeente, komt degene die hulp zoekt bijvoorbeeld via Humanitas, via familie of via andere hulpverleners die betrokken zijn op het spoor van het gebiedsteam. In sommige gevallen is er sprake van een verhuizing van de ene naar de andere gemeente en wordt er een actieve overdracht tussen de gebiedsteams van beide gemeenten georganiseerd, indien er toestemming is van de inwoner.

Indien er eenmaal contact is over de problematische schulden lopen de ervaringen in de gesprekken wat uiteen. Een deel van de respondenten geeft aan zeer tevreden te zijn met het gebiedsteam en wat ze voor die persoon kunnen en willen doen. De oprechte betrokkenheid en persoonlijke benadering van sommige medewerkers wordt als erg fijn ervaren.

“Vanuit het zuiden naar hier, wat een wereld van verschil. XX. belt mij regelmatig even op, hoi YY hoe is het met jou? Gewoon even kijken. Die schrok dat ik in het ziekenhuis lag. Ik denk nou dat heb ik nog nooit meegemaakt. In het begin dan wel geen uitkering toekennen, want in eerste instantie zei ze nee. Toen zeg ik mag ik alsjeblieft met u in gesprek? Nou, dat wou ze. Ze heeft het toch geregeld dat ik een halve bijstandsuitkering kreeg. En vanaf...dat contact is gewoon heel goed”. (Herman)

Een ander deel van de respondenten is echter minder tevreden over het gebiedsteam. Ze zijn niet goed bereikbaar, alleen op beperkte momenten in de week. Het duurt lang voordat er op vragen gereageerd wordt en alles moet via email in plaats van telefonisch. Daarnaast pakken ze niet echt een coördinerende rol op en is het niet duidelijk in welke relatie ze staan tot bijvoorbeeld KBNL. Het lijkt afhankelijk van de contactpersoon bij het gebiedsteam of het proces naar tevredenheid verloopt of niet.

Ook is er gesproken met iemand die uit de vroegsignalering op basis van een huurachterstand naar voren is gekomen. Deze persoon was verbaasd dat er contact gelegd werd, omdat de problemen nog helemaal niet groot waren. De hulp is wel aangenomen, al sloot het eigenlijk niet aan bij de behoefte die er vanuit de inwoner op dat moment was. Het traject is wel naar tevredenheid afgerond, onder andere met hulp van Humanitas voor het op orde brengen van de administratie, waarbij achteraf werd aangegeven door de respondent dat ergere schulden hierdoor zijn voorkomen.

5.2.3 Toegang tot schuldhulpverlening

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

Uit de gesprekken komt naar voren dat er doorverwezen wordt vanuit gemeente naar KBNL, Benedictus en Zuidweg, maar niet hoe dat verloopt. In de gesprekken wordt voornamelijk gesproken over het opstarten van de trajecten en dat dat heel moeizaam verloopt. In zes gesprekken komt naar voren dat hier sprake is van problematische situaties. In twee van de zes gevallen waarbij het moeizaam loopt, is de respondent gestopt met het traject bij KBNL omdat het zo ontzettend lang duurde voordat er ook maar enige actie ondernomen werd. Ondertussen liepen de schulden verder op en kwamen er nog steeds deurwaarders aan de deur. Dit zorgde voor erg veel stress.

“Toen hebben we alles in gang gezet, nou, dat was echt verschrikkelijk. Ik heb zo lang moeten wachten, ik heb zoveel stress gehad van die mensen, echt”. (Ernst)

Niet iedereen waarbij het opstarten van het traject moeizaam verliep is gestopt. Dat deed echter niets af aan de stress die werd ervaren door het verloop van het traject. Respondenten gaven aan soms wanhopig te worden van de situatie omdat ze niet verder komen en niet meer weten wat ze moeten doen om dat te veranderen.

“Dus het is gewoon een stressvol systeem waar ik in zit, al jaren. Ik kom geen stap verder, ik kan niks doen”. (Bert)

Het lijkt erop dat het niet duidelijk is hoe het traject in elkaar zit en wat de hulpvrager mag verwachten van de instantie die de schuldhulpverlening moet verzorgen. Uit de gesprekken komt naar voren dat men verwacht hulp te krijgen, een vaste en goed bereikbare contactpersoon die zich bezighoudt met het dossier, dat tijdens het opstarten van het proces geen deurwaarders meer op de stoep kunnen staan en dat schulden niet verder op kunnen lopen. Er wordt slagkracht van de organisatie verwacht om regelingen te treffen, er wordt verwacht dat de organisatie de cliënt op de hoogte houdt van de vorderingen in het traject en dat het traject binnen een redelijk termijn begint. Dit blijkt echter in veel gevallen op veel van deze punten anders uit te pakken.

“Nou, misschien heb ik daar wel een heel verkeerd beeld van hoor, misschien gaat dat altijd wel zo. Maar ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat het wel heel lang duurt. En tussen de antwoorden krijgen gaat ook een lange periode steeds overheen” (Bert)

Dit zorgt er ook voor dat mensen de moed verliezen en zich afvragen of ze ooit nog aan het einde van het traject belanden. Een aantal van de respondenten zitten al meerdere jaren in het traject en zijn nog niet in een minnelijke

regeling of in de WSNP opgenomen. Het is onduidelijk welke stappen er genomen moeten worden, hoe lang deze duren en wat de verantwoordelijkheid van de cliënt is en wat de verantwoordelijkheid van de instantie die de schuldhulpverlening moet verzorgen is.

“Kijk, op een gegeven moment, je moet me niet verkeerd begrijpen, maar op een gegeven moment krijg je toch een beetje negatieve instelling omdat alles zo lang duurt. En het kan best zijn dat ik gewoon een verkeerd beeld van hoe het werkt heb, geen idee”. (Bert)

Bovendien weten de cliënten dat weigeren mee te werken door de rechtbank als negatief gezien wordt. Maar het is hun niet duidelijk wat verstaan wordt onder weigering mee te werken. Ze krijgen af en toe te horen dat ze dingen niet goed doen of niet aanleveren, terwijl dit volgens hun eigen idee niet het geval is. Hierdoor hangt dit als een grote zwarte dreigende wolk boven hun hoofd, waardoor de stress om de situatie ook verder toeneemt.

Gebaseerd op de beleidsnotitie van de gemeente zijn er regels met betrekking tot het doorsturen van personen naar een instantie die de schuldhulpverlening op zich neemt. Privéschulden gaan naar KBNL, kleine zakelijke schulden gaan naar Zuidweg en grote en complexe schulden gaan naar Benedictus. Echter, uit de gesprekken lijkt het erop dat deze stelregel niet altijd gevolgd wordt waardoor bijvoorbeeld mensen met complexe schulden bij Zuidweg terecht komen in plaats van bij Benedictus. Het lijkt erop dat dit voor problemen zorgt bij het opstarten van het hulpverleningstraject.

Over hoe het traject verloopt als een minnelijk traject of een WSNP traject is ingezet, kan niet gerapporteerd worden. Er hebben geen gesprekken plaatsgevonden met inwoners die in deze fase van het traject zitten. Degene die het schuldhulpverleningstraject succesvol heeft afgerond, heeft dit al 10+ jaar geleden gedaan en wordt daarom niet besproken in deze sectie.

5.2.4 Ervaringen met schuldhulpverlening door de gemeente

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

Vertrouwen en werkrelatie tussen hulpverlener en cliënt

Vertrouwen in de gemeente en de betrokken hulpverlenende instanties is een delicaat punt. Een deel van de respondenten geeft aan dat de relatie met deze partijen goed is en dat het contact fijn verloopt. Ze voelen zich gesteund en hebben het idee dat hun contactpersoon het beste met ze voorheeft, ook al vinden ze het soms wel moeilijk om met deze hulp om te gaan. Dat het traject voortgaat en dat er weer licht is aan het einde van de tunnel.

“Nou, ze was wel respectvol en ik vond dat zij haar best gedaan heeft om mij te helpen op dit moment hè. Natuurlijk voor mij is alles onbekend dus ik moet het nemen zoals het komt. Wat moet ik? Ik heb geen keuze, hè. En gelukkig het was een goede keuze. Maar hier voel ik een beetje rot en gevangen, moet ik eventjes zeggen”. (Jannie)

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

“Papieren inleveren die zomaar ineens kwijt zijn. Dus dat hebben we al heel gauw geleerd. Op het moment dat ik naar het gemeentehuis ga en ik moet papieren inleveren, vraag ik aan degene die aan de balie zit, heb je voor mij even een bewijsje dat ik het ingeleverd heb. Dat gaat mij geen tweede keer meer gebeuren. Want hun hebben nooit geen schuld. Nou doe!” (Mieke)

Daarnaast geeft men aan dat een gebrek aan inlevingsvermogen in de situatie van de schuldenaar er ook voor zorgt dat men weinig vertrouwen heeft in de geboden hulpverlening. Een van de respondenten geeft aan dat er bijvoorbeeld erg makkelijk gedaan wordt over het wegdoen van huisdieren, terwijl deze voor die persoon erg belangrijk zijn. Dat zorgt voor verbitterdheid en het niet op goede voet starten van een traject wat samen gelopen moet worden.

“Dieren bedriegen je niet. Als jij gewoon je aandacht aan je dieren geeft, dan geven de dieren de aandacht aan jou. En dat is met mensen heel anders”. (Mieke)

Ook is het voor sommige respondenten niet duidelijk wat een hulpverlener nou wel en niet mag vragen en adviseren en hoe bepaalde verzoeken waarde geschat moeten worden in het proces. Moet de schuldenaar overal op ingaan, ook al lijkt het verzoek van de hulpverlener nogal vreemd? En waar kan je terecht als je het gevoel hebt dat je iets niet vertrouwt?

"Ik zeg ja, maar goh, joh, dat geld heb ik niet (om die rekening te betalen). Nou dan moet je maar naar vrienden en familie gaan lenen. Ik zeg joh, dat is toch geen manier om met een cliënt om te gaan of wel dan? Nee, nou ja dan neem ik nog wel een keer weer contact met de gemeente op en dan hoor je dan wel weer van mij. Nou ik heb nooit meer van dat mens gehoord. Totdat in februari kreeg ik een e-mail van die en die is opgestapt en er komt te zijner tijd een nieuwe begeleidster voor je (bij de uitvoerende schuldhulpverleningsinstantie)". (Bert)

Verdeling verantwoordelijkheden

Uit de gesprekken komt naar voren dat het voor de mensen die een schuldhulptraject ingaan niet duidelijk is waar welke verantwoordelijkheid ligt. Wat kan de gemeente en het gebiedsteam nou doen? Waar is KBNL, Benedictus of Zuidweg verantwoordelijk voor? Welke rol spelen de vrijwilligersorganisaties zoals Humanitas in dat geheel? Welke verantwoordelijkheden heeft de cliënt zelf nog? En waar kan je terecht als één van de partijen zijn werk niet doet en je het zelf ook niet voor elkaar krijgt om dat proces vlot te trekken? Kan het gebiedsteam er bijvoorbeeld voor zorgen dat een traject wat niet goed loopt bij Zuidweg weer een impuls krijgt? Hierover leven veel vragen bij de respondenten.

Informatiebehoefte en -verstrekking

In de meerderheid van de gesprekken wordt aangegeven dat men meer behoefte heeft aan informatie. Dit gaat zowel over informatie over het schuldhulpverleningstraject als algemene informatie over hoe de nationale en lokale regels m.b.t. aanvragen van financiële tegemoetkomingen en uitkeringen (o.a. toeslagen, kwijscheldingen, uitkeringsregels etc.) werken. Veel mensen vinden het moeilijk om hun weg te vinden in al deze regelingen en maken fouten doordat ze niet weten hoe ze het goed moeten doen. Zeker ook omdat veel regelingen met elkaar samenhangen en als je op één plek iets fout doet, dit vaak een domino-effect verzorgt.

"Ik ben vorig jaar 67 geworden. En daardoor is de situatie veranderd. Maar ik werd niet ingelicht bijvoorbeeld, ik doe vrijwilligerswerk. Maar ik kreeg de kans van een baan, schoonmaken, zeg maar 4 uur per week. Maar ik word niet ingelicht dat ik niet kon werken naast mijn AOW. Dus dat bleek dat ik moet alles terugbetalen wat ik verdiend heb in die maanden omdat dat mocht niet bijvoorbeeld" (Jannie heeft i.v.m. wonen in het buitenland geen volledige AOW, dus deze wordt d.m.v. bijzondere bijstand aangevuld)

Voor- en nadelen van hulp vragen

Een gemene deler in de meeste gesprekken is dat mensen er lang over hebben gedaan om hulp te vragen. Ze wilden hun problemen graag zelf oplossen en dachten vaak nog vrij lang dat dat ook ging lukken. Ze schaamden zich voor de positie waarin ze terecht waren gekomen. Sommige mensen gaven zichzelf daar de schuld van en sommige mensen dachten dat de oorzaak van hun problemen buiten zichzelf lag. Beide groepen vroegen daadwerkelijk om hulp op het moment dat ze er tot over hun oren in zaten. Wanneer ze dan hulp gevraagd hadden gaven ze aan dat het soms deels, soms geheel, voor rust zorgde. Ze gaven aan dat wat ze zelf bij instanties niet voor elkaar kregen, wel lukte als iemand van de gemeente of van een schuldhulpverleningsinstantie ermee aan de gang ging.

"Je hoeft je nergens geen zorgen meer over te maken in principe. Je hebt geen gesodemierter meer met deurwaarders aan de deur en kwade mensen die geld moeten hebben en noem maar op. En je weet op een gegeven moment, die vijftig euro die staat er van de week en ik kan me daarmee redden en tegelijkertijd ik hoef me geen, niet zorgen te maken dat er toevallig gas, water, elektra of iets dergelijks blijft liggen" (Anne)

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

Wat doet het hebben van schulden met je

Uit alle gesprekken komt naar voren dat het hebben van financiële problemen zeer stressvol is. Het hangt als een donkere wolk boven je. Je bent bang voor de post, bang voor de deurbel, bang voor de telefoon. Door de respondenten wordt er heel verschillend mee omgegaan. De ene persoon blijft strijdbaar en positief, blijft zoeken naar oplossingen. De andere persoon krijgt (ergere) psychische problemen en ziet geen licht meer aan het einde van de tunnel. Ze hopen

allemaal dat er betere tijden komen, maar niet iedereen houdt die hoop nog. Zeker niet wanneer er ook kinderen in het spel zijn, of wanneer men afhankelijk is van zijn of haar partner die ook beïnvloed worden door de aanwezige schulden. Omdat de schulden vaak samen gaan met nog meer problemen is het vaak erg veel om te behappen en heeft men te maken met meerdere hulpverlenende instanties en partijen. Dit kost veel energie, ook al draagt het (deels) bij aan het verminderen van iemands problemen, en drukt een grote stempel op iemands leven.

“Kijk, weet je wat nu het geval is? Ik heb zo'n app van, dat klinkt misschien heel dom, maar ik heb zo'n appje van PostNL en dan kijk ik elke dag en dan denk ik o shit, als er maar niet weer brieven bij zitten van de Belastingdienst of van de schuldeisers die nu alsnog een deurwaarder in de arm nemen. Daar loop je echt dat in dag uit mee rond. En als het dan weekend is, denk je o gelukkig, in het weekend komt er geen post. Dat klinkt allemaal heel afgezaagd en dom, maar op zo'n punt kom je op een gegeven moment uit.” (Bert)

5.5 Bevindingen uit dit hoofdstuk en toetsing aan de normen

	Norm	Bevindingen
12	De hulpvragers zijn op de hoogte bij wie zij zich moeten melden en hoe de hulpverlening wordt gegeven.	Er is geen specifiek klanttevredenheidsonderzoek gedaan naar ervaringen van cliënten, zzp-ers en ondernemers. Er is behoefte aan meer en aan meer duidelijke informatie. Dit geldt zowel voor informatie over het schuldhulpverleningstraject als voor algemene informatie m.b.t. lokale en landelijke regelingen op financieel gebied (toeslagen, kwijtscheldingen, uitkeringsregels etc.) De toegang tot en het verloop van een schuldhulpverleningstraject is vaak moeizaam. Mensen vallen uit of het duurt erg lang voordat zaken (goed) gaan lopen. Dit levert erg veel stress en vaak oplopende schulden op voor diegene die het traject moet doorlopen. Er is veel onzekerheid over wat men nou mag verwachten en ook op welke termijn men dat mag verwachten. De communicatie hierover wordt als onduidelijk ervaren.
		Van alle mensen met problematische schulden is 33% klant bij de gemeente. De rest lost het zelf of zonder de gemeente op. Als de gemeente door de wettelijke vroegsignalering na 1 januari 2021 de hele groep met schulden moet benaderen, is dat ruwweg drie keer zoveel werk als momenteel. En het gebiedsteam geeft nu al aan dat het druk is.
		Kenmerkend voor mensen met schulden die door de gemeente geholpen worden is dat er sprake is van multiproblematiek. Men heeft niet alleen schulden, maar ook problemen op één of meerdere andere levensgebieden. Hier is hulpverlening vanuit de gemeente en/of overige instanties ook vaak bij betrokken.
		Vertrouwen is een delicaat punt. Dit is erg belangrijk, maar is er in een aanzienlijk deel van de gevallen niet. De cliënten voelen dat ze gewantrouwd worden, want als er iets fout gaat is het altijd hun schuld en nooit die van de gemeente of van de overige betrokken instanties. Daarnaast heeft men het idee dat de hulpverlener zich vaak moeilijk kan inleven in de situatie van de cliënt. Dit draagt niet bij aan de vertrouwensband.
		Het duurt lang voordat mensen met problematische schulden om hulp vragen. Ze willen het eerst zelf oplossen en als dat echt niet meer kan komen ze terecht in een schuldhulpverleningstraject. Dit zorgt in de meeste gevallen voor rust en men geeft aan dat ze eerder hulp hadden moeten zoeken. Het hebben van schulden levert namelijk erg veel stress op.

Bijlage 1 - Bronnen

Beleidsdocumenten

Wet Schuldhulpverlening 2012
Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) 1998
Wijziging wet gemeentelijke schuldhulpverlening 2021
Eigen Schuld?! "Beleidsplan schuldhulpverlening 2013 – 2017"
Verantwoordingen 2015-2019
Programmabegrotingen 2020 en 2021
Visie op Samenleven 2020-2024
Doe-agenda 2021-2024
Uitvoeringsprogramma 2018-2022
Overzicht activiteiten Mike en Spike
Plan van aanpak vroegsignalering 2018
Plan van aanpak op bewindvoering mei 2019
Invulling campagne afgelost=opgelost
Regelingswijzer 2020
Armoedemonitor Ooststellingwerf 2017 KWIZ
Rapportages KBNL 2018-2020
Rapportages Divosa 2018-2020
Actieplan Armoedebeleid 2016
Coalitieakkoord 2018-2022
Raadsprogramma 2018 - 2022
Handleiding NVVK " transitie naar effectieve stabilisatie" 2019
Notitie vrijwillige ondersteuning bij financiële problemen/budgetmaatjes Scala dec.2020
Beleidsregels Schuldhulpverlening Ooststellingwerf, 2014 en 2018
Wet vereenvoudiging beslagvrije voet, 2021
Adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind, 2021
Wet stroomlijning keten voor derdenbeslag, 2021

Overeenkomsten

Overeenkomst Zuidweg&Partners
Overeenkomst Vitens
Werkafspraken SVB
Samenwerkingsovereenkomst Amargi gemeente Ooststellingwerf
Convenant vroegsignalering met De Friesland zorgverzekeraar okt.2017

Adviezen aan en besluiten college

Advies subsidie Scala voortzetting pilot budgetmaatjes 2019
Advies ondersteuning bij financiële problemen mei 2017
Advies voortgang armoedebeleid en schuldhulpverlening februari 2019
Adviesrapportage KWIZ en Nationale Ombudsman 21 september 2018
Besluit subsidie aan Scala voor budgetmaatjes 2018
Besluit over inzet vrijwilligers 2018

Informatie aan de raad

Mededeling aan de Raad mbt Armoedebeleid en Schuldhulpverlening 26 februari 2019

Interviews

Portefeuillehouder Ooststellingwerf
Twee beleidsmedewerkers Ooststellingwerf
Twee budgetadviseurs Ooststellingwerf
Consulent werk en inkomen Ooststellingwerf
Medewerker Humanitas
Budgetcoach Kredietbank Nederland
Lid Diaconie PKN Haule/Donkerbroek
Leidinggevende welzijn Scala
Coördinator budgetmaatjes Scala
Vrijwilliger sociaal steunpunt
Teamleider Zuidweg
Woonconsulent Actium
Directeur Bureau Benedictus
Lid adviesraad sociaal domein
Acht gesprekken met inwoners van Ooststellingwerf die klant zijn van schuldhulpverlening
Raadsleden Ooststellingwerf

