
BURGERPERSPECTIEF OP SCHULDHULPVERLENING

Een onderzoek naar de ervaringen
van burgers met gemeentelijke
schuldhulpverlening

Burgerperspectief op schuldhulpverlening

Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening

Onderzoeksteam

mr. A.J.H. Tuzgöl-Broekhoven, projectleider

W.C.P. v.d. Berg, onderzoeker

mr. E.J.E. Govers, onderzoeker

mr. D.J. Hanse, onderzoeker

Nationale ombudsman

mr. R.F.B. van Zutphen

Datum: 11 mei 2016

Rapportnummer: 2016/050

BURGERPERSPECTIEF OP SCHULDHULPVERLENING

Samenvatting van onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening

Aanleiding

De schuldhulpverlening ondersteunt mensen bij het vinden van een oplossing voor hun problematische schulden. Op 1 juli 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking getreden. Deze wet legt de zorgplicht van gemeenten m.b.t. schuldhulpverlening expliciet vast. Burgers kunnen voortaan aanspraak maken op schuldhulpverlening, als ze voldoen aan de gestelde eisen. De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten van burgers met problematische schulden. Zij weten niet hoe het verder moet of waar zij terecht kunnen met hun probleem. Soms komen ze niet in aanmerking voor een schuldregeling en krijgen geen andere vorm van schuldhulp aangeboden.

Deze klachten en de evaluatie van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zijn aanleiding voor het onderzoek van de ombudsman. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de ervaringen van burgers (het 'burgerperspectief') worden meegenomen in de evaluatie.

Onderzoeksvraag

Wat mag een burger in redelijkheid van de overheid verwachten als het gaat om gemeentelijke schuldhulpverlening?

Een deskundige:

“Je hebt een hulpverlener nodig om de schuldhulpverlening te kunnen doorlopen”

Uitgave: de Nationale ombudsman
Datum: 11 mei 2016

www.nationaleombudsman.nl

de Nationale
ombudsman

Hans:

“Ik heb geen ondersteuning gehad. Voor mij – als zelfstandige – zijn daarvoor geen instanties”

Aandachtspunten voor de overheid

- o Ondersteun en begeleid minder zelfredzame burgers tijdens en na het schuldhulptraject
- o Stel de (hulpvraag van de) schuldenaar centraal: kijk naar maatwerkoplossingen als een reguliere aanpak niet volstaat
- o Bied (voorlopige) hulp bij een dringende situatie ook als de schuldenaar nog niet is toegelaten tot de schuldhulpverlening
- o Zet direct stappen na toelating tot de schuldhulpverlening: korte doorlooptijden verhogen de kans op succesvolle schuldhulp
- o Zorg voor persoonlijke aandacht, regelmatig contact en duidelijkheid zodat iemand weet waar hij voor wat moet zijn
- o Geef iemand bij afwijzing/beëindiging van de schuldhulpverlening een besluit zodat hij gebruik kan maken van rechtsmiddelen

Conclusie

Problemen met schuldhulpverlening zijn niet alleen een vervelende ervaring voor de burger. De overheid moet zich realiseren dat ze ook een risico vormen voor een effectieve aanpak van de schuldenproblematiek. De overheid gaat ten onrechte en teveel uit van de zelfredzaamheid van burgers. Dit blijkt een illusie. Onvoldoende redzaamheid is juist vaak één van de redenen waarom burgers in grote financiële problemen terechtkomen. Het kan nooit de bedoeling zijn burgers buiten de boot te laten vallen als zij niet precies in de mal van het schuldhulpsysteem van de overheid passen. Dus: schuldenaren niet buitensluiten maar juist toelaten!

Boodschap aan de overheid

Nationale ombudsman Reinier van Zutphen: “Leer van de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening. Vind een betere balans tussen hun hulpvraag en de standaard beleidsregels. Sluit geen mensen buiten, maar kijk op welke wijze je de burger met schuldproblemen kunt helpen. Geef gemeenten voldoende wettelijke instrumenten en financiële middelen zodat zij hun taken naar behoren kunnen uitvoeren. Zo kunnen zij de knelpunten voor de burger wegnemen. De ombudsman geeft de staatssecretaris in overweging hierover met gemeenten in gesprek te gaan.”

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	7
1.1	VOORAF	8
1.2	WET GEMEENTELIJKE SCHULDHULPVERLENING	8
1.3	AANLEIDING ONDERZOEK	9
1.4	VRAAGSTELLING	9
1.5	DOEL EN REIKWIJDTE VAN HET ONDERZOEK	10
1.6	AANPAK	10
1.7	LEESWIJZER	11
2	DE BURGER IN DE SCHULDEN EN DE ROL VAN DE OVERHEID	12
2.1	INLEIDING	13
2.2	WAARDOOR KOMEN BURGERS IN FINANCIËLE PROBLEMEN	13
2.3	WELKE ROL SPEELT DE OVERHEID	14
2.4	COMPLEXITEIT	15
2.5	RONDETAfel	16
2.6	TOT SLOT	16
3	HET PROCES VAN DE SCHULDHULPVERLENING	17
3.1	PREVENTIE EN VROEGSIGNALERING	17
3.2	AANMELDFASE	17
3.3	TOELATINGSFASE	18
3.4	DE OPZET EN UITVOERINGSFASE	19
3.5	TOELEIDING NAAR DE WET SCHULDSANERING NATUURLIJKE PERSONEN	20
3.6	NAZORG	21
3.7	TOT SLOT	21
4	NIET ALLE BURGERS ZIJN ZELFREDZAAM	23
4.1	INLEIDING	24
4.2	EEN GROEP BURGERS IS NIET ZELFREDZAAM	24
4.3	NIET ZELF DE WEG WETEN TE VINDEN	26
4.4	ONJUISTE BEELDVORMING	27
4.5	BEHOEFTE AAN ONDERSTEUNING	28
4.6	AANLEVEREN DOCUMENTEN ZONDER HULP VAN DERDEN VORMT EEN PROBLEEM	29
4.7	NAZORG	31
4.8	RONDETAfel	32
4.9	TOT SLOT	33

5	BURGERS ERVAREN DREMPELS EN BELEMMERINGEN	34
5.1	INLEIDING	35
5.2	FORMELE DREMPELS BIJ DE TOEGANG	35
5.3	WEIGERINGSGRONDEN NADER BEKEKEN	39
5.4	BELEMMERINGEN EN UITVALRISICO'S	41
5.5	RONDETAFEL	43
5.6	TOT SLOT	44
6	BURGERS VINDEN DAT NIET WORDT GEKEKEN NAAR WAT ZIJ NODIG HEBBEN	45
6.1	INLEIDING	46
6.2	EEN PASSEND AANBOD	46
6.3	TE WEINIG TOELEIDING EN BEGELEIDING NAAR WSNP	47
6.4	GEBREKEN IN DE GEMEENTELIJKE VERKLARING	49
6.5	GEEN BEGELEIDING NAAR DE RECHTBANK	49
6.6	RONDETAFEL	50
6.7	TOT SLOT	50
7	BURGERS KLAGEN OVER DIENSTVERLENING	51
7.1	INLEIDING	52
7.2	TE LANGE BEHANDELDUUR	56
7.3	RONDETAFEL	58
7.4	TOT SLOT	58
8	CONCLUSIE NATIONALE OMBUDSMAN	59
8.1	INLEIDING	59
8.2	CONCLUSIES	59
8.3	BELANG VAN DE BURGER VOOROP	62
	BIJLAGE 1 VERSLAGEN RONDETAFELGESPREKKEN 19 APRIL 2016	64
	BIJLAGE 2 DATAVERZAMELING DOOR ONDERZOEKSBUREAU REGIOPLAN	83

1 Inleiding

Uit een brief aan de Nationale ombudsman, februari 2016

(...) Ik ben 62 jaar. De afgelopen acht jaar heb ik schuldproblemen gehad. Eerst door het mislukken van mijn bedrijf en later door een mislukte rugoperatie. Een keer volgde sanering en beheer wat drie jaar in beslag nam en momenteel zit ik al een tijd in een minnelijke regeling. De problemen zijn dus uiteindelijk opgelost. Nu kijk ik terug op wat ik beter had kunnen doen en wat mijn samenleving beter had kunnen doen. Als ik terugkijk is ons systeem met betrekking tot schuld destructief voor schuldenaar en samenleving. Systemen verander je nu eenmaal niet zomaar dus heb ik nagedacht over wat er binnen het huidige systeem anders zou kunnen. Mijn bevindingen wil ik met u delen in de hoop dat u wat voor mijn lotgenoten kunt betekenen.

Het eerste probleem betreft de hoeveelheid deurwaarders. In mijn geval was er voldoende geld om met twee deurwaarders een regeling te treffen. Er waren er echter acht en aangezien die regelingen dus niets op zouden lossen trof ik ze ook met deze twee niet. Indien er een wet zou komen dat iedereen maar één deurwaarder zou mogen hebben waar alle schuldeisers dan terecht kunnen dan was er in ieder geval in mijn situatie geen probleem ontstaan. Ik zou dan mijn schuld op den duur ingelost hebben, mijn schuldeisers zouden al hun vorderingen hebben teruggezien en de samenleving had zich alle kosten met betrekking tot hulp kunnen besparen. Het tweede probleem betreft de schuldhulpverlening in Nederland. In het totaal heb ik tien verschillende instanties over de vloer gehad die allemaal een intake hielden. Voordat ik ze zover had dat ze niet meer naar elkaar verwezen waren we toentertijd al twee jaar verder. Dat is niet alleen irritant maar een pure vorm van kapitaalvernietiging voor de samenleving. Het zou praktisch zijn als iedereen die hulp krijgt één coördinator krijgt toegewezen. Eenmaal in de schuldhulpverlening was ik geestelijk dusdanig lamgeslagen door de hulpverlening en de bureaucratie dat ik niet meer in staat was om te werken. Wel vond ik een baan, maar na anderhalve maand belandde ik in het ziekenhuis met een paniekaanval. Nog steeds heb ik geen sollicitatieplicht, omdat men mij niet meer geschikt acht om in een dienstbetrekking te functioneren.

Dit alles kan volgens mij niet de bedoeling zijn en ik denk ook dat mensen die het niet aan den lijve hebben ondervonden zich hier niet in kunnen inleven. Maar ook technisch gezien is niemand er bij gebaat. Iedereen, de betrokkene, de schuldeisers en de samenleving komen als verliezer uit de bus. Mijn leven heeft bijna 10 jaar, maatschappelijk gezien, stilgestaan en dat zal niet veranderen in de toekomst. Ik ben fysiek en geestelijk een sterk persoon, een vechter zeg maar. Was ik dit niet geweest dan zou ik nu een zwerver zijn. Ik rook niet, ik drink niet, ik gebruik geen drugs, ik eet gezond en ik ga iedere dag naar de sportschool. Mensen die niet zo sterk zijn, zijn de klos, terwijl dat in veel gevallen niet nodig zou zijn. Enkele kleine aanpassingen zouden al veel leed kunnen voorkomen. (...)

Ik hoop dat u iets kunt met dit verhaal en dat het in de toekomst zal bijdragen aan een humanere benadering van mensen die in de problemen komen.

1.1 Vooraf

Het is de wens van de overheid dat problematische schulden zoveel mogelijk voorkomen dan wel opgelost worden. Burgers met problematische schulden zijn onvoldoende in staat te participeren in de samenleving en de overheid vindt het vanuit sociaal oogpunt niet aanvaardbaar en economisch niet verantwoord als mensen buiten de samenleving staan. Daarom heeft de regering zich de ambitie gesteld om de problemen op de terreinen van armoede en schulden terug te dringen. Zo ook met betrekking tot de gemeentelijke schuldhulpverlening.

In 2008 schreven de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de minister van Financiën in een gezamenlijke brief aan de Tweede Kamer dat de gemeentelijke schuldhulpverlening effectiever zou kunnen en zou moeten. Een belangrijke maatregel om dit te bewerkstelligen zou het wettelijk inbedden van de taak van gemeenten op het terrein van de integrale schuldhulpverlening zijn.

1.2 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Op 1 juli 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking getreden. Met deze wet is de zorgplicht van gemeenten met betrekking tot schuldhulpverlening expliciet vastgelegd. Inwoners van een gemeente kunnen voortaan aanspraak maken op schuldhulpverlening, mits voldaan wordt aan de door die gemeente gestelde eisen¹. Op welke wijze de gemeente invulling moet geven aan deze zorgplicht - en aan welke voorwaarden inwoners precies moeten voldoen om in aanmerking te komen voor schuldhulpverlening - staat echter niet in de Wgs beschreven. De wet schrijft voornamelijk voor *wat* de gemeente moet doen maar niet *hoe* de gemeente dat dan vervolgens moet vormgeven. De Wgs bepaalt dus dat gemeenten voortaan de wettelijke taak hebben om breed toegankelijke en integrale schuldhulpverlening voor hun inwoners te organiseren. Onder 'breed toegankelijk' verstond de regering enerzijds dat er niet op voorhand groepen mogen worden uitgesloten; anderzijds gaf de regering aan gemeenten de ruimte om personen op grond van individuele omstandigheden de toegang te weigeren.² Onder 'integraal' werd verstaan dat er niet alleen aan het oplossen of hanteerbaar maken van schuldproblemen gewerkt moet worden. Ook andere problemen van de schuldenaar die er vaak mede oorzaak van zijn dat er schulden zijn ontstaan - of die een oplossing in de weg staan - moeten worden meegenomen. Het wegnemen van deze belemmeringen is in veel gevallen een belangrijke voorwaarde om de schuldsituatie van de burger (blijvend) te verbeteren. Daarnaast hebben gemeenten ook een taak in de preventie van schulden en in de nazorg van schuldhulpverlening. Met de invoering van de Wgs in 2012 beoogde het Rijk - naast het realiseren van een integrale en breed toegankelijke schuldhulpverlening - ook de wacht- en doorlooptijd van het schuldhulpverleningstraject te beperken. De afgelopen jaren heeft het kabinet stappen gezet om het schuldenbeleid te optimaliseren. Zo zijn er maatregelen getroffen om preventie en vroegsignalering te bevorderen en zijn ten behoeve van de aanpak van armoede en schuldenproblematiek extra middelen ter beschikking gesteld.³

De Wgs beperkt zich tot de *minnelijke* schuldhulpverlening. Dat wil zeggen dat schuldeisers op vrijwillige basis meewerken aan het oplossen van problematische schulden. Dit wordt ook wel het 'minnelijk traject' genoemd⁴. Daarnaast is er de mogelijkheid van de *wettelijke* schuldsanering op grond van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp).

1 Om lokaal maatwerk mogelijk te maken biedt de wet gemeenten ruime beleidsvrijheid.

2 Nota n.a.v. het verslag dd 13 april 2010 op blz 18 (Kamerstuk 32.291, nr 6)

3 Brief van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer, 12 december 2014

4 Het minnelijk traject is een vrijwillige (zowel voor schuldenaar als schuldeisers) schuldregeling waarbij de schuldhulpverlening een betalingsvoorstel doet aan de schuldeisers van de schuldenaar. Gaan alle schuldeisers akkoord met het betalingsvoorstel dan wordt - na betaling van een overeengekomen deel van de schuld - het restant van de schulden kwijtgescholden.

Wanneer geen oplossing mogelijk is via een minnelijke regeling, kan de schuldenaar een Wsnp-verzoek indienen bij de rechtbank. Als de rechter dit verzoek toewijst, legt hij een saneringsregeling dwingend op aan de schuldeisers en aan de schuldenaar: het 'wettelijk traject'.

1.3 Aanleiding onderzoek

De Nationale ombudsman heeft al langere tijd bijzondere aandacht voor burgers die financieel in de knel zitten. In het rapport *Schulden komen nooit alleen*⁵ van 2012 signaleerde hij dat een groeiend aantal burgers niet langer zijn betalingsverplichtingen kan nakomen. En in het rapport *In het krijt bij de overheid*⁶ vroeg hij expliciet aandacht voor de rol van de overheid als (belangrijkste) schuldeiser, die daarnaast ook een bijzondere zorgplicht voor haar burgers heeft. Hij formuleerde zeven normen voor behoorlijke invordering. Met het rapport *Met voeten getreden*⁷ pleitte de ombudsman onder meer voor vereenvoudiging van de beslagvrije voet. En in het rapport *Gegijzeld door het systeem*⁸ stelde hij dat gijzeling niet mag worden ingezet bij mensen die boetes niet kunnen betalen. Hij concludeerde dat de huidige praktijk van (in)vorderen niet voldoet. Volgens de Nationale ombudsman wordt teveel vanuit systemen gedacht en raken belangen van burgers hierdoor uit het zicht. Het kabinet heeft een aantal verbeteringen in de aanpak van schuldenproblematiek voorgesteld. Bijvoorbeeld een betere afstemming van incasso-activiteiten door gerechtsdeurwaarders (via het beslagregister) en een door de rijksoverheid (neergelegd in de zogenoemde Rijksincassovisie) vereenvoudiging van de beslagvrije voet. De ombudsman heeft aan deze verbetertrajecten een bijdrage geleverd met aanbevelingen in diverse rapporten, het organiseren van rondetafelgesprekken met ketenpartners en het beschrijven van 'best practices'.

De afgelopen jaren ontving de Nationale ombudsman regelmatig klachten over gemeentelijke schuldhulpverlening. Hieruit komt een beeld naar voren dat bij mensen vooral veel onduidelijkheid bestaat. Onduidelijkheid over tot wie ze zich kunnen wenden voor hulp bij problematische schulden, onduidelijkheid over de eisen die gemeenten stellen alvorens iemand toe te laten tot schuldhulpverlening en onduidelijkheid over welke alternatieven er zijn als iemand niet aan die gestelde voorwaarden voldoet.

Nu, bijna vier jaar na invoering van de Wgs, gaan het Ministerie van SZW en de Tweede Kamer de wet evalueren. In deze evaluatie wordt bekeken hoe de gemeentelijke schuldhulpverlening er voor staat en wat de Wgs daaraan heeft bijgedragen. Omdat de Nationale ombudsman het belangrijk vindt dat in de evaluatie van de Wgs ook ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening worden meegenomen, heeft hij dit onderzoek uit eigen beweging ingesteld.

1.4 Vraagstelling

De Nationale ombudsman gelooft erin dat het perspectief van de burger geborgd moet worden in alles wat de overheid doet. Hij doet dit door burgers op weg te helpen als het misgaat tussen hen en de overheid en door overheden uit te dagen anders te kijken naar diensten, processen en innovaties. De ombudsman denkt na over manieren waarop het anders en beter kan, met meer oog voor het perspectief van de burger.

5 Schulden komen nooit alleen. Aandachtspunten voor schuldhulpverlening. Rapport Nationale ombudsman, 29 juni 2012 ([2012/110](#)).

6 In het krijt bij de overheid, verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten. Rapport Nationale ombudsman, 17 januari 2013 ([2013/003](#)).

7 Met voeten getreden. Schendingen van de beslagvrije voet door gerechtsdeurwaarders. Rapport Nationale ombudsman, 2 november 2013 ([2013/150](#)).

8 Gegijzeld door het systeem, onderzoek van de Nationale ombudsman over het gijzelen van mensen die boetes wel willen maar niet kunnen betalen. Rapport Nationale ombudsman, 12 november 2015 ([2015/160](#)).

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Wat mag een burger in redelijkheid van de overheid verwachten als het gaat om gemeentelijke schuldhulpverlening?

Met dit onderzoek wil de Nationale ombudsman de ervaringen van burgers met de uitvoering van deze wet onder de aandacht brengen. Het perspectief en het belang van deze kwetsbare groep schuldenaren horen bij de evaluatie van juist deze wet een belangrijke rol te spelen.

1.5 Doel en reikwijdte van het onderzoek

De Nationale ombudsman heeft oog voor het feit dat betrokken gemeentelijke schuldhulpverleners - met de vaak beperkte middelen die zij hebben - alles in het werk stellen problemen voor schuldenaren waar mogelijk op te lossen. Ook realiseert hij zich dat er nu eenmaal mensen zijn die zich niet willen laten helpen; mensen die de verantwoordelijkheid voor hun problematische situatie volledig buiten zichzelf leggen en van gemeenten of schuldhulpverleningsinstanties verwachten dat zij alle problemen voor hen oplossen (het liefst zonder dat zij daar zelf iets voor hoeven te doen). Dat is niet reëel.

Doel van dit onderzoek is de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening zichtbaar te maken. Waar lopen zij in de praktijk tegen aan als het gaat om schuldhulpverlening? Welke knelpunten zijn er bij de toegang tot de schuldhulpverlening, het schuldhulpverleningstraject en de (tussentijdse) beëindiging van het schuldhulpverleningstraject?

De Nationale ombudsman benadrukt dat hij geen onderzoek heeft gedaan naar de handelwijze van de afzonderlijke gemeenten in Nederland als het gaat om gemeentelijke schuldhulpverlening. De ombudsman realiseert zich dat de ervaringen van burgers per gemeente kunnen verschillen.

Het is uitdrukkelijk de bedoeling om met dit rapport het perspectief van de burger in beeld te brengen. Gelet op de input vanuit verschillende bronnen die de ombudsman geraadpleegd heeft, zijn er algemene knelpunten aan te wijzen die een aanzienlijk deel van de burgers bij meer gemeenten ervaren die van waarde kunnen zijn voor de evaluatie de Wgs.

De Wgs geeft gemeenten de opdracht om een plan op te stellen om de schuldhulpverlening te organiseren. Gemeenten hebben beleidsvrijheid gekregen om invulling te geven aan de wijze waarop zij schuldhulpverlening organiseren. Omdat de Wgs wordt geëvalueerd en het Ministerie van SZW systeemverantwoordelijk is als het gaat om de gemeentelijke schuldhulpverlening in Nederland, is dit rapport gericht aan de staatssecretaris van SZW. Zij kan, mede aan de hand van dit rapport, bezien op welke punten het systeem van gemeentelijke schuldhulpverlening in het algemeen verbeterd kan worden en wat gemeenten nodig hebben om die verbeteringen in de praktijk uit te voeren.

1.6 Aanpak

Onderzoekers van de Nationale ombudsman voeren regelmatig gesprekken met burgers die problematische schulden hebben. In 2015 hebben 75 burgers een klacht over de schuldhulpverlening bij de ombudsman ingediend. Via derden ontving hij nog eens 25 klachtdossiers, die eveneens in dit onderzoek zijn betrokken. Ten behoeve van dit onderzoek zijn voornoemde klachtdossiers geanalyseerd. Uit deze klachtdossiers zijn citaten in het rapport vermeld. Een aantal klagers is geïnterviewd; in hun persoonlijke verhaal wordt geschetst wat hun is overkomen.

Naast bestudering van klachtdossiers, jurisprudentie en literatuuronderzoek is gesproken met verschillende bij het onderwerp betrokken deskundigen en professionals.⁹ Deze gesprekken hebben in

⁹ Zoals de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK), Divosa, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Inspectie SZW, de Rekenkamer Den Haag, de Algemene Rekenkamer, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Raad voor Samenleving en gezondheid, DWI Amsterdam, de beroepsvereniging Bewindvoerders WSNP, SchuldendeBaas, Vereniging van SchuldHulpMaatje Nederland, Brancheorganisatie Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI), Nadja Jungmann, lector Hogeschool Utrecht. In dit rapport worden zij - indien relevant - als 'professionals' of als 'deskundigen' aangeduid.

de periode november 2015 tot en met januari 2016 plaatsgevonden. Verder heeft de ombudsman in november 2015 het onderzoeksbureau Regioplan te Amsterdam opdracht gegeven een aantal focusgroepgesprekken met schuldenaren te organiseren. Omdat er weinig animo bij schuldenaren was voor deze gesprekken, heeft Regioplan schuldenaren telefonisch geïnterviewd. In totaal zijn er 63 personen gesproken.¹⁰ Een verantwoording met betrekking tot de dataverzameling staat vermeld in [bijlage 2](#).

Op basis van de verzamelde informatie, klachten en signalen van burgers en hetgeen uit de gesprekken met verschillende professionals en (groepen) burgers naar voren is gekomen zijn bevindingen opgesteld. Deze bevindingen zijn voorafgaand aan twee rondetafelgesprekken¹¹ aan de deelnemers voorgelegd.¹² Zij werden in de gelegenheid gesteld hier schriftelijk op te reageren. De verslagen van beide rondetafelgesprekken zijn in [bijlage 1](#) van dit rapport opgenomen.

1.7 Leeswijzer

In dit rapport wordt gesproken over 'de gemeente' en 'de burger'. De Nationale ombudsman realiseert zich dat hij hiermee niet volledig recht doet aan de werkelijkheid. Gemeenten verschillen in de wijze waarop zij de schuldhulpverlening hebben ingericht en uitvoeren. Daarnaast zijn er natuurlijk ook nog door de gemeenten gemandateerde kredietbanken of particuliere schuldhulpverleningsorganisaties die de gemeentelijke schuldhulpverlening uitvoeren. De ombudsman heeft die verschillen niet in zijn onderzoek betrokken. Het onderzoek van de ombudsman richt zich op de ervaringen van burgers in het algemeen met schuldhulpverlening en eventuele knelpunten. Voor de leesbaarheid van dit rapport wordt daarom gesproken over 'de gemeente'.

Het rapport is als volgt opgebouwd. [Hoofdstuk 2](#) geeft een algemene indruk van het hoe en waarom mensen in de schulden komen en de rol van de overheid daarin. schrijft de verschillende fases van het gemeentelijke schuldhulpverleningstraject. Vervolgens gaan de [hoofdstukken 4, 5, 6](#) en [7](#) uitgebreid in op knelpunten die burgers ervaren gedurende het schuldhulpverleningstraject. In [hoofdstuk 8](#) wordt de conclusie van de Nationale ombudsman weergegeven.

10 Waarvan 4 personen door medewerkers van de ombudsman zijn gesproken. Hun verhaal is als narratief in de hoofdstukken 4 tot en met 7 opgenomen.

11 Eén rondetafelgesprek met deskundigen en één rondetafelgesprek met bestuurders en een gemeentelijke ombudsman (deze rondetafel wordt verder in het rapport aangeduid als 'rondetafel met bestuurders').

12 Deelnemers aan de rondetafel met deskundigen waren: NVVK, Divosa, VNG, Inspectie SZW, SZW, beroepsvereniging Bewindvoerders WSNP, DWI Amsterdam, Schuldhulpmaatje, LOSR, en Bureau WSNP. Deelnemers aan de rondetafel met bestuurders en gemeentelijke ombudsman waren: een Directeur Generaal van SWZ, een collegelid van de Algemene Rekenkamer, een wethouder van Maassluis, een wethouder van Appingedam, een wethouder van Apeldoorn, de gemeentelijke ombudsman van Den Haag en een beleidsambtenaar van SZW.

2 De burger in de schulden en de rol van de overheid

Uit een klachtbrief ingediend bij de Nationale ombudsman

Naar aanleiding van het volgende vraag ik u om hulp. Dit is echt een noodkreet. Ik word door instanties van het kastje naar de muur gestuurd en ik vraag u nu alstublieft deze brief te lezen en hopelijk kunt u vertellen wat wij moeten doen.

Het is een lang verhaal maar ik probeer het zo goed mogelijk uit te leggen. Het gaat over mijn broer en zijn gezin (...). Mijn broer en zijn vrouw hebben allebei een baan. Het inkomen dat zij elke maand ontvangen is ruimschoots voldoende om alle maandelijkse kosten te voldoen (...). Nu is het geval dat er in 2012 loonbeslag is gelegd bij mijn broer zonder dat hier een rechter aan te pas is gekomen. (...) Na geïnformeerd te hebben ging het om een achterstand van de zorgverzekering. En dit terwijl de premie elke maand betaald is en zij niet ziek zijn of dure medicijnen gebruiken. Het is zover gegaan dat er maanden bij zijn geweest met een beslag van wel €1.900 Het gezin moest geld lenen voor de dagelijkse boodschappen.

Bij mijn schoonzusje werd ook loonbeslag gelegd. Hierover heeft zij nooit een schrijven ontvangen. Op een gegeven moment werd de stroom afgesloten, werden de auto's in beslag genomen en stond het huis op de lijst voor executie verkoop. Wij zijn toen ingesprongen en hebben de schuld van het huis voldaan. Er werd een adviseur van de gemeente ingeschakeld die hen zou helpen om uit te zoeken wat en waar het was misgegaan. Ook kregen ze hulp van een mevrouw van de Belastingdienst die dingen voor hen zou uitzoeken.

Wij dachten dat nu er instanties bij betrokken waren het wel uitgezocht en opgelost zou worden, maar niets was minder waar. Ze lieten hen weer los zonder iets voor hen te hebben gedaan. (...) Nu is maandag de bom gebarsten. Het huis stond weer op de lijst voor executieverkoop, de stroom werd weer afgesloten. Mijn broer klapt in elkaar, schrijft een afscheidsbrief voor zijn gezin en vertrekt. Gelukkig steekt (...) er een stokje voor en worden wij ingelicht. Wij helpen weer. Betalen de schuld en halen het huis van de lijst van executieverkoop. Nu zien wij dat het loonbeslag nog steeds van toepassing is. Na een week speuren en bellen zijn wij er niet achter waarvoor het incassobureau geld int. Niet voor de zorgverzekeraar zoals wordt beweerd. We hebben een gesprek aangevraagd (...) Ze doen alleen alles schriftelijk. Dit is voor ons niet te doen. Alles moet opgestuurd worden maar wij kunnen er uitleg bij geven in een gesprek. Dit is in het kort het verhaal. Heb nog veel dingen niet beschreven. Mijn vraag is: WAAR moeten wij zijn voor hulp en waar wordt er naar ons geluisterd? Iedereen (...) luistert niet en wil alleen maar geld innen. Maar er zijn grote fouten gemaakt en het kan toch niet zo zijn dat bedrijven en instanties geen antwoorden geven en mensen laten creperen? Is dit Nederland? Dan ben ik er in ieder geval NIET trots op om Nederlander te zijn.

Hopelijk kunt u ons helpen en komen wij uit deze verschrikkelijke ellende.

2.1 Inleiding

De meeste mensen in Nederland hebben én maken schulden, denk bijvoorbeeld aan de miljoenen Nederlanders met een hypotheek of een studielening. Op zich is het hebben van schulden geen probleem. Het wordt pas een probleem wanneer mensen niet in staat zijn om aan hun betalingsverplichtingen te voldoen. De afgelopen jaren is de groep mensen met problematische schulden fors toegenomen. Dit hoofdstuk geeft een globaal beeld van het hoe en waarom mensen in financiële problemen (kunnen) komen en welke rol de overheid hierbij speelt.

2.2 Waardoor komen burgers in financiële problemen?

2.2.1 Ketten van gebeurtenissen

De Nationale ombudsman heeft eerder betoogd dat schulden zelden ontstaan als gevolg van één gebeurtenis.¹³ Vaak is er sprake van een keten van gebeurtenissen waardoor huishoudens in financiële problemen komen.¹⁴ Het gaat dan om een combinatie van de persoon van de schuldenaar zelf, zijn financiële gedrag, zijn sociale omgeving en (onverwachte) gebeurtenissen zoals werkloosheid, scheiding, overlijden van een partner, ziekte of faillissement van een eigen bedrijf. Uit onderzoek is gebleken dat huishoudens met (problematische) schulden vaker dan gemiddeld te maken hebben met bijkomende problematiek, zoals verslaving, psychische en lichamelijke problemen en/of problemen met de opvoeding van kinderen. Het is belangrijk dat deze problemen ook worden aangepakt, anders heeft het weinig zin om een oplossing te zoeken voor de schulden.

2.2.2 Niet meer kunnen voldoen aan betalingsverplichtingen

Lange tijd was het beeld dat iemand met problematische schulden dit grotendeels aan zichzelf te wijten had ('had hij maar niet op afbetaling bij de Wehkamp moeten kopen'). Maar dit beeld moet worden bijgesteld. Het Nibud constateerde in 2015 dat de drie belangrijkste oorzaken voor betalingsachterstanden zijn:

- 1 Te hoge vaste lasten (27%)
- 2 Inkomensdaling (26%)
- 3 Te hoge zorgkosten (22%)

Waar in 2012 kennelijk de belangrijkste reden voor een betalingsachterstand nalatigheid in betalen was, blijkt het in 2015 voornamelijk te gaan om het *niet kunnen* betalen. Volgens het Nibud zijn dergelijke betalingsproblemen moeilijker op te lossen dan betalingsachterstanden die zijn ontstaan door nalatigheid.¹⁵

Steeds vaker ziet ook de Nationale ombudsman dat mensen in een problematische schuldensituatie terecht komen omdat zij de (stijgende) kosten van het normale levensonderhoud niet meer kunnen betalen. Veel mensen die zich tot de Nationale ombudsman wenden hebben te maken met terugvorderingen van de Belastingdienst, de wanbetalerspremie voor het niet betalen van de zorgverzekering en schulden op het vlak van de vaste lasten. Daarbij valt te denken aan betalingsachterstanden voor gas en licht, maar ook de huur. In het overgrote deel van de klachtdossiers geven burgers aan dat er sprake is van betalingsonmacht. Vaak zijn de mensen het overzicht kwijt van het totale aantal financiële verplichtingen. En bij veel mensen spelen nog andere (bijvoorbeeld psychische) problemen een rol. In toenemende mate komen mensen die het voldoen aan hun betalingsverplichtingen *wel* voorop hebben staan, toch in een problematische schuldsituatie

13 Rapport Nationale ombudsman, Schulden komen nooit alleen ([2012/110](#), 30 juni 2012, pagina 3).

14 Panteia, [Huishoudens in de rode cijfers 2015](#), pagina 36 e.v.

15 Nibud, [Geldzaken in de praktijk](#), 7 december 2015

terecht. Dit blijkt niet alleen uit de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt maar ook uit onderzoek.¹⁶

Het grootste probleem wordt veroorzaakt door een complex stelsel van toeslagen en inkomensvoorzieningen, het incassogedrag van schuldeisers en meer en meer tijdelijke arbeidscontracten. Dit maakt een aanzienlijk deel van de Nederlandse huishoudens (financieel) kwetsbaar. In 2015 had bijna één op de vijf huishoudens in Nederland risicovolle schulden, problematische schulden of zat in een schuldhulpverleningstraject.¹⁷

2.3 Welke rol speelt de overheid?

Overheidsinstanties hebben in veel gevallen een sterke positie bij de invordering van schulden. Hun vorderingen zijn vaak preferent ten opzichte van die van andere schuldeisers, Zij hebben - als verstrekker van uitkeringen en toeslagen - relatief vaak de mogelijkheid van verrekening¹⁸ en zij beschikken bovendien over een aantal vergaande incasso-bevoegdheden. Bij het incasseren of verrekenen van verschuldigde bedragen passen overheidsinstanties vaak geen of een te lage beslagvrije voet toe.¹⁹ Hierdoor houden mensen in een schuldsituatie nauwelijks of geen geld over om huur, licht en water te betalen en komen zij vaak nog meer in de problemen. Veel schuldenaren reageren niet of niet tijdig op invorderingsacties. Als zij (te laat) aan de bel trekken wordt de beslagvrije voet meestal niet met terugwerkende kracht hersteld en ontstaat er een financieel gat. Ook veroorzaakt of verergert de overheid schuldenproblematiek doordat zij burgers hoge (fraude)boetes en extra kosten in rekening brengt. Deze gedragingen van de overheid dragen hierdoor in negatieve zin bij aan de betalingsproblemen van schuldenaren.

Al in 2013 heeft de Nationale ombudsman in het rapport '*In het krijt bij de overheid*'²⁰ ervoor gepleit dat de overheid – in de rol van schuldeiser - oog moet hebben voor de kwetsbare positie van mensen met schulden en voor de maatschappelijke gevolgen van al te drieste invorderingsmaatregelen. De overheid mag niet te eenzijdig gericht zijn op het innen van vorderingen; hij moet ook rekening houden met de schuldenaar vooral als hij wel wil maar niet kan betalen.

Hij heeft aandacht gevraagd voor de vergaande incasso-bevoegdheden van overheden als het gaat om het invorderen van achterstallige betalingen alsmede voor het feit dat invorderende overheidsinstanties onvoldoende met elkaar samenwerken. Eén van de spelregels, die de ombudsman voor de verschillende overheden formuleerde, was dat juist overheidsinstanties de beslagvrije voet moeten beschermen. Bovendien behoort de overheid als schuldeiser medewerking te verlenen aan de schuldhulpverlening. Daarnaast bepleitte de ombudsman in zijn rapport dat overheden flexibel moeten zijn bij het treffen van betalingsregelingen en het kwijtschelden van schulden. De Nationale ombudsman beval de ministers voor Wonen en Rijksdienst, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Veiligheid en Justitie (V&J), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Financiën aan bij het invorderen van schulden meer samen te werken teneinde onnodige incassomaatregelen en -kosten te vermijden en hiermee verdere toename van schulden te voorkomen.

¹⁶ Waaronder Panteia, 'Huishoudens in de rode cijfers 2015.'

¹⁷ Panteia, Huishoudens in de rode cijfers 2015, pagina 15 en Nibud, Geldzaken in de Praktijk 2015 van december 2015.

¹⁸ Van de lopende uitkering/toeslag met de uitstaande schuld

¹⁹ Bij dwangverrekening van toeslagen en bij de overheidsvordering door de Belastingdienst wordt geen rekening gehouden met de beslagvrije voet. Wel kan de schuldenaar achteraf vragen om de beslagvrije voet op de gedane verrekening/bankafschrijving toe te passen (maximaal één maand terug).

²⁰ Rapport Nationale ombudsman, 17 januari 2013, 2013/003.

Als preferente schuldeiser zorgt de overheid goed voor zichzelf maar houdt zij te weinig rekening met de kwetsbare positie van burgers met schulden.²¹ Als de overheid armoede en schulden wil terugdringen en haar burgers effectieve schuldhulpverlening wil bieden, zal zij ook haar invorderings- en boetebeleid drastisch moeten herzien. Zij zal moeten inzien dat het niet effectief is om met de ene hand te geven (schuldhulp) en met de andere hand te nemen (invordering). Zolang dit niet verandert blijft het in de schuldhulpverlening 'dweilen met de kraan open'. Dit standpunt wordt ingenomen door vrijwel alle maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met armoede, schulden en invordering.

Het kabinet heeft enkele concrete stappen gezet in de richting van een behoorlijke invordering door de overheid. Het beslagregister is per 1 januari 2016 door gerechtsdeurwaarders in gebruik genomen en op termijn zullen ook overheidsinstanties hierbij aansluiten. De beslagvrije voet zal sterk worden vereenvoudigd en hopelijk begin 2017 in werking treden. Het kabinet heeft een de Rijksincassovisie ontwikkeld waarin uitgangspunten en voornemens zijn geformuleerd voor het toekomstige invorderingsbeleid van de overheid.²² De Nationale ombudsman kan zich in grote lijnen vinden in deze visie. Tegelijkertijd stelt hij vast dat verschillende departementen en uitvoeringsinstanties deze algemene uitgangspunten nog moeten gaan omzetten in concreet beleid.²³ Pas dan zal blijken of de overheid werkelijk bereid is om serieus rekening te houden met de burger die wel wil maar niet kan betalen. De Nationale ombudsman vraagt zich bezorgd af wanneer deze concrete maatregelen werkelijkheid gaan worden en wanneer burgers met problematische schulden hier eindelijk iets van gaan merken?

2.4 Complexiteit

Mensen hebben moeite de vele regelingen van de overheid te begrijpen. Op de levensdomeinen wonen, werken en familieleven - waarmee iedere burger te maken heeft - is een aantal complexen van wet- en regelgeving van toepassing dat veelal slechts door experts begrepen wordt. Daarnaast verandert de wetgeving te vaak en te snel. Zijn mensen er net aan gewend, wordt de regeling wéér anders. De samenleving is te ingewikkeld voor een grote groep mensen. En juist deze groep, de meest kwetsbare burgers met lage inkomens, is vaak afhankelijk van verschillende inkomensregelingen. Soms hebben mensen extra voorzieningen nodig, bijvoorbeeld vanwege een ziekte. Maar als zij hierover niet worden ingelicht en deze ook niet met terugwerkende kracht kunnen aanvragen kan het zomaar gebeuren dat zij hierdoor in financiële problemen raken. Aanspraak maken op bepaalde voorzieningen is voor velen van hen niet altijd vanzelfsprekend, soms omdat zij dit te ingewikkeld vinden of soms omdat zij gewoonweg niet weten dat zij er recht op hebben. Ondergebruik van regelingen - de voorzieningen komen niet terecht voor wie zij bedoeld zijn - vormt een structureel verschijnsel. Vanuit instanties is niet altijd begrip voor de situatie van mensen; ambtenaren spreken een taal die bij hun opleiding past en mensen die deze taal minder goed beheersen worden niet altijd serieus genomen. Daarnaast is het zo dat bij deze regelingen en voorzieningen, die ook nog eens steeds verder worden gedigitaliseerd, een gemaakte fout snel kan leiden tot terugvorderingen, herinneringen, aanmaningen, bijkomende kosten en boetes.

De combinatie van het wettelijke systeem van toeslagen met voorschotten, verrekeningen en terugvorderingen leidt ertoe dat mensen onnodig in financiële problemen komen.

²¹ N. Jungmann, A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer en I. van den Berg 'Paritas passé'. Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden (maart 2012)

²² Brief van de staatssecretaris van SZW van 4 april 2016 (ref. 2016-0000095796)

²³ De staatssecretaris SZW heeft op 14 juni 2016 aan de Tweede Kamer toegezegd dat zij vóór 1 juli 2016 met een tijdsplanning komt waarbinnen de verschillende onderdelen van de Rijksincassovisie zullen worden gerealiseerd.

2.5 Rondetafel

In de rondetafelgesprekken die de ombudsman op 19 april 2016 met deskundigen en met bestuurders heeft gevoerd wordt het beeld bevestigd dat de overheid een rol speelt bij het ontstaan en verergeren van schuldsituaties. De overheid als de strenge invorderaar van ten onrechte verstrekte voorzieningen, die vaak een preferente positie heeft als schuldeiser en bovendien ook nog eens een stevig boete- en maatregelenbeleid voert. Dit wordt door meerdere deelnemers genoemd als één van de oorzaken voor toenemende schuldsituaties. Een rol die zich slecht verhoudt met de rol van de overheid als schuldhelpverlener. Ook de complexe wet- en regelgeving die de overheid uitbrengt, draagt bij aan het verder compliceren van schuldsituaties. Voorzieningen zoals de toeslagen worden op voorschot toegekend en een derde hiervan moet weer worden teruggevorderd. Dat geld is dan echter al door de toeslaggerechtigden besteed, die daardoor in problemen komen als het op terugbetalen aankomt. Bovendien kunnen de meest kwetsbare mensen aanspraak maken op allerlei voorzieningen, waardoor hun inkomen van verschillende kanten moet komen en het overzicht moeilijk te houden is. Als het dan op één front misgaat, dreigt dat door te werken naar de andere voorzieningen waarop die burger aanspraak maakt.

2.6 Tot slot

De Nationale ombudsman constateert dat er bij burgers met problematische schulden niet alleen sprake is van financiële problematiek, maar ook van een algehele instabiele situatie. Vaak gaan schuldproblemen gepaard met psychische, sociale en gezondheidsproblemen. Dit geeft de burger in schulden stress en onzekerheid en belemmert hem om adequaat te denken en te handelen. Daarnaast hebben mensen met schulden vaak moeite met ingewikkelde wet- en regelgeving. Mensen hebben soms geen idee op welke voorzieningen zij eventueel recht hebben. Bovendien bestaat hun inkomen vaak uit meerdere onderdelen waarin vaak iets verandert of fout kan gaan. Een andere risicofactor is de overheid die schuldenproblemen extra kan verergeren als deze hoge boetes oplegt of bij de invordering van schulden onvoldoende oog heeft voor de burger die wel wil maar niet kan betalen. Al deze factoren zorgen ervoor dat de schuldenaar stress heeft, zijn eigen situatie niet meer overziet en de post niet meer openmaakt. Dan is het nodig dat de gemeente integrale schuldhelp biedt.

3 Het proces van de schuldhulpverlening

In dit hoofdstuk worden de verschillende fases van het gemeentelijke schuldhulpverleningstraject beschreven. Het traject is in alle gemeenten in grote lijnen hetzelfde. Wel kunnen er verschillen bestaan in de invulling van de fases. Daarnaast zijn er verschillen in de diverse vormen van schuldhulp en ondersteunende maatregelen die worden aangeboden. Ook kan het per gemeente verschillen of men zich bij het centrale loket van de schuldhulpverlening moet melden of bij het (decentrale) wijkteam.

3.1 Preventie en vroegsignalering

Naast het bieden van schuldhulpverlening hebben gemeenten met de komst van de Wgs ook de taak gekregen om beleid te maken om problematische schulden aan te pakken en te voorkomen.²⁴ Gemeenten ondernemen op het gebied van preventie en vroegsignalering verschillende acties.²⁵ Komt een burger desondanks toch in de financiële problemen, dan kan hij een aanvraag doen voor gemeentelijke schuldhulpverlening.

3.2 Aanmeldfase

3.2.1 Gesprekken

In de aanmeldfase meldt de schuldenaar zich bij de gemeente of bij de organisatie die de schuldhulpverlening voor de gemeente uitvoert en maakt hij een afspraak voor een eerste gesprek. Dit gesprek moet plaatsvinden binnen uiterlijk vier weken na de melding.²⁶ Als er sprake is van een bedreigende situatie²⁷ moet dit gesprek binnen drie werkdagen plaatsvinden.

3.2.2 Situatie in kaart brengen

In het aanmeldingsgesprek - en in eventuele vervolggelassen - wordt de financiële en sociale situatie van de schuldenaar in kaart gebracht. Aan de hand van deze informatie moet de gemeente uiteindelijk tot een beoordeling komen of toelating tot de schuldhulpverlening mogelijk is. Daarin moeten onder andere de volgende vragen beantwoord worden:

- Welke schulden zijn er en wat is de totaalschuld?
- Wat zijn de inkomsten en uitgaven? Kunnen de inkomsten omhoog en kunnen de uitgaven omlaag?
- Heeft de schuldenaar zijn administratie op orde of kan hij deze op orde krijgen?
- Welke oplossingen zijn technisch haalbaar ('schone lei')?
- Is de schuldenaar in staat en voldoende gemotiveerd om een schuldentraject tot een goed einde te brengen? Welke aanpak is haalbaar?

Bewijsstukken verzamelen

De schuldhulpverlener zal de schuldenaar vragen om bewijsstukken te verstrekken van alle financiële gegevens. Onder andere zijn recente schuldbewijzen nodig, waaruit duidelijk wordt wat de actuele hoogte en de oorsprong is van de schuld. Hoeveel informatie de gemeente daarover opvraagt en in hoeverre de schuldhulpverlener helpt bij het in kaart brengen van de situatie, verschilt per gemeente.

²⁴ Artikel 2 lid 3 Wgs

²⁵ Op de website <http://www.effectiveschuldhulp.nl/thema/preventie-en-vroegsignalering> staat een aantal 'best practices' vermeld.

²⁶ Artikel 4 lid Wgs

²⁷ Onder 'bedreigende situatie' wordt verstaan gedwongen woningontzuiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering.

Doorlichten van uitgaven en inkomsten

In deze fase is het noodzakelijk om inkomsten en uitgaven in kaart te brengen. Liggen er beslagen op de inkomsten of is er sprake van verrekening met de inkomsten en kunnen deze worden opgeschort of verlaagd? Respecteren de schuldeisers de beslagvrije voet? Maakt de aanvrager gebruik van alle voorzieningen zoals toeslagen en kwijtschelding belastingen? Regelmatig wordt voor het regelen van voorzieningen doorverwezen naar maatschappelijke dienstverleners.

Beoordeling zelfredzaamheid

Van belang is dat de schuldhelpverlener een inschatting maakt of de burger in staat is om op termijn zijn financiën zelfstandig te beheren. Schuldhelpverlening is in eerste instantie gericht op het oplossen dan wel hanteerbaar maken van schulden. Daar hoort ook het aanpassen van het gedrag van de schuldenaar bij voor zover dit de onderliggende oorzaak is van de schulden. Is het niet waarschijnlijk dat de burger het op termijn zelfstandig redt, dan kan overwogen worden om de aanvrager budgetbeheer aan te bieden of toe te leiden naar een onderbewindstelling.

Administratie op orde?

De meeste gemeenten nodigen mensen uit om deel te nemen aan één of meer groepsbijeenkomsten. In deze groepsbijeenkomsten krijgen mensen vaak een eerste uitleg wat zij van de gemeentelijke schuldhelpverlening kunnen verwachten en wat van hen wordt verwacht, zoals geen nieuwe schulden maken en voldoen aan de informatieplicht. In deze groepsbijeenkomsten wordt meestal ook aandacht besteed aan het organiseren en het consequent bijhouden van de administratie. Vaak moeten aanvragers ook een budgetcursus gaan volgen.

3.3 Toelatingsfase

Als de financiële en persoonlijke situatie van de schuldenaar (en van zijn gezinsleden) voldoende is geïnventariseerd - en de schuldenaar zijn administratie op orde heeft - maakt de schuldhelpverlener een analyse en beoordeling van de situatie. Als hij mogelijkheden ziet voor een vorm van schuldhelpverlening, stelt hij een *Plan van aanpak* op. Daarna volgt een toelatingsgesprek waarin de schuldhelpverlener de mogelijkheden bespreekt met de aanvrager. Hierna neemt de gemeente een formele beslissing over de toelating. De gemeente toetst onder andere of er gronden zijn om de toelating tot de schuldhelpverlening te weigeren. De Wgs en de Memorie van Toelichting daarop noemen expliciet enkele optionele weigeringsgronden zoals fraudeschuld(en), recidive (herhaalde aanvraag na beëindiging van een eerder schuldhelptraject) en het hebben van een onderneming.

Het staat gemeenten vrij om nog andere weigeringsgronden in hun beleid op te nemen. Bij de beoordeling van elke aanvraag moet de gemeente individueel afwegen of een weigeringsgrond wordt toegepast. De beslissing van de gemeente schuldhelpverlening te verlenen of te weigeren is een besluit op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit betekent dat tegen het besluit van de gemeente of het niet (tijdig) nemen van een besluit bezwaar en beroep bij de rechter openstaat. Uit de signalen die de ombudsman tijdens dit onderzoek heeft gekregen, wordt in veel gevallen geen voor bezwaar vatbare beslissing door de gemeente genomen.

In de beslissing tot toelating bepaalt de gemeente óf zij schuldhulp aanbiedt en zo ja welke vorm van gemeentelijke schuldhulp mogelijk en het meest passend is. De belangrijkste opties zijn:

1. *Volledige afbetaling van de schuld*

- Betalingsregeling
- Herfinanciering:

De krediet- of stadsbank leent de schuldenaar een bedrag ter hoogte van de volledige schuld. Die betaalt daarmee alle schulden af en lost daarna de lening af in maximaal vijf jaar.

2. *Gedeeltelijke betaling tegen finale kwijting ('schone lei')*

De gezamenlijke schuldeisers gaan vrijwillig akkoord met de betaling van een deel van de schuld en verlenen kwijtschelding voor de restschuld. Deze trajecten worden aangeduid met de term 'minnelijke schuldregeling'. Er zijn twee varianten:

- Saneringskrediet:
- De schulden worden in één keer afgekocht tegen betaling van een percentage van de totale schuldenlast. Het geldbedrag wordt (meestal) verstrekt door de stads- of kredietbank. Na betaling volgt kwijtschelding door de schuldeisers. De schuldenaar heeft alleen nog een schuld (ter hoogte van een percentage van de totale schuldenlast) bij de kredietbank en lost deze lening in drie tot vijf jaar af.
- Schuldbemiddeling:
- Een percentage van de totale schuld wordt in (meestal 36) termijnen terugbetaald aan de schuldeisers. Na succesvolle afronding van het traject volgt finale kwijting.

3. *Duurzame stabilisatie*²⁸ (geen 'schone lei')

Wanneer een minnelijke schuldregeling nog niet mogelijk is, wordt in ieder geval het inkomen gemaximaliseerd, de uitgaven geminimaliseerd en de beslagvrije voet bewaakt. Aan de schuldeisers wordt verzocht om de invordering op te schorten of te matigen. Hiermee probeert de gemeente de betaling van de woonlasten, energie, water en zorgverzekering zeker te stellen.

In elk scenario kan de gemeente een ondersteunende maatregel aanbieden of voorwaarden stellen zoals stabilisatie, budgetbeheer of -coaching.

Als bovenstaande trajecten niet mogelijk zijn kan de gemeente andere passende ondersteuning bieden, zoals budgetcoaching, budgetbeheer, administratieve ondersteuning door een vrijwilliger of het doorbetalen van de vaste lasten door middel van inhouding op de uitkering.²⁹ Vanaf de aanmelding moet de schuldenaar zich aan een aantal regels en eventueel aanvullende voorwaarden van de gemeente houden. Hij moet, op verzoek of uit zichzelf, alle informatie verstrekken die van invloed kan zijn op de schuldhulpverlening en is verplicht mee te werken aan het traject.

3.4 De opzet en uitvoeringsfase

Schuldhulpverlenende gemeenten en instanties die lid zijn van de NVVK³⁰ hanteren de richtlijn om binnen 120 dagen (vier maanden) na toelating tot de schuldhulpverlening een schuldregeling tot stand te brengen. In deze periode berekent de schuldhulpverlener de afloscapaciteit en vraagt hij

28 De NVVK noemt dit 'Duurzame financiële dienstverlening' (DFD).

29 VNG/Platform31 De eindjes aan elkaar knopen; cruciale vragen bij financiële problematiek in de wijk, september 2015, pagina 93 e.v.

30 De NVVK is een brancheorganisatie voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren. Hierin zijn de meeste gemeentelijke of regionale kredietbanken en een aantal private schuldhulpverleningsorganisaties vertegenwoordigd, die diensten aanbieden in meer dan 370 van de 390 gemeenten.

schuldeisers om akkoord te gaan met een voorstel tot regeling van de schuld over een periode van 36 maanden. Deze 120 dagen maken deel uit van de termijn van 36 maanden.³¹

Voor wat betreft de *minnelijke regeling* als een van de vormen van gemeentelijke schuldhulpverlening is het volgende van belang. Voor de totstandkoming van de minnelijke regeling is de medewerking van alle schuldeisers nodig. Regelmatig komt het voor dat één of meer schuldeisers dwars liggen. De gemeente kan in die gevallen (namens de schuldenaar) de rechtbank vragen om een dwangmiddel toe te wijzen.

Moratorium

Als één of meer schuldeisers de invordering niet tijdelijk willen opschorten tijdens de voorbereiding of opzet van een minnelijke regeling kan de schuldenaar de rechtbank verzoeken om een '*moratorium*'³² aan de schuldeiser(s) op te leggen voor de duur van maximaal zes maanden.³³ Er moet sprake zijn van één van de volgende bedreigende situaties (gedwongen woningontuiming, beëindiging van de levering van gas, elektra of water of beëindiging van de zorgverzekering)

Dwangakkoord

Als één of meer schuldeisers niet akkoord gaan met de aangeboden schuldregelings-overeenkomst kan de schuldenaar (meestal met hulp van een schuldhulp- of rechtshulpverlener) de rechtbank verzoeken om de voorgestelde minnelijke regeling via een '*dwangakkoord*'³⁴ op te leggen aan deze schuldeiser(s).

Tussentijdse beëindiging van schuldbemiddeling

Tijdens het drie jaar durende schuldbemiddelingstraject kan het voorkomen dat de schuldenaar zijn verplichtingen niet nakomt, bijvoorbeeld omdat hij een nieuwe schuld aangaat of dat er een nieuwe (onverwachte) schuld opduikt. Ook is het mogelijk dat hij het afgesproken termijnbedrag niet - of te laat - betaalt of zich misdraagt jegens de schuldhulpverlener. In die gevallen kan de gemeente besluiten om de schuldhulpverlening - direct of na een waarschuwing - te beëindigen.

3.5 Toeleiding naar de Wet schuldsanering natuurlijke personen

Als de gemeente aan de schuldeiser een voorstel heeft gedaan tot een minnelijke schuldregeling (saneringskrediet of schuldbemiddeling) en één of meer de schuldeisers dit voorstel hebben afgewezen, kan de gemeente³⁵ de schuldhulpverlening beëindigen. In dat geval kan de schuldenaar bij de rechtbank een verzoek indienen tot een wettelijke schuldsaneringsregeling, de Wsnp. Als de rechtbank het verzoek toewijst, legt hij deze regeling (meestal voor de duur van drie jaar) op aan de schuldenaar en aan de schuldeisers. De schuldenaar kan dit verzoek alleen indienen als hij een verklaring³⁶ aan de rechtbank kan overleggen waarin de gemeente verklaart dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een (buitengerechtelijke) minnelijke schuldregeling te komen. In de meeste gevallen houdt dit in dat de gemeente een daadwerkelijke poging moet hebben ondernomen om een minnelijke schuldregeling tot stand te brengen. In bijzondere gevallen stelt de rechtbank die eis niet,

31 Zie artikel 14 van de Gedragcode NVVK

32 Artikel 287b Faillissementswet. In 2014 werden 1.559 verzoeken tot een moratorium ingediend. Hiervan werd 68% toegewezen.

33 Dit 'moratoriumverzoek' is gebaseerd op artikel 287b Lid 1 Faillissementswet en maakt deel uit van een verzoek tot toelating tot de Wsnp. Als de rechtbank het moratoriumverzoek toewijst kan toelating tot de Wsnp achterwege blijven. Deze procedure is een andere dan het moratorium dat in artikel 5 van de Wgs wordt genoemd (het 'breed minnelijk moratorium'). Waarschijnlijk zal dit eind 2016 in werking treden.

34 Artikel 287a Faillissementswet. In 2014 werden 2.143 verzoeken tot een dwangakkoord ingediend. Hiervan werd ongeveer 35% toegewezen.

35 Of een andere persoon of instelling als bedoeld in art. 48 lid 1, aanhef en onder c Wck.

36 Ex artikel 285 lid Faillissementswet

bijvoorbeeld als een minnelijke regeling op voorhand kansloos is.³⁷ Is hiervan sprake dan is het van belang dat de gemeente de schuldenaar actief informeert over de mogelijkheid van de wettelijke schuldsaneringsregeling en hieraan haar voortvarende medewerking verleent.

3.6 Nazorg

De gemeente heeft de wettelijke plicht om - als dat nodig is - nazorg te verlenen na afloop van de schuldhulpverlening. Dat kan zijn na een succesvolle afronding van een schuldregeling, maar ook na afronding van een andere vorm van schuldhulpverlening, zoals budgetbeheer en budgetcoaching. Het is belangrijk dat de gemeente die nazorg aanbiedt, omdat dit kan voorkomen dat de (voormalig) schuldenaar weer vervalt in schulden. Hoe de nazorg is georganiseerd, verschilt sterk per gemeente.

3.7 Tot slot

Hierboven is geschetst welke fases in de schuldhulpverlening grofweg zijn te onderscheiden en hoe de schuldhulpverlening in theorie zou moeten functioneren. De praktijk blijkt weerbarstiger. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen hoe gemeenten de schuldhulpverlening hebben georganiseerd. Verder zijn er tal van drempels en belemmeringen die schuldenaren kunnen tegenkomen, waardoor zij er niet in slagen om een 'schone lei' te halen of om de schulden beheersbaar te maken³⁸ De Nationale ombudsman is nagegaan hoe burgers met problematische schulden de toegankelijkheid en effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening ervaren. In de volgende hoofdstukken wordt nader ingegaan op die drempels en belemmeringen die burgers tegenkomen tijdens de verschillende fasen van de schuldhulpverlening.

³⁷ In de verklaring moet dan wel heel duidelijk onderbouwd worden waarom de minnelijke regeling kansloos is.

³⁸ Hierbij dient te worden opgemerkt dat een schuldenvrije eindsituatie niet persé het hoofddoel hoeft te zijn van de schuldhulpverlening (hoewel vele schuldenaren dit wel veronderstellen). Het gaat bij schuldhulpverlening om het oplossen of het beheersbaar maken van schulden.

4 Niet alle burgers zijn zelfredzaam

Als mijn verzoek om hulp serieus was genomen, was ik niet zo diep in de problemen geraakt

In 2008 ben ik door een aantal verkeerde keuzes in de financiële problemen geraakt. Ondanks mijn goede baan vulde ik het ene gat met het andere. Na veel piekeren besloot ik om hulp te vragen en meldde me aan bij de plaatselijke Kredietbank. Al bij het eerste gesprek vroeg ik om hulp bij mijn financiën: ik zag in dat ik niet in staat was om overzicht te houden in mijn financiën. Maar de Kredietbank vond mij capabel genoeg om het zelf te doen. Gelukkig kreeg ik wel een saneringskrediet. De Kredietbank kwam tot een akkoord met mijn schuldeisers en ik betaalde elke maand af. Dat was een grote opluchting.

Baan kwijt, ziekte: een diep dal

Zo loste ik elke maand ruim €380 af en leek alles goed te komen. Maar toen raakte ik in maart 2009 als gevolg van de crisis mijn baan kwijt. Ik viel terug op een veel lagere WW-uitkering en ik kon niet meer elke maand zo veel afbetalen. Na overleg per e-mail met een klantmanager van de Kredietbank mocht ik het minimumbedrag van €46 per maand aflossen. Natuurlijk hoopte ik snel werk te vinden, maar een jaar en vele sollicitaties verder had ik nog steeds niets. Toen werd ik ziek en werd ik opgenomen in het ziekenhuis met hartklachten. Na talloze onderzoeken bleek ik een afwijking in mijn hartritme als gevolg van stress te hebben. En ik had een ernstige burn-out en een posttraumatisch stress syndroom. Toen stortte ik volledig in.

Niemand informeerde waarom ik niet meer afloste

Ik kwam in een diep dal dat alsmaar dieper leek te worden. Ik hield mijn financiën niet meer bij, post maakte ik niet meer open en rekeningen betaalde ik niet meer. En daardoor kreeg ik weer nieuwe schulden. Dit duurde zeker een halfjaar. In die tijd heb ik van de Kredietbank helemaal niets gehoord. Niemand informeerde waarom ik niet meer elke maand afloste. Niemand checkte of er iets aan de hand was en of ik misschien hulp nodig had. Helemaal niets!

Iemand die luistert

Gelukkig kwam de woningstichting langs om polshoogte te nemen. Ik kon mijn hele verhaal doen en waardeer het enorm dat zij naar me luisterden. En ze hielpen me. Zo kon ik met hulp van mijn omgeving toch weer terugkeren in het schuldhulpverleningstraject. Dat ging niet gemakkelijk en er ging ook nogal wat mis omdat ik nog steeds nauwelijks werd begeleid. Zo is mijn eerste aanvraag voor schuldsanering (via de Wsnp) afgewezen omdat ik geen begeleiding kreeg op de rechtszitting en daar een paniekaanval kreeg. Dankzij een maatschappelijk werkster en mijn doorzettingsvermogen heb ik nu gelukkig mijn leven weer op orde. Maar als ik terugkijk, heb ik mij zo in de kou voelen staan. Waar was die overheid toen ik hulp nodig had? Ik moest alles zelf doen, terwijl ik direct al had aangegeven had dat ik dat niet kon! De instanties die mij hadden moeten helpen, hebben het alleen maar erger gemaakt.

Erkenning dat veel is misgegaan

Op dit moment, maart 2016, gaat het gelukkig goed met me. Ik heb nog steeds beschermingsbewind; ik hoop dat nog een jaar te behouden. Ik weet dat ik moet oppassen als ik depressieve gedachten heb, want dan doe ik weleens impulsieve aankopen. Onlangs kreeg ik bericht van de gemeente. Ze erkennen dat er veel is misgegaan in mijn zaak. De schulden die nu nog openstaan bij de Kredietbank worden me kwijtgescholden. Ik ben daar heel erg blij mee! Vooral omdat ik me eindelijk serieus genomen voel. Als ze dat direct bij het begin in 2008 hadden gedaan, was dit allemaal niet gebeurd en was me veel ellende bespaard gebleven.

4.1 Inleiding

De Nationale ombudsman ontvangt met regelmaat telefoontjes van (soms wanhopige) burgers met schulden, die hun hoop hadden gevestigd op de gemeentelijke schuldhelpverlening, maar hierin om verschillende redenen teleurgesteld werden. Zij zien het niet meer zitten en weten niet meer tot wie zij zich met hun financiële problemen moeten wenden. Zij zien de Nationale ombudsman als laatste strohalm.

Uit een telefoonnotitie van een medewerker van de Nationale ombudsman³⁹:

Mevrouw belt met zeer veel emoties naar de Nationale ombudsman. Ze heeft al geruime tijd problemen met de gemeente. Deze zou haar uitkering hebben stopgezet en nu dreigt zij op straat te komen staan. Mevrouw heeft een slechte gezondheid. Zij geeft aan een aantal malen gesproken te hebben met de rechterhand van de wethouder. Deze heeft gezegd dat zij zou worden gebeld door een medewerker van de gemeente. Omdat dit maar niet gebeurde heeft zij zelf maar weer gebeld. Toen bleek dat deze collega al geruime tijd ziek was en - naar nu - bleek zelfs overleden was. (...) Normaliter zou ik mevrouw hebben terugverwezen naar de gemeente voor de interne klachtbehandeling. Maar gelet op de dreigende huisuitzetting verkies ik een interventie. Mevrouw komt warrig over (...). Ik heb haar wel uitgelegd dat zij tegen de beslissing om de uitkering stop te zetten in bezwaar had moeten gaan. (...) De interventie is erop gericht om het contact tussen haar en de gemeente weer tot stand te brengen en haar mogelijk te laten begeleiden door schuldhelpverlening.

Ook via andere kanalen wenden burgers zich tot de ombudsman en geven aan er zelf niet meer uit te komen.

Uit een e-mail gericht aan de Nationale ombudsman

(...) Sinds een tijd heb ik geen nieuwe schulden gemaakt (behalve zorgverzekering). Ik woon samen met mijn partner, ons hele inkomen lossen wij af aan incassobureaus (al 5 jaar). We hebben meermalen om hulp gevraagd maar tot nu toe is er niemand die ons wil helpen. Wij zijn echt radeloos! Het water staat ons aan de lippen. Ik raak nu zo langzaam maar zeker de hoop op een mooie toekomst kwijt.

De Nationale ombudsman heeft op basis van de telefoontjes, e-mailberichten en klachten die hij regelmatig van burgers ontvangt, de indruk dat veel mensen die in de schulden zitten zelf niet (meer) in staat zijn om de juiste stappen te ondernemen. Dit beeld wordt bevestigd in verschillende onderzoeken.⁴⁰

Mevrouw snapt dat ze zelf ook verantwoordelijk is voor haar schulden, maar vindt het lastig hoe de regelingen bij de Belastingdienst precies werken en waar ze nou wel of geen recht op heeft. Ze zou graag willen dat dat duidelijker gemaakt kan worden.

4.2 Een groep burgers is niet zelfredzaam

Burgers moeten zoveel mogelijk 'participeren' in de samenleving en daarbij de ruimte krijgen om 'zelf regie' te nemen in hun leven. Zij mogen pas een beroep doen op de overheid als vast is komen te staan dat zij het zelf niet kunnen. 'Zelfredzaamheid' is de laatste jaren steeds zwaarder gaan wegen bij het vaststellen van het sociale beleid; sinds de decentralisatie van rijksoverheidstaken naar gemeenten is die zelfredzaamheid nog belangrijker geworden.

³⁹ Binnengekomen in juli 2015

⁴⁰ Mullainathan & Shafir, Schaarste: hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen, 2013

De Nationale ombudsman constateert echter dat een groep mensen hiertoe nauwelijks in staat is en daarom tussen wal en schip dreigt te raken. Deze mensen zijn onvoldoende in staat zichzelf te redden in deze complexe samenleving.

Uit een verzoekschrift aan de Nationale ombudsman

Na veel doorvragen bleek dat de gemeente (...) ervoor gekozen heeft de 'zelfredzaamheid' van de burgers te bevorderen. Prima initiatief, maar op dit moment sta ik volledig met mijn rug tegen de muur aangezien ik ruim 1,5 jaar bezig ben met het opstarten van een schuldsaneringstraject.

Onder die groep mensen die onvoldoende in staat is zichzelf te redden, vallen uiteraard de huishoudens met problematische schulden. Zij beoordelen hun situatie dikwijls als uitzichtloos en zien geen oplossing voor een schuldenvrije toekomst. Hierdoor lijkt deze groep mensen niet altijd de consequenties van zijn handelen te overzien en daarom soms onverstandige keuzes te maken.

Ik wil wel aan de eisen van schuldhulpverlening voldoen maar er is een eis dat mij tegenhoud en dat is dat ik dan mijn auto weg moet doen. Ik wil en kan mijn auto niet weg doen (...).

Mensen met problematische schulden komen terecht in een overlevingsmodus en kunnen niet meer werken aan een structurele oplossing van hun probleem. In de regel worden zij daarom als 'ongemotiveerd' of 'ongeïnteresseerd' bestempeld, maar dat is niet altijd terecht. Daarbij lijken mensen met schulden niet altijd niet bij machte hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.⁴¹

Zelfredzaamheid is voor deze mensen een theoretisch uitgangspunt dat niet past in hun dagelijkse praktijk. Burgers met (problematische) schulden moeten in de regel nog (of opnieuw) leren hoe ze zelfstandig verstandige beslissingen moeten nemen. Tijdens het schuldhulpverlenings-traject lijkt daar niet altijd voldoende aandacht voor te zijn.

Een bewindvoerder:

Wat mij eigenlijk nog meer verontrust zijn de vele aanvragen voor bewind die ik krijg van mensen die al een (minnelijk of Wsnp) traject hebben doorlopen. Welke met een gemiddelde doorlooptijd van 5 jaar dan weer in de financiële problemen verkeren. Omdat het schuldhulpverleningstraject is afgesloten wordt ook veelal het bewind opgeheven. Mensen gaan het weer zelf doen die het eigenlijk zelf helemaal niet kunnen met recidive als resultaat.

Uit een telefonisch interview

In de cursus komt volgens mevrouw te weinig aan bod hoe je schulden voorkomt en hoe je daarmee om moet gaan en wanneer je schuldenvrij gaat leven, hoe je dan je leven inricht. Mevrouw geeft aan dat ze nu ze het zelf regelt toch ook wel spanning ervaart. Ze weet ook dat ze na 6 maanden weer mag aankloppen.

Van burgers wordt verwacht dat zij actief in de samenleving participeren, maar niet iedereen is in staat om dit te doen. Niet alleen vanwege laaggeletterdheid of een gebrek aan digitale vaardigheden, maar zoals in het onderzoek van Mullainathan & Sharif beschreven staat, ook omdat mensen met schulden te weinig *mentale ruimte* hebben om de zaken goed op orde te krijgen en houden.

⁴¹ Mullainathan & Shafir, Schaarste: hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen, 2013

Ik kwam er zelf niet meer uit, dus ben ik naar de gemeente gaan om hulp te vragen.

Mensen met problematische schulden ondernemen niet of niet tijdig actie om hulp in te schakelen bij het oplossen van hun problemen. De situatie waarin zij verkeren wordt door henzelf vaak genegeerd, ontkend of buiten zichzelf gelegd.

Ik vind het zo triest dat je in Nederland altijd hebt gewerkt en dat je als alleenstaande moeder wordt behandeld als een stuk stront. Ik zit al een jaar in de ellende en weet niet hoe het nu verder moet.

Naast onderschatting van de eigen schuldenproblematiek, het niet of nauwelijks bewust zijn van financiële risico's, de onwil of het onvermogen om problemen zelf op te lossen vormt *schaamte* ook belangrijke reden voor schuldenaren om geen actie te ondernemen.⁴²

Ik heb al sinds 2008 belastingschulden en vind het moeilijk te beoordelen of deze wel kloppen. Zelf heb ik namelijk geen zicht op de administratie. Mijn echtgenoot had een eigen zaak maar die is failliet gegaan en toen ging het financieel nog slechter. Ik heb een koopwoning en durf daarom niet naar de schuldhulpverlening, uit angst dat ik mijn huis zal moeten verkopen. Maar de voornaamste reden om niet te gaan is vanwege de schaamte die ik voel voor de situatie waarin ik ben terecht gekomen. Ik schaam mij er zó voor, dat ik mijn kinderen niet meer meeneem om boodschappen te doen. Ik vind het te pijnlijk keer op keer duidelijk te maken dat ik niks voor ze kan kopen.

Het voorgaande illustreert dat het heel goed mogelijk is dat mensen wel uit financiële problemen *willen* komen maar dat hun mogelijkheden om te handelen ontoereikend zijn of dat er andere obstakels zijn. De ombudsman vraagt zich af of overheden zich niet meer zouden moeten inspannen om deze mensen 'erbij' te houden. Juist die kwetsbare burgers hebben het nodig om op weg geholpen te worden, bijvoorbeeld door ondersteuning bij het op orde brengen van de eigen administratie. Veel mensen met schulden zijn hier in de regel, mede door de stress die dit met zich mee brengt, niet goed in. De maatschappij is voor hen (te) complex geworden.

4.3 Niet zelf de weg weten te vinden

Een aanzienlijke groep mensen weet de schuldhulpverlening te vinden en zich, al dan niet via derden zoals maatschappelijk werk, aan te melden. Maar er zijn ook genoeg mensen die dat niet lukt. Diverse organisaties met wie de Nationale ombudsman in het kader van het onderzoek heeft gesproken wijzen erop dat met name een kwetsbare groep mensen (mensen met psychische problemen, de lichtverstandelijke gehandicapten en laaggeletterden) niet makkelijk binnenkomt bij de schuldhulpverlening; zij weten op eigen kracht niet de juiste weg te vinden.

Pieter Hilhorst en Jos van der Lans⁴³:

Veel problemen ontstaan omdat mensen niet op het juiste moment de toegang weten te vinden tot het bureaucratisch systeem, dat ook steeds complexer georganiseerd is en ook steeds wantrouwender naar de verhalen van mensen is gaan luisteren.

⁴² Zie ook Schuldhulpmaatje, 'Verborgene Leed', een literatuurstudie over financiën van Nederlandse huishoudens, schuldhulpverlening en schuldplicht, januari 2015.

⁴³ Nabij is beter, essays over de beloften van de 3 decentralisaties, gepubliceerd in de Groene Amsterdammer van 9 oktober 2014, 11 december 2014 en januari 2015 en uitgegeven door VNG en KING

Uit een telefonisch interview

Mevrouw probeerde eerst met maatschappelijk werk één en ander recht te zetten, maar dat is niet gelukt. Mevrouw heeft ook last van een psychische aandoening, dus ze raakte snel van slag. Ze overzag het niet goed meer en heeft daarom, samen met maatschappelijk werk besloten om naar schuldhulpverlening te gaan.

Naast dat burgers niet altijd zelf de weg kunnen vinden, gebeurt het regelmatig dat mensen zich pas erg laat - soms te laat - aanmelden. Zij zijn zich onvoldoende bewust van de ernst van de situatie en zijn niet bij machte om tijdig in actie te komen. Een aantal van de burgers met wie in het kader van het onderzoek is gesproken, wendde zich pas tot de gemeentelijke schuldhulpverlening op het moment dat het water hen aan de lippen stond. Zij deden dat uit eigen beweging ('ik heb maar gegoogled') of via derden (vaak familie of vrienden, een hulpverlener of de woningbouwvereniging), die hen min of meer dwongen actie te ondernemen.

In 2011 is mijn relatie verbroken en ben ik op straat komen te staan. Ik ben gaan wonen in een camper. Met name de kosten van de zorg hebben mij de das omgedaan. Ik had geen recht op een uitkering omdat ik geen vaste woon- of verblijfplaats had. Ik ben zelfstandig fotograaf en daar heb ik een lening voor afgesloten. De fotografie ging echter niet goed, daar had ik totaal geen werk meer in. De hulpverlening haalde me over mij aan te melden voor schuldhulpverlening. Dat heb ik uiteindelijk - samen met de hulpverleenster - gedaan. Achteraf gezien had ik dat veel eerder moeten doen.

Ik had wel graag eerder hulp had gezocht maar ik heb dat pas gedaan op het laatste moment. Waarom? Dat kwam deels door mijn eigen laksheid en deels omdat de drempel om te bellen te hoog was.

4.4 Onjuiste beeldvorming

Waarom mensen niet altijd in actie komen bij problematische schulden kan ook te maken hebben met een onjuist beeld van gemeentelijke schuldhulpverlening. Zo leeft bij sommigen de gedachte dat alleen hele 'zware gevallen' hiervoor in aanmerking komen.

Uit een telefonisch interview

Een zelfstandig ondernemer wiens bedrijf al jaren niet goed liep, vertelde dat op een zeker moment ook zijn partner haar baan verloor. Hij was tevens eigenaar van een huis dat onder water stond en waarvan het niet langer mogelijk was de hypotheek te betalen. Door daling van inkomen werd uiteindelijk beslag gelegd. Toch had de man het idee dat hij zich niet eerder had kunnen melden bij schuldhulpverlening want, zo was zijn redenering, 'je wordt pas toegelaten als de problematiek heel ernstig' is en het overduidelijk is 'dat je het niet zelf kunt oplossen'.

Anderzijds hebben mensen nogal eens te rooskleurige verwachtingen van de hulp die de gemeente zou kunnen bieden. Uit de ontvangen klachten en de gesprekken blijkt dat de meeste mensen verwachten en hopen dat zij in aanmerking komen voor een schuldregeling en dat daarmee hun financiële zorgen en de druk van de schuldeisers weggenomen worden. Zij gaan ervan uit dat zij met hulp van de gemeente binnen drie jaar schuldenvrij zijn en hopen daarmee ook de verantwoordelijkheid voor hun schulden uit handen te kunnen geven.

Uit een telefonisch interview

Een mevrouw liet over haar verwachtingen het volgende weten: 'Precies wat er nu gebeurt. Dat zij mij helpen met mijn schulden (...) dat zij het van mij overnemen en dat ik mij geen zorgen meer hoeft te maken (...).'

Ook zijn er mensen die verwachten dat zij via de gemeente meteen doorgeleid worden naar de Wsnp om zo na drie jaar met een schone lei te kunnen beginnen. In de praktijk duurt het gehele traject wel langer dan drie jaar en worden ook niet altijd alle schulden kwijtgescholden. Dat is voor heel wat mensen een teleurstelling. De verwachtingen van schuldenaren zijn met name voorafgaand aan het traject niet altijd realistisch. Te hoge verwachtingen waaraan niet tegemoet gekomen wordt leiden soms tot frustratie of zelfs uitval tijdens de aanmeld- en intakefase.

Ik had verwacht dat het sneller zou gaan en dat gelijk contact zou worden opgenomen met schuldeisers. Dat gebeurt niet en dat vind ik erg jammer. Je krijgt continu te horen: wij kunnen ook niet alles. Pas als alles in kaart is gebracht, wordt een voorstel gedaan aan de schuldeisers en die gaan er nooit mee akkoord.

Na aanmelding verwachten veel burgers dat de gemeente snel afspraken gaat maken met de schuldeisers over een regeling. Zij lijken zich niet te realiseren dat zij voor een groot deel zelf verantwoordelijk blijven voor het proces en het afwickelen van schulden. Het zijn immers hun eigen schulden en niet die van de gemeente, zoals tijdens het rondetafelgesprek met deskundigen uit het veld werd opgemerkt.⁴⁴

Heel wat schuldenaren lijken zich onvoldoende te realiseren dat er nogal wat van hen wordt verwacht voordat het schuldhulpverleningstraject daadwerkelijk van start kan gaan. Het kan behoorlijk tegenvallen als blijkt dat men eerst cursussen en groepsbijeenkomsten moet volgen, dat de administratie op orde moet worden gebracht of dat de schuldeisers waarbij de schuldenaar overzichten moet opvragen de gevraagde informatie traag of helemaal niet verstrekken. Het wachten totdat een regeling echt van start gaat, kan daarom veel spanning opleveren. Het valt mensen tegen dat de gemeente niet alles uit handen neemt. Het is daarom belangrijk dat gemeenten voor mensen met schulden een zo realistisch mogelijk beeld schetsen van wat zij wel en niet kunnen verwachten.

Ik heb in eerste instantie op aanraden van mensen in mijn omgeving bij de gemeente aangeklopt. Ik heb het algemene telefoonnummer gebeld en werd doorverwezen naar de gemeentelijke kredietbank. Die heb ik vervolgens gebeld en zij beloofden papieren op te sturen, maar ik heb nooit iets ontvangen. Ik vond het allemaal heel onduidelijk: 'Waar moet je zijn, waar word je op de juiste manier geholpen?' Via mijn echtscheidingsadvocaat ben ik terechtgekomen bij een commerciële eenpitter. Ik had van de gemeente verwacht dat zij duidelijker aangeven waar ik moet zijn en dat zij vertellen welke wegen ik moet bewandelen. Als iemand op die post zit en niet goed weet hoe hij met die zaken moet omgaan, moeten ze je doorsturen naar iemand die het wel weet.'

4.5 Behoeftte aan ondersteuning

De meeste mensen gaan alleen naar de gesprekken bij de gemeente.⁴⁵ Een kleine groep schuldenaren neemt iemand mee. Uit klachtdossiers en uit de interviews die in opdracht van de

⁴⁴ Op 19 april 2016 heeft de Nationale ombudsman twee rondetafelgesprekken gevoerd met deskundigen en met bestuurders op het terrein van schuldhulpverlening.

⁴⁵ Zie N. Jungmann/NVVK, Onoplosbare schuldsituaties Hogeschool Utrecht, 2014. Dit blijkt ook uit de interviews met burgers in het kader van dit onderzoek.

Nationale ombudsman zijn gehouden blijkt dat diegenen die tijdens gesprekken met de schuldhulpverlening wél worden begeleid door een hulpverlener/vrijwilliger dit als een toegevoegde waarde ervaren; zo kan hij of zij ondersteuning bieden bij het verwerken van alle informatie en opdrachten.

Sinds ik word begeleid door maatschappelijk werk gaat het weer goed met mij. Maatschappelijk werk heeft er voor gezorgd dat ik aanmeldde bij de schuldhulpverlening Ik heb het idee dat er beter naar mij wordt geluisterd als iemand van de hulpverlening meekomt. Juist omdat ik tijdens zo'n intakegesprek (of groepsbijeenkomst) veel mondelinge informatie krijg, is het fijn als er iemand mee komt waar ik op kan terugvallen. De hulpverlener kan dan nog een keer uitleg geven en meekijken met wat er in een plan van aanpak wordt beschreven.

Ik wist niet meer exact wat tijdens het eerste gesprek allemaal verteld was. Wel weet ik nog dat ik te horen kreeg welke papieren aangeleverd moesten worden. Omdat ik dit zelf niet kon heeft mijn zoon dit uiteindelijk voor mij geregeld. Maar hij heeft ook een drukke baan. Ik had verwacht dat ik hierin meer ondersteund zou worden. Gelukkig is uiteindelijk wel een schuldenregeling tot stand gekomen.

Uit een telefonisch interview

Een man werd via de woningbouwvereniging doorgeleid naar een sociaal wijkteam. Hij vertelde: 'En toen is (...) in mijn leven gekomen. Die heeft mijn paperassen doorgespit en mij doorgeleid naar de schuldsanering.'

Een aantal professionals met wie de ombudsman bij aanvang van het onderzoek sprak, herkent en bevestigt dit beeld van de schuldenaar met (te) hoge verwachtingen. Zij lieten echter ook weten dat gemeenten de belangenbehartigers of hulpverleners, die kunnen helpen met het managen van verwachtingen, regelmatig niet toelaten bij gesprekken tussen schuldenaar en gemeente. Dit vanwege de 'privacy van de schuldenaar.' Deze professionals vinden dit een denkfout van gemeenten en bovendien een gemiste kans. Want als de schuldenaar er zelf voor kiest om iemand mee te nemen dan stemt hij er toch mee in dat die ander privégegevens te horen of te zien krijgt? Een van hen bracht naar voren dat mensen met problematische schulden vaak kwetsbare burgers zijn die bescherming nodig hebben en die niet moeten worden overvraagd. Zijn advies aan schuldhulpverleningsinstanties is dan ook: '*biedt professionele begeleiding en ondersteuning.*'

4.6 Aanleveren documenten zonder hulp van derden vormt een probleem

Na het eerste contact met de gemeente over een mogelijke schuldhulptraject krijgt de schuldenaar de opdracht mee om zijn administratie op orde te brengen en/of documenten te verzamelen. Mede op basis daarvan beslist de gemeente of iemand recht heeft op gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit is een cruciale fase, waarin het vaak fout gaat. Veel mensen hebben grote stress en kunnen eigenlijk niet zelfstandig alle gevraagde stukken verzamelen. Aanleiding voor de gemeente de aanvraag voor schuldhulpverlening (al dan niet met een formele beslissing) af te wijzen, voor schuldenaren reden om voortijdig af te haken.⁴⁶

Met hulp van derden (zoals familie, vrienden of maatschappelijk dienstverleners) lukt het mensen vaak wel. Meer burgers geven daarbij aan dat - als er niet een begeleider was meegegaan - zij allang waren afgehaakt. Er waren mensen die de ombudsman lieten weten het gevoel te hebben gehad dat

⁴⁶ Gemeente Rotterdam Niet-instroomers in de schulddienstverlening, Achtergronden van niet-instroom na positieve indicatie voor schulddienstverlening bij de Kredietbank Rotterdam, 4 februari 2015

de gemeentelijke schuldhulpverlener serieuzer naar hen luisterde toen zij iemand meenamen: vanaf dat moment was er meer mogelijk.

Sinds ik word ondersteund door Schuldhulpmaatje gaat het beter.

Zoals eerder beschreven wordt door veel schuldenaren het uitvoeren van de opdrachten - om de administratie op orde te brengen, stukken aan te leveren of contacten te leggen met schuldeisers - als lastig ervaren. Het meermalen door de gemeente 'teruggestuurd' worden om aanvullende informatie over te leggen, vinden veel mensen frustrerend. Ondersteuning door een derde, zoals maatschappelijke dienstverleners, blijkt in veel gevallen noodzakelijk.

Uit een telefonisch interview:

Meneer zou het fijn gevonden hebben als de schuldhulpverlener een brief had gestuurd naar de schuldeisers. Nu hebben ze hem een beschikking per mail gestuurd, die hij zelf moet printen en naar de schuldeisers moet sturen. Hij is van mening dat een nette brief van de gemeente beter overkomt en het zou hem ontlasten als in de brief wordt aangegeven dat de schuldeisers bij vragen contact kunnen opnemen met de schuldhulpverlener.

Volgens Jungmann zou de schuldhulpverlener van de gemeente beter moet kijken wat de klant zelf kan en waarin hij ondersteuning nodig heeft en moet krijgen ('eerst samen, dan zelf').⁴⁷

Ik heb nog veel schulden en heb toen hulp gezocht bij MEE (...). Zij hebben mij toen geholpen alle fasen te doorlopen, bijvoorbeeld met de informatie die ik moet verzamelen voor de schuldhulpverlening.

Ondanks het feit dat begeleiding voor een groot aantal mensen onmisbaar lijkt, verlangen gemeenten wel van schuldenaren dat zij zelf voldoende actief en gemotiveerd zijn. Zo wordt verwacht dat de papieren op orde zijn, het huis of auto wordt verkocht en meer uur wordt gewerkt.⁴⁸ De schuldhulpverlening is erop gericht dat 'mensen zichzelf weer oppakken'. De ombudsman vraagt zich af of die eis van zelfredzaamheid in de fase van aanmelding voor schuldhulpverlening al gesteld zou moeten worden.

Een professional verwoordde het als volgt: 'een schuldhulpverlener kan iemand op weg helpen maar de schuldenaar blijft wel zelf verantwoordelijk. Een schuldtraject vraagt veel van hem; hij moet gemotiveerd zijn; hij moet zijn gedrag en levensstandaard aanpassen en een langdurig traject volhouden. Dat is niet iedereen gegeven.' Dit is iets wat mensen zich niet altijd realiseren als zij zich aanmelden bij de gemeente voor een schuldhulpregeling

Een andere professional: 'naast minnelijke schuldregeling moet er andersoortige hulp worden aangeboden, anders vallen te veel mensen buiten de boot. Door uitbreiding van soorten hulp kunnen meer mensen worden geholpen. Een belangrijke succesfactor in schuldhulpverlening is motivatie en het besef dat er echt iets moet veranderen. Inzetten op eigen gedrag. Maar persoonlijke begeleiding is bij veel mensen noodzakelijk.'

47 Zie Nadja Jungmann e.a. Onoplosbare schuldsituaties, Hogeschool Utrecht 2014

48 Zie Nadja Jungmann e.a., Onoplosbare schuldsituaties, Hogeschool Utrecht, 2014, pagina 58

4.7 Nazorg

Nazorg is een onderdeel van het schuldhulpverleningstraject⁴⁹ en start na afronding van de schuldregeling. Het is gericht op het voorkomen van terugval in oude gewoonten en draagt bij aan een bestendige financiële toekomst. Nazorg behoort onderdeel te zijn van het gemeentelijk schuldhulpverleningsbeleid. Uit reacties van burgers tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman blijkt dat er behoefte is aan meer ondersteuning en begeleiding na het schuldhulpverleningstraject. Mensen geven aan dat ze nog te weinig vaardigheden hebben om alles goed op de rit te houden. Een burger met wie in het kader van het onderzoek werd gesproken verwoordde het als volgt:

Het zou helpen als ik meer begeleid zou worden door iemand vanuit de gemeente en dat ze je niet ineens aan je lot overlaten. Dan is de kans namelijk wel groter dat het weer fout gaat. Aan een uitkering heb je niet veel dus er zou meer begeleiding moeten komen vanuit de gemeente.

Een deel van de mensen dat succesvol een traject heeft afgerond, komt daarna toch weer in een schuldsituatie terecht. En omdat het niet eenvoudig is om opnieuw in een traject te worden toegelaten, is het des te belangrijker dat mensen na een schuldhulpverleningstraject voldoende kennis en kunde hebben om niet opnieuw in de problemen te komen.

Een bewindvoerder verzochtte in een gesprek met de ombudsman dat veel mensen na (een succesvolle) afronding van het traject weer terugvallen. Uit een klachtdossier:

De gemeente heeft voor mevrouw een krediet bij de gemeentelijke kredietbank aangevraagd. Dit is toegekend. Zij heeft een volledige lijst van schuldeisers aangeleverd, dit is nog gecheckt samen met de schuldhulpverlener. Nu blijkt dat toch niet alle schuldeisers meedelen, daar moet mevrouw zelf achteraan zitten. Deze schuldeisers delen nu wel mee maar willen de kosten vergoed zien van de periode dat zij niets hebben gekregen. Daardoor komt mevrouw in de problemen, met dreigende afsluiting gas en licht, en zelfs huisuitzetting. De gemeente begeleidt haar niet, ze mag zich pas weer 3 jaar na einde schuldhulpverlening aanmelden. Er is niemand die nazorg geeft of waar ze bij terecht kan met haar probleem of vragen, terwijl het minnelijk traject eigenlijk nog loopt.

Er is alleen sprake van nazorg als het schuldhulpverleningstraject succesvol is afgerond en dus niet als het tussentijds is beëindigd. Is het schuldhulpverleningstraject tussentijds door toedoen van de schuldenaar beëindigd, dan blijft die zitten met de financiële problemen. Bijvoorbeeld in het geval een schuldenaar die gedurende het traject gaat scheiden. Vanwege die scheiding wordt de schuldhulpverlening tot nader orde stopgezet. Met als gevolg dat de schuldeisers zich weer op de burger richten en de invordering weer opstarten.

De gemeente heeft mij, toen ik uitviel, niet verder ondersteund. Als je uit de schuldsanering bent, dan schrijven ze de deurwaarders aan en dan komen die weer aankloppen. Daar ben ik ook voor gewaarschuwd, als er een nieuwe schuld ontstaat. De gemeente is wel goed bezig en als er iemand afvalt, dan is dat niet de schuld van de gemeente. Dat de gemeente niet bezig kan blijven, dat is logisch.

Onderzoek onder burgers die via de Wsnp een schone lei hadden verkregen liet zien dat deze na afloop van het traject sterke behoefte hadden aan ondersteuning maar dat slechts een klein deel van

⁴⁹ Ingevolge artikel 1 Wgs

hen heeft deze hulp daadwerkelijk gekregen.⁵⁰ Het is dus niet vreemd dat schuldenaren na beëindiging van een minnelijk traject bij de gemeente ook behoefte aan nazorg hebben.

4.8 Rondetafel

Het onderwerp zelfredzaamheid van burgers, zoals aan bod gekomen in dit hoofdstuk, heeft de Nationale ombudsman in de rondetafelgesprekken aan de deskundigen en bestuurders voorgelegd. Op de vraag hoe geborgd wordt dat iedereen op een passende wijze het schuldhulpverleningstraject weet te vinden en te doorlopen, werd in het rondetafelgesprek met deskundigen onder meer naar voren gebracht dat met name de complexiteit van schuldhulpverlening een te hoge drempel opwerpt voor burgers. Veel mensen met schulden kunnen het niet alleen, in ieder geval niet in de beginfase als zij zich met schulden melden bij de gemeente. Het is zorgelijk dat de meeste mensen eigenlijk een hulpverlener lijken nodig hebben om het schuldhulpverleningstraject te kunnen starten. Maar het staat nu eenmaal vast dat er een grote groep burgers is die steeds moeilijker meekomt in de maatschappij. En juist deze groep van meest kwetsbaren is vaak ook het meest afhankelijk van de inkomensvoorzieningen van verschillende overheidsinstanties. En bij al die voorzieningen horen weer papieren, protocollen en termijnen; één verkeerd gezet kruisje kan ertoe leiden dat verschillende overheidsinstanties bedragen geheel of gedeeltelijk terugvorderen of verrekenen.

Daarnaast wordt de problematiek van burgers die zich tot de gemeente wenden steeds complexer. Het is volgens de deelnemers aan de deskundigentafel daarom wenselijk dat er standaard een vrijwilliger van een maatschappelijke organisatie ingeschakeld wordt om de schuldenaar bij te staan in zijn aanvraag voor schuldhulp; de gemeente zou deze aanvragers in contact kunnen brengen met deze maatschappelijke dienstverleners. Als blijkt dat hulp niet nodig is, dan kan de schuldenaar er altijd van afzien. Op deze wijze wordt wellicht voorkomen dat mensen te snel worden afgewezen omdat ze niet voldoen aan de voorwaarden, of hun aanspraak op bepaalde voorzieningen niet verzilveren, of dat ze zelf afhaken omdat ze het niet zien zitten de 'opdrachten' van de gemeente uit te voeren. Een mogelijk bijkomend voordeel is dat een vrijwilliger gedragsverandering bij de schuldenaar kan bewerkstelligen. Het uitgangspunt moet zijn dat mensen na verloop van tijd weer zelfstandig aan hun betalingsverplichtingen gaan voldoen. De vraag is echter of gemeenten over voldoende middelen beschikken om de banden met maatschappelijke dienstverleners (verder) aan te halen en hen in te zetten ter ondersteuning van mensen die schuldhulp aanvragen. Gemeenten hebben immers te maken met bezuinigingen zo gaven de deskundigen aan.

De suggestie om bij het begin van een schuldhulpverleningstraject standaard begeleiding door een vrijwilliger aan te wijzen werd door de meeste deelnemers aan het rondetafelgesprek met bestuurders gedeeld. *'Het is evident dat niet alle burgers zelfredzaam zijn'*, merkte een deelnemer aan deze rondetafel op. In verschillende steden wordt al veelvuldig gebruikt gemaakt van vrijwilligers van organisaties zoals Schuldhulpmaatje of Humanitas; hoewel de vraag om hulp het aanbod regelmatig overschrijdt. In sommige gemeenten wordt daarbij - vanuit de eigen organisatie - een 'casemanager' ingezet. Op deze wijze is er naast de vrijwilliger, die wat vaker over de vloer komt, één vast contactpersoon vanuit de gemeente beschikbaar. Deze hulp is, aldus een van de deelnemers echt nodig; bijvoorbeeld om te helpen bij het op orde brengen van de financiële administratie. Aan de bestuurderstafel ziet men dat mensen klagen over het feit dat zij te weinig worden begeleid en dat het zonder die begeleiding redelijk vaak mis gaat. Dit probleem zou volgens de bestuurders meer bij de grote steden spelen omdat daar meer gesegmenteerd wordt gewerkt en de samenwerking ingewikkelder is dan in kleinere steden.

50 CBS en Raad voor Rechtsbijstand, Monitor Wsnp 2014, Elfde meting over het jaar 2014.

Via de wijkteams proberen gemeenten het onderwerp schuldhulpverlening dichterbij de burger te brengen; dit biedt volgens enkele deelnemers aan de bestuurderstafel mogelijkheden om in een vroeger stadium schuldenproblematiek aan te pakken. Daarvoor is wel een vereiste dat er voldoende deskundigheid op dit gebied zit bij die wijkteams. Daar ziet de bestuurderstafel de sleutel tot succes. Eén deelnemer aan het gesprek vestigde de aandacht op de groep mensen in de schulden die in het verleden altijd zelfredzaam is geweest: tweeverdieners met een eigen huis die opeens terug moeten naar één salaris. Deze groep meldt zich, onder meer vanwege schaamte, niet snel bij de gemeentelijke schuldhulpverlening terwijl zij er zelf niet meer uit komen.

4.9 Tot slot

De overheid veronderstelt en eist een mate van zelfredzaamheid van de burger, maar veel mensen kunnen moeilijk of niet op eigen kracht de schuldhulpverlening doorlopen. Want zij:

- weten niet altijd zelfstandig de weg naar de schuldhulpverlening te vinden;
- denken er soms niet voor in aanmerking te komen omdat de situatie niet ernstig genoeg is;
- hebben veelal te weinig mentale ruimte om alles op orde te krijgen en te houden;
- hebben vaak (te) veel moeite om rond te komen van een minimum inkomen en afstand te doen van hun oude bestedingspatroon of bezittingen, waardoor het na een geslaagd traject een uitdaging is om niet opnieuw in de problemen te komen.

Zij die de weg eenmaal wel hebben gevonden, hebben in beginsel ondersteuning nodig om de zaken in contact met de gemeente op orde te brengen omdat zij het niet alleen kunnen.⁵¹ Veel mensen hebben behoefte aan professionele ondersteuning om te werken aan hun (financiële) problemen. Dat betekent dat 'investeren' in verbetering van de financiële en administratieve vaardigheden van burgers noodzakelijk is. Het is afhankelijk van de persoon van de burger of deze burger vroeg of laat voldoende mentale ruimte en vaardigheden heeft om duurzaam de regie over de eigen financiële huishouding terug te nemen. De heersende opvatting over 'zelfredzaamheid' en 'eigen verantwoordelijkheid' van burgers is nastrevenswaardig, maar voor veel burgers met problematische schulden is dit, vooral aan het begin van het schuldhulpverleningstraject teveel gevraagd.

51 Dit geldt zowel voor de aanmeldings- en toelatingsfase als voor de duur van de schuldregeling.

5 Burgers ervaren drempels en belemmeringen

Ik begrijp niet waarom de gemeente niet meewerkt aan mijn verzoek om schuldsanering

Ik ben 59 jaar, woon alleen en heb me altijd goed weten te redden. In 2008 kocht ik een appartement voor een prijs die achteraf gezien op een historisch hoogtepunt lag. Het was net voor het uitbreken van de crisis. Wie had dat kunnen denken? Korte tijd later werd ik werkloos en mijn inkomen daalde van €2.300 naar €1.400 netto per maand.

Door overmacht in de schulden geraakt.

Tot overmaat van ramp werd ik in 2011 ziek en zo belandde ik in 2013 in de WAO. Mijn inkomen daalde tot het minimumniveau en dat is sindsdien zo gebleven. Ik ontvang nu per maand €905 netto, dat is mijn WIA-uitkering van het UWV. Ik had wel een spaarpotje achter de hand, maar de bodem daarvan is nu in zicht. Ook mijn familie springt af en toe bij; maar ja, daar is de rek nu ook uit. Ik vind het naar om mijn hand te moeten ophouden. Mijn schuld is opgelopen tot zo'n €10.000 bij verschillende schuldeisers. Ik heb hoger beroep aangetekend tegen de toekenning van mijn WAO-uitkering, want die is volgens mij echt te laag. Ik verwacht binnen enkele maanden een uitspraak. Als ik in het gelijk wordt gesteld dan krijg ik met terugwerkende kracht een herziening van mijn uitkering. Dat is mijn enige kans om van mijn schulden af te komen. Want eerlijk gezegd, als ik kijk naar mijn leeftijd en mijn gezondheid: ik denk dat het heel moeilijk, zo niet onmogelijk is om werk te vinden.

Schuldhulp direct afgewezen vanwege eigen huis

In de afgelopen jaren heb ik vier keer bij de gemeente aangeklopt voor hulp. Twee keer heb ik een formele aanvraag voor schuldhelpverlening in gediend die direct werd afgewezen. De reden daarvoor was steeds hetzelfde: in verhouding tot mijn inkomen zijn mijn woonlasten te hoog. Ik moet eerst mijn eigen huis verkopen en dan pas kom ik in aanmerking voor hulp. Ik kreeg te horen dat het indienen van een verzoek om schuldsanering zinloos was: ook de rechter zou dit om dezelfde reden afwijzen. Maar het heeft volgens mij geen enkele zin om nu mijn huis te verkopen: ik sta 'onder water'. Volgens een recente taxatie is mijn huis niet meer zo veel waard als in de tijd dat ik het kocht. Als ik het nu zou verkopen zou mijn schuld met €40.000 toenemen. En dan nog, waar vind ik dan een andere woning? Ik betaal nu maandelijks €450 netto aan de bank voor mijn hypotheek. Een geschikte huurwoning voor dat bedrag is niet te vinden. Dus mijn woonlasten zouden met de verkoop van mijn appartement echt niet lager worden.

Beperkte hulp, maar geen oplossing voor schulden

De gemeente heeft wel iets gedaan om mij te helpen, maar dat waren alleen tijdelijke maatregelen. Zo kreeg ik twee jaar geleden een woonkostentoeslag, voor zes maanden, op voorwaarde dat ik in die tijd zou verhuizen naar een betaalbare huurwoning. Maar dat is niet gelukt. Verder heb ik in september 2015, samen met iemand van Schuldhelpmaatje, een aanvraag ingediend voor een minnelijke schuldregeling. Die werd afgewezen, maar de gemeente bood me wel een stabilisatietraject aan van drie maanden. Dat houdt in dat de gemeente de schuldeisers heeft gevraagd om hun invorderingsmaatregelen tijdelijk op te schorten. Dat is uiteindelijk nog met een maand verlengd, maar dat eindigde in februari 2016. Ik heb bezwaar aangetekend tegen dat besluit.

Gemeente werkt niet mee aan schuldsaneringstraject

Wat mij dwarszit is dat de gemeente niet wil meewerken om mijn verzoek om schuldsanering voor te leggen aan de rechter. Die heeft namelijk de bevoegdheid om mij toe te laten tot een schuldsaneringstraject, ook al heb ik geen aflossingscapaciteit. De gemeente moet daarvoor een verklaring afgeven (volgens artikel 285 van de Faillissementswet), maar wil dat niet doen. Dat hebben ze me mondeling en per e-mail meegedeeld. Ik begrijp dat niet, waarom wil de gemeente daar niet aan meewerken? Zo kom ik nooit uit de problemen.

5.1 Inleiding

Als een burger voor hulp bij schulden aanklopt bij de gemeente, wordt hij niet zonder meer toegelaten. De gemeente toetst of deze schuldenaar al dan niet in aanmerking komt voor hulp van de gemeente en hanteert hierbij toelatingsvoorwaarden die zijn vastgelegd in een formeel beleidsplan. Een beleidsplan dat iedere gemeente moet opstellen volgens de Wgs.⁵² Wat zijn dat voor voorwaarden, hoe soepel of strikt worden ze toegepast maar vooral: hoe ervaart de burger deze toelatingsvoorwaarden? Naast deze gemeentelijke drempels zijn er ook belemmeringen die in de persoon van de schuldenaar liggen. Die kunnen ervoor zorgen dat het schuldhulpverleningsproces niet van de grond komt, door de gemeente wordt beëindigd of dat de schuldenaar vroeg of laat zelf afhaakt. In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

5.2 Formele drempels bij de toegang

Een veelgehoorde klacht van schuldenaren is dat zij niet worden toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening vanwege één of meer weigeringsgronden. Zodra zo'n weigeringsgrond aan de orde is wijst de schuldhulpverlener de aanvraag af, vaak al in het aanmeldingsgesprek. Dan staat de aanvrager na het eerste gesprek weer met lege handen buiten.

Uit een afwijzingsbrief van een gemeente:

Tot mijn spijt moet ik u helaas berichten dat wij u momenteel niet kunnen helpen omdat u op basis van artikel 2 lid 2 van de Beleidsregels Schulddienstverlening als zelfstandige helaas niet tot de doelgroep van schulddienstverlening van de gemeente behoort. Deze beleidsregels zijn voor ons tot nader order van kracht. Ik kan hierin helaas niets veranderen.

Uit een andere afwijzingsbrief:

Om voor schuldhulpverlening via de gemeente in aanmerking te komen mag u geen bedrijf op naam hebben, wij werken enkel en alleen voor particulieren.

Het lijkt regelmatig te ontbreken aan een individuele afweging of de weigeringsgrond in het concrete geval toegepast moet worden. Voor burgers is dat dikwijls niet te begrijpen. Vanuit hun perspectief is het toepassen van een weigeringsgrond in hun situatie niet redelijk en wat nog belangrijker is, het brengt hen verder in de schuldenproblematiek.

Hieronder worden de weigeringsgronden besproken die het meest in de klachten van burgers naar voren komen.

- **U moet eerst uw eigen woning verkopen**

Wanneer huishoudens - geconfronteerd met problematische schulden - aankloppen bij de schuldhulpverlening stelt de gemeente veelal als voorwaarde dat zij eerst de koopwoning moeten verkopen. Deze eis stuit bij veel mensen op onbegrip. Als zij hun woning moeten verkopen kost dat ten eerste veel tijd en ten tweede bestaat kans dat zij met een restant hypotheekschuld blijven zitten. Hierdoor loopt de schuldenlast nog verder op en wordt een oplossing nog moeilijker haalbaar. Veel mensen klagen er dan ook over dat de gemeente hun schuldhulpaanvraag om deze reden heeft afgewezen.

52 Artikel 2 Wgs

Nu moesten wij eerst ons huis verkopen voor dat ze ons konden helpen op het financiële gebied (...) Ik zit nu overspannen thuis en ik weet niet meer hoe ik verder kom in dit Nederland. Ze gooien de deur gewoon dicht; ik kan wel een boek schrijven over hoe je hier wordt behandeld.... Alles is nu ingediend bij de schuldhulp die ons ook al meerdere keren naar huis hebben gestuurd met niks omdat we een eigen huis hadden (...)

(...) De kredietbank daar heeft hen niet willen helpen, omdat de familie in bezit was van een woning. Uiteindelijk is het huis op last van de bank verkocht. Eerst zou het 'op de markt' verkocht worden, later bleek dit via een veiling te gaan. Verzoeker heeft door deze verkoop alleen maar meer schuld opgebouwd.(...)

De NVVK adviseert haar leden al sinds 2010 om per geval te beoordelen of de verkoop van de eigen woning als voorwaarde gesteld moet worden voor schuldhulpverlening.⁵³ Ook in de Wsnp wordt niet zonder meer van de schuldenaar verwacht dat hij zijn woning verkoopt als de woning geen overwaarde heeft.⁵⁴

- **U moet eerst uw onderneming beëindigen**

De groep zzp-ers in Nederland is de laatste jaren sterk gegroeid. In 2014 bedroeg hun aantal circa 800.000.⁵⁵ Deze groep heeft geen of nauwelijks toegang tot de schuldhulpverlening, zo blijkt uit de klachten die de Nationale ombudsman ontving. In veel gemeenten worden ondernemers met een nog lopend bedrijf zonder meer uitgesloten van schuldhulp. Zij worden verwezen naar de bank of naar het Zelfstandigenloket van de gemeente om daar een kredietaanvraag in te dienen. Pas als zij hun bedrijf beëindigen en zich uitschrijven bij de Kamer van Koophandel kunnen zij zich bij de meeste gemeenten voor schuldhulp aanmelden.

In 2008 heb ik gezien de dreiging van een faillissement een beroep gedaan op de schuldhulpverlening. Ze konden mij niet helpen want ik was zzp-er (...). Alles heb ik er aan gedaan om het recht te trekken. Nee, u bent zzp er. (...)

Regelmatig doet zich nog een volgend probleem voor. Nadat de aanvrager zijn bedrijf heeft beëindigd en zich heeft uitgeschreven bij de Kamer van Koophandel, vraagt de gemeente de jaarrekening of de belastingaangifte over het vorige jaar op. Veel ex-ondernemers hebben echter geen geld om deze stukken te laten opmaken door een boekhouder of belastingconsulent. Soms komt het voor dat hun papieren bij de boekhouder liggen en deze stukken niet wil afgeven voordat betrokkene zijn openstaande rekening heeft betaald. Zo komen zij in een vicieuze cirkel terecht. 'Waarom kan de gemeente mij hier geen bijzondere bijstand voor verstrekken?' vroegen sommige zzp-ers zich in gesprek met de Nationale ombudsman af.

(...) werd mij verder medegedeeld dat ik dan de belastingaangifte voor het laatste jaar moest aanleveren waarop ik vervolgens heb aangegeven dat dat niet kon plaatsvinden omdat dit een onderdeel van het financieel probleem vormde daar ik niet over de financiële middelen beschikte om een boekhouder te kunnen betalen. Hierop werd ik telefonisch afgewezen voor schuldhulpverlening (...)

53 'Schuldhulpverlening en eigenwoningbezit, een match?' Tijdschrift Schuldsanering, december 2010. Zie [link](#)

54 Artikel 3.7 sub b. Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringsregelingen

55 Gemeten in het derde kwartaal van 2014. Bron: [CBS](#).

Mijn man moest stoppen als zzp-er om in schuldhulp te kunnen komen, maar moest daar aangifte doen bij belasting want een boekhouder kon hij niet betalen. Niemand bij gemeente kon hem helpen.

- **Uw inkomen is te laag of niet stabiel. U betaalt uw vaste lasten niet.**

Veel mensen komen in een problematische schuldsituatie terecht doordat hun inkomen flink is gedaald en zij hun lopende financiële verplichtingen niet meer kunnen nakomen. Na een periode van 'het ene gat met het andere vullen' melden zij zich aan bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Veel van deze aanvragen worden afgewezen omdat de schuldenaar in de voorgaande maanden zijn vaste lasten niet (volledig) heeft betaald; of omdat het inkomen te laag is ten opzichte van de uitgaven; of omdat het inkomen te veel fluctueert. Dat is meestal het geval bij zelfstandigen met een slecht lopend bedrijf of bij mensen die afhankelijk zijn van uitzendbaantjes, maar het overkomt ook mensen die bijvoorbeeld ziek of werkloos zijn geworden en na enkele jaren in een uitkering op minimumniveau zijn beland en te hoge maandlasten hebben.

Ik wil in het schuldhulpverleningstraject bij de gemeente, maar nu is één van de voorwaarden dat je al je maandelijkse vaste lasten kan voldoen. Dit is in mijn geval niet mogelijk. Mogen zij mij weigeren op grond van het bovenstaande?

Mensen begrijpen vaak niet dat de gemeente in deze situatie geen enkele vorm van hulp of begeleiding aanbiedt. Terwijl zij financieel aan de grond zitten en de hulp van de gemeente hard nodig hebben, wijst de gemeente hun de deur. In veel verhalen van schuldenaren klinkt totale wanhoop door: er is vaak jarenlange stress door de dreiging van schuldeisers (dreigende) huisuitzettingen, huwelijken en relaties die stuk gaan. Soms is de gemeente bereid om via schuldstabilisatie de schuldeisers een tijdje op afstand te houden, maar dit duurt meestal niet langer dan enkele maanden.

- **U heeft enkele jaren geleden al in een schuldregeling of -sanering gezeten (recidive)**

Van recidive is sprake wanneer een burger binnen afzienbare tijd na beëindiging van een eerder schuldhulpverleningstraject, opnieuw een aanvraag indient. De wet biedt expliciet de mogelijkheid om een aanvraag op deze grond af te wijzen.⁵⁶ Aan de andere kant vindt de wetgever ook dat elk geval individueel moet worden bekeken. In (vrijwel) alle gemeenten worden recidivisten tijdelijk uitgesloten van een nieuw traject. De termijnen die gemeenten hierbij hanteren zijn vastgelegd in gemeentelijk beleid en verschillen per gemeente. Meestal geldt een termijn van tussen de twee en vijf jaar. Soms hangt de uitsluitingsduur af van de reden van de beëindiging van het eerdere traject.

Uit een telefonisch interview:

Verzoek schuldhulp van mevrouw is afgewezen omdat haar partner korter dan vijf jaar geleden in een Wsnp-traject heeft gezeten (en met schone lei beëindigd). De schulden zijn nadien ontstaan na daling inkomen door een auto-ongeluk en verlies van werk. Mevrouw vindt de afwijzing door de gemeente niet redelijk, want het ontstaan van de nieuwe schulden valt haar en haar partner niet te verwijten.

⁵⁶ Artikel 3, lid 2 Wgs

De gedachte om mensen niet onbeperkt toegang tot de schuldhulpverlening te bieden wordt onder meer verwoord in de volgende toelichting op een verordening van een gemeente:

Op basis van het principe van eigen verantwoordelijkheid, wordt een nadrukkelijke grens gesteld aan het kunnen doen van hernieuwde aanvragen. Naast een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van de klant leidt het recidivebeleid er ook toe dat de beschikbare formatie en tijd efficiënt wordt ingezet. Er wordt voorkomen dat dienstverlening opnieuw wordt geboden terwijl er niet of nauwelijks uitzicht is op verbetering.

- **Eén van uw schulden is een fraudeschuld**

Fraudeschulden bij overheidsinstanties zijn bij veel gemeenten een formele weigeringsgrond. Volgens de wetsgeschiedenis moet het hier gaan om 'opzettelijk handelen of nalaten waarbij misleiding wordt gebruikt om een wederrechtelijk voordeel te behalen ten koste van een bestuursorgaan'. Bovendien moet de persoon in kwestie in verband met deze fraude onherroepelijk strafrechtelijk veroordeeld zijn of een onherroepelijke bestuurlijke sanctie opgelegd zijn.⁵⁷

In zijn rapport *'Geen fraudeur, toch beboet'* constateerde de Nationale ombudsman⁵⁸ dat mensen die zich vergissen, mensen die niet kunnen bewijzen dat de uitvoeringsorganisatie een fout heeft gemaakt, mensen die iets verkeerd hebben begrepen, mensen die nog niet over de juiste informatie beschikken en mensen die een paar dagen te laat zijn door omstandigheden, allemaal worden beboet ingevolge de Fraudewet. De oorzaak en de verwijtbaarheid van hun fout speelt in de uitvoeringspraktijk van de Fraudewet nauwelijks een rol maar een dergelijke boete wordt door gemeenten wel als fraudeschuld gezien. Vervolgens betekent dit - voor de toegang tot schuldhulpverlening - dat deze mensen voor lange tijd uitgesloten kunnen worden. De Wsnp biedt echter wel enige ruimte om mensen met fraudeschulden toe te laten. Uitgangspunt in de Wsnp is dat de schulden te goeder trouw moeten zijn ontstaan. Als de schuldenaar dit aannemelijk kan maken, is toelating mogelijk. Het maakt in dat geval niet uit hoe lang geleden de 'fraudeschuld' is ontstaan. Zijn de schulden niet te goeder trouw ontstaan, dan is dat alleen een afwijzingsgrond als dat minder dan vijf jaar geleden is gebeurd. Maar ook dan is toelating voor de Wsnp niet onmogelijk. De rechtbank kan in die gevallen een verzoek niettemin toewijzen *'als de schuldenaar de omstandigheden die bepalend zijn geweest voor het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden, onder controle heeft gekregen.'*⁵⁹ De rechtbank maakt in deze gevallen dus een weging.

Gemeenten die een aanvraag afwijzen omdat er sprake zou zijn van een fraudeschuld en hierbij geen nadere weging maken, zijn dus strenger in hun beoordeling dan de Wsnp-rechter. De ombudsman vraagt zich af in hoeverre dit strookt met de idee dat zoveel mogelijk schulden via het minnelijke traject geregeld moeten worden?

- **Uw schuldenpositie is onduidelijk**

Onlangs deed de Raad van State⁶⁰ een interessante uitspraak over een afwijzing van een aanvraag schuldhulpverlening wegens een onduidelijke schuldenpositie. In deze casus had de gemeente een aanvraag afgewezen omdat de schuldenpositie van de schuldenaar niet duidelijk was aangezien er nog rechtszaken liepen. Volgens de schuldenaar zouden deze rechtszaken ertoe leiden dat de schulden zouden afnemen (en hij verwees hierbij naar mededelingen van een medewerker van de

57 Nota n.a.v. het verslag, Wgs, Kamerstuk 32 291, nr.34

58 De Nationale ombudsman, *Geen fraudeur toch beboet*, 4 december 2014 ([2014/159](#)).

59 Artikel 288 lid 1 sub b. juncto artikel 288 lid 3 Faillissementswet. Volgens geldende jurisprudentie is hiervan sprake als de schuldenaar aannemelijk kan maken dat hij gedurende langere tijd (minimaal een jaar) zijn leven en zijn financiële situatie weer heeft gestabiliseerd.

60 RVS:2016:764 (23 maart 2016)

NVVK). De rechter oordeelde echter dat zolang een schuldenaar rechtszaken heeft lopen en zijn schuldenpositie niet duidelijk is de gemeente de aanvraag om schuldhulpverlening kan afwijzen, zelfs als de maximale hoogte van de schulden bekend is.

Een professional:

Mensen betwisten vaak hun vordering met als gevolg dat zij niet in aanmerking komen voor een schuldenregeling. Invorderingen kunnen dan niet worden stopgezet en dit heeft tot gevolg dat schulden weer verder oplopen. Velen hebben al jaren hun post niet geopend en weten dus ook niet op welk geld zij recht hebben en waar geld aan wordt uitgegeven. Privacy-wetgeving belemmert toegang tot informatiesystemen en digitale infrastructuur ontbreekt.

5.3 Weigeringsgronden nader bekeken

De regering acht het gewenst dat de gemeente in beleidsregels vastlegt onder welke omstandigheden de toegang tot schuldhulpverlening wordt ontzegd, hoewel de wet dit niet voorschrijft. Volgens het kabinet komen de regels in de beleidsplannen de rechtszekerheid ten goede. De burger kan aan de hand van deze beleidsregels bepalen onder welke omstandigheden hem de toegang tot de schuldhulpverlening kan worden ontzegd. En voor de gemeente maken die regels het 'wat eenvoudiger' om een afwijzing te motiveren: er kan immers worden verwezen naar de beleidsregels. Bovendien wordt daarmee het risico van willekeurige behandeling verkleind, aldus de toenmalige minister.⁶¹

Uit onderzoek van eind 2014 bleek dat een groot deel van de onderzochte Nederlandse gemeenten één of meer weigeringsgronden in het beleid had opgenomen.⁶² In het rapport werd geconcludeerd dat - als een weigeringsgrond van toepassing is - dit doorgaans ertoe leidt dat er geen intake wordt gedaan en dat er geen hulp wordt geboden. Het komt er dus op neer dat deze aanvragen zonder nadere beoordeling worden afgewezen.

De medewerkers waren op zich wel vriendelijk, maar het leek net of ze geprogrammeerd waren en ze het expres zo moeilijk maken met veel regels, zodat er zoveel mogelijk mensen buiten de boot vallen. Afgrijselijk, ze hadden heel de tijd zo'n standaardzinnetje: 'We vinden het verschrikkelijk voor u, maar we kunnen er niets aan doen.' Ze deden niks, behalve het standaardpraatje en bezig zijn met die formulieren, dat was het eigenlijk.

Gemeenten moeten echter bij de beoordeling van een schuldhulpaanvraag altijd een individuele afweging maken.⁶³ Een aanvraag schuldhulpverlening afwijzen met alleen een verwijzing naar een in het gemeentelijk beleidsplan neergelegde weigeringsgrond is niet toegestaan. Dit valt onder andere terug te lezen in de wetsgeschiedenis⁶⁴ maar ook in de uitspraken van de huidige staatssecretaris van SZW, in reactie op bovengenoemd onderzoeksrapport van eind 2014:

Niemand mag de toegang tot schuldhulpverlening worden ontzegd vanwege het enkele feit dat hij of zij een woonruimte heeft, geen inkomen heeft, als zelfstandige een onderneming heeft of een behandeling ondergaat in de verslavingszorg (...).

61 Nota n.a.v. verslag Wgs op pagina 18 en 19 (Kamerstuk 32 291, nr. 6)

62 N. Jungmann e.a. Hogeschool van Utrecht, 'Onopgeloste schuldsituaties', december 2014 in opdracht van de NVVK

63 De enige uitzondering betreft de vreemdeling die onrechtmatig in Nederland verblijft.

64 Nota n.a.v. verslag Wgs, Tweede Kamer Kamerstuk 32 291, nr. 6 op pagina 13

Tijdens de behandeling van de Wgs in de Tweede Kamer formuleerde de staatssecretaris het als volgt:

De regering heeft er echter ook oog voor dat de toegang tot de schuldhulpverlening onder omstandigheden geweigerd moet kunnen worden, omdat bijvoorbeeld duidelijk is dat feitelijk geen zinnvolle hulp mogelijk is. Recidive kan daarvoor een indicatie zijn. Bij het al dan niet toelaten van een verzoeker tot de schuldhulpverlening vindt de regering het van belang dat de gemeente onder andere beoordeelt of schuldhulpverlening zinvol is met het oog op het vergroten van de kans op participatie. Indien dit het geval is, kan schuldhulpverlening zinvol en ook kansrijk zijn, ook ingeval van recidive. Het is zeker mogelijk dat een verzoeker zijn houding heeft gewijzigd. Het blijft aan het college van B en W om dit soort afwegingen in het concrete geval te maken.⁶⁵

Dit betekent dat een gemeente altijd een afweging moet maken en in een afwijzende beslissing moet motiveren waarom de weigeringsgrond zwaarder weegt dan de belangen van de aanvrager en de specifieke omstandigheden van dit geval. Het is de vraag of en in hoeverre gemeenten deze individuele weging in de praktijk toepassen. Een deel van de burgerervaringen in dit onderzoek laat het tegendeel zien. Ook de Transitiecommissie Sociaal Domein sprak onlangs nog haar zorg uit over het gebruik van 'onlogische' uitsluitingsgronden.⁶⁶

Van verschillende kanten krijgt de commissie het signaal dat gemeenten nog steeds - vaak informeel - categoriale uitsluitingsgronden hanteren bij de doorgeleiding naar de tweede lijn. Dat is niet geoorloofd. Ook verordeningen bevatten soms regels die in de praktijk een belemmering vormen voor doorstroom. Zo kunnen burgers met een verslavingsverleden soms niet in aanmerking komen voor schuldhulp, evenmin als burgers met een uitkering die eerder een maatregel of boete hebben ontvangen. Maatwerk is hier noodzakelijk.

De commissie adviseert gemeenten dan ook bij het vormgeven van de schuldhulp na te gaan of er 'onzichtbare drempels of onlogische belemmeringen' in regels zijn opgenomen waardoor groepen mensen worden uitgesloten.

Het CBS en de Raad voor Rechtsbijstand concluderen op dit punt:

In de quick scan die ten behoeve van de tiende meting is gedaan naar de oorzaken van de dalende instroom in de Wsnp, blijkt dat gemeenten selectiever zijn geworden aan de poort en dat een deel van de doelgroep afzwenkt naar het beschermingsbewind.⁶⁷

Het is de Nationale ombudsman in het kader van dit onderzoek gebleken dat er in de afgelopen periode niet veel jurisprudentie is ontstaan over de toepassing van weigeringsgronden en over de afweging die de gemeente daarbij moet maken. De Raad van State heeft in hoger beroep alleen uitspraken gedaan over gevallen waarin gemeenten een aanvraag afwezen omdat de aanvrager onvoldoende informatie had verstrekt of de schuldenpositie onduidelijk was. Dit kan er volgens de ombudsman op duiden dat de afwijzingen vanwege weigeringsgronden door gemeenten nauwelijks in een formele beslissing worden vastgelegd waardoor de aanvragers een rechtsmiddel tegen de weigering wordt onthouden. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat schuldenaren het er bij laten zitten omdat zij verwachten dat het instellen van bezwaar en beroep hen niks zal opleveren.

65 Nota naar aanleiding van het verslag op pagina 13 (Kamerstuk 32 291, nr 6)

66 Vierde rapportage TSD dd. 25 februari 2016

67 CBS en Raad voor Rechtsbijstand, Monitor Wsnp 2014 Elfde meting over het jaar 2014

5.4 Belemmeringen en uitvalrisico's

Zijn er geen weigeringsgronden van toepassing en voldoet de schuldenaar aan de overige voorwaarden, dan wordt hij toegelaten tot het schuldhulpverleningstraject. Toelating is echter geen garantie op succes. Burgers vallen om verschillende redenen alsnog tussentijds uit het traject, of zij besluiten er niet aan te beginnen. Een aantal belemmeringen wordt hieronder benoemd.

5.4.1 Te weinig mentale kracht en uithoudingsvermogen

Het vergt nogal wat van mensen om gemotiveerd aan het traject te beginnen. Niet alleen worden zij geacht zich aan de afspraken te houden en hun administratie op orde te brengen; het vereist ook mentale kracht en uithoudingsvermogen. Het succesvol afronden van een schuldtraject vraagt veelal meer mentale (wils)kracht van een schuldenaar dan dat hij kan opbrengen⁶⁸. Velen schamen zich of kunnen er niet mee uit de voeten dat ze naar hun idee alle zeggenschap over hun financiën kwijt zijn. Uit de gesprekken die de ombudsman in het kader van dit onderzoek heeft gevoerd komt dit punt duidelijk naar voren. Het idee om wekelijks van een zeer beperkt bedrag aan leefgeld te moeten rondkomen, is voor veel mensen moeilijk te accepteren en vol te houden.

Ik stop met schuldhulpverlening als ik te horen krijg dat we elke week van leefgeld moeten leven omdat mijn vrouw dat niet goed zou aankunnen.

Ook het opgeven van dierbare zaken is een hindernis om het traject te starten. Zo vertelde een man dat hij van zijn schuldhulpverlener zijn twee honden moest wegdoen en zijn auto moest verkopen. Met het wegdoen van de auto was hij het aanvankelijk niet eens; toch heeft hij de auto uiteindelijk wel verkocht. Maar hij is erg gehecht aan zijn honden en niet van plan om deze weg te doen. Ook wil hij het geld dat hij gespaard heeft in een lijfrentepolis niet inleveren. *'Anders heb ik straks geen geld als ik met pensioen ga.'*

5.4.2 Niet voldoen aan de inlichtingen- en medewerkingsplicht

Eenmaal begonnen met het schuldhulpverleningstraject, moet de schuldenaar zich aan allerlei afspraken houden. Dat vloeit voort uit de inlichtingenplicht en medewerkingsplicht die in de Wgs zijn vastgelegd.⁶⁹ Maar ook hier blijkt uit ervaringen van burgers dat het voor hen niet altijd eenvoudig is om zich daaraan te houden. Het op tijd op bepaalde afspraken komen, het uitvoeren van opdrachten en het nakomen van gemaakte afspraken kan in de praktijk voor problemen zorgen.

Uit een telefonisch interview:

Mevrouw heeft zich ooit 1 keer aangemeld voor schuldhulpverlening, maar toen is het niet gelukt. Ze wilde beginnen aan de cursus, maar moest haar kind halen en heeft zich vervolgens uitgeschreven. De dag en het tijdstip kwamen haar niet uit en het is alleen op die tijd. Dat heeft mevrouw toen aangegeven, maar daar werd niets mee gedaan. Mevrouw geeft aan dat als cursus op een tijdstip is dat ze wel kan, dat ze dan wel gaat.

Over het beëindigen van schuldhulpverleningstrajecten heeft de Raad van State verschillende uitspraken gedaan. Uit de jurisprudentie blijkt dat de verplichtingen die gelden binnen een traject moeten worden nagekomen; hierbij is weinig tot geen ruimte voor de vraag of de schuldenaar hier emotioneel gezien wel toe in staat is.⁷⁰ Gemeenten mogen het schuldhulpverleningstraject beëindigen

68 Zie ook Nadja Jungmann e.a. Onoplosbare schuldsituaties, Hogeschool Utrecht, 2014

69 Artikel 6 en 7 Wgs

70 ECLI:NL:RVS:2016:12

wanneer de schuldenaar gedurende het traject nieuwe schulden aangaat of niet voldoet aan andere verplichtingen.

De gemeente beëindigde het traject omdat de betreffende burger gedurende het traject zijn inkomsten niet had opgegeven. De rechter oordeelde dat de man zich niet aan de inlichtingen- en medewerkingsplichten had gehouden. Het niet direct doorgeven van de genoten inkomsten aan de gemeente was volgens de rechter voldoende grond om het schuldhulpverleningstraject te beëindigen. Ook het overleggen van alle gevraagde stukken valt onder de inlichtingen- en medewerkingsverplichting.⁷¹

5.4.3 Opschorting door gewijzigde persoonlijke omstandigheden

Het hebben van schulden gaat vaak gepaard met stress en negatieve emoties. Dat vergt veel van de schuldenaar en van zijn omgeving. Het komt dan ook met regelmaat voor dat relaties daar niet tegen bestand zijn en in een scheiding eindigen. Wijzigingen in persoonlijke omstandigheden, zoals een scheiding, kunnen de financiële omstandigheden of de medewerking van (één van) de betrokken partijen ineens doen veranderen. Zeker bij een boedelscheiding en een huis dat in dat kader verkocht moet worden, kan onduidelijkheid ontstaan over hoe de schuldenaar er financieel voorstaat. Dit kan voor de gemeente reden zijn om het schuldhulpverleningstraject (voorlopig) te beëindigen. Maar met het beëindigen van het traject zijn de schulden niet opgelost. Sterker nog, de schuldproblemen kunnen daardoor weer toenemen, de schuldeisers kunnen de invordering weer hervatten en invorderingskosten kunnen weer op gaan lopen. Burgers klagen er bij de ombudsman over dat de gemeente zich in deze situatie geheel terugtrekt. Dat vinden zij vervelend. Immers, de schuldsituatie is alleen maar problematischer geworden waardoor hulp nog meer nodig is dan voorheen.

Uit een telefonisch interview

Meneer zit in het traject en heeft bij zijn schuldhulpverlener aangegeven hij gaat scheiden. Daarom is het traject nu tot nader order gestopt totdat de scheiding officieel is. De schuldhulpverlener heeft de schuldeisers hierover aangeschreven. Nu wordt meneer belaagd met deurwaarders die op alles beslag willen leggen. Meneer was al heel ver in het traject en nu heeft hij het gevoel totaal in de steek te worden gelaten.

5.4.4 Geen nieuwe schulden tijdens schuldhulpverleningstraject

Een andere 'harde' voorwaarde voor schuldhulpverlening, is dat de schuldenaar gedurende het traject geen nieuwe schulden mag maken. Dat lijkt een logische en eenvoudige eis, maar in de praktijk blijkt het soms onmogelijk om 'nieuwe' schulden te voorkomen. Dat is bijvoorbeeld het geval als een verstrekt voorschot door de Belastingdienst /Toeslagen (gedeeltelijk) wordt teruggevorderd of als de energiemaatschappij de jaarlijkse definitieve afrekening toestuurt en een bijbetaling verlangt.⁷² Het aangaan van een nieuwe schuld kan in de ogen van de schuldenaar onvermijdelijk of noodzakelijk zijn. En dit kan moeilijke dilemma's opleveren:

⁷¹ ECLI:NL:RVS:2016:12

⁷² Uit jurisprudentie blijkt inmiddels dat deze 'nieuwe' schulden geen grond voor beëindiging van de schuldhulpverlening mogen zijn.

Ashleys zoontje heeft flink last van ontstekingen bij zijn geslachtsdeel. Hij kan niet normaal meer plassen, heeft last van allerlei ontstekingen en veel pijn. De uroloog adviseert een besnijdenis. Deze behandeling wordt niet vergoed door de basisverzekering en kost zo'n €1.800. Ook niet wanneer - zoals in dit geval - de ingreep medisch noodzakelijk is. In bepaalde aanvullende verzekeringen is deze vergoeding wél opgenomen, maar omdat Ashley in de schuldsanering zit kan ze deze niet afsluiten. Het ziekenhuis is wel bereid om een betalingsregeling af te spreken, maar dan komt toch de schuldregeling in gevaar. Omdat ze in de schuldsanering zitten mogen Ashley en haar partner immers geen nieuwe schulden maken. Ashley zit met de handen in het haar. Ze hoopt dat de gemeentelijke schuldhulpverlening coulant wil zijn en deze extra schuld wil accepteren.⁷³

Maar ook verleidingen van buitenaf zijn soms moeilijk te weerstaan.

Dat er op televisie niet van die reclames komen dat je geld kunt lenen (met de kleine letters wordt dan wel aangegeven dat het geld kost, maar toch). Mevrouw is van mening dat je in Nederland veel te snel geld kunt lenen en dat er ook wel minder van die reclames mogen zijn.

5.5 Rondetafel

Op de vraag van de Nationale ombudsman of gemeenten degenen die het meest behoefte hebben aan schuldhulp uitsluiten, werd tijdens het rondetafelgesprek met deskundigen gesteld dat gemeenten in de praktijk verschillende afwijzingsgronden hanteren. De meeste afwijzingsgronden zijn *niet* in beleid vastgelegd. Er zijn grote verschillen in de uitvoering van de Wgs in de verschillende gemeenten. Een deelnemer aan de deskundigentafel merkte op dat hij in de dagelijkse praktijk mensen tegenkomt die verhuizen omdat zij in een andere gemeente wel een oplossing voor hun schuldproblemen krijgen aangereikt. Door één van de deelnemers werd de vraag opgeworpen of het niet wenselijk is dat SZW, die systeemverantwoordelijk is, hiervoor minimale wettelijke waarborgen vaststelt; een zogenoemde kwaliteitsbodem. Gemeenten zouden met een dergelijke benchmark kunnen zien hoe zij het ten opzichte van andere gemeenten doen. Om dit te kunnen meten is het een vereiste dat afwijzingen in schriftelijke beslissingen worden vastgelegd. Iets dat nu met grote regelmaat niet gebeurt. In reactie hierop werd opgemerkt dat een aantal belemmeringen nu eenmaal in wetgeving besloten ligt. Daarnaast komt de landelijke overheid steeds vaker met wet- en regelgeving die belemmerend werken. Eén deelnemer aan de rondetafel nuanceerde dit beeld en gaf als voorbeeld dat gemeenten op grond van de fraudewetgeving weldegelijk schuldhulpverlening mogen aanbieden mits teveel uitbetaalde uitkeringen worden terugbetaald en boetes worden voldaan. In 2012 werd het zogenoemde *rendementsdenken* in gang gezet, mede ingegeven door bezuinigingen. Gemeenten moeten nu eenmaal keuzes maken en zij kiezen liever niet voor schuldhulp aan een persoon met twintig schuldeisers en fraudeschulden die zijn afspraken niet nakomt. Maar er werd aan de deskundigentafel tevens naar voren gebracht dat de decentralisatie ook *'unieke kansen biedt om in de breedte te kijken wat financieel het meest oplevert en waar de burgers wel bij varen.'*

Ook tijdens het rondetafelgesprek met bestuurders werd gesteld dat de decentralisatie in die zin voordelen biedt. Via sociale wijkteams kunnen bijvoorbeeld gezinnen met problematische schulden eerder worden opgespoord. *'Als de schuldhulpverlening dicht bij de burger wordt gebracht dan verlaagt men ook de drempel'*, aldus een deelnemer. Op de vraag van de Nationale ombudsman of meer uniformiteit wenselijk is, bijvoorbeeld door 'een kwaliteitsbodem' in wetgeving neer te leggen, werd aan de bestuurderstafel verschillend gereageerd. Een deelnemer liet weten dit vanuit het

⁷³ Uitzending van [RADAR](http://www.radartv.nl/uitzending/archief/detail/aflevering/01-02-2016/noodzakelijke-besnijdenis-niet-vergoed/) van 1 februari 2016 <http://www.radartv.nl/uitzending/archief/detail/aflevering/01-02-2016/noodzakelijke-besnijdenis-niet-vergoed/>

perspectief van de burger wenselijk te vinden; anderen vonden dat dit vanuit de gedachte van de decentralisatie niet de juiste weg. Er zou altijd gekeken moeten worden wat de mogelijkheden van mensen zijn, wat de vragen en wat de behoeften. Uitsluiting van schuldhulpverlening, voor zover dit plaatsvindt, is niet acceptabel ondanks dat de wet gemeenten de vrijheid biedt om weigeringsgronden in het beleid op te nemen. Eén deelnemer liet weten dat in sommige gemeenten bij complexe gevallen altijd bestuurlijk overleg plaatsvindt. Op deze wijze krijgt een bestuurder meer inzicht in wat er speelt in een problematische situatie. Het bevordert het *contextdenken* binnen de gemeentelijke organisatie. Contextdenken komt neer op maatwerk leveren: er wordt uitgegaan van een logische benadering bij het vinden van de juiste maatregelen in een probleemgeval. Enkele deelnemers aan de bestuurderstafel gaven aan dat het invorderings- en maatregelenbeleid van de overheid een grote rol speelt in de toename van de schuldenproblematiek; de bronheffing vanuit de zorgtoeslag en boetes vanuit fraudewetgeving. Dat is een lastige combinatie met de stelregel bij schuldhulpverlening dat er sprake moet zijn van een stabiel inkomen en voldoende afloscapaciteit. Die rol van de overheid zou opnieuw bezien moeten worden. Een deel van de bestuurders refereerde op dit punt, net als aan de deskundigentafel gebeurde, aan het pamflet dat de VNG, Divosa, NVVK en MO-groep aan de Tweede Kamer heeft uitgereikt.⁷⁴

5.6 Tot slot

Bij uitvoering van het beleidsplan - zowel bij de toelating als tijdens het traject - is het essentieel dat het belang, de noodzaak en de zorgbehoefte van de burger (en zijn gezin) centraal worden gesteld door de gemeentelijke schuldhulpverlener. Ervaringen van burgers laten zien dat er te weinig individuele afwegingen plaatsvinden. Voor de burgers met problematische schulden blijft noodzakelijke en passende schuldhulp dan ten onrechte achterwege. En dat strookt niet met de bedoeling van de wetgever: een breed toegankelijke en effectieve schuldhulpverlening. Het is wrang dat juist de aanvragers die hun zaken administratief niet goed op orde hebben (vaak ook diegenen met een beperkte cognitieve helderheid en mentale kracht), niet passen in het systeem van schuldhulpverlening. Zij hebben moeite met het voeren van gesprekken en het uitvoeren van de opdrachten en hebben hierdoor, minder kans om toegelaten te worden tot de schuldhulpverlening en - als ze toegelaten zijn - een grotere kans om tijdens het traject uit te vallen. Het lukt deze groep kwetsbaren lang niet altijd om het traject succesvol af te ronden. En de indruk bestaat dat er vervolgens nauwelijks nazorg beschikbaar is. De burger die door zijn gedrag en de daardoor ontstane schulden hulp nodig heeft, loopt door ditzelfde gedrag die hulp juist mis. Binnen de huidige regelgeving rond schuldhulpverlening wordt hier onvoldoende rekening mee gehouden.

⁷⁴ De VNG, Divosa, NVVK en MO-groep hebben begin april 2016 een pamflet uitgereikt aan de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de Tweede Kamer, waarin zij de rijksoverheid oproepen om obstakels in wet- en regelgeving weg te nemen.

6 Burgers vinden dat niet wordt gekeken naar wat zij nodig hebben

De contacten met de gemeente verlopen stroef en daardoor stukt de zaak van mijn dochter

Mijn dochter Juliëtte heeft een goede baan. Maar ze heeft ook schulden. Ze kwam er zelf niet meer uit en zocht hulp bij instanties om haar financiën op orde te krijgen. Mijn dochter kan vanwege haar werk natuurlijk niet steeds vrij nemen voor een afspraak. Daar komt bij dat zij in het verleden nare dingen heeft meegemaakt. Dus al met al vindt ze het erg fijn dat ik met haar mee ga of dingen voor haar uitzoek.

Ongepaste reactie van de gemeente

In april 2015 belde ik de gemeente van mijn dochter om te vragen of zij in aanmerking kon komen voor minnelijke schuldhulp of schuldsanering (via de Wsnp). De eerste reactie van de gemeente was begripvol. Ik vertelde kort over de problemen van mijn dochter en snel daarna konden we langskomen. De schuldhulpverlener liet in dat gesprek doorschemeren dat hij het eigenlijk een beetje vreemd vond dat mijn volwassen dochter mij had meegenomen. Waarom ze dat zelf niet kon, vroeg hij. Ik vond die reactie niet gepast.

Gesprek met verregaande consequenties

De gemeente verwees mijn dochter door naar een particulier bureau voor budgetbeheer dat voor hen werkt. Juliëtte moest daar haar verhaal nogmaals vertellen en ook stukken aanleveren. Ik ging ervan uit dat dit bureau de aanvraag helemaal in orde zou maken, zodat de gemeente een beslissing kon nemen en mijn dochter zekerheid kreeg over een regeling rond haar schulden. In augustus 2015 lag er plotseling een uitnodiging op de mat om op een rechtszitting te verschijnen. Dus wij dachten dat daar de beslissing zou vallen over het schuldhulpverleningstraject. We gingen er vol goede moed naar toe.

Maar dat was ons niet verteld

We kwamen echter van een koude kermis thuis. Want tijdens de zitting werd duidelijk dat Juliëtte eerst vijf jaar onder bewind zou komen te staan bij het particuliere budgetbeheer-bureau. Daarna zou gekeken worden of zij alsnog voor een minnelijke schuldregeling van de gemeente in aanmerking kwam. Maar dat wilden we helemaal niet. Het ergste is dat noch de gemeente, noch het bureau ons heeft geïnformeerd over deze gang van zaken. Ik heb uiteindelijk een advocaat moeten inschakelen om het particuliere bureau als bewindvoerder te laten ontheffen. Dat heeft me behoorlijk wat geld gekost.

Gemeente vraagt steeds weer andere stukken op

In september 2015 klopten we opnieuw bij de gemeente aan met een verzoek om een schuldhulpverleningstraject of een sanering van de schulden. We kregen een lijst mee van documenten en overzichten die mijn dochter moest overleggen. Dat was een hele uitzoekerij. Na ieder contact met de gemeente moesten we aanvullende informatie inleveren. Dat waren soms heel oude stukken, nog uit de tijd dat mijn dochter helemaal geen schulden had. Dat vond ik eigenlijk raar, want wat heeft dat nou met de situatie van mijn dochter op dit moment te maken? 'Wij hebben deze stukken gewoon nodig', kregen we te horen.

De zaak ligt stil: we komen er niet uit

Met veel pijn en moeite heb ik alle benodigde documenten van onze boekhouder gekregen. Het leek me het handigst om alle stukken op te vragen, zodat de schuldhulpverlener zelf kon kijken wat nodig was om te kopiëren. Maar toen werd dat weer een probleem: nu heeft hij weer te veel informatie. Zolang wij niet precies aanleveren wat de schuldhulpverlener heeft gevraagd, wil hij niets meer voor mijn dochters zaak doen. Dus ja, hier ben ik erg boos over. Toen ik de gemeente belde om mijn beklag te doen kreeg ik te horen dat ze niet op mensen zoals wij zitten te wachten in de schuldhulp. Dus daar zitten we nu. Wie is er nu aan zet? Het aanmeldtraject ligt stil. Of Juliëtte in aanmerking komt voor hulp of een regeling rond haar schulden weten we nog steeds niet.

6.1 Inleiding

In theorie heeft de gemeentelijke schuldhulpverlening diverse vormen van schuldhulp tot haar beschikking. Daarmee kan de gemeente goed aansluiten op de hulpvraag en de mogelijkheden van de schuldenaar. Het is echter de vraag of de geboden schuldhulp in de praktijk wel goed aansluit op de nood en de hulpvraag van de schuldenaar. In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

6.2 Een passend aanbod

Een regelmatig terugkomende klacht van schuldenaren is dat de gemeente hen niet toelaat tot de schuldhulpverlening, omdat zij niet voldoen aan de voorwaarden voor het minnelijk traject of omdat een minnelijk traject niet mogelijk is (gebleken). Het lijkt er in die gevallen op dat de gemeente maar één hulpaanbod heeft, namelijk de 'schone lei' via het minnelijk traject. Zij toetst slechts of de aanvrager dáárvoor in aanmerking komt. Is dit niet het geval dan lijkt het in veel gevallen voor die schuldenaar min of meer op te houden.

Uit een telefonisch interview:

Nadat het niet gelukt is om een schuldregeling te treffen wordt er geen alternatieve ondersteuning aangeboden. Mevrouw weet niet goed hoe het verder moet.

Volgens de Wgs moet de gemeente de schuldenaar ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing, gericht op de aflossing van schulden.⁷⁵ Als dat laatste (nog) niet mogelijk is, behoort de gemeente te onderzoeken of de schuldenaar (voorlopig) geholpen kan worden met een andere vorm van schuldhulp. Bij de totstandkoming van de wet is dit expliciet uitgesproken:

Het is overigens ook mogelijk dat de gemeente een cliënt in het kader van de integrale schuldhulpverlening enigerlei vorm van hulp verleent zonder dat dit direct of zelfs op termijn leidt tot een traject gericht op het definitief oplossen van de problematische schulden van de schuldenaar. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen ingeval de verslaving nog niet onder controle is, bij zware psycho-sociale problemen of bij een licht verstandelijke beperking. De regering gaat ervan uit dat de gemeenten zich in dit soort gevallen ten minste zullen richten op het stabiliseren van de schulden om te voorkomen dat de omvang van de schulden toeneemt en het - bijvoorbeeld door budgetbeheer - zeker stellen dat de schuldenaar aan een aantal lopende verplichtingen voldoet om bijvoorbeeld huisuitzetting of het afsluiten van energie en water te voorkomen.⁷⁶

Met andere woorden, schuldhulpverlening is er in beginsel op gericht dat er een blijvende oplossing komt voor de schulden en dat de belemmeringen om te participeren worden weggenomen. Is dat niet mogelijk dan moet zoveel mogelijk worden ingezet op stabilisatie van schulden en het helpen voorkomen van maatschappelijk onwenselijke consequenties, zoals huisuitzetting, afsluiting van energie en/of water.

Uit een telefonisch interview:

Aanbod van de gemeente is telkens om te proberen een schuldregeling te treffen. Echter, er zijn steeds schuldeisers die niet akkoord gaan. (...) Nadat het mislukken van de schuldregeling geeft de schuldhulpverlener het advies om het over een tijdje nog eens te proberen in de hoop dat de schuldeisers dan wel meewerken. Daarna begint alles weer van voren af aan. Ook is het traject al een keer mislukt vanwege een CJIB-boete die niet gesaneerd kon worden.

⁷⁵ Artikel 1 Wgs

⁷⁶ Wgs, Memorie van Toelichting (Kamerstuk 32 291, nr. 3)

Als een schone lei niet tot de mogelijkheden behoort kan de gemeente ook een budgetcoach inzetten of de schuldsituatie tijdelijk stabiliseren, zodat de schuldenaar orde op zaken kan stellen. Een andere mogelijkheid is het benoemen van een bewindvoerder. Ervaringen van burgers laten echter zien dat gemeenten lang niet altijd actief alternatieven aanbieden als het minnelijke traject niet is gelukt of niet haalbaar lijkt.

Uit een telefonisch interview

Meneer heeft geen verdere ondersteuning gehad. Hij zegt dat er voor hem - als zelfstandige - geen instanties zijn.

6.3 Te weinig toeleiding en begeleiding naar Wsnp

Veel mensen klagen er dus over dat gemeenten hen afwijzen voor het minnelijk traject en het daar verder bij laten. Vooral het meest serieuze alternatief van de schuldsanering via de Wsnp - de enige overgebleven route naar een 'schone lei' - wordt door de gemeente vaak niet overwogen of genoemd. Het niet wijzen op de Wsnp gebeurt meestal in de gevallen waarin de gemeente de aanvrager niet heeft toegelaten tot de schuldhelpverlening en geen pogingen heeft ondernomen om een minnelijke schuldregeling tot stand te brengen.

We kregen de keuze om ons vrijwillig terug te trekken uit dit traject. Echter er werd geen concrete termijn benoemd van die 'pauze', en ook geen concrete (beschermende) maatregelen, om schuldeisers ten tijde van die 'pauze' op afstand te houden. Of de gemeente zou dit traject zelf beëindigen, en dan konden we voor ten minste vijf jaar geen beroep meer doen op haar. De gemeente heeft nooit gesproken over de Wsnp en de stappen die ze daarin kan zetten.

Als een minnelijke schuldregeling niet mogelijk is, kan een schuldenaar wel degelijk een verzoek indienen bij de rechtbank om toegelaten te worden tot de wettelijke schuldsanering. Dit verzoek kan hij echter alleen indienen als hij daarbij ook een verklaring voegt waarin de gemeente bevestigt dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtelijke schuldregeling te komen.⁷⁷ In de meeste gevallen eist de rechtbank dat de gemeente een daadwerkelijke poging tot een minnelijke regeling moet hebben ondernomen. Alleen in bijzondere gevallen stelt de rechtbank deze voorwaarde niet, bijvoorbeeld als een minnelijke regeling via de gemeente op voorhand kansloos is. Maar in de meeste gevallen geldt dus: zonder een poging tot een minnelijke schuldregeling komt er geen gemeentelijke verklaring. En zonder gemeentelijke verklaring heeft de schuldenaar geen toegang tot de Wsnp.

Het CBS en de Raad voor Rechtsbijstand:

De uitsluiting door de gemeenten betekent voorts dat als het minnelijk traject niet wordt beproefd, de debiteur ook niet voor het wettelijk traject in aanmerking komt. Van een daadwerkelijke keuze door crediteuren tussen minnelijk en wettelijk traject kan dan geen sprake zijn. Dit wordt in de quick scan dan ook als een van de mogelijke verklaringen opgevoerd van de dalende instroom in de Wsnp.⁷⁸

Een vertegenwoordiger van de Beroepsvereniging Bewindvoerders Wsnp (BBW) verklaarde tegen de ombudsman dat het regelmatig voorkomt dat gemeentelijke schuldhelpverleners - na afwijzing van schuldhelpverlening of na tussentijdse beëindiging van een schuldregeling - de schuldenaar ten onrechte niet doorgeleiden naar de Wsnp. Verzoeken worden vaak mondeling afgewezen en onder andere in die gevallen ontbreekt een gemeentelijke verwijzing naar de Wsnp, waarschijnlijk in de

⁷⁷ Zie artikel 285 lid 1 sub f Faillissementswet

⁷⁸ CBS en Raad voor Rechtsbijstand, Monitor Wsnp 2014 Elfde meting over het jaar 2014

veronderstelling dat ook de Wsnp-rechter een dergelijk verzoek zal afwijzen. Hiermee gaat de schuldhulpverlener in feite op de stoel van de rechter zitten en belemmert hij voor de schuldenaar de toegang tot de Wsnp. Uit cijfers⁷⁹ blijkt dat het totaal aantal Wsnp-verzoeken in de jaren 2011 en 2012 een dalende tendens vertoonde en in 2014 gelijk bleef.⁸⁰ Gelet op het sterk gestegen aantal huishoudens in de rode cijfers in diezelfde jaren, zijn dit opmerkelijke cijfers. Deze cijfers kunnen een aanwijzing zijn voor een te passieve houding van gemeenten in de doorgeleiding van hun inwoners naar de Wsnp. Gemeenten dienen relevante informatie te verstrekken over de Wsnp-route en medewerking te verlenen in de toeleiding naar de Wsnp, aldus de BBW. Zoals een gemeente de mogelijkheid van de Wsnp-route als volgt in zijn beleidsplan verwoordde:

Indien niet alle schuldeisers akkoord gaan is er de keus om een verzoekschrift Wsnp op te laten stellen door de stadsbank.

De rechtbank is gebonden aan wettelijke kaders maar heeft wel degelijk ruimte om per geval te beoordelen of de schuldenaar toegelaten kan worden tot een Wsnp-traject; zij is niet gebonden aan de beleidsregels van de gemeente. De rechtbank kan overigens ook persoonlijke faillissementen op verzoek van de failliet omzetten naar een Wsnp-traject.⁸¹

Uit een klachtdossier

Een man beëindigt zijn slecht lopende bedrijf en houdt daar een schuld aan over. Hij doet een voorstel aan zijn schuldeisers maar die gaan niet akkoord. Hij vraagt schuldhulp aan de gemeente, maar deze wijst de aanvraag af omdat de fiscale gevolgen onvoldoende duidelijk zijn en omdat hij nog een eigen woning heeft. Op advies van de gemeente vraagt de man zelf faillissement aan. Dit wordt toegewezen. Met hulp van een Wsnp-bewindvoerder wordt dit faillissement daarna omgezet in een Wsnp-regeling. De bewindvoerder is echter van mening dat de fiscale gevolgen wel te overzien waren geweest voor de gemeente omdat aan de boekhoudplicht is voldaan door betrokkene. Dit impliceert dat de desbetreffende gemeente - na een afgewezen voorstel tot een minnelijke regeling - direct had kunnen doorgeleiden naar de Wsnp.

De BBW heeft aan de Nationale ombudsman inzage gegeven in elf dossiers. In alle gevallen was de aanvraag schuldhulpverlening om verschillende redenen door gemeenten afgewezen. Bij een groot deel had de gemeente de schuldenaar niet doorgeleid naar de Wsnp. In de overige gevallen had de gemeente wel meegewerkt aan een verzoek Wsnp, maar had de rechtbank dit verzoek afgewezen omdat de gemeente geen poging had ondernomen om tot een minnelijke regeling met de schuldeisers te komen. Uiteindelijk zijn alle gevallen alsnog toegelaten tot de Wsnp door tussenkomst van de BBW-bewindvoerders.

79 CBS en Bureau Wsnp: Monitor Wsnp over 2014 (2015)

80 2010: 15.587. 2011: 20.411. 2012: 19.340. 2013: 17.593 en in 2014: 17.619. In 2014 werd 79,4% van de Wsnp-aanvragen toegewezen.

81 In 2013 stroomde 9,2% van de toegewezen Wsnp-zaken via deze route in. Zie Monitor Wsnp over 2014

Uit een telefonisch interview

Meneer is freelancer en mevrouw is zelfstandige, er was sprake van een koopwoning met onderwaarde en de jaarstukken IB waren nog niet op orde. In november 2013 beëindigt gemeente de schuldhulpverlening omdat meneer niet alle financiële draagkracht gebruikt voor afbetaling schulden. Bovendien verwacht gemeente niet dat meneer aan zijn betalingsverplichtingen zal voldoen de komende 3 jaar. Meneer tekent geen bezwaar aan maar wendt zich in januari 2014 tot een bewindvoerder die een verzoek voor WSNP zal gaan indienen. De bewindvoerder heeft het idee dat de gemeente meer had kunnen doen zoals een voorstel neerleggen bij de schuldeisers. Als dit niet geaccepteerd zou worden had de gemeente een verzoek voor Wsnp moeten sturen naar de rechtbank. Dit is niet gebeurd dus meneer komt bij een bewindvoerder terecht. In september 2014 dient een bewindvoerder namens meneer een verzoekschrift voor Wsnp in bij de rechtbank. Meneer zit sinds eind mei 2015 in de Wsnp.

Een beschermingsbewindvoerder vertelde de Nationale ombudsman dat er door de kredietbank in haar regio zelden werd doorverwezen naar de Wsnp. De reden zou, volgens haar, kunnen zijn dat de gemeente of de kredietbank voor een toeleiding naar de Wsnp geen vergoeding krijgt. Het kost de gemeente een hoop tijd en energie (een poging doen om tot een akkoord te komen en de verklaring invullen) zonder dat daar iets tegen over staat.

6.4 Gebreken in de gemeentelijke verklaring

Sommige schuldenaren klagen erover dat de gemeente de verklaring voor de Wsnp onjuist of onvolledig heeft ingevuld en dat de rechtbank dergelijke verzoeken op die grond afwijst. Zo ontstaan vertragingen in het proces, veelal tot grote ergernis bij de schuldenaar. Het komt ook voor dat de rechter een verzoek Wsnp afwijst omdat de desbetreffende gemeente geen of onvoldoende pogingen heeft ondernomen om tot een minnelijke regeling te komen. Deze verzoekers worden dan veelal weer terugverwezen.

6.5 Geen begeleiding naar de rechtbank

Sommige gemeenten zijn traag in het afgeven van een verklaring of stellen zich om een of andere reden terughoudend of zelfs afhoudend op. Een aantal burgers liet de ombudsman weten dat zij hierdoor slecht voorbereid hun verzoek bij de rechtbank moesten indienen. Ook hadden zij hierbij geen enkele begeleiding vanuit de gemeente gehad.

Uit een klachtdossier

In november hebben we aangegeven het verzoek tot Wsnp aan te vragen bij de rechtbank en in april is dit eindelijk ook door de consulent van de gemeente opgepakt. Op 21 april heb ik de documenten ontvangen en op 30 april volledig naar hen teruggezonden. Op 12 mei kon ik komen om de aanvraagstukken op te komen halen. Echter toen ik aankwam lag er alleen concept klaar en kreeg ik dus niks mee. De stukken zouden einde van de dag wel langs gebracht worden. Niet dus! (...) Op 19 mei eindelijk de spullen afgeleverd bij de rechtbank te Den Haag. De stukken zaten helemaal door elkaar en niet op volgorde. Dit hebben we helemaal zelf moeten doen. De legitimatie en vooral die van mijn partner was niet te lezen dus die hebben we gelukkig thuis zelf nog kunnen kopiëren. We hebben tot de dag van vandaag alles zelf moeten opbellen, aanschrijven en bijhouden. We zijn moe en het versterkt op sommige dagen de psychische problemen van ons maar we moeten door en het zou fijn zijn als we nu geholpen zouden kunnen worden.

6.6 Rondetafel

Naar aanleiding van de vraag van de Nationale ombudsman waarom het in de huidige schuldhulpverlening ontbreekt aan voldoende maatwerk, werd tijdens de rondetafel met deskundigen geconstateerd dat maatwerk tijd, energie en geld kost. En het vereist goede samenwerking. De deelnemers waren het er over eens dat maatwerk uiteindelijk wel veel oplevert. Zij constateerden voorts dat de gemeentelijke schuldhulpverlening van oudsher wat technocratisch is in de aanpak. Eigenlijk zou er (nog) meer aandacht moeten zijn voor het gedrag en de persoon van de schuldenaar. Samenwerking met andere hulpverleningsinstanties hoort hier bij, vonden de deskundigen. De schuldhulpverlener moet er echter wel de kwaliteiten voor hebben om verder dan het financiële probleem te kijken. En dat is nu niet altijd het geval. Het is belangrijk dat de schuldhulpverlening de problematiek integraal benadert. Als een succesvol voorbeeld werd genoemd een jonge asielzoeker van twintig jaar met schulden die op zijn school werd geweigerd omdat hij het jaar ervoor zijn boeken niet had betaald. Hij zocht een baantje om de kosten van de boeken te kunnen voldoen. Maar zonder verblijfsvergunning kwam hij niet in aanmerking voor een baantje. Hij had geen verblijfsvergunning omdat hij de kosten van de vergunning ter hoogte van €150 niet kon betalen. De betrokken gemeente besloot toen de verblijfsvergunning en zijn schoolboeken te betalen. Hierdoor kon die jongen weer naar school en hij kon met zijn verblijfsvergunning een baantje vinden. Zijn problemen waren opgelost. Met andere woorden: breder kijken rendeert.

De deskundigen merkten voorts op dat er ook een groep burgers is die zich tot de gemeente wendt in de veronderstelling dat de gemeente hun problemen oplost, zonder dat zij zelf iets in hun leven hoeven te veranderen. Deze verwachtingen zijn echter niet reëel. Schuldhulpverleners moeten, naast het managen van verwachtingen, zien te bewerkstelligen dat er bij die mensen een gedragsverandering optreedt.

Volgens de bestuurders worstelen gemeenten met de wens maatwerk te leveren; er is immers ook de behoefte aan standaardisering. Maatwerk op lokaal niveau betekent dat de gemeente samen met de burger bekijkt wat de beste aanpak is om de schuldenproblematiek te verminderen. Bestuurders vragen zich dan ook af of er allerlei nieuwe regels zouden moeten komen om een *kwaliteitsbodem* voor gemeentelijke schuldhulp te garanderen. De enige gewenste kwaliteitsbodem in wetgeving zou volgens de meeste van de aanwezige bestuurders een drempelloze toegang tot schuldhulpverlening moeten zijn. Een bezwaar hiertegen is dat gemeenten werken met beperkte budgetten. Toch zou een drempelloze toegang meer mogelijkheden tot een goed en vooral tijdig maatwerk opleveren. Op termijn hoeft dit niet per se duurder te zijn dan de huidige aanpak. Bij een drempelloze toegang kan namelijk veel eerder geïntervenieerd worden.

Bestuurders zien voor zichzelf een taak weggelegd hun mensen te stimuleren te kiezen voor een integrale aanpak en daarbij out-of-the-box te denken. Eén bestuurder gaf als voorbeeld dat volgens de regels mensen hun auto moeten verkopen, maar als deze mensen op het platteland wonen en iedere dag hun kinderen met de auto naar school brengen is het de vraag of verkopen een goede aanpak is. Door de auto te behouden wordt namelijk zo'n € 10.000 op leerlingenvervoer bespaard.

6.7 Tot slot

De in de Wgs neergelegde taak voor gemeenten om integrale schuldhulpverlening te bieden veronderstelt dat de geboden hulp zo goed mogelijk aan moet sluiten bij de situatie van de betreffende burger.

Gemeenten hebben, om dit gewenste maatwerk te kunnen bieden, een repertoire aan middelen en mogelijkheden die zij kunnen inzetten. Uit de ervaringen van burgers blijkt dat de praktijk weerbarstiger is. Regelmatig wordt slechts één type traject aangeboden waarbij het gewenste, en noodzakelijke, maatwerk ontbreekt. Er wordt te weinig alternatieve ondersteuning geboden. Het risico daarvan is dat de burger die niet past in het traject vervolgens wordt afgewezen en uit het zicht verdwijnt. De klachten van burgers scheppen het beeld dat de burger zelf zijn eigen maatwerk als het ware moet bevechten. Dit belemmert een duurzame oplossing van de schuldsituatie van de burger

7 Burgers klagen over dienstverlening

Als bewindvoerder merk ik dat de uitvoering van de schuldregeling slecht verloopt. Mijn cliënten zijn daarvan de dupe

Ik merk bij verschillende gemeenten, die hun schuldhulpverlening hebben ondergebracht bij dezelfde regionale kredietbank, dat er veel vertraging in het traject ontstaat en dat de kredietbank slecht functioneert in de uitvoering van de schuldenregeling. Daardoor raken mijn cliënten in de problemen! Zoals meneer Hoogendoorn.⁸² Hij was pas gescheiden, raakte in de schulden en stond op straat. Via de maatschappelijke opvang kwam ik met hem in contact. Hij was weer aan het opkrabbelen en werkte voor een uitzendbureau, maar die schulden achtervolgden hem. Ik meldde hem in juli 2014 aan bij de gemeente. Ik had een totaalbeeld van zijn schulden opgemaakt en zijn situatie was toen redelijk stabiel. Eind augustus werd hij formeel toegelaten tot de schuldhulpverlening. De gemeente zou een plan van aanpak opstellen en een schuldregeling voorbereiden.

Trage gang van zaken frustrerend voor mijn cliënt

In februari 2015, na een half jaar dus, droeg de gemeente het dossier over aan de regionale kredietbank die de feitelijke opzet van de regeling zou uitvoeren. Maar wat gebeurt er? In april 2015 legt een deurwaarder beslag op het salaris van mijn cliënt. Het ging om een vordering die al bij de aanmelding bij de gemeente bekend was. Dus ik klopte opnieuw aan bij de gemeente om nu snel de schuldregeling in gang te zetten. Eind december van dat jaar meldde de kredietbank dat zij een voorstel voor schuldregeling zou voorleggen aan de schuldeisers. In maart 2016 - we zijn dus anderhalf jaar verder na de aanmelding - heb ik nog steeds geen informatie over de stand van zaken.

Kredietbank levert slecht werk

Mijn ervaring is dat deze kredietbank een logge organisatie is die slecht bereikbaar is. Er is geen casemanager, dus ik krijg steeds weer andere personen aan de lijn en dan moet ik alles weer uitleggen. Ik heb, bij de aanmelding bij de gemeente, netjes alle stukken aangeleverd. Maar blijkbaar gaat het in de overdracht steeds weer mis. Het irriteert me enorm dat de 120-dagentermijn, die ingaat vanaf het moment van toelating, al drie keer is overschreden. Er wordt veel dubbel werk gedaan: de kredietbank heeft opnieuw alle schuldeisers gevraagd om hun vordering op te geven, terwijl dat al lang bekend was. Schuldeisers worden ongeduldig en zo komt het dat er beslag werd gelegd op het salaris van mijn cliënt. Hij begrijpt dat gewoon niet. En ik ook niet, eerlijk gezegd. Dit moet toch veel beter geregeld kunnen worden.

Mijn cliënten zijn de dupe

Waarom het allemaal zo lang moet duren, is mij een raadsel. Mijn cliënt betaalt nu elke maand een bedrag af voor zijn schulden, maar het is nog steeds niet duidelijk welke afspraken er zijn gemaakt met de schuldeisers. Een bijkomend probleem is dat hij voor een uitzendbureau werkt en dus wisselende inkomsten heeft. Daardoor varieert de beslagvrije voet. Ik maak steeds die berekeningen, maar dat zou de kredietbank eigenlijk moeten doen. Ik wil echter voorkomen dat hij aan het einde van het jaar moet bijbetalen, daarom doe ik dat iedere keer. Ik vind dat gemeenten zich goed achter de oren moeten krabben bij wie ze de uitvoering van de schuldhulpverleningen neerleggen. Misschien is een grote regionale kredietbank wel voordelig, maar de dienstverlening is in dit geval onder de maat. En daar zijn mijn cliënten nu de dupe van.

⁸² Gefingeerde naam.

7.1 Inleiding

Sommige burgers die bij de Nationale ombudsman hebben geklaagd over de gemeentelijke schuldhulpverlening alsmede een aantal mensen die in het kader van dit onderzoek is geïnterviewd, hebben kritiek op de dienstverlening van de gemeente.

In het eerste gesprek kreeg ik de indruk dat de dame die tegenover mij zat mij liever niet wilde helpen of doorverwijzen. Ik begrijp dat er een drempel moet zijn maar ze hoeft dat niet zo te benadrukken.

De ervaringen met dienstverlening vanuit de gemeenten (of instellingen die namens de gemeente zijn belast met schuldhulpverlening) zijn divers. Het gaat bijvoorbeeld over de informatieverstrekking, de professionaliteit waarmee gewerkt wordt, de lange duur voordat er na de aanmelding iets gebeurt. Hieronder volgt een opsomming van de gebreken die burgers met schulden ervaren in hun contact met de gemeentelijke schuldhulpverlening.

7.1.1 Onvoldoende informatieverstrekking

Mensen vertelden de Nationale ombudsman dat er niet altijd voldoende relevante en begrijpelijke informatie wordt verstrekt over wat schuldhulpverlening precies inhoudt. Hun verwachting was in het begin dat de gemeente ervoor zou zorgen dat de schulden binnen drie jaar zijn afgelost. Daarbij speelt zeker ook mee, zoals in de voorgaande hoofdstukken al aangegeven, dat burgers een veelvoud aan informatie en opdrachten krijgen, maar dat deze niet altijd toegesneden is op de persoonlijke situatie van die burger. Vanwege het gebrek aan begeleiding en het gebrek aan mentale ruimte is het voor burgers soms lastig om een goed overzicht te krijgen.

Het zou fijn zijn als er meer aandacht is voor wat we kunnen verwachten en wat er gaat gebeuren. Ik zou graag een folder willen of iemand die alles in persoon uitlegt.

Het is de taak van gemeenten om de informatie over schuldhulpverlening op zo'n manier aan te bieden dat het voor het merendeel van de hulpvragers begrijpelijk is.

Uit een telefonisch interview:

Een man vertelde dat hij zich via het internet had aangemeld voor schuldhulpverlening maar dat hij de website van de gemeente nogal ingewikkeld vond. Hij heeft veel moeite moeten doen om de juiste informatie te verkrijgen.

7.1.2 Wisselende schuldhulpverleners en slechte bereikbaarheid

Een veel gehoorde klacht is dat de burger geen vast contactpersoon bij de schuldhulpverlening krijgt. Hierdoor heeft hij het gevoel dat hij steeds opnieuw zijn verhaal moet vertellen. De klachten over wisseling van schuldhulpverleners die de Nationale ombudsman ontvangt, gaan vaak gepaard met klachten over de behandelduur, slechte organisatie en/of kwaliteit van de schuldhulpverlening.

Uit een telefonisch interview:

Doordat mevrouw telkens verschillende schuldhulpverleners heeft gekregen kwam de schuldhulpverlening volgens haar zeer traag op gang. Zij had alle benodigde formulieren ingeleverd en vijf maanden later waren die dan niet meer geldig.

De vele wisselingen van schuldhulpverleners werkt het maken van fouten in de hand. Een mevrouw moest een stabilisatieovereenkomst komen tekenen terwijl ze dat al vijf maanden eerder bij de vorige

schuldhulpverlener had gedaan. Ook slechte telefonische bereikbaarheid of het niet of traag reageren door schuldhulpverleners op vragen of berichten komt vaak als klacht terug. Burgers weten vaak niet waar zij aan toe zijn. Juist in de beginfase van het schuldhulpverleningstraject (van aanmelding tot definitieve toelating) hebben mensen behoefte aan heldere informatie over de procedure en de stand van zaken. Zij zijn op zoek naar houvast maar die krijgen zij niet of onvoldoende.

7.1.3 Geen opschorting van de invorderingsmaatregelen

Schuldenaren rekenen er op dat de schuldhulpverlener - na het aanmeldingsgesprek - de schuldeisers aanschrijft en er voor zorgdraagt dat de invorderingsmaatregelen voor enige tijd worden opgeschort. Soms gebeurt dat helemaal niet, soms gebeurt dat pas na toelating tot de schuldhulpverlening en soms loopt de termijn van het verleende uitstel (ongemerkt) af en gaan schuldeisers weer over tot invordering. Dat zorgt bij veel schuldenaren voor financiële problemen en psychische druk.

Uit een telefonisch interview:

Doordat het zo lang duurde is mevrouw bijna uit haar huis gezet. Toen dit dreigde is ze terechtgekomen bij een schuldhulpverleenster die wél goed en doortastend was. Deze mevrouw heeft binnen 24 uur bij de rechter een moratorium⁸³ laten vaststellen waardoor mevrouw niet uit haar huis gezet kon worden en kort daarna is ook de schuldregeling tot stand gekomen.

7.1.4 Zoekgeraakte stukken en uitvoeringsfouten

De Nationale ombudsman ontvangt ook klachten over het zoekraken van ingeleverde stukken. Soms komen deze na het indienen van een klacht alsnog boven water, maar meestal krijgt de schuldenaar het advies om de papieren nogmaals in te leveren om (verdere) vertraging te voorkomen.

Uit een klachtdossier

Mevrouw geeft desgevraagd aan helemaal nog niet tevreden te zijn met de afdoening van haar klacht. Deze is wat haar betreft ook niet afgedaan. Vorig jaar heeft zij met (...) alle - door haar aangeleverde - stukken doorgenomen. Daarvan is toen een kopie gemaakt. Er is inmiddels bevestigd dat de stukken toen compleet waren. Daarna zijn de stukken zoekgeraakt. Ze heeft ze een keer of 4 weer opnieuw aangeleverd. Ook het budgetplan dat destijds is opgesteld en was ondertekend heeft zij nu wel, maar (...) een ander stuk niet omdat het is kwijtgeraakt.

Burgers klagen er bij de ombudsman over dat zij niet weten wat de schuldhulpverlener doet - of heeft gedaan - en waarom bepaalde stukken ingeleverd moeten worden. Gemeenten stellen dat het opnieuw opvragen van stukken verband kan houden met het feit dat de door schuldenaren aangeleverde stukken door tijdsverloop zijn verouderd. Ook uit de gesprekken met schuldenaren komt regelmatig naar voren dat documenten die noodzakelijk zijn voor het opzetten van een schuldenregeling steeds opnieuw verzameld moeten worden omdat het proces kennelijk te langzaam verloopt en het overzicht van de schulden niet (meer) recent is.

⁸³ Tijdelijk verbod voor de schuldeiser om de schuld in te vorderen (artikel 287b lid 1 Faillissementswet)

Uit een telefonisch interview

Meneer en mevrouw hadden hun inkomsten en uitgaven al in balans gebracht. Ook was (...) de administratie al op orde en waren de meeste documenten verzameld. Echter doordat de schuldhulpverleenster enkele keren afspraken heeft afgezegd waren bepaalde documenten niet recent meer en moesten opnieuw verzameld worden. Bovendien heeft zij de schuldeisers niet aangeschreven.

Burgers klagen er ook over dat de schuldhulpverlener de schuldeisers niet, of te laat, heeft aangeschreven en dat de schuldeisers, eigenlijk onnodig, invorderingsmaatregelen treffen. En daarmee worden weer onnodige invorderingskosten in rekening gebracht bij de schuldenaar.

Mijn ex-partner is nu al bijna een jaar bezig met schuldhulpverlening. Ondertussen zijn er al tien keer deurwaarders en incassobureaus aan zijn deur geweest.(...) Bij mij zijn alle schuldeisers gelijk aangeschreven.

Het is belangrijk dat er tijdens een lopende schuldregeling niets fout gaat met de inkomsten (zoals loon/uitkering, kinderbijslag en toeslagen) en met de betaling van de maandelijkse lasten. De schuldenaar en de gemeentelijke schuldhulpverlener moeten zich strikt aan de afspraken houden. Dat wil zeggen: op het juiste tijdstip moeten de juiste bedragen worden ontvangen en betaald. Als dat mis gaat, kan dat ingrijpende gevolgen hebben.

Al ruim een jaar heb ik een saneringskrediet bij de gemeente. Het probleem is dat met de regelmaat van de klok mijn restant WAO-uitkering te laat op mijn rekening wordt bijgeschreven. Bij de gemeente wordt er dan verteld dat het restbedrag twee keer is afgeboekt en weer gecorrigeerd. Dan is hun antwoord dat dit komt door een fout in het hun systeem - punt - en er wordt verder niks aan gedaan. Dit heeft voor mij grote gevolgen de doelstelling om uit de schulden te komen schiet zijn doel voorbij met andere woorden: ik blijf schulden houden.

Een mevrouw die al tweeëneenhalf jaar in de schuldregeling zat, vertelde dat het al meerdere keren was voorgekomen dat de schuldhulpverlener teveel geld inhield en te weinig leefgeld aan haar uitbetaalde. Hierdoor had zij te weinig geld om van te leven en moest zij een beroep doen op de voedselbank.

7.1.5 Te weinig persoonlijke aandacht

Mensen zijn niet altijd tevreden over de wijze waarop zij door de gemeentelijke schuldhulpverleners worden bejegend. Een aantal van deze mensen die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd, heeft de bejegening tijdens het traject van schuldhulpverlening als (te) zakelijk ervaren ('dit mag je niet doen en dat mag je niet doen'). Zij ervoeren soms te weinig ruimte voor hun emoties en verdriet. Sommige schuldenaren klaagden over de soms verwijtende en weinig empathische toon van de gemeentelijke schuldhulpverlener ('het is niet mijn probleem dat u de stukken niet voor vrijdag kunt opsturen, mevrouw'). Een professionele dienstverlener liet de ombudsman tijdens het onderzoek weten regelmatig signalen van schuldenaren te krijgen dat gemeentelijke schuldhulpverleners hen met weinig respect behandelen. Alsof al deze mensen expres schulden hebben gemaakt. Dit blijkt ook uit de klachten die mensen bij de Nationale ombudsman hebben ingediend ('ik vind dat ze denigrerend tegen mij praten').

Uit een groepsgesprek met schuldenaren:

Een meneer geeft aan dat hij al drie jaar bezig is met schuldhulpverlening. Dit heeft onder andere te maken met een huis dat hij eerst moest verkopen. Hij geeft aan dat de benadering van schuldhulpverlening erg technisch is en dat hij daar aan het begin moeite mee had.

'Schulddienstverlening is een technisch verhaal. Er wordt geen rekening mee gehouden dat het emotioneel veel met je doet. Als je hoofd vol met emoties zit ben je bovendien minder goed in staat om informatie op te nemen. Problemen die je hebt zijn niet alleen van financiële aard.' Inmiddels heeft hij geleerd zaken meer van zich af te laten glijden en heeft hij meer energie om dingen aan te pakken. Als meneer aan het begin van traject minder last gehad had van zijn emoties dan was hij waarschijnlijk in staat geweest om effectiever met het plan van aanpak aan de slag te gaan. Een mevrouw onderschrijft dit. Een andere mevrouw geeft aan dat zij aan de andere kant ook wel begrijpt dat schuldhulpverlening zakelijk is. Sommige mensen hebben dat ook wel nodig. Als voorbeeld geeft ze dat ze deelnamen aan workshop van schuldhulpverlening en dat zij de enige waren die op kwamen dagen van de vijftien personen.

Anderzijds komt uit (telefonische) gesprekken die in het kader van het onderzoek met schuldenaren zijn gevoerd naar voren dat het merendeel van de mensen juist positief is over de wijze waarop de gemeentelijke schuldhulpverleners hen behandelen. Zij voelden zich respectvol behandeld ('*ik voelde mij wel een loser maar ik werd goed behandeld, niet als een of andere stumper*'). En vonden dat de meeste schuldhulpverleners hun het vertrouwen geeft dat zij uiteindelijk wel uit de schuldsituatie kunnen komen. De bejegening werd door de meeste mensen dan ook als 'correct' ervaren.⁸⁴

Ja, daar ben ik tevreden over, het is een heel aardige vrouw, die ook de complete situatie begrijpt. Ze heeft ook aangegeven dat ik haar mocht bellen en mailen om een vraag te stellen als ik die had. Ik vind dat het heel goed gaat (...). Ik heb er nu heel veel aan.

De mensen die negatief waren over de bejegening door de schuldhulpverleners waren veelal ook de mensen die een klacht hadden ingediend bij de Nationale ombudsman. Zij waren dus sowieso al niet tevreden over de hulpverlening die zij kregen. De mensen die positief waren over de bejegening waren voornamelijk de mensen die nog in de aanmeldfase zaten of in een lopend schuldhulptraject.

7.1.6 Gebrek aan rechtsbescherming

Uit de verhalen van schuldenaren maakt de Nationale ombudsman op dat de schuldhulpverlener soms al tijdens of direct na het eerste meldingsgesprek aan een schuldenaar duidelijk maakt dat hij niet in aanmerking komt voor schuldhulpverlening. Er wordt dan geen schriftelijke beslissing afgegeven en er kan geen bezwaar worden aangetekend. Het mondeling afwijzen van aanvragen zou kunnen verklaren dat gemeenten relatief weinig bezwaarschriften ontvangen over een afwijzing van een verzoek tot schuldhulpverlening.

Hierop werd ik telefonisch afgewezen voor schuldhulpverlening waarna na enige druk mijnerzijds (en mogelijk een klacht richting gemeente, waar ik overigens nimmer een reactie op heb gehad) mij werd toegezegd dat mij een aanvraagformulier voor schuldhulpverlening zou worden toegestuurd.

Voor een aantal mensen dat zich met schulden bij de gemeente meldt, eindigt het traject dus met een mondelinge afwijzing. De weging van persoonlijke omstandigheden of de mogelijkheid van andere vormen van schuldhulpverlening lijkt hierbij onvoldoende aan bod te komen. Een gemotiveerde

⁸⁴ In het onderzoek van Panteia 'Huishoudens in de rode cijfers 2015' komt naar voren dat mensen die hulp hebben gezocht bij schuldhulpverlenende organisaties overwegend positief zijn over de contacten met de gemeentelijke schuldhulpverleners.

beslissing, op schrift, waarom de schuldenaar niet wordt toegelaten tot de minnelijke schuldhulpregeling of het aanbod tot een andere vorm van schuldhulpverlening van de kant van de gemeente ontbreekt. De aanvrager wordt daarmee de mogelijkheid van een bezwaarprocedure onthouden om zo de afwijzing te laten toetsen en eventueel in tweede instantie aan de rechter voor te leggen. De burger moet het doen met een mondelinge afwijzing waarvan hij later vaak niet meer precies weet waarom hij niet in aanmerking komt voor enige hulp van de gemeente. Hij kan het immers niet meer nalezen.

7.2 Te lange behandelduur

Uit gesprekken met schuldenaren komt een beeld naar voren dat mensen na de aanmelding relatief snel terecht kunnen voor een eerste gesprek. Na dit aanmeldingsgesprek start een periode waarin aanvragers informatie en bewijsstukken moeten verzamelen en deze aan de gemeente moeten verstrekken. Aan de hand van deze informatie kan uiteindelijk een beoordeling plaatsvinden of zij in een schuldregeling van de gemeente terecht kunnen komen. Zoals eerder in dit rapport betoogd is dit nog een hele klus. Ze moeten documenten bij elkaar zoeken, contact leggen met schuldeisers, huis of auto proberen te verkopen, hun onderneming uitschrijven bij de Kamer van Koophandel en de gemeente op de hoogte stellen van alle relevante feiten. Vaak worden zij - tot hun eigen frustratie - weer met een nieuwe opdracht op pad gestuurd, zoals het contact leggen met schuldeisers voor de actuele stand van de schuld of het aanleveren van aanvullende stukken. Pas als de schuldhulpverlener aangeeft dat voldoende informatie beschikbaar is om tot een beoordeling te kunnen komen, is de schuldenaar klaar met zijn inspanningen. Dit tijdrovende proces werd door veel mensen als vervelend en frustrerend ervaren. Er ontstaat het beeld dat het nooit genoeg is en het daardoor onnodig lang duurt voordat zij uitsluitel krijgen over toelating tot een traject en de wijze waarop schulden zullen worden aangepakt. Mensen gaven aan dat naast het zelf moeten verzamelen van stukken ook niet meewerkende schuldeisers vaak debet zijn aan de lange behandelingsduur.

Ik vind het ook jammer dat ze pertinent geen contact willen onderhouden met schuldeisers. Dat doen ze pas op het moment dat ze alles in kaart hebben gebracht. En ze willen zo verschrikkelijk veel weten.

7.2.1 Lange duur na aanmelding

Er zijn gemeenten die mensen die zich hebben aangemeld voor schuldhulpverlening, eerst laten deelnemen aan een groepsbijeenkomst of workshop, waarin zij informatie en tips krijgen. De één op één vervolggesprekken laten dan nog op zich wachten en in sommige gevallen blijven de schulden zich opstapelen, zonder dat daar iets aan wordt gedaan. In het algemeen vinden mensen het lang duren voordat er na de groepsbijeenkomst dan wel het aanmeldingsgesprek, verdere actie ondernomen wordt om de aanvraag in orde te maken. In deze aanmeldfase, zo geven mensen vaak aan, weten ze niet goed waar ze aan toe zijn en dat voelt niet prettig. Juist in deze fase zijn er te weinig mogelijkheden om contact op te nemen met de schuldhulpverlener.

Uit een telefonisch interview:

Meneer heeft zich twee keer eerder aangemeld voor schuldhulpverlening maar is beide keren afgewezen, de gemeente zag het niet zitten omdat er niet genoeg financiële speelruimte was. Hij is nu bezig met een derde poging, maar is vrij cynisch. Elke keer als hij een afspraak heeft, mist er nog wat aan papieren en heeft hij ook weer meer schulden dan de keer ervoor. Meneer vraagt zich af hoelang dit zo nog moet doorgaan

7.2.2 Lange behandelduur na toelating

Het kan lang duren voordat daadwerkelijk een schuldhulpverleningstraject wordt gestart.⁸⁵ Terwijl de norm is om binnen 120 dagen na toelating een schuldhulptraject te realiseren, klagen burgers veelvuldig over veel langere wachttijden. Dit komt onder meer door een toename van mensen die zich aanmelden voor schuldhulpverlening.⁸⁶ Een wachttijd van minimaal een half jaar is eerder regel dan uitzondering. Dat is in ieder geval te lang voor de situatie waarin de meeste schuldenaren verkeren. In die situaties moet eigenlijk snel worden gehandeld om in ieder geval het verder oplopen van schulden en andere gevolgen te voorkomen.

Een professional meldde:

Er wordt dan maar acht uur uitgetrokken voor het inzichtelijk maken van de schulden, het onderhandelen met de schuldeisers en het inzetten op gedragsverandering bij de schuldenaar. Maar dat kan gewoon niet in acht uur. Als een schuldeiser dan niet meewerkt, wordt er wegens gebrek aan tijd niet verder onderhandeld.

Uit een telefonisch interview

Het zou goed zijn als ze duidelijkheid geven over wat de situatie is en wat ze gaan bespreken en hoelang het ongeveer gaat duren. Daarnaast is het lastig dat schuldeisers wel op de hoogte worden gesteld dat iemand in de schuldhulpverlening zit. Maar daarna duurt het lang en daarom heb ik weer schuldeisers op mijn dak gekregen. Dat kwam omdat zij maar niks van de gemeenten te hoorden. Net als na de aanmelding bevinden schuldenaren zich ook na toelating tot een schuldhulptraject in een onzekere en stressvolle tijd. Het traject is na toelating immers nog niet meteen gestart. De dreiging van de schuldeisers is, ondanks toelating, nog niet geweken. Elke dag is spannend en het is psychisch zwaar om te moeten wachten. Vooral als blijkt dat het geduld van de schuldeisers op raakt of zij nog (steeds) niet geïnformeerd zijn door de schuldhulpverlener.

Ik heb mij aangemeld in augustus 2013 en afgelopen week (medio februari 2015) zijn de betalingsvoorstellen pas de deur uitgegaan. Ik heb inmiddels al vier verschillende mensen gehad die mijn zaak behandelden, dit door ontslag, ziekte of zwangerschapsverlof. Ik heb voor de kerst al het financiële overzicht teruggestuurd en nu half februari worden pas de betalingsvoorstellen gedaan. Ik heb een baan bij de politie en met deze schulden loop ik het risico dat ik mijn baan kwijt raak. Voordat we eindelijk starten had ik al twee jaar kunnen afbetalen. Ook beginnen de schuldeisers te klagen dat ze niks meer horen en dat ze naar de rechter gaan stappen. Sorry, ik snap dat de schulden mijn eigen schuld is maar als je dan die enorme drempel eindelijk genomen hebt dan moet je bijna twee jaar wachten voor je geholpen wordt.

Een dienstverlener vertelde dat 'zijn' gemeente zich zelden aan de 120-dagen termijn houdt. Bij de meeste van zijn cliënten duurt het één tot anderhalf jaar voordat een schuldregeling tot stand komt. In een deel van de gevallen wordt de vertraging veroorzaakt doordat de schuldeisers niet akkoord gaan met het voorstel. Hier klinkt veelal geen verwijt aan de schuldhulpverlener in door. Maar het is voor de aanvrager wel belastend.

⁸⁵ Uit onderzoek van de Haagse Rekenkamer 'Schuldhulpverlening Gemeente Den Haag' blijkt dat dit - in ieder geval in Den Haag - in de praktijk ook echt het geval is

⁸⁶ Dit lijkt een landelijke trend te zijn, getuige de constatering in het rapport Huishoudens in de rode cijfers 2015 dat in 2007 nog 50.000 mensen zich aanmeldden voor schuldhulpverlening bij een NVVK-lid. In 2014 was dit gestegen naar 92.000 mensen.

7.3 Rondetafel

Tijdens het rondetafelgesprek met deskundigen werd aangegeven dat het uitgangspunt zou moeten zijn dat mensen na verloop van tijd zelfstandig het hoofd boven water kunnen houden. De gemeentelijke schuldhulpverleners moeten proberen een gedragsverandering te bewerkstelligen, zodat deze mensen uiteindelijk zelfstandig aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen. Aan de deskundigentafel werd geconstateerd dat de schuldenproblematiek complexer wordt, maar dat de gemeentelijke budgetten voor schuldhulpverlening gelijk blijven of dalen. Maatwerk is van belang om het doel te bereiken. De deelnemers stellen vast dat een bepaalde categorie mensen het gestelde doel nooit zal bereiken. Sommige mensen willen nu eenmaal niet geholpen worden. Er zijn instrumenten om ook met die mensen om te gaan. In ieder geval moet duidelijk worden gemaakt wat van de schuldenaren verwacht wordt op het vlak van zelfredzaamheid. Schuldhulpverlening zou volgens een aantal deelnemers van de rondetafel professioneler aangepakt kunnen worden. Zo moet er meer geïnvesteerd worden in deskundigheid in de wijkteams.

Dit werd ook onderkend tijdens de rondetafel met bestuurders. Er werd benadrukt dat het maatwerk van de gemeente niet altijd het maatwerk van de hulpvrager is. Verschillende bestuurders waren het met elkaar eens dat het uitgangspunt moet zijn dat de gemeente helpt om schulden op te lossen (of hanteerbaar te maken), maar dat de gemeente niet verantwoordelijk is voor het ontstaan van die schulden. Het belang van een goede verbinding tussen consulent en degene die begeleid moet worden, werd door het merendeel van de deelnemers van deze rondetafel onderschreven. Soms, zo werd naar voren gebracht, worden op basis van budgettaire overwegingen andersoortige keuzes gemaakt. Wat dat betreft zou er wat voor te zeggen zijn om een kwalitatieve ondergrens te waarborgen. Eén van de deelnemers waarschuwde voor een te bepalende rol van budgetten: *'de problematiek neemt toe, de complexiteit en de aantallen ook, maar de budgetten groeien niet mee.'* Het kan weliswaar efficiënter maar dan zou 'aan de voorkant' gestuurd moeten worden door meer maatwerk. Om dit te bewerkstelligen moet over budgetten en verantwoordelijkheden heen gekeken moeten worden, aldus een van de deelnemers. Naast het wegnemen van wettelijke drempels en belemmeringen, moet de verbetering verder komen uit de uitvoeringspraktijk, zo gaven de meeste deelnemers aan de bestuurderstafel aan.

7.4 Tot slot

Burgers met schulden hebben hoge verwachtingen van de gemeente als zij zich hebben aangemeld voor gemeentelijke schuldhulpverlening. Omdat zij vaak al lang en diep in de problemen zitten, zijn deze verwachtingen (te) hooggespannen. Burgers zijn dan ook kritisch over de geboden dienstverlening. Een deel van de mensen die de ombudsman sprak miste een persoonlijke benadering. Mensen met schulden willen graag uitleg en informatie die op hun situatie is toegesneden. Er mag op een zakelijke manier gecommuniceerd worden, zolang het maar niet onnodig verwijtend is. Verder willen mensen de mogelijkheid hebben om tussentijds contact te zoeken met de 'eigen' schuldhulpverlener; dus bereikbaarheid en niet teveel wisselingen van consultants wordt belangrijk gevonden. Vanzelfsprekend willen mensen dat het traject na aanmelding en toelating niet onnodig en onredelijk lang duurt. Langdurige onzekerheid leidt tot meer stress. Slordigheden zoals het kwijtraken van stukken en uitvoeringsfouten leveren irritatie en onzekerheid op. Wordt een schuldenaar niet toegelaten tot de schuldhulpverlening, dan hoort hij een beslissing met bezwaarmogelijkheid te krijgen maar dat blijkt in de praktijk niet altijd te gebeuren. Daarmee komt de rechtszekerheid voor de burger in het geding. Verbetering van de dienstverlening is in het belang van zowel de burger als de gemeente. De gebreken die burgers in de dienstverlening ervaren vormen elk op zich een risico dat de burger af zal haken of zal recidiveren. Het doel van de schuldhulpverlening - de financiën van mensen duurzaam stabiliseren en de volledige verantwoordelijkheid op termijn weer teruggeven - komt daardoor onnodig onder druk te staan.

8 Conclusie Nationale ombudsman

8.1 Inleiding

De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten en signalen van burgers bij wie het water aan de lippen staat omdat zij hun schulden niet meer kunnen betalen en niet weten hoe het verder moet. Het gaat hierbij vaak om mensen voor wie het niet of onvoldoende duidelijk is tot wie zij zich moeten richten voor hulp of met vragen en/of financiële problemen. Daarnaast klagen burgers erover dat zij ten onrechte niet in aanmerking komen voor een minnelijke schuldregeling en dat zij - ondanks dat zij zich in een problematische schuldensituatie bevinden - geen enkele andere vorm van schuldhulp aangeboden krijgen.

Het is de taak van de overheid om mensen te helpen bij het zoeken van een oplossing voor hun problematische schulden. Met ingang van 1 juli 2012 is de Wet op de gemeentelijke schuldhulpverlening ingevoerd. Deze wet beoogt de gemeentelijke schuldhulpverlening te versterken door de taak van gemeenten op het gebied van integrale schuldhulpverlening wettelijk in te bedden. Op dit moment wordt de Wgs door het Ministerie van SWZ geëvalueerd. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat in de evaluatie van deze wet ook de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening worden betrokken. Hij heeft daarom op 14 oktober 2015 een onderzoek uit eigen beweging ingesteld. De ombudsman heeft in dit rapport de ervaringen van burgers met schuldhulpverlening beschreven; gemeenten zijn niet nader onderzocht, dat gebeurt in het kader van de evaluatie door SZW. De ombudsman realiseert zich dat de ervaringen van burgers per gemeente kunnen verschillen. Er zijn echter knelpunten die door een aanzienlijk deel van de burgers bij meerdere gemeenten wordt ervaren. Deze worden in dit rapport nader beschreven.

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Wat mag een burger in redelijkheid van de overheid verwachten als het gaat om gemeentelijke schuldhulpverlening?

De Nationale ombudsman hanteert bij de beantwoording van de onderzoeksvraag het uitgangspunt dat de overheid in haar handelen het burgerperspectief centraal stelt. Voor de schuldhulpverlening betekent dit dat de overheid haar handelen afstemt op de hulpvraag, de individuele situatie en de mogelijkheden van de schuldenaar.

8.2 Conclusies

De druk op de schuldhulpverlening is, door de toename van het aantal huishoudens in de schulden én het complexer worden van die schuldsituaties, de laatste vijf jaar enorm toegenomen. Het vergt steeds meer tijd en specifieke deskundigheid van de schuldhulpverleners en de ondersteunende vrijwilligers om hun werk goed te kunnen doen. Aan de andere kant zijn de beschikbare budgetten voor gemeentelijke schuldhulpverlening niet evenredig toegenomen. Met andere woorden: er moet meer hulp worden verleend met hetzelfde of zelfs minder budget. Het in een zo vroeg mogelijk stadium bieden van maatwerk kan echter kosten besparen omdat zo voorkomen wordt dat schulden steeds verder oplopen en situaties steeds complexer worden. Op dit moment is het zo dat de toename van het aantal schuldenaren, het gebrek aan capaciteit en de grote complexiteit van de schuldproblemen hun weerslag hebben op de kwaliteit van de dienstverlening. Dit is niet per se te wijten aan de schuldhulpverleners bij de gemeenten, maar eerder aan de omstandigheden waaronder zij moeten werken. Dit neemt echter niet weg dat de burger in de praktijk tegen de volgende knelpunten aanloopt.

De illusie van de zelfredzame burger

De Nationale ombudsman vindt dat in de gemeentelijke schuldhulpverlening teveel wordt uitgegaan van de zelfredzaamheid van de burger. De door de overheid veronderstelde en vereiste zelfredzaamheid is niet bij iedere burger aanwezig. Het ontbreken van die zelfredzaamheid is juist voor een deel van die burgers de reden dat zij überhaupt in financiële problemen terecht zijn gekomen en moeten aankloppen bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Uit de vele praktijkvoorbeelden blijkt dat mensen moeilijk de weg naar de schuldhulpverlening weten te vinden of ten onrechte denken daar niet voor in aanmerking te komen, omdat hun situatie niet ernstig genoeg zou zijn. Veel burgers zijn bovendien niet goed in staat om zelfstandig de inspanningen te leveren die nodig zijn voor toelating tot en het welslagen van het schuldhulpverleningstraject. Mensen met problematische schulden hebben te weinig mentale ruimte om alles op orde te krijgen en te houden. Ook blijkt het sommigen (te) veel moeite te kosten om hun oude bestedingspatroon aan te passen en rond te komen van een minimaal inkomen. En na een eenmaal geslaagd schuldhulptraject is het een uitdaging om niet opnieuw in de problemen te komen. De reacties van de deelnemers aan de rondetafelbijeenkomsten bevestigen dit beeld. Eén van de deelnemers: *"je hebt een hulpverlener nodig om de schuldhulpverlening te kunnen doorlopen."*

De Nationale ombudsman pleit ervoor burgers die niet (voldoende) zelfredzaam zijn meer en eerder ondersteuning en begeleiding te bieden gedurende het schuldhulpverleningstraject. Bijvoorbeeld door meer vrijwilligers in te zetten of vanuit gemeenten een 'case-manager' aan elke schuldenaar toe te wijzen. Het is in dit kader ook belangrijk dat gemeenten voldoende proactief zijn en inzetten op preventie en vroegsignalering.

Gelet op de (achterliggende) doelstelling van de Wgs - het zoveel mogelijk voorkomen en oplossen van problematische schulden - mag de burger van de overheid verwachten dat deze voldoende oog heeft voor de behoeften van burgers. Het bieden van ondersteuning en begeleiding kan in belangrijke mate bijdragen aan de kans van slagen van het schuldhulpverleningstraject en daarmee aan het vergroten van de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Te veel drempels

Niet alleen het ontbreken van ondersteuning en begeleiding maakt het succesvol doorlopen van een schuldhulpverleningstraject in een aantal gevallen onmogelijk. Ook de toelatingsvoorwaarden en weigeringsgronden kunnen drempels opwerpen. Strikte toepassing van weigeringsgronden zoals het hebben van een eigen huis of bedrijf, of een onduidelijke schuldenpositie, blokkeren de toegang of kunnen deze ernstig bemoeilijken. Ondanks het feit dat wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om mensen toe te laten, blijkt dat een groep burgers in de praktijk door strikte toepassing van de regels van gemeentelijke schuldhulp feitelijk wordt uitgesloten. Met (mogelijk) tot gevolg dat de schulden verder oplopen en ingewikkelder worden. Maar ook als iemand eenmaal toegelaten is, kunnen er nog makkelijk drempels opgeworpen worden. Als de schuldenaar een nieuwe schuld maakt of onvoldoende meewerkt, kan het traject beëindigd worden zonder dat er naar de omstandigheden van het individuele geval wordt gekeken.

De Nationale ombudsman vindt dat het aangaan van een nieuwe schuld of het niet (geheel) nakomen van een verplichting niet op voorhand een reden mag zijn om het traject te beëindigen. Uitsluiting of beëindiging van het traject mag naar het oordeel van de ombudsman alleen plaatsvinden nadat een individuele en goed gemotiveerde afweging uitwijst dat aanvang of voortzetting van het schuldhulpverleningstraject geen kans van slagen heeft.

Tijdens de rondetafelgesprekken kwam naar voren dat ook landelijke wetgeving belemmerend kan werken. Heeft de burger bijvoorbeeld een fraudeschuld, dan sluiten veel gemeenten de weg naar schuldhulpverlening af. Die gemeenten zijn daarmee selectiever in de toelating dan een rechter bij de beoordeling van een aanvraag voor de Wsnp. En dat druist in tegen het idee dat zoveel mogelijk schuldenaren via het minnelijk traject geholpen moeten worden.

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de gemeentelijke schuldhulpverlening breed toegankelijk is. Burgers met problematische schulden mogen van de overheid verwachten dat de drempels voor toelating tot schuldhulpverlening niet dusdanig hoog zijn, dat uiteindelijk slechts een klein deel van de aanvragers dat hulp nodig heeft ook daadwerkelijk hulp krijgt van de gemeente. Het zoveel mogelijk voorkomen en oplossen van problematische schulden behoort steeds voorop te staan. Binnen het gehele traject van schuldhulpverlening, van begin tot eind, moet alles gericht zijn op een succesvolle afronding.

Te weinig maatwerk

Uit de ervaringen van burgers maar ook uit de reacties van de aanwezigen bij de rondetafelgesprekken blijkt dat het regelmatig ontbreekt aan een integrale en op de individu toegesneden aanpak. Er wordt veelal 'aanbodgestuurd' gewerkt in plaats van 'vraaggestuurd'. In de praktijk komt het vaak voor dat de aanvrager die niet voldoet aan de voorwaarden van de minnelijke schuldregeling, geen enkele vorm van schuldhulpverlening krijgt aangeboden. Ook het doorgeleiden naar de Wsnp gebeurt minder vaak dan zou moeten en kunnen. En als er wel wordt doorgeleid ontbreekt het soms aan de juiste schriftelijke onderbouwing en begeleiding. Tijdens de rondetafelgesprekken werden met betrekking tot dit knelpunt positieve verwachtingen uitgesproken over de wijkteams die nu in veel gemeenten actief zijn. In deze wijkteams zijn meerdere disciplines vertegenwoordigd waardoor een multidisciplinaire en integrale aanpak voor de individuele burger sneller gerealiseerd kan worden. Wil de doelstelling van de schuldhulpverlening gehaald worden, dan is het van groot belang dat maatwerk wordt geboden en er doelgericht wordt gehandeld. Dus niet alleen het aanbieden van standaardmogelijkheden, maar de aanpak en acties afstemmen op wat nodig is om het doel te bereiken. Meer 'context-denken' en maatwerk bij de gemeenten, daar waren veel deelnemers aan de rondetafelgesprekken het over eens.

De Nationale ombudsman vindt dat schuldenaren van de overheid mogen verwachten dat hun individuele situatie het uitgangspunt is voor de hulp en ondersteuning die wordt aangeboden. In de gevallen dat de reguliere schuldhulpverlening daar niet goed bij aansluit moet actief naar alternatieve middelen en mogelijkheden worden gezocht. De overheid moet oog houden voor de specifieke omstandigheden waar de burger in terecht kan komen en zoekt in haar feitelijk handelen steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van individuele burgers.

Dienstverlening moet sneller en beter

Eén van de meest door burgers geuite klachten is dat de doorlooptijden erg lang zijn. Het aanmeldingsgesprek vindt bijna altijd tijdig (binnen de wettelijke termijn) plaats. Maar daarna duurt het vaak veel te lang voordat een schuldenaar daadwerkelijk toegelaten wordt of een traject daadwerkelijk wordt gestart. De lange duur is volgens sommige burgers echter niet het enige gebrek in de dienstverlening. Mensen voelen zich ook niet altijd goed en volledig geïnformeerd, waardoor het uitvoeren van opdrachten, zoals het overleggen van de benodigde stukken, bemoeilijkt wordt. Schuldenaren hebben persoonlijke aandacht en een regelmatig contact nodig zodat zij weten wat er gebeurt en begrijpen waar zij zich aan moeten houden. Dit is des te belangrijker in gevallen waarin de burger geen begeleider of vrijwilliger heeft.

De Nationale ombudsman vindt dat burgers van de overheid mogen verwachten dat de schuldhulpverlening zodanig wordt ingericht dat een optimale dienstverlening wordt geboden. Een integrale aanpak van de problemen, zo vroeg mogelijk in het traject, is daarbij van groot belang. Door bij aanvang meer aandacht te besteden aan het ontwerpen en bespreken van een aanpak die past bij het doel en de persoon, kan het te volgen traject uiteindelijk sneller en efficiënter verlopen. Zo heeft ook de schuldenaar realistische verwachtingen van het verloop en weet hij wat er van hem wordt verwacht. Dat betekent dat er gezocht moet worden naar een zo efficiënt mogelijke inrichting van de schuldhulpverlening waarbij individueel maatwerk voorop blijft staan. Volgens ombudsman mogen burgers van medewerkers de overheid verwachten dat zij deskundig zijn en handelen volgens hun professionele normen en richtlijnen. Hun opstelling is in alle situaties gepast en deskundig. Uit het onderzoek komt echter onder meer naar voren dat sommige burgers geen schriftelijke beslissing ontvangen van de afwijzing of beëindiging van het schuldhulpverleningstraject. Dit baart de Nationale ombudsman zorgen omdat in die gevallen de rechtsbescherming in het geding is.

8.3 Belang van de burger voorop

De Nationale ombudsman gelooft erin dat het perspectief van de burger geborgd moet worden in alles wat de overheid doet. Hij doet dit door burgers op weg te helpen als het misgaat tussen hen en de overheid en door overheden uit te dagen anders te kijken naar diensten, processen en innovaties. De ombudsman denkt na over de manieren waarop het anders en beter kan, met meer oog voor het perspectief van de burger.

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de overheid zich realiseert dat de hierboven geschetste knelpunten niet enkel een vervelende ervaring voor de burger zijn, maar een reëel risico in zich dragen dat de schuldenproblematiek niet effectief en duurzaam wordt aangepakt. Immers, met het toenemen van de schulden van burgers nemen ook de maatschappelijke kosten toe. Daarnaast is het borgen van het burgerperspectief niet alleen bevorderlijk voor de positie van de burger, maar het biedt de overheid ook de kans om lering te trekken uit ervaringen van burgers met de gemeentelijke schuldhulpverlening. De wijze waarop de overheid thans is georganiseerd met al haar verschillende onderdelen en regelingen, functioneert in de praktijk problematisch voor de burger. In plaats van dat de overheid diensten rond een burger organiseert, moet die burger zelf al die verschillende onderdelen en regelingen om zich heen organiseren.

De complexiteit van de verschillende regelingen maakt burgers minder zelfredzaam en kwetsbaarder voor financiële missers en tegenslagen. De overheid moet een betere balans vinden tussen standaard beleidsregels en de uniciteit van de individuele burger met schuldenproblemen. Het kan niet zo zijn dat burgers worden uitgesloten van schuldhulpverlening wanneer deze een aantal rekeningen of brieven niet helemaal juist heeft geadministreerd. Enkel en alleen omdat de regels of systematiek dit voorschrijven. Schuldhulpverlening is te belangrijk om te laten verzanden in bureaucratische belemmeringen. De Wgs is bedoeld om problematische schulden te voorkomen en op te lossen. Niet om formeel juridische blokkades op te werpen. Het kan nooit de bedoeling zijn een burger buiten de boot te laten vallen omdat hij niet precies in de mal van het schuldhulpsysteem van de overheid past. Dit gebeurt echter nu nog te vaak bij burgers met schuldenproblematiek.

De burger mag in redelijkheid van de overheid verwachten dat zij:

- minder zelfredzame burgers ondersteunt en begeleidt in en na afloop van het schuldhulpverleningstraject en mogelijke oorzaken van schulden onderzoekt;
- de schuldenaar centraal stelt en maatwerkoplossingen biedt als de reguliere aanpak onmogelijk of niet passend is;
- (voorlopige) hulp biedt als er een dringende situatie is en de schuldenpositie nog niet definitief is uitgekristalliseerd;
- aanstuurt op korte doorlooptijden; dit verhoogt de kans op een succesvolle schuldhulpverlening;
- zorgt voor persoonlijke aandacht, een goed contact en duidelijkheid, zodat schuldenaren weten tot wie zij zich moeten richten met vragen en/of financiële problemen;
- de burger bij afwijzing of beëindiging van schuldhulpverlening een besluit geeft waardoor hij gebruik kan maken van rechtsmiddelen.

Het bovenstaande impliceert dat gemeenten - die immers met de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn belast - aanspraak moeten kunnen maken op voldoende waarborgen en (financiële) faciliteiten vanuit het Rijk. Daar lijkt het in de praktijk nog wel eens aan te ontbreken. In het pamflet *'Naar een betere aanpak van schulden en armoede'* hebben VNG, Divosa, de NVVK en de MO-groep de wetgever verzocht obstakels in wet- en regelgeving weg te nemen teneinde 'een succes te maken van een effectievere aanpak van armoede en schulden.' De Nationale ombudsman kan zich vinden in de uitgangspunten van dit pamflet; naar zijn mening bevorderen de gedane voorstellen een toegankelijker en effectievere schuldhulpverlening.

De Nationale ombudsman geeft de staatssecretaris van SZW in overweging bovenstaande punten die zijn gebaseerd op de ervaringen van burgers met schuldhulpverlening, te betrekken bij de evaluatie van de Wgs alsmede om hierover met gemeenten in gesprek te gaan teneinde een duurzame methode van schuldhulpverlening te realiseren.

Bijlage 1 Verslagen rondetafelgesprekken 19 april 2016

Verslag rondetafelgesprek SHV met deskundigen

Datum:	19 april 2016, 13:30 uur
Locatie:	Bureau Nationale ombudsman
Genodigden:	XX Divosa XX Bureau Wsnp XX NVVK XX Inspectie SZW XX LOSR XX Beroepsvereniging Bewindvoerders WSNP XX VNG XX Vereniging SchuldHulpMaatje Nederland XX Gemeente Amsterdam XX SZW
Bureau Nationale ombudsman:	R. van Zutphen, Nationale ombudsman Projectteam

Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek waren de signalen en klachten die de Nationale ombudsman de afgelopen jaren over schuldhulpverlening (SHV) ontvingen, alsmede de door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangekondigde evaluatie van de Wet op de gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Met dit onderzoek beoogt de ombudsman zicht te krijgen op de vraag waar burgers met problematische schulden in de praktijk tegen aanlopen als het gaat om gemeentelijke schuldhulpverlening. De Nationale ombudsman wil vanuit het burgerperspectief aan deze evaluatie van SZW een bijdrage leveren. In het kader van dit onderzoek organiseert de ombudsman twee rondetafelgesprekken. Eén rondetafelgesprek met deskundigen op het gebied van SHV en één rondetafelgesprek met een aantal lokale bestuurders) en een gemeentelijke ombudsman. Het doel van deze bijeenkomsten is om met relevante partijen in gesprek te gaan over de bevindingen van het onderzoek. Dit aan de hand van een aantal vragen. Daarnaast wil hij verkennen of en zo ja welke aanbevelingen voor de overheid geformuleerd kunnen worden.

Op 11 mei 2016 zal de Nationale ombudsman het onderzoek afronden en een rapport uitbrengen.

Introductie

De Nationale ombudsman heeft alle genodigden van harte welkom en verzoekt hen om feitelijke onjuistheden in de bevindingen uiterlijk 29 april 2016 aan hem door te geven. Van de bijeenkomst wordt een verslag gemaakt. Het verslag zal integraal worden opgenomen in de rapportage van de Nationale ombudsman. Voordat het verslag wordt vastgesteld wordt het in concept aan de genodigden voorgelegd. Vervolgens licht hij het doel van de bijeenkomst toe.

Reflectie bevindingen

De Nationale ombudsman vraagt de genodigden te reflecteren op de bevindingen van het onderzoek. Een deelnemer noemt de verschillende rollen die de gemeente speelt. Die verschillende rollen verhouden zich slecht met elkaar. Soms staat de SHV bijna haaks op de wijze waarop de afdeling

invordering de gemeentebelasting int. Men zou verwachten dat de gemeente vanuit die laatste verantwoordelijkheid ook aandacht heeft voor de schuldenproblematiek. Volgens deze deelnemer zou aan dit aspect meer aandacht kunnen worden gegeven. Verder wordt in de bevindingen gesproken over de beperkte bezwaarmogelijkheden; er zijn schuldhulporganisaties die geen besluiten verstrekken. Maar SHV is sinds de Wgs bestuursrecht. Het gaat niet alleen over bezwaar maken, maar ook over beslistermijnen, motivering en een goede verslaglegging. Veel schuldhulporganisaties zijn zich daar niet zo bewust van.

Meerdere deelnemers herkennen zich (deels) goed in de bevindingen en vooral het gekozen perspectief van de burger. Goed vindt iemand dat het burgerperspectief duidelijk naar voren komt. De gemeente krijgt hiermee een soort checklist van aandachtspunten. Effectiviteit is bijvoorbeeld een heel goed uitgangspunt. Onderkend wordt dat ondersteuning voor burgers belangrijk is. De gemeente Amsterdam heeft bijvoorbeeld administratieondersteuning standaard ingebouwd in het traject. 70% van de doelgroep blijkt daar behoefte aan te hebben. Bij de weigeringsgronden lijkt er een papieren werkelijkheid te bestaan. In het beleidskader van Amsterdam komen nu geen weigeringsgronden voor. Maar de uitvoeringspraktijk kan anders zijn.

Gesignaleerd wordt dat de burger voor SHV sterk afhankelijk is van de plek waar hij woont en andere toevalligheden, zoals bij wie hij als eerste binnen is gekomen, welke (kanton)rechter hij tegenkomt enz. Dit komt goed naar voren uit de bevindingen. Ook blijkt daaruit wat een hoge verwachtingen burgers hebben van de overheid. De overheid moet van alles, terwijl de middelen beperkt zijn en zelfredzaamheid een belangrijk uitgangspunt is. Daarom zouden gemeenten meer aan verwachtingsmanagement moeten doen, vinden meerdere deelnemers aan het gesprek. Eén deelnemer stelde dat de wetgever met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening wel degelijk de verwachting heeft geschetst dat er breed toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige schuldhulpverlening zou komen. Dat was het doel van de wet zelfs. Dat gemeenten wellicht onvoldoende gefaciliteerd zijn om daar ook invulling aan te geven is ongetwijfeld juist. Maar daarmee is de verwachting van burgers wellicht minder irrealistisch dan wordt gesuggereerd, aldus deze deelnemer.

Op de vraag wat van de gemeenten verwacht mag worden wordt aangegeven dat de VNG meer zou kunnen doen aan professionalisering van de gemeenten, hoewel de gemeente over een beperkt aantal middelen beschikt. Daarvoor moet een oplossing worden gezocht op rijksniveau, of door andere spelers erbij te betrekken. Behalve dat de gemeente een reëel beeld moet geven van wat de burger mag verwachten, kan zij burgers eventueel ook doorverwijzen naar andere instanties. Het moet helder zijn wat de gemeente kan en wat andere ketenpartijen wel of niet kunnen. De rollen moeten duidelijk zijn.

Dat geldt ook voor verwachtingen. Veel burgers wenden zich tot de gemeente vanuit de behoefte aan een zak met geld. Ze vragen hun problemen op te lossen, maar zonder de bereidheid iets te veranderen in hun leven. Maar de schulden zijn niet voor niets ontstaan. Als voorbeeld wordt genoemd een persoon met een auto die €300 per maand kost terwijl daar nauwelijks inkomsten tegenover staan. Waarvan moet die auto betaald worden? Hierover gaan schuldhulpverlenende instanties het gesprek aan met de betrokkenen; maar die mopperen vervolgens omdat ze zich niet geholpen voelen. In dat opzicht moet de Nationale ombudsman realistisch zijn. Er is een substantiële groep van mensen die willen dat hun problemen voor hen opgelost worden zonder iets te willen veranderen aan hun gedrag. Dat kan niet.

Als voorbeeld wordt aangegeven dat in een grote gemeente enkele jaren terug zo'n 40% van de schuldregelingstrajecten slaagde. Een flink deel van de resterende 60% - waarbij het traject dus niet slaagde - was in eerste instantie verontwaardigd over het niet slagen van het schuldregelingstraject. Ook al kregen ze een ander aanbod (begeleiding, financieel advies), toch bleven ze bij hun primaire verwachting dat er een schuldregeling tot stand zou komen. In veel gevallen mislukte zo'n schuldregeling doordat schuldeisers niet wilden meewerken of de schuldenaar steeds nieuwe schulden bleef maken.

Dit beeld is overigens verschillend over de gemeenten. De gemeente kan wijkteams aansturen en participeert er zelf wel of niet in. Maar overall ervaart de burger dat het systeem ingewikkeld is. Ook voor zeer ervaren deskundigen in de SHV blijft het een complexe materie. Sommige gemeenten bieden de SHV heel smal aan; burgers lopen daar een groter risico afgewezen te worden. Andere gemeenten, zoals Amsterdam, organiseren het veel breder. Mensen kunnen dan soms ervaren dat ze opgenomen zijn in de SHV, maar zonder dat het uiteindelijk ook daadwerkelijk tot een schuldregeling komt. Echt zorgelijk wordt het als mensen niet toegelaten worden tot SHV en ook geen andere hulp aangeboden krijgen.

Er zijn dus grote verschillen in de uitvoering van de wet in de verschillende gemeenten. Schuldhulpmaatje mist een landelijke benchmark op het vlak van kwaliteit vanuit de burger gezien. De rijksoverheid zou ervoor moeten zorgen dat een dergelijke benchmark tot het standaard instrumentarium gaat behoren. Het Rijk zou er ook middelen voor beschikbaar moeten stellen. Veel is al voorhanden: er is een NEN-norm en een benchmark in de maak. Naar voren wordt gebracht dat de burger landelijk gezien niet voldoende serieus genomen op het vlak van dienstverlening rondom SHV. Deels hebben schuldenaren zelf schuld aan het probleem, maar ongeveer de helft van de burgers is zonder zelf daaraan schuldig te zijn in de problemen gekomen. Met een goede landelijke benchmark kan een koppeling ontstaan tussen wat dienstkwaliteit is op lokaal niveau en wat de burger mag ervaren. Gemeenten zouden met een benchmark bijvoorbeeld kunnen zien dat ze het niet goed doen, in vergelijking met andere gemeenten. Het marktmechanisme is niet werkzaam, omdat iemand met schulden geen positie heeft in de markt. Het zou daarom ook goed zijn als de gemeentelijke dienstverlening te maken krijgt met een vorm van een benchmark.

Landelijk is niet inzichtelijk wat SHV kost. Dat is zonde, want om die reden kan er niet gestuurd worden. SHV is een aantal jaren slecht in het nieuws geweest. Deze beeldvorming over schuldhulpverlening heeft ook zijn neerslag in gemeenten waar het anders (en beter) geregeld is. In Amsterdam merkt men dat sommige mensen ervan uitgaan dat ze tóch geweigerd worden voor SHV en daarom maar een andere weg gaan bewandelen. Dat is ongewenst. Het rapport van de Nationale ombudsman is voor Amsterdam een checklist voor mogelijke verbeteringen. In de bevindingen wordt overigens wel aandacht voor het succesverhaal gemist. Zo ziet men in Amsterdam dat de inzet van het netwerk (participatiecoach, schuldhulpverlener, iemand vanuit de regio en vanuit het meldpunt) kan leiden tot een positieve afloop. In het rapport van de ombudsman zou hier aandacht aan besteed kunnen worden.

SZW ziet het onderzoek van de Nationale ombudsman als een goede aanvulling op de evaluatie van de Wgs, want in dat kader zijn er geen burgers bevroegd. De staatssecretaris wil het rapport van de ombudsman graag betrekken in de kabinetsreactie op de evaluatie. Daarbij wordt uitgegaan van de wet, die gemeenten expliciet de verantwoordelijkheid geeft om SHV te bieden. De gemeenten hebben veel vrijheid om zelf het beleid vorm te geven. Er zijn veel dwarsverbanden aan te wijzen tussen SHV en andere beleidsterreinen van gemeenten. Afgaande op de rapporten van de transitiecommissie

sociaal domein en de bijbehorende discussies, is er veel voor te zeggen de gemeenten ruimte te geven en terughoudend te zijn met nieuwe regelgeving. Overigens geeft de Wgs gemeenten expliciet de verantwoordelijkheid om SHV te verlenen aan haar inwoners. De wet regelt echter niet precies hoe dat moet gebeuren. Het zou goed zijn die nuance in het rapport weer te geven. De gemeente mag bij het verlenen van SHV een eigenstandige afweging maken over wie wel en wie niet SHV aangeboden krijgen. Dat kan leiden tot het opnemen van weigeringsgronden in beleidsregels. Bij het toepassen daarvan moet er wel altijd een individuele beoordeling plaatsvinden.

Misschien, oppert een deelnemer aan het gesprek, is het goed als er een aanbeveling komt om deze punten nog eens goed te bekijken. Immers, gezien de toelichting en de parlementaire behandeling van de Wgs was het wel degelijk de bedoeling om de SHV heel breed aan te bieden. In de praktijk blijkt daar heel anders over gedacht te worden. De basis van de wet was dat SHV voor iedereen toegankelijk is. En er zijn goede redenen nodig om iemand te wijzen. Dat staat nu wel heel globaal en ruim geformuleerd in artikel 3 van de wet. De enige wettelijk verplichte onderdelen voor de beleidsplannen zijn dat schuldhulpverlening integraal moet zijn en dat er een intaketermijn is. Voor het overige laat de Wgs het volledig over aan de gemeenten. Het lijkt er nu soms op dat mensen met schulden in Appingedam heel andere mensen zijn dan mensen met schulden in Vlissingen. Omdat de problemen van die mensen universeel zijn, zouden ze ook een meer uniforme oplossing aangeboden moeten krijgen.

In de laatste jaren, wordt opgemerkt, zijn heel veel mensen met schulden in schuldenbewinden terechtgekomen. Volgens een voorzichtige schatting zijn dat er zo'n 200.000. Gemiddeld kost dat meer dan €1.000 per jaar aan bijzondere bijstand en die wordt ook betaald door de gemeente. Het gaat misschien wel om €300 miljoen. Het systeem van schuldenbewinden geeft geen enkele prikkel om die uitgave, waar mogelijk, eindig te maken. Er is dus blijkbaar wel degelijk geld, hoewel de inzet van die middelen niet de meest efficiënte is om tot een passende oplossing te komen voor problematische schulden. Onlangs hebben de VNG, Divosa, de NVVK en de MO-groep een pamflet aangeboden aan de Tweede Kamer met een aantal voorstellen om obstakels in wet- en regelgeving weg te nemen.

Een andere deelnemer wijst erop dat momenteel wel degelijk gestuurd wordt op de inzet van geld. Er zijn heel wat gemeenten die te weinig budget hebben en te weinig mensen inzetten. Schuldhulpverleners hebben daar een veel te grote caseload.

Hoe waarborg je dat iedereen, ook de niet-zelfredzamen, op een passende wijze het schuldhulpverleningstraject weet te vinden en te doorlopen? Wat zou de verklaring kunnen zijn dat schuldenaren regelmatig aangeven dat zij (professionele) begeleiding nodig hebben?

De complexiteit van de branche, reageert een deelnemer, is er de reden van dat de drempel voor een behoorlijke groep burgers te hoog is. Wel vijf ministeries moeten zich buigen over het totale complex van SHV. Burgers moeten via verschillende sporen hun informatie halen om goed geholpen te kunnen worden. Dit merkt Schuldhulpmaatje steeds weer. SZW heeft een soort regierol op de SHV, maar heeft ook soms veel moeite om samen met andere ministeries, allemaal met andere belangen, tot de juiste stappen te komen. Schuldhulpmaatje adviseert om de rol van het 'regieministerie' SZW in dezen te versterken om de belangen van de burger beter te behartigen. Degene die een uitkering aanvraagt bij de gemeente wordt vaak op dusdanige wijze bejegend dat dit eerder tot schulden leidt dan tot werk, merkt een deelnemer op. Dat verhoudt zich heel slecht tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid om mensen te ondersteunen bij schuldenproblematiek. Iemand die zich meldt

voor een uitkering heeft te maken met een dalend inkomen. Er zou bij zo'n melding dus aandacht moeten worden besteed aan schuldenpreventie. Dit alles lijkt haaks te staan op de repressieve wetgeving die mensen probeert aan het werk te krijgen. Als de gemeente bij deze thematiek meer als een eenheid opereert, zouden veel minder mensen tussen wal en schip belanden. De drempel zou echt lager moeten worden. Nu krijgt men bij het ene loket een wezenlijk ander antwoord dan bij het andere. Dit heeft uiteraard te maken met integraliteit. Als voorbeeld wordt naar voren gebracht dat Amsterdam vroeger klantmanagers had, terwijl de SHV door een externe partij werd behartigd. Er werd niet effectief gecommuniceerd. Af en toe werden mensen doorverwezen, maar meer dan de helft kwam niet aan. Verbind je die twee professionals en gaan ze samen het gesprek aan met de klant, dan ontstaat integraliteit in de uitvoering. De klant weet dan precies waar hij aan toe is. Er zijn veel punten waarop de gemeenten de integraliteit vorm kunnen geven.

Uit het voorgaande blijkt dat veel burgers het niet zelf kunnen, of misschien op enig moment niet. De Raad voor Rechtsbijstand geeft 300.000 toevoegingen af opdat een advocaat een conflict kan proberen op te lossen. Nog een veelvoud van dit aantal mensen met problemen komt bij het Juridisch Loket. Veel van die problemen hebben een financieel karakter. Waarom kijkt men in voorkomende situaties niet even of er meer aan de hand is? Als mensen gaan scheiden: red je het daarna nog wel van hetzelfde inkomen? Moet je geen hulp zoeken? Mensen moeten vaak van hun potentieel financiële problemen bewust gemaakt worden, want vaak zien ze het niet of willen ze het niet zien. Het is verstandig om gebruik te maken van de situatie waarin je al met iemand in gesprek bent. Het is een kwestie van doorprikken om te kijken of ze in beweging kunnen komen. De Inspectie SZW heeft gezien dat bij een op de tien gemeenten een burger waarvan duidelijk is dat schuldenproblematiek speelt, niet doorverwezen wordt naar het goede loket. Intern is het niet goed geregeld, maar de gemeentelijke SHV is ook onvoldoende bekend met sommige externe partijen. De gemeente zou zelf actief externe partijen kunnen benaderen om bekendheid te geven aan de rol en taak van de gemeentelijke schuldhulpverlening zodat burgers niet pas bij de schuldhulpverlening komt wanneer het water aan de lippen staat maar dat zij daar al eerder naar verwezen kunnen worden. Nu doen gemeenten dat vooral met de bekende partijen zoals woningbouwverenigingen en energiebedrijven en veel minder met bijvoorbeeld werkgevers.

Het merendeel van de gemeenten werkt met wijkteams. 80% van de hulpvragen die bij deze wijkteams binnenkomen, zijn financieel gerelateerd. Dat hebben sommige gemeenten onderschat. Voor de komst van de wijkteams was de positie van SHV vaak iets duidelijker. Er zijn gemeenten die zoekende zijn, met SHV in wijkteams. Moeten die het zelf doen? Of is het een zaak voor specialisten? Er zijn overigens ook gemeenten die het heel goed doen. Het is ook een kwestie van investeren in mensen, beeldvorming en middelen. Door een gebrek aan deskundigheid bij de wijkteams wordt SHV eigenlijk minder toegankelijk, ook al zitten wijkteams dicht bij de burgers. Ook wek je bepaalde verwachtingen door SHV bij de wijkteams onder te brengen. Toch zijn er ook wijkteams met aandacht voor schuldenproblematiek die signaleren, vroegtijdig zien en verwijzen. Als doorverwijzers kunnen de wijkteams hierbij een goede rol spelen, maar als toegangspoort, bemenst met generalisten, vormen ze eerder een belemmering voor de SHV. Het hangt af van de vorm die gekozen is. Een en ander heeft ook te maken met de visie van de gemeente op de wijkzorg naast de SHV, en de bereidheid om daarvoor extra middelen ter beschikking te stellen (of efficiënt om te gaan met bestaande middelen). Sommige wijkteams behandelen SHV als een Wmo-vraag, terwijl dat eigenlijk andere wetgeving is. In de Wmo is er sprake van een wachttijd voor je een aanvraag in kunt dienen, terwijl de termijn bij een aanvraag SHV direct gaat lopen.

Het is zorgelijk dat een burger zonder beperking toch een hulpverlener nodig heeft om het SHV-traject in te kunnen. Je hebt, zo verwoordde een van de aanwezigen, een hulpverlener nodig om de schuldhulpverlening te kunnen doorlopen. Er is SHV die, zoals van oudsher, wat technocratisch is in de aanpak. SHV zoals die zou moeten zijn, heeft agogische kwaliteiten met veel oog voor het gedrag en de persoon. Beide vormen van SHV komen voor. Een bewindvoerder merkt dat het beter en makkelijker werkt als iemand vrijwilligers naast zich heeft. Klanten zijn dan gemakkelijk in staat om de juiste toeslagen te vinden, de juiste dingen tijdig aan te leveren enz. Bij een intake is de bewindvoerder een uur aan het woord, maar wat onthoudt de schuldenaar daarvan? Je hebt geluk als hij een kwart uitvoert van wat gezegd is. Het werkt allemaal veel beter als zo iemand achteraf nog even kan klankborden met een vrijwilliger. Uit het rapport-Jungmann blijkt dat problematische schulden een grote invloed hebben op mensen. Eigenlijk zou standaard een vrijwilliger of een andere vorm van maatschappelijk werk ingeschakeld moeten worden. Blijkt die hulp niet nodig, dan kan de betrokkene er altijd weer vanaf. Anders ben je te laat in dit soort kritische processen; er hoeft maar iets fout te gaan en je valt binnen een afwijzingsgrond. Een andere deelnemer wijst erop dat het bij SHV niet alleen gaat om een technisch traject. De schuldhulpverlener moet vooral ook een gedragsverandering bewerkstelligen. Hij moet de klant in beweging krijgen. Daar is gelukkig steeds meer aandacht voor.

Het wordt ook zo complex omdat de mensen die SHV nodig hebben en het meest kwetsbaar zijn, vaak hun geld moeten krijgen van de meest verschillende instanties. En bij al die aanvragen horen papieren, protocollen en termijnen. Een verkeerd gezet kruisje betekent direct een geweldig probleem. Daar begint het. De overheid is veel repressiever geworden bij het maken van fouten. In het rapport van het SCP van 2014 wordt een groep geschetst van 2,1 miljoen mensen die steeds moeilijker meekomt in de maatschappij. De verklaringen die daarbij staan, zijn voor een belangrijk deel ook van toepassing op dit thema: een ingewikkelde maatschappij, een repressieve overheid, onduidelijke verwachtingen, conflicterende wetgeving, professionals met verschillende culturen, en te veel en te snelle veranderingen. Het aantal probleemgevallen neemt alleen maar toe, ondanks de miljoenen die gemeenten inzetten om een passende oplossing te zoeken voor de klant. Daarbij komt dat de klant die zich tot de gemeente wendt complexer wordt. Amsterdam doet standaard aan de voorkant een aanbod om de administratie van de klant te ordenen, toeslagen en voorzieningen door te nemen enz. Er wordt ook maatschappelijk werk aangeboden om te kijken of er meer aan de hand is. Vaak is dat het geval. Maar waar eindigt het? Een op de vijf huishoudens loopt het risico hiermee te maken te krijgen en dat aantal stijgt nog steeds. De gemeente moet die dienstverlening bieden, maar je zou je ook kunnen afvragen of het allemaal wel juist georganiseerd is. Amsterdam investeert hieraan ongeveer €25 miljoen (budgetbeheer, projecten voor vroegsignalering), maar dan blijkt lang nog niet de hele groep bereikt te worden.

In hoeverre speelt toeval een rol, of iemand in de SHV komt en eruit komt zonder schulden? Mensen hebben niet zozeer professionele begeleiding nodig om zich tot de SHV te kunnen wenden, maar wel om hun boekhouding op orde te krijgen. Dat is omdat hun inkomen uit allerlei hoeken moet komen en allerlei regels en wetgeving elkaar tegenspreken. Men begrijpt het niet. Mensen die bij de SHV komen, hebben vaak een minimuminkomen. Die hebben vaak al tekort aan hun inkomen. De groep met een modaal inkomen heeft veel minder risico om een fout te maken. Mensen zijn voor een zeer groot deel in hun inkomen afhankelijk van de overheid, via allerlei toeslagen en instanties. Gaat iets niet goed, dan kan iedereen inkomen afpakken. Daar gaat het mis. Het veroorzaakt ontzettend veel bureaucratisch gedoe.

De ombudsman zelf heeft de indruk dat er toch veel toevalsfactoren een rol spelen: krijg je een vrijwilliger aan de voorkant? Komt er iemand meeluisteren bij het gesprek? Heeft de gemeente een bepaald beleid? Amsterdam doet het anders dan andere gemeenten. Hoeveel geld is er beschikbaar voor SHV? Wanneer vliegt iemand eruit, en wanneer erin? Hoe strikt worden de regels gehanteerd? Bureau Wsnp had te maken met mensen die in een kwetsbare situatie zaten en verhuisden. Dat deden ze omdat op een andere plek de weg naar een oplossing gemakkelijker te vinden was. Het maakt veel uit waar je woont. Een bewindvoerder kreeg te maken met een ex-ondernemer. Die werd toegelaten tot SHV. Maar als die persoon drie straten verderop had gewoond, was hij niet toegelaten. Dan was hij niet geholpen, omdat daar de gemeentegrens lag en de andere gemeente de uitsluitingsgrond hanteert. Daarom moet de vraag gesteld worden of de systeemverantwoordelijke 'een bodem' moet leggen. Dat kan met een benchmark, of via andere middelen. In ieder geval moet de systeemverantwoordelijke hierover met het veld in gesprek gaan. Een aantal gemeenten is onder druk van de bezuinigingen restrictiever geworden. Er is aanbod verdwenen. SHV voor zelfstandigen is soms mogelijk, en soms niet. Ook budgetbeheer werd in tijden van welvaart veel ruimer ingezet. Met de bezuinigingen in 2012 (20%) werd het budgetbeheer beperkt tot een heel kleine groep. Thuisadministratie wordt steeds vaker aan vrijwilligers overgelaten en er wordt niet extra geïnvesteerd in de wat zwaardere gevallen. Amsterdam heeft de afgelopen twee jaar geïnvesteerd in de Sociaal raadslieden, maar daarvoor werden de budgetten bij elke kaasschaafronde weer wat minder. De gemeenten zou extra aandacht moeten geven aan wat aan de voorkant gedaan wordt, wat betreft zorg en aanpalende dienstverlening.

Sluit het huidige schuldhulpverleningssysteem degenen die er het meest behoefte aan hebben uit?

Opgemerkt wordt dat een aantal belemmeringen in de wetgeving opgesloten zit. Criminaliteit is zo'n belemmering. Sommige gemeenten zijn zo tegen hennep, dat iemand die daarmee te maken heeft sowieso geen toegang krijgt tot SHV. Dit soort drempels bezorgt de NVVK veel last in de uitvoering. Mensen worden niet meer geholpen. Soms is een oude schuld van €1.000 een belemmering. Een gemeente zou die mee moeten nemen in de hulpverlening, desnoods burgerlijk ongehoorzaam zijn. Lange tijd was het CJIB een probleem. De landelijke overheid komt met meer van dat soort wet- en regelgeving. Een deelnemer nuanceert dat sommige regelgeving als belemmerend wordt ervaren, terwijl er toch wel degelijk mogelijkheden zijn. De fraudewetgeving zegt niet dat de gemeente haar burgers geen SHV mag bieden. Dat mag best, alleen moeten te veel betaalde uitkeringen terugbetaald worden. Boetes moeten voldaan worden. Dat is een ander beleidsuitgangspunt vanuit een ander beleidsveld. Gemeenten mogen een schuldregeling met iemand treffen, ook al moet er op basis van de Participatiewet geld teruggevorderd worden. Dat mag ook als er boetes van het UWV of de SVB in het spel zijn. Dat dit in de praktijk niet zo gaat, heeft ook te maken met de boodschap van het kabinet Rutte 1 bij het maken van de Fraudewet. Een deelnemer beschouwt die als een 'onderbuikwet' met weinig realistisch besef: je vordert 100% terug, maar de incassoratio ligt op iets van 5%. Men droeg het beeld uit dat mensen die frauderen het geld tot de laatste cent terugbetalen, vermeerderd met een flinke sanctie. Staatssecretaris De Krom riep de gemeenten aanvankelijk op om er vooral stevig in te gaan. Dat werd later wel bijgesteld door de Centrale Raad van Beroep, maar op een dergelijke manier kun je toch niet verwachten dat gemeenten voor een genuanceerde benadering kiezen. Een deelnemer signaleert het verschil tussen wettelijke belemmeringen en de sfeer die men schept, of de boodschap die men meegeeft.

Veel mogelijkheden blijven dus onbenut; er is nog heel veel ruimte. Met de Fraudewet kun je de eerste tien jaar in principe niet met de schuld voor finale kwijting in aanmerking komen, terwijl dat

binnen de Wsnp na vijf jaar kan (en nog eerder, als je de onderliggende oorzaken onder controle hebt). Dat is een behoorlijk verschil. Er is blijkbaar niet goed nagedacht over een uniform referentiekader voor de verschillende onderdelen van de wetgeving. Maar er ligt ook een ethisch dilemma. Het uitgangspunt moet zijn, merkt een deelnemer op, dat je geen fraude mag plegen. De overheid moet het collectief belang beschermen. Er worden daarvoor aparte regels gemaakt, zoals de fraudewetgeving, het CJIB of DUO. Die regels worden gemaakt voor ons allemaal. Het is dan wat wrang als men vervolgens allerlei instrumenten in het leven roept om crediteuren ertoe te bewegen hun belangen af te wegen tegen allerlei andere zaken. Er is een dwangakkoord mogelijk, je hebt de Wsnp. Het wordt een heel ingewikkelde afweging. Dit alles is nauwelijks uit te leggen aan de burger. Je kunt niet van hem verwachten dat hij de juiste keuze maakt voor het traject dat hij moet gaan bewandelen. Moet hij naar de Wsnp? Of juist zijn eigen faillissement aanvragen? Het is niet te volgen. Opgemerkt wordt dat de rijksoverheid, die ergens de regie neerlegt, voor een consistent beleid moet zorgen, in het ideale geval moet dat afgestemd zijn met andere belanghebbende ministeries. Inmiddels hebben de gemeenten allerlei eigenstandige keuzes gemaakt. Er is een weigeringsgrond rondom de fraude, maar je moet de toegang tot de Wsnp niet aan de voorkant dichtgooien. Daarvoor is een eigen toetsing noodzakelijk.

In 2012 werd het 'rendementsdenken' in gang gezet, mede ingegeven door de bezuinigingen. De gemeenten denken steeds aan wie een euro het beste steeds besteed kan worden. Prioriteit bij ontruiming ligt bij gezinnen met kinderen.

Een deelnemer merkt op dat decentralisatie unieke kansen biedt om in de breedte te kijken wat financieel het meeste oplevert, en waar de burgers wel bij varen. €1.000 fraudeschuld is gewoon niet interessant. Als iemand met een dergelijke schuld niet geholpen wordt, veroorzaakt dat op een ander terrein €5.000 aan andere kosten. Na tien jaar moet die schuld toch afgeschreven worden. Als aan allerlei nutsbedrijven en andere bedrijven wordt gevraagd de schulden te kwijten, mag de overheid niet achterblijven. Die moet gewoon meedoen, als iemand op grond van zijn situatie een nieuwe start verdient. In Tilburg heeft men 700 dossiers onderzocht, en in slechts 3% daarvan bleek er sprake te zijn van bewuste fraude. En dan wordt er €120.000 voor die 3% van 700 gevallen uitgegeven. Maar al die 700 gevallen worden aangemerkt als fraudeur, terwijl het bij 97% gaat om per ongeluk verkeerd gezette kruisjes enz. Mensen moeten niet om die reden gedwongen worden in het wettelijk traject. De regels moeten bij voorkeur soepel toegepast worden in een minnelijk traject.

Waarom ontbreekt het in de huidige schuldhulpverlening aan voldoende maatwerk?

Maatwerk vraagt tijd, energie, samenwerking, geld en kennis. Maar het zou ook heel veel op kunnen leveren. Via integraliteit kan veel opgelost worden. Bij SHV moet men kijken en organiseren wat nodig is. Er wordt een voorbeeld gegeven: een ama van twintig jaar met schulden kan niet naar school omdat hij vorig jaar zijn boeken niet heeft betaald. Met een paar honderd euro om zijn boeken te betalen, kan hij toch naar school. Hij zoekt een bijbaantje, maar krijgt dat niet zonder verblijfsvergunning. Die kost €150. Ook dat wordt voor hem betaald. De jongen kan naar school, een bijbaantje vinden en zijn problemen zijn opgelost. Breder kijken rendeert dus.

Geconstateerd wordt dat er onvoldoende maatwerk wordt geleverd. De gemeenten zijn afgelopen jaren door verlaagde budgetten gaan investeren in groepsintakes e.d. Het is de vraag of dat zo gelukkig is, want mensen laten in groepsverband vaak niet het achterste van hun tong zien. Ieder heeft zijn verhaal, zijn eigen schaamte en het eerste waar je heen moet, is een groepsbijeenkomst waar je de helft van de informatie die je over je heen krijgt niet snapt, terwijl de andere helft niet van toepassing is. De groepsintakes vormen een extra drempel. Daarom moet aanbevolen worden om ze

af te schaffen. Niet alle deelnemers zijn het met deze aanbeveling eens. In ieder geval is er te weinig onderzoek gedaan naar wat werkt. De markt rond de SHV is behoorlijk in beweging, wat zichtbaar is aan het aantal stichtingen en verenigingen. Er zijn clubs die apps ontwikkelen. Allemaal hebben ze de beste intenties, maar het is niet duidelijk wat echt effectief is. Tegenwoordig proberen veel organisaties en gemeenten uit in hoeverre het mogelijk is meer met minder middelen te realiseren. Daarbij zou dan ook wetenschappelijk onderzoek moeten worden gedaan naar de effectiviteit. Als bij een groepsintake vijftien van de twintig niet meer komen en de rest later in het proces alsnog uitvalt, besteed je veel geld aan weinig resultaat. Een andere deelnemer wijst erop dat mensen vaak niet voor niets in de financiële problemen terechtkomen. Je wilt ook dat mensen zich op langere termijn goed blijven gedragen. Er zal dus iets moeten veranderen. Er zijn genoeg screeningsinstrumenten om een scheiding te maken tussen mensen die door pech in de problemen raken, en mensen die zich structureel in de nesten werken.

Menno Fenger, hoogleraar aan de Erasmus Universiteit, heeft onderzoek gedaan naar een grote groep klanten die een jaar lang frequent, intensief en persoonlijk gevolgd en te woord werd gestaan. Er was daarnaast een controlegroep. Geconcludeerd werd dat door deze speciale aandacht de uitstroom veel hoger was. De kans op fraude was lager en problemen werden eerder gezien. Het bleek de investering waard te zijn. In Bergen op Zoom heeft men het college van B&W geprobeerd over te halen om deze aanpak te borgen in de manier van werken. Weinig gemeenten in Nederland bekijken het op deze manier. In Amsterdam zijn er jongeren met meervoudige problematiek (dak- en thuislozen). In 2008 had men bij die groep nihil effectiviteit. Ze verdwenen allemaal in het voortraject omdat die jongeren hun afspraken niet nakwamen. Met een persoonlijke benadering slaagt men er nu in ieder geval in om circa de helft van hen binnenboord te houden. Uiteindelijk gaat het natuurlijk om geld, maar het begint met visie. Samenwerking met de GGZ, begeleider en administratieve hulp leidt tot betere resultaten. Mensen vallen op die manier minder snel uit.

Hoe waarborg je dat iedere burger een persoonlijke benadering ervaart waardoor verwachtingen realistisch zijn, het traject zo voorspoedig mogelijk verloopt en rechtsmiddelen benut kunnen worden?

Het uitgangspunt, zo wordt opgemerkt, moet zijn dat mensen na verloop van tijd zelfstandig het hoofd boven water kunnen houden. Maatwerk heeft betrekking op de individuele startsituatie en het traject dat bewandeld moet worden om het doel te bereiken. Dat traject moet gemonitord worden. Je zult dan moeten vaststellen dat een bepaalde categorie mensen het gestelde doel nooit zal bereiken. Er zijn mensen die niet geholpen willen worden. Er zijn ook instrumenten om met die mensen om te gaan. In ieder geval zal duidelijk moeten worden gemaakt wat van de betrokkenen verwacht wordt in het kader van de zelfredzaamheid. Wat betreft groepsintakes: niet lang geleden heeft de gemeente Dordrecht een innovatieproces ontvangen voor groepsintakes bij SHV⁸⁷. Voor sommigen zijn die groepsintakes niet goed, maar voor anderen juist wel. Daar zit het maatwerk in. Maar het begint allemaal met een bepaalde verwachting en die zal voor iedereen ongeveer hetzelfde moeten zijn. Een andere deelnemer wijst erop dat het vooral gaat om de integrale aanpak. Er moet een brede vorm van SHV komen, in samenwerking met andere hulpverlening. In dat verband wordt er ook op gewezen dat veel mensen van heel ver moeten komen. Het gemiddelde schuldenpakket bedraagt €38.000. Dat is ontzettend veel voor mensen met een relatief laag inkomen. Het betekent dat ze al heel lang in een

⁸⁷ Een deelnemer merkte in reactie op het verslag hierover het volgende op: "In 2012 heeft Dordrecht een innovatieprijs gekregen omdat zij toen de eerste gemeente was die met groepsintakes begon. Intussen is het idee dat dit succesvol is achterhaald."

schuldensituatie zitten. Het is weerbarstige problematiek, ook in gedrag. Je zult veel eerder in moeten grijpen. Dat betekent dat de hulpverlening laagdrempeliger moet zijn.

Schulden zijn nooit te laag. Een deelnemer merkt op dat €1.000 schuld verdeeld over een groot aantal schuldeisers toch een geweldig probleem kan opleveren. Je moet dus niet een drempel leggen in relatie tot de hoogte van de totaalschuld. Een paar duizend euro schuld is met een minimumuitkering onoverzienbaar. De schuldeisers waren acht jaar geleden nog hoofdzakelijk creditcards, winkelketens of postorderbedrijven. Tegenwoordig gaat het om belastingschulden, zorgkosten, restschulden, huurschulden of energiekosten. Het gaat om de elementaire dingen. Vanaf 2006 zijn burgers steeds afhankelijker geworden van inkomensondersteunende maatregelen, zoals kindgebonden budget, huur- en zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag of combinatiekortingen. Al die maatregelen hebben verschillende regels. Iemand die zelf niet kan verdienen, ontvangt bijstand. Die bijstand is op zichzelf onvoldoende om de vaste lasten te betalen. Met alle toeslagen kan iemand dan nét rondkomen. Maar vervolgens zijn er weer allemaal mogelijkheden om dat geld af te pakken. Een derde van de toeslagen gaat geheel of gedeeltelijk weer terug. En dan heb je de zorgverzekering en het eigen risico. Het basispakket wordt steeds verder uitgekleeft. Een aanbeveling van de NVVK: de aanvullende verzekering op de zorgkosten is pas mogelijk na afloop van de minnelijke of wettelijke regeling. Slechts één zorgverzekeraar (CZ) maakt daarop een uitzondering. Dit moet veranderen. De houding van de andere verzekeringen op dit punt geeft een geweldige risicofactor voor de betrokkenen.

De Wsnp geeft nieuwe klanten als boodschap: verwacht van niemand dat je geholpen wordt met het beheer van je eigen inkomen. Over het algemeen zijn die mensen van dat moment in staat om hun financiële huishouding ter hand te nemen. Ondanks de druk (ze krijgen maar één kans) haalt 80% met succes de eindstreep. En dat dan zonder veel begeleiding. Hoezo maatwerk?

Hoe kan het beter?

Opgemerkt wordt dat de SHV professioneler aangepakt zou kunnen worden. Er moet meer geïnvesteerd worden in deskundigheid in de wijkteams. Er moet meer doorgevraagd worden, met meer aandacht voor de effecten op langere termijn. Het is verder belangrijk dat er continuïteit wordt geboden. De hulpverlenende instantie moet duidelijk maken wat geboden kan worden. Het zou goed zijn als de rol van de overheid als schuldeiser teruggedrongen werd. De gemeenten zouden voor SHV meer middelen moeten hebben.

Schuldhulpmaatje pleit voor een kwaliteitsbodem en een benchmark. Voor een benchmark is het nodig dat afwijzingen schriftelijk worden vastgelegd. Iedereen moet zijn afwijzing op schrift krijgen, waarbij de beroepsmogelijkheid vermeld staat, maar ook dat de betrokkene naar andere kanalen doorverwezen kan worden.

Wat zijn goede afwijzingsgronden? Niet iedereen ziet dit. Een deelnemer wijst erop dat de meeste afwijzingsgronden niet in het beleid vastgelegd zijn. Hoogstens kom je de ondernemer en fraude tegen, maar andere afwijzingsgronden niet. Als voorbeeld wordt genoemd dat iemand door de receptioniste van een gemeente naar huis gestuurd nadat ontkennend geantwoord werd op haar vraag of de aanvrager van SHV wel voldoende inkomen had.

Een deelnemer stelde voor om de Wgs en de Wsnp voor wat betreft toelatingscriteria te synchroniseren.

Andere beroepsgroepen die ook de SHV zouden mogen uitvoeren (art. 48 WCK), moeten altijd op private middelen draaien. Ze hebben geen middelen om zich met SHV bezig te houden. Dat is zonde, want deze mensen zouden individueel maatwerk kunnen leveren. Als de overheid mensen deze mogelijkheden geeft dan moet daar ook het budget voor geleverd worden.

Een deelnemer wacht nog steeds op een AMvB betaalde SHV. Het zou goed zijn als die er kwam, als daar ook voldoende kwaliteitswaarborgen in worden vastgelegd. De kwaliteit zou op die manier kunnen stijgen. Natuurlijk zouden die betaalde schuldhulpverleners de krenten uit de pap halen. Ze zullen echt geen kansloze akkoorden aanbieden, want op basis van no cure no pay krijgen ze dan geen geld. In alle zaken waarin deze hulpverleners succesvol zijn, betalen de crediteuren. Dat hoeft de gemeente dan niet te doen. In reactie hierop merkt een andere deelnemer op dat men vooral het gesprek aan moet gaan over mogelijke verbeteringen, in plaats van schuldhulpverlening tegen betaling mogelijk te maken. Met betaalde SHV wordt het alleen maar complexer. Als het fout gaat, komt het toch weer terug op het bordje van de gemeente. Beter is het een kwaliteitsbodemp in te stellen met een benchmark. Ook moet er een stevig debat gevoerd worden over de middelen. De problematiek stijgt maar de budgetten blijven gelijk of dalen. Wat wil je dan?

De reactietermijnen van schuldeisers zijn lang. Er treedt bij SHV ook stagnatie op door heel kleine schuldeisers. In toenemende mate kopen buitenlandse bedrijven zoals Arrow (voorheen Yellow) de vorderingen op voor een heel laag bedrag, om ze vervolgens maximaal te gaan innen. Die bedrijven veroorzaken met hun gedrag heel veel kosten. Het zou goed zijn als het mogelijk was om tot een inspanningsverplichting te komen voor de reflectie- en reactietermijn. Een probleem is dat er schuldeisers zijn die geen belang hebben om tot een oplossing te komen. Verder moet het moratorium er snel komen. Door het ontbreken van deze bevrozingsperiode (moratorium) en een ontbrekende stok achter de deur voor schuldeisers ontstaat namelijk een probleem. Hierbij kunnen schuldeisers een akkoord door niet of laat te reageren, blokkeren. De schuldenpositie van een kwetsbare schuldenaar verslechtert ontzettend snel. Bij de Vereniging SchuldHulpMaatje gaf een kantonrechter, die ook maatje is, onlangs het voorbeeld van een jongere, die in 1 jaar tijd de schuld door verhoging van kosten en tarieven, zag oplopen van 5000 tot 25000 euro! Zie daar maar weer eens uit te komen!

De Nationale ombudsman bedankt iedereen voor de inbreng en sluit de bijeenkomst.

Verslag rondetafelgesprek SHV met bestuurders

Datum:	19 april 2016, 15:30 uur
Locatie:	Bureau Nationale ombudsman
Genodigden:	XX DG SZW XX SZW XX Algemene Rekenkamer XX Gemeentelijke ombudsman Den Haag XX wethouder Maassluis XX wethouder Apeldoorn XX wethouder Appingedam Afwezig m.b.: XX wethouder Enschede
Bureau Nationale ombudsman:	R. van Zutphen, de Nationale ombudsman Projectteam

Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek waren de signalen en klachten die de Nationale ombudsman de afgelopen jaren over schuldhulpverlening (SHV) ontvingen, alsmede de door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangekondigde evaluatie van de Wet op de gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Met dit onderzoek beoogt de Nationale ombudsman zicht te krijgen op de vraag waar burgers met problematische schulden in de praktijk tegen aanlopen als het gaat om gemeentelijke schuldhulpverlening. De Nationale ombudsman wil vanuit het burgerperspectief aan deze evaluatie van SZW een bijdrage leveren. In het kader van dit onderzoek organiseert de ombudsman twee rondetafelgesprekken. Eén rondetafelgesprek met deskundigen op het gebied van SHV en één rondetafelgesprek met een aantal (lokale) bestuurders en een gemeentelijke ombudsman. Het doel van deze bijeenkomsten is om met relevante partijen in gesprek te gaan over de bevindingen van het onderzoek. Dit aan de hand van een aantal vragen. Daarnaast wil hij verkennen of en zo ja welke aanbevelingen voor de overheid geformuleerd kunnen worden. Op 11 mei 2016 zal de Nationale ombudsman het onderzoek afronden en een rapport uitbrengen.

Introductie

De Nationale ombudsman heeft alle genodigden van harte welkom en verzoekt hen om feitelijke onjuistheden in de bevindingen uiterlijk 29 april 2016 aan hem door te geven. Van de bijeenkomst wordt een verslag gemaakt. Het verslag zal integraal worden opgenomen in de rapportage van de Nationale ombudsman. Voordat het verslag wordt vastgesteld wordt het in concept aan de genodigden voorgelegd. Vervolgens licht hij het doel van de bijeenkomst toe.

Reflectie bevindingen

Veel van de bevindingen zijn herkenbaar voor de deelnemers. Opgemerkt wordt dat het meestal wel goed gaat als iemand in de schuldhulpverlening (SHV) zit, maar vooral de toelating kan problematisch zijn. Het gaat om een kwetsbare groep mensen. Omdat men meestal geen goede administratie bijhoudt, ontstaan er problemen. Het traject van de gemeente richt zich dan ook in eerste instantie op het op orde brengen van de administratie, waarmee veelal een hoop tijd verloren gaat. Dat geldt ook met betrekking tot de vaststellingsovereenkomst. Tegelijkertijd blijven de schulden oplopen, omdat het moratorium pas in een heel laat stadium toegepast kan worden. Mensen komen daardoor in de knel. Als het eerste dominosteentje valt, gaan de mensen al gauw de schuldenproblematiek in. De

gemeente wil dat eerst uitgerekend moet worden hoe groot precies de schuld van iemand is, voor hij de SHV in kan terwijl men zich er van bewust is dat de mensen geholpen moeten worden. De toelating zou veel eenvoudiger moeten. Er moet sneller een blokkade komen op de opbouw van schulden. Eigenlijk maakt de grootte van de schuld niet zo veel uit, als iemand maar zeker weet dát hij in de SHV komt. Dat niet zeker weten geeft onzekerheid die terug te vinden is in de bevindingen van de ombudsman. Het betekent dat mensen niet meer in staat zijn om adequaat te reageren in de schuldenpositie.

Er is een groep mensen die nauwelijks ontkomt aan het maken van schulden. Dat kan zijn omdat ze laaggeletterd zijn, zonder werk zitten enz. Ook zijn er mensen met een bedrijf dat niet voldoende inkomsten oplevert. Het is goed het onderscheid tussen beide groepen steviger aan te zetten. Mensen met grote schulden zijn vaak radeloos. Ze gaan ervan uit dat de gemeente alles in een keer op kan lossen. Soms zijn zij niet bereid tot enige samenwerking. In de bevindingen komt dit beeld te weinig naar voren. Het gaat erom dat mensen erkennen dat ze een probleem hebben en bereid zijn samen met de gemeente te werken aan een oplossing. Soms komt het in de SHV niet tot een goed resultaat door het ontbreken van die bereidheid. Ook willen mensen niet altijd accepteren dat zij minder te besteden hebben.

Het is evident dat niet alle burgers zelfredzaam merkt een deelnemer op. Daarom is een goede intake belangrijk. Daar moet bekeken worden wat de mogelijkheden van mensen zijn, wat de vragen zijn en wat de behoeften. In de gemeente Apeldoorn legt men geen enkele drempel; iedereen heeft toegang tot de SHV. In veel grotere steden wordt de SHV tegenwoordig ondergebracht in de frontoffice, in de frontlinie van bijvoorbeeld de sociale wijkteams. De SHV wordt op deze wijze dichterbij de burger gebracht. Als de SHV dicht bij de burger wordt gebracht, verlaagt men ook de drempel. De eerste erkenning van het probleem is vaak het meest ingewikkeld.

Gemeenten hebben nu in het kader van de decentralisatie de drie D's op het bord gekregen. In de nieuwe beleidsnota SHV van de gemeente Maassluis wordt veel nadruk gelegd op preventie. Die kan ontwikkeld worden als via wijkteams diep in de samenleving wordt doorgedrongen. Op deze wijze kan via jeugdzorg schulden in een gezin worden opgespoord. En dan kan blijken dat bijvoorbeeld SHV nodig is. Maassluis gaat samen met Vlaardingen en Schiedam sterk inzetten op preventie. Bijna werden een moeder en haar drie kinderen, allemaal met een verstandelijke beperking, uit huis gezet door schuldenproblemen. Dit soort situaties kan met preventie voorkomen worden, via de wijkteams.

Veelal is sprake van complexiteit van schulden. Er is altijd een groot aantal verschillende dossiers in het geding. En al die verschillende dossiers worden steeds complexer. Die complexiteit wordt door een veelheid van factoren veroorzaakt, zoals scheidingen en regelgeving. Het aantal verwarde mensen dat het zelf moet proberen te rooien in de samenleving, wordt ook steeds groter. Dat heeft ook te maken met de afbouw van de intramuralisering van de ggz. Het toenemende aantal verwarde mensen heeft ook steeds grotere schulden. De bedragen zijn vaak vier of vijf keer zo groot als zeven jaar geleden. Toen ging het om een paar duizend euro gemiddeld, terwijl het nu €40.000 kan zijn. Een andere deelnemer voegt hieraan toe dat ook het maatregelenbeleid een rol speelt. De bronheffing vanuit de zorgtoeslag en de fraudeverordening zijn maatregelen die schulden verhogend werken. Vaak is sprake van niet-saneerbare schulden. Wordt dat gecombineerd met de stelregel van een stabiel inkomen en voldoende afloscapaciteit, dan sluit men een groep uit van de SHV. Onvoldoende samenwerking tussen overheidsorganisaties en andere schulden maakt het allemaal een stuk complexer. In verband met de complexiteit die door de overheid veroorzaakt wordt, door ingewikkelde

regelgeving, alle mogelijke toeslagen en dergelijke wordt verwezen naar het pamflet dat is uitgebracht door de VNG, Divosa, NVVK en de MO-groep.

Een ander probleem is dat Belastingdienst en CJIB als eerste in de rij schuldeisers betaald moeten krijgen. Dat zou moeten veranderen. Eigenlijk zouden deze instanties op dezelfde manier benaderd moeten worden als andere schuldeisers. Daarvoor is het ook nodig dat de regelgeving aangepast wordt. Dat geldt volgens een deelnemer ook voor de toepassing en vereenvoudiging van de beslagvrije voet, waarover al jaren gesproken wordt.

Kwalijk noemt een deelnemer alle boetes die worden opgelegd vanuit de Participatiewet. Mensen zitten in de WWB, hebben een uitkering, maar voldoen ergens niet aan. Mensen krijgen dan vervolgens een maand geen uitkering omdat ze één dag te laat zijn verschenen op het re-integratietraject. Onontkoombaar komen ze dan in de schulden terecht. In de regio Appingedam krijgen alle mensen die overgaan van UWV naar de WWB een cursus over het omgaan met minder geld. Maar zo wordt ook erkend met alle sancties die worden uitgedeeld voor kleinigheden is er geen beginnen aan. Met andere woorden: de overheid moet stoppen met die boetes en sancties, want ze helpen daarmee niemand verder. Gezinnen krijgen nog meer schulden en komen daardoor nog meer in problemen. En de motivering voor mensen om nog iets aan hun problemen te doen, neemt af. Een deelnemer wijst op de lange periode van acht weken die men neemt voor de toekenning van bijzondere bijstand of andere uitkeringen. In de gemeente Den Haag blijkt men zelfs nog moeite te hebben om die acht weken te halen. Ook daardoor komen mensen in een schuldenpositie. Aan de ene kant is er dus een repressief beleid waarbij voor kleine vergrijpen zware sancties worden uitgedeeld, terwijl aan de andere kant de gemeente zelf met gemak de regels overtreedt. Daar staat dan geen sanctie tegenover. En de doelgroep is vaak sociaal zwakker. Het zijn mensen die niet goed met administratie om kunnen gaan en die geen goed inkomen hebben. Eigenlijk zijn dat de uitsluitingsgronden voor de SHV. Daarvoor moet je een stabiel inkomen en aflossingscapaciteit hebben. Daarnaast moet je de administratie op orde hebben. Daarom zou er, als iemand zich meldt bij de SHV, direct een soort moratorium ingesteld moeten worden om tot een stabilisatie te komen. Een grote groep mensen heeft om genoemde redenen moeite om in de schuldhulpverlening te komen.

Hoe waarborg je dat iedereen, ook de niet-zelfredzamen, op een passende wijze het schuldhulpverleningstraject weet te vinden en te doorlopen? Wat zou de verklaring kunnen zijn dat schuldenaren regelmatig aangeven dat zij (professionele) begeleiding nodig hebben? Is er sprake van miscommunicatie (waarbij de hulpverlener de rol van 'schakel' vervult)?

In Apeldoorn zitten ongeveer 1.200 mensen in een SHV-traject. Het gaat om grote aantallen. Er is daar geen echte drempel opgeworpen bij de toegang. Voor zelfstandige ondernemers zijn specifieke regelingen. De gemeenten zouden ervoor moeten zorgen dat er een bijna drempelloze toegang tot de SHV is. Er kan daarvoor ook gebruikgemaakt worden van de sociale wijkteams, vindplaatsen, informele circuits, vrijwilligersorganisaties en vrijwilligers van kerken. In Apeldoorn gaat men drie weken nadat iemand werkeloos is geworden samen bij het UWV de intake doen. Dat is namelijk een gevaarlijk moment: mensen die een bepaald inkomen gewend zijn, moeten plotseling wennen aan veel minder geld. En acht weken nemen voor het toekennen van een uitkering komt in Apeldoorn niet voor. De regelgeving biedt ruimte om dat anders te doen.

Men heeft in Appingedam weinig moeite om de niet-zelfredzamen in de SHV te krijgen. Veel lastiger is dat bij de groep mensen met een eigen huis, die van twee salarissen naar één zijn gegaan. Dat zijn altijd zeer zelfredzame mensen geweest, maar toch zijn er schulden ontstaan. Die groep is moeilijker

binnen de SHV te krijgen dan de niet-zelfredzamen. Het zijn mensen die zich schamen om zich te melden. Alles is erop ingericht om niet-zelfredzame mensen te vinden, met schuldhulpmaatjes, vrijwilligers en dergelijke. Er zou meer aandacht mogen zijn voor de groep schuldenaren die daarboven zit. Deze groeiende groep mensen - gewend aan een grotere welstand - heeft ook vaak het meeste moeite om rond te komen met een heel laag inkomen. Mensen die gewend zijn aan zo'n laag inkomen vinden ook gemakkelijker hun weg naar voedselbanken. Een deelnemer vertelt over de ex-werknemers van V&D, die zich nu deels aanmelden bij het UWV. Schrikbarend blijken dan de hoeveelheden loonbeslag die bij gemiddelde V&D-medewerkers aan de orde zijn. In Apeldoorn was dat meer dan 10%; een op de tien V&D-medewerkers had al te maken met loonbeslag.

Gemeenten hebben meer instrumenten dan het beschermingsbewind, dat wel heel erg aan het eind van de lijn staat. Die gemeentelijke instrumenten zouden echt behulpzaam kunnen zijn, zonder een eindeloos traject van SHV. Toch zou de wetgeving moeten worden aangepast om de inzet van een dergelijk instrumentarium voor de gemeenten mogelijk te maken. Zo zou men kunnen voorkomen dat mensen eindeloos in de SHV blijven. Sommige gemeenten, merkt een deelnemer op, blijken het moeilijk te vinden om mensen goed te bemiddelen in de schuld, omdat ze zelf weinig instrumenten hebben naar schuldeisers toe. Als de schuldeiser niet meewerkt aan bemiddeling, treedt er enorme vertraging op en komt het uiteindelijk aan op de rechter. Maar een gebrek aan medewerking van de schuldeiser in het minnelijke traject wordt niet algemeen door de aanwezigen gezien als een groot probleem bij de afhandeling. Een deelnemer komt met de suggestie om een wettelijke reactietermijn in te stellen voor schuldeisers. De schuldeiser moet dan de schuld binnen een bepaalde termijn aanmelden bij de gemeente waar de schuldenaar woont. Eventueel kan dit met sancties afgedwongen worden. Soms, merkt een deelnemer op, worden schulden doorverkocht onder deurwaarders. Verzekeringen hebben hun administratie niet allemaal op orde. Er wordt veel gediscussieerd over de omvang van de schuld. Maar de betrokken schuldenaar moet gewoon geholpen worden.

Mensen klagen dat ze te weinig begeleiding krijgen. Ze hebben iemand nodig om met succes het SHV-traject te kunnen doorlopen. Dit wordt algemeen door de aanwezige bestuurders onderschreven. Zonder begeleiding gaat het in veel gevallen mis. Hoewel, zo merkt een deelnemer op, het percentage recidive toch niet heel groot is. In Appingedam wordt voor die begeleiding veelvuldig gebruikgemaakt van vrijwilligers via Humanitas. Maar dat valt niet mee voor vrijwilligers, met de complexiteit van de materie en de duur (jaren) van het traject. De vrijwilligers moeten daarvoor bijzonder goed gekwalificeerd zijn. De suggestie, gedaan in het eerdere rondetafelgesprek met deskundigen, om bij het begin van SHV standaard begeleiding door een vrijwilliger toe te wijzen, wordt goed ontvangen door de aanwezige bestuurders. Gesignaleerd wordt dat klanten voor SHV vaak de reddeloosheid nabij zijn. Het is wetenschappelijk aangetoond dat mensen met zulke schulden niet meer goed na kunnen denken. Het probleem beslaat een substantieel deel van de hersencapaciteit. Daarom heeft de betrokkene langdurig iemand nodig. Iemand die vanaf het begin van het traject helpt. Dit speelt eens te meer in de grote steden. Daar is alles behoorlijk gesegmenteerd, waardoor de samenwerking een stuk ingewikkelder wordt. De sociale structuren zijn er ook anders dan in kleinere steden en dorpen. Professionele hulpverleners klagen wel eens dat het hen aan tools ontbreekt om er bij de gemeente doorheen te komen. Dat is ook het probleem bij de inzet van vrijwilligers: die moeten ook echt wat kunnen betekenen. In een stad als Appingedam speelt dat minder. Bestuurders staan daar dichterbij de bevolking en de vrijwilligers weten het bestuur te vinden, desnoods bij een ontmoeting in de supermarkt.

In Maassluis, Vlaardingen en Schiedam wordt sterk ingestoken op de samenwerking publiek-privaat. Er wordt gebruikgemaakt van vrijwilligers, zoals Schuldhulpmaatjes of Humanitas, maar de voorraad is

niet altijd voldoende om aan de vraag te voldoen. Genoemde steden zetten vanuit de eigen organisatie op een persoon of gezin een casemanager die alles bijhoudt. Op die manier wordt de problematiek overzichtelijker. Er is dan naast de vrijwilliger, die wat vaker over de vloer komt voor praktische hulp, één contactpersoon. De hulp is vaak ook echt nodig vaak ook om te helpen bij het ordenen van de financiële administratie.

De Nationale ombudsman heeft de indruk gekregen dat er grote verschillen in benadering zijn tussen de steden. Moet dat meer gelijkgetrokken worden? Is er een bodem nodig? Geantwoord wordt dat de decentralisatie nog vrij nieuw is en niet alles gaat goed. Moet dat gerepareerd worden door de landelijke politiek, met weer nieuwe regelgeving? Volgens de deelnemers lijkt dat niet de juiste weg. Beter is het om eerst de knelpunten, zoals aangegeven in het pamflet dat de VNG, Divosa, NVVK en MO-groep aan de Tweede Kamer hebben uitgereikt, weg te werken. Elk lokaal bestuur heeft zijn eigen verantwoordelijkheid. Het idee van decentralisatie is juist dat er meer lokaal beleid ontstaat. De gemeenteraad kan het bestuur altijd op de vingers tikken wanneer er klachten zijn over het beleid. Hiertegen wordt door een deelnemer ingebracht dat een paar zekerheden vanuit het perspectief van de burger toch wel wenselijk zijn. Of een dergelijke bodem in regels moet worden vervat is nog een tweede. Niet altijd leiden vragen vanuit de gemeenteraad overigens tot een adequate bijstelling van het beleid. Maar welke instrumenten zijn er dan om de burgers van een gemeente bij te staan? Een deelnemer merkt op dat men niet de illusie moet hebben dat gemeenten met een paar landelijke basisregels op exact dezelfde wijze met hun burgers om zullen gaan. En het is in veel gemeenten redelijk goed geregeld. Het loopt vrij goed; een deel van de schuldenaren is er ook heel content over. Sommige schuldenaren die dat niet zijn, blijken daar in de praktijk vaak zelf de veroorzaker van te zijn.

Het contextdenken kan helpen om problemen op te lossen. Het nieuwe wijkteam moet domeinoverschrijdingen in gaan richten. Ongelijke gevallen moeten ongelijk behandeld worden. Deze nieuwe manier van werken vergt wel een andere houding van de ambtenaren. Dat kan niet van de ene op de andere dag bereikt worden, maar het moet er wel naartoe. Volgens de regels moeten mensen hun auto verkopen. Maar als de mensen in kwestie elke dag twee kinderen op het platteland naar school moeten brengen, is het geen goed idee om die auto te verkopen. Dat scheelt uiteindelijk op het leerlingenvervoer €10.000, waarmee de auto betaald is. Van die manier van denken is men nog ver af.

Een advies aan Klijnsma zou zijn om op onderdelen nog wat meer ruimte aan gemeenten geven. Dat betekent ook iets voor wetgeving aangaande het beschermingsbewind. Er zou in een vroeg stadium geholpen moeten worden, het voorkomt tot dure en soms tot niets leidende oplossingen. Verder hoeven instanties als Belastingdienst en CJIB niet achteraan de rij schuldeisers te staan, maar ze moeten wel gelijk behandeld worden aan andere schuldeisers. Het moet meer een level playing field worden. Aan te bevelen is ook begeleiding standaard in te voeren, vanaf het begin van het SHV-traject. Als de wetgeving het te gemakkelijk maakt om de drempels op te werpen voor de toegang tot SHV, dan zou daaraan iets gedaan moeten worden. Er mogen geen drempels ingebouwd worden.

Sluit het huidige schuldhulpverleningssysteem degenen die er het meest behoefte aan hebben uit?

Opgemerkt wordt dat uitsluitingen, voor zover ze plaatsvinden, niet acceptabel zijn. Dat mag niet aan de orde zijn, ook al zullen er situaties zijn waarin dat de facto toch gebeurt. Zo vindt de doelgroep van verwarde mensen vaak heel moeilijk de weg naar het gemeenteloket of het sociale wijkteam. Die doelgroep heeft men vaak niet goed in beeld. De lokale samenleving heeft de toegang nog niet goed

zichtbaar weten te maken voor deze nieuwe doelgroep. Ook zijn er nieuwe burgers bijgekomen die nog niet allemaal in beeld zijn. Maar is er een drempel ingebouwd in het systeem? De wettekst staat een aantal weigeringsgronden toe zoals recidive en fraudeschulden en in de toelichting op de wet wordt gesuggereerd om ook zelfstandigen niet toe te laten of degenen die een eigen huis bezitten.

De wet geeft dus de vrijheid om weigeringsgronden in het beleid op te nemen. Een aantal gemeenten doet dat dan ook en soms leidt dat tot schrijnende en voor het gevoel onterechte afwijzingen. Verder wordt veelal beslist aan het loket zonder iets op papier te zetten.

Hoe zorg je ervoor dat iemand die toegang vraagt die ook krijgt, als hij het verdient? De bestuurders zien niet wat er gebeurt totdat het fout gaat. Ze horen van de excessen. In Appingedam mogen de grote gevallen niet meer ambtelijk afgehandeld worden; ze moeten bestuurlijk geparafeerd worden. Daarvoor krijgen de bestuurders ambtelijk uitleg over wat er gebeurd is. Dat werkt goed, zowel voor ambtenaren als voor bestuurders. Maar wat zijn die grote gevallen? De problemen van iemand met een schuld van € 1.000 kunnen immers even groot zijn als mensen met gigantische schulden. In Appingedam is complexiteit één van de criteria. Er was een geval waarbij de uitkering voor een paar maanden stop werd gezet. De betrokkene raakte hierdoor direct in de schulden. Een bestuurder wil daarvan dan de achtergronden weten om meer inzicht te krijgen in wat er plaatsvindt. Dat is nodig, als het de ambitie is om contextdenken in te voeren. Contextdenken komt neer op maatwerk leveren, uitgaan van een logische benadering bij het vinden van de juiste maatregelen in een probleemgeval. Het is ook een integrale benadering. Appingedam heeft een zorgbalie met een multidisciplinair team ingericht die dat contextdenken gestalte probeert te geven. Daar kan men terecht voor alle vormen van zorg, of die nu te maken heeft met schulden, een uitkering of iemands kinderen.

Waarom ontbreekt het in de huidige schuldhulpverlening aan voldoende maatwerk?

Gemeenten worstelen met de wens maatwerk te leveren tegenover de behoefte om sommige dingen te standaardiseren. Ook de kosten van maatwerk spelen daarbij een rol. Iemand met een woning onder water moet geholpen worden. In acht van de tien gevallen is dat zo, maar er zijn ook gevallen voorstelbaar waarbij dat juist onverstandig is. Maatwerk op lokaal niveau betekent dat de gemeente met de cliënt samen bekijkt wat de verstandigste aanpak is om de schuldenproblematiek te verminderen. Daarom is het de vraag of allerlei standaardiseringen als bodem ingevoerd moeten worden. Misschien is de enige gewenste bodem een drempelloze toegang tot de SHV. Er mag nooit een drempel liggen voor de primaire intake.

Meerdere aanwezige bestuurders zijn voorstander van zo'n drempelloze toegang. Als bezwaar worden de beperkte budgetten genoemd. Sommige gemeentebesturen accepteren flinke budgetoverschrijdingen, maar andere zijn daar heel strikt in. Wat dat betreft is er een flinke ongelijkheid. In het ene geval kan er werkelijk een open toegang zijn, in het andere is dat niet mogelijk. Het is ook budgetbepaald. Per saldo moet het allemaal toch uit de eigen begroting gedekt worden. Als dat niet lukt, zal men nog eens kijken naar de ruimte in de wet voor het opwerpen van drempels. Toch, wordt opgemerkt, geeft een drempelloze toegang meer mogelijkheden tot goed maatwerk. Op termijn hoeft dat niet per se duurder te zijn. Een drempelloze toegang maakt ook dat men veel sneller kan interveniëren.

Uit de stukken van Pieter Hilhorst en Jos van der Lans blijkt dat misschien 80% van de jeugdzorgvraag ook een schuldenvraag is. Die schuldenvraag moet snel opgelost worden, desnoods met wat gemeentelijk budget (ook al past dat strikt genomen niet altijd bij de SHV). Je haalt een

veelvoud van dat geld later weer terug in het kader van een effectieve jeugdzorg. Een deelnemer vraagt of er op dat punt geen afspraak kan worden gemaakt met de jeugdzorgorganisaties. Kunnen de gemeenten niet vragen aan te geven of er bij hun cliënten ook sprake is van een schuldenvraagstuk? Een andere deelnemer antwoordt dat dit soort gegevens in sociale wijkteams bij de eerste intake samenkomen. Verder gaat het nog enkele jaren duren voor de effecten van de nieuwe, integrale aanpak zichtbaar worden. In Appingedam heeft men een participatieproject op kinderen in armoede. Er is een aanvullend pakket gericht op gezinnen in armoede dat maakt dat de kinderen volop mee kunnen draaien in de maatschappij, met sport en cultuur. Overigens werkt dat niet in alle gemeenten goed. Het hangt ervan af hoe die sociale wijkteams opgezet worden. In Den Haag blijft elke organisatie zijn eigen verantwoordelijkheid houden. De casemanager loopt dat ook weer tegen die verantwoordelijkheidsgrenzen op. Dan heb je een casemanager met onvoldoende mandaat. Het is de vraag, merkt een deelnemer op, of dit probleem met regelgeving opgelost kan worden. De verbetering moet komen in de uitvoeringspraktijk. Dat past ook bij het idee van maatwerk leveren op lokaal niveau.

Hoe waarborg je dat iedere burger een persoonlijke benadering ervaart waardoor verwachtingen realistisch zijn, het traject zo voorspoedig mogelijk verloopt en rechtsmiddelen benut kunnen worden?

Bestuurders moeten ervoor zorgen dat mensen aan de loketten, die de uitvoering doen, zich verder ontwikkelen. Ambtenaren zijn lang niet altijd in staat om 'out of the box' of integraal na te denken, ook al is dat vereist voor het oplossen van complexe hulpvragen. Daarop moeten gemeenten fors inzetten. Verder moeten ambtenaren tegen de hulpzoekende niet uitstralen dat zij het probleem wel oplossen. Er is een categorie mensen die in de contramane gaat, terwijl ze ook maatwerk eisen. Duidelijk moet zijn dat het maatwerk van de gemeente niet altijd het maatwerk is van de hulpzoeker. Burgers hebben zich aan bepaalde zaken te houden. En het zijn hun eigen schulden. Ook al helpt de gemeente om de schulden op te lossen, ze is er niet verantwoordelijk voor. Het is belangrijk om de schuldenaar goed te kennen om maatwerk te kunnen leveren.

Soms worden dossiers consulentaafhankelijk gemaakt. De kwaliteit van het administratieve dossier wordt dan belangrijk, waar niet altijd alle ins en outs in staan. Men kiest dan soms net niet de goede oplossingen. Met alle opvolgende hulpverlening krijg je ook een weerspanniger gezin dat begeleiding nodig heeft. Daarom is het belangrijk dat er een goede verbinding is tussen de consulent en degene die begeleid moet worden. Ze moeten elkaar kennen, zodat echt maatwerk geleverd kan worden. Soms worden op basis van budgettaire overwegingen andersoortige oplossingen gekozen. Er zou wat dat betreft een kwalitatieve ondergrens ingesteld moeten worden: bij complexe schuldenproblematiek (multiproblematiek) dient altijd een goede consulent ingeschakeld te worden. Veel bestuurders aan tafel onderschrijven deze stelling. Een deelnemer waarschuwt voor de bepalende rol van de budgetten. De problematiek neemt toe, de complexiteit neemt ook toe, maar de budgetten groeien niet mee. Misschien, merkt een deelnemer op, wordt de problematiek niet zo complex als sneller ingegrepen kan worden. Het kan efficiënter, maar dan moet aan de voorkant gestuurd worden met veel meer maatwerk. Daarvoor moet dan wel over de budgetten en verantwoordelijkheden heen gekeken worden. De lasten van het ene budget kunnen dan ten gunste van het andere budget komen. En soms kan het rendement zelfs naar een andere gemeente gaan. Een andere deelnemer vraagt zich af of dat voor een bestuurder in de praktijk te realiseren is. Het is niet altijd doenlijk om middelen te gebruiken zonder dat dit (op korte termijn) leidt tot maatschappelijk rendement voor de eigen gemeente. Er zit een grens aan wat het bestuur aan de voorkant kan investeren.

Hoe kan het beter?

Meerdere deelnemers zien preventie en vroegsignalering als belangrijk sleutels voor een succesvolle aanpak. Een deelnemer wijst er op dat in de schuldhulpverlening voor o.a. woningbouwcorporaties maar ook voor energiebedrijven veel geld wordt geïnd. Woningbouwcorporaties en ook energiebedrijven zouden een percentage af moeten dragen voor de bestrijding van het maatschappelijk probleem. Daartoe zijn ze niet verplicht, dus dat gebeurt meestal niet. Een deelnemer pleit voor een eerder moratorium op de schuldgroei. Er wordt gewerkt aan een aanpassing van de wet in deze zin voor 2017. Het eerder genoemde pamflet bepleitte ook meer integraal te kijken naar het schulden- en armoedebeleid. Men is al jaren in gesprek over het beschermingsbewind. De bestuurders merken op dat bij gemeenten de uitgaven vanuit bijzondere bijstand ter bekostiging van beschermingsbewind fors oplopen. De budgetten komen hierdoor sterk onder druk te staan. In het begin verwees staatssecretaris Klijnsma daarvoor naar haar collega van Justitie. Maar Justitie schoof het weer door naar Sociale Zaken. Ook daar zou wat meer integraliteit op zijn plaats zijn. Mensen zonder afloscapaciteit komen niet gemakkelijk in de SHV. Moeten die sneller naar de Wsnp? Als de rechter toestemming geeft dat iemand naar de bewindvoerder mag, moet de gemeente in kwestie die handtekening gezien hebben. Op die manier wordt de betrokkene bekend bij de gemeente en kan voorkomen worden dat het dossier verder groeit. De gemeente kan die persoon dan naar binnen trekken. Nu gaat dat soms allemaal buiten de gemeente om.

Opgemerkt wordt dat er nog een ander perspectief is. Iemand koopt dure meubels en gaat vervolgens op vakantie, terwijl zijn buurman zuinig aan doet. Er is nog zoiets als een maatschappelijk balans! Die eerste zit na zijn vakantie dik in de schulden. Het is vanuit de ogen van zijn zuinige buurman vreemd als de gemeente die schulden vervolgens voor hem oplost. De politiek worstelt op dezelfde manier met de vraag hoe omgegaan moet worden met fraude met uitkeringen en toeslagen. De wetten zijn vanuit dat perspectief in de vorige kabinetsperiode behoorlijk aangescherpt. Een deelnemer merkt op dat de werking en opzet van de fraudebestrijding in een aantal opzichten zeer uit elkaar lopen. Maar van wie is de schuld? Wie heeft de schuld, in figuurlijke zin?

De Nationale ombudsman reageert daarop dat men zou moeten beginnen met het aanpakken van de échte fraude. Alle gevallen van verkeerd gezette vinkjes enz. moeten voorlopig maar even vergeten worden. Als geïntensiveerd wordt op de echte fraude gaat het pas echt werken. Mensen die misbruik maken moeten serieus aangepakt worden. Momenteel krijgen mensen die een vergissing maken het etiket 'fraudeur' opgeplakt, met alle gevolgen van dien. Dat is buitengewoon schadelijk voor de betrokkene, maar ook voor de samenleving. Het huidige fraude-denken verziekt de samenleving. Het leidt tot meer regels, onbegrijpelijkheid, etikettering en heeft grote sociale gevolgen.

De Nationale ombudsman bedankt iedereen voor zijn inbreng en sluit de bijeenkomst.

Bijlage 2 Dataverzameling door onderzoeksbureau Regioplan

De dataverzameling bestond uit de volgende onderzoeksactiviteiten:

- a werving van respondenten;
- b interviews met schuldenaren;
- c enquête klanten zorgverzekeraars.

Dr. Nadja Jungmann (Social Force) heeft het onderzoeksteam geadviseerd over selectie van onderzoeksgemeenten, over de vragenlijsten voor de interviews en over de (te benaderen) zorgverzekeraars.

a Werving respondenten

In eerste instantie zijn vier gemeenten geselecteerd waarbinnen een aantal focusgroepgesprekken gehouden zouden gaan worden. Bij de selectie is er voor gezorgd dat gemeenten met een verschillende uitvoeringspraktijk vertegenwoordigd zijn. Daarbij is onder andere gelet op de eisen die de gemeente stelt aan de motivatie van de schuldenaar, de striktheid waarmee de gemeente de aanmeldprocedure afhandelt (waaronder de hersteltermijn) en/of de ondersteuning die wordt geboden om de administratie van de schuldenaar op orde te krijgen. Ook regionale spreiding van de gemeenten is in acht genomen.

Uiteindelijk heeft Regioplan de desbetreffende onderzoeksgemeenten benaderd voor de contactgegevens van de belangrijkste ketenpartners van hun schuldhulpverleningsorganisatie. Al deze vier gemeenten hebben Regioplan voorzien van de belangrijkste samenwerkingspartners op het gebied van maatschappelijk werk, maatschappelijke opvang, ggz en jeugdzorg. Twaalf van deze organisaties zijn benaderd met de vraag haar gegevens te verstrekken van mensen die klant zijn (geweest) van de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Gedurende het project bleek het niet haalbaar om een groot aantal focusgroepgesprekken te houden. Regioplan gaf aan dat er bij de doelgroep terughoudendheid is om hieraan deel te nemen. Anderzijds bleek het organisatorisch ingewikkeld om er voor te zorgen dat groepen burgers met schulden tegelijkertijd op een bepaalde plaats aanwezig te laten zijn en gingen ketenpartners niet in op het verzoek om dergelijke bijeenkomsten te organiseren. Wel was een aantal van hen bereid Regioplan van contactgegevens te voorzien van personen die zij ondersteunden en die ervaringen hadden met schuldhulpverlening. Deze personen heeft Regioplan benaderd voor een telefonisch interview. Hiernaast is contact opgenomen met klanten van zorgverzekeraars met een betalingsachterstand die in de schriftelijke enquête (zie onderdeel c) aangaven dat zij bereid waren om deel te nemen aan een telefonisch interview.

b Interviews met schuldenaren

In de maanden januari en februari van 2016 zijn er telefonische interviews afgenomen bij 54 burgers. 43 van hen zijn geworven via de ketenpartners in de onderzoeksgemeenten en 11 geïnterviewden zijn geworven via de enquête onder klanten van zorgverzekeraars met een betalingsachterstand. Deze groep bestond uit personen die klant zijn (geweest) bij de gemeentelijke schuldhulpverlening of burgers met problematische schulden die (nog) niet bij de gemeente hebben aangeklopt voor ondersteuning. De duur van de telefonische interviews varieerde van circa 10 tot 30 minuten. Het betrof semi-gestructureerde interviews waarbij gebruik is gemaakt van een itemlijst waaruit de respondenten vragen zijn voorgelegd die relevant waren voor hun individuele situatie. Hiernaast heeft er een focusgroepgesprek plaatsgevonden met 5 deelnemers van een budgetworkshop.

c Enquête klanten zorgverzekeraars

In een poging de bevindingen uit de groepsgesprekken te verbreden, is een enquête uitgezet onder mensen met een achterstand bij de betaling van hun zorgverzekering. Daarnaast fungeerde de enquête als een alternatieve bron om gesprekskandidaten uit te kunnen putten, met name burgers zonder contact met de hulpverlening. Voor de uitvoering van de enquête zijn twee zorgverzekeraars benaderd, die beide bereid bleken om mee te werken. Beide gaven daarbij aan niet of nauwelijks ervaring te hebben met het uitzetten van dit soort onderzoek onder hun klanten. Een betrouwbare responsverwachting konden zij daarom niet afgeven.

De enquête is in de maand februari 2016 afgenomen, respondenten kregen tien dagen de tijd om deze in te vullen. Bij beide verzekeraars is om praktische redenen een andere benaderingswijze gehanteerd, in het eerste geval met een bericht in de zogenaamde 'mijn' -omgeving (aangekondigd via de mail), in het tweede geval met een per post bezorgde brief. Beide benaderingen van de enquête hebben te weinig respons opgeleverd om te kunnen worden gebruikt voor een verbreding van de bevindingen uit de interviews. Wel hebben de enquêtes extra kandidaten voor de interviews opgeleverd.



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Telefoon (070) 356 35 63
www.nationaleombudsman.nl

Uitgave van Bureau Nationale ombudsman, mei 2016