



Rekenkamerbrief over schuldhulpverlening

Vooraf

Dit is een rekenkamerbrief en geen rekenkameronderzoek. De rekenkamercommissie heeft vooral onderzoek gedaan naar de eisen waar het gemeentelijk beleid voor schuldhulpverlening aan moet voldoen en heeft een documentenonderzoek gedaan. De rekenkamercommissie heeft geen onderzoek gedaan naar de feitelijke gang van zaken in de gemeente Brummen.

In Nederland zijn 1,4 miljoen huishoudens met risicovolle of problematische schulden. Slechts 193.000 huishoudens zijn bekend en geregistreerd bij schuldhulpverlenende instanties of via de wettelijke schuldsanering natuurlijke personen. 1,2 miljoen huishoudens zijn dit dus niet.

Aanleiding

De Rekenkamercommissie heeft verscheidene malen vragen gekregen van raadsleden over de schuldhulpverlening in de gemeente. De term schuldhulpverlening wordt voor veel verschillende trajecten gebruikt en alleen daarom kan er al aanleiding zijn voor verschillende beelden bij de effectiviteit en efficiëntie van de schuldhulpverlening.

Op 27 november 2017 is de integrale nota 'ondersteuning van mensen met een laag inkomen en/of financiële problemen 2018 tot en met 2021' door de Raad vastgesteld. Daarna heeft het College een uitvoeringsnota vastgesteld en aan de Raad toegestuurd.

Ook landelijk gezien zijn er ontwikkelingen op het gebied van de schuldhulpverlening. Reden voor de Rekenkamercommissie om een en ander uit te zoeken. Hierbij heeft de Rekenkamercommissie zich laten leiden door de volgende vragen.

- Wat is de wettelijke taak van de gemeente op het gebied van schuldhulpverlening?
- Hoe verhoudt de inhoud van de nota's zich hiertoe?
- Wat speelt er landelijk op het gebied van schuldhulpverlening?

Methode

De rekenkamercommissie heeft in eerste instantie de Integrale nota en de beleidsregels bestudeerd. (Deze beleidsregels zijn in feite vervallen met de vaststelling van de nota's, maar zij zijn nog niet ingetrokken). Tevens is er een gesprek gevoerd met de verantwoordelijke ambtenaar. Daarnaast zijn websites bestudeerd van de NVVK. (Branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, vroeger de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet).

Van het gesprek met de betrokken ambtenaar is een gespreksverslag gemaakt wat ter verificatie is voorgelegd en tot aanpassingen heeft geleid. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie ook het Uitvoeringsplan schuldhulpverlening en inkomensbeheer bestudeerd. Dit plan is in maart 2018 door het College vastgesteld en ter informatie naar de Raad gestuurd.

In september 2018 is een concept van deze brief besproken met de verantwoordelijke ambtenaar. Ook dit heeft geleid tot aanpassingen.

Informatie uit het onderzoek

Wat zijn de wettelijke taken van de gemeente?

Volgens de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) ligt de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening bij de gemeenten. Schuldhulpverlening is: het ondersteunen bij het vinden van een

adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg.

Het gaat om integrale schuldhulpverlening: dat wil zeggen schuldhulpverlening die samengaat met armoedebeleid, sociaal beleid, gezondheidsbeleid, participatiebeleid. De gemeente is verplicht elke 4 jaar een plan vast te stellen waarin ook preventiebeleid is opgenomen. Verder moet de gemeente de resultaten aangeven, de maatregelen om kwaliteit te waarborgen, de maximale wachttijd (deze mag niet langer dan 4 weken zijn, in bedreigende situaties 3 dagen) en hoe schuldhulpverlening wordt verleend aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen.

De verzoeker is de persoon die zich tot het college heeft gewend voor schuldhulpverlening. Deze heeft een inlichtingenplicht en een medewerkingsplicht. Het college kan mensen uitsluiten: bij eerder gebruik, bij fraude, vreemdelingen. Dit alles moet in het plan zijn vastgelegd. De gemeente kan aangeven of en onder welke voorwaarden de verzoeker over een basisbankrekening (een rekening waarop je niet rood mag staan) moet beschikken.

Verschillende begrippen die van belang zijn:

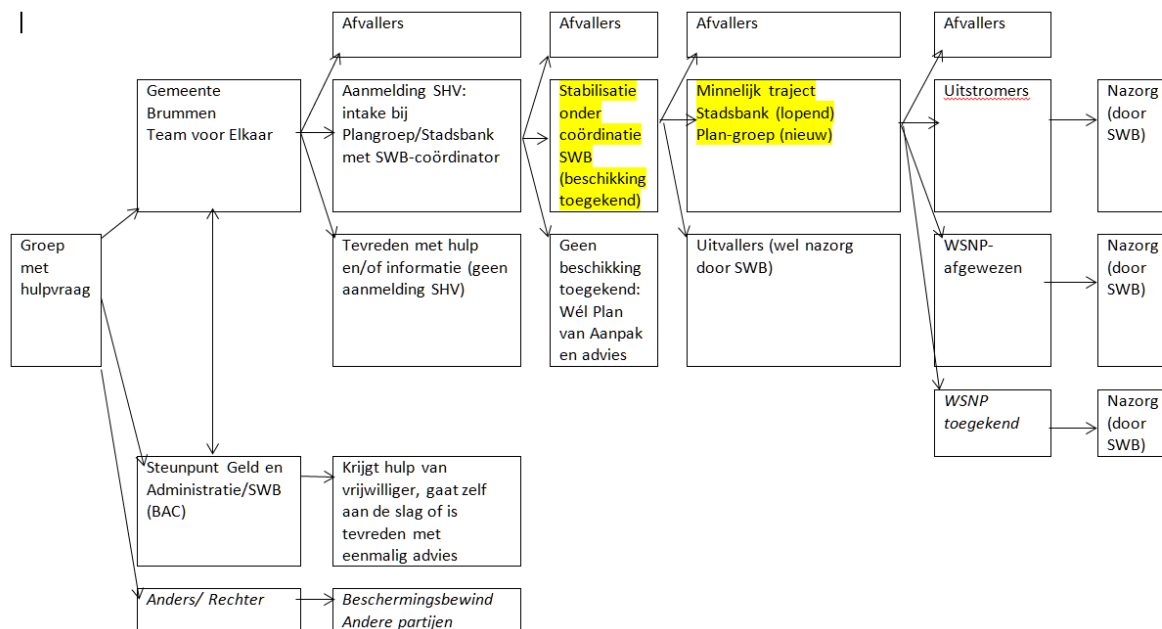
Schuldhulpverlening omvat allerlei maatregelen zoals het stabiliseren van de situatie, coachen, hulp bij de administratie/budgetbeheer, vroegsignalering, preventieve activiteiten, nazorg én schuldregeling. Het is niet eenduidig welke van deze taken de gemeente Brummen zelf doet of bij anderen heeft belegd.

Schuldregeling omvat de hulp waarbij de gemeente als bemiddelaar optreedt tussen de schuldeisers en de schuldenaar: schuldsanering betekent dat niet 100% wordt terugbetaald, bij schuldbemiddeling wordt uiteindelijk wel 100% terugbetaald. In beide gevallen kunnen bancaire diensten nodig zoals een saneringskrediet of een herfinanciering. Deze taken heeft de gemeente Brummen bij de Stadsbank Apeldoorn belegd, en voor nieuwe gevallen, bij wijze van een pilot gedurende 2018, bij PlanGroep.

Het minnelijke traject omvat bovenstaande vormen van schuldregeling en omvat in principe niet meer dan drie jaar.

Observaties van de Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft het volgende stroomschema opgesteld naar aanleiding van de verkregen informatie over de gemeente Brummen.

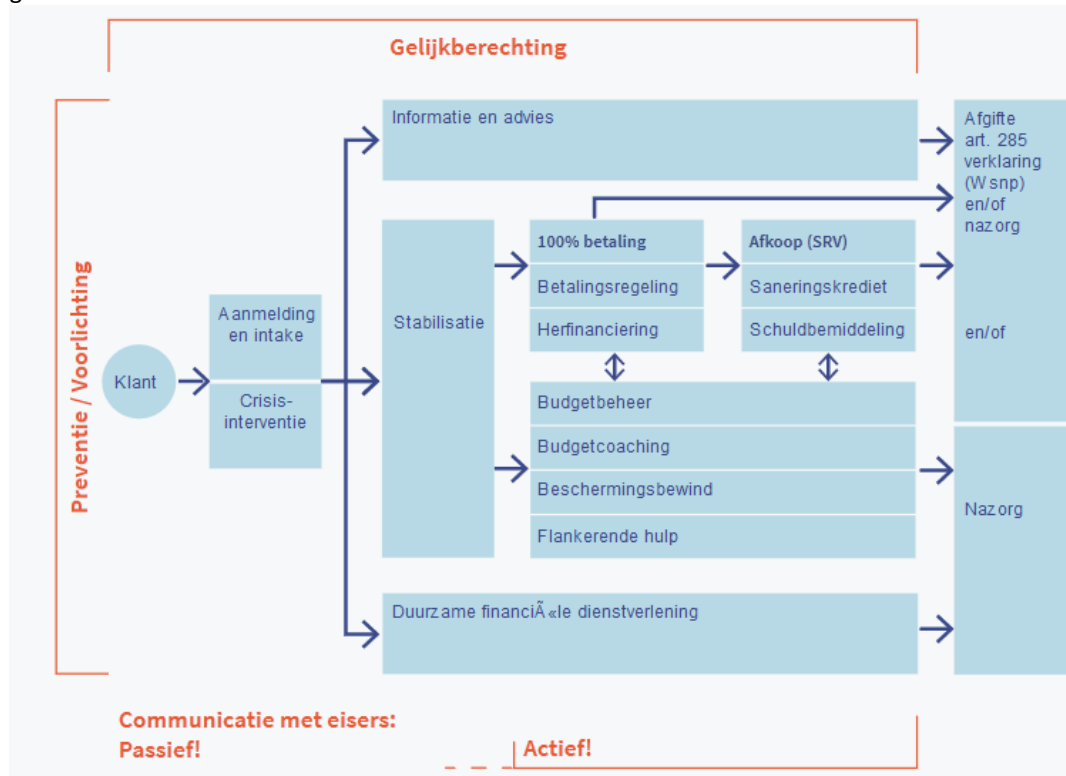


Schuin gedrukt: geen gemeentelijke taak Geel = schuldhulpverlening

Figuur: verschillende groepen hulpvragers

De gemeente Brummen streeft naar integraal armoedebeleid. Het woord integraal heeft betrekking op de leefringen en 12 leefgebieden die in de gemeente gehanteerd worden. Uitvoering geven aan de Wet

gemeentelijke schuldhulpverlening is daar onderdeel van, zoals ook uit de Integrale nota blijkt. De gemeente maakt een strak onderscheid tussen kaderstelling en uitvoering. Dit komt o.a. tot uiting in het onderscheid tussen de Integrale nota en de uitvoeringsnota. Voor de schuldhulpverlening wordt gewerkt conform de richtlijnen van de NVVK. De gemeente maakt een onderscheid tussen enerzijds een algemene voorziening. Het Budget Adviescentrum (BAC) verzorgt deze taak. Anderzijds is er een individuele voorziening, indien het schuldhulpverlening bij problematische schulden betreft. Dit wordt verzorgd door de Stadsbank Apeldoorn. In beginsel worden inwoners niet uitgesloten van schuldhulpverlening. In maart 2018 is er een memo door het College naar de Raad verzonden waarin wordt aangegeven dat de schuldregelingen vanaf april 2018 op basis van een pilotcontract door PlanGroep worden verzorgd. Er worden geen nieuwe aanvragen meer bij de Stadsbank neergelegd. Verzoekers die al klant van de Stadsbank zijn blijven dit. De dienstverlening van de Stadsbank en de PlanGroep is in onderstaand schema van de NVVK in beeld gebracht.



De Stadsbank en PlanGroep leveren veel verschillende diensten. Deze diensten worden geleverd conform de richtlijnen van de NVVK. De hulpverlener van SWB Brummen is de coördinerende partij bij de schuldhulpverlening voor een verzoeker. Deze hulpverlener is ook betrokken bij de intake en stabilisatie uit bovenstaand schema. De SWB is voor de verzoekers uit de gemeente Brummen ook de partij die de nazorg verricht, voor zowel de mensen die in een traject zitten bij de Stadsbank als bij PlanGroep.

Uit landelijke cijfers blijkt dat bij de eerste hulpvraag al ongeveer 50% afvalt en 10% bij de daadwerkelijke aanmelding voor schuldhulpverlening. Verschillende groepen komen regelmatig niet in aanmerking voor schuldhulpverlening door deze richtlijnen. Dat zijn:

- Mensen met een eigen huis
- Mensen met een bedrijf, ZZP-er etc. dus ook agrariërs
- Mensen die minder dan drie jaar geleden al met hun schulden zijn geholpen
- Mensen die in scheiding zijn en waarvan de boedel nog verdeeld moet worden (vaak moet dan b.v. nog een huis verkocht worden).
- Mensen zonder een vast woonadres (of in een instelling?).
- Mensen met niet-saneerbare boetes
- Mensen zonder een vast inkomen. (Een bijstandsuitkering is wel een vast inkomen.)

De ambitie van de gemeente Brummen is dat deze mensen wel zoveel mogelijk geholpen worden. Doordat PlanGroep van begin af aan bij het Plan van Aanpak is betrokken committeert deze zich ook voor deze verzoekers. Indien deze mensen niet door de Stadsbank of de PlanGroep geholpen kunnen worden betekent het dat deze mensen een Plan van Aanpak hebben met een advies om eventueel later wel geholpen te worden. De nota's zijn niet eenduidig over de vraag of en hoe deze mensen met de realisatie van hun Plan van Aanpak of advies dan verder geholpen worden en door wie.

Een belangrijk begrip in het hele minnelijke traject is de zogenoemde 'afloscapaciteit'. Een verzoeker moet die afloscapaciteit optimaal gebruiken om schulden af te lossen. Over het algemeen is er alleen een laag vrij te laten bedrag om in de kosten van levensonderhoud te voorzien. Deze is gerelateerd aan een (relatieve) bijstandsnorm. In veel gevallen in bovenstaand schema van de NVVK is er sprake van budgetbeheer en hebben verzoekers geen controle meer over hun eigen inkomsten en/of bankrekening.

Als het minnelijk traject mislukt (dit hoeft niet aan de verzoeker te liggen, dit kan ook aan de schuldeisers liggen) kan een verzoeker een aanvraag doen om voor de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wsnp) in aanmerking te komen. De gemeente Brummen heeft de Stadsbank gemandateerd de verklaring voor de Wsnp af te geven. De rechter beslist daarover. De Wsnp is geen gemeentelijke taak. De Wsnp duurt ook drie jaar. Indien mensen in dit traject afvallen zorgt de gemeente ook voor nazorg.

Voor de nieuwe gevallen (via PlanGroep) is de gang van zaken dat alvorens er een Wsnp-traject begonnen wordt, er eerst een dwangakkoord bij de rechter wordt aangevraagd. Indien dit wordt toegekend moeten de schuldeisers akkoord gaan met een regeling en is voor de verzoeker verder een minnelijk traject mogelijk.

In het regeerakkoord is afgesproken dat er een aanpak komt voor de schuldenproblematiek. De VNG heeft daarover aanbevelingen geformuleerd. In het Interbestuurlijk Programma heeft het onderwerp prioriteit. Dit heeft geleid tot een actieplan van de minister van SZW in mei 2018. Dit verandert echter niets aan de bovengenoemde verantwoordelijkheden van gemeenten. Mogelijk krijgen gemeenten er wel taken bij, en mogelijk een adviserende rol bij het benoemen van bewindvoerders.

Bevindingen

- De Integrale nota formuleert ambitieus beleid waarbij de inzet is dat er geen mensen buiten de boot vallen. Door de combinatie van een algemene voorziening en een individuele voorziening én de integrale regie door het Team voor Elkaar is hiervoor een goed uitgangspunt gecreëerd. De vraag is of de ambitie waargemaakt kan worden en of in de uitvoering alle voorwaarden hiervoor geschapen zijn.
- Team voor Elkaar is verantwoordelijk voor het afgeven van een beschikking schuldhulpverlening van de gemeente waarin ook beschreven wordt waaruit de schuldhulpverlening bestaat. Deze wordt afgegeven op het moment dat er schuldregeling plaats gaat vinden. De coördinatie tussen Team voor Elkaar en de schuldhulpcoördinator van SWB is hierin - op papier - een zwakke schakel.
- In de Uitvoeringsnota is niet specifiek beschreven wat er gebeurt met de mensen die geen beschikking voor schuldhulpverlening hebben gekregen, maar wel een Plan van Aanpak. Dit is een risicovolle groep die hoewel het maatwerk betreft dan (weer) afhankelijk is van de algemene voorziening. Ook is niet beschreven hoe de monitoring van deze groep verloopt. De Integrale nota en de Uitvoeringsnota voldoen in grote lijnen aan de wettelijke eisen die aan een plan van de gemeente worden gesteld. Het onderwerp inwonende minderjarige kinderen komt wel in de integrale nota aan bod maar niet specifiek in relatie tot schuldhulpverlening. De wet vereist dit wel. Praktisch gevolg is dat dit onderwerp niet in het Uitvoeringsplan schuldhulpverlening aan bod komt. Wat ontbreekt is een uitspraak over een al dan niet bestaande verplichting tot een basisbankrekening, maar dit onderdeel staat niet als een verplichting maar als mogelijkheid in de wet beschreven.
- Uitgangspunt 10 van de Integrale nota stelt: in beginsel worden inwoners niet uitgesloten van schuldhulpverlening. Het werken conform de richtlijnen van de NVVK (uitgangspunt 9 in de Integrale nota) betekent dat er mensen worden uitgesloten van *schuldregeling*. Het werken conform de doorlooptijden is natuurlijk wel mogelijk.
- In de nota's is niet specifiek beschreven hoe de overige bijvoorbeeld psychosociale begeleiding van verzoekers verloopt. Het is niet duidelijk welke modules nu precies wel of niet bij de Stadsbank of

PlanGroep worden ingekocht. Hoewel dit uitvoering betreft en dus primair de verantwoordelijkheid van het college is, is het voor de Raad van belang om op het niveau van prestatie en resultaat inzicht te hebben in welke afspraken er nu voor welke groepen met de Stadsbank/PlanGroep zijn gemaakt.

- De gemeente heeft ook uitvoeringsregels. Met het vaststellen van de uitvoeringsnota moeten deze – met terugwerkende kracht - vervallen. Deze administratieve handeling moet nog plaatsvinden.
- De gemeente Brummen heeft een regeling voor het vergoeden van beschermingsbewind uit de bijzondere bijstand. Ook dit is een wettelijke verplichting.
- Uitgangspunt 12 van de Integrale nota luidt: We zetten in op vroegsignalering, preventie en nazorg. Hoofdstuk 6 van de uitvoeringsnota gaat wel (vrij summier) in op preventie, maar niet op de nazorg.
- De uitvoeringsnota beschrijft wel de doelstellingen maar niet de monitoring van de schuldhulpverlening.

Aanbevelingen

In verband met de controlerende taken van de Raad en om de kwaliteit en het gebruik van de schuldhulpverlening te beoordelen doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen aan de Raad:

- Zorg duidelijker dan nu in de uitgangspunten 9 en 10 van de kaderstellende Integrale nota verwoord is wat de gemeente precies doet in het kader van schuldhulpverlening enerzijds en schuldregeling anderzijds.
- Het moment van de beschikking is nu een toegang tot de schuldregeling, niet tot de overige schuldhulpverlening. Zorg dat de hulpvragen, de verzoekers en de aantallen afvallers in bovenstaand stroomschema voortdurend worden gemonitord.
- Wees alert op de verschillen tussen de Integrale nota en het uitvoeringsplan.
- A. Vraag van het college inzicht welke resultaatafspraken er nu voor welke groepen met Stadsbank en Plangroep contractueel zijn vastgelegd?
- B. Welke hulp krijgen mensen die alleen een Plan van Aanpak, maar geen beschikking voor schuldregeling hebben? Zorg dat dit in de Uitvoeringsnota wordt vastgelegd.
- Formuleer doelstellingen voor preventie en nazorg zodat de uitvoering hier aan getoetst kan worden (in kwalitatieve en kwantitatieve zin).

Wat betreft het stellen van kaders doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen aan de Raad:

- Formuleer kaders voor de algemene voorziening waar het de groep hulpvragers betreft die geen beschikking hebben ontvangen maar wel een Plan van Aanpak. Zorg in elk geval dat deze groep gemonitord wordt.
- Formuleer kaders voor preventie en nazorg. Zorg dat in de uitvoeringsnota is vastgelegd hoe hier uitvoering aan wordt gegeven en hoe dit gemonitord wordt.
- De Integrale nota stelt niets over monitoring. De uitvoeringsnota geeft geen uitvoering aan monitoring. Zorg dat dit alsnog gebeurt.

Wij hopen dat u uw voordeel met deze Rekenkamerbrief kunt doen.

Met vriendelijke groet,

Carlo van Dijk,
Voorzitter rekenkamercommissie Brummen

Bijlage:

Hoe komen mensen in de schulden en wat kan een gemeente doen om dat te voorkomen?

Het is belangrijk om zich te hebben op de wijze en de momenten waarop mensen in een schuldenproblematiek komen omdat dit aanknopingspunten kan bieden voor beleid. Hoe lager het inkomen is, hoe ingewikkelder het systeem is om aan voldoende inkomen te komen.

- Door een life-event (levensgebeurtenis): werkloos worden, partner of familielid verliezen, ziekte, ongeluk, scheiding.
- Door langdurig van een (te) laag inkomen moeten rondkomen. Iemand met alleen AOW of alleen bijstand kan het heel lang volhouden, maar met ziekte én eigen risico én vervoerskosten en andere kosten als gevolg van de ziekte kan het ook opeens op zijn. Er is n.l. geen reserve.
- Door de wijze waarop het in Nederland georganiseerd is. De Belastingdienst betaalt alle toeslagen gewoon uit en controleert 2 jaar later of je er recht op had. Je moet zelf zo alert zijn je toeslag stil te zetten, ook b.v. als je kind 4 jaar wordt en naar school gaat en de kinderopvangtoeslag vervalt. De schuld loopt snel op. En de Belastingdienst kan loonbeslag leggen. Dan heb je opeens geen inkomen meer en wordt je gedwongen ook andere schulden te maken.
- Lang niet alle mensen zijn voldoende geschoold en voldoende alert om dit goed in de gaten te hebben, zeker niet in combinatie met de life-events die er vaak mee samenhangen. Hoe moet je als laaggeletterde zonder computer een zorgtoeslag aanpassen?
- Door persoonlijke omstandigheden: verslaving, ziekte, vreemdeling, vluchteling, dakloos, psychisch kwetsbaar etc.
- Schulden maken is makkelijk. Veel bedrijven maken er hun businessmodel van. Wehkamp en autodealers hebben meer omzet door hun financieringsproducten dan door hun spullen of auto's. In combinatie met bovenstaande redenen nemen mensen daar ook hun toevlucht toe. Hier is het mogelijk met een lening te kopen. Woekerrentes leiden tot snel groeiende schulden.
- Doordat er meer ZZP-ers zijn. Het pensioenpotje moet worden opgegeten voordat mensen in de bijstand kunnen. Het huis moet eerst verkocht zijn etc. ZZP-ers zijn slecht verzekerd en ook trots maar hebben vaak onvoldoende reserves.
- Mensen vragen te laat hulp. De noodzakelijke dingen betaalt men zo lang mogelijk door: huur, nutsbedrijven, zorgverzekering etc. Dus vroegsignalering daar is goed bedoeld maar is meestal niet meer vroeg.
- Door het financialisieren van de hele maatschappij: studieschuld, telefoonabonnement, hypotheek etc etc.

Wat kan een gemeente doen:

Preventie:

- Alert zijn bij life-events. Meestal zie je die als gemeente. In Nieuw Zeeland wordt iedereen dan 6 weken later op het gemeentehuis uitgenodigd voor een gesprek.
- Voorlichting. Bijvoorbeeld over de lastige momenten waar inwoners van Nederland mee te maken hebben: kind van 4 jaar, 18 jaar worden, scheiden, pensioen, ZZP-er zijn. Juist ook op momenten dat een eventuele schuld nog lang niet in zicht is.
- Algemene voorlichting over het financialisieren van de maatschappij, maar dat de schuld altijd in rekening gebracht wordt.
- Formulierenbrigade kan nuttige ondersteuning zijn, om mensen te helpen op b.v. die momenten van life-events vóórdat er schulden zijn. Als er eenmaal schulden zijn zijn formulierenbrigaders, wijkteams etc. vaak niet meer expert genoeg.

Vroegsignalering:

- Hier kan de gemeente altijd een goede rol in spelen. Wijkteams, huisartsen, woningbouwverenigingen etc. Alle beetjes helpen.
- Gemeentebelastingen

Aanmelding:

- Mensen niet doorverwijzen naar de officiële hulpverlening van de Stadsbank/Plangroep als dit toch kansloos is. Er moet dan een ander traject in gang gezet worden: advies en/of hulpverlening door de gemeente.
- Integrale intake verzorgen. Schuldenproblematiek komt meestal niet alleen. Maatschappelijk werk, psychosociale hulp. Ook als mensen niet geholpen kunnen worden door de Stadsbank.
- Vragen naar schuldenproblematiek bij intake voor andere onderwerpen (participatie, jeugdzorg, WMO).

Hulpverlening

- Hulpverlening bieden aan groepen die niet geholpen worden door de Stadsbank/Plangroep of niet geholpen willen worden door de Stadsbank/Plangroep. Ook dan is er deskundige financieel-administratieve hulp nodig om te zorgen dat de schulden geen problematische schulden worden. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn betalingsregelingen te treffen, ook met moeilijke schuldeisers als de Belastingdienst.
- Ook voor mensen die in de Wsnp (Wet schuldsanering natuurlijke personen) zitten is er aanvullende hulp nodig. Deze mensen moeten bijvoorbeeld geholpen worden om te voorkomen dat ze bij malafide bewindvoerders terecht komen, hebben hulp van voedselbank nodig etc.
- Bevorderen dat hulpverleners in een (persoonlijk) netwerk informatie kunnen uitwisselen ten bate van mensen die kwetsbaar zijn. Samenwerking met diaconiën, schuldhulpmaatje, voedselbank, jeugdsportfonds etc.

Nazorg

- Er is altijd nazorg nodig, ook voor de mensen die in de Wsnp zitten of gezeten hebben. Het betreft kwetsbare groepen die snel weer in de problemen kunnen komen.

Gebruikte literatuur:

WRR. Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden. Will Tiemeijer. WRR-verkenning. Amsterdam University Press, Amsterdam 2016

Berenschot. Evaluatierapport wet gemeentelijke schuldhulpverlening, maart 2016. (Bijlage bij Kamerstukken, Tweede Kamer 201627, juni 2016)

VNG/Divosa, Voorkomen en aanpakken van problematische schulden. Position Paper, januari 2018.

Kamerbrief Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Betreft: brede schuldenaanpak. 23 mei 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 24515, nr. 410 en bijbehorend actieprogramma.