EEN OPEN DEUR?

Een onderzoek naar de toegang tot
de gemeentelijke schuldhulpverlening

Datum: 19 januari 2018
Rapportnummer: 2018/010

de Nationale ombudsman

Een open deur?

Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening

Onderzoeksteam

Annemarie Tuzgöl-Broekhoven, projectleider

Ramazan Atalikyayi, onderzoeker

Ellen ten Berge, onderzoeker

Walter van den Berg, onderzoeker

Danny Hanse, onderzoeker

Ondersteuning

Sij=a Beer

Datum: 19 januari 2018

Rapportnummer: 2018/010

EEN OPEN DEUR?

Samenvatting van een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening

Aanleiding

Ruim anderhalf jaar na publicatie van het rapport "Burgerperspectief op schuldhulpverlening", een onderzoek naar ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening, ontvangt de Nationale ombudsman nog steeds klachten en signalen van burgers over de toegankelijkheid en de kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Mensen met problematische schulden laten weten dat zij om verschillende redenen niet worden toegelaten tot de schuldhulpverlening. Zij hebben (schuld)hulp nodig maar die krijgen zij om uiteenlopende redenen niet, waardoor hun schulden zich verder opstapelen. Deze klachten en signalen waren voor de Nationale ombudsman reden om een onderzoek uit eigen beweging in te stellen.

Onderzoeksvraag:

Wordt de gemeentelijke schuldhulpverlening bij de onderzochte gemeenten zodanig uitgevoerd dat een brede toegang tot de schuldhulpverlening, zoals in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening voorgeschreven, is gegarandeerd?

Opzet van het onderzoek

De Nationale ombudsman wil zicht krijgen op de manier waarop Nederlandse gemeenten de toegang tot de schuldhulpverlening hebben ingericht en in hoeverre zij daarin drempels opwerpen. Hij heeft daartoe een verkennend onderzoek uitgevoerd onder tien Nederlandse gemeenten en een gemeenschappelijke regeling. Daaruit heeft hij uitgangspunten geformuleerd voor het borgen van het burgerperspectief in de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening.
In de onderzochte gemeenten zijn beleidsregels en werkinstructies bestudeerd, is met professionals (onder wie beleidsmedewerkers, schuldhulpverleners en wijkteammedewerkers) gesproken en zijn in totaal 730 schuldhulpverleningsdossiers bestudeerd. De onderzoeksbevindingen en uitgangspunten zijn vervolgens in een rondetafelbijeenkomst besproken met wethouders van de betrokken gemeenten.
In een vervolgonderzoek zal de Nationale ombudsman alle bij hem aangesloten gemeenten vragen in hoeverre zij deze uitgangspunten in de praktijk toepassen.

Uitgangspunten voor de toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening

De Nationale ombudsman gelooft dat het perspectief van de burger ook in de toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening moet worden geborgd. Het uitgangspunt in de wet is dat gemeenten burgers met problematische schulden een brede toegang tot de schuldhulpverlening moeten bieden.
Dit betekent volgens de ombudsman dat:

- gemeenten mensen ruimhartig moeten toelaten in het schuldhulptraject en dat het toegangsproces laagdrempelig is.
- iedereen die zich aanmeldt voor schuldhulp in de gelegenheid wordt gesteld in een face-to-face-gesprek zijn persoonlijke situatie toe te lichten. Daarbij werpen gemeenten geen (onnodige) drempels op in de vorm van het invullen van formulieren, het verplicht bijwonen van workshops of andere verplichtingen met de kans dat mensen voortijdig afhaken.
- iedere aanmelding individueel en integraal wordt beoordeeld, waarbij de persoonlijke omstandigheden van de schuldhulpvrager worden meegenomen.
- het schriftelijke besluit over het al dan niet toelaten tot de schuldhulpverlening duidelijk is en eventueel mondeling wordt toegelicht.

Oproep aan gemeenteraden

De Nationale ombudsman roept gemeenteraden op zich te laten informeren door het college van burgemeester en wethouders van hun gemeente over hoe de toegang tot schuldhulpverlening in hun gemeente is geregeld, welke drempels de toegang kunnen belemmeren en wat daarin kan worden verbeterd.

Vervolg

Na publicatie van dit rapport houdt de Nationale ombudsman een vinger aan de pols door in een vervolgonderzoek aan alle gemeenten waarover hij bevoegd is concrete vragen te stellen over de toegankelijkheid van gemeentelijke schuldhulpverlening. De uitkomsten van dit vervolgonderzoek zullen in de zomer van 2018 worden gepubliceerd.

Conclusies

Schulden komen niet alleen. Zij gaan vaak gepaard met andere problemen. Wanneer schuldproblemen adequaat worden aangepakt of worden gestabiliseerd ontstaat er rust en perspectief om andere problemen op te lossen. Dit onderzoek laat zien dat gemeenten burgers lang niet altijd een laagdrempelige en brede toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening bieden. De ombudsman constateert dan ook dat de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening op een aantal punten zeker verbeterd kan worden. Gemeenten kunnen schuldhulpverlening benutten om mensen uit multi-problematische situaties te krijgen. Het is dan van doorslaggevend belang dat de deur van de schuldhulpverlening wijd open staat en dat bij de beslissing iemand al dan niet toe te laten alle relevante persoonlijke omstandigheden integraal worden meegewogen. Dit vergroot de toegankelijkheid en de effectiviteit van de schuldhulpverlening.

Aanbevelingen aan gemeenten

De Nationale ombudsman doet gemeenten naar aanleiding van zijn onderzoek de volgende aanbevelingen:

- Ga naar een burger met problematische schulden toe en breng in een face-to-face gesprek in kaart wat diens persoonlijke situatie is.
- Sluit geen doelgroepen op voorhand uit. Verzamel voor het nemen van een beslissing alle relevante informatie, kijk naar de omstandigheden van de schuldhulpvrager en weeg de verschillende belangen tegen elkaar af. Zorg ervoor dat de uitkomst niet onredelijk is.
- Geef op iedere aanvraag een duidelijke, begrijpelijke, goed gemotiveerde beslissing op schrift, zodat burgers weten waar zij aan toe zijn en hun rechtsbescherming is gewaarborgd.

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING 7
- 1.1 Vooraf 7
- 1.2 Aanleiding onderzoek 10
- 1.3 Doel- en vraagstelling 10
- 1.4 Aanpak en reikwijdte 11
- 1.5 Het vervolg 12
- 1.6 Leeswijzer 12

2 NAAR EEN BREED TOEGANKELIJKE SCHULDHULPVERLENING 13
- 2.1 Inleiding 13
- 2.2 Wat mogen burgers verwachten? 13

3 HOE TOEGANKELIJK IS DE AANMELDINGSPROCEDURE? 15
- 3.1 Inleiding 15
- 3.2 Informatieverstrekking 15
- 3.3 Aanmelding 16
- 3.4 Voorwaarden bij aanmelden 16
- 3.5 Geen voorwaarden bij aanmelden 19
- 3.6 Rol sociale wijkteams 20
- 3.7 Registratie en uitval 21
- 3.8 Rondetafelgesprek 22
- 3.9 Concluderend 22

4 WAT ALS DE BURGER HET NIET ZELF KAN? 23
- 4.1 Inleiding 24
- 4.2 Niet zelfredzame burgers 24
- 4.3 Inschakelen van vrijwilligersorganisaties 25
- 4.4 Onder bewindstelling 27
- 4.5 Begeleider bij gesprek 27
- 4.6 No show 28
- 4.7 Rondetafelgesprek 28
- 4.8 Concluderend 29

5 KRIJGT IEDEREEN EEN EERLIJKE KANS? 30
5.1 Inleiding 30
5.2 Weigeringsgronden met of zonder afweging 31
5.3 Zelfstandigen 31
5.4 Recidive 34
5.5 Fraudeschulden 36
5.6 Niet op voorhand meer uitsluiten 37
5.7 Overige afwijzingsgronden 38
5.8 Rondetafelgesprek 40
5.9 Concluderend 40

6 IS DE GEMEENTE TRANSPARANT EN BETROUWBAAR? 42
6.1 Inleiding 42
6.2 Beschikkingen 42
6.3 Geen bezwaar mogelijk tegen schuldhulpverleningsaanbod 43
6.4 Weinig klachten en bezwaarschriften 43
6.5 Concluderend 44

7 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN 45
7.1 Inleiding 45
7.2 Conclusie 46
7.3 Aanbevelingen 47
7.4 Het vervolg 47

BIJLAGE 48

1 INLEIDING

1.1 Vooraf

Burgers met financiële problemen

Een groeiend aantal burgers heeft moeite om financieel rond te komen. De Nationale ombudsman heeft al langere tijd bijzondere aandacht voor burgers die financieel in de knel zitten en afhankelijk zijn van de overheid. In het rapport '*Schulden komen nooit alleen*'[1] signaleerde hij dat een groeiend aantal burgers niet langer zijn betalingsverplichtingen kan nakomen en dat de groep mensen die om (schuld)hulp verzoekt, verandert. Ging het voorheen bijna uitsluitend om mensen met lage inkomens of met een uitkering, nu melden ook huizenbezitters, mensen met hogere inkomens, zzp'ers en jongeren zich vaker. Het verlies van werk, een terugval uit de WW naar de bijstand of een onverkoopbaar huis leidt al snel tot (serieuze) financiële problemen. Daarnaast wordt de complexiteit van schuldsituaties groter, neemt het aantal schulden en schuldeisers per schuldenaar toe en is de gemiddelde schuldenlast per schuldenaar in de laatste vijf jaar aanzienlijk gestegen.[2]

Illusie van zelfredzaamheid

Op 11 mei 2016 publiceerde de Nationale ombudsman het rapport '*Burgerperspectief op schuldhulpverlening*'. Een van de belangrijkste conclusies uit dit rapport was dat de overheid te veel uitgaat van zelfredzaamheid bij burgers.[3] De ombudsman wees er onder meer op dat deze veronderstelde - en vereiste - zelfredzaamheid niet bij iedere burger aanwezig is. Sterker nog, het ontbreken van zelfredzaamheid is juist voor een deel van de burgers reden dat zij überhaupt in financiële problemen terecht zijn gekomen. De Nationale ombudsman vindt het wrang dat juist de burgers die hun zaken administratief niet goed op orde hebben niet in het systeem van schuldhulpverlening lijken te passen. Omdat deze mensen moeite hebben met het voeren van gesprekken en met het uitvoeren van de opdrachten, lopen zij kans om niet of minder snel te worden toegelaten tot de schuldhulpverlening. Deze burgers krijgen niet de noodzakelijke en passende schuldhulp die ze juist zo hard nodig hebben. Dat strookt niet met de bedoeling van de wetgever: het creëren van een breed toegankelijke en effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening.

Nauwelijks betrouwbare cijfers

Over het totaal aantal aanmeldingen voor gemeentelijke schuldhulpverlening zijn geen landelijke cijfers bekend. De reden is gelegen in het feit dat gemeenten het toegangsproces verschillend hebben ingericht en op uiteenlopende momenten en op andere wijzen registreren. Hierdoor kunnen gegevens moeilijk bij elkaar worden gevoegd of met elkaar worden vergeleken. Iets waar ook de Nationale ombudsman in dit onderzoek tegen aan is gelopen. Gemeenten hanteren geen eenduidige definities van

1 Rapport Nationale ombudsman, *'Schulden komen nooit alleen'*. Een onderzoek naar behoorlijke schuldhulpverlening bij gemeenten (2012/110), 29 juni 2012.
2 Mensen in de schuldhulpverlening hadden in 2010 een gemiddelde schuld van €30.750. In 2016 bedroeg de gemiddelde schuld €40.300 (jaarcijfers NVVK).
3 Zie in dit verband ook het rapport '*Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid die onderzocht welke mentale vermogens nodig zijn voor maatschappelijk redzaamheid: https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen.

aanmeldingsfases waardoor het moeilijk is om representatieve uitspraken te doen over (landelijke) cijfers over bijvoorbeeld instroom, uitstroom en doorlooptijd. Voor indicatieve cijfers is men aangewezen op deelbronnen van meerdere partijen, zoals de NVVK[4], gemeenten en kredietbanken. Alhoewel er op basis van de beschikbare cijfers geen concrete uitspraken gedaan kunnen worden, kan met behulp van de inventarisatie van deze cijfers wel een schatting worden gemaakt van het aantal aanmelders per jaar. Het zou gaan om tussen de 90.500 en 124.000 huishoudens.[5] Het is echter niet vast te stellen hoeveel huishoudens die zich met problematische schulden hebben gemeld bij de gemeenten, uiteindelijk in aanmerking komen voor schuldhulp.

Verschillen tussen gemeenten

Tussen gemeenten bestaan verschillen in de wijze waarop zij de toegang tot schuldhulpverlening hebben vormgegeven. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs) is een kaderwet en biedt gemeenten in dat opzicht veel ruimte. Gemeenten mogen zelf bepalen of en welke gegevens zij registreren over schuldhulpverlening en hoe ze dat doen. Omdat er geen landelijke afspraken werden gemaakt over begrippen en definities, zijn gemeenten niet goed met elkaar te vergelijken.

Niet alleen de wijze waarop de toegang is georganiseerd, maar ook de wijze waarop de uitvoering van de schuldhulpverlening plaatsvindt verschilt per gemeente. Zo zijn er gemeenten die zelf de uitvoering verzorgen, maar er zijn er ook die de uitvoering van schuldhulpverlening uitbesteden, bijvoorbeeld aan de Kredietbank. Hetzelfde geldt voor de aangeboden ‘producten’ van schuldhulpverlening: de ene gemeente biedt alleen een adviesgesprek en een schuldregeling aan terwijl in andere gemeenten een heel scala aan producten beschikbaar wordt gesteld. Wanneer mensen worden 'toegelaten' tot een schuldhulpverleningstraject houdt dit dus niet altijd een (minnelijke) schuldregeling[6] in.

De meeste gemeenten die de ombudsman in het kader van dit onderzoek heeft bezocht, hebben in 2016 en 2017 hun beleid geëvalueerd en aangepast.[7] Daarnaast hebben de parlementaire evaluatie van de Wgs én de rapporten die de afgelopen jaren over schuldhulpverlening zijn gepubliceerd gezorgd voor verandering van inzichten, van beleid en van de manier van werken.

4 De NVVK is de brancheverenigingvoor schuldhulpverlening en sociaal bankieren.
5 *Schuldhulpverlening in Nederland*, een inventarisatie van beschikbare gegevens over schuldhulpverlening in Nederland, een onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW, februari 2017.
6 Een regeling die een schuldenpakket volledig moet oplossen, bijvoorbeeld door verstrekking van een saneringskrediet of via een bemiddeling met schuldeisers.
7 Na invoering van de Wgs in 2012 hebben gemeenten voor een periode van vier jaar een beleidsplan gemaakt. Na vier jaar moet het beleidsplan geëvalueerd worden.

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)
Schuldhulpverlening is een gemeentelijke taak. De opdracht aan de gemeente met betrekking tot de toegang tot schuldhulpverlening wordt in de Wgs als volgt beschreven:

> *'Gemeentelijke integrale schuldhulpverlening moet breed toegankelijk zijn voor natuurlijke personen en er moeten geen groepen op voorhand worden uitgesloten. De precieze afwegingen omtrent de toegankelijkheid op gemeentelijk niveau moeten afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden plaatsvinden.*'

De Wgs, die op 1 juli 2012 in werking trad, is een kaderwet die gemeenten aanzienlijke beleidsvrijheid biedt. De wet laat ruimte voor maatwerk, afgestemd op lokale en individuele omstandigheden. Wel moeten gemeenten een beleidsplan schrijven met de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid betreffende integrale schuldhulpverlening en het voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen.[8] De Wgs geeft gemeenten de bevoegdheid om in beleidsregels vast te stellen op basis van welke *individuele* gronden personen geweigerd kunnen worden. In gemeentelijke beleidsplannen zijn weigeringsgronden soms te absoluut geformuleerd. Hierdoor vallen grote groepen mensen buiten de boot. Het kan hierbij gaan om zzp'ers, huizenbezitters, mensen die in een lopende echtscheidingsprocedure zitten of om mensen die om wat voor reden dan ook hun vaste lasten in de afgelopen (drie) maanden niet betaald hebben. Uit de wetsgeschiedenis valt echter op te maken dat het hanteren van absolute weigeringsgronden bij de toelating tot schuldhulpverlening in strijd is met de wet.[9] Het uitgangspunt van de wet is dat een aanvrager wordt toegelaten tot de schuldhulpverlening, tenzij er in die specifieke situatie gronden zijn om die persoon te weigeren. Categoriale uitsluiting is niet toegestaan. Een uitzondering hierop vormt de groep vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijft. Gemeenten moeten in alle individuele gevallen toetsen of er sprake is van een weigeringsgrond.

Toch wordt, zo bleek althans uit de evaluatie van de Wgs[10], een behoorlijk aantal schuldenaren op grond van (algemene) weigeringsgronden afgewezen.[11] Een onderzoek naar de specifieke omstandigheden van de aanvrager, zoals is voorgeschreven in de Wgs, vindt zeker niet altijd plaats. Gemeenten lijken in hun beleid de toegang tot schuldhulpverlening smaller te maken dan in de Wgs is bedoeld.[12] De reden zou zijn dat gemeenten niet genoeg budget (en soms ook onvoldoende kennis) hebben om alle inwoners die om schuldhulp vragen te ondersteunen. Voor een aantal Tweede Kamerleden was dit reden een motie in te dienen. Hierin werd de regering verzocht om de toegang tot schuldhulpverlening te garanderen. Vervolgens verzocht de staatssecretaris de Inspectie SZW een onderzoek in te stellen naar de toegankelijkheid van schuldhulpverlening bij gemeenten. Dit onderzoek werd in oktober 2016 gepubliceerd.[13] De uitkomsten gaven de staatssecretaris vooralsnog geen aanleiding om de Wgs aan te scherpen.[14] Wel stelde zij extra geld ter beschikking om de uitvoering verder te professionaliseren door onder meer het kennisniveau van de medewerkers van gemeenten maar ook vrijwilligersorganisaties die bij het toelatingsproces betrokken zijn te verbeteren. Hierop vroeg zij de Inspectie SZW een vervolgonderzoek uit te voeren. Op basis daarvan zal nagegaan moeten worden of aanscherping van de Wgs nodig is. De uitkomsten van dit vervolgonderzoek zijn in de loop van 2018 te verwachten.

8 Artikel 2 lid 3 Wgs.
9 Nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Wgs, Vergaderjaar 2009-2010, Kamerstuk 32 291, nr. 6, pagina 13.
10 Rapport *Evaluatie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*, Berenschot van 24 maart 2016.
11 Zie ook: N. Jungmann &, G. van Beek (2016), *De toegang tot schuldhulpverlening staat onder druk,* Hogeschool Utrecht.
12 Rapport *Evaluatie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*, Berenschot.
13 Inspectie SZW, *Toegankelijkheid van schuldhulpverlening*, oktober 2016.
14 Brief van staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer van 24 november 2016. (Referentienummer 2016-0000251995)

1.2 Aanleiding onderzoek

Ruim een jaar na publicatie van het rapport '*Burgerperspectief op schuldhulpverlening*' ontvangt de Nationale ombudsman nog regelmatig klachten en signalen van burgers over de toegankelijkheid en de kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening.[15] Mensen laten weten dat zij om verschillende redenen niet worden toegelaten tot schuldhulp, bijvoorbeeld omdat zij een eigen onderneming hebben, een koophuis bezitten of in een echtscheidingsprocedure verwikkeld zijn. Deze mensen moeten het eerst zelf maar uitzoeken (onderneming beëindigen, huis verkopen of echtscheiding afwikkelen) met als gevolg dat hun schulden verder oplopen en complexer worden. Ook komt het voor dat het inkomen van mensen te laag is of hun schuldenpositie te onzeker, waardoor een hulptraject via de gemeente niet tot de mogelijkheden behoort. Een openstaande boete bij het CJIB wordt eveneens een aantal keren genoemd als reden voor het niet krijgen van hulp. Soms klagen mensen erover dat zij geen toegang krijgen tot schuldhulpverlening omdat zij zich, een aantal jaren geleden, niet aan de voorwaarden voor het schuldhulpverleningstraject hebben gehouden. In een enkel geval werd de desbetreffende persoon zèlf onvoldoende stabiel bevonden om in aanmerking te komen voor schuldhulpverlening. En in een ander geval was het schuldbedrag te laag. Het meest wordt echter geklaagd over het verloop van de aanvraagprocedure, die niet altijd even duidelijk is, en soms traag en stroef verloopt.

Deze klachten en signalen van burgers over schuldhulpverlening waren voor de Nationale ombudsman reden om een onderzoek uit eigen beweging in te stellen.

1.3 Doel- en vraagstelling

Dit onderzoek is een vervolg op het onderzoek van de ombudsman uit 2016 naar ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening en op het onderzoek dat hij daarna heeft ingesteld naar een individuele klacht over de uitvoeringspraktijk van de gemeentelijke schuldhulpverlening van Stadsbank Oost Nederland te Enschede.[16] Bij de publicatie van dit laatste rapport formuleerde hij een aantal algemene tips voor behoorlijke schuldhulpverlening.[17]

Met dit onderzoek wil de Nationale ombudsman nagaan in hoeverre een brede toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening in de praktijk wordt gewaarborgd. Om dit te kunnen beoordelen, moeten vragen beantwoord worden als: op grond van welke criteria krijgen burgers al dan niet toegang tot de schuldhulpverlening in deze gemeenten? Hoe is de informatieverstrekking over schuldhulpverlening? Worden er drempels in het aanmeldproces opgeworpen? En in hoeverre achten de onderzochte gemeenten zich, na afwijzing van een aanvraag, verantwoordelijk voor het bieden van een alternatief?

15 In de periode van mei 2016 tot juli 2017 ontving hij bijna 230 klachten.
16 Rapport Nationale ombudsman van 19 december 2016 (2016/115).
17 Zoals: geef iemand bij de start van zijn schuldregelingstraject een overzicht van het verloop. Wijs in de uitnodiging voor een gesprek op de mogelijkheid iemand mee te nemen en/of om het gesprek op te nemen. Bied een overzicht van stukken die zijn ingeleverd of nog moeten worden ingeleverd, enz.

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is:

> *Wordt de gemeentelijke schuldhulpverlening bij de onderzochte gemeenten zodanig uitgevoerd dat een brede toegang tot de schuldhulpverlening, zoals in de Wgs voorgeschreven, is gegarandeerd?*

1.4 Aanpak en reikwijdte

Omdat de Wgs gemeenten aanzienlijke vrijheid biedt voor de inrichting van het schuldhulpverleningsproces, verschilt de toegankelijkheid ervan per gemeente. De Nationale ombudsman wil zicht krijgen op de vraag hoe Nederlandse gemeenten de toegang tot de schuldhulpverlening hebben ingericht. Daarom heeft hij op 7 juli 2017 schriftelijk een onderzoek geopend[18] naar tien gemeenten en één gemeenschappelijke regeling waarover de ombudsman bevoegd is.[19] Bij de selectie van deze gemeenten is gekeken naar een evenwichtige verdeling van gemeenten naar grootte en naar geografische spreiding over Nederland. Het gaat om de gemeenten Delft, Den Helder, Emmen, Heerlen, Helmond, Leiden, Lelystad, Súdwest Fryslân, Utrecht, Zoetermeer en Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden. De ombudsman hecht er waarde aan te vermelden dat hij niet significant meer klachten of signalen over specifiek deze gemeenten en gemeenschappelijke regeling heeft ontvangen.
Omdat het gaat om een verkennend onderzoek, bedoeld om uitgangspunten voor behoorlijke schuldhulpverlening te formuleren en niet om een oordeel te geven over het handelen van deze gemeenten en gemeenschappelijke regeling, worden de namen in het verdere rapport niet vermeld.

In de onderzochte gemeenten zijn onder andere de beleidsregels en werkinstructies bestudeerd. Daarnaast is er in iedere gemeente met meerdere professionals (onder wie beleidsmedewerkers, schuldhulpverleners en wijkteammedewerkers) gesproken. De Nationale ombudsman vindt het van belang te vermelden dat het stuk voor stuk ging om zeer betrokken medewerkers, die zich vol overtuiging inzetten om burgers zo goed mogelijk te helpen. Voorts zijn tijdens elk bezoek tussen de 50 en 100 dossiers van burgers bestudeerd. In totaal zijn ruim 730 dossiers bekeken. Ook zijn er telefonische interviews gehouden met bijna 20 verwijzende instanties en vrijwilligersorganisaties (variërend van een tot twee instanties per gemeente).

Op basis van deze informatie zijn bevindingen opgesteld. Deze bevindingen zijn voorafgaand aan een rondetafelgesprek, dat plaatsvond op 15 december 2017, aan de genodigden[20] voorgelegd. De in het onderzoek betrokken gemeenten werden in de gelegenheid gesteld om in het rondetafelgesprek én schriftelijk op de bevindingen te reageren. Het verslag van de rondetafelbijeenkomst is in de bijlage van dit rapport opgenomen.

18 https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2017/ombudsman-onderzoekt-buitensluiten-van-schuldhulpverlening
19 Voor de leesbaarheid wordt in het rapport verder gesproken over 11 *gemeenten*.
20 De wethouders van de in het onderzoek betrokken gemeenten met schuldhulpverlening in portefeuille.

1.5 Het vervolg

Dit onderzoek heeft geleid tot een aantal uitgangspunten die volgens de Nationale ombudsman essentieel zijn voor het garanderen van een brede toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening. In een vervolgonderzoek, dat start na publicatie van dit rapport, gaat de ombudsman na in hoeverre de overige gemeenten over wie hij bevoegd is hier in de praktijk aan voldoen.

1.6 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk van dit rapport wordt beschreven wat de Nationale ombudsman vanuit de behoorlijkheid van gemeenten verwacht als het gaat om de toegankelijkheid tot de gemeentelijke schuldhulpverlening. Hoofdstuk 3 laat de uitvoeringspraktijk zien van de in dit onderzoek betrokken gemeenten gedurende het aanmeldingsproces. Worden er drempels opgeworpen en zo ja welke? In hoofdstuk 4 wordt beschreven in hoeverre de onderzochte gemeenten burgers, die onvoldoende zelfredzaam zijn, direct of indirect helpen. Hoofdstuk 5 vermeldt hoe deze gemeenten aanvragen beoordelen van burgers die voor schuldhulp in aanmerking willen komen. In hoofdstuk 6 wordt weergegeven of de gemeenten al dan niet beschikkingen verstrekken en zo ja, wat er vervolgens in staat vermeld. Hoofdstuk 7 bevat de conclusie en aanbevelingen van de Nationale ombudsman.

2 NAAR EEN BREED TOEGANKELIJKE SCHULDHULPVERLENING

2.1 Inleiding

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 burgers.

Het uitgangspunt in de Wgs is dat gemeenten burgers met problematische schulden een brede toegang tot schuldhulpverlening bieden. Dit betekent niet alleen dat gemeenten mensen ruimhartig toelaten in het schuldhulptraject zelf, maar ook dat het toegangsproces laagdrempelig is. De Nationale ombudsman vraagt zich af in hoeverre in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk voldoende rekening wordt gehouden met belangen van burgers. Hoe is de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening in de praktijk geregeld? En wat mogen burgers in redelijkheid van gemeenten verwachten? Om deze vragen te kunnen beantwoorden heeft de Nationale ombudsman hieronder vier uitgangspunten geformuleerd aan de hand van zijn behoorlijkheidsvereisten.

2.2 Wat mogen burgers verwachten?

De ombudsman vindt dat burgers, als het gaat om de toegang tot schuldhulpverlening, mogen verwachten dat:

a. de gemeente duidelijk, open en toegankelijk is

Dit betekent dat de gemeente volledige, juiste en duidelijke informatie verstrekt over de mogelijkheid van schuldhulpverlening. Niet alleen als burgers hier om vragen, maar ook uit zichzelf. Daarnaast biedt zij de burger in een persoonlijk gesprek een luisterend oor zonder aan dit gesprek van te voren voorwaarden te stellen. Voor burgers is het belangrijk om te weten waar en bij wie zij terecht kunnen voor hulp. Voorts mag een burger erop vertrouwen dat hij, in de gemeente waar hij woont, toegang krijgt tot een loket of klantenservice waar hij zich kan aanmelden voor schuldhulp. Het is vervolgens aan de medewerker van het loket om vast te stellen of de burger aan het juiste adres is of dat hij zich tot een andere instantie moet wenden. Wanneer dat laatste het geval is, dan wordt de burger in principe 'warm' doorverwezen. Is hij aan het juiste adres, dan doet de gemeente haar best om hem proactief en adequaat te informeren. Een schuldhulpverleningstraject is een ingewikkeld traject met verschillende stappen en moeilijke termen. Er zijn rechten maar ook plichten verbonden aan een schuldregeling. Burgers moeten weten wat hen te wachten staat.

b. de gemeente voldoende oog heeft voor het belang van de burger

Dit betekent dat de gemeente burgers een helpende hand biedt wanneer blijkt dat zij het niet zelf kunnen. Zij heeft speciale aandacht voor burgers die niet of niet meteen kunnen voldoen aan de voorwaarden om voor gemeentelijke schuldhulpverlening in aanmerking te komen, bijvoorbeeld omdat het niet lukt zelfstandig de benodigde informatie te verzamelen. Om mensen met schulden mee te krijgen in een schuldhulpverleningstraject,

is het belangrijk dat de gemeente mensen in begrijpelijke taal uitlegt wat van hen verwacht wordt. Het moet voor burgers volstrekt duidelijk zijn welke gegevens en bewijsstukken verzameld moeten worden om in aanmerking te kunnen komen voor schuldhulpverlening en wie daar zo nodig bij kan helpen. De gemeente stelt zich proactief op en zorgt ervoor dat niet-zelfredzame burgers ondersteund worden.

c. de gemeente zich redelijk opstelt
Dit betekent dat de gemeente bij de beoordeling of een burger in aanmerking komt voor schuldhulpverlening verschillende belangen tegen elkaar afweegt voordat zij een beslissing neemt, en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. De gemeente houdt bij de beoordeling van een aanvraag voor schuldhulp rekening met individuele omstandigheden en de persoon van de schuldenaar én met de belangen van de schuldeisers. Er wordt *altijd* een individuele afweging gemaakt, ook bij toepassing van toelatingseisen en weigeringsgronden. Burgers mogen verwachten dat hun individuele situatie uitgangspunt is bij de beoordeling of zij voor hulp en ondersteuning in aanmerking komen. In gevallen dat de reguliere schuldhulpverlening daar niet bij aansluit, zoekt de gemeente actief naar alternatieve middelen en mogelijkheden. Bij een afwijzing verwijst de gemeente burgers actief en 'warm' door of biedt een alternatief.

d. de gemeente transparant en betrouwbaar is in haar handelen
Dit betekent dat de gemeente een duidelijk, gemotiveerd en op schrift gesteld besluit verstrekt zodat het voor een burger duidelijk en gemakkelijk te begrijpen is wat er is besloten, wat dit voor hem betekent en wat hij kan doen als hij het er niet mee eens is. De gemeente laat in die beslissing weten dat iemand de mogelijkheid heeft bezwaar te maken. Ook legt zij deze beslissing duidelijk aan de burger uit en geeft daarbij aan op grond van welke feiten de beslissing is genomen en op welke wijze er rekening is gehouden met zijn belangen.

In de volgende vier hoofdstukken wordt beschreven in hoeverre de in dit onderzoek betrokken gemeenten een brede toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening garanderen. Bovenvermelde behoorlijkheidsvereisten zijn hierbij als uitgangspunt genomen.

3 HOE TOEGANKELIJK IS DE AANMELDINGSPROCEDURE?

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven of en zo ja, welke drempels burgers ervaren in de wijze waarop de bij dit onderzoek betrokken gemeenten het toegangsproces hebben ingericht. Daarbij is onder meer gekeken hoe gemeenten hun inwoners informeren over schuldhulp, hoe ze zich daarvoor kunnen aanmelden en welke (al dan niet bedoelde) drempels er in dit kader worden opgeworpen.

3.2 Informatieverstrekking

Nagenoeg alle onderzochte gemeenten hebben informatie op de eigen website staan over schuldhulpverlening die door of namens de gemeente wordt geboden. Eén gemeente vermeldt hierover niets op haar website.[21]

Op de afzonderlijke websites van de meeste gemeenten die deel uitmaken van de in het onderzoek betrokken gemeenschappelijke regeling is nauwelijks informatie over schuldhulp te vinden. Meestal moet een aantal keren worden 'doorgeklikt' om op de juiste pagina te komen of er moet via het zoekscherm worden gezocht op de term 'schulden' of 'schuldhulpverlening'. Sommige gemeenten wijzen eerst op andere mogelijkheden voor hulp voordat wordt vermeld dat de gemeente mogelijk iets kan betekenen. Zo vermeldt één gemeente op haar website het volgende:

> 'Hulp bij schulden en geldzaken
> *Hebt u moeite met de administratie van uw geldzaken? Vraag of iemand uit uw familie of een van uw kennissen u helpt. Op de website van het Nibud staat een stappenplan voor het bijhouden van een administratie. En op de website Wijzer in geldzaken vindt u een overzicht van online huishoudboekjes die u kunt gebruiken. Zo hebt u al uw geldzaken op één plek bij de hand. Humanitas Thuisadministratie biedt tijdelijke ondersteuning wanneer u door omstandigheden even het overzicht kwijt bent. Zij helpen u op weg zodat u weer zelfstandig verder kunt.*
> *Lukt het u niet meer om uw schulden af te betalen? Schuldhulpverlening is bedoeld voor personen of gezinnen die zelf hun schulden niet meer kunnen betalen. U kunt schuldhulpverlening vragen bij verschillende instanties, waaronder de gemeente. Meer informatie kunt u vinden op (…)'*

De op de websites verstrekte informatie over gemeentelijke schuldhulpverlening is vrij algemeen van aard. In de meeste gevallen wordt wel vermeld met wie en op welke wijze contact kan worden opgenomen voor schuldhulp. In een enkele gemeente wordt het bestaan van de schuldhulpverlening niet alleen op de website gepubliceerd maar wordt er ook bekendheid aan gegeven via folders, huis-aan-huis bladen, vrijwilligers-organisaties en huisartsen.[22]

21 Deze gemeente heeft de schuldhulpverlening uitbesteed. Op de website van de organisatie waar de gemeente de schuldhulp aan heeft uitbesteed, staat wel informatie over schuldhulpverlening. Overigens heeft een andere bij het onderzoek betrokken gemeente die schuldhulp heeft uitbesteed, wel informatie hierover op haar eigen website staan.
22 Een gemeente liet in reactie op de bevindingen weten dat zij deelneemt aan een pilot met een inzet van verschillende vormen van communicatie op basis van wijkprofielen.

3.3 Aanmelding[23]

Op grond van de Wgs moet binnen vier weken na aanmelding het eerste gesprek plaatsvinden waarin de hulpvraag van de burger met financiële problemen wordt vastgesteld. Alle onderzochte gemeenten geven aan dat het eerste gesprek in de regel binnen die termijn plaatsvindt. Op één gemeente na, kunnen mensen 'spontaan' telefonisch, aan de balie of digitaal een eerste (aanmeld)gesprek aanvragen. Dit kan soms rechtstreeks bij de gemeente (of het daaronder vallende wijkteam), soms via een welzijnsorganisatie die als voorportaal dient.

Uit een gesprek met een medewerker van een KCC:
'Aanmelding moet gebeuren door invulling van het digitale aanmeldformulier dat op de site van de gemeente staat. De gemeente probeert aan de hand van dat formulier een algemeen beeld van de situatie van de klant verkrijgen. Voor digitaal niet-vaardige klanten kan het callcenter een afspraak inplannen (…). Indien de callcenter-medewerker een afspraak voor de klant maakt, wordt eerst nagegaan of er sprake is van een crisissituatie.'

Soms bieden gemeenten daarnaast de mogelijkheid om langs te komen op een inloopspreekuur. Een enkele keer moet hiervoor eerst een afspraak worden gemaakt en dat kan alleen digitaal of schriftelijk. Bij één gemeente krijgen mensen die gebruik maken van het inloopspreekuur een 'hand-out' mee. Vrijwilligers in die gemeente geven aan dat zo'n uitgebreide brochure weliswaar een goed initiatief is maar teveel pagina's heeft (ongeveer 22) en bovendien moeilijk leesbaar is; teveel informatie over regels en verplichtingen. Daarbij hebben deze mensen voorafgaand aan het inloopspreekuur ook al een 'screeningsformulier' van zeven pagina's moeten invullen.

Een afspraak voor een eerste gesprek kan bij de meeste gemeenten telefonisch of digitaal worden gemaakt, al dan niet via een klantcontactcenter. Mensen kunnen zich bij een aantal gemeenten tevens aanmelden via de website door middel van het invullen van een formulier. Dit aanmeldformulier is niet zo uitgebreid; aanvragers moet dan voornamelijk persoonsgegevens en woon- en leefsituatie invullen. Na het insturen van het aanmeldformulier krijgen deze hulpvragers een uitnodiging voor een eerste gesprek.

3.4 Voorwaarden bij aanmelden

Als mensen langs willen komen bij de gemeente om zich te melden voor schuldhulpverlening dan moeten zij in ieder geval een identiteitsbewijs overleggen. Niet iedereen met een schuldhulpvraag wordt direct voor een aanmeldgesprek uitgenodigd. Vaak wordt hieraan een aantal voorwaarden gesteld, zoals het invullen van een aanmeldformulier of verplichte deelname aan een workshop. Dit werkt volgens sommige gemeenten en verwijzers in de praktijk drempelverhogend. Slechts in één gemeente, die de eerste melding laat plaatsvinden via het wijkteam, wordt geen gebruik gemaakt van

23 Crisissituaties worden hier buiten beschouwing gelaten omdat in die gevallen geen sprake is van het normale aanmeldproces. Als mensen zich melden met een financiële crisissituatie reageren de meeste gemeenten daar binnen drie dagen op. Het gaat dan om het treffen van noodmaatregelen om bijvoorbeeld huisuitzetting, afsluiting gas/water/licht te voorkomen. Het aanmeldproces zoals hieronder beschreven volgt dan meestal pas als de crisissituatie afgewend is.

een aanmeldformulier. In deze gemeente hoeft men, naast het identiteitsbewijs, slechts een recente loon- of uitkeringsspecificatie mee te nemen.

- **Uitvraag voor aanmeldingsgesprek**

De meeste gemeenten proberen in een zo vroeg mogelijk stadium een inschatting te maken of de aanmelder in aanmerking komt voor een schuldhulpverleningstraject. Dat gebeurt bijvoorbeeld door voorafgaand aan het eerste gesprek de burger te vragen allerlei informatie aan te leveren. Terwijl dit eerste gesprek nu juist bedoeld is om de schuldhulpvraag toe te lichten en informatie te verstrekken. Op deze wijze wordt een - soms heel hoge - drempel opgeworpen voor een eerste gesprek.

In één gemeente worden op het aanmeldformulier drie vragen gesteld die gericht zijn op uitsluiting: *'Bent u uitgesloten van de schulddienstverlening van de gemeente? Ja, dan kunt u zich niet aanmelden, 'bent u zelfstandig ondernemer? Dan kunt u zich niet aanmelden', 'hebt u een schuld bij het UWV, Sociale Zaken, de SVB? Dan moeten wij eerst uitzoeken wat voor schuld dit is*.' In dit formulier worden bovendien ook vrij specifieke vragen gesteld over de hoogte van de schulden.

En in weer een andere gemeente krijgen burgers al bij het maken van een afspraak door de klantenservice een aantal standaardvragen voorgelegd zoals:

- *Bent u een ondernemer/staat u ingeschreven in de KvK?*[24]
- *Hebt u al eerder in de SHV gezeten en bent u voor bepaalde tijd uitgesloten?*[25]
- *Hebt u een uitkering of werkt u?*
- *Dreigt huisuitzetting of afsluiting water/energie?*[26]

Worden de eerste twee vragen bevestigend beantwoord dan hoeft het aanmeldformulier niet te worden ingevuld en vindt er geen gesprek plaats.[27]

Veel informatie vereist

Burgers moeten in alle gemeenten op enig moment een uitgebreid formulier invullen en bewijsstukken aanleveren om de aanvraag door te kunnen zetten. Meerdere gemeenten sturen bij de uitnodiging voor het intakegesprek, dat plaatsvindt na het eerste aanmeldgesprek, een lijst mee (van een aantal pagina's) met een opsomming van bewijsstukken. Er wordt vervolgens gevraagd om (zoveel mogelijk van) deze stukken mee te nemen naar het gesprek. Op deze lijst staan onder meer een identiteitsbewijs en de bankafschriften van de afgelopen drie maanden genoemd. Ook staan er stukken op als 'bewijzen van spaar- en lopende rekeningen van thuiswonende kinderen jonger dan 18 jaar, ook als hier geen tegoed op staat', 'bewijs van belastingaangifte van de afgelopen vijf jaar', 'beschikking van alle toeslagen van de Belastingdienst van dit jaar', 'polis begrafenisverzekering', 'polis andere verzekeringen', 'bewijs van abonnementen

24 Vaak worden zelfstandigen niet tot de schuldhulpverlening toegelaten; zij kunnen dan een beroep doen op het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen. In dit voorbeeld biedt de desbetreffende gemeente naar eigen zeggen wel schuldhulpverlening aan indien ondernemers dat nodig hebben.
25 Als de uitsluittermijn nog niet is verstreken wordt deze persoon door de klantenservice niet ingepland voor een workshop maar verwezen naar de wijkteams voor hulp.
26 Bij crisissituaties waarbij huisuitzettingen of afsluitingen van water/energie dreigt volgt er een gesprek binnen één tot drie dagen.
27 Deze gemeente heeft het beleid aangepast naar aanleiding van het gesprek met de ombudsman. Als er een uitsluittermijn geldt, kan de aanvrager bij de gemeente een verzoek indienen om hier aan voorbij te gaan.

(krant, tijdschrift, televisiegids, loterijen, sportschool, goede doelen etc.)', 'contract en recente factuur tv, internet, telefoon'. Daarnaast wordt van deze aanvragers verwacht dat zij overzichten invullen van alle inkomsten en uitgaven en van alle schuldeisers.

Geen formulier, geen gesprek?
Een aantal gemeenten dat voorafgaand aan een eerste gesprek een ingevuld formulier en/of informatie vraagt, communiceert hierover heel stellig naar burgers. Wordt het formulier niet volledig ingevuld meegenomen naar het eerste gesprek, zo luidt de boodschap, dan gaat dit gesprek niet door. Eén gemeente schrijft in een uitnodigingsbrief voor een gesprek:

> *'Heeft u deze spullen niet bij u? Dan kan het gesprek NIET doorgaan. U zult naar huis worden gestuurd en u kunt telefonisch een nieuwe afspraak maken.'*[28]

Het bijgesloten formulier bestaat uit vijf à zes pagina's met vragen waarbij soms per vraag wordt verzocht bijbehorende bewijsstukken mee te nemen. Van die bewijsstukken moeten kopieën aangeleverd worden. In een aanmeldformulier van een andere gemeente staat:

> '*(…) Uw aanmelding wordt niet in behandeling genomen als het formulier niet volledig is ingevuld en ondertekend, of wanneer het kopie van uw identiteitsbewijs en uw eventuele partner ontbreekt*.'

Opvallend is echter, dat de meeste van deze gemeenten de ombudsman lieten weten dat het gesprek in de praktijk wel doorgaat als de formulieren niet volledig zijn ingevuld. Deze coulante houding is echter niet terug te vinden in de formulieren of de uitnodigingsbrieven. Gelet op de soort en hoeveelheid informatie die wordt gevraagd, werpen ook deze gemeenten, wellicht onbedoeld, hoge drempels op voor mensen die geen overzicht hebben over hun financiën en moeite hebben met het invullen van formulieren. Een ambtenaar vertelde dat hij ervan overtuigd is dat meer mensen op een afspraak zouden verschijnen als niet om die informatie zou worden gevraagd.

Specifieke vereisten aan te leveren stukken
Een ander opvallend punt is dat bij ongeveer de helft van de gemeenten op de aanvraagformulieren hele specifieke voorwaarden zijn opgenomen als het gaat om het aanleveren van stukken. Voorbeelden die de Nationale ombudsman tegenkwam waren: 'bewijsstukken dienen geordend aangeleverd te worden (bankafschriften op volgorde van nummer, post geopend en per schuldeiser gesorteerd)' of 'in te leveren documenten; zonder nietjes, ongekreukt, niet gescheurd aanleveren en op volgorde zoals hieronder vermeld'. Van lokale vrijwilligersorganisaties die mensen met schulden begeleiden, hoorde de ombudsman dat het in de meeste gevallen noodzakelijk is dat aanvragers hulp en begeleiding krijgen van een vrijwilliger om de door de gemeente gevraagde informatie en stukken aan te kunnen leveren. Maar bij drie gemeenten worden aanvragers in de uitnodigingsbrief of het aanmeldformulier hier *niet* op geattendeerd.

28 In reactie op de bevindingen liet de desbetreffende gemeente weten de brief inmiddels te hebben aangepast.

Geen aanvraag, geen hulp?
In één gemeente wordt na het aanmeldgesprek, waarvoor iemand al een uitgebreid aanmeldformulier heeft moeten invullen, aangegeven welke zaken hij moet regelen en welke stukken hij moet overleggen om de aanvraag verder in behandeling te laten nemen. Als een burger in deze eerste fase van het proces niet binnen de gestelde termijn (paar weken) aanvullende gegevens aanlevert of op gesprek komt, rappelleert de gemeente niet. Deze gemeente gaat er dan kennelijk meteen van uit dat die persoon geen hulp meer wil voor zijn financiële situatie en dus daarom geen aanvraag indient. Overigens hoeft deze aanvrager geen nieuw aanmeldformulier in te leveren als hij zich alsnog binnen zes maanden meldt.

- **Deelname workshops**

In twee gemeenten moeten burgers eerst een workshop volgen om voor verdere behandeling van hun schuldhulpaanvraag in aanmerking te kunnen komen.[29] Deze workshops zijn bedoeld om samen met de burgers de administratie te ordenen. Ook worden er tips gegeven en wordt informatie verstrekt over schuldhulp in het algemeen. In de ene gemeente vormt de workshop het eerste persoonlijke contact met de gemeente. In de andere gemeente wordt de workshop georganiseerd nadat het eerste (aanmeld)gesprek heeft plaatsgevonden. Bij beide gemeenten komt een percentage van 30 tot 40% van de genodigden niet opdagen bij de workshop. De gemeenten vermoeden dat deze mensen niet verschijnen vanwege schaamtegevoelens of omdat zij er tegenop zien om naar de locatie te komen. Mensen met problematische schulden moeten al vaak schaamte en weerstand overwinnen om de stap naar de schuldhulpverlening te maken. Om dan in groepsverband aan de slag te gaan met hun administratie is voor sommigen een brug te ver. Voor een andere gemeente was dit juist reden geweest de gezamenlijke workshops af te schaffen. De ervaring had namelijk geleerd dat te veel mensen niet kwamen opdagen.

3.5 Geen voorwaarden bij aanmelden

Bij vier gemeenten worden geen nadere eisen gesteld aan het door laten gaan van het eerste gesprek behalve dat men zich moet identificeren. Deze gemeenten gaan in principe met iedere melder in gesprek en kijken niet op voorhand naar bepaalde uitsluitingsgronden. Deze gemeenten beschouwen het gesprek meestal als een eerste gelegenheid om de schuldproblemen en de mogelijkheden in kaart te brengen én om persoonlijk contact te hebben. Door geen voorwaarden te stellen willen deze gemeenten meer mensen bereiken. Bij twee gemeenten wordt het eerste gesprek bij voorkeur bij de melder thuis gevoerd. In beide gevallen gaat het om gemeenten die de toegang bij de wijkteams hebben belegd (zie hierna). Zij hebben gekozen voor een integrale aanpak. Hierdoor starten niet per se meer schuldhulpverleningstrajecten, maar zijn burgers wel eerder bekend en kunnen zij sneller (schuld)hulp krijgen, zo is de gedachte. Mensen hoeven niet alles op voorhand uitgezocht te hebben voor dit bezoek of allerlei formulieren te hebben ingevuld. Ter plekke wordt beoordeeld of hulp nodig is bij het ordenen van de administratie en het invullen van formulieren.

29 In reactie op de bevindingen liet één van deze gemeenten weten de workshop ook aan te bieden bij het vervolggesprek of doorverwijzing.

3.6 Rol sociale wijkteams

Mensen met problematische schulden - zeker diegenen met een laag inkomen - hebben in het algemeen een beperkte actieradius. Zij participeren nauwelijks en gaan minder vaak de eigen wijk uit. Reizen kost meestal geld en de gang naar een buurtcentrum, waar zij buurtgenoten en hulpverleners van het wijkteam tegenkomen, is makkelijker dan de gang naar een gemeentelijke instantie voor schuldhulpverlening. Wijkteams zijn dikwijls laagdrempeliger dan een stadhuis of kantoor in het centrum van de stad.

> Een medewerker van een sociaal wijkteam:
> *'Mensen hebben veel weerstand om naar de kantooromgeving van de gemeentelijke schuldhulpverlening te gaan. Het is buiten hun wijk, beetje eng en vreemd, die formele kantooromgeving. En je moet moeite doen om er te komen. Misschien voelt men ook wel schaamte als je daar om hulp vraagt.*'

Met uitzondering van twee gemeenten[30] hebben alle onderzochte gemeenten sociale wijkteams of buurtteams ingericht. Zoals hiervoor reeds is beschreven leggen medewerkers van wijkteams in twee gemeenten huisbezoeken af waarmee zij een goed beeld krijgen van de omstandigheden waarin iemand leeft. Bij één van deze gemeenten gaan de wijkteammedewerker én een schuldhulpverlener samen op huisbezoek. In deze aanpak kan direct vastgesteld worden welke hulp nodig is en wie welke taken op zich neemt. De medewerkers van het wijkteam hebben een verschillende achtergrond (bijvoorbeeld vanuit maatschappelijk werk of jeugdzorg). In sommige wijkteams zijn ook sociaal raadslieden vertegenwoordigd. De medewerkers voeren intakegesprekken waarin de belangrijkste problemen op de verschillende leefgebieden in kaart worden gebracht. Daardoor worden behalve schuldenproblemen ook andere problemen herkend en zo mogelijk aangepakt.

> Een medewerker van een sociaal wijkteam:
> *'De gemeente opereert binnen vrij strenge en vaststaande kaders. Wij zien dat de gemeente veel mensen afwijst die eigenlijk wel schuldhulp nodig hebben. Het is belangrijk dat dit verandert. Veel afgewezenen melden zich weer bij ons. Wij daarentegen kijken meer vanuit de noden en behoefte van cliënt en naar de onderliggende problematiek. Kijken dus breder en minder 'uitsluitend'.*'

Afstemming vereist

Het merendeel van de hulpvragen die aan wijkteams worden voorgelegd zijn van financiële aard (70 tot 80%)[31]. Kennis van schuldenproblematiek en financiële zaken is daarom van groot belang. De generalisten van het wijkteam hebben die kennis niet altijd zelf. Schuldhulpverleners hebben die wel. Ontbreekt deze kennis dan bestaat de kans dat schuldproblemen onvoldoende gesignaleerd worden en niet of pas in een (te) laat stadium worden onderkend en opgepakt. Voor (tijdige) herkenning van schuldproblemen is het van essentieel belang dat de wijkteammedewerkers toegang hebben tot de specialistische kennis van schuldhulpverleners. Door goede afstemming, korte lijnen en

30 Bij één van deze twee gemeenten is er een sociaal wijkteam Jeugd.
31 Zie oa artikel Movisie 11 oktober 2017: Armoede en schulden grootste problematiek bij cliënten van sociale wijkteams

overleg wordt de hulpvrager beter bediend en dat werkt uiteindelijk drempelverlagend. De vorm en de intensiteit van de samenwerking tussen schuldhulpverleners en het wijkteam verschilt per gemeente. In sommige gemeenten is de samenwerking beperkt. De medewerkers van de wijkteams kunnen telefonisch of via de mail aan een schuldhulpverlener vragen voorleggen. Soms zijn een of meer schuldhulpverleners gekoppeld aan de wijkteams zodat medewerkers van het wijkteam direct een beroep op hen kunnen doen. Maar er zijn ook gemeenten waarin schuldhulpverleners één of meerdere dagen per week aanwezig zijn op de locatie van de wijkteams en meedoen aan het spreekuur. De fysieke aanwezigheid van schuldhulpverleners in de wijkteams werkt over het algemeen goed, is de ervaring van de verschillende gemeenten, omdat het de samenwerking en kennisoverdracht bevordert. De meeste gemeenten die met decentrale wijkteams werken zien in dat de samenwerking tussen de gespecialiseerde schuldhulpverleners en de generalisten in het wijkteam van cruciaal belang is. Meerdere gemeenten hebben tijdens het onderzoek aangegeven de samenwerking te willen intensiveren of daarmee al bezig te zijn.

3.7 Registratie en uitval

Als gemeenten een brede toegang tot schuldhulp willen bieden, is voor hen van belang te weten of ze de doelgroep ook bereiken en zo nee, waarom niet. Een goede registratie in een zo vroeg mogelijk stadium kan handvatten bieden voor het verbeteren van het toegangsproces. Door de wijze waarop sommige van de gemeenten nu registreren, weten zij niet welke en hoeveel mensen na het eerste (korte) contact niets meer van zich laten horen en om welke reden. Vrijwel alle gemeenten registreren het contact pas vanaf het moment waarop mensen worden uitgenodigd voor of verschijnen op het eerste gesprek. Eén gemeente registreert pas nadat een inwoner een eerste screening via de klantenservice heeft ondergaan. Een andere gemeente waarin meldingen bij de wijkteams worden gedaan, registreert alleen de gesprekken die in aanwezigheid van een schuldhulpverlener hebben plaatsgevonden.

Uit de cijfers[32] die gemeenten in het kader van dit onderzoek aan de Nationale ombudsman hebben verstrekt, blijkt dat er in alle gemeenten een aanzienlijk verschil is tussen het aantal geregistreerde aanmeldingen met een hulpvraag en het aantal aanmelders dat uiteindelijk een schuldhulpproduct krijgt aangeboden. Gedurende het toegangsproces valt bij de meeste gemeenten 30% tot 50% van het aantal mensen dat zich aanvankelijk voor schuldhulp heeft gemeld af.[33]

32 Hierbij wordt wel de kanttekening gemaakt dat de cijfers onderling niet vergelijkbaar zijn. Dat heeft te maken met de wijze van registratie, maar ook met de indeling van het toegangsproces bij een gemeente en wat de gemeente zelf onder een toelating tot schuldhulp verstaat. Gevraagd is hoeveel mensen van een groep van 100 personen die zich melden in de verschillende stadia van het toelatingsproces zijn 'overgebleven'.
33 De Nationale ombudsman heeft alle in het onderzoek betrokken gemeenten schriftelijk een aantal kwantitatieve vragen voorgelegd met betrekking tot het toelatingsproces, zoals: 'Kunt u van de laatste 100 personen die zich vóór 1 maart 2017 met schuldproblemen gemeld hebben aangeven: Hoeveel van hen vóór het eerste intakegesprek zijn afgewezen of doorverwezen? Hoeveel van hen zijn uitgenodigd voor een eerste intakegesprek? Hoeveel van hen daadwerkelijk een intakegesprek hebben gevoerd?' Ook hier geldt wat onder de vorige voetnoot staat beschreven: de cijfers zijn onderling niet vergelijkbaar. Daarom is dit een grove schatting op basis van de door gemeenten verstrekte antwoorden.

3.8 Rondetafelgesprek

Tijdens het rondetafelgesprek met wethouders werd naar voren gebracht dat gemeenten zich steeds meer op 'de voorkant' richten om te voorkomen dat financiële problemen verergeren. Dit is een stap in de goede richting. Het is goed dat er meer aandacht wordt besteed aan preventie. Daarvoor moet worden gekeken naar 'levensgebeurtenissen' zoals scheiding, het verliezen van een baan of het krijgen van kinderen. Het blijft echter de vraag hoe mensen bereikt worden. Hiervoor is het in ieder geval belangrijk dat de drempel tot de schuldhulpverlening wordt verlaagd. Dit wordt niet bereikt door er een 'pak papier tussen te leggen'. Mensen moeten bij de eerste vragen of signalen bij de juiste instantie terecht kunnen.

3.9 Concluderend

Het staat vast dat lang niet iedereen met problematische schulden de weg naar de gemeentelijke schuldhulpverlening weet te vinden en zich niet aanmeldt. Ook is er een groep die zich wel op het juiste adres meldt, maar toch voortijdig in het toegangsproces afhaakt. Om dat tegen te gaan, is van belang dat gemeenten bij het inrichten van toegangsproces uitgaan van het perspectief van de burger. Wat mag een burger die zich met problematische schulden tot zijn gemeente wendt in redelijkheid verwachten? Bij de communicatie met potentiële aanvragers en bij de inrichting van de toelatingsprocedure is het belangrijk dat de gemeente zich realiseert dat burgers met problematische schulden veel stress ervaren en een beperkt doen-vermogen hebben. Veel van deze mensen hebben geen grip meer op hun financiële situatie, hebben het overzicht over hun administratie verloren, hebben hun neus al vaak gestoten en zien geen uitweg meer uit deze problemen. Het is van belang dat de gemeente in de benadering van deze doelgroep rekening houdt met deze kwetsbaarheden. Om veel mensen te bereiken, ligt het voor de hand dat gemeenten actief bekendheid geven aan schuldhulp, bij voorkeur via verschillende kanalen. Ook moeten burgers met financiële problemen een eerste gesprek kunnen krijgen over hun hulpvraag, zonder dat daaraan voorwaarden worden gesteld. Dat is nu zeker niet altijd het geval. Gemeenten werpen drempels op door van te voren veel informatie te vragen of een workshop verplicht te stellen. Het eerste gesprek vindt pas plaats als die informatie is ontvangen of aan de workshop is deelgenomen. Een relatief hoog percentage aanvragers komt niet opdagen bij deze workshops. Waarschijnlijk houdt schaamte en weerstand hen tegen om de stap naar deze bijeenkomsten te maken.

Gemeenten waarin de gevraagde informatie geen noodzakelijke voorwaarde is voor het door laten gaan van een eerste gesprek, zijn daarover niet altijd even duidelijk naar de burger toe. Overigens kan een gesprek voor de burger ook heel waardevol zijn als hij (nog) geen schuldhulp kan krijgen. Dan kan met hem besproken worden welke opties hij heeft om passende hulp te krijgen; of wat hij kan doen om (op een later tijdstip) wel voor schuldhulp in aanmerking te komen. Het meest laagdrempelig is een toegang waarbij het eerste gesprek plaatsvindt bij de wijkteams. Deze zijn informeel en bevinden zich in directe leefomgeving van de hulpvragers. Ze vormen daardoor een laagdrempelige toegang. Door de integrale aanpak van het wijkteam wordt de hulpvrager bovendien beter geholpen: eventuele andere problemen kunnen in deze gesprekken ook aan de orde komen.

4 WAT ALS DE BURGER HET NIET ZELF KAN?

E- mailbericht van een gemeente naar aanleiding van een interventie door de Nationale ombudsman:

'(…) *Wat betreft het verloop van de situatie het volgende:*
Door het ontbreken van een stabiele situatie, te weinig inkomen ten opzichte van de vaste lasten, is een schuldregeling niet mogelijk, daarom is in april van dit jaar afgesproken dat een stabilisatietraject zou worden ingezet. In het kader van een stabilisatietraject stellen wij altijd een zogenaamde Afsprakenlijst/plan van aanpak op. Zoals altijd is dit document ook nu met cliënten besproken en is vervolgens het document door beiden ondertekend. In de afsprakenlijst staat nadrukkelijk aangegeven dat wij een voorbeeldbrief opstellen maar dat betrokkene zelf de schuldeisers dient aan te schrijven.

Op ons aanbod om direct thuishulpadministratie en/of budgetcoaching in te zetten om de administratie te ordenen én de financiële situatie in kaart te brengen werd door cliënten in eerste instantie afwijzend gereageerd, zij wilden zelf orde op zaken stellen. Pas vlak voor de zomer kwam het signaal dat zij er niet 'doorkwamen' en is vervolgens een vrijwilliger aan de slag gegaan.(…).
Er lijken nu geen verdere acties mogelijk en de inkomenssituatie is onverminderd onstabiel, zodat een schuldregeling nog steeds geen optie is. Een minnelijk traject schuldsanering is pas mogelijk als er sprake is van aflossingscapaciteit en die is er i.c. door het verschil tussen inkomen en vaste lasten niet. Om die reden is aan mevrouw (naam; No) gemeld dat de dienstverlening wordt beëindigd.

Ik kan mij persoonlijk goed voorstellen dat dit voor haar erg confronterend is geweest omdat de problemen in wezen niet zijn opgelost. Door het ontbreken van een stabiel inkomensperspectief kan (gemeente; No) op dit moment echter niet meer wat voor haar doen. Wel heeft de consulent nogmaals contact gehad met de gemeente en is het gelukt om alsnog een mogelijkheid voor aanvullende bijstand in gang te zetten. Hij heeft aangeboden daarbij mevrouw (naam; No) te willen ondersteunen. (…).

Ik heb haar daarbij het aanbod gedaan om de komende periode vanuit (gemeente; No) nog een budgetcoach in te zetten. Daarmee zijn onze mogelijkheden uitgeput, en eerlijk gezegd voelt dat niet goed want er is nog steeds sprake van een precaire financiële situatie in dit gezin met jonge kinderen. Ik zal dan ook nog vandaag contact leggen met onze partners in de stad om te kijken of er van die zijde nog (nood)hulp geboden kan worden.

Wat voor ons een leerpunt is uit deze casus is dat we vanaf heden bij ieder stabilisatietraject budgetcoaching vanaf de start zo nodig als voorwaarde gaan stellen.'

4.1 Inleiding

Zoals het vorige hoofdstuk laat zien geven de meeste gemeenten na het eerste contact aanmelders de opdracht mee om eerst de eigen administratie op orde te brengen en om documenten te verzamelen. Pas als de administratie (enigszins) geordend is en voldoende bewijsstukken aangeleverd zijn, beslist de gemeente of iemand in aanmerking komt voor schuldhulpverlening. Uit de bezoeken aan de gemeenten blijkt dat nagenoeg alle aanvragen voor schuldhulpverlening niet compleet zijn bij de eerste melding. Er ontbreken altijd wel bewijsstukken, zoals een actueel overzicht van de openstaande schulden. In de meeste gevallen moet de administratie nog geordend worden. Maar zoals inmiddels uit verschillende onderzoeken is gebleken[34], ervaren mensen met problematische schulden veel stress waardoor het hun niet lukt om zelfstandig alle gevraagde informatie te verzamelen.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of en zo ja op welke wijze burgers, die het niet zelfstandig kunnen, worden begeleid in het proces om toegelaten te worden tot schuldhulp. Hoe zorgen gemeenten ervoor dat aanmelders niet voortijdig afhaken?

4.2 Niet zelfredzame burgers

Het ontbreken van stukken kan aanleiding zijn voor de gemeente om een aanvraag af te wijzen. Maar sommige burgers zijn niet in staat om de vereiste stukken aan te leveren. Anderen voelen zich hierdoor 'overvraagd'. Redenen om voortijdig af te haken.

In het onderzoek van de ombudsman naar ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening[35] is dit punt uitgebreid aan de orde gekomen. Over het algemeen wordt een vrij hoge mate van zelfredzaamheid vereist van de mensen die schuldhulp aanvragen. Maar deze zelfredzaamheid blijkt een illusie.

> Uit een dossier:
> *'Ik kan bijna niet slapen. Denk elke nacht: wat ben ik een waardeloze lul met vingers (…).Leef van dag naar dag tot ik mijn innerlijke rust vind en weer eens rustig kan slapen.'*

Hulp bij invullen van formulieren en ordenen van administratie

Bij alle gemeenten die de Nationale ombudsman heeft bezocht moeten in feite twee soorten formulieren worden ingevuld gedurende het aanmeldproces: een eerste aanmeldformulier met de hoogstnodige gegevens en een uitgebreid intakeformulier waarmee de financiële situatie van de aanvrager in kaart wordt gebracht. In één gemeente bekijkt de wijkteammedewerker tijdens het huisbezoek en in overleg met de burger of hij een vrijwilliger nodig heeft om zijn administratie op orde te krijgen; ter voorbereiding op het intakegesprek met de schuldhulpverlener. Die wijkteammedewerker verzamelt alvast samen met de burger zoveel mogelijk relevante informatie voor de schuldhulpverlener die vervolgens op basis daarvan samen met de aanvrager een plan van aanpak opstelt.

34 *'Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen'*, Mullainathan en Shafir, (2013) en *'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid'*, WRR, 24 april 2017.
35 Rapport Nationale ombudsman, '*Burgerperspectief op schuldhulpverlening*', een onderzoek naar ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening, 11 mei 2016. Rapportnummer 2016/050.

Uit een dossier:
'De inkomstenbelasting is in één keer afgeschreven waardoor ik de huur niet meer kan betalen. En omdat ik natuurlijk in een-laatste-kans beleid zit en (…) ik anders alsnog ontruimd word. Nu heb ik de Belastingdienst gesproken en die vroegen mij of u contact kunt opnemen.'

Drie gemeenten bieden naast doorverwijzing naar een vrijwilliger, een workshop 'administreren' aan als blijkt dat de aanvrager zelf het aanvraagformulier niet kan invullen en/of de bijbehorende stukken niet kan verzamelen. Tijdens deze workshop leren mensen ter plekke hun eigen administratie te ordenen; ze moeten hun administratie ook daadwerkelijk meenemen. Na deze workshop wordt een afspraak gemaakt voor een intakegesprek. Een van deze gemeenten ontwikkelt een 'praatplaat' waarin de verschillende fasen van schuldhulpverlening worden gevisualiseerd. De gemeente hoopt hiermee in het gesprek de aanvragers een beter beeld te kunnen geven van wat de problemen zijn, waar zij in het traject staan en wat van hen wordt verwacht.

Uit een dossier:
'Cliënt geeft aan zijn administratie op orde te hebben maar moeite te hebben met het betalen van vaste lasten.'

In een andere gemeente vindt binnen een paar dagen na de melding een eerste gesprek plaats met een lokale welzijnsorganisatie die een eerste beeld probeert te krijgen van de ernst van de financiële problemen. De bedoeling van dat gesprek is vooral dat de aanvrager daadwerkelijk op gesprek komt en over zijn situatie praat. Als vervolgens blijkt dat de financiële problemen niet door de medewerker van de welzijnsorganisatie zijn op te lossen wordt een gesprek bij de gemeentelijke schuldhulpverlener ingepland. In een enkele gemeente helpt de gemeentelijke schuldhulpverlener tijdens het eerste (aanmeld)gesprek de administratie wat op orde te brengen om zo zicht te krijgen op de schulden. Als dat niet lukt, of als het heel veel tijd kost, wordt de aanvrager doorverwezen naar een maatschappelijke of vrijwilligersorganisatie. Dat is overigens in de meeste gemeenten de dagelijkse praktijk. Deze organisaties worden (veelal) door gemeenten gesubsidieerd. De vrijwilligers van deze organisaties begeleiden aanvragers in het proces om de administratie op orde te krijgen. In een aantal gemeenten is het gebruikelijk dat deze vrijwilligers ook aanwezig zijn tijdens de workshops en gesprekken. Deze vrijwilligers bevestigden aan de ombudsman dat het op orde krijgen van de administratie de grootste hobbel is in het proces van toelating tot gemeentelijke schuldhulpverlening.

4.3 Inschakelen van vrijwilligersorganisaties

In alle gemeenten zijn er (vrijwilligers)organisaties, die hulp kunnen bieden bij het invullen van formulieren en het op orde brengen van de administratie. Het gaat om organisaties als Schuldhulpmaatje en Humanitas Thuisadministratie, maar ook om lokale vrijwilligersorganisaties. Niet altijd worden aanvragers door gemeenten geïnformeerd over het feit dat zij deze hulp kunnen krijgen. Zo ontbreekt in een aantal gemeenten in de uitnodigingsbrieven maar ook op de aanmeldformulieren een expliciete verwijzing naar hulp van vrijwilligers. Een verwijzing vindt veelal mondeling in het eerste aanmeldgesprek plaats.

Gemeente schakelt hulp in

Als het een aanvrager niet lukt om stukken zelf te verzamelen schakelt de schuldhulpverlener een vrijwilliger in of verwijst hij de aanvrager naar een vrijwilliger om hem hiermee te helpen. Als het aanmeldformulier wél ingevuld is, maar de bewijsstukken ontbreken, dan kijkt de gemeente of de aanvrager met hulp van een vrijwilliger alsnog op korte termijn de gevraagde stukken kan aanleveren. De burger krijgt dan vaak een 'hersteltermijn' van twee weken. Eén gemeente verwijst de aanvrager, als bij het aanmeldgesprek blijkt dat er nog fiscale zaken geregeld moeten worden, door naar een gesubsidieerde ketenpartner die de belastingaangifte over de afgelopen vijf jaar regelt. In verschillende fasen van het aanvraagproces kunnen dus vrijwilligers ingeschakeld worden om aanvragers te helpen bij het ordenen van de administratie.

Uit dit onderzoek is echter niet duidelijk geworden in hoeverre gemeenten 'warm' doorverwijzen, of het aan de burger overlaten om zelf contact te zoeken met een vrijwilliger. Gelet op het gebrek aan zelfredzaamheid en de beperkte mentale ruimte die mensen met schulden ervaren, is de kans groot dat bij niet 'warm' doorverwijzen de aanvraag alsnog strandt.

Nauwe samenwerking vereist

Enkele vrijwilligersorganisaties lieten weten dat de doorverwijzing van aanvragers naar de vrijwilligers niet altijd gebeurt. Ook bevestigden zij dat er niet altijd sprake is van een 'warme' doorverwijzing. Op dit punt zouden de lijntjes met gemeenten korter moeten zijn, zodat burgers daadwerkelijk bij de vrijwilligersorganisaties voor hulp terecht komen. Dit alles is per gemeente afhankelijk van hoe goed de contacten tussen gemeente en lokale vrijwilligersorganisaties zijn. En hoe goed bekend de schuldhulpverleners zijn met de aanwezigheid en soort hulp die vrijwilligers kunnen bieden. In de ene gemeente is meer sprake van structureel en regelmatig contact met lokale vrijwilligers dan in de andere gemeente.

Uit een telefoongesprek met een vrijwilligersorganisatie:
'Er wordt in toenemende mate een beroep gedaan op de vrijwilligers. Omdat de ambtenaren van de gemeente ook weinig tijd hebben om met een cliënt eindeloos formulieren in te vullen, wordt steeds vaker verwacht dat vrijwilligers die rol op zich nemen. Maar daar zit ook een grens aan. Er is ook een verschil in kwaliteit tussen vrijwilligers. De coördinator wordt hierop wel eens op aangesproken. Maar er moet niet vergeten moet worden dat het wel vrijwilligers zijn. De verwachtingen van de mensen van het gebiedsteam stroken soms niet met wat geleverd wordt/kan worden. Dan vindt men het bijvoorbeeld niet snel genoeg gaan. Er zit wel een rek aan wat je van een vrijwilliger mag en kan verwachten. Binnenkort vindt er een evaluatie met de gemeente plaats.'

4.4 Onder bewindstelling

Uit de dossiers die de ombudsman heeft bestudeerd blijkt dat veel aanvragers onder bewind staan.[36] In de praktijk geleiden de meeste bewindvoerders personen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening toe. In een enkele gemeente is er zelfs een speciale 'bewindvoerdersdesk' waar bewindvoerders rechtstreeks contact kunnen opnemen met de gemeente om mensen voor schuldhulp aan te melden.

Uit een dossier:
'Mevrouw had absoluut geen inzicht in haar financiën en maakt haar post niet open. Mevrouw heeft zich onder bewind laten stellen omdat ze bemerkte dat ze het zelf niet meer kon.'

In veel gemeenten komt het voor dat aanvragers die hun zaken niet zelf kunnen regelen, ook niet met hulp van een vrijwilliger, door de schuldhulpverlener dringend geadviseerd wordt zichzelf alsnog onder bewind te laten stellen. De schuldhulpverlener voorziet dan al dat de aanvraag anders nooit succesvol in behandeling genomen kan worden.

De verwijzing naar bewindvoerders is enigszins saillant, omdat de ervaringen van gemeenten met bewindvoerders wisselvallig zijn. Alle gemeenten gaven tijdens het onderzoek aan dat zij te maken hebben met bewindvoerders die van grote toegevoegde waarde zijn in het aanvraagproces door het administratieve werk uit handen te nemen van de aanvragers die het echt niet zelf kunnen. Echter, hiertegenover staan de regelmatig voorkomende negatieve ervaringen die gemeenten hebben met bewindvoerders die de burgers 'van de regen in de drup' helpen door de administratie niet te ordenen en maandelijkse betalingen niet te verrichten. Tijdens het rondetafelgesprek werd eveneens naar voren gebracht dat bewindvoerders niet altijd even goed zijn. Gemeenten bekostigen bewindvoerders vanuit de bijzondere bijstand en zijn, onder meer in het schuldhulpverleningstraject, in hoge mate afhankelijk van de kwaliteit van de bewindvoerder. Maar zij hebben geen enkele invloed op welke bewindvoerder 'hun' aanvrager met zijn administratie gaat helpen. Het is de burger zelf die een bewindvoerder 'uitzoekt' en vervolgens de rechter die een bewindvoerder aanstelt en toezicht houdt op zijn werkzaamheden. Wat dat betreft staan gemeenten aan de zijlijn.

4.5 Begeleider bij gesprek

Voor minder zelfredzame burgers met schulden kan het zinvol zijn als bij het eerste aanmeldgesprek een hulpverlener of cliëntondersteuner aanwezig is. Die persoon kan de financiële problemen nader toelichten en meeluisteren naar hetgeen wordt gezegd door de schuldhulpverlener. Als een aanvrager al ondersteuning van een hulpverlener of bewindvoerder heeft, dan komt deze in de meeste gevallen mee. In één gemeente wordt voorafgaand aan of tijdens het huisbezoek, dat altijd na de melding plaatsvindt, met de aanvrager besproken of hij een onafhankelijk cliëntondersteuner bij het gesprek wil

36 Wanneer iemand als gevolg van een lichamelijke of geestelijke toestand tijdelijk of blijvend niet in staat is om ten volle zijn financiële belangen te behartigen kan hij door de rechter onder bewind worden gesteld. Een bewindvoerder betaalt de vaste lasten en zorgt intussen ook voor de financiële administratie van degene die onder bewind staat. Zo kunnen bewindvoerders de totale schuldenlast in kaart brengen en schuldeisers een voorstel doen voor een schuldregeling.

hebben. Mensen uit het netwerk van de aanvrager zijn in deze gemeente al bij het eerste gesprek welkom. Een andere gemeente vraagt tijdens het aanmeldgesprek of de melder behoefte heeft aan een begeleider of vrijwilliger. In de meeste gemeenten is vaak een hulpverlener aanwezig bij het aanmeldgesprek. Echter, geen van de gemeenten wijst aanvragers er in de uitnodigingsbrief voor het eerste aanmeldgesprek actief op dat het zinvol kan zijn om iemand mee te nemen naar het gesprek. Vrijwilligers in meerdere gemeenten melden dat het goed zou zijn als de gemeente mensen er op voorhand op wijst dat zij iemand mee mogen nemen naar het eerste gesprek.

4.6 No show

De ervaring leert gemeenten dat een (aanzienlijk) deel van de mensen die zich in eerste instantie hebben gemeld voor een aanvraag schuldhulpverlening niet komen opdagen op het eerste gesprek. Het niet verschijnen kan onder meer te maken hebben met een bepaalde vrees om de problemen onder ogen te zien. Gemeenten gaan hier verschillend mee om. Eén gemeente gaf aan dat zij meer dan vroeger actief contact probeert te krijgen met de aanvrager als deze zonder bericht niet verschijnt. Bij deze gemeente is het besef aanwezig dat mensen met schulden op dat moment een beperktere mentale ruimte hebben en minder zelfredzaam zijn. Die - meer persoonlijke - benadering leidt tot minder uitval in de aanvraagfase voor schuldhulpverlening. In twee gemeenten vindt het eerste gesprek bijna altijd wel plaats omdat er huisbezoeken worden afgelegd. Medewerkers van de wijkteams houden mensen 'bij de les' en wijzen op het belang van het verschijnen op afspraken. Deze aanpak lijkt zijn vruchten af te werpen.

Bij de meeste gemeenten wordt een melder, wanneer hij zonder bericht niet verschijnt, een paar keer (telefonisch, per mail of brief) gerappelleerd.[37] Helaas nemen veel mensen de telefoon niet op, zo gaven de gemeenten aan. Meestal wordt nog wel een rappelbrief of rappelmail gestuurd, maar als daar niet op wordt gereageerd, wordt het dossier gesloten. Het is opmerkelijk dat gerappelleerd wordt per brief; immers een groot deel van deze groep mensen staat erom bekend post niet te openen. Een enkele gemeente rappelleert alleen als iemand niet verschijnt in de intakefase. De aanvraag wordt dan beëindigd met een brief. Soms wordt er een melding gedaan bij de GGD, bijvoorbeeld wanneer de aanvrager hulp vermijdt en er mogelijk meer aan de hand is. De meeste gemeenten stellen zich in de aanmeldfase, waarin het aanvraagformulier nog niet is ingevuld en ingediend, echter niet zo actief op dat zij bij de mensen langsgaan als zij zonder bericht niet verschijnen.

4.7 Rondetafelgesprek

Tijdens de rondetafelbijeenkomst werd benadrukt dat niet vergeten moet worden dat er nu eenmaal groepen mensen zijn die helemaal buiten beeld blijven. Zo zijn er bijvoorbeeld mensen die nu eenmaal alles en iedereen wantrouwen. Soms is er sprake van schaamte of is het gebrek aan taalvaardigheid een probleem. Deze groepen zijn én moeilijk te bereiken én behoeven de nodige sensitiviteit. Het kan helpen wanneer

37 In reactie op de bevindingen liet één gemeente weten alle middelen te gebruiken als het gaat om rappelleren (dus zowel telefoon, mail en brief).

ambtenaren de wijk ingaan. 'Soft power kan nodig zijn om tot veranderingen te komen,' aldus een wethouder.

4.8 Concluderend

De Nationale ombudsman ziet een spanningsveld waarbinnen de gemeente bepaalt hoe ver zij gaat in het helpen van de aanvrager. Aan de ene kant mag de gemeente een zekere mate van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager verwachten, aan de andere kant moet de gemeente een brede toegang tot schuldhulp garanderen en voorkomen dat een schuldensituatie escaleert. Daarnaast speelt ook de beperkte tijd en capaciteit van gemeenten een rol. Binnen dit speelveld moeten gemeenten een evenwicht zien te vinden.

Het zit in relatief eenvoudige dingen die een aanvrager net wel of net niet over de streep kunnen helpen. Zo zouden gemeenten op enkele punten meer uitnodigend kunnen zijn. Een vriendelijker en respectvolle toon in de correspondentie, vroegtijdig wijzen op de mogelijkheid van hulp en ondersteuning in de aanmeldingsprocedure (ook als gemeenten zelf deze hulp niet bieden), warm doorverwijzen naar vrijwilligersorganisaties, bij de mensen langsgaan in plaats van mensen naar je toe laten komen en niet uitsluitend schriftelijk rappelleren als mensen niet verschijnen. Op deze manier kan de toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening verder verbreed worden. Daarmee wordt voorkomen dat burgers zich helemaal niet melden of al in de aanmeldingsfase afhaken. Als mensen de moed hebben gevonden om zich te melden, dan weet de gemeente dat er sprake is van financiële problemen. In deze kwetsbare fase van het schuldhulp-verleningsproces (de aanvraag) is het belangrijk dat de gemeente een extra stap zet, een uitnodigende houding aanneemt en niet op voorhand uitgaat van de zelfredzaamheid van de burger.

5 KRIJGT IEDEREEN EEN EERLIJKE KANS?

'Tussen wal en schip' : een casus

Jan[38], een alleenstaande man van 62 jaar, is sinds 1987 zelfstandig ondernemer. Hij is universitair opgeleid en heeft naast zijn werkzaamheden als ondernemer diverse directie- en bestuursfuncties vervuld. Jan is parttime (in loondienst) werkzaam bij zijn voormalige BV. Helaas verslechtert de financiële woon- en leefsituatie van Jan doordat een adviesopdracht onverwacht wordt afgebroken en de huurinkomsten van zijn verhuurde woning wegvallen. Als gevolg daarvan moet Jan zijn woning noodgedwongen (ruim onder de marktwaarde) verkopen. Het lukt hem niet meer om zijn financiële verplichtingen te voldoen en zijn schulden nemen snel toe. Omdat Jan zijn huis moest verkopen heeft hij geen vaste woon- of verblijfplaats meer. Gelukkig lukt het hem om op een briefadres in te schrijven bij een goede bekende. Zonder een adres in de Basisregistratie personen (BRP) is het onmogelijk een uitkering aan te vragen of een beroep te doen op schuldhulp. Gelukkig zit Jan niet bij de pakken neer: hij probeert een eenmanszaak op te zetten. Langs deze weg wil hij nieuw inkomen genereren. Daarom doet Jan een beroep op de Bbz.[39] Tegelijkertijd vraagt hij bij zijn gemeente of hij in aanmerking kan komen voor een schuldhulpverleningstraject. Maar dat weigert de gemeente. Jan vindt het onbegrijpelijk dat de gemeente zich op geen enkele manier inspant om hem tegemoet te komen in zijn acute schuldenproblematiek. De gemeente verleent hem geen reguliere bijstand noch Bbz-ondersteuning. Jan valt tussen wal en schip tussen twee regelingen. Kennelijk past hij niet in het standaardplaatje van de gemeente. Zijn advocaat schreef de Nationale ombudsman:

'*Dit betreft het aanzienlijke verschil in werkwijzen en beleid tussen gemeenten in de behandeling van Bbz-bijstand en schuldhulpvragen. Cliënt heeft navraag gedaan bij de gemeenten X en Y. In die gemeenten zou binnen enkele weken een (extern) deskundigenoordeel zijn uitgebracht over de Bbz aanvraag (ondernemersplan) en er zou direct schuldhulpverlening zijn gestart. (…) Burgers in nood dienen door de gemeente adequaat te worden opgevangen.*
Het is merkwaardig om vast te stellen dat de doelmatigheid en doeltreffendheid tussen gemeenten, op grond van eigen beleidsmatige en organisatorische afwegingen, zo ver uiteen kunnen lopen. Dit komt de gewenste rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van de hulpbehoevende en kwetsbare burgers en ondernemers niet ten goede.'

5.1 Inleiding

De gemeente biedt, op basis van een door de gemeenteraad vastgesteld beleidsplan, diverse mogelijkheden om mensen met schulden te helpen, zoals het geven van informatie en advies, budgetbeheer[40] en het treffen van een schuldregeling.[41] Toch krijgt niet iedereen die het nodig heeft toegang tot schuldhulpverlening. Gemeenten hebben immers niet altijd voldoende budget of deskundigheid in huis om alle inwoners met een schuldhulpvraag te ondersteunen. Daarom worden er via doelgroepenbeleid en

38 Dit is een gefingeerde naam.
39 Besluit bijstandverlening zelfstandigen.
40 Budgetbeheer is vaak onderdeel van een schuldhulpverleningstraject. Bij budgetbeheer wordt het inkomen naar een budgetbeheerder gestort die de vaste lasten van de schuldenaar betaalt. De schuldenaar ontvangt weekgeld.
41 Bij een schuldregeling bemiddelt de schuldhulpverlener tussen schuldenaar en diens schuldeisers om een minnelijke regeling van de totale schuldenlast te bewerkstelligen.

weigeringsgronden bepaalde keuzes gemaakt. Het is niet toegestaan om groepen mensen 'categoriaal' uit te sluiten.[42] Gemeenten leggen in de eigen beleidsregels vast op basis van welke individuele omstandigheden personen geweigerd kunnen worden maar moeten in alle gevallen individueel toetsen of er sprake is van een weigeringsgrond. Het is de vraag of dit altijd gebeurt. Als een burger met problematische schulden (nog) niet toegelaten wordt tot de schuldhulpverlening is het van groot belang dat hij andere hulp krijgt. Deze burger mag dan ook van de gemeente verlangen dat zij hem een (tijdelijk) alternatief aanbiedt of dat hij doorverwezen wordt naar een instantie die hem verder helpt.

In dit hoofdstuk wordt beschreven of en zo ja op welke wijze gemeenten in de dagelijkse uitvoeringspraktijk weigeringsgronden toepassen, in hoeverre een individuele beoordeling plaatsvindt en of zij (al dan niet tijdelijke) alternatieven aandragen.

5.2 Weigeringsgronden met of zonder afweging

In de beleidsregels van de meeste gemeenten staan weigeringsgronden vermeld. Een groot deel daarvan is gebiedend en als een categoriale uitsluiting geformuleerd.

> Uit de Beleidsregels 2013 – 2017 van een gemeente:
> *'Alle inwoners van de gemeente X van 18 jaar en ouder kunnen zich tot het College wenden voor schuldhulpverlening met uitzondering van (…) personen die fraude hebben gepleegd ten koste van maatschappelijke middelen en die een veroordeling of bestuurlijke sanctie opgelegd hebben gekregen.'*

Dit leidt er toe dat groepen burgers worden uitgesloten van schuldhulp zonder dat de gemeente de individuele situatie, de belangen en de mogelijkheden van betrokkene zorgvuldig afweegt. Welke groepen dit zijn en welke criteria hierbij worden gehanteerd, verschilt per gemeente en per weigeringsgrond.

5.3 Zelfstandigen

Het aantal zzp'ers in Nederland is in het laatste decennium sterk gegroeid. In 2016 bedroeg hun aantal circa één miljoen.[43] Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wgs heeft de regering gesteld dat het 'niet voor de hand ligt' dat gemeenten zelfstandigen met een nog functionerende onderneming toelaten tot de schuldhulpverlening, ook niet als dit bedrijf op zich levensvatbaar is. Volgens de wetgever kunnen zij ofwel een krediet aanvragen bij de bank ofwel een beroep doen op het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (hierna Bbz). In de gevallen waarin de zelfstandige geen beroep kan doen op het Bbz is altijd sprake van zelfstandige bedrijven of beroepen die niet levensvatbaar zijn na eventuele bijstandsverlening via het Bbz. Het staat gemeenten vrij om daarnaast gespecialiseerde schuldhulpverlening aan zelfstandigen in te huren, aldus de regering.[44]

42 Met uitzondering van vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven.
43 In het derde kwartaal van 2016. Bron: CBS.
44 Nota n.a.v. het verslag Wgs (Kamerstuk 32 291, nr. 6, 13 april 2010, blz. 16 en 17).

Verwijzing naar de Bbz-regeling
Zelfstandigen met problematische schulden worden bij alle gemeenten direct verwezen naar de afdeling die het Bbz uitvoert.[45] Soms hebben gemeenten de uitvoering van deze regeling uitbesteed aan een andere gemeente of aan een regionaal samenwerkingsverband. Dit Bbz-loket beoordeelt of het bedrijf levensvatbaar is en zo ja, of betrokkene in aanmerking komt voor een bedrijfskrediet en/of een voorschot levensonderhoud. Als het bedrijf niet levensvatbaar is, is schuldhulpverlening bij alle gemeenten uitgesloten. Soms wordt een tijdelijk Bbz-voorschot levensonderhoud verstrekt om de zelfstandige in staat stellen zijn bedrijf te beëindigen zodat hij zich daarna bij de reguliere schuldhulpverlening kan aanmelden.

Alleen schuldhulp na beëindiging bedrijf
Zes van de elf onderzochte gemeenten bieden - naast het Bbz-aanbod - geen schuldhulpverlening aan zelfstandigen met een levensvatbaar bedrijf. De (ex-) zelfstandige komt bij deze gemeenten pas in aanmerking voor schuldhulp als hij zijn bedrijf heeft beëindigd, zich heeft uitgeschreven bij de Kamer van Koophandel, en zijn administratieve verplichtingen (winst- en verliesrekening en de belastingaangiften) heeft afgewikkeld. Een enkele gemeente laat een ex-ondernemer pas toe tot gemeentelijke schuldhulpverlening als deze de *definitieve* belastingaanslagen over zijn ondernemersjaren heeft ontvangen. Sommige gemeenten bieden overigens wel een stabilisatietraject aan voor een aantal maanden. De schulden worden dan tijdelijk gestabiliseerd zodat betrokkene in die periode zijn bedrijf kan beëindigen. Vaak verwijzen deze gemeenten, na afwijzing van een eventuele Bbz-aanvraag, naar gespecialiseerde schuldhulpbureaus voor bedrijven. De kosten hiervan moet de zelfstandige zelf betalen maar die is daartoe niet altijd in staat. Dat zes van de elf gemeenten de gehele groep zelfstandigen uitsluiten is opmerkelijk. Het gaat om een omvangrijke doelgroep én deze gemeenten maken bij deze aanvragers geen individuele afweging. Waarom de zes gemeenten zelfstandigen categoriaal uitsluiten is uit dit onderzoek niet duidelijk geworden. In de verschillende beleidsregels wordt dit niet of nauwelijks toegelicht.

Geen geld voor de boekhouder/belastingconsulent
Het komt regelmatig voor dat ex-zelfstandigen die hun bedrijf feitelijk hebben beëindigd geen geld hebben om hun boekhouder en hun belastingconsulent te betalen om hun bedrijfsadministratie af te wikkelen.

Uit een dossier:
'Er is totaal een schuld van €66.605. Het betreft een zakelijke en privéschuld. De boekhouding is niet afgerond omdat de boekhouder niet meer betaald kan worden.'

Als de boekhouder vervolgens de bedrijfsadministratie niet wil afgeven voordat de openstaande rekening is betaald, dan kan het gebeuren dat de ex-zelfstandige zijn bedrijf niet meer administratief kan afwikkelen. Zo komt hij in een vicieuze cirkel terecht.[46] Hij kan zich weliswaar uitschrijven bij de KvK maar hij kan nog niet terecht bij de

45 Soms is er een regionaal Bbz-loket waarin samengewerkt wordt met omliggende gemeenten.
46 Zie ook het rapport Nationale ombudsman, *'Burgerperspectief op schuldhulpverlening'* blz. 36.

schuldhulpverlening. De schuldhulpverlening wil immers eerst duidelijkheid over de uitstaande schulden en belastingaanslagen. Twee gemeenten vergoeden daarom de kosten van de boekhouder en/of belastingconsulent via de bijzondere bijstand of via een ander gemeentelijk 'potje'. Twee andere gemeenten verwijzen naar ketenpartners die deze administratieve taken (mits niet al te gecompliceerd) gratis uitvoeren. Zeven andere gemeenten bieden voor dit probleem geen oplossing of handreiking.

Afweging van omstandigheden?
Zoals eerder vermeld mogen gemeenten niet zonder meer een in beleid vastgelegde weigeringsgrond toepassen en een aanvraag op die grond afwijzen. Er moet een afweging worden gemaakt van de individuele omstandigheden waarin de schuldenaar zich bevindt. Zowel uit de interviews als uit de bestudeerde dossiers blijkt dat zeven gemeenten deze afweging niet maken. Zij sluiten zelfstandigen met een actieve onderneming – ook als deze levensvatbaar is - categoriaal en absoluut uit. Deze schuldenaren kunnen alleen terecht bij het Bbz-loket en verder niet.

Uit de beleidsregels van een gemeente:
'Tot de doelgroep van de schulddienstverlening behoren alle natuurlijke personen van 18 jaar en ouder met (dreigende) problematische schulden die inwoners zijn van de gemeente X. Uitgezonderd zijn ondernemers.'

Wel schuldhulp voor zelfstandigen met een levensvatbaar bedrijf
Vijf gemeenten gaan verder dan slechts een Bbz-beoordeling. Weliswaar bieden zij zelf geen schuldhulpverlening aan zelfstandigen, maar zij verwijzen hen naar een extern gespecialiseerd schuldhulpbureau en vergoeden hiervan de kosten. Als voorwaarde geldt dat het bedrijf levensvatbaar moet zijn. Het schuldhulpbureau treedt in onderhandeling met de schuldeisers over een mogelijke minnelijke schuldregeling. Soms verstrekt de gemeente een herfinancieringskrediet of saneringskrediet (op grond van de Bbz) om een schuldregeling mogelijk te maken. Eén van de vijf gemeenten motiveert zijn keuze om schuldhulp aan zelfstandigen te verlenen met de volgende argumenten: behoud van werkgelegenheid en inkomstenbron, besparing op bijstandsuitkeringen en reïntegratie-trajecten, minder beroep op kwijtschelding en voorkoming van hoge maatschappelijke kosten, zoals huisuitzetting, afsluiting energie bij faillissement.
Als het Bbz-loket een bedrijf niet levensvatbaar acht, kan een schuldsaneringstraject via de Wsnp[47] nog een optie zijn. Eén van deze vijf gemeenten begeleidt ex-ondernemers, na beëindiging van hun bedrijf, bij het indienen van het Wsnp-verzoek bij de rechtbank.

De Nationale ombudsman vraagt zich af in hoeverre de status van zelfstandige – zeker wanneer het gaat om een zelfstandige zonder personeel – verschilt van die van 'gewone' burgers (werknemers, pensioen- en uitkeringsgerechtigden). Rechtvaardigt dit een algehele uitsluiting van de schuldhulp? De wetgever beschouwt de Bbz-regeling als een toereikende voorziening voor levensvatbare bedrijven met schulden. Hij gaat ervan uit dat als een bedrijf levensvatbaar is en toekomst heeft, herfinanciering van de schulden via de Bbz en een herstart mogelijk is. Uit gesprekken met medewerkers van Bbz-loketten

47 Wet schuldsanering natuurlijke personen.

kwam naar voren dat – ook als de Bbz-afdeling het bedrijf levensvatbaar beoordeelt - er lang niet altijd een lening wordt verstrekt. In de gevallen dat een levensvatbaar bedrijf geen Bbz-krediet kan krijgen, kan een minnelijke schuldregeling tegen finale kwijting een goed, en soms goedkoper, alternatief bieden voor een Bbz-krediet. Schuldhulp door een gespecialiseerd bureau zou deze schuldregeling tot stand kunnen brengen.

5.4 Recidive

Met enige regelmaat komt het voor dat een burger die eerder heeft deelgenomen aan een schuldhulpverleningstraject binnen een bepaalde periode wederom een aanvraag doet voor schuldhulpverlening oftewel er is sprake van recidive. Op grond van de Wgs *kan* een dergelijke aanvraag worden afgewezen.[48] De Memorie van Toelichting[49] vermeldt dat bij de afweging in individuele gevallen van belang is om niet zo zeer naar het verleden te kijken, maar te kijken wat er in de toekomst mogelijk is. Hieruit blijkt dat er een individuele afweging plaats moet vinden wanneer een recidivist zich wederom aanmeldt voor schuldhulpverlening. In vrijwel alle onderzochte gemeenten worden recidivisten voor een bepaalde periode uitgesloten van schuldhulpverlening. Het is niet duidelijk in hoeverre er persoonlijke afwegingen worden gemaakt omdat daarvan niets is gebleken uit de onderzochte dossiers. In één gemeente worden personen die een succesvol schuldregelingstraject achter de rug hebben en zich opnieuw voor schuldhulpverlening aanmelden voor tien jaar uitgesloten. Tussen de onderzochte gemeenten verschilt de periode van uitsluiting sterk; de meeste gemeenten hanteren vaste periodes tussen de twee en tien jaar. Deze termijnen zijn doorgaans vastgelegd in beleidsregels.

Uitsluiting aan de voordeur

Sommige gemeenten maken gebruik van aanmeldformulieren waarin wordt gevraagd of de aanvragers binnen een bepaalde periode voorafgaand aan de aanvraag hebben deelgenomen aan een al dan niet succesvol verlopen schuldregelingstraject.[50] Indien het antwoord op deze vraag bevestigend is, hoeft het formulier niet verder te worden ingevuld aangezien er geen (intake)gesprek zal plaatsvinden. Door deze weigering 'aan de voordeur' vindt er sowieso geen individuele afweging plaats en kijkt een gemeente niet naar wat er in de toekomst mogelijk is, terwijl dit wel het uitgangspunt dient te zijn van gemeentelijke schuldhulpverlening op grond van de Memorie van Toelichting .

Opleggen van uitsluitingstermijnen

Schuldhulpverlening is niet vrijblijvend, het roept verplichtingen in het leven voor de schuldenaar. Van hem wordt verwacht dat hij zich volledig inzet tijdens het schuldhulpverleningstraject. Helaas komt het regelmatig voor dat een traject voortijdig wordt gestaakt omdat de schuldenaar de gemaakte afspraken niet nakomt. De gemeenten kunnen op basis van deze omstandigheid de keuze maken om de schuldenaar die een eerder traject door eigen toedoen niet heeft kunnen afronden voor een bepaalde termijn uit te sluiten van een minnelijke regeling of van elke vorm van

48 Art. 3 lid 2 Wgs.
49 Memorie van Toelichting Wgs op blz. 10 (Kamerstuk 32 291 nr. 3).
50 Zie ook hoofdstuk 3.

schuldhulpverlening. Zogenaamde uitvallers, personen die voortijdig een schuldhulpverleningstraject niet succesvol weten af te ronden worden meestal langer uitgesloten dan personen die een eerder traject succesvol hebben doorlopen. Bij de oplegging van uitsluitingstermijnen is vaak van invloed wat de reden van recidive is. Is er sprake van verwijtbaar handelen? Zo ja dan zijn de uitsluitingstermijnen vaak langer. Bij de helft van de gemeenten bedraagt de uitsluiting van personen die door eigen toedoen een eerder traject niet hebben afgerond een periode van vijf jaar.

Binnen deze periode wordt er in beginsel geen (minnelijke) schuldenregeling aangeboden. In deze periode bieden de meeste gemeenten wel andere 'producten' aan, zoals budgetbeheer of advies. Voor de beoordeling is het ook van belang in welke fase van het traject de uitval heeft plaatsgevonden. Dit kan namelijk invloed hebben op de uitsluitingstermijn. Zo heeft een uitval die plaats heeft gevonden voorafgaand een intakegesprek meestal geen gevolgen. In twee gemeenten heeft uitval tijdens de intakefase een uitsluitingstermijn van drie maanden tot gevolg en het uitvallen tijdens een lopend schuldhulpverleningstraject een uitsluiting van drie jaar. In één gemeente wordt nog een onderscheid gemaakt tussen gezinnen mét en gezinnen zonder kinderen bij het opleggen van uitsluitingstermijnen: voor een gezin zonder kinderen geldt een termijn van vijf jaar, voor een gezin met kinderen is dat twee jaar.
De meeste gemeenten stellen zich de laatste jaren milder op: de uitsluitingstermijnen zijn korter en er wordt minder strikt vastgehouden aan de (formele) termijnen. Zo meldde één gemeente in de praktijk nooit meer een uitsluitingstermijn van vijf jaar op te leggen ondanks dat dit op grond van de beleidsregels wel mogelijk is.

Wsnp
Sommige gemeenten hanteren uitsluitingstermijnen als de verzoeker eerder heeft deelgenomen aan een Wsnp-traject. Het verschilt welke consequenties de gemeenten hieraan verbinden. Een gemeente hanteert in de beleidsregels een uitsluiting van tien jaar voor mensen die eerder een wettelijke schuldregeling hebben gehad. Opmerking verdient dat deze gemeente voornemens is om de maximale uitsluitingstermijn te verlagen naar een periode van drie jaar en de toegang te laten afhangen van de oorzaak van de nieuwe financiële problemen.

Hardheidsclausules
Vrijwel alle gemeenten hebben in hun beleidsregels een hardheidsclausule opgenomen. Hiermee kunnen gemeenten voorkomen dat een beslissing in een individueel geval onredelijk harde gevolgen heeft voor de betrokkene. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de hardheidsclausule zelden wordt toegepast. Tijdens de rondetafelbijeenkomst met wethouders werd naar voren gebracht dat een spaarzaam gebruik van de hardheidsclausule niet per se betekent dat de gemeente zich star en strak opstelt. Veel hangt af van de ruimte die medewerkers krijgen. Het is een misvatting te denken dat gemeenten 'het goed doen' als de hardheidsclausule vaak wordt toegepast, zo werd gezegd tijdens de bijeenkomst. Want hoe meer ruimte professionals hebben, des te minder vaak er een beroep hoeft te worden gedaan op de hardheidsclausule.

Bij recidive vindt in principe geen individuele afweging plaats; het beleid schrijft hier een vaste termijn voor. Slechts enkele gemeenten bekijken of de geldende uitsluitingstermijn redelijk is en maken een individuele afweging.

5.5 Fraudeschulden

Van een fraudeschuld is sprake als de betrokkene een overheidsinstantie heeft benadeeld door schending van de informatieplicht en hij hiervoor ofwel strafrechtelijk is vervolgd ofwel hij hiervoor een onherroepelijke bestuurlijke boete opgelegd heeft gekregen. In de afgelopen jaren lieten veel gemeenten schuldenaren niet toe tot de schuldhulpverlening als zij een fraudeschuld hadden die jonger was dan vijf jaar. Voor een deel was dit een beleidskeuze en sloten gemeenten zich hiermee (vrijwillig) aan bij het 'te-goeder-trouw-criterium' voor de Wsnp.[51] Voor een ander deel was het realiteit dat uitvoeringsinstanties hun fraudevorderingen van jonger dan vijf jaar niet mochten kwijtschelden. Kortom: voor de schuldhulpverlening was het voorheen onmogelijk om een schuldregeling tot stand te brengen als één van de schulden een fraudeschuld was van jonger dan vijf jaar. Zodra er zo'n fraudeschuld in het schuldenpakket zat wezen gemeenten om die reden schuldhulpverzoeken zonder individuele afweging af.

Wettelijke mogelijkheden verruimd

Door enkele recente wetswijzigingen staan fraudevorderingen een schuldregeling in principe niet meer in de weg. Of een fraudevordering mee kan gaan in een schuldregeling is afhankelijk geworden van de ernst van de verwijtbare gedraging en de hoogte van de boete:[52]

- Geen opzet of grove schuld (boete van 50% of lager)
  Uitvoeringsinstellingen zoals UWV, SVB en gemeenten mogen bij fraudeschulden meewerken aan een minnelijke schuldregeling. Zij zijn bevoegd om de bestuurlijke boete gedeeltelijk of geheel kwijt te schelden na succesvolle afronding van het minnelijk traject.[53] Bijkomende voorwaarde is dat betrokkene niet binnen een jaar nadat de bestuurlijke boete is opgelegd, nogmaals de inlichtingenverplichting schendt. Bovendien wordt het besluit tot kwijtschelding ingetrokken of herzien als de schuldenaar binnen vijf jaar na het besluit tot kwijtschelding opnieuw de inlichtingenplicht schendt.
- Wel opzet of grove schuld (boete van 75% of hoger)
  Als de fraudevordering is ontstaan door opzet of grove schuld kunnen uitvoeringsinstanties deze vordering laten meelopen in een minnelijke schuldregeling, maar de schuld die overblijft aan het eind van de schuldregeling, wordt niet kwijtgescholden. Het voordeel voor de schuldenaar is dat hij in ieder geval wél voor de overige schulden een schone lei verkrijgt.

51 Art. 288 lid 1 sub b Faillissementswet: 'Het verzoek, (…) wordt slechts toegewezen indien voldoende aannemelijk is (….) dat de schuldenaar ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden in de vijf jaar voorafgaand aan de dag waarop het verzoekschrift is ingediend, te goeder trouw is geweest.'
52 Het *Boetebesluit sociale zekerheidswetten* kent de volgende boetes bij schending van de informatieplicht: 100% bij opzet; 75% bij grove schuld; 50% bij 'geen opzet of grove schuld'; 25% bij 'verminderde verwijtbaarheid'.53 Zie bijvoorbeeld artikel 18a, lid 13 en 14 Participatiewet, artikel 27a lid 13 en 14 Werkloosheidswet en artikel 17c, lid 12 en 13 Algemene Ouderdomswet.
53 Zie bijvoorbeeld artikel 18a, lid 13 en 14 Participatiewet, artikel 27a lid 13 en 14 Werkloosheidswet en artikel 17c, lid 12 en 13 Algemene Ouderdomswet.

5.6 Niet op voorhand meer uitsluiten

Tien van de elf gemeenten hebben in de gesprekken met de ombudsman aangegeven dat zij hun toelatingsbeleid hebben aangepast aan de bovengenoemde wettelijke verruimingen. Zij sluiten schuldenaren dus niet op voorhand meer uit van de schuldhulpverlening als er een fraudeschuld in het schuldenpakket zit. Deze gemeenten kijken naar de hoogte van de boete, naar de mate van verwijtbaarheid en naar de datum van het boetebesluit. Zij hebben de uitvoeringspraktijk aangepast aan de verruimde wettelijke mogelijkheden om deze vorderingen mee te kunnen nemen in een schuldregeling. Verder hangen de mogelijkheden ook af van het beleid van de overheidsinstantie die de boete heeft opgelegd, aldus deze gemeenten. Uit het onderzoek blijkt niet in hoeverre deze koerswijziging op uitvoeringsniveau is gerealiseerd. Bij twee van deze tien gemeenten bevatten de gemeentelijke beleidsregels op dit onderdeel nog wel een absolute weigeringsgrond. Hier lopen de geldende beleidsregels niet meer in de pas met de uitvoeringspraktijk:

'(…) *schulddienstverlening wordt geweigerd indien er sprake is van openstaande fraudevorderingen bij een bestuursorgaan (…) die zijn geconstateerd binnen 5 jaar voorafgaand aan het verzoek om schulddienstverlening.'*

In één gemeente worden inwoners met fraudeschulden in geen enkel geval toegelaten tot de schuldhulpverlening. Deze gemeente maakt geen individuele afweging, zo is althans uit de gesprekken én uit de beleidsregels gebleken.

'Alle inwoners van de gemeente X van 18 jaar en ouder kunnen zich tot het college wenden voor schuldhulpverlening met uitzondering van:
(…) 2. personen die fraude hebben gepleegd ten koste van maatschappelijke middelen zoals uitkeringen sociale zekerheid en die in verband daarmee zijn veroordeeld of aan wie een bestuurlijke sanctie is opgelegd.'

Koophuis

Ook schuldenaren die een eigen woning bezitten kampen soms met problematische schulden. Opmerkelijk genoeg doet deze groep meer dan voorheen een beroep op schuldhulpverlening. De economische crisis, inkomensterugval door werkloosheid en de waardedaling van woningen (die 'onder water' staan) zijn de belangrijkste oorzaken.

Uit een dossier:
'Sinds 2007 zijn de schulden ontstaan door een samenloop van omstandigheden. Er was een koopwoning welke met een restschuld is verkocht. Er kwam geen werk voor mevrouw (…). Er wordt al ruim15 jaar aan de schulden betaald (…). Er ligt nu ook beslag op het inkomen van meneer.'

Enkele jaren geleden sloten gemeenten deze groep huizenbezitters nog al eens uit van schuldhulpverlening maar nu wordt het bezit van een eigen woning in geen enkele onderzochte gemeente *vooraf* als weigeringsgrond gehanteerd. Ook in de beleidsregels en beleidsplannen is hierover niets terug te vinden. Alle gemeenten laten het van de

concrete situatie afhangen of het eigen woningbezit een belemmering en een eventuele afwijzingsgrond vormt. Een belangrijke reden om de toegang tot een schuldregeling te weigeren is de eventuele overwaarde in de woning. Schuldeisers gaan zelden akkoord met een schuldregeling tegen finale kwijting als de eventuele overwaarde niet wordt betrokken in de schuldregeling. Gemeenten beperken zich in zo'n geval tot het geven van advies, hulp bieden bij het stabiliseren van de schulden en het aanbieden van budgetbeheer. Als er geen overwaarde is of de woning zelfs 'onder water' staat, is een schuldregeling in principe wel mogelijk. Verkoop van de woning biedt dan meestal geen oplossing en veroorzaakt zelfs extra schulden. Een probleem kan zijn dat de woonlasten van de huidige woning te hoog zijn en dat verhuizing naar een andere woning met lagere woonlasten geboden is. Maar dat probleem doet zich zowel bij een koopwoning als bij een huurwoning voor.

Echtscheidingsprocedure
Het komt regelmatig voor dat schuldenaren die zich in een echtscheidingsprocedure bevinden zich melden voor gemeentelijke schuldhulpverlening. Soms is de echtscheiding nog niet aangevraagd of nog niet uitgesproken en soms is de boedelscheiding nog niet afgerond. Alle gemeenten geven aan dat een schuldregeling in dit stadium niet mogelijk is. Pas als de financiële positie (boedelverdeling, inkomsten, alimentatie, actuele schulden) van de schuldenaar definitief duidelijk is, kan de gemeente inschatten of een schuldregeling mogelijk is en zo ja, een voorstel doen aan de schuldeisers. Tot die tijd kunnen gemeenten alleen voorlopige ondersteuning aanbieden, zoals eenmalig advies, stabilisatie en eventueel budgetbeheer.

Uit een dossier:
'Meneer meldt zich en geeft aan dat het opgegeven adres zijn postadres is. Zijn vrouw heeft hem uit huis gezet. Hij moet eerst maar eens zijn schulden gaan oplossen (…). Hij slaapt af en toe bij vrienden of in het bos.'

5.7 Overige afwijzingsgronden
In de praktijk zijn er nog enkele afwijzingsgronden waardoor burgers (vooralsnog) niet terecht kunnen bij de schuldhulpverlening. Deze afwijzingsgronden staan niet altijd als formele weigeringsgrond vermeld in de beleidsregels, maar vormen vaak al in het eerste gesprek reden om ofwel de aanvraag af te wijzen en door te verwijzen ofwel om de burger slechts een beperkte vorm van schuldhulpverlening aan te bieden.

Geen stabiel en toereikend inkomen
Bij alle gemeenten is het een absolute voorwaarde dat de schuldenaar een inkomen op minimaal bijstandsniveau heeft en dat hij aanspraak maakt op alle mogelijke inkomensvoorzieningen. Voldoet hij niet aan die voorwaarde, dan is de kans groot dat de schulden verder oplopen en dat een oplossing steeds moeilijker haalbaar wordt. De praktijk is dat alle gemeenten deze aanvragers al in het eerste gesprek afwijzen met het advies om eerst het inkomen op peil te brengen en pas weer terug te komen als dat gelukt is. Vaak verwijst de schuldhulpverlener de klant door naar de Sociale Dienst of UWV voor een aanvullende uitkering. Voor het aanvragen van andere voorzieningen

(zoals toeslagen) wordt verwezen naar bijvoorbeeld het Sociaal Wijkteam of naar Sociaal Raadslieden

> Uit een dossier:
> *'Uit uw aanvraag blijkt dat u niet werkt en/of volledig (minimaal 36 uur) werkt. Wanneer u gebruik wilt maken van een schuldregeling is het belangrijk dat u zich optimaal inzet om uw inkomen te vergroten. Er wordt van u verwacht dat u fulltime werkt. Indien u niet werkt dient u een verklaring te overleggen.'*

Studiefinanciering wordt niet gezien als inkomen maar als lening en daarop is ook geen aanvulling mogelijk. Studenten met alleen studiefinanciering kunnen om die reden niet terecht bij de schuldhulpverlening.[54]

Aantal niet-regelbare schulden verlaagd

Behalve fraudeschulden zijn er ook andere schulden die niet mee kunnen gaan in een minnelijke schuldregeling omdat de schuldeiser daarvoor geen gedeeltelijke kwijtschelding verleent of mag verlenen.[55] Voorbeelden van niet-regelbare schulden zijn bepaalde schulden bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)[56]. Als er minimaal één niet-regelbare schuld is, is een schuldregeling ook voor de andere schulden niet mogelijk. Aan een schuldregeling moeten immers alle schuldeisers met al hun vorderingen deelnemen. Dat betekent voor de schuldenaar dat hij eerst de niet-regelbare schuld(en) moet betalen. Pas daarna kan hij voor de andere schulden een 'schone lei' halen via een minnelijke schuldregeling.

> *'Ik ben 37 jaar en heb een verleden met Justitie vandaar mijn schadevergoedingen en boetes. Doordat ik op straat heb geleefd en geen inkomen had na 2013 ben ik steeds verder in de schulden geraakt. Omdat ik er zelf niet meer uitkwam heb ik schuldhulpverlening aangevraagd.'*

In 2016 en 2017 hebben het CJIB en DUO voor de hierboven genoemde vorderingen hun beleid versoepeld. Hierdoor vormen deze schulden geen belemmering meer voor een schuldregeling. Verkeersboetes[57] kunnen sinds 1 januari 2016 tegen finale kwijting mee in een schuldregeling. DUO verleent uitstel van betaling voor de duur van de schuldregeling - doch minimaal voor de duur van de studie - voor bepaalde onderwijs-gerelateerde schulden[58] wanneer dit naar het oordeel van een NVVK-schuldhulpverlener noodzakelijk is om tot een schuldregeling te komen. De meeste gemeenten

54 In reactie op de bevindingen meldde een gemeente dat zij begin 2018 gaat experimenteren met een jongerenaanpak, waarbij ook het hebben van studiefinanciering anders benaderd wordt. Zij schreef: '*Voorop staat dat jongeren met een startkwalificatie hun volwassen leven moeten kunnen beginnen.'*
55 Uit een onderzoek uit 2014 onder leden van de NVVK bleek dat niet-regelbare schulden de meest voorkomende reden was om geen poging te doen tot het treffen van een schuldregeling. ('Het verhaal achter de cijfers', NVVK, Regioplan en Hogeschool van Utrecht, december 2014).
56 Schadevergoedingen voor slachtoffers kunnen nooit mee in een schuldregeling., Strafbeschikkingen, strafrechtelijke boetes en ontnemingsmaatregelen kunnen alleen mee in een schuldregeling als ze tijdens de looptijd niet verjaren.
57 Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften ('Wet Mulder').
58 Lesgeldschulden, vorderingen voor onterecht bezit van het studentenreisproduct en betalingsachterstanden op de studiefinancieringsschuld.

ondersteunen schuldenaren bij niet-regelbare schulden door middel van advies, een stabilisatietraject of budgetbeheer. Vaker dan vroeger kijken zij naar wat er mogelijk is.

5.8 Rondetafelgesprek

Wethouders vinden het belangrijk dat medewerkers verantwoordelijkheid durven te nemen. Een wethouder tijdens het rondetafelgesprek: 'Je moet verschil durven maken zonder angst voor mogelijke precedentwerking.' Een andere wethouder stelde dat het nu eenmaal wel zo is dat de ene professional een situatie anders inschat dan de andere. Daarom is het belangrijk om als gemeente vertrouwen en dekking te geven aan de medewerkers in de uitvoering. Het uitgangspunt moet zijn dat mensen niet op voorhand worden uitgesloten van schuldhulpverlening, bijvoorbeeld omdat zij zzp'er zijn of omdat zij een eigen huis hebben. Voorgesteld werd dat hiervoor gebruik gemaakt zou kunnen worden van de 'omgekeerde toets'. Hierbij wordt eerst gekeken naar wat iemand nodig heeft om vervolgens na te denken over mogelijk toepassing van wet- en regelgeving. In een andere gemeente krijgt iedereen die dat wil een gesprek. Aan de hand van een 'praatplaat' wordt de hulpvraag 'breed' besproken en op basis van dit gesprek wordt bekeken wat het beste is. Het hebben van een eigen woning is geen weigeringsgrond meer, maar het wordt wel ingewikkeld als er sprake is van overwaarde. Hetzelfde geldt voor fraude.

5.9 Concluderend

Gemeenten sluiten minder doelgroepen op voorhand uit en - als zij dat wel doen – hanteren zij een kortere uitsluitingstermijn dan enkele jaren geleden. Afwijzingsgronden zoals een eigen woning of echtscheiding vormen geen reden meer om burgers te weigeren. Als een gemeente meent dat een schuldregeling (nog) niet mogelijk is, is er meer bereidheid om (tijdelijk) andere vormen van schuldhulpverlening aan te bieden. Sommige gemeenten hebben deze bredere toegang inmiddels vastgelegd in hun beleidsregels. Bovendien is er meer wettelijke ruimte gekomen om fraudeschulden mee te nemen in de schuldregeling, al of niet tegen finale kwijting. Sommige overheidsinstanties (CJIB en DUO) hebben belemmeringen weggenomen die voorheen een schuldregeling in de weg stonden. Dat is winst.

Ondanks deze positieve trend laat de brede toegankelijkheid bij een aantal van de in dit onderzoek betrokken gemeenten nog te wensen over. In de beleidsregels van deze gemeenten worden enkele weigeringsgronden en uitsluitingstermijnen zo absoluut geformuleerd dat er geen enkele ruimte lijkt te zijn voor een individuele inhoudelijke afweging. Dit bleek ook uit bestudeerde dossiers bij een aantal gemeenten. Vooral zelfstandigen worden categoriaal uitgesloten, namelijk bij zes gemeenten. Zij worden wel verwezen naar het Bbz-loket maar dit loket biedt geen schuldhulpverlening. Recidivisten krijgen bij vijf gemeenten een uitsluiting van vijf jaar; de zes andere gemeenten hanteren een standaardtermijn van twee jaar. In één gemeente komen mensen met fraudeschulden sowieso niet in aanmerking voor schuldhulp.

In feite worden de hierboven genoemde doelgroepen categoriaal uitgesloten. Bij hen kijken gemeenten niet naar de individuele financiële en sociale omstandigheden, niet

naar de eventuele niet-verwijtbaarheid van de nieuwe schulden, niet naar de maatschappelijke kosten van (het voortduren van) de schuldenproblematiek en niet naar de kwetsbare positie van de eventuele minderjarige kinderen. Vooral dit laatste punt baart de ombudsman zorgen.[59] Deze gemeenten gaan voorbij aan de financiële nood en aan de hulpvraag van deze uitgesloten doelgroepen. In het geval van categoriale uitsluiting bieden gemeenten meestal ook geen alternatieven aan. Daarmee wordt deze groepen het perspectief op een schuldenvrije of financieel stabielere toekomst onthouden. Ze worden afgewezen en verdwijnen daarna uit beeld. Ook dat is zorgelijk. Als een schone lei niet mogelijk is, is het nog altijd mogelijk om via stabilisatie, budgetbeheer, bewindvoering of ondersteuning door vrijwilligers structureel verlichting te brengen. Het behoort tot de zorgplicht van gemeenten om deze groepen te ondersteunen en op enigerlei wijze een toekomstperspectief te bieden.

59 Zie ook het rapport '*Alle kinderen kansrijk*' van de Kinderombudsman, 5 december 2017. Hierin wordt aangegeven dat het armoedebeleid in Nederland onvoldoende aansluit bij wat kinderen echt nodig hebben.

6 IS DE GEMEENTE TRANSPARANT EN BETROUWBAAR?

6.1 Inleiding

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om op een aanvraag voor schuldhulpverlening een besluit te nemen en dit in een beschikking mee te delen aan de aanvrager.[60] Dit geldt ook voor besluiten tot wijziging of beëindiging van de schuldhulpverlening. De burger kan in een op schrift gestelde beslissing lezen waar hij al of niet recht op heeft. Wanneer hij het daar niet mee eens is dan kan hij daartegen bezwaar, respectievelijk beroep instellen.

In dit hoofdstuk komt aan de orde of gemeenten altijd beschikkingen afgeven op de aanvragen voor schuldhulpverlening en zo ja, op welk moment. Verder wordt beschreven of gemeenten bij toelating aangeven welke soort schuldhulpverlening zij aanbieden en of zij een afwijzing van een verzoek voldoende motiveren.

6.2 Beschikkingen

De gemeenten nemen op verschillende momenten in het toegangsproces een beslissing op de aanvraag. Eén van de onderzochte gemeenten stuurt in bepaalde gevallen helemaal geen beschikking.

Beschikking in aanmeldfase

Drie gemeenten geven aan het begin van de aanvraagprocedure – vóór of in het aanmeldingsgesprek - een 'algemene toelatingsbeschikking' af. Soms bevat de uitnodiging voor het aanmeldgesprek al de toelatingsbeschikking. In deze beschikkingen vermelden gemeenten alleen dát de verzoeker is toegelaten maar niet welke vorm van schuldhulp wordt aangeboden. Dat wordt pas in een later stadium bepaald, als alle informatie is verzameld en is vastgesteld welke schuldhulp nodig en mogelijk is. Als de soort schuldhulpverlening op een later moment is bepaald, ontvangen betrokkenen hierover bij deze gemeenten geen aanvullende beschikking. Daardoor kunnen zij geen bezwaar maken tegen de toegekende soort schuldhulp.

Beschikking in intakefase

De andere acht gemeenten beschouwen het tweede gesprek[61] als het moment waarop sprake is van een formele aanvraag waar een beschikking op moet volgen. Als de aanvrager bij deze gemeenten al vóór of tijdens het aanmeldgesprek wordt afgewezen, ontvangt hij geen afwijzende beschikking. Tegen deze informele mondelinge afwijzing kunnen betrokkenen geen bezwaar aantekenen. Gemeenten vinden dat er in die fase nog geen sprake is van een aanvraag. Dit overkomt de groep zelfstandigen vaak omdat zij immers al vóór of in het eerste contact of gesprek worden afgewezen en doorverwezen naar het Bbz-loket. Zij ontvangen geen afwijzende beschikking. Het gesprek wordt immers niet beschouwd als een aanvraag. Deze afwijzingen worden dan ook bij de meeste gemeenten niet geregistreerd.

60 Conform de regels van de Algemene wet bestuursrecht
61 Meestal is dit het intakegesprek waarin het plan van aanpak wordt besproken.

Uit een interview met een gemeente:
'Een zelfstandige met een nog lopend bedrijf kan niet de schuldhulpverlening in, maar gemeente X heeft voor deze doelgroep een afzonderlijk product ingekocht bij het Zelfstandigenloket. Degenen die hiervoor in aanmerking komen en dus niet voor de reguliere SHV, krijgen dit bij de intake al te horen en dienen dus geen formele aanvraag in. Zij krijgen dus ook geen afwijzingsbeschikking.'

Een aanzienlijk deel van de aanmeldgesprekken eindigt met een mondelinge afwijzing of doorverwijzing omdat verdere schuldhulp (nog) niet mogelijk is. Bijna de helft van de gemeenten ziet en registreert dit niet als een formele afwijzing maar als een vorm van schuldhulpverlening: 'advies en informatie'. Een aanvrager die bij wijze van spreken na een gesprek van een half uur met een mondelinge afwijzing of verwijzing buiten staat, kan daardoor in de registratie van deze gemeenten staan geregistreerd als 'toegelaten tot de schuldhulpverlening'.

Geen beschikking
Eén van deze acht gemeenten geeft geen beschikking af als de aangeboden schuldhulp gericht is op het tot stand brengen van een minnelijke schuldregeling. De verzoeker tekent een overeenkomst met (een onderdeel van) de gemeente. Op de overeenkomst is vermeld dat het 'gewone recht' op de overeenkomst van toepassing is. Er is geen sprake van een beschikking met daarin opgenomen een bezwaarmogelijkheid.

6.3 Geen bezwaar mogelijk tegen schuldhulpverleningsaanbod
Twee van de gemeenten die pas na een tweede gesprek of formeel intakegesprek een beschikking afgeven doen dit door middel van een (standaard)beschikking waarin geen motivering is opgenomen en waarin, bij toelating, de soort schuldhulp niet wordt aangeduid. Bij twee andere van deze gemeenten wordt de beslissing wel gemotiveerd en de soort schuldhulp vermeld. Maar ook hier kan de aanvrager alleen bezwaar maken tegen de toelating of afwijzing (en niet tegen het aangeboden 'product'). De redenering van deze gemeenten is dat de vorm van de schuldhulpverlening wordt bepaald in een overeenkomst tussen de schuldhulpverlener en aanvrager en dat daarop het bestuursrecht niet van toepassing is. De overige gemeenten geven een standaardbeschikking af met een toelichting op het aangeboden 'product'. Zij verwijzen in de beschikking naar het als bijlage meegestuurde, individuele plan van aanpak waarin de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager zijn gedocumenteerd en afgewogen.

6.4 Weinig klachten en bezwaarschriften
Alle onderzochte gemeenten ontvangen slechts enkele bezwaarschriften per jaar tegen de beschikkingen van de gemeente. De meeste gehoorde verklaring hiervoor is dat mensen die zich wenden tot de gemeentelijke schuldhulpverlening meestal al zo diep in de problemen zitten en het overzicht zijn kwijtgeraakt, dat zij het niet op kunnen brengen om bezwaar in te dienen. Een andere reden is dat aanvragers op informele wijze werden afgewezen en geen beschikking ontvingen. Of zij gingen akkoord met het aangeboden 'product'.

6.5 Concluderend

Gemeenten hebben de aanvraagprocedure verschillend ingericht. Het moment waarop er sprake is van een formele aanvraag en het moment waarop de beslissing van toelating of afwijzing valt, verschilt per gemeente en is lang niet voor iedereen altijd duidelijk. Burgers weten of begrijpen soms niet wat er precies is besloten en welke soort schuldhulp is toegekend. Dit gebrek aan transparantie kan onjuiste verwachtingen wekken bij de burger.

Zo wordt bij sommige gemeenten in het eerste gesprek een (standaard)beschikking verstrekt met de mededeling dat iemand is toegelaten tot schuldhulpverlening. Maar in het daarop volgende intakegesprek kan zomaar blijken dat hij niet verder geholpen wordt en dat de toegekende 'schuldhulpverlening' bestaat uit een eenmalig adviesgesprek. Ook komt het voor dat betrokkenen op enig moment in de toelatingsprocedure worden afgewezen maar daarvan geen beschikking ontvangen. Gemeenten die een beschikking in een laat stadium (bijvoorbeeld na de intakefase) afgeven, wijzen aanvragers soms al in een eerdere fase op informele wijze af, zonder dat duidelijk gemaakt wordt wat deze aanvragers kunnen doen als zij het niet eens zijn met deze beslissing.

Dit onderzoek laat zien dat een aantal waarborgen uit het bestuursrecht in de formele besluitvorming ontbreekt bij een deel van de onderzochte gemeenten: geen omschrijving van de toegekende schuldhulp, geen motivering van de afwijzing en in een aanzienlijk aantal gevallen geen beschikking. Hiermee wordt burgers rechtsbescherming onthouden.

7 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

7.1 Inleiding

De Nationale ombudsman heeft bekeken in hoeverre de in dit onderzoek betrokken gemeenten burgers een brede en laagdrempelige toegang tot schuldhulpverlening bieden. De in het tweede hoofdstuk geformuleerde behoorlijkheidsvereisten zijn hierbij als uitgangspunt genomen. Kort samengevat vindt de ombudsman dat een burger, als het gaat om de toegang tot schuldhulpverlening, in redelijkheid mag verwachten:

a. dat hij zijn hulpvraag – zonder voorwaarden vooraf - altijd in een persoonlijk gesprek kan toelichten en over alle mogelijkheden van hulp wordt geïnformeerd;
b. dat zijn gemeente zich voldoende inspant hem binnen te laten of binnen te houden;
c. dat bij de beslissing of hij al dan niet in aanmerking komt voor schuldhulpverlening altijd een afweging wordt gemaakt waarbij de individuele omstandigheden integraal worden meegewogen.
d. dat dit besluit in een schriftelijke beschikking duidelijk en goed gemotiveerd wordt.

Op deze punten wordt hieronder nader ingegaan.

Ad a. Een persoonlijk gesprek

Voor burgers met problematische schulden moet de weg naar de schuldhulpverlening makkelijk te vinden zijn. Daarom is het belangrijk dat de aanmeldprocedure laagdrempelig is. De wijk ingaan, schuldhulpspecialisten laten aansluiten bij wijkteams en op huisbezoek gaan is van toegevoegde waarde als het gaat om het bereiken van burgers die ondersteuning nodig hebben. Het uitsluitend informeren via de gemeentelijke website, de inwoners naar het centrale stadskantoor laten komen, het verplicht laten deelnemen aan een workshop, wordt als een drempel ervaren. De toonzetting van de informatie over de schuldhulpverlening speelt een essentiële rol in het creëren van een laagdrempelige schuldhulpverlening. Gemeenten zijn in hun correspondentie en formulieren formeel en niet uitnodigend, terwijl er in de praktijk wel degelijk ruimte is om rekening te houden met de persoonlijke situatie van hulpvragende inwoners. Door aan burgers te vragen eerst formulieren in te vullen, stukken bij elkaar te zoeken of een globaal overzicht te maken alvorens zij op een eerste gesprek mogen komen, werpen gemeenten te hoge drempels op. Voor mensen in de schulden kunnen die, op het eerste gezicht niet onredelijke, eisen nèt de drempel zijn waardoor zij hun hulpvraag niet doorzetten. Zij haken voortijdig af of blijven buiten beeld, met alle gevolgen en extra maatschappelijke kosten van dien. De ombudsman vindt dat elke burger de gelegenheid moet krijgen zijn schuldhulpvraag in een persoonlijk gesprek toe te lichten, zonder dat daar vooraf voorwaarden aan worden gesteld. Alleen op die manier kunnen gemeenten zich een goed beeld vormen van het probleem van de burger.

Ad b. Binnen laten en binnen houden

Het feit dat burgers een belangrijke en moeilijke stap hebben genomen om zich überhaupt te melden met problematische schulden is iets voor de gemeenten om rekening mee te houden. Voor het bieden van brede toegang kunnen relatief kleine aanpassingen in de uitvoeringspraktijk net het verschil maken: een uitnodigende, proactieve houding en niet zonder meer uitgaan van de zelfredzaamheid van de burger;

het actief informeren over en warm doorverwijzen naar de mogelijkheden ondersteuning te krijgen van vrijwilligers tijdens de aanmeldprocedure; niet uitsluitend schriftelijk rappelleren als mensen niet op komen dagen voor een gesprek, maar bijvoorbeeld ook telefonisch. En wanneer mensen de telefoon niet opnemen moeten gemeenten andere kanalen gebruiken om mensen te bereiken, per e-mail, sms of WhatsApp. Dat mensen niet verschijnen, betekent niet dat de financiële problemen er niet meer zijn. Dit onderzoek laat zien dat de gemeenten die in de aanmeldfase proactief en persoonlijk te werk gaan burgers makkelijker bereiken. Niet alleen doordat daardoor per definitie meer schuldhulpverleningstrajecten starten maar ook doordat burgers vroeg in beeld zijn en eerder hulp ontvangen. Door het op die manier bieden van een brede toegang zorgen gemeenten ervoor dat burgers passende hulp krijgen. Daarmee wordt erger voorkomen.

Ad c. Een individuele en integrale afweging
Dit onderzoek laat zien dat minder doelgroepen op voorhand worden uitgesloten dan enkele jaren geleden het geval was. Ook de uitsluitingstermijnen zijn bij enkele gemeenten verkort. Niettemin wordt er nog onvoldoende gekeken naar de individuele financiële en sociale omstandigheden van de schuldhulpvrager. Van groot belang hierbij is dat professionals de ruimte krijgen én zelf nemen om een passend schuldhulpaanbod te doen, zo werd tijdens de rondetafelbijeenkomst geconstateerd. Vooral zelfstandigen worden in veel gemeenten zonder meer afgewezen, evenals recidivisten die binnen een bepaalde termijn terugkomen. In feite is er in de uitvoeringspraktijk nog steeds sprake van categoriale uitsluiting. Door onvoldoende rekening te houden met de individuele omstandigheden en geen alternatief aan te bieden, wordt voorbij gegaan aan de penibele situatie waarin de hulpvrager zich dikwijls bevindt. Dit is zorgelijk, zeker als het gaat om gezinnen met minderjarige kinderen. Daarom dient bij elke aanmelding een individuele en integrale afweging plaats te vinden waarin alle omstandigheden van de hulpvrager worden meegenomen. Die individuele afweging moet vervolgens worden opgenomen in een beschikking.

Ad d. Een duidelijke en gemotiveerde beschikking
De beschikking is de basis van de rechtsbescherming voor de aanvragers. Uit het onderzoek is gebleken dat veel toewijzings-, afwijzings- en beëindigingsbeschikkingen niet of onvoldoende transparant zijn. Afwijzende beschikkingen worden nauwelijks gemotiveerd. Afwijzingen in een latere fase (na een aanvankelijke toelating) worden bij sommige gemeenten niet in een beschikking bevestigd. Doorverwijzingen naar andere vormen van hulp worden veelal niet opgenomen in beschikkingen. En in toekennende beschikkingen wordt in veel gevallen onvoldoende duidelijk gemaakt wat de aanvrager precies aan schuldhulp kan verwachten. De ombudsman vindt dat gemeenten moeten investeren in de leesbaarheid en duidelijkheid van die beschikkingen. Eventueel kunnen zij burgers een mondelinge toelichting op de beschikking aanbieden.

7.2 Conclusie
Dit onderzoek laat zien dat gemeenten burgers lang niet altijd een laagdrempelige en brede toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening bieden. De ombudsman constateert dan ook dat dit op een aantal punten zeker verbeterd kan worden. Hij realiseert zich

terdege dat de wijze waarop dit gebeurt afhankelijk is van hoe het proces in de betrokken gemeente is ingericht, de vrijheid die zij daarbij heeft op grond van de wet en de beperkingen die er zijn in tijd, geld en personeel. Door, soms kleine, aanpassingen kunnen gemeenten ervoor zorgen dat de toegang laagdrempeliger wordt en meer hulpvragers de hulp krijgen die zij nodig hebben. Daar is niet alleen de burger met schulden bij gebaat, maar uiteindelijk ook de gemeente zelf. De gemeente heeft er eveneens belang bij dat inwoners met schulden in zo vroeg mogelijk stadium worden geholpen zodat hun schulden niet verder oplopen en situatie niet verder escaleert. Schulden komen niet alleen. Zij gaan vaak gepaard met andere problemen. Wanneer schuldproblemen adequaat worden aangepakt of worden gestabiliseerd ontstaat er rust en perspectief om andere problemen op te lossen. Gemeenten kunnen schuldhulpverlening benutten om mensen uit multi-problematische situaties te krijgen. Het is dan van doorslaggevend belang dat de deur van de schuldhulpverlening wijd open staat en dat bij de beslissing iemand al dan niet toe te laten alle relevante persoonlijke omstandigheden integraal worden meegewogen. Dit vergroot de toegankelijkheid en de effectiviteit van de schuldhulpverlening.

7.3 Aanbevelingen

De Nationale ombudsman doet gemeenten naar aanleiding van zijn onderzoek de volgende aanbevelingen:

- Ga naar een burger toe en breng in een face-to-face gesprek in kaart wat diens persoonlijke situatie is.

- Sluit geen doelgroepen op voorhand uit. Verzamel voor het nemen van een beslissing de relevante informatie, kijk naar de omstandigheden van de persoon en weeg de verschillende belangen tegen elkaar af. Zorg ervoor dat de uitkomst daarvan niet onredelijk is.

- Geef op iedere aanvraag een duidelijke, goed gemotiveerde beslissing op schrift af die begrijpelijk is zodat burgers waarom hun aanvraag is toegewezen/afgewezen, zij weten waar zij aan toe zijn en hun rechtsbescherming is gewaarborgd.

Daarnaast roept hij gemeenteraden op zich te laten informeren door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente over hoe de toegang tot schuldhulpverlening in hun gemeente is geregeld, welke drempels de toegang kunnen belemmeren en wat daarin verbeterd kan worden.

7.4 Het vervolg

Na publicatie van dit rapport houdt de Nationale ombudsman een vinger aan de pols door in een vervolgonderzoek aan alle gemeenten waarover hij bevoegd is een aantal concrete vragen voor te leggen met betrekking tot de toegankelijkheid van schuldhulpverlening in hun gemeente. De onderzoeksbevindingen zullen vervolgens worden gepubliceerd in een openbaar rapport in de zomer van 2018.

Bijlage

Verslag van het rondetafelgesprek van de Nationale ombudsman met wethouders van gemeenten die in het onderzoek van de ombudsman werden betrokken.

Datum	15 december 2017
Locatie:	Bureau Nationale ombudsman
Aanwezige wethouders:	S. Brandligt, gemeente Delft M. Damen, gemeente Leiden V. Everhardt, gemeente Utrecht T. Kuiper, gemeente Zoetermeer J. Sparreboom, gemeente Lelystad N. van der Zanden, gemeente Helmond P. van Zutphen, gemeente Heerlen
Niet verschenen met bericht van verhindering:	J. Bos, gemeente Emmen S. van Gent, gemeente Súdwest Fryslân P. Heijkoop, gemeente Dordrecht, namens GR Drechtsteden T. van der Paard, gemeente Den Helder
Bureau Nationale ombudsman:	R. van Zutphen**,** Nationale ombudsman Projectteam

Aanleiding

De Nationale ombudsman heet iedereen welkom. Dit rondetafelgesprek vindt plaats naar aanleiding van een eerder onderzoek van de Nationale ombudsman naar ervaringen van burgers met de gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport '*Burgerperspectief op schuldhulpverlening*' dat werd gepubliceerd op 11 mei 2016. Het onderzoek werd ingesteld op het moment dat de Wet op de gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), bijna vier jaar na de invoering, werd geëvalueerd. De Nationale ombudsman vond het belangrijk dat in deze evaluatie ook de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening werden meegenomen. Uit dit onderzoek kwam onder meer naar voren dat burgers behoorlijke drempels ervaren om voor schuldhulpverlening in aanmerking te komen. Het rapport van de ombudsman is in het Algemeen Overleg van de Kamercommissie van SZW van 6 juli 2016, waarin de evaluatie van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) ter sprake kwam, besproken. Ruim een jaar na publicatie van het rapport, bereikten de ombudsman nog steeds klachten en signalen van burgers over de toegankelijkheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Zo krijgen zij bij een eerste aanmelding soms al te horen dat zij niet worden toegelaten tot (enige vorm van) schuldhulpverlening; zij komen dus ook niet in aanmerking voor een intakegesprek. Als gevolg van die handelwijze vindt er geen onderzoek plaats naar de specifieke omstandigheden waarin personen zich bevinden, zoals in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening wel wordt verondersteld. Ondanks dat steeds meer nadruk wordt gelegd op het belang van een brede toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening, bereiken de ombudsman nog steeds signalen dat groepen mensen

'categoriaal' worden uitgesloten van schuldhulpverlening. Deze klachten en signalen vormden aanleiding een onderzoek naar de toegang tot schuldhulpverlening in te stellen bij een aantal - bij de Nationale ombudsman aangesloten - gemeenten. Bij de selectie van deze gemeenten is niet gekeken naar het aantal klachten over deze gemeenten. Wel is rekening gehouden met een evenwichtige verdeling van gemeenten van verschillende grootte, verspreid over Nederland. Het hadden ook andere gemeenten kunnen zijn. Het rapport wordt op 19 januari 2018 gepubliceerd.

Introductie
De Nationale ombudsman heet alle genodigden van harte welkom en verzoekt hen om feitelijke onjuistheden in de eerder verzonden bevindingen uiterlijk 22 december 2017 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. Feitelijke onjuistheden zullen worden gecorrigeerd. De ombudsman licht vervolgens het doel van de bijeenkomst toe.

Reflectie bevindingen
De bevindingen zijn herkenbaar voor de deelnemers.
De heer Kuiper heeft de indruk dat gemeenten een enorme ontwikkeling doormaken als het gaat om schuldhulpverlening. Het is goed dat ook de Nationale ombudsman aandacht besteedt aan het onderwerp. Dat helpt om nog meer stappen te zetten ter verbetering van de schuldhulpverlening. Meerdere van de onderzochte gemeenten kent hij als vooruitstrevend op het gebied van schuldhulpverlening, maar hij las ook dingen die nog veel beter kunnen. Voor Zoetermeer is het rapport van de ombudsman aanleiding alles nog eens goed tegen het licht te houden om vervolgens een aantal stappen te zetten. Zijn eigen conclusie is dat het beter kan.

Mevrouw Sparreboom ziet dat veel gemeenten naar de voorkant komen, mensen eerder opzoeken voordat problemen verergeren. Dat is een goede beweging, ook al zijn er op deze specifieke onderdelen van schuldhulpverlening nog wel verbeteringen mogelijk. Belangrijk is het om dicht bij de bedoeling van schuldhulpverlening te blijven. Helpt het die mensen echt? Een antwoord op die vraag heeft ze nog niet gevonden in de bevindingen. Misschien is het systeem in het begin wat minder effectief, maar als de resultaten van de hulpverlening uiteindelijk toch goed zijn, mag je tevreden zijn. Schuldhulpverlening is complex, want je krijgt in het traject ook met heel andere aspecten te maken, zoals de overheid als rente- en schuldeiser. Dat kan een soort patstelling veroorzaken. Het zou dus goed zijn om in het vervolg ook te kijken naar meer factoren die van invloed zijn en gemeenten belemmeren om mensen adequaat te helpen.

De heer P. van Zutphen leest in de bevindingen dat er duidelijke verschillen zijn tussen gemeenten, en hij is blij dat dit de ombudsman niet heeft verlokt tot een soort 'AD-oliebollentest'. Toch is hij wel degelijk benieuwd naar informatie over de meest effectieve werkwijze, zodat alle gemeenten daarvan iets kunnen leren. Uit de bevindingen blijkt dat ergens in de toegang naar de schuldhulpverlening veel mensen afvallen. De oorzaak kan

bij de betrokken mensen liggen, maar het kan ook te maken hebben met de bejegening door de gemeenten. Het is goed de gemeenten een spiegel voor te houden. Verder hoopt hij dat de Nationale ombudsman met een lijstje aanbevelingen komt om onnodig afhaken van mensen te voorkomen.

Mevrouw Damen kan zich goed vinden in hetgeen in de bevindingen staat beschreven. Leiden heeft net nieuw beleid. Iedereen die schuldhulpverlening wil mag een gesprek komen voeren, pas daarna wordt verder gekeken. In Leiden lopen twee pilots. Een pilot heeft betrekking op vroegsignalering. Als iemand twee maanden zijn huur niet heeft betaald gaat een medewerker samen met bijvoorbeeld de sociaal beheerder van de woningbouwcorporatie op huisbezoek. In de helft van de gevallen blijkt men zo bij de betrokkene binnen te komen. De andere pilot heeft betrekking op het overnemen van schulden. Het komt namelijk regelmatig voor dat schulddienstverleners een betrokkene mededelen dat hij niet verder geholpen kan worden omdat zijn situatie niet stabiel te maken is. Dat vormt een grote belemmering om mensen verder te helpen. Zonder voldoende inkomen, kunnen er geen schuldregelingen getroffen worden. Bij jongeren neemt de gemeente nu de schulden over, omdat ze anders nooit meer verder komen. Hiertoe is een fonds ingericht. Mensen betalen terug als er weer inkomsten komen. Op die manier doet de gemeente het zelf (als het niet lukt met een schuldregeling).

De heer Brandligt heeft gemerkt dat schulden een van de dominante thema's vormen in het sociaal domein. Zij veroorzaken allerlei andere problemen. Daarom komt de schuldhulpverlening steeds centraler in het sociaal domein te staan. Er wordt daarbij steeds meer samengewerkt. Ook in andere plaatsen in Nederland hanteert men overigens de werkwijze van Leiden, waarbij de schulden van jongeren overgenomen worden. Delft doet iets vergelijkbaars. Toch beklijft het gevoel dat het dweilen met de kraan open blijft, hoe perfect het ook georganiseerd wordt. Daarom zoekt men in Delft naar manieren om te voorkomen dat mensen behoefte krijgen aan schuldhulpverlening. Soms laat iemand na de huur te betalen, maar gemiddeld genomen is de ziektekostenverzekering de eerste die afvalt. In Delft gaat men daarom mee met het experiment van de 'incassovrije wijk'. Daarvoor worden afspraken gemaakt met alle incasseerders van vaste lasten. Op die manier wordt gesignaleerd wanneer ergens een betalingsachterstand optreedt, zodat men er zo vroeg mogelijk bij kan zijn. Daarmee kan de toeloop naar schuldhulpverlening verminderd worden.

Mevrouw Van der Zanden herkent het beeld dat de wethouder van Delft schetst van 'dweilen met de kraan open'. Uit de bevindingen van de ombudsman blijkt echter wel dat er een stap naar voren gemaakt wordt. Belangrijk is het inzicht dat de groep mensen die schuldhulpverlening nodig heeft, anders van samenstelling is dan dat men voorheen dacht. Het zijn niet alleen mensen met een bijstandsuitkering.
Het is ook belangrijk te kijken naar wat gedaan kan worden om de betrokkenen te helpen, in plaats van een muur op te werpen, of mensen uit te sluiten. Het is belangrijk mensen, ook die met hoge schulden, een perspectief te bieden. Het kan allemaal beter.
De heer Everhardt merkt op dat het goed zou zijn aandacht te besteden aan de context van waaruit in gemeenten bepaalde bewegingen al dan niet worden gemaakt. Het wordt

nu heel feitelijk beschreven. In Utrecht heeft men een goede armoedecoalitie van heel veel partijen waarbij hij maandelijks aanschuift. Dat helpt hem, maar toch wil hij niet zeggen dat iets dergelijks overal noodzakelijk is. Een fonds voor het opkopen van schulden, zoals in Leiden, is interessant, maar hoe start je zoiets? Daar gaat wel een politieke discussie aan vooraf, die in sommige gemeenten makkelijker verloopt dan elders. Het zou goed zijn als de Nationale ombudsman ook aan dat soort achtergronden aandacht geeft. Voorts wijst de heer Everhardt op de relatie tussen schulden en andere hulpvragen. De gemeenten beginnen daar nu steeds meer zicht op te krijgen. Inderdaad moeten ze met de toegang tot de schuldhulpverlening aan de slag gaan, maar ook de preventie dient gezamenlijk opgebouwd te worden. Daarvoor moet gekeken worden naar 'levensgebeurtenissen' zoals een scheiding, je baan verliezen of kinderen krijgen. Hoe krijg je mensen zover dat ze hulp aanvaarden bij de aanpassing aan een nieuwe inkomenspositie? En welke hulp is daarbij mogelijk? Je kunt informatie geven aan mensen die gaan scheiden. Die mensen worden uitgenodigd langs te komen. Maar dan blijken bijna alleen hoogopgeleiden van zo'n mogelijkheid gebruik te maken. Er moet dus nog hard gewerkt worden om het te vervolmaken.

Vraag van de ombudsman

> *Het onderzoek van de ombudsman laat zien dat mensen die zich aanmelden voor een gesprek, in sommige gemeenten te maken krijgen met enorm veel 'papieren rompslomp'. Ze moeten een hoop formulieren invullen om voor een eerste gesprek in aanmerking te komen. Mensen haken daardoor af. Is het wenselijk om mensen altijd persoonlijk voor een eerste gesprek uit te nodigen? Wat is daarvoor nodig?*

Naar voren wordt gebracht dat je mensen kunt uitnodigen op basis van signalen, zoals van de energieleverancier of de woningcorporatie. Ook kinder- of dierenmishandeling kan een signaal zijn dat er iets aan de hand is. De heer Everhardt vestigt de aandacht op het schaamtegevoel van mensen, dat soms verhindert dat ze om een gesprek vragen. Het is in ieder geval zaak de drempel te verlagen. Als er 'een pak papier' tussen wordt gelegd, wordt het alleen maar lastiger. Mevrouw Sparreboom vindt het belangrijk dat mensen aan de voorkant, heel laagdrempelig, bij de eerste vragen of signalen terecht kunnen. In Lelystad is men in zeven wijken financiële spreekuren begonnen waar mensen met vragen langs kunnen komen. Het afgelopen halfjaar zijn daar 1.200 mensen langs geweest. Je kunt via een screeningsinstrument snel doorgronden of mensen ook andere vormen van schuldhulpverlening nodig hebben. Het kan zijn dat mensen kwetsbaar zijn, maar eigenlijk geen schuldhulpverlening nodig hebben. Dan kan er een vorm van laagdrempelige ondersteuning plaatsvinden waarbij dit als extra ondersteuningsvorm kan worden ingezet. Dan gaat het richting preventie. De heer Everhardt heeft geconstateerd dat er veel wantrouwen is. Dat is lastig; er zijn veel formulieren en er zijn heel veel verplichtingen. Er is een mentaliteitsverandering nodig om tot dit soort bewegingen te komen. Het helpt als het team van Werk en Inkomen de wijk ingaat, maar dan blijft het bij een persoonlijk gesprek. Hoe loopt dat? De wethouder kan daar niet bij zijn. Toch kan 'soft power' helpen om tot veranderingen te komen.
Er is een groep mensen die helemaal buiten beeld blijft. Deze mensen wantrouwen alles en iedereen. De heer Kuiper heeft zijn twijfels over het 'meten is weten', vooral binnen het

sociaal domein. Als een professional buikpijn heeft van zijn werk, hoeft dat niet gemeten te worden. Je weet dan gewoon dat er iets niet klopt. Veel dingen op dit vlak zijn niet in cijfers uit te drukken. 'Merken' is dan meer op zijn plaats dan 'meten'. Je moet praten met de betrokkenen, of met de professionals die met hen werken. Op die kwalitatieve manier ontdek je of je goed bezig bent in de gemeente. In Leiden noemt men dat in de monitor sociaal domein 'tellen' en 'vertellen'. In Lelystad, vertelt mevrouw Sparreboom, zijn er twee organisaties die aan schuldhulpverlening doen. De Stichting IDO is vanuit de kerken ontstaan en wordt gefinancierd door subsidie en fondsen. Daar houdt een professional samen met getrainde vrijwilligers financiële spreekuren. Het is een soort voorportaal, waarbij 'het van mens tot mens gaat'. Er komen ook veel statushouders langs die de taal niet machtig zijn en brieven krijgen. Deze mensen hebben behoefte aan laagdrempelige ondersteuning. Mevrouw Damen merkt op dat er in Leiden buurtkantoren zijn met vrijwilligers om mensen te helpen met het papierwerk. Overigens heeft men in Leiden de statushouders al goed in het vizier. Die zijn als risicogroep benoemd. Echt moeilijk om te bereiken is de groep laaggeschoolde Leidenaren: die voelt veel schaamte. Vaak gaat het daarbij om zzp'ers, klusbedrijfjes die over de kop gaan. In deze groep mensen, voegt de heer Brandligt toe, bestaat soms schaamte over het gebrek aan taalvaardigheid. Zij kunnen dat buitengewoon goed maskeren. In Delft is men druk bezig met die taalcomponent van het probleem. Maar het blijkt heel lastig, merkt de heer Brandligt op, om uitvoerders hiervoor de nodige sensitiviteit bij te brengen.

Vraag van de ombudsman

> *Komt dat ook doordat de overheden hun medewerkers te lang volgens bepaalde stramienen, beoordelings- en beloningssystemen hebben laten werken?*

De heer Brandligt bevestigt dat beeld. Daarbij komt dat men in Delft net een bezuinigingsperiode achter de rug heeft. Het personeelsbestand is met 40% gekrompen. De gemeente heeft helemaal geen mensen meer voor huisbezoeken. Soms worden er vanuit de organisatie extra drempels te worden opgeworpen: bijvoorbeeld dat iemand die belt voor een afspraak met de gemeente altijd zijn DigiD bij de hand moet hebben. De heer Everhardt vindt het belangrijk dat medewerkers verantwoordelijkheid durven te nemen. Elke wet heeft zijn hardheidsclausule, dus waarom wordt daar zo weinig gebruik van gemaakt? Op dat punt kan nog veel handelingsvrijheid gevonden worden. Het financiële probleem waarmee men in Delft te maken had, speelt ook elders. Je zou wel meer stappen willen maken, maar dat is soms lastig. Zo gaat bijvoorbeeld veel geld naar het wettelijk beschermingsbewind. Ook in Lelystad moest er worden bezuinigd. Toch heeft mevrouw Sparreboom extra geld vrijgemaakt voor schuldhulpverlening. Met de decentralisaties heeft de gemeente een kans gekregen om tot een integrale analyse te komen. Vanuit die analyse wordt de afweging gemaakt waar het zwaartepunt moet liggen. Zij wil maatwerk leveren, wat alleen kan door de mensen op te zoeken. Dat kan niet vanuit het gemeentehuis.

Vraag van de ombudsman

> *Zijn de maatschappelijke kosten wel eens berekend? Als je aan de voorkant veel afvangt, kun je misschien veel geld besparen?*

Met deze manier van werken experimenteert Zoetermeer op dit moment, samen met het Instituut voor Publieke Waarden. Hierbij wordt bekeken wat complexe gezinssituaties nodig hebben en wat dit - met oog voor de totale maatschappelijke kosten (zoals inkomensondersteuning, het beslag op Wmo, Jeugdzorg) - kost. Dat geeft soms verrassende uitkomsten. Er blijken veel goedkopere oplossingen voor de hand te liggen die meer perspectief bieden aan het gezin. Schuldenstress is aanleiding voor veel gezinsproblematiek. Als die wordt weggenomen worden ook andere problemen opgepakt. Decentralisaties bieden gemeenten de mogelijkheid om problemen meer structureel aan te pakken. Helaas zijn veel werkwijzen nu nog vanuit de vroegere verkokering georganiseerd. Soms kun je de jeugd beter helpen door de schulden van ouders weg te nemen, dan met het aanbieden van een kindpakket. Het probleem is dat veel instituties vinden dat het geld sec aan een eigen doel besteed moet worden, ook al zou het effect beter zijn als het geld 'ernaast' besteed wordt. Gemeenten kunnen daarin heel goed een eigen afweging maken. Wellicht is het dan effectiever. Eerder dan aan de spulletjes, merkt mevrouw Damen op, moet iets gedaan worden aan de sociale armoede. Er moet perspectief zijn voor de kinderen. En daarvoor moeten hun ouders van de schulden af. Maatschappelijke kosten/batenanalyses laten zien dat het werken in de wijken wel degelijk effect oplevert. Het voorkomt uithuiszettingen of kindermishandeling.

Mevrouw Van der Zanden hoopt dat het rapport van de Nationale ombudsman inzicht zal geven in wat wel en niet werkt. In Helmond heeft men gelukkig budget opzij kunnen zetten. Daarmee kon men 'naar de voorkant' gaan. Zo lukt het met deze mensen in gesprek te komen. Maar voor alles, benadrukt mevrouw Sparreboom, is een analyse aan de voorkant nodig. Is het zo zeker dat armoede bij kinderen en schulden met elkaar in relatie staan? Er zijn mensen die gewoon, van nature, niet in staat zijn met hun inkomen om te gaan. En ook in die gevallen moeten kinderen volop kansen krijgen om mee te doen. Ze moeten een goede opleiding kunnen krijgen. Daar zet men in Lelystad de middelen voor in. Dat leidt de kinderen toe naar een zelfstandig bestaan.

Verschillende gevallen moeten verschillend behandeld worden. Je moet verschil durven te maken zonder angst voor de mogelijke precedentwerking, merkt mevrouw Damen op. De heer Kuiper voegt daaraan toe dat de ene professional een situatie net anders kan inschatten dan de andere. Meerdere wegen leiden naar Rome. Daarom is het belangrijk om vertrouwen en dekking te geven aan de uitvoerders. De heer P. van Zutphen vraagt aandacht voor de problemen van laaggeletterden die door een bedrijf als Wehkamp telefonisch benaderd worden. Zij komen soms in de schulden doordat zij niets begrijpen van wat de verkoper precies zegt. En zitten dan vervolgens vast aan een contract. Uiteindelijk hebben die 'kwaadwillende' schuldeisers, als de schulden betaald moeten worden, een gelijkwaardige positie aan die van een woningcorporatie of een energieleverancier. Kan de Nationale ombudsman daar geen politiek oordeel over geven? Moeten de burgers niet beschermd worden tegen de telefonische verkopers? vraagt de heer Kuiper zich af. De heer Kuiper komt met een voorbeeld: SchuldHulpMaatje vertelde hem dat sommige bedrijven online marketingacties doen waarbij rekening wordt gehouden met het postcodegebied. Op basis van betalingsachterstanden weten ze precies in welke postcodegebieden mensen met

schulden wonen. En daar richten ze hun marketingcampagne op. Een laptop van €1000 wordt daar aangeboden voor een duidelijk hoger bedrag, maar via gespreide betaling over meerdere jaren. In wijken met weinig schulden wordt dezelfde laptop met korting aangeboden voor €700, als direct betaald wordt. Mensen die in armoede verkeren betalen dus de hoofdprijs, terwijl mensen met veel geld het product voor de laagste prijs krijgen. De heer Kuiper vergelijkt dit soort verkooptechnieken met die van de tabaksindustrie om mensen aan het roken te krijgen. Dit is pervers; de overheid zou het bedrijfsleven daarop heel stevig mogen aanspreken. De heer P. van Zutphen vindt dat dit soort verkopers bij een schuldregeling op de laatste plaats moeten komen.

In Utrecht heeft men een fonds voor het opkopen van schulden van jongeren, die zo een tweede kans krijgen. De lakmoesproef daarbij wordt, merkt de heer Everhardt op, of deze jongeren weerbaar zijn als ze weer zelfstandig in de maatschappij staan. Dat is nog belangrijker dan (de op zich terechte) aandacht voor bedrijven die zwakke groepen verleiden om gevaarlijke financiële regelingen aan te gaan. De heer Kuiper is het daarmee eens, maar vindt het toch hoopvol dat er op een gegeven moment een verbod op tabaksreclame gekomen is.

Gemeenten kunnen gebruikmaken van hardheidsclausules, herhaalt de heer Everhardt. Maar ook het Rijk verschuilt zich vaak ten onrechte achter 'we kunnen niet anders'. Wetten bieden altijd mogelijkheden. De heer Kuiper waarschuwt ervoor dat een spaarzaam gebruik van de hardheidsclausule niet per se betekent dat de gemeente zich star en strak opstelt. Veel hangt af van de ruimte die medewerkers krijgen. Hoeveel bevoegdheden hebben die gekregen? Het is niet zo dat je het goed doet als de hardheidsclausule vaak wordt toegepast. Hoe meer ruimte professionals hebben, hoe minder vaak er een beroep hoeft te worden gedaan op de hardheidsclausule.

Vraag van de ombudsman:

> *Mensen mogen niet op voorhand van schuldhulpverlening worden uitgesloten omdat ze zzp'er zijn, een eigen huis hebben etc. Hoe wordt daar tegenaan gekeken?*

De heer Kuiper, de heer P. van Zutphen en andere aanwezige wethouders zijn het helemaal eens met dit uitgangspunt. Bij de uitvoering kan daarvoor gebruikgemaakt worden van de 'omgekeerde toets'. Dat is, verduidelijkt mevrouw Damen, een instrument waarbij niet vanuit de regels gedacht wordt. Eerst bekijkt de consulent in een gesprek met bewoners wat in dat geval nodig is. Pas daarna wordt nagedacht over een mogelijke toepassing van wet- en regelgeving. Leiden is pas sinds kort bezig met deze omgekeerde toets en het moet nog blijken hoe deze werkwijze uitpakt. In ieder geval wordt dit als breekijzer gebruikt om de professionals anders te leren nadenken. Er zijn meer mogelijkheden voor gemeenten. De WSNP kent uitsluitingsgronden, maar de gemeente kan altijd allerlei stabilisatietrajecten aanbieden.
In Zoetermeer krijgt iedereen die dat wil een gesprek. Aan de hand van een praatplaat wordt de problematiek van een gezin dan breed besproken. De uitkomst kan dan zijn dat iemand aan de gang gaat met een budgetcoach van een van de aangesloten partners. Een stabilisatie of een schuldsaneringsregeling is niet per se noodzakelijk. Op basis van

het gesprek wordt bekeken wat het beste is. De gemeente is verantwoordelijk voor de gemeentelijke schuldhulpverlening. In Lelystad probeert men iedereen toe te laten. Het hebben van een eigen woning is geen uitsluitingsgrond, maar het wordt complex als er overwaarde is. Is er sprake van fraude dan kan dat bij sommige schuldeisers heel lastig uitpakken.

Vraag van de ombudsman

> *Wat wordt verstaan onder fraude? Moet het gaan om opzet? Is een opgelegde boete van €75 reden om iemand voor langere tijd uit te sluiten van schuldhulpverlening? Moet dat zo zwaar wegen? Misschien zijn er minderjarige kinderen in het spel. Je zou kunnen besluiten tóch schuldhulpverlening te geven omdat het belang van die kinderen zwaarder weegt. Willen de gemeenten toe naar een beoordeling met inachtneming van alle aspecten?*

Meerdere aanwezige wethouders merken op dat een dergelijke benadering politiek lastig komt te liggen in hun gemeente. De heer Kuiper vindt het belangrijk dat de medewerkers voldoende ruimte wordt gegeven om de goede dingen te doen. Je moet kunnen vertrouwen op hun professionele beoordeling. De verordening moet vooral niet te rigide opleggen hoe de schuldhulpverlening in elkaar dient te steken. Fraude is een heel beladen term die soms voor heel lichte vergissingen van toepassing wordt verklaard, bijvoorbeeld wanneer iemand vergeten is iets te melden. Als fraudeur wordt zo iemand in de publieke opinie een boef, maar in werkelijkheid is diegene alleen slordig geweest. Mevrouw Sparreboom merkt op dat Lelystad als schuldeiser niet mee wil werken aan een schuldsanering als er sprake is geweest van fraude. Opgemerkt wordt dat veel mensen geholpen kunnen worden indien de poorten naar de WSNP verder opengezet zouden worden. Nu worden mensen ook nog eens bij de poorten van de rechtspraak tegengehouden. Iemand moet eerst aantonen dat het minnelijk traject niet gewerkt heeft. Mevrouw Sparreboom doet de suggestie te onderzoeken of een minnelijk traject wel het gewenste effect sorteert.
De heer P. van Zutphen wijst op de mogelijkheden van de Bijstandswet. Die maakt het mogelijk om voor mensen, of ze dat willen of niet, rechtstreeks de vaste lasten zoals huur of energie te betalen. Dat zou misschien ook mogelijk moeten zijn bij andere soorten inkomens. Er zijn mensen die niet kunnen omgaan met geld en het ook nooit zullen leren. Mevrouw Damen aarzelt bij de minnelijke schuldregeling. Het duurt allemaal heel lang voordat er afspraken gemaakt zijn. Als één van de schuldeisers niet wil, stort alles in. Het is een complex traject voor mensen die eindelijk zo ver zijn dat ze bij de gemeente aankloppen. Zij adviseert de gemeenten om goed te kijken of zijzelf het daarbij goed genoeg doen, en of het mensen inderdaad helpt als zij structureel uit de schulden worden geholpen.
Mevrouw Sparreboom merkt op dat Lelystad onderzoek heeft laten doen bij het Verwey-Jonker Instituut naar de effectiviteit van het minnelijk traject. Die bleek met 70% heel hoog. De heer Kuiper denkt dat de snelheid van werken heel belangrijk is. Gezinnen moeten zo snel mogelijk perspectief krijgen. Verder is de kwaliteit van bewindvoering van belang. Die is niet altijd even goed.

Vraag van de ombudsman:

> *Professionals zouden dus ruimte moeten krijgen bij de uitvoering om maatwerk te kunnen leveren. In hoeverre wordt dat door de gemeente naar hen gecommuniceerd?*

In Zoetermeer is de gemeente met het programma 'Vakmanschap' gekomen om medewerkers hiervan bewust te maken. De heer Kuiper denkt dat het nog vele jaren gaat duren voor die cultuuromslag bereikt zal zijn. Het oordeel van de jurist wordt doorgaans zwaar gewogen. Het kan ook veel politieke consequenties hebben. Als de wethouder onrechtmatig gehandeld blijkt te hebben, kijkt men niet verder of hij ook nog iets goeds heeft gedaan. De heer Everhardt wijst erop dat het systeem heel anders wordt als je de inkoop van zorg laat doen door de afdeling Financiën, in plaats van door inhoudelijke beleidsmensen. Dat soort keuzes kan het bestuur maken. Dat moet daarin niet te verkrampt zijn.

Afronding

De Nationale ombudsman bedankt iedereen voor dit gesprek. Het verslag zal op korte termijn aan de deelnemers voorgelegd worden voor op- en aanmerkingen. De ombudsman zal de ambtelijke organisaties van de deelnemende gemeenten een uitnodiging doen toekomen voor een nagesprek na het uitkomen van het rapport.

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

Uitgave van Bureau Nationale ombudsman, januari 2018