



# Rekenkamercommissie

---

## Rekenkamerbrief over gemeentelijke Schuldhulpverlening Voorst (2018-53151)

---

### Vooraf

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

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

### 1. Aanleiding

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

Op 12 maart 2018 is de kadernota schuldhulpverlening 2018-2021 door de gemeenteraad vastgesteld, voor de periode van 1 jaar. In dit jaar wil de raad geïnformeerd worden over hoe de preventie ingebed gaat worden in de uitvoering van het beleidsplan en hoe dit is gelinkt aan het project Voorst onder de Loep.

Reden voor de rekenkamercommissie om een en ander uit te zoeken. Hierbij heeft de rekenkamercommissie zich laten leiden door de volgende vragen.

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

In paragraaf 2 wordt de gehanteerde onderzoeksmethode beschreven, in paragraaf 3 leest u de informatie uit ons onderzoek en in paragraaf 4 vindt u de observaties van de rekenkamercommissie.

Paragraaf 5 beschrijft de bevindingen, gevolgd door aanbevelingen in paragraaf 6.

Tot slot wordt in de bijlage beschreven hoe mensen in de schulden kunnen komen en wat een gemeente kan doen om dit te voorkomen.

## 2. Methode

De rekenkamercommissie heeft de kadernota schuldhulpverlening en de daaraan voorafgaande evaluatie bestudeerd. Tevens is een gesprek gevoerd met de verantwoordelijke ambtenaar. Daarnaast zijn websites bestudeerd van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en literatuur bestudeerd.

Van het gesprek met de betrokken ambtenaar is een gespreksverslag gemaakt wat ter verificatie is teruggelegd en wat tot wijzigingen heeft geleid. Deze brief is vervolgens ter ambtelijke verificatie voorgelegd. Dat heeft tot enkele wijzigingen geleid.

## 3. Informatie uit het onderzoek

### Wat zijn de taken van de gemeente?

Volgens de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) ligt de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening bij de gemeenten. Schuldhulpverlening is: het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg.

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

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

### Verschillende begrippen die van belang zijn:

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

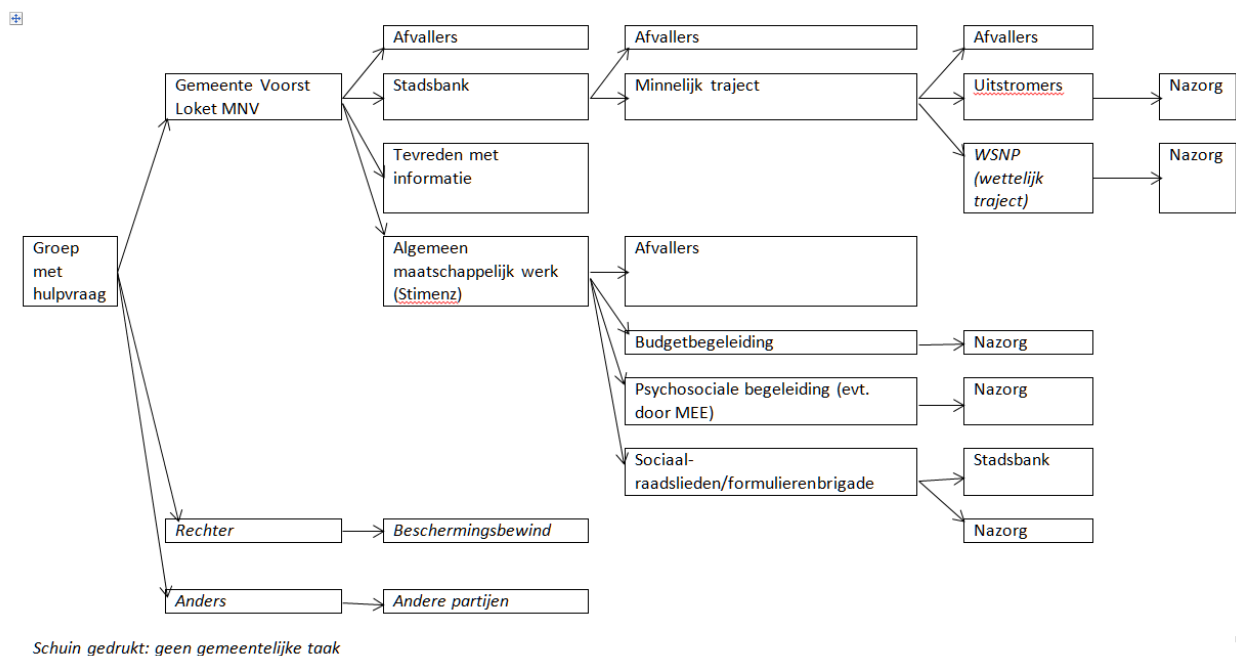
Schuldregeling omvat de hulp waarbij de gemeente als bemiddelaar optreedt tussen de schuldeisers en de schuldenaar: betalingsregeling, herfinanciering (dan wordt meestal de hele schuld afbetaald), of saneringskrediet en schuldbemiddeling (dan wordt niet alles afbetaald). Beiden kunnen weer

gepaard gaan met budgetbegeleiding, maar ook budgetbeheer (met bijvoorbeeld een basisbankrekening), of beschermingsbewind. Deze taken heeft de gemeente Voorst bij de Stadsbank belegd.

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

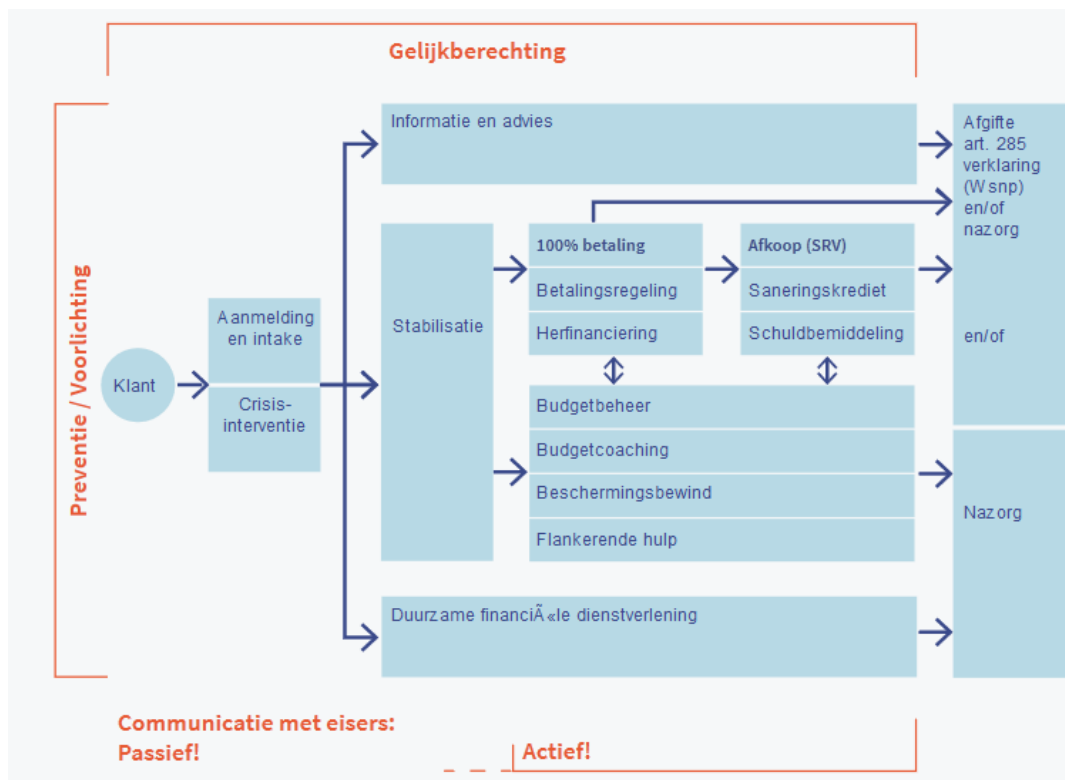
#### 4. Observaties van de Rekenkamercommissie

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



De gemeente Voorst maakt gebruik van de diensten van de Stadsbank Apeldoorn. Dit betreft met name de schuldregeling. Daartoe is een medewerker van de Stadsbank werkzaam op locaties in de gemeente om spreekuur te houden. Budgetbegeleiding en psychosociale begeleiding wordt verzorgd door het Algemeen Maatschappelijk Werk dat de gemeente Voorst heeft ondergebracht bij de welzijnsorganisatie Stimenz (Maatschappelijk Netwerk Voorst).

Het beleid is in ontwikkeling zowel landelijk als in de gemeente. De belangrijkste verandering die in de kadernota is aangekondigd is dat de gemeente een nieuwe functionaris in dienst zal nemen die de schakel zal gaan vormen tussen de Stadsbank en de gemeente. In “Vorst onder de Loep” zal het voorkomen en bestrijden van problematische schuldsituaties een hoofdthema zijn. De dienstverlening van de Stadsbank is in onderstaand schema in beeld gebracht.



De Stadsbank levert veel verschillende diensten. Deze diensten worden geleverd conform de richtlijnen van de NVVK, de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet. Uit landelijke cijfers blijkt dat bij de eerste hulpvraag al ongeveer 50% afvalt en 10% bij de daadwerkelijke aanmelding voor schuldhulpverlening. Verschillende groepen komen regelmatig niet in aanmerking voor schuldhulpverlening door deze richtlijnen. Dat zijn:

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

Volgens de ambtelijke informatie worden deze mensen in Voorst over het algemeen wel geholpen op grond van mondelinge afspraken met de Stadsbank. Dit is echter niet vastgelegd en de gemeente betaalt de Stadsbank hier ook niet (extra) voor. De nazorg van zowel het minnelijke traject als de WSNP wordt momenteel overgebracht van de Stadsbank naar de gemeente.

Een belangrijk begrip in het hele minnelijke traject is de zogenoemde 'aflossingscapaciteit'. Een verzoeker moet die aflossingscapaciteit optimaal gebruiken om schulden af te lossen. Over het algemeen is er alleen een laag vrij te laten bedrag om in de kosten van levensonderhoud te voorzien. In veel gevallen in bovenstaand schema van de NVVK hebben verzoekers geen controle meer over

hun eigen inkomsten en/of bankrekening. In veel gevallen mag de Stadsbank ook de kosten bij de schuldenaar in rekening brengen voor de geleverde diensten door de Stadsbank.

Als het minnelijk traject mislukt (dit hoeft niet aan de verzoeker te liggen, dit kan ook aan de schuldeisers liggen) kan een verzoeker een aanvraag doen om voor de WSNP in aanmerking te komen. De gemeente Voorst heeft de Stadsbank gemandateerd de verklaring voor de WSNP af te geven. De rechter beslist daarover. De WSNP is geen gemeentelijke taak. De WSNP duurt ook drie jaar.

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

## 5. Bevindingen

- a. De kadernota schuldhelpverlening is niet eenduidig over de termen, begrippen en groepen mensen die wel en niet door de hulpverlening van de gemeente bereikt worden en wie wel en niet door de Stadsbank geholpen worden. Dit is nog afgezien van de preventie-activiteiten die in bovenstaand stroomschema buiten beschouwing zijn gebleven.
- b. Dit betekent ook dat uit de kadernota niet duidelijk wordt wat de gemeente Voorst doet voor de groepen die niet door de Stadsbank geholpen willen of kunnen worden. Mensen kunnen bijvoorbeeld behoefte hebben aan specialistische administratieve hulp vóórdát de schulden problematisch worden. Dit is een belangrijk onderdeel van de preventie.
- c. Een belangrijk moment is de beschikking: met deze beschikking vertelt de gemeente de verzoeker dat hij/zij schuldhelpverlening krijgt en wat dit zal zijn. Uit de nota wordt niet duidelijk wanneer en door wie die beschikking wordt gegeven.
- d. In de kadernota worden de volgende onderwerpen niet specifiek behandeld: de verwachte resultaten, de weigeringsgronden, de verplichting tot een basisbankrekening en het beleid ten aanzien van gezinnen met inwonende kinderen.
- e. Uit de evaluatienota blijkt dat het aantal minnelijke regelingen dat is afgerond bij de Stadsbank veel kleiner is dan het aantal intakegesprekken. Het is van belang om inzicht te hebben in welke afspraken er nu voor welke groepen met de Stadsbank zijn gemaakt.
- f. De kadernota zal gevolgd worden door een uitvoeringsnota. Het is onduidelijk wanneer deze beschikbaar zal zijn. Ook is de vraag hoe de afspraken met de Stadsbank nu vastgelegd zijn.
- g. Het project Voorst onder de Loep zou nadere informatie kunnen opleveren over de omstandigheden die tot (problematische) schuldenproblematiek leiden wat de basis kan zijn voor een meer gericht preventiebeleid.
- h. In de kadernota ontbreekt of en hoe de gemeente inwoners met een bewindvoerder ondersteunt.

Conclusie: de in maart 2018 vastgestelde kadernota voldoet niet aan de wettelijke eisen. Het vaststellen van een nieuwe kadernota door de raad is daarom urgent. Daarnaast is nu – in elk geval

op papier – niet duidelijk welke groepen mensen nu wel of niet door de gemeente Voorst in het kader van de schuldhulpverlening worden geholpen.

## 6. Aanbevelingen

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

- a. Zorg dat de kadernota duidelijk aan de wettelijke vereisten voldoet.
- b. Zorg dat in het beleid duidelijk is wat de gemeente doet ten aanzien van integrale schuldhulpverlening (in brede zin) enerzijds en schuldregeling (gericht op het afbetalen van schulden, in engere zin) anderzijds.
- c. Zorg dat de hulpvragen, de verzoekers en de aantallen afvallers in bovenstaand stroomschema voortdurend worden gemonitord. Zorg dat het moment van de beschikking als een belangrijk gegeven in die monitoring is opgenomen.
- d. Zorg dat in de uitvoeringsnota en/of de beleidsregels vastgelegd is welke afspraken er met de Stadsbank gemaakt zijn over weigeringsgronden, monitoring van de inwoners van Voorst en welke dienstverlening voor welke groepen mensen wordt verleend. Daarnaast moet er inzicht zijn in de afspraken met de Stadsbank over de psychosociale hulpverlening aan mensen die door de Stadsbank begeleid worden.
- e. Zorg op vergelijkbare wijze dat in de uitvoeringsnota is vastgelegd welke afspraken de gemeente met Stimenz maakt over de invulling van de nazorg.
- f. Zorg dat er beleid is geformuleerd voor wat er is geregeld voor de groep mensen die wel specialistische hulp nodig heeft bij een schuldenregeling maar niet aan de eisen van de Stadsbank kan of wil voldoen. Bijvoorbeeld in die gevallen waar er met een beperkt aantal schuldeisers een betalingsregeling getroffen moet worden, nog vóórdát er problematische schulden zijn of in die gevallen waarin mensen hun eigen bankrekening willen aanhouden. Dit is ook een belangrijke manier om erger te voorkomen.
- g. Zorg dat in de uitvoeringsnota vastgelegd is wat de nazorg voor de verschillende trajecten inhoudt.

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

- h. Stel vast op welke van de hierboven genoemde onderwerpen (zowel wat betreft de wettelijke eisen, de bevindingen als de aanbevelingen ) de raad kaderstellend wil zijn en stel die kaders.
- i. Controleer dat de kadernota en de nog te verschijnen uitvoeringsnota aansluiten wat betreft de gestelde kaders.
- j. Stel vast welke bevindingen uit het project Voorst onder de Loep over preventie van schulden meegenomen moeten worden in de kadernota en uitgewerkt in de uitvoeringsnota.
- k. Zorg dat het beleid en de uitvoering op bovenstaande aanbevelingen controleerbaar zijn en zie daarop zelf toe.

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

Met vriendelijke groet,

Carlo van Dijk,  
Voorzitter rekenkamercommissie Voorst

## Bijlage

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

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

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

### Wat kan een gemeente doen:

#### Preventie:

- Alert zijn bij life-events. Meestal zie je die als gemeente. In Nieuw Zeeland wordt iedereen dan 6 weken later op het gemeentehuis uitgenodigd voor een gesprek.
- Voorlichting. Bijvoorbeeld over de lastige momenten waar inwoners van Nederland mee te maken hebben: kind van 4 jaar, 18 jaar worden, scheiden, pensioen, ZZP-er zijn. Juist ook op momenten dat een eventuele schuld nog lang niet in zicht is.

- Algemene voorlichting over het financialisieren van de maatschappij, maar dat de schuld altijd in rekening gebracht wordt.
- Formulierenbrigade kan nuttige ondersteuning zijn, om mensen te helpen op bijvoorbeeld die momenten van life-events vóórdát er schulden zijn. Als er eenmaal schulden zijn, zijn formulierenbrigaders, wijkteams et cetera vaak niet meer expert genoeg.

#### Vroegsignalering:

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

#### Aanmelding:

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

#### Hulpverlening

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

#### Nazorg

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



## Gebruikte literatuur o.a.:

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

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

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

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